GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

RELATÓRIO

SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RELATÓRIO ANUAL | CICLO 2023

Instituto Jones dos Santos Neves

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Economia e Planejamento

Maio de 2024

Instituto Jones dos Santos Neves

Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – SIMAPP.

Vitória, ES, 2024. 48p.; il. tab. (Relatório Anual/Ciclo 2023).

1. Plano Estadual de monitoramento e Avaliação. 2. Políticas Públicas - Monitoramento. 3. Políticas Públicas - Avaliação. 4. Espirito Santo (Estado). I. Paula, Kátia Cesconeto de. II. Ferreira, Mariana Fialho. III. Jabor, Pablo Medeiros. IV. Lira, Pablo Silva. V. Pereira, Sandra Mara. VI. Guadalupe, Thiago de Carvalho. VII. Título.

As opiniões emitidas são exclusivas e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretária de Estado de Economia e Planejamento do governo do Estado do Espírito Santo.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
José Renato Casagrande

VICE-GOVERNADORIA
Ricardo de Rezende Ferraço

NÚCLEO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO
E RECURSOS HUMANOS – SEGER
Marcelo Calmon Dias

ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO
DO ESPÍRITO SANTO – ESESP
Lais Alves Garcia

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E
INOVAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO – FAPES
Rodrigo Varejão Andreão

SECRETARIA DE ECONOMIA
E PLANEJAMENTO – SEP
Álvaro Rogério Duboc Fajardo

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN
Diretor-Geral
Pablo Silva Lira
Diretor Setorial de Estudos e Pesquisas
Pablo Medeiros Jabor
Diretor Setorial de Integração e Projetos Especiais
Antonio Ricardo Freislebem da Rocha
Diretora Setorial de Gestão Administrativa
Katia Cesconeto de Paula

Coordenação Geral
Katia Cesconeto de Paula

Elaboração
Katia Cesconeto de Paula
Mariana Fialho Ferreira
Pablo Medeiros Jabor
Pablo Silva Lira
Sandra Mara Pereira
Thiago de Carvalho Guadalupe

Bibliotecária
Rosana Mariano Chagas

Sumário

1. INTRODUÇÃO 1
1.1. Apresentação do SiMAPP 1
1.2. Estrutura do SiMAPP 2
1.3. Eventos e Atividades – Ciclo 2023 4
2. PLANO ESTADUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE 2023 7
2.1. Mapa de Conceitos 7
2.2. Breve histórico e Ciclo de M&A Atual 8
3. AVALIAÇÃO DE IMPACTO 11
3.1 Programa Reflorestar 11
3.1.1. A Política 11
3.1.2. Metodologia de Avaliação 11
3.1.3. Os Resultados 15
3.1.4. Recomendações para os Órgãos Finalísticos 20
4. ANÁLISE EXECUTIVA 20
4.1 Programa Capixaba de Mudanças Climáticas 20
4.1.1. A Política 20
4.1.2. Metodologia de Avaliação 22
4.1.3. Os Resultados 23
4.2 Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas – Rede Abraço 24
4.2.1. A Política 24
4.2.2. Metodologia de Avaliação 26
4.2.3. Os Resultados 27
5. MONITORAMENTO 41
5.1 Centro de Referência das Juventudes 41
5.1.1. A Política 41
5.1.2. Metodologia de Avaliação 41
5.1.3. Os Resultados 42
5.1.4. Recomendações para os Órgãos Finalísticos 45
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 46
7. REFERÊNCIAS 47

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação do SiMAPP

Em meio às exigências crescentes por transparência, eficiência e economicidade como pilares essenciais na gestão pública, o Estado do Espírito Santo, por meio da Lei Estadual nº 10.744 de 5 de outubro de 2017, se destacou ao estabelecer o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP). Este sistema, que se tornou operacional em 2018, objetiva institucionalizar o Monitoramento e Avaliação (M&A) das políticas públicas de forma coordenada e articulada ao ciclo orçamentário, promovendo o aprimoramento contínuo das políticas públicas do Poder Executivo Estadual e aperfeiçoando a qualidade do gasto público.

O SiMAPP se distingue como um modelo pioneiro no Brasil, desempenhando papel crucial no suporte às decisões estratégicas da gestão pública no estado do Espírito Santo. Orientado para a obtenção de resultados tangíveis, fundamentados em evidências científicas, tem por finalidade informar, modelar e reformular o desenho e a execução das políticas públicas monitoradas ou avaliadas ao longo de um ciclo anual. É um instrumento fundamental para incentivar inovações no setor público e melhorar a oferta de serviços públicos à população capixaba. Ao se pautar pelos princípios da economicidade, eficiência e transparência, prioriza a alocação ótima do gasto público e visa assegurar a constância na entrega de resultados, cuja verificação é garantida pela legislação de acesso à informação[1].

Fundamentado em uma estrutura participativa, igualitária e democrática, o SiMAPP congrega diversos órgãos governamentais estratégicos para garantir o desenvolvimento sustentável do Estado do Espírito Santo. A integração contínua e a sinergia entre os conhecimentos de diferentes agentes interessados são indispensáveis para refinar o planejamento orçamentário do Poder Executivo Estadual e para aprimorar as políticas públicas incorporadas em sua estrutura institucional.

Dessa forma, o SiMAPP se consolida como um sistema que absorve, esquematiza e dissemina práticas baseadas em evidências de avaliação e monitoramento de políticas

[1] A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula o acesso à informação previsto no art. 5º da Constituição Federal.

públicas, por meio de uma estrutura de governança que promove a criação de processos bem definidos e formalizados, ancorados em projetos rigorosamente orientados por dados e pelo estado da arte da pesquisa científica.

1.2. Estrutura do SiMAPP

A operacionalização do SiMAPP fomenta a produção de conhecimento científico para embasar o M&A das políticas públicas estaduais priorizadas pelo Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, estabelecido anualmente por meio de decreto. Consequentemente, este Sistema fornece subsídios robustos à tomada de decisão estratégica por parte dos Órgãos Finalísticos, promovendo evolução contínua e qualificada da gestão pública estadual. A organização de funcionamento do SiMAPP é caracterizada pela integração de três estruturas independentes: a Comissão de Análise Estratégica (CAE), o Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (NuMA) e os Órgãos Finalísticos.

Figura 1.1 – Estrutura de Governança do SiMAPP

Fonte: Centro de M&A/IJSN.

Dentro dessa arquitetura, a CAE é integrada por Secretários de Estado de diversas áreas do governo. Presidida pelo Secretário de Economia e Planejamento, também a compõem o Secretário de Governo, Secretário de Desenvolvimento, Secretário de Educação, Secretário de Saúde e Secretário de Gestão e Recursos Humanos. É atribuição dessa Comissão selecionar anualmente as políticas a serem

avaliadas ou monitoradas no ciclo correspondente, em consonância à estratégia estabelecida no Plano Plurianual do Governo do Estado do Espírito Santo.

Figura 1.2 – Comissão de Análise Estratégica (CAE)

Fonte: Centro de M&A/IJSN.

Paralelamente, o NuMA, sob a coordenação do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), assume a função de coordenar e executar o monitoramento ou a avaliação das políticas selecionadas pela CAE, envolvendo uma equipe de representantes da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), da Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP) e da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES).

Figura 1.3 – Núcleo de Monitoramento e Avaliação (NuMA)

Fonte: Centro de M&A/IJSN.

Por fim, os Órgãos Finalísticos, peças-chave neste ecossistema por serem os executores das políticas públicas no Poder Executivo Estadual, atuam no SiMAPP estabelecendo as ações voltadas à melhoria das políticas monitoradas ou avaliadas, adaptando-as ou redefinindo-as com base nas recomendações do NuMA, a partir da supervisão criteriosa do IJSN. Este ciclo de feedback é essencial para o refinamento e a eficácia das políticas estaduais, refletindo o compromisso com a inovação e a excelência na gestão pública.

O SiMAPP, ao alinhar suas estratégias e projetos às particularidades de cada política pública, busca não apenas a eficiência e economia de recursos, como também promover uma cultura de transparência e *accountability* e fortalecer os sistemas nacionais de M&A. Neste sentido, o IJSN exerce papel central no gerenciamento e supervisão das atividades, uma vez que, além de coordenar o NuMA, é de responsabilidade dos pesquisadores afiliados ao Instituto a coordenação individualizada dos projetos de pesquisa anualmente selecionados. Essa estrutura garante que os estudos e pesquisas serão executados pelo Centro de Monitoramento e Avaliação (CM&A), isto é, realizados por profissionais com sólida formação acadêmica e ampla experiência profissional, atuando em equipes interdisciplinares compostas por técnicos, servidores de carreira e bolsistas selecionados com o apoio da FAPES.

Em síntese, partir de uma governança pautada na eficiência, economia e transparência, o SiMAPP fomenta um ambiente de gestão pública baseado em evidências, em análises cientificamente fundamentadas e em aprendizado contínuo. Essa tríade traz em sua lógica intrínseca o potencial de melhorar a qualidade de vida da população e de fortalecer o panorama de políticas públicas no Brasil.

1.3. Eventos e Atividades – Ciclo 2023

Ao longo de 2023, no âmbito do SiMAPP, o IJSN protagonizou e fortaleceu a agenda de M&A, tanto em nível estadual quanto nacional. Esse compromisso foi evidenciado por meio do compartilhamento de experiências e aprendizados a partir da participação ativa em eventos científicos e de políticas públicas, bem como na recepção da delegação do Ministério da Economia e Finanças de Moçambique e na promoção de

um seminário nacional, refletindo a importância e o impacto do M&A na gestão pública capixaba.

O IJSN teve a oportunidade de apresentar, pelo quarto ano consecutivo, o SiMAPP na Semana de Avaliação gLOCAL, uma ação da Iniciativa de Avaliação Global (GEI), a qual reúne organizações e especialistas visando auxiliar governos a empregar evidências para fortalecerem seus sistemas de M&A.[2] No Brasil, tal evento internacional é organizado anualmente pelo Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV EESP CLEAR), ponto focal regional da gLOCAL.

Em 2023, o IJSN organizou e conduziu o evento online "Monitoramento e Avaliação (M&A): Integração, Expansão e Novas Perspectivas", no qual foram destacadas as experiências acumuladas pelo SiMAPP, incluindo o monitoramento dos Centros de Referência das Juventudes (CRJs) e as avaliações de impacto dos programas Nossa Bolsa e Reflorestar. Os resultados debatidos no evento, que contou com transmissão ao vivo pelo canal do IJSN no YouTube[3], refletem os avanços significativos na administração pública estadual, consequentes da aplicação eficaz das práticas de M&A.

Outra iniciativa marcante foi a recepção de uma comitiva do Ministério da Economia e Finanças de Moçambique. A visita dos representantes da delegação, membros da Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação (DNMA), objetivou compreender de perto o funcionamento do SiMAPP e os processos de planejamento e orçamento adotados no Espírito Santo. Essa interação internacional, parte integrante do programa "Gestão com Base em Evidência", também promovido pelo FGV EESP CLEAR, proporcionou uma troca de conhecimentos enriquecedora e alavancou oportunidades para futuras colaborações. A partir dessa ação, o IJSN reafirmou o compromisso em compartilhar informações qualificadas relativas à elaboração de políticas públicas baseadas em evidências e em difundir a cultura de M&A globalmente.[4]

---

[2] A edição de 2023 atraiu mais de 20.000 participantes de diversas partes do mundo, superando o número de 300 eventos em 53 países. Mais informações em: https://www.globalevaluationinitiative.org/pt-br/glocal-home.

[3] A gravação do evento está disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oL3vo-KFMys.

[4] Informações adicionais podem ser obtidas em: https://ijsn.es.gov.br/noticias/comitiva-de-mocambique-visita-estado-para-conhecer-o-simapp

O IJSN promoveu, ainda, o Seminário Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, reunindo presencialmente, em Vitória/ES, especialistas de diversos estados do país, com o propósito conjunto de compartilhar experiências relativas à utilização de evidências na gestão pública.[5] A programação do evento foi dividida em dois painéis.

O primeiro, abordando "Perspectivas para o Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Nacionais e Internacionais", contou com palestras de representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA), do Itaú Social, do FGV EESP Clear, do IPEA e do Banco Mundial.

Do segundo painel, intitulado "O Presente e o Futuro dos Sistemas de Monitoramento e Avaliação Subnacionais", participaram como palestrantes representantes do IJSN, da Fundação João Pinheiro (FJP), da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG - Niterói/RJ), do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), da Secretaria do Planejamento da Bahia, da Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão, e do Herkenhoff & Prates (H&P).

O evento, transmitido ao vivo pelo canal do IJSN no YouTube[6], reuniu de forma exitosa influentes atores de diversas localidades, promovendo a troca de aprendizados e fortalecendo a cultura de M&A.

