

# ACESSO MAIS SEGURO PARA SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

UM RESUMO DA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS  
DA METODOLOGIA AMS

# **ACESSO MAIS SEGURO PARA SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS**

**UM RESUMO DA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS  
DA METODOLOGIA AMS**

# INDÍCE

<b>PREFÁCIO.....</b>	<b>5</b>
<b>CONTEXTO .....</b>	<b>7</b>
As consequências humanitárias da violência armada para os serviços públicos essenciais no Brasil e a ação do CICV .....	7
O Programa Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais (AMS).....	9
<b>AVALIAÇÃO SOBRE OS RESULTADOS DA METODOLOGIA ACESSO MAIS SEGURO PARA SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS .....</b>	<b>11</b>
Metodologia da avaliação .....	12
Resultados quantitativos e qualitativos da avaliação.....	14
1. Achados .....	14
2. Outros resultados .....	20
Conclusão geral e recomendações .....	23
<b>ANEXOS .....</b>	<b>25</b>

## FICHA TÉCNICA

Esta publicação foi elaborada com base no relatório final da avaliação sobre os resultados qualitativos e quantitativos do Programa Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais (AMS) no Brasil, desenvolvida pela empresa de consultoria Plan Eval em 2022.

A publicação foi supervisionada pela equipe do CICV: coordenadora do Programa AMS, Karen Cerqueira; oficial de projetos AMS, Nathalia Isabela Araújo Lopes; oficial de projetos AMS, Regislany Moraes; oficial de projetos AMS, Fernanda Ribeiro; coordenadora de Comunicação, Sandra Lefcovich; e assessora de Comunicação, Gabriela Borelli.

Todos os gráficos e tabelas foram elaborados pela consultoria Plan Eval.

Equipe do Programa Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais: Fernanda Puoci Vogel Ribeiro, Flávia Tatiana Ferreira Caetano, Janaína de Souza dos Reis Domingos, Karen Cerqueira, Luana Silva Fagundes, Nathalia Isabela Araújo Lopes, Regislany Moraes, Ricardo Laino Martins e Vanessa Alves de Sousa.

Agradecimentos: a todos os parceiros do AMS dos diversos municípios que gentilmente se disponibilizaram a participar desta avaliação.

# PREFÁCIO

As crianças que estão na escola e na creche e são surpreendidas pelo som de tiros no meio das atividades. A professora que fica insegura na hora de sair de casa com as notícias de operações policiais e movimentações dos grupos armados. Os educadores que pedem afastamento do local de trabalho por medo da violência. O paciente cuja consulta médica é adiada por causa de um tiroteio. O agente comunitário de saúde que não consegue realizar as visitas domiciliares devido a confrontos no território. As gerências das secretarias que desde a madrugada trocam informações e notificações sobre o cenário nas comunidades.

São muitas e repetidas as situações críticas que mães, pais, crianças, adolescentes, educadoras, educadores, pessoas responsáveis pela coordenação e direção de escolas, trabalhadores da limpeza, agentes comunitários, profissionais de saúde, porteiros, assistentes sociais, e tantas outras pessoas trabalhadoras e moradoras têm de enfrentar. São serviços essenciais para as comunidades que são interrompidos e enfraquecidos pela violência armada em muitas cidades brasileiras.

Diante dessa realidade desafiadora com amplo impacto na vida da população, a partir da nossa experiência de trabalho em contextos de violência armada no mundo, e junto a parceiros de diversas cidades brasileiras, construímos, de maneira coletiva e participativa com governos locais, o que é hoje o Programa Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais (AMS). A caminhada foi complexa, intensa, rica e com muitos ensinamentos.

Desde 2009, trabalhamos em comunidades com diversas secretarias, implementando o AMS em 6 estados. Que conclusões podemos tirar até o momento? Como se sentem nossos parceiros? O que mudou no dia a dia na vida das pessoas que implementam o AMS e os comportamentos mais seguros? A que resultados chegamos até hoje e qual a relevância desta iniciativa? Nós do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) decidimos fazer um balanço dos nossos acertos e dos pontos a melhorar.