Por fim, destaca-se que em 2023 houve a conclusão das pesquisas de avaliação de impacto do Programa Reflorestar, e de monitoramento dos Centros de Referência das Juventudes (CRJs). Em decorrência da publicação do decreto do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação para o ciclo de 2023, houve a adição de duas análises executivas, inserindo no SiMAPP o Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas – Rede Abraço e o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas. O ano foi marcado também pela continuidade dos Grupos Executivos de Trabalho, responsáveis pelo

[5] Mais informações podem ser acessas em: https://ijsn.es.gov.br/eventos/seminario-nacional-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas

[6] A gravação completa do Seminário Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas está disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=a-sHg9le-OM

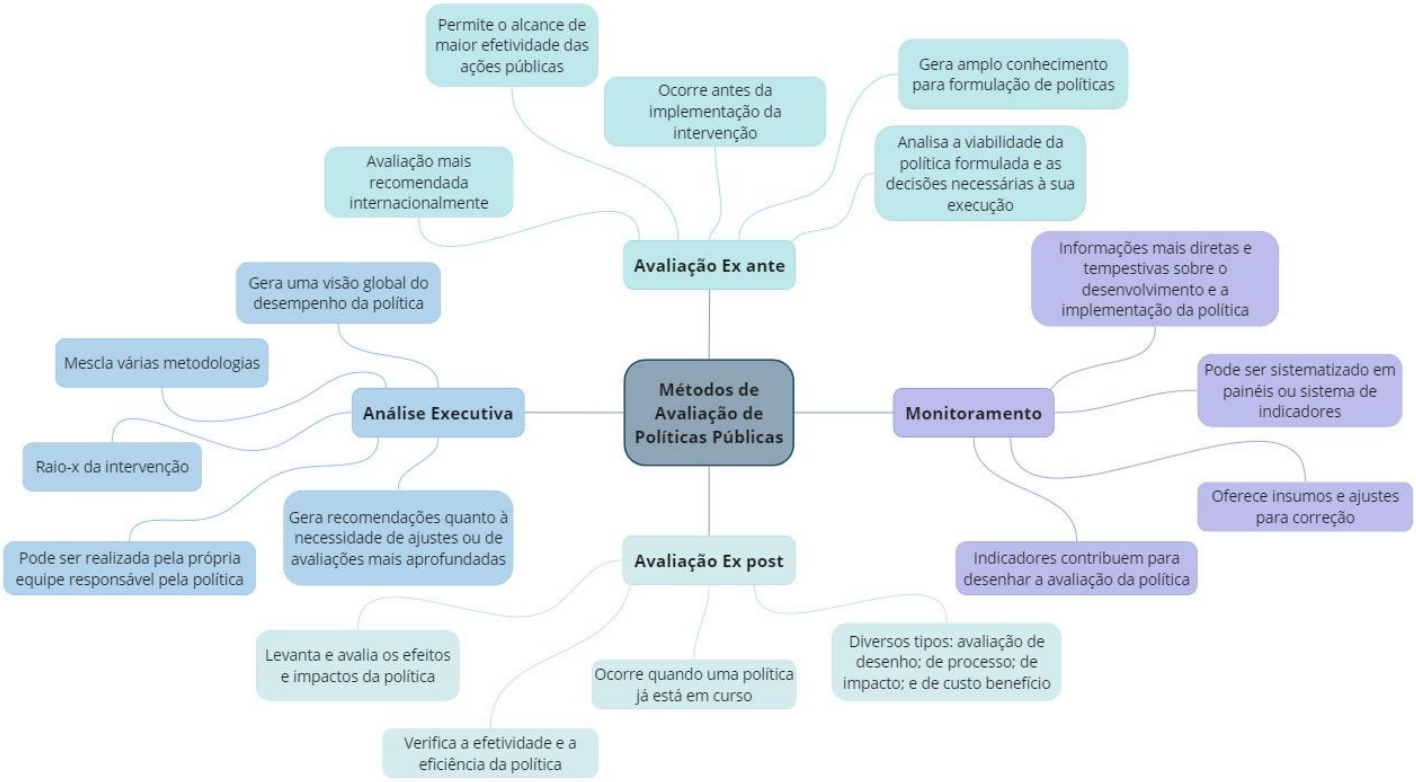
acompanhamento de cada projeto de pesquisa que consta no Plano Anual de Monitoramento e Avaliação.

2. PLANO ESTADUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE 2023

2.1. Mapa de Conceitos

A escolha entre os métodos de avaliação parte das características específicas de cada política e das perguntas que os atores interessados objetivam responder, observando os conceitos postulados pelo Guia para Avaliar Políticas Públicas (2018)[7], dispostos na Figura 2.1:

Figura 2.1 – Métodos de Avaliação de Políticas Públicas



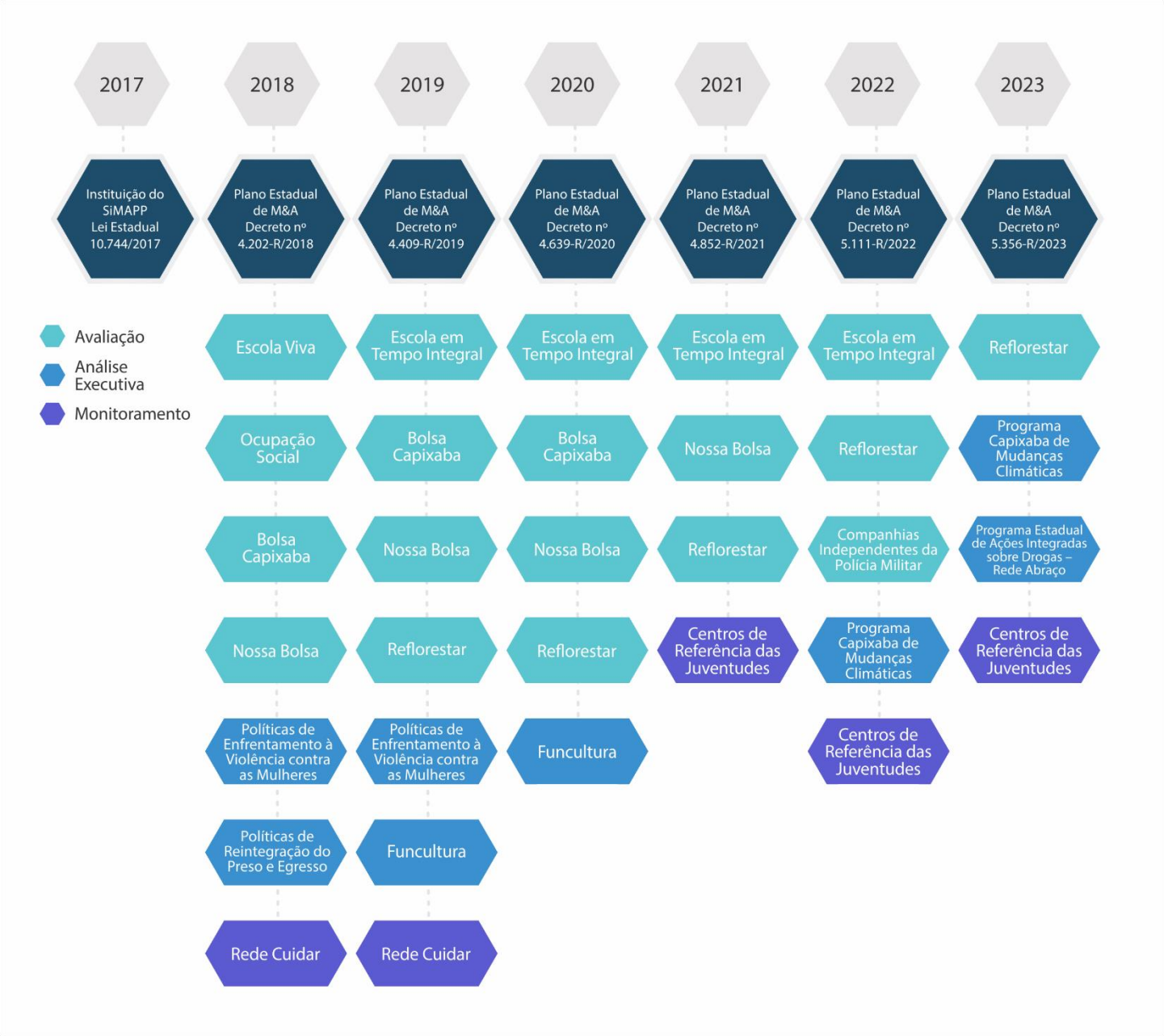
Fonte: Centro de M&A/IJSN.

[7] O Guia para Avaliar Políticas Públicas "é um roteiro prático com orientações sobre como planejar o monitoramento e a avaliação de políticas" visando "fornecer insumos e orientações (...) e contribuir para o processo de revisão e melhoria contínua das políticas públicas." Acesse o Guia em https://ijsn.es.gov.br/projetos-especiais/simapp/guia-para-avaliar-e-monitorar-politicas-publicas

2.2. Breve histórico e Ciclo de M&A Atual

Desde sua operacionalização, em 2018, seis políticas públicas foram avaliadas, cinco foram objeto de análises executivas e duas foram monitoradas, conforme pode ser observado na Figura 2.2, que detalha a linha do tempo das atividades realizadas desde a implantação do SiMAPP, agregando as políticas por categoria de análise.

Figura 2.2 – Ciclos de M&A do SiMAPP



Fonte: Centro de M&A/IJSN.

Os estudos de M&A do escopo do SiMAPP envolvem teorias e a operacionalização de métodos científicos sobre políticas públicas com alto nível de complexidade. Nesses primeiros anos de implementação do SiMAPP, alguns estudos transpassaram ciclos de M&A. Além disso, a experiência e os conhecimentos acumulados ao longo dos últimos anos possibilitaram o M&A de políticas públicas que não estava programadas nos decretos anuais do SiMAPP, como foi o caso das análises e pesquisas no âmbito da gestão de risco da pandemia da Covid-19.

Em 2023, o SiMAPP implementou o sexto ciclo de M&A, a partir da publicação do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, criado por meio do Decreto 5.356-R/2023. Neste novo ciclo, houve a conclusão da avaliação de impacto do Programa Reflorestar, e do monitoramento dos Centros de Referência das Juventudes (CRJs). Após análise prévia da CAE, foram adicionadas duas políticas públicas, inserindo no SiMAPP o Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas – Rede Abraço e o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, para as quais foram iniciadas análises executivas.

O Quadro 1 elenca as políticas públicas priorizadas no ciclo 2023, destacando a Área de Resultado a que estão associadas, o Órgão Finalístico correspondente e a metodologia empregada em cada projeto:

Quadro 2.1 – Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação - 2023

Política Pública	Área de Resultado	Órgão finalístico	Metodologia
Programa Reflorestar	Agricultura e Meio Ambiente	SEAMA	Avaliação de Impacto
Programa Capixaba de Mudanças Climáticas	Agricultura e Meio Ambiente	SEAMA	Análise Executiva
Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas – Rede Abraço	Proteção Social, Saúde e Direitos Humanos	SEG	Análise Executiva
Centro de Referência das Juventudes	Proteção Social, Saúde e Direitos Humanos	SEDH	Monitoramento

Fonte: Elaborado pela equipe técnica/2023.

O presente Relatório objetiva informar acerca do acompanhamento dos projetos selecionados para o ciclo 2023. Com o intuito de apresentar de forma concisa os resultados alcançados ao longo do ano pelo SiMAPP, as equipes de pesquisadores dos projetos de avaliação e monitoramento selecionaram as informações mais relevantes para a compreensão das atividades desenvolvidas, consistindo em: (i) natureza e características da política avaliada, (ii) metodologia empregada, (iii) resultados obtidos, e (iv) recomendações aos Órgãos Finalísticos (quando finalizados os projetos). As versões expandidas dos relatórios são publicadas no site oficial do IJSN, na seção de Estudos e Pesquisas do SiMAPP[8], reafirmando o compromisso do IJSN com a transparência e a disseminação do conhecimento.

Essa estrutura foi concebida com o intuito de tornar mais acessível a compreensão do público em geral sobre as evidências científicas, destacando como foram obtidas e quais eram os objetivos da política avaliada com base em seu desenho original. Ou seja, a abordagem simplificada de apresentação dos conhecimentos produzidos pelo SiMAPP visa atender às necessidades da sociedade capixaba em consonância a difusão da cultura de M&A. Com isso, as atividades realizadas se tornam públicas e acessíveis a todos os interessados, reafirmando o controle social sobre suas ações e aderindo plenamente ao princípio da transparência, um dos fundamentos que compõem o SiMAPP.

Em suma, além de resumir as realizações e os progressos do SiMAPP, este Relatório busca reiterar o comprometimento do governo estadual do Espírito Santo com a inovação, eficácia e eficiência na gestão pública, servir de inspiração para outras Unidades Federativas e contribuir para o fortalecimento do ecossistema de políticas públicas no Brasil.