Esta Avaliação de Resultados traz os principais achados deste esforço, que envolveu equipes do CICV e dos parceiros implementadores. Uma agência externa especializada utilizou métodos mistos de coleta de dados como grupos focais, entrevistas, questionários, entre outros, que envolveram mais de 500 pessoas. O objetivo foi medir a relevância, coerência, eficácia, impacto e sustentabilidade do AMS, sobretudo a longo prazo. Oito secretarias municipais de quatro cidades importantes participaram.

O feedback e as conclusões que surgem deste estudo mostram que o AMS é pertinente, relevante e necessário para fortalecer a resiliência dos profissionais da educação, saúde e assistência social que atendem milhares de pessoas que, infelizmente, sofrem com as dinâmicas da violência armada. Desenvolver critérios para decidir melhor na hora crítica, apoiar em capacidades, autonomia, organização, ter protocolos, aumentar a resiliência, manter unidades de serviços públicos essenciais abertas, manter equipes seguras, ampliar o acesso aos serviços – a lista é extensa e pode ser lida nas páginas a seguir.

A avaliação retrata que felizmente estamos todos e todas no caminho certo para mudar essa realidade, com sustentabilidade. Para nós, da Delegação Regional do CICV, é fundamental poder continuar contribuindo com as autoridades e a sociedade brasileiras para implementar respostas ao impacto humanitário da violência armada. Contamos com o apoio e participação de vocês para seguirmos juntos e chegar mais longe.



**Alexandre Formisano**

Chefe da Delegação Regional do CICV



## CONTEXTO

### CONSEQUÊNCIAS HUMANITÁRIAS DA VIOLÊNCIA ARMADA PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS NO BRASIL E A AÇÃO DO CICV

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) é uma organização imparcial, neutra e independente cuja missão exclusivamente humanitária é proteger a vida e a dignidade das vítimas dos conflitos armados e outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência. Neste sentido, o Comitê se esforça para prevenir o sofrimento mediante a promoção e o fortalecimento do direito e dos princípios humanitários universais.

No Brasil, o CICV desenvolve atividades e trabalha em parceria com governos locais e organizações para responder e promover respostas das autoridades às necessidades humanitárias da população em alguns temas prioritários, entre eles, pessoas migrantes, pessoas desaparecidas, pessoas separadas e suas famílias,



pessoas afetadas pela violência urbana, pessoas privadas de liberdade, promoção do Direito Internacional Humanitário (DIH) e acesso aos serviços públicos essenciais.

Em contextos mais sensíveis e inseguros, muitas vezes é necessário limitar ou interromper diversos serviços que deveriam ser oferecidos à população como, por exemplo, fechar escolas, unidades de saúde, unidades de assistência social e outros serviços públicos essenciais, a fim de resguardar a integridade e a vida daqueles que trabalham ou utilizam estes serviços.

Situações de violência que ocorrem em unidades de serviços ou em seus entornos, além de provocar a suspensão da prestação de serviços e, por vezes, a necessidade do fechamento temporário dessas unidades, acabam afetando a saúde e o bem-estar físico e mental dos profissionais, o que pode ser traduzido, em médio e longo prazo, na ausência de profissionais por questões médicas, transferências ou vagas ociosas, ou até mesmo o fechamento definitivo dessas unidades, por não haver condições para seu funcionamento naquele território. Por sua vez, a população tem seu acesso a estes serviços limitado, seja por meio de barreiras invisíveis que podem dificultar seu deslocamento às unidades, seja por encontrar unidades fechadas ou mesmo sem profissionais para atendimento devido à violência no território.

Desta forma, a violência, além de impactar as instituições e os profissionais e sua capacidade de prover os serviços, afeta diretamente a população, em especial a que se encontra nas áreas que apresentam maiores vulnerabilidades, pois restringe seu acesso a serviços básicos que são essenciais para o bem-estar e o desenvolvimento econômico e social.