[8] Acesse os Estudos e Pesquisas do SiMAPP em https://ijsn.es.gov.br/projetos-especiais-simapp-estudos-e-pesquisas

3. AVALIAÇÃO DE IMPACTO

3.1 Programa Reflorestar

Projeto coordenado por Pablo Medeiros Jabor

3.1.1. A Política

O programa Reflorestar é uma iniciativa governamental, fruto do alinhamento da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA) e da Secretaria Estadual de Agricultura, Aquicultura e Pesca (SEAG). Seu principal objetivo é manter, recuperar e ampliar a cobertura florestal, com geração de oportunidades e renda para o produtor rural por intermédio da adoção de práticas de uso amigável dos solos. De tal modo, criam-se estímulos para os proprietários de terra e agricultores adotarem sistemas produtivos e alternativas econômicas ambientalmente corretas e socialmente justas.

Os projetos e contratos são elaborados conjuntamente pelo produtor rural e por um técnico habilitado por meio da confecção de um mapa de uso atual e futuro da terra, visando a adequação da propriedade às exigências do Código Florestal. Durante o ano de 2017, foram investidos mais de R$ 10 milhões no programa e, a partir desse momento, a meta estabelecida foi a recuperação de 80 mil hectares até o final do ano de 2018 – 60 mil por meio do monitoramento e fiscalização da vegetação nativa em processo natural de regeneração e, outros 20 mil hectares, recorrendo às práticas verdes de restauração florestal.

3.1.2. Metodologia de Avaliação

A Avaliação do Programa Reflorestar tem como propósito contribuir para aumentar a eficiência do gasto orçamentário, informar aos cidadãos e gestores públicos sobre os meios de implementação da política e se obteve resultados práticos, a fim de melhorar o desempenho das ações de decisão e de aprendizagem por parte dos órgãos.

Este projeto tem por objetivo realizar a avaliação dos impactos ambientais e socioeconômicos ocorridos em decorrência da implantação do Programa Reflorestar. Em particular, a pesquisa busca avaliar os impactos da política de pagamentos de

serviços ambientais (PSA) no comportamento do produtor rural, no que se refere à adoção de práticas amigáveis do uso do solo, manutenção das áreas de regeneração vegetal e na variação da cobertura florestal, avaliar a qualidade e disponibilidade hídrica nas áreas atendidas pelo programa e, ainda, quais os motivos de desistência de proprietários em participar do programa.

As metodologias utilizadas são a avaliação de impacto não experimental e a avaliação qualitativa. A avaliação socioeconômica do programa foi feita em duas partes. Na primeira parte, foi elaborado um extenso questionário aplicado a proprietários rurais participantes do programa Reflorestar e um grupo de controle contendo perguntas sobre o programa Reflorestar e atividades realizadas nas propriedades. A segunda parte da avaliação correspondeu a uma análise dos impactos do programa sobre as economias dos municípios a fim de dimensionar efeitos de "equilíbrio geral" sobre as economias locais que possam ter extrapolado os pagamentos realizados aos proprietários.

Foram feitas entrevistas com participantes do programa Reflorestar e com um grupo de proprietários rurais não participantes que constituíram um grupo de controle. O questionário, preparado em conjunto com a SEAMA, contem oito seções, e cobre os seguintes tópicos: características do domicilio (família e geral), características da propriedade (própria, arrendada, etc.) e suas parcelas mais importantes, outras fontes de recursos (rendimentos) fora das atividades agropecuárias na propriedade, fontes de água (potável e para atividades agrícolas) usada na propriedade, percepção quanto a efeitos externos sobre a propriedade, conhecimento da Lei Florestal e satisfação com o programa Reflorestar (conhecimento do programa para não participantes).

As entrevistas foram feitas entre os meses de agosto e dezembro de 2018 por um time de 20 pesquisadores. Da meta inicial de 2160 entrevistas com participantes, foram realizadas 1390, ou seja 64,5% de cobertura do programa. Com relação ao grupo de controle, foram selecionadas 840 propriedades cadastradas no Cadastro Ambiental Rural (CAR) que fossem semelhantes a uma amostra de 840 participantes selecionados de acordo com a distribuição dos participantes nas bacias hidrográficas do estado.

Em relação ao efeito do programa na economia dos municípios, foi realizada a estimativa dos impactos do programa Reflorestar sobre as economias locais, decorrentes da movimentação causada pelos aportes financeiros dos contratos. A

análise foi feita em nível municipal, fazendo uso de informações a respeito do PIB municipal, arrecadação de impostos municipais, valor adicionado setorial (agricultura, indústria, serviços e administração pública), produção agropecuária e emprego. Essa estimativa permitiu dimensionar efeitos de equilíbrio geral sobre as economias locais que vão além dos pagamentos efetuados diretamente aos proprietários que aderem ao programa. A partir dessas estimativas, pôde-se obter uma medida do retorno social sobre as economias decorrente do programa.

A análise de qualidade e disponibilidade hídrica foi realizada a partir de histórico das redes da Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH), Agência Nacional de Águas (ANA), Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN) e Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) / Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), complementada com duas campanhas (período seco e chuvoso) em pontos de regiões não atendidas pelas redes de coleta e tratamento de água.

Para a análise do balanço hídrico do Espírito Santo, foi utilizada a classificação do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), publicado em 2018. Neste contexto, o Espírito Santo foi avaliado em duas situações, quanto aos níveis de comprometimento hídrico (aspecto quantitativo) e qualidade da água (aspecto qualitativo). Assim, o Estado pôde ser analisado em, pelo menos cinco aspectos, conforme Quadro 3.1.

Quadro 3.1 - Classificação quanto aos níveis de comprometimento hídrico no Espírito Santo

Classificação (%)	Descrição
<25%	Boa condição de disponibilidade; pouca atividade de gerenciamento é necessária, e a água é considerada um bem livre, que pode ser captada por qualquer empreendimento sem maiores consequências.
25 – 50%	situação potencialmente preocupante, devendo ser desenvolvidas ações de gerenciamento para solução de problemas locais de abastecimento.
50 – 75%	situação preocupante; a atividade de gerenciamento é indispensável, exigindo a realização de investimentos médios.
75 – 100%	situação crítica, exigindo intensa atividade de gerenciamento e grandes investimentos.
>100%	situação muito crítica, em que atividades de gerenciamento e de investimentos e realocação de demandas são necessárias de forma urgente.

Fonte: PERH/2018, adaptado pela equipe técnica/2019.

Também foram utilizados dados sobre a qualidade de água disponibilizados pela Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH). A partir dessas informações foram trabalhados 12 pontos de monitoramento distribuídos ao longo do território capixaba, denominados de “dados institucionais”, divididos em 8 pontos-tratamento e 4 pontos-controle. Foram organizados em dois períodos do ano, a saber, período seco e período chuvoso, considerando a classificação das estações seca e chuvosa para a região Sudeste do Brasil: Período Seco (13/08/2018 - 06/09/2018) e Período Chuvoso (14/01/2019 - 08/02/2019).

Além dos 12 pontos de qualidade de água da AGERH, foram feitas amostras em 57 pontos divididos em pontos-controle (8 pontos) e pontos-tratamento (49 pontos) ao longo do estado, sendo que os critérios de avaliação foram: a densidade de propriedades inscritas no Programa Reflorestar, curso d´água e acesso ao ponto amostral.

Foram medidos índices referentes à vazão fluvial, além de parâmetros físico-químicos da qualidade da água de acordo com a Resolução CONAMA 357 de 2005 e nas variáveis que a Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH) optou como padrões para os pontos de monitoramento.

A análise das mudanças quali-quantitativas sobre a Cobertura Florestal nas cerca de duas mil propriedades contempladas pelo Programa Reflorestar foi realizada a partir de Ortofotomosaico IEMA 2012/2015 digital com escala 1:10.000, bem como a sua comparação com as classes de uso do solo obtidas a partir do imageamento por satélite que foi adquirido no âmbito do Projeto de Avaliação do Programa Reflorestar, referente aos anos de 2019 e 2020. A mesma comparação foi realizada com um conjunto de propriedades rurais com características físicas semelhantes às participantes do programa, chamadas de grupo de controle. O recorte temporal proposto está relacionado ao período do Ortofotomosaico que serviu como base para o Mapeamento de Uso e Cobertura da Terra de 2012-2015 (IEMA), realizado para o Estado do Espírito Santo e utilizado para a geração da linha de base dos resultados.

Além das comparações gerais, as propriedades que tinham mais de 50% de sua área classificadas como "Cultivo Agrícola - Banana", "Cultivo Agrícola - Café", "Cultivo Agrícola - Cana-De-Açúcar", "Cultivo Agrícola - Coco-Da-Baía", "Cultivo Agrícola -

Mamão", "Pastagem", "Reflorestamento - Eucalipto", "Reflorestamento - Seringueira" foram tratadas como propriedades que tinham cultivo predominante direcionadas à alguma cultura.

Cabe destacar que, inicialmente, o mapeamento de uso do solo realizado em atendimento às necessidades originárias do projeto estava restrito à cobertura de 2,5% do território integral do Estado. Esta é a área ocupada pelas propriedades atendidas pelo programa, bem como as propriedades do grupo de controle. Assim, não seria possível a realização de outras análises, além das previstas no Programa Reflorestar. De tal forma, ainda em 2022, foi identificada a excepcional oportunidade de expandir a área total coberta pelo plano de avaliação, bem como do conhecimento em si, e aprovado o termo aditivo de sua prorrogação, amplificando-se, por consequência, o mapeamento de uso do solo para todo o território do Estado do Espírito Santo e viabilizando ações diversas para além do próprio projeto.

O mapeamento da totalidade do Estado do Espírito Santo foi finalizado em agosto de 2022. Este produto permite estender a capacidade compreender as dinâmicas de uso e ocupação da terra, bem como, com base nas informações que serão geradas, atualizar os produtos já existentes, como o Atlas da Mata Atlântica do ES.

3.1.3. Os Resultados

Para a confecção dos mapas de Uso e Ocupação da Terra dentro das propriedades do Programa Reflorestar foram definidas 7 classes fixas de maior interesse: Mata Nativa; Mata Nativa em Estágio de Regeneração; Solo Exposto; Macega; Cultivo agrícola - Outros Cultivos Permanentes; Cultivo Agrícola - Outros Cultivos Temporários e Pastagem, além de 3 classes com a maior significância (porcentagem), de modo que as 15 classes restantes foram agrupadas em Outras Classes.

O mapeamento da cobertura vegetal nativa e uso da terra foi realizado pela equipe de dez analistas treinados e pesquisadores do Projeto de Avaliação do Programa Reflorestar, sobre as imagens de satélite KOMPSAT de alta resolução (Figura 3.1). Parte da equipe de mapeamento atuou nos mapeamentos de uso e cobertura do solo realizados anteriormente (sobre as ortofotos capturadas entre 2007 e 2008, e aquelas referentes aos anos de 2012 a 2015) e utilizou a mesma metodologia de 2012-2015 a

fim de preservar a consistência dos resultados, reprodutibilidade, compatibilidade e integração de dados, garantindo a eficiência e economia de recursos e possibilitando a comparação dos estudos.

Foram utilizados procedimentos de análise interpretativa (fotointerpretação) e vetorização de limites entre classes. Os analistas realizaram a interpretação visual das imagens a partir das características do terreno e identificando as classes de interesse, como cobertura vegetal nativa, áreas agrícolas, áreas urbanas, corpos d'água, entre outras.

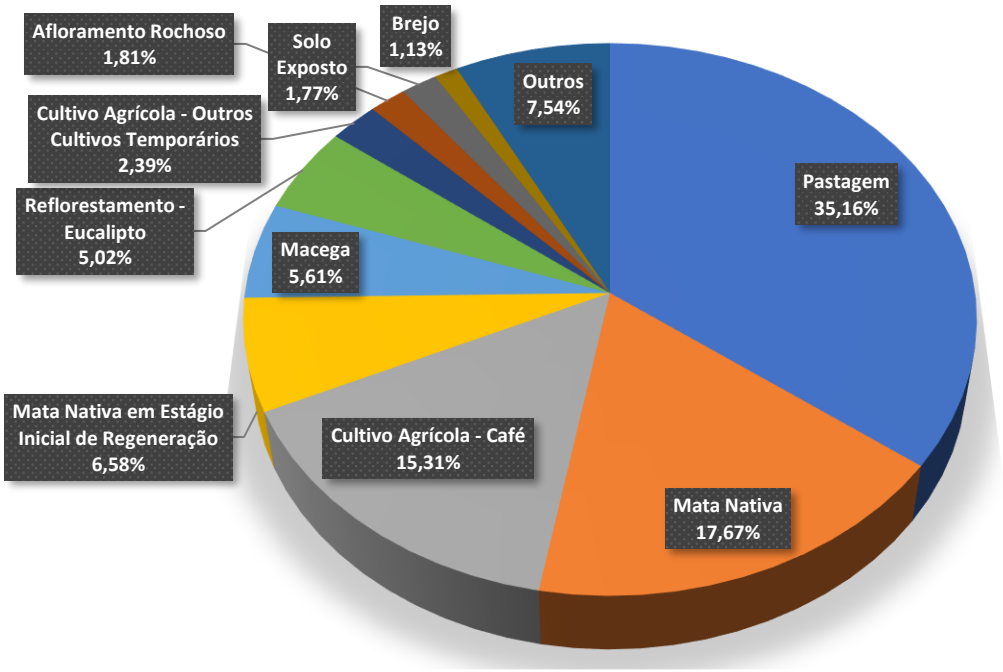
Figura 3.1 - Mosaico de imagens Kompsat Para o Espírito Santo, adquiridas entre Julho de 2019 a Junho de 2020.

Fonte: Elaborado pela equipe técnica/2023.

A partir do cálculo da porcentagem de área das classes de Uso e Ocupação, de 2012 a 2015 (Figura 3.2), dentro das propriedades participantes do programa ao longo do estado, foi possível observar a predominância da Pastagem, correspondendo a 35,16%, seguido de Mata Nativa com 17,67%, Café (15,31%) e Mata Nativa em Estágio

Inicial de Regeneração (6,58%), que juntos correspondem a 74,72% das propriedades participantes do programa.

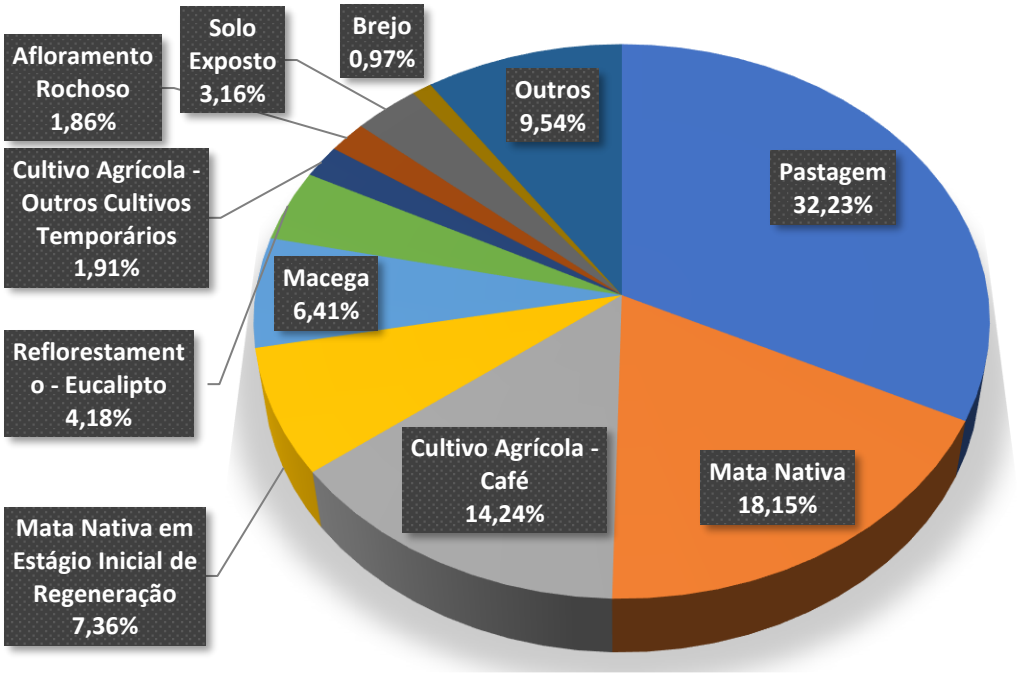
Figura 3.2 - Uso e ocupação da Terra (2012 a 2015) nas propriedades participantes do programa Reflorestar até o ano de 2017 ao longo do estado.



Fonte: Elaborado pela equipe técnica/2023.

A partir do cálculo da porcentagem de área das classes de Uso e Ocupação, de 2019 a 2020 (Figura 3.3), dentro das propriedades participantes do programa ao longo do estado, foi possível observar a predominância da Pastagem, correspondendo a 32,23%, seguido de Mata Nativa com 18,15%, Café (14,23%) e Mata Nativa em Estágio Inicial de Regeneração (7,36%), que juntos correspondem a 71,98% das propriedades participantes do programa.

Figura 3.3 - Uso e ocupação da Terra (2019 a 2020) nas propriedades participantes do programa Reflorestar até o ano de 2017 ao longo do estado.



Fonte: Elaborado pela equipe técnica/2023.

Considerando que juntas, as propriedades participantes possuem uma área total de 35.5 mil hectares, as áreas de mata (mata nativa e mata nativa em estágio inicial) evoluíram de cerca de 8.6 mil hectares para 9.1 mil hectares.

Os resultados indicam que o programa Reflorestar teve um impacto positivo para as propriedades atendidas, promovendo a recuperação florestal e reduzindo as áreas de pastagem ao longo do tempo. Entre as propriedades participantes do programa, foi observado aumento de mais de 11,85% de mata nativa em estágio inicial e um incremento de 14,26% de macega, ante reduções de -14,20% e -0,06% para as respectivas classes nas propriedades de tratamento. Ao considerar macega o primeiro estágio de formação florestal, pode-se falar do potencial aumento de 26% de mata nas áreas de implantação do Programa. O aumento maior na classe de mata nativa em estágio inicial de regeneração nas propriedades de tratamento, sugere que a iniciativa contribui para a restauração ambiental da área e deixam claro que o grupo de

propriedades que aderiram ao Projeto Reflorestar possuem, em geral, maior taxa de recuperação de florestal se comparado ao grupo de propriedades de controle.

Os resultados referentes à avaliação hídrica, por sua vez, representam uma importante linha de base para comparações futuras, visto que os efeitos do reflorestamento na qualidade e quantidade de água se tornarão mais bem observáveis quando a cobertura vegetal adquirir robustez.

Em relação à avaliação socioeconômica, os resultados mostraram que ambos os grupos de entrevistados (tratamento e controle) têm perfil socioeconômico parecido: são predominantemente homens (80% entre os tratados e 85% entre os controles), de meia idade (55 anos nos dois grupos), vasta experiência na agricultura (41 anos entre os tratados e 40 entre os controles), sem instrução/ensino fundamental não completo (46% entre os tratados e 52% entre os controles) e renda de 1 a 3 salários mínimos (40% entre os tratados e 43% entre os controles). Os participantes do programa mostraram um elevado grau de satisfação com o programa (66% estão satisfeitos ou muito satisfeitos) além de grau de conscientização a respeito da importância de sua contribuição individual para a preservação do meio ambiente maior que o observado no grupo de controle (52% entre os tratados e 46% entre os controles). A grande maioria deles (95%) recomendaria aos vizinhos que participem do programa.

Apesar destes aspectos extremamente positivos para o programa, por outro lado, muitos participantes ainda se mostram pouco informados sobre as modalidades do programa que geram renda (agroflorestal, silvipastoril ou floresta de manejo) e indicaram que os recursos recebidos foram relativamente baixos, não sendo suficientes para investir em outras atividades ou contratação de mão de obra adicional.

Os resultados econométricos encontrados na avaliação do impacto do programa nas economias municipais indicam que o Programa Reflorestar não foi capaz, até o momento, de produzir efeitos dinamizadores notáveis sobre as economias dos municípios nos quais houve adesão. A estimação foi calculada para o nível de atividade dos municípios (PIB), arrecadação e para componentes setoriais do valor adicionado (agropecuária, indústria, serviços e administração pública). Os efeitos observados são positivos para quase todas as variáveis, porém não significativos. Apenas o valor adicionado da agropecuária apresentou coeficiente com sinal negativo, indicando que o

programa pode ter reduzido levemente o valor adicionado nessa variável em aproximadamente R$ 2,89 milhões, porém sem significância estatística. Tal resultado não chega a ser surpreendente quando se considera a reduzida dimensão do programa frente aos municípios tratados. Com efeito, os pagamentos anuais do programa alcançaram no máximo o valor de 0,17% do PIB municipal do município de Mucurici no ano de 2016. Portanto, a pequena dimensão do programa torna os efeitos sobre as economias locais bastante reduzidos.

3.1.4. Recomendações para os Órgãos Finalísticos

1. O programa deve ser continuado e, se possível, ampliado.
2. Recomenda-se avaliar a possibilidade de aumentar o valor pago ao produtor rural.
3. Com a avaliação hídrica deste estudo como linha de base, sugere-se a realização de novas coletas de dados sistemáticas nas mesmas estações para comparações futuras.
4. Recomenda-se realizar capacitações com os produtores rurais sobre as modalidades do programa que geram renda (agroflorestal , silvipastoril ou floresta de manejo).

4. ANÁLISE EXECUTIVA

4.1 Programa Capixaba de Mudanças Climáticas

Projeto coordenado por Pablo Medeiros Jabor

4.1.1. A Política

As mudanças climáticas são transformações a longo prazo na temperatura e clima que podem ser consequências naturais ou antrópicas. As atividades humanas levam à liberação de gases de efeito estufa com a queima de combustíveis fósseis como carvão, petróleo e gás, desmatamento de terras e florestas, aterros sanitários, energia, transporte e agricultura. Segundo Margulis (2020), trata-se de atividades ligadas ao

consumo de energia e, assim, à emissão de gases de efeito estufa (GEE), que contribuem para o acúmulo de CO_2 na atmosfera e causam as mudanças climáticas na terra.

As consequências da mudança do clima se manifestam localmente. Embora sejam comumente percebidas como uma questão global, seu impacto tem caráter regional, influenciando os meios de subsistência locais e as atividades econômicas, além de aumentar os riscos à saúde humana e a outros sistemas ambientais, sociais e econômicos. Com isso em vista, o Brasil promulgou a Lei Federal n° 12.187/2009, instituindo a Política Nacional sobre Mudança do Clima, para promover a adaptação por meio das três esferas da Federação, com a participação e colaboração de agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários.

Em âmbito subnacional, alguns estados e municípios vêm avançando nessa agenda e já desenvolveram seus planos de adaptação. O Espírito Santo possui, desde 2010, a Política Estadual de Mudanças Climáticas, por meio da Lei 9.531/2010, que estabelece o compromisso do estado para enfrentar o desafio das mudanças climáticas globais, dispor sobre as condições para as adaptações necessárias aos impactos delas derivadas, bem como contribuir para estabilizar a concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera, promovendo o desenvolvimento sustentável.

Estabelecendo uma estrutura de governança para elaboração de políticas públicas e cooperação com entidades públicas e privadas para realização de medidas de mitigação do impacto das mudanças climáticas, foi criado o Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas (FCMC), por meio do Decreto n° 4.503, de 20 de setembro de 2019. Ainda, ficou instituída a Comissão Estadual de Mudanças Climáticas (CEMC), em reunião ordinária do FCMC realizada em 11 de janeiro de 2021.

Alinhado com FCMC, o Governo do Estado cria em 2023, o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas (Decreto nº 5.387), com o objetivo de coordenar e integrar ações e políticas públicas voltadas à mitigação e adaptação as mudanças climáticas. Estão entre os objetivos do Programa Capixaba de Mudanças Climáticas:

I - Contribuir para redução ou estabilização da concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera, promover condições para mitigação e adaptação aos impactos derivados das mudanças climáticas, fortalecer a resiliência dos municípios frente aos eventos extremos;

II - Promover articulação e facilitar a prevenção, a preparação e a resposta aos desastres decorrentes de eventos climáticos extremos;

III - Promover o desenvolvimento sustentável dos municípios e a redução dos impactos ambientais causados pelas mudanças climáticas, mitigando as consequências da incidência de chuvas extremas e períodos de déficit hídrico.

4.1.2. Metodologia de Avaliação

O projeto Análise Executiva da Estratégia de Mitigação do Programa Capixaba de Mudanças Climáticas teve início em 31 de outubro de 2023, visando a analisar, especificamente, todos os projetos e ações de mitigação previstos no Programa Capixaba de Mudanças Climáticas. A análise dos projetos de mitigação envolve grande complexidade devido a sua estrutura de governança e quantidade de ações, fazendo-se fundamental a sua avaliação no âmbito do SIMAPP.

A Análise Executiva é uma avaliação utilizada para gerar uma visão global do desempenho da política, mesclando várias metodologias. As etapas da Análise Executiva incluem:

1. A caracterização da política: realização de uma descrição breve da política em questão, incluindo o problema que pretende combater, a base legal, objetivos de curto e longo prazo e critérios de focalização do público-alvo.

2. Diagnóstico do Problema: identificação mais detalhada, avaliando se o problema a ser resolvido está bem definido; se existem dados acerca do problema; se os objetivos, resultados esperados e ações estão claros.

3. Desenho: orientações para elaborar o modelo lógico da política, caso ela ainda não possua, descrevendo insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Assim é possível análise da relação entre as causas do problema, as ações propostas e os resultados esperados.

4. Processos: análise dos processos que envolvem a implementação da política, incluindo se a operação seguiu conforme o planejado; se os insumos foram suficientes; se as atividades programadas foram realizadas; se os fornecedores entregaram os serviços previstos; e se o cronograma original foi cumprido.