## O PROGRAMA ACESSO MAIS SEGURO PARA SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

O Programa Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais (AMS) foi desenvolvido pelo CICV com o objetivo de mitigar as consequências da violência armada para os profissionais e a população atendida, por meio do fortalecimento das capacidades das instituições públicas em matéria de análise de contexto relacionada a violência armada, gestão de riscos, gestão de crise e gestão de estresse. Espera-se, desta forma, promover mudanças no conhecimento, no comportamento e na postura dos profissionais e gestores frente à convivência com riscos relacionados à violência armada que impactam os serviços, para que sejam gerenciados de forma eficaz, eficiente e coerente, possibilitando a ampliação do acesso aos serviços públicos essenciais.

Desenvolvido com base nas diretrizes e protocolos internos de atuação do CICV, e na experiência de mais de 160 anos de trabalho da instituição em contextos de conflito armado e de violência armada em todo o mundo, o programa promove a implementação de uma metodologia de gestão de riscos adaptada à realidade dos serviços públicos brasileiros, e parametrizada com as diretrizes da norma internacional ABNT BR ISO 31000. Desta forma, busca-se respeitar as especificidades de cada tipo de serviço, bem como os diferentes contextos de violência armada e as diferentes dinâmicas e desafios enfrentados pelos profissionais que atuam nos serviços localizados nessas áreas e pela população atendida.





# AVALIAÇÃO SOBRE OS RESULTADOS DA METODOLOGIA ACESSO MAIS SEGURO PARA SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS





Para o CICV, a avaliação é um processo sistemático direcionado à aprendizagem. Usa-se a avaliação para gerar evidência e percepções que informam nossa tomada de decisão, pois trabalhamos para alcançar resultados para as pessoas afetadas por conflitos e outras situações de violência armada.

Com o objetivo de compreender a amplitude e o alcance do Programa Acesso Mais Seguro (AMS), o CICV encomendou uma avaliação externa sobre os resultados qualitativos e quantitativos do programa. Esta avaliação procurou analisar, sobretudo, os resultados a longo prazo, a partir dos seguintes critérios de avaliação:

- Relevância** – buscou-se responder até que ponto o desenho do programa atende às necessidades e expectativas das partes envolvidas (instituições parceiras e profissionais).
- Coerência** – buscou-se observar a coerência interna, ou seja, de que modo os objetivos do AMS se relacionam aos objetivos e estratégias das instituições parceiras.
- Eficácia** – buscou-se responder em que medida o programa alcançou os seus objetivos e resultados esperados, considerando que parte desses resultados é de eficácia interna, e parte é de eficácia externa. Procurou-se, ainda, analisar se os riscos foram gerenciados de forma eficaz pelas instituições parceiras.
- Impacto** – buscou-se observar se AMS produziu mudanças positivas e/ou negativas, especialmente na resiliência dos profissionais, assim como na promoção de comportamentos mais seguros, e na manutenção e ampliação dos serviços públicos essenciais.
- Sustentabilidade** – buscou-se identificar quais resultados ou capacidades contribuem para a sustentabilidade do programa e quais desafios (internos e/ou externos) podem ameaçá-la, e como estes desafios foram superados pelo CICV e pelas instituições parceiras.

Neste relatório, são apresentados a metodologia da avaliação, os principais achados e recomendações que foram identificados como comum a todos os parceiros que participaram da avaliação.

## METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO

A avaliação contou com uma abordagem qualitativa e quantitativa<sup>1</sup>, com o objetivo de identificar os resultados e os aprendizados adquiridos mediante o programa. Para tanto, a avaliação<sup>2</sup> foi direcionada aos parceiros que implementam o Programa AMS há mais tempo, com início de implementação a partir de 2016, e que se mantêm ativos neste processo. Participaram, no total, oito **secretarias municipais que implementam o AMS** pertencentes aos municípios de **Duque de Caxias (RJ)**, **Rio de Janeiro (RJ)**, **Porto Alegre (RS)** e **Fortaleza (CE)**.