5. Percepção dos Beneficiários: coleta de dados quanto à satisfação dos beneficiários sugere-se orientações para a elaboração de questionários e a realização de entrevistas/grupos focais com beneficiários: quando usar, como planejar, como conduzir, entre outros.

6. Resultados da Política: são analisadas questões relacionadas à entrega dos produtos da política, assim como de seus resultados. Além disso, é nessa etapa que são consideradas as informações quanto à cobertura e focalização da população-alvo, além de considerações quanto aos custos.

7. Análise Crítica e Recomendações: ferramenta de planejamento para analisar de forma crítica os componentes da política com base em todas as informações levantadas durante a análise executiva, de modo a embasar as recomendações que serão feitas.

4.1.3. Os Resultados

Inicialmente, está prevista a análise dos seguintes projetos:

1. Plano Integrado de Sustentabilidade para os Parques Estaduais (prioridade 1);
2. Plano Estadual de Mudanças Climáticas – Plano de Descarbonização (prioridade 2);
3. Execução do Plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono) + ES (prioridade 3);
4. Mobilidade Elétrica;
5. PROESAM - Programa Estadual de Sustentabilidade Ambiental e Apoio Municipal;
6. Modernização do Sistema Transcol (Programa Mobilidade Urbana) – 50 ônibus elétricos;
7. Programa de Geração de Energias Renováveis – Gerar (prioridade 5);
8. Locação de Ativos Para Geração de Energia Fotovoltaica;
9. Implantação de Geração de energia Solar nos Terminais do Transcol e Rodoviária de Vitória;
10. Reflorestar;
11. Gás Para Mover;
12. Qualidade Ambiental.

No momento está sendo realizada a capacitação da equipe de bolsistas selecionados, que foram escolhidos por meio de um processo seletivo baseado em dois editais lançados em janeiro de 2024 e publicados no site do IJSN. Os editais exigiam que os candidatos tivessem curso superior, além de no mínimo 4 (quatro) anos de experiência em áreas como Agronomia, Biologia, Ecologia, Geografia, Geologia, Engenharias, Oceanografia, Administração e Economia.

O processo de seleção dos bolsistas envolveu a análise detalhada dos currículos e experiências profissionais. Após essa primeira etapa, os candidatos passaram por entrevistas individuais, onde puderam demonstrar suas habilidades e conhecimentos específicos relacionados ao escopo do projeto.

Após a avaliação de todas as etapas, foram selecionados cinco bolsistas qualificados para integrar a equipe do projeto. Esses bolsistas agora estão passando por uma fase de capacitação, na qual estão sendo fornecidos treinamentos específicos relacionados aos objetivos e metodologias do projeto, bem como orientações sobre os procedimentos e ferramentas que serão utilizados durante a análise executiva dos projetos de mitigação do Programa Capixaba de Mudanças Climáticas.

4.2 Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas – Rede Abraço

Projeto Coordenado por Thiago de Carvalho Guadalupe

4.2.1. A Política

O Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas - Rede Abraço foi lançado no primeiro governo de Renato Casagrande (2011-2014) e passou por um processo de reformulação a partir de 2019, sendo relançado com a revisão de suas diretrizes em 2020. A nova versão foi concebida no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH), sendo desenvolvida pela Subsecretaria de Estado de Políticas sobre Drogas (SESD) [9] .

[9] Em 2022, a SESD foi transferida para a Secretaria de Estado do Governo (SEG).

O documento de formulação do Programa foi construído pela SESD e amparou-se em questões levantadas por diferentes atores que compõem a Política sobre Drogas no estado do Espírito Santo, tais como o Conselho Estadual sobre Drogas (COESAD), e participantes dos eventos formativos realizados, ao longo de 2019 e início de 2020, pela SESD.

Na nova gestão, conforme a SESD, a Rede Abraço conquistou "robustez institucional" com a publicação de atos normativos[10] relevantes para sua organização, bem como cresceu em termos estruturais, figurando hoje como um programa prioritário do Governo do Estado, tendo sido por isso inserido no Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SIMAPP).

O Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas tem como objetivos centrais prestar acolhimento, cuidado e tratamento às pessoas com problemas advindos do uso de drogas lícitas e ilícitas e seus familiares, bem como fortalecer os fatores protetivos para o uso de substâncias psicoativas (SPAs) por meio de ações preventivas. Neste sentido, foi estabelecido como público-alvo das intervenções pessoas com problemas decorrentes do uso de SPAs e seus familiares. Não obstante, verifica-se por meio dos documentos oficiais disponíveis que o Programa também define como público-alvo "todos os setores sociais", dado que visa promover ações preventivas de caráter universal (por exemplo, campanhas nos meios de comunicação e promoção de eventos educativos), tencionando prevenir o uso de SPAs pela população de maneira ampla (SESD, 2020a).

A garantia do acesso ao tratamento adequado às pessoas com demandas decorrentes do uso de drogas será norteada pelo que determina a Lei nº 11.343/2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad, visando a "articular, integrar, organizar e coordenar as atividades de prevenção, tratamento e reinserção social" (BRASIL, 2006).

[10] Cf. Leis, Decretos e Portarias referentes à Política Estadual sobre Drogas disponíveis no *site* do Observatório Capixaba de Informações sobre Drogas: https://ocid.es.gov.br/leis-e-decretos Acesso em: 19 jan. 2024.

O Programa organiza-se em torno de quatro eixos, quais sejam: 1) prevenção aos agravos advindos do contato com o uso de drogas lícitas e ilícitas, entendida como potencialização dos fatores protetivos e diminuição dos fatores de risco para o contato com drogas; 2) oferta de cuidado e tratamento para aquelas pessoas que tenham desenvolvido problemas no contato com substâncias psicoativas; 3) reinserção social a ser constituída como um esforço contínuo de fortalecimento de vínculos do sujeito com a comunidade; 4) e constituição de um programa sistemático de estudos, pesquisas e avaliações tanto da questão da droga na sociedade capixaba, quanto das próprias ações empreendidas pelo presente Programa (SESD, 2020a).

4.2.2. Metodologia de Avaliação

No decorrer dos anos, as metodologias de monitoramento e avaliação (M&A) passaram a ser introduzidas como possibilidade para produção de evidências sobre a efetividade ou não das políticas públicas. E também para elevar o padrão de qualidade do serviço e a eficiência do gasto público (IJSN, 2018).

O Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas - Rede Abraço será avaliado a partir da metodologia de Análise Executiva, tendo como referência principalmente o Guia produzido pelo Instituto Jones do Santos Neves, intitulado "Avaliação ao alcance de todos: análise executiva" (IJSN, 2018). A Análise Executiva é um tipo de avaliação *ex post* - de intervenções já em andamento - que tem como objetivo apresentar uma visão geral sobre o desempenho da política pública demandando poucos recursos, podendo ser realizada pela própria equipe responsável pela política ou auxiliada por pesquisadores externos.

O principal intuito da Análise Executiva é fazer recomendações quanto à continuidade da política e à realização de avaliações adicionais mais aprofundadas. Esse tipo de avaliação lança mão de informações disponíveis, tais como registros, documentos e dados oficiais, incluindo os de monitoramento da política e as informações obtidas junto aos gestores e equipe responsável pela execução das ações. Tais informações podem ser complementadas por instrumentos de coleta de dados primários como entrevistas e grupos focais com os beneficiários da política, por

exemplo. Neste sentido, a intenção é avaliar as dimensões de desenho, operação e resultados da política, visando responder, principalmente, às seguintes questões:

> (i) O desenho da política é consistente com seus objetivos e adequado à solução dos problemas-alvo? (ii) As atividades executadas são consistentes com o desenho? (iii) O programa tem impactos causais sobre as dimensões esperadas? Quais as magnitudes desses impactos? Ademais, o programa tem impactos causais não esperados, sobre outras dimensões? e (iv) Qual o custo necessário para se alcançar o resultado obtido? Os benefícios gerados pelos impactos causais da política compensam os custos incorridos? (IJSN, 2018, p.09).

Conforme o Guia mencionado acima, a Análise Executiva é composta de oito etapas, a saber: caracterização da política; diagnóstico do problema; desenho; processos; percepção dos beneficiários; resultados da política; análise crítica; e recomendações.

4.2.3. Os Resultados

O objetivo, neste primeiro momento, foi compreender de modo aprofundado a metodologia proposta pela pesquisa e construir a caracterização do Programa. Para a realização da primeira etapa da Análise Executiva, intitulada "Caracterização", foi identificada, analisada e sintetizada literatura relevante a respeito da metodologia da Análise Executiva e do Marco Lógico. Paralelamente, foram coletados registros e documentos oficiais do Programa por meio do *site* do Observatório Capixaba de Informações sobre Drogas (OCID)[11], notadamente o documento de formulação do Programa (SESD, 2020a), os Relatórios de Indicadores dos anos 2022 e 2023, o Plano Geral de Reinserção Social e o Projeto Básico da Equipe Psicossocial Volante. Além disso, foram consideradas fontes importantes as notícias e artigos publicados no *site* acima mencionado, principalmente aqueles de autoria do Subsecretário de Estado de Políticas

[11] https://ocid.es.gov.br/

sobre Drogas. Destaca-se, ainda, a realização de uma entrevista com a equipe gestora e implementadora do Programa em novembro de 2023.

Neste primeiro trimestre de execução da pesquisa também foi realizada a revisão da literatura especializada, seguindo o cronograma proposto, constituindo na pesquisa, leitura, análise e síntese de textos (teses, dissertações, livros, artigos e legislações) sobre os seguintes conteúdos: políticas públicas sobre drogas; paradigmas do proibicionismo e do antiproibicionismo; a questão da "guerra às drogas"; modelos explicativos para o uso de substâncias psicoativas; fatores de proteção e de risco relacionados ao uso de substâncias psicoativas em diferentes níveis ecológicos e faixas etárias; levantamentos sobre o uso de drogas pela população brasileira; relatórios brasileiros sobre drogas; diretrizes internacionais sobre prevenção ao uso de drogas do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). A revisão bibliográfica fundamenta a Caracterização do Programa e, sobretudo, a etapa seguinte da Análise Executiva, a saber, Diagnóstico do Problema, a qual está atualmente em desenvolvimento. A Caracterização do Programa será apresentada de forma resumida a seguir.

Caracterização

O Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas - Rede Abraço foi lançado e implementado pela primeira vez em 2013 no contexto do primeiro mandato do governador Renato Casagrande (2011-2014), tendo sido reformulado ao longo do ano de 2019 e relançado em 2020 com novas diretrizes. A atual versão foi desenvolvida pela Subsecretaria de Estado de Políticas sobre Drogas (SESD) e buscou se amparar em questões levantadas por diferentes atores que compõem a Política sobre Drogas no estado do Espírito Santo, tais como o Conselho Estadual sobre Drogas (COESAD) e participantes (por exemplo, estudiosos e trabalhadores da área) dos eventos formativos realizados pela SESD ao longo de 2019 e início de 2020.

O Programa direciona suas intervenções aos "*problemas advindos do contato com as chamadas drogas psicoativas* (lícitas e ilícitas), ou substâncias psicoativas (SPAs), que são aquelas que têm a capacidade de alterar os processos psicológicos como a consciência, memória, humor, fluxo de pensamento", entendendo a questão do uso de

drogas como sendo *complexa* e *multifatorial* (SESD, 2020a, p. 9, grifo nosso). À vista disto, foi estabelecido como público-alvo das intervenções pessoas com problemas decorrentes do uso de SPAs e seus familiares. Não obstante, verifica-se por meio dos documentos oficiais disponíveis que o Programa também define como público-alvo todos os setores sociais, dado que visa promover ações preventivas de caráter universal, tencionando prevenir o uso de SPAs pela população de maneira ampla.

Partindo da ideia de que a questão do uso de drogas é complexa, multifatorial e não só de saúde, mas também social e de direitos humanos, o Programa defende ações que levem em consideração a corresponsabilidade entre Estado, sociedade e comunidade. Neste sentido, pretende contribuir para o fortalecimento das redes de atenção à saúde e socioassistenciais, buscando a aproximação com a gama de serviços que compõem as municipalidades e a transversalização dessas redes com as demais políticas públicas, compreendendo ainda que:

> As políticas públicas voltadas para a temática devem ampliar as opções de tratamento e abordagem e prever uma gama de ações e iniciativas intersetoriais e integradas, que se *complementem* e conformem uma rede de cuidados e proteção. Além da perspectiva da assistência à saúde da pessoa que faz uso nocivo de drogas, é fundamental que a abordagem ao usuário contemple estratégias não focadas apenas em procedimentos, mas na *garantia de cidadania e respeito aos direitos humanos* (SESD, 2020a, p.7, grifo nosso).

Vê-se que o Programa busca ir além do cuidado assistencial às pessoas que fazem uso problemático de drogas, prevendo também ações desenvolvidas com outros setores e organizações governamentais e não governamentais e ações de articulação e fortalecimento da rede assistencial existente. Saúde, assistência social, justiça, esporte, cultura, direitos humanos, movimentos e associações organizadas da sociedade civil são setores que, em princípio, constituem a rede. Destaca-se que esse modo de atuação tem relação com o entendimento acerca do problema que o Programa tenciona prevenir e minimizar - um problema complexo, multicausal.

Partindo desse entendimento da questão do uso de substâncias, o Programa defende a centralidade do *fortalecimento dos condicionantes e determinantes de saúde* e da defesa do direito à qualidade de vida da população e o respeito à dignidade da pessoa humana como um meio para enfrentar essa questão (SESD, 2020a, p.12). Os

Determinantes Sociais de Saúde (DSS), conforme a Organização Mundial da Saúde (OMS), são determinantes estruturais e condições da vida cotidiana responsáveis pela maior parte das iniquidades em saúde entre os países e internamente. Eles incluem a distribuição de poder, renda, bens e serviços e as condições de vida das pessoas, e o seu acesso ao cuidado à saúde, escolas e educação; suas condições de trabalho e lazer; e o estado de sua moradia e ambiente.

Segundo o modelo de Dahlgren e Whitehead (1991), os DSS estão dispostos em diferentes camadas, segundo seu nível de abrangência, desde uma camada mais próxima aos determinantes individuais até uma camada distal onde se situam os macrodeterminantes, como se observa na Figura 4.1. Os indivíduos estão na base do modelo, com suas características individuais de idade, sexo e fatores genéticos que exercem influência sobre seu potencial e suas condições de saúde. Na camada imediatamente externa aparecem o comportamento e os estilos de vida individuais. Esta camada está situada no limiar entre os fatores individuais e os DSS, pois os comportamentos dependem não apenas das opções feitas pelas pessoas, mas também de DSS, como acesso a informações, propaganda, pressão de pares, possibilidades de acesso a alimentos saudáveis e espaços de lazer, entre outros.

A camada seguinte destaca a influência das redes comunitárias e de apoio, em que a maior ou menor riqueza expressa o nível de coesão social que é de fundamental importância para a saúde da sociedade como um todo. No próximo nível, estão representados os fatores relacionados a condições de vida e de trabalho, disponibilidade de alimentos e acesso a ambientes e serviços essenciais, como saúde e educação, apontando que as pessoas em desvantagem social apresentam diferenciais de exposição e de vulnerabilidade aos riscos à saúde, como consequência de condições habitacionais inadequadas, exposição a condições mais perigosas ou estressantes de trabalho e acesso menor aos serviços. No último nível, enfim, estão situados os macrodeterminantes que possuem grande influência sobre as demais camadas e estão relacionados às condições econômicas, culturais e ambientais da sociedade. Defender o fortalecimento dos DSS, como faz o Programa analisado, significa compreender que os problemas relacionados ao uso de drogas são resultado de um conjunto complexo de

fatores, os quais têm relação não só com os indivíduos, mas também com os cenários em que estão inseridos. Por conseguinte, a prevenção precisa envolver diferentes setores do poder público e da sociedade.

Figura 4.1 - Modelo de determinação social da saúde proposto por Dahlgren e Whitehead (1991)

Fonte: Akerman e Moysés (2020)

Tendo em vista essa concepção a respeito do problema que pretende minimizar, o Programa traçou três objetivos gerais, a saber: 1) promover o bem-estar de pessoas com problemas decorrentes do uso das chamadas drogas psicoativas ou substâncias psicoativas, proporcionando-lhes a garantia do acesso ao tratamento adequado; 2) fortalecer, por meio de ações de prevenção, os fatores protetivos para o uso de substâncias químicas; 3) constituir vias institucionais sólidas que consolidem as ações no campo do atendimento aos problemas decorrentes do uso de substâncias psicoativas como política pública, garantindo autonomia funcional e continuidade dos serviços e programas. Esses objetivos estão norteados pelo que preconiza a Lei Nº 11.343/2006, que tenciona "articular, integrar, organizar e coordenar as atividades de prevenção, tratamento e reinserção social" (BRASIL, 2006). No Quadro 4.1 são explicitados, também, os sete objetivos específicos definidos pelo Programa.

Quadro 4.1 - Objetivos gerais e específicos do Programa Rede Abraço

Objetivos gerais	**Objetivos específicos**
1. Prestar acolhimento, cuidado e tratamento às pessoas com problemas advindos do uso de drogas lícitas e ilícitas e seus familiares.	1. Criar mecanismos para difusão de informações sobre a questão das drogas na sociedade.
2. Fortalecer, via ações de prevenção, os fatores protetivos para o uso de substâncias químicas.	2. Promover ações formativas e educacionais destinadas a pessoas de todos os segmentos sociais com o objetivo de formar multiplicadores, os quais possam agir como fomentadores de fatores protetivos.
3. Constituir vias institucionais sólidas e que consolidem as ações no campo do atendimento aos problemas decorrentes do uso de substâncias psicoativas como política pública, garantindo autonomia funcional e continuidade dos serviços e programas.	3. Constituir um campo de ações sistemáticas de prevenção aos transtornos advindos do uso de substâncias que tenha como base a organização transversal e o caráter contínuo como nortes.
	4. Organizar a assistência direta ofertada pelo Programa às pessoas em condição de transtorno por uso de substâncias na forma de uma rede organizada e integrada. Além disso, busca-se que essa articulação integre transversalmente outras redes que são perpassadas pela temática.
	5. Mitigar os prejuízos sociais e de saúde decorrentes do uso indevido de drogas para a pessoa, a comunidade e a sociedade, levando em conta as técnicas e metodologias consagradas cientificamente.
	6. Garantir aporte orçamentário e efetivo controle social sobre os gastos e ações preconizadas neste Programa, em todas as etapas de sua implementação, contemplando a interlocução institucional com o Conselho Estadual sobre Drogas (COESAD) e incentivando a participação de toda a sociedade.
	7. Fomentar ações de reinserção social como um componente imprescindível e transversal ao tratamento, presente em todas as suas etapas. A reinserção social deve se constituir como um processo contínuo e diversificado de intervenções durante todas as etapas do acompanhamento, ensejando ações de monitoramento e de articulação no sentido da superação dos ciclos de violação de direitos, que somados aos problemas decorrentes do uso de substâncias psicoativas, asseveram o quadro em questão. Nesse sentido, a reinserção visa potencializar o protagonismo e o empoderamento dos assistidos.

Fonte: SESD (2020a).

A fim de concretizar tais objetivos, o Programa se organiza em quatro eixos de atuação, quais sejam: 1) *prevenção*[12] aos agravos advindos do contato com o uso de drogas lícitas e ilícitas, entendida como potencialização dos fatores protetivos e diminuição dos fatores de risco para o contato com drogas, e *educação* sobre drogas; 2) oferta de *cuidado e tratamento* para aquelas pessoas que tenham desenvolvido problemas no contato com substâncias psicoativas; 3) *reinserção social* a ser constituída como um esforço contínuo de fortalecimento de vínculos do sujeito com a comunidade; 4) e constituição de um programa sistemático de *estudos, pesquisas e avaliações* tanto da questão da droga na sociedade capixaba, quanto das próprias ações empreendidas pelo Programa. Semelhante divisão foi estabelecida por motivos organizativos, com o propósito de enfatizar cada um desses aspectos, mas o Programa afirma a importância de que as ações de cada eixo sejam desenvolvidas de maneira integrada e, muitas vezes, transversal, a fim de que um eixo complemente e fortaleça o outro.

No que concerne ao Eixo *Prevenção e Educação sobre Drogas*, o Programa busca promover fatores de proteção e reduzir fatores de risco, considerando como fatores protetivos: apresentação de habilidades sociais; flexibilidade; habilidade em resolver problemas; autonomia; responsabilidade; comunicabilidade; vinculação familiar, afetiva ou institucional; envolvimento com atividades que não envolvam o uso indevido de drogas (como atividades recreativas, escolares, profissionais, de espiritualidade, entre outras).

O Programa concebe, ainda, que a prevenção deve *promover comportamentos saudáveis* pela perspectiva de intervenção nas condicionantes de saúde, bem como o desenvolvimento das potencialidades humanas, a partir do acesso aos bens culturais (lazer, esporte, cinema, etc.), o acesso a conhecimentos sobre drogas, livres de obscurantismos e pautados no campo científico, o fomento do protagonismo juvenil, o fortalecimento de comunidades e das famílias e de diferentes setores da sociedade, além da educação em saúde e em direitos humanos (SESD, 2020a, p. 22). Então, pode-

[12] O Relatório de Indicadores 2023 do Programa apresenta uma alteração no nome de seu primeiro eixo de atuação, que agora passa a ser *Eixo de Prevenção e Educação sobre Drogas*. Essa mudança ocorreu com o propósito de destacar as ações de educação sobre drogas realizadas pelo Programa, sobretudo no que se refere à difusão de informações a respeito dos serviços oferecidos às pessoas com problemas decorrentes do uso de SPAs e seus familiares.

se dizer que ele concebe que a prevenção do problema focalizado - uso indevido de SPAs e agravos decorrentes desse uso - passa, essencialmente, pela *promoção da saúde*, que trata da melhora da qualidade de vida das populações de maneira ampla, o que potencialmente evitaria diversos problemas, não só os relacionados ao uso de drogas. A prevenção, conforme artigo publicado pelo Subsecretário de Políticas sobre Drogas no *site* A Gazeta (LOPES, 2022), não se faz apenas com palestras, geralmente de cunho moralizante, mas com o aumento de fatores de proteção por intermédio da garantia de direitos já consagrados formalmente (acesso à educação, à saúde, ao emprego, ao esporte e lazer, por exemplo).

No âmbito do eixo prevenção, em síntese, são previstas ações orientadas às escolas, aos Centros de Referência das Juventudes, às crianças e aos adolescentes de áreas "de vulnerabilidade social" por meio do Projeto Campeões do Futuro (Sesport); aos bairros prioritários do Programa Estado Presente (a partir da inclusão do tema da prevenção ao uso de drogas nas ações de educação desenvolvidas pelo eixo social deste Programa); e à sociedade de maneira geral por meio das campanhas e eventos educativos propostos.

Destaca-se, neste sentido, a produção de um Guia Estadual de Prevenção ao uso de drogas voltado para o setor de educação e a construção de um plano de ação de prevenção ao uso de drogas nas escolas em parceria com a SEDU, bem como uma parceria junto ao DETRAN na construção de uma campanha de prevenção a acidentes de trânsito em decorrência da associação entre direção veicular e consumo de substância psicoativa.

Ressalta-se, ainda, que o Programa busca apoiar projetos por meio do *Edital de Boas Práticas*. Trata-se de uma iniciativa que seleciona projetos desenvolvidos em diferentes territórios do Espírito Santo e por diferentes setores, no âmbito de Unidades de Saúde e de espaços comunitários, por exemplo. O Edital conta com três eixos em que os projetos inscritos devem ser aplicados: prevenção ao uso de drogas, cuidado e tratamento a pessoas com necessidades decorrentes do uso de drogas e reinserção social. Assim, entende-se que o Programa realiza, muitas vezes, ações preventivas de

maneira indireta, a partir do apoio aos projetos contemplados pelos Editais de Boas Práticas.

Cabe enfatizar, por fim, que as ações de prevenção propostas pelo Programa se inspiram nas Normas Internacionais sobre a Prevenção do Uso de Drogas do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime[13], documento que aponta a existência de fortes evidências científicas de que estratégias preventivas trabalhadas com famílias, escolas e comunidades podem garantir que crianças e jovens, sobretudo os mais marginalizados, cresçam e permaneçam saudáveis e seguros.

As Normas sintetizam as evidências científicas atualmente disponíveis, descrevendo as intervenções e políticas que resultaram em medidas de prevenção positivas e suas características. A partir disso, o documento afirma que a prevenção deve buscar o desenvolvimento saudável de crianças e jovens, evitando ou retardando o início do uso de drogas ou se já iniciaram, evitar que desenvolvam transtornos - dependência, por exemplo. Desta maneira, as ações preventivas devem assegurar o desenvolvimento seguro e saudável de crianças e jovens, de forma que percebam seus talentos e potenciais, tornando-se membros que contribuam para o bem de suas comunidades e da sociedade. Um sistema eficaz de prevenção do uso de drogas contribui para que crianças, jovens e adultos participem de forma positiva nas atividades familiares, escolares, comunitárias e no ambiente de trabalho.

No que diz respeito ao Eixo *Cuidado e Tratamento*, o Programa concebe que as ações devem respeitar as diretrizes de intervenção mínima, de progressividade e da individualização do tratamento, tendo o consentimento do acolhido como fundamento em todas as dimensões do cuidado. Defende a articulação de ações, projetos, serviços e programas em todos os eixos de atuação, visando à integralidade da intervenção. Neste sentido, declara seguir o princípio de incompletude institucional por meio da constituição de fluxos transversais que estimulem o itinerário dos acolhidos pelas diversas políticas públicas que constituem a proteção social. Tem como norte, ainda, “a

[13] Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/09/UNODC_Normas_Internacionais_PREVENCAO_portugues.pdf Acesso em: 27 fev. 2024.

desconstrução da cultura de tratamento da questão da droga a partir de uma perspectiva violenta" (SESD, 2020a, p.17).