Para realizar esta avaliação, foram utilizados métodos mistos de coleta de dados primários e secundários, como análise documental, entrevistas semiestruturadas, grupos focais e *Surveys*. Foram analisados oito tipos diferentes de documentos, como relatórios anuais de execução e referenciais metodológicos, entre outros. Foi realizada a análise de dados quantitativos coletados pelo programa, junto à realização de 22 entrevistas, 20 grupos focais e 352 questionários. Ao todo, **523 pessoas foram consultadas durante o processo avaliativo**, entre elas, pessoas de diferentes níveis de gestão das instituições parceiras, profissionais das unidades dos serviços públicos essenciais e membros da comunidade, além de membros do CICV.

<sup>1</sup> O processo de avaliação foi inclusivo e participativo, em linha com os princípios de direitos humanos e igualdade da *United Nations Evaluation Group (UNEG)* e com a diretrizes técnicas de avaliação do CICV, orientado por compromissos éticos, tanto formais como procedimentais. Todas as atividades de coleta de dados estiveram em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), o que garante respeito à legislação, tanto nacional quanto internacional, em matéria de proteção de dados.

<sup>2</sup> Embora o AMS atualmente conte com 19 parcerias, em 7 cidades diferentes, para a avaliação foram considerados os municípios com maior tempo de implementação, tendo em conta o período de início entre 2016 e 2018. O período de análise considerado foi de 2016 a 2020, dependendo do período de início da implementação do parceiro.

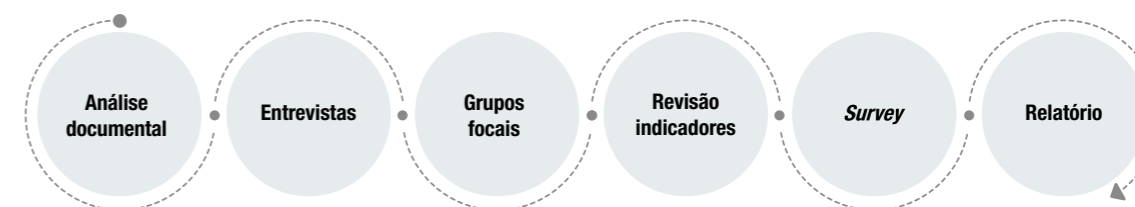


FIGURA 4 - MÉTODOS MISTOS UTILIZADOS

## LIMITAÇÕES DA AVALIAÇÃO

Já era esperado que alguns fatores limitantes pudessem comprometer, em alguma medida, a coleta de dados primários para esta avaliação, por exemplo, a pandemia de COVID-19, que impossibilitou deslocamentos e a realização de entrevistas e grupos focais presenciais, em sua maioria, bem como outros fatores externos que reduziram a amplitude dos dados coletados.

Durante o processo de avaliação, no que respeita aos aspectos quantitativos, foram utilizados métodos estatísticos para a validação dos dados e uma melhor triangulação dos resultados qualitativos. Fundamentalmente, em um processo de avaliação de impacto é altamente desejável que sejam utilizados métodos experimentais ou quase experimentais para realizar a análise da intervenção, pois essas técnicas permitem que sejam isoladas externalidades associadas ao contexto de implementação, o que permite inferir relações de causa-efeito e o impacto desejado na intervenção.

Apesar da ausência de métodos experimentais ou quase experimentais, o que impossibilita realizar qualquer inferência causal sobre os resultados, as técnicas aplicadas permitiram analisar tendências e apresentar hipóteses de impacto que poderão ser testadas no futuro.







G. Christ/ CIOV

## RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA AVALIAÇÃO

### 1. ACHADOS

O AMS, enquanto programa que busca promover ações e medidas concretas de prevenção, redução, mitigação e tratamento de riscos para possibilitar a realização dos serviços em territórios vulneráveis à violência armada dentro do menor nível de risco, foi avaliado, de forma geral, **como relevante, coerente, eficaz e que traz mudanças no que tange à forma como gestores e profissionais da ponta passaram a encarar e lidar com situações de crise motivadas pela violência armada.**

Este processo de aprendizagem a partir da avaliação, permitiu, ainda, identificar pontos de interesse a serem considerados na aplicação da metodologia na prática, sobretudo, quando diferentes perspectivas e contextos de violência armada são considerados.

A seguir, são apresentados os principais achados da avaliação:

#### Relevância:

#### ACHADO 1

O Programa AMS é relevante na medida em que fornece critérios para a tomada de decisão de fechamento de unidades e/ou interrupção de atividades, e práticas sistemáticas capazes de preparar profissionais para identificar sinais de risco e agir em momentos de crise. Destaca-se sua maior relevância para as instituições parceiras que experimentam contextos críticos de violência armada em seus territórios, o que justifica a necessidade de implementar protocolos e práticas sistemáticas que minimizem os riscos para os profissionais e que contribuam para que a população possa ter acesso contínuo aos serviços públicos essenciais.

O AMS é bem avaliado por gestores e profissionais que o entendem como promotor de melhorias em processos internos de organização e gestão, tanto para a secretaria, no nível central, quanto para as unidades, no nível local.

#### ACHADO 2

O AMS contribui para o desenvolvimento de capacidades superiores no que tange a análise de contexto, adoção de comportamento mais seguro e gestão de crise em profissionais que tiveram o acesso à metodologia em comparação aos grupos que não acessaram o programa, considerando o contexto de violência armada.



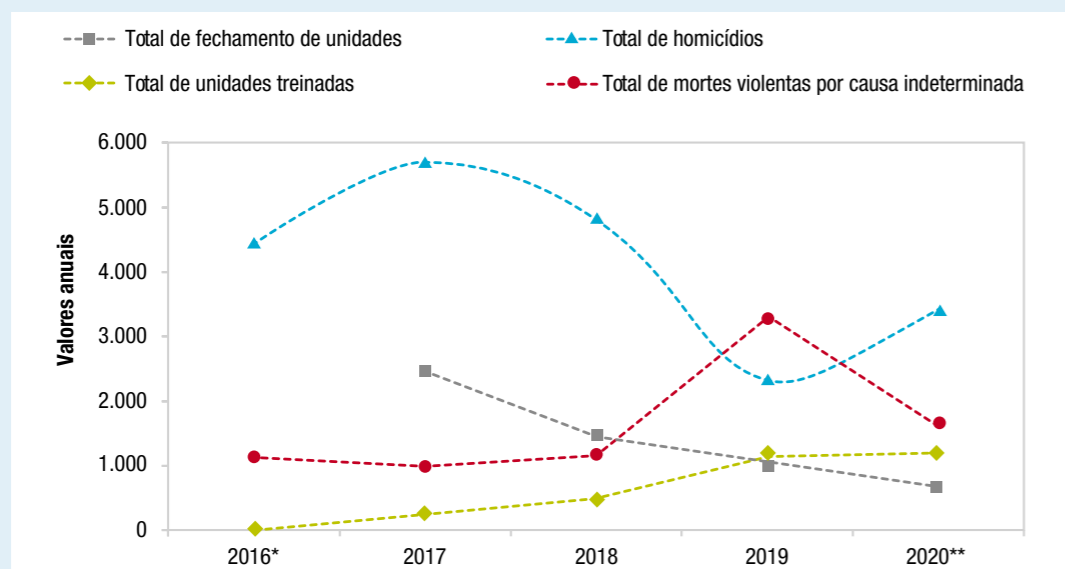
M. Gruppe/ CIOV

**Eficácia:**

**ACHADO 3**

Nesta avaliação, foi possível identificar que o aumento de unidades de serviços públicos essenciais treinadas na metodologia AMS correlaciona-se positivamente com a redução do fechamento de unidades no período analisado. Ou seja, a relação entre “total de fechamento de unidades” e “total de unidades treinadas” foi uma relação inversa quase perfeita, o coeficiente (rho) foi de  $-0,988^3$ . Embora não seja possível tratar como uma relação de causalidade<sup>4</sup>, pois neste momento não foi realizada uma avaliação de impacto do programa, esta correlação sugere a hipótese de que o AMS contribui para que os profissionais identifiquem sinais e riscos, avaliem o impacto de uma crise e tomem decisões orientadas a garantir a oferta do serviço com o mínimo de risco para seus profissionais e usuários, por isso sua relevância para contextos de violência armada mais críticos.

Ou