O direcionamento do tratamento, conforme o Programa, deve ser o fortalecimento dos vínculos com a família e a comunidade, fomentando o fluxo dos assistidos pela rede de serviços públicos do município, de maneira a impedir a atualização do modelo manicomial. O objetivo é estimular a "não institucionalização do cuidado" e evitar que a pessoa atendida se torne objeto passivo dos fluxos institucionais. Sendo assim, apregoa que as ações do Eixo devem constituir escopo ampliado, apresentando possibilidades variadas, para além da internação. O tratamento, desse modo, privilegia ações de caráter ambulatorial, grupos, atendimentos psicossociais, atendimentos médicos - clínicos gerais e específicos - voltados para os acolhidos e seus familiares.

Outro aspecto importante destacado pelo Programa em relação ao Eixo *Cuidado e Tratamento* diz respeito ao objetivo de construir estratégias voltadas para a *"*redução dos possíveis danos*"* à saúde envolvidos com o uso de SPAs. Inclui-se, aí, a mitigação de prejuízos sociais em torno do uso, os quais atingem os sujeitos, os grupos sociais e as comunidades, especialmente o alastramento de doenças infecciosas (SESD, 2020a, p. 17). Neste ponto, o Programa declara a intenção de criar políticas de formação para seus operadores que contemplem a disseminação da redução de danos como uma diretriz ética.

Ao abordar a questão do papel das Comunidades Terapêuticas (CTs), o Programa enfatiza que tem como princípio a *laicidade* e a *tolerância religiosa*, conforme preconizado na Constituição Federal de 1988. As CTs são consideradas como estabelecimentos de atenção especializada na modalidade de acolhimento residencial não hospitalar de caráter transitório, destinadas a oferecer acolhimento em caráter voluntário a pessoas adultas clinicamente estáveis por meio de equipe multidisciplinar. Esse acolhimento é destinado às pessoas com problemas decorrentes do uso de álcool e outras drogas *"*em situação de vulnerabilidade e risco" (SESD, 2020a, p.28).

Além de encaminhamento para as CTs, o Programa propõe o investimento na criação e na instrumentalização de outras categorias de atenção de caráter transitório.

Neste sentido, apresenta o conceito de Unidade de Acolhimento Transitório (UATO), um equipamento destinado aos acolhidos com perfis específicos, sendo que os encaminhamentos serão realizados por meio de um criterioso estudo pelas equipes de referência dos Centros de Acolhimento e Atenção Integral sobre Drogas (CAAD), seguindo uma metodologia própria construída em parceria com o SUS. A UATO se organiza de modo similar a um domicílio compartilhado, porém com um suporte técnico-financeiro do poder público, sendo mantido com os recursos do Fundo Estadual sobre Drogas (FESAD). Diferentemente das CTs, a UATO tem um desenho mais próximo de uma moradia, como uma república entre pares, estando também inserida na comunidade, num fluxo mais próximo do cotidiano da cidade (SESD, 2020a, p.68).

Pode-se dizer que o CAAD é o principal serviço oferecido pelo Programa no âmbito do Eixo *Cuidado e Tratamento*. Trata-se de um equipamento da SESD que serve como "porta de entrada" para pessoas que buscam acolhimento devido ao uso de substâncias. No equipamento são oferecidos atendimentos com equipe multiprofissional com o objetivo de ampliar as oportunidades de cuidado/tratamento e reinserção social. O corpo técnico é formado por profissionais de psicologia, serviço social, medicina (clínica geral e psiquiatria), enfermagem, nutrição e conselheiros terapêuticos, além de pessoal de apoio administrativo, gerencial, serviços gerais, segurança patrimonial e motoristas. O CAAD também busca fomentar a articulação dos serviços da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e de outras políticas setoriais. O equipamento está presente em três cidades do estado atualmente, a saber: Cachoeiro de Itapemirim, Linhares e Vitória. A equipe do CAAD realiza acolhimento, avaliação, atendimentos, encaminhamentos à RAPS, rede socioassistencial e CTs, monitoramento e acompanhamento dos acolhidos.

Com relação ao Eixo *Reinserção Social*, o Programa explica que esse conceito ("reinserção") é meramente instrumental, pois os indivíduos estão sempre imersos nas relações sociais. Neste sentido, a reinserção tem o sentido de "potencializar a vida daqueles que historicamente são alijados do exercício da cidadania" (SESD, 2020a, p.40), objetivando a superação dos ciclos de violação de direitos, que somados aos problemas advindos do uso de SPAs, agravam o quadro em questão (SESD, 2020a, p.15). Na prática,

o Programa entende que a reinserção passa, sobretudo, pela garantia de oportunidades de educação formal e de educação para o trabalho, devendo ser ofertadas diretamente ou em parceria com órgãos governamentais e não governamentais.

O Programa Rede Abraço apresenta como proposta, no âmbito deste eixo, a implantação de um Plano Geral de Reinserção Social, o qual objetiva ordenar ações que potencializem o resgate da autonomia dos sujeitos acompanhados, de modo à empoderá-los para a reconstrução de sua identidade e fortalecimento em sua rede de sociabilidade durante a reinserção social (SESD, 2020b). Segundo esse Plano, o indivíduo que apresenta problemas decorrentes do uso de substâncias deve contar com apoio assistencial por uma equipe multiprofissional que compreenda o amparo às suas necessidades fundamentais, tais como: o encorajamento da autoestima, o fortalecimento da autonomia, o estímulo à educação, a qualificação laboral e o auxílio para o ingresso no mercado de trabalho.

Nessa linha, o Plano apresenta três eixos de intervenção, a saber: (i) fortalecimento de vínculos familiares e territorial, (ii) qualificação profissional voltada para o trabalho, emprego e renda e (iii) educação e cidadania. Para que as ações de reinserção sejam efetivadas, serão estabelecidas parcerias com órgãos ligados, por exemplo, à SEDU, DETRAN; SECTI; SEGER; SINE e outros setores afins, bem como com organizações não governamentais (SESD, 2020b).

Além disso, o Programa defende que as ações de reinserção devem ser integradas às ações de prevenção (tais como campanhas e programas de ordem educacional) de modo a atingir o preconceito e a discriminação presentes na sociedade acerca da temática das drogas. A intenção é contribuir para “desconstrução do contexto social hostil” àqueles que porventura tenham apresentado problemas em decorrência do uso de substâncias (SESD, 2020a, p.39). São defendidas, também, ações de reinserção que levem em consideração os determinantes e os condicionantes da realidade local dos indivíduos atendidos, de maneira a potencializar as redes sociais de apoio, dado que essas têm um papel importante na quebra dos ciclos de padecimento pelo uso de SPAs.

O Programa enfatiza que CTs credenciadas devem desenvolver ações de inserção social (emprego, renda, reconstrução de vínculos sociocomunitários) que sejam tecnicamente embasadas e conforme as diretrizes firmadas pela SESD, devendo possuir Planos Programáticos de Reinserção Social. Por fim, vale sublinhar que, assim como nos demais eixos, as ações de reinserção podem ter como instrumento as parcerias público-privadas "de modo a dinamizar a atuação e desburocratizar os expedientes" (SESD, 2020a, p. 39).

Com efeito, a eficácia e a eficiência das ações dos eixos prevenção, cuidado/tratamento e reinserção social serão objetos de avaliação contínua e de monitoramento no âmbito do último Eixo proposto pelo Programa, a saber: *Estudo, Pesquisa e Avaliação*. O Programa preconiza que todas as ações realizadas sejam cientificamente embasadas e, ao mesmo tempo, continuamente monitoradas e avaliadas. Neste sentido, o papel do Observatório Capixaba de Informações sobre Drogas (OCID) é considerado essencial, porquanto representa o empenho em produzir conhecimento científico *local,* além de diagnóstico preciso da situação em que se encontra a temática das drogas no Espírito Santo. Cabe ao OCID, por exemplo, a construção de indicadores que possam servir de embasamento técnico para avaliação de impacto das ações.

Para além dos estudos desenvolvidos pela SESD, o Programa declara a intenção de fomentar iniciativas de estudo sobre drogas de outras fontes, a fim de criar um arcabouço sólido de informações sobre a temática das drogas no estado. Por fim, é estabelecido que, em articulação com as ações de prevenção, os estudos e pesquisas realizados devem ser revertidos em materiais de campanha para a sociedade, contribuindo assim para a difusão de informações pautadas no rigor metodológico, ético e científico (SESD, 2020a, p.46).

Em suma, tendo em mente o que foi apresentado até aqui, compreende-se que o Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas - Rede Abraço parte da premissa de que o problema enfocado, qual seja, o uso indevido de SPA e agravos decorrentes desse uso, não pode ser enfrentado/minimizado a partir das ações de um único Programa de governo, dada a sua complexidade. Por isso, busca estabelecer parcerias

com diferentes setores do poder público e da sociedade civil, tanto no que se refere às ações de prevenção como às ações de cuidado/tratamento e reinserção social.

O Quadro 4.2 busca sintetizar a primeira etapa da Análise Executiva do Programa Rede Abraço.

Quadro 4.2 - Síntese da Caracterização do Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas - Rede Abraço

Problema	Objetivos gerais	Teoria do Programa	Desenho
Uso indevido de drogas lícitas e ilícitas e problemas decorrentes do uso (abusivo) dessas substâncias psicoativas.	1. Prestar acolhimento, cuidado e tratamento às pessoas com problemas advindos do uso de drogas lícitas e ilícitas e seus familiares; 2. Intervir diretamente na sociedade buscando fortalecer, via ações de prevenção, os fatores protetivos para o uso de substâncias químicas; 3. Constituir vias institucionais sólidas que consolidem as ações no campo do atendimento aos problemas decorrentes do uso de substâncias psicoativas como política pública, garantindo autonomia funcional e continuidade dos serviços e programas.	A questão do uso de substâncias psicoativas é complexa e multifatorial, não sendo uma questão só de saúde, mas também social e de direitos humanos. Portanto, o Programa defende a centralidade do *fortalecimento dos condicionantes e determinantes de saúde* e da defesa do direito à qualidade de vida da população e o respeito à dignidade da pessoa humana como um meio para enfrentar essa questão por meio de uma atuação intersetorial e integrada a outros setores e órgãos do poder público e, também, da sociedade.	O Programa se organiza em quatro eixos de ação, a saber: 1) *prevenção* aos agravos advindos do contato com o uso de drogas lícitas e ilícitas, entendida como potencialização dos fatores protetivos e diminuição dos fatores de risco para o contato com drogas; 2) oferta de *cuidado e tratamento* para aquelas pessoas que tenham desenvolvido problemas no contato com substâncias psicoativas; 3) *reinserção social* a ser constituída como um esforço contínuo de fortalecimento de vínculos do sujeito com a comunidade; 4) e constituição de um programa sistemático de *estudos, pesquisas e avaliações* tanto da questão da droga na sociedade capixaba, quanto das próprias ações empreendidas pelo Programa.

Fonte: elaboração própria.

5. MONITORAMENTO

5.1 Centro de Referência das Juventudes

Projeto Coordenado por Sandra Mara Pereira

5.1.1. A Política

Os Centros de Referência das Juventudes (CRJs), sob a gestão da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH), são parte integrante do Programa Estado Presente: Segurança Cidadã no Espírito Santo. No total, foram implementados 14 Centros nos 10 municípios prioritários do Programa, sendo os dois primeiros CRJs nos municípios de Serra (CRJ Feu Rosa, inaugurada em 04/12/2021) e Vila Velha (CRJ Terra Vermelha, inaugurado em 04/09/2021). O objetivo é a garantia de direitos das juventudes, com o incremento das oportunidades de inclusão social, com foco em jovens de 15 a 24 anos.

5.1.2. Metodologia de Avaliação

O projeto de pesquisa Monitoramento e Avaliação do Centro De Referência das Juventudes (CRJ), com início em maio de 2021 e término em junho de 2023, teve como objetivo executar, em parceria com a equipe gestora do CRJ, o processo de monitoramento e avaliação dos dois primeiros CRJs, Feu Rosa e Terra Vermelha.

Para tanto foram previstas e realizadas diversas etapas, como a análise criteriosa da metodologia do CRJ com vistas a compreensão do modelo lógico da pesquisa; elaboração de fluxogramas da política e de instrumentos de coleta de dados de uso diário (instrumentos técnicos); realização de entrevistas semiestruturadas com diferentes segmentos (gestores, funcionários, comunidade e jovens) e aplicação de questionário de avaliação junto aos jovens, para captar a percepção dos diferentes sujeitos envolvidos; observação participante por meio de visitas aos CRJs; análise dos Relatórios Mensais produzidos pelos CRJs e realização de grupos focais. Adicionalmente o diálogo constante com a equipe gestora do programa (SEDH), por meio de reuniões regulares, assim como visitas técnicas aos CRJs monitorados, configuram-se como momentos importantes para o acompanhamento e compreensão da política.

5.1.3. Os Resultados

Considerando a complexidade dos dados apurados, foi elaborado um relatório parcial com dados preliminares da pesquisa em 2022, para viabilizar o diálogo com os executores da política e captar possíveis acréscimos ou ajustes necessários. O diálogo estabelecido a partir do relatório parcial é elemento constitutivo do relatório final[14], disponibilizado no site do IJSN.

Observou-se que, embora a política tenha desde seu início um detalhamento metodológico importante acerca da execução dos CRJ, uma das tarefas da equipe da pesquisa foi estudar a metodologia dos CRJs buscando identificar o modelo lógico implícito na mesma, com vistas a explicitar a coerência entre os pressupostos teóricos (teoria do programa/política) e as ações e objetivos propostos. Para auxiliar a compreensão desta metodologia proposta, uma entrega importante realizada foi a elaboração de fluxogramas do atendimento dos CRJs. Foram entregues à SEDH três fluxogramas que facilitam a compreensão da política, complementando a metodologia construída pela SEDH que foi entregue aos CRJs. A recepção desses fluxogramas foi considerada de extrema importância para a compreensão da política, tanto pela SEDH quanto pelas equipes dos CRJs, uma vez que estes fluxogramas documentam e padronizam os processos do CRJ. Um resultado do trabalho de pesquisa que extrapola para o conjunto da política.

Quanto à elaboração dos instrumentos de registro para uso cotidiano dos CRJ, o objetivo principal foi viabilizar a coleta dos dados utilizados para o monitoramento da política. Foram entregues à SEDH e aos CRJs nove (09) instrumentos de monitoramento de preenchimento contínuo, no formato do *google forms*. Estes instrumentos alimentaram uma base de dados enviada mensalmente ao IJSN até o mês de dezembro de 2022. Vale lembrar que, após a construção dos instrumentos, foi realizada uma oficina de alinhamento sobre o monitoramento com as equipes dos dois CRJs e SEDH. Os dados de registro diário preenchidos pelos CRJs por meio destes instrumentos técnicos, enviados ao IJSN desde o início de suas atividades até o final de 2022, foram

[14] O relatório final pode ser acessado em https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/RelatorioFinalCRJ.pdf

analisados a partir do SPSS[15], fornecendo indicadores importantes sobre o perfil do público atendido: os dados evidenciaram que, de modo geral, o perfil dos(as) jovens participantes dos CRJs Terra Vermelha e Feu Rosa é muito semelhante: ambos apresentam maioria de negros(as), estudantes e com renda familiar de até 1 salário mínimo. Os resultados apresentados no relatório final trazem informações sobre gênero, orientação sexual, escolaridade, entre outras – elementos importantes que permitem comparar o perfil de atendimento previsto e realizado.

Foram realizadas também entrevistas com as equipes dos CRJs (gestores, equipe técnica e educadores sociais), com jovens e comunidade, assim como a equipe gestora da SEDH. Tais entrevistas nos permitiram captar a percepção destes segmentos sobre o processo de implementação da política, pontos de atenção, dificuldades e aspectos positivos. As entrevistas foram analisadas com auxílio do software Iramuteq[16].

Outra etapa importante realizada foi a aplicação de um questionário de avaliação junto aos jovens em dois momentos distintos – um no primeiro semestre de 2022 e outro no final deste mesmo ano. A intenção foi captar a avaliação dos jovens sobre o atendimento, os diversos serviços acessados, o espaço e instalações e as relações dentro do CRJ. O primeiro resultado apurado foi extremamente positivo: para 77% dos(as) jovens, os CRJs de maneira geral são ótimos e para 19% os CRJs são bons, ou seja, entre os(as) jovens ouvidos(as), 96% afirmou considerar os CRJs ótimo ou bom. O segundo resultado apurado, após cerca de um ano de funcionamento dos CRJ, manteve uma avaliação elevada: 92% dos jovens frequentadores ouvidos avaliaram os CRJs como ótimo ou bom.

Embora a avaliação realizada seja composta por vários aspectos, que não permite simplificações e foram detalhados no relatório final, é possível afirmar que o CRJ é percebido como positivo e tem feito diferença significativa na vida das juventudes, o que foi reportado tanto no questionário de avaliação aplicado, quanto nas entrevistas realizadas.

A pesquisa contou ainda com a realização de 2 grupos focais para complementar a percepção das equipes dos CRJs sobre o processo de implementação da política,

[15] O SPSS (Statistical Package for the Social Science) é um Software desenvolvido pela IBM (International Business Machines Corporation) voltado especificamente ao tratamento estatístico nas Ciências Sociais.
[16] Iramuteq é um software livre de análise lexical, ligado ao pacote estatístico R.

decorrido mais de um ano.

Após a finalização do relatório final da pesquisa, a equipe elaborou também um Sumário Executivo, com a síntese dos principais resultados do projeto, que foi entregue em 2023 em evento realizado pelo Governo do Estado. O objetivo da publicação do Sumário Executivo era facilitar e ampliar o acesso aos resultados observados ao longo da pesquisa para todos os sujeitos diretamente envolvidos, jovens, equipes dos CRJs, gestores e sociedade civil. Esta publicação não substitui o Relatório Final também disponibilizada para amplo acesso do público, mas busca reduzir o hermetismo que tende a prevalecer nas produções científicas.

Quadro sintético dos resultados para o CRJ Feu Rosa (FR) e o CRJ Terra Vermelha (TV):

- ✓ A maioria dos(as) jovens atendidos(as) é negra (FR: 79,1% TV:72,8%).
- ✓ A maioria é homem cis, mas a população LGBT se faz presente.
- ✓ Frequência escolar (FR: 81,1%; TV: 53,1%)
- ✓ Parte expressiva dos atendidos recebem até um salário mínimo (FR: 52%; TV: 37%)
- ✓ Observou-se, em um dos CRJs, a presença de participantes acompanhados que tiveram passagem pelo Sistema de Justiça (2; 2,3%) e pelo Sistema prisional (3; 5,5%)
- ✓ Em relação ao gênero, em Terra Vermelha, as categorias “Prefiro não declarar”, “Não sei responder” e/ou “Não Respondeu” somaram 26,7% número expressivo que sugere a relevância do debate sobre o tema. Em Feu Rosa, neste quesito, as categorias “Prefiro não declarar”, “Não sei responder” e/ou “Não Respondeu” somaram 4,8%.
- ✓ Quanto ao direcionamento a outros serviços, os(as) acompanhados(as) foram encaminhados(as) majoritariamente para serviços de saúde.
- ✓ A quase totalidade dos(as) jovens acompanhados(as) afirmou ter tido as demandas atendidas.
- ✓ Para 92% dos(as) jovens frequentadores(as) ouvidos(as), os CRJs são ótimos ou bons.

5.1.4. Recomendações para os Órgãos Finalísticos

- ✓ **Atentar para a sobrecarga de trabalho** significativa dos(as) trabalhadores(as), o que certamente impacta a qualidade de vida destes(as) e os seus fazeres cotidianos.
- ✓ Manter e/ou ampliar os **processos formativos** nas temáticas de direitos humanos e juventudes. Observou-se à época da pesquisa que na composição das equipes CRJs nem todos(as) profissionais contratados(as) têm ampla e sólida experiência no atendimento em direitos humanos das juventudes, o que requer atenção.
- ✓ Repensar a nomenclatura dos cargos. A **Coexistência de dois cargos denominados como Coordenação** (Geral e de Articulação) favorece certa ambiguidade nas relações de poder → Sugestão: modificar o nome do cargo Coordenação de Articulação para Referência Técnica de Articulação.
- ✓ Atentar para os espaços de atendimento dos CRJs (tamanho e organização do imóvel)
- ✓ Garantir ou viabilizar a continuidade da aplicação dos instrumentos de coleta de dados, que servem à gestão. O monitoramento realizado foi um retrato, isto é, captou aspectos atuais, durante o período da pesquisa. Hoje a política está funcionando muito bem. **O que nos garante como ela estará daqui a 4 ou 7 anos?**
- ✓ A apropriação dos resultados pelo conjunto dos CRJs.

Por fim, a política tem demonstrado sua amplitude e potência. O CRJ é percebido como positivo e tem feito uma diferença significativa na vida das juventudes, o que foi reportado tanto no questionário de avaliação aplicado, quanto nas entrevistas em profundidade realizadas. Entretanto, a potência observada na pesquisa, não deve encobrir os pontos frágeis, que sempre existem e também foram sinalizados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do ciclo 2023, o SiMAPP mais uma vez ocupou posição estratégica na estrutura institucional do Espírito Santo, impulsionando avanços significativos nas políticas executadas pelo Poder Executivo Estadual. Pautando-se pelo rigor técnico-científico ao fornecer recomendações à gestão estadual, o SiMAPP desempenha papel crucial na busca por eficiência na aplicação dos recursos, promovendo melhorias substanciais no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas.

As ações coordenadas pelo IJSN no âmbito do SiMAPP visam orientar a elaboração e condução das políticas estaduais a partir de evidências, almejando melhorar significativamente a oferta de serviços públicos e a qualidade de vida dos cidadãos. Dessa forma, busca-se a alocação eficiente dos recursos disponíveis, sem, contudo, comprometer a qualidade dos serviços oferecidos.

Neste contexto, a gestão pública do Espírito Santo destaca-se pela efetiva institucionalização e fortalecimento das práticas de Monitoramento e Avaliação (M&A), fomentadas pelos sucessivos ciclos do SiMAPP. O sucesso deste modelo é evidenciado não apenas pelo aprimoramento contínuo das políticas públicas, como evidenciado nas atividades do ciclo de 2023, mas também por colocar o cidadão capixaba no centro de suas ações, a partir do aprendizado contínuo dos atores envolvidos e da busca incessante por resultados efetivos.

Para atingir seus objetivos, o SIMAPP foi cuidadosamente estruturado visando a promover uma governança caracterizada por sua natureza participativa, horizontal e republicana. A colaboração entre a Comissão de Avaliação Estratégica (CAE), o Núcleo de Monitoramento e Avaliação (NuMA) e o Centro de M&A foi determinante na seleção de políticas públicas, no planejamento e na execução das avaliações previstas no Plano de M&A. Tal sinergia possibilitou a produção de evidências fundamentais para o avanço no planejamento orçamentário e no aprimoramento das políticas públicas do Estado.

A transparência e a publicidade das ações do SIMAPP reforçam o compromisso do Espírito Santo com a responsabilidade fiscal e a eficácia dos serviços prestados, consolidando um diálogo construtivo com a sociedade capixaba. A divulgação dos resultados durante a Semana de Avaliação gLOCAL, a interação com representantes do

Ministério da Economia e Finanças de Moçambique, e a realização do Seminário Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas reforçam o papel pioneiro do Estado na promoção e integração da cultura de M&A, tanto no cenário nacional quanto internacional.

Em síntese, os resultados obtidos pelo SIMAPP no ciclo 2023 destacam-se por sua excelência e relevância estratégica para o desenvolvimento sustentável do Espírito Santo. As contribuições científicas geradas enriquecem um legado de mais de 48 anos de produção de conhecimento pelo IJSN, oferecendo subsídios para a tomada de decisões baseadas em evidências na gestão pública e, consequentemente, beneficiando toda a população capixaba.

7. REFERÊNCIAS

ARKEMAN, M.; MOYSÉS, S. J. O uso espúrio do conceito de determinantes sociais da saúde. Abrasco. Disponível em: https://abrasco.org.br/o-uso-espurio-do-conceito-de-determinantes-sociais-da-saude-artigo/#sdfootnote6anc Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2006.

DAHLGREN, G; WHITEHEAD, M. **Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health**. Stockholm. Institute for Future Studies. 1991.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Avaliação de Políticas Públicas: por onde começar?** Um guia prático da metodologia do marco lógico. Belo Horizonte-MG. 2021.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES - IJSN. **Guia para Avaliar Políticas Públicas** - Volume 3. Avaliação ao alcance de todos: análise executiva. Vitória, ES, 2018.

LOPES, C. A. Álcool e Drogas: a centralidade da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). **A Gazeta**. 20 set. 2023. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/artigos/alcool-e-drogas-a-centralidade-da-rede-de-atencao-psicossocial-raps-0923 Acesso em: 24 jan. 2024.

LOPES, C. A. Prevenção ao consumo de drogas não se faz com moralismo. **A Gazeta**. 21 jun. 2022. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/artigos/prevencao-ao-consumo-de-drogas-nao-se-faz-com-moralismo-0622 Acesso em: 31 jan. 2024.

MARGULIS, Sergio. Mudanças do Clima. Tudo que Você Queria e Não Queria Saber. Konrad Adenauer Stiftung. Rio de Janeiro. 2020.

SUBSECRETARIA DE ESTADO DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS – SESD. **Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas**. Vitória-ES, 2020a.

SUBSECRETARIA DE ESTADO DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS – SESD. Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas**: Plano Geral de Reinserção Social**. Vitória-ES, 2020b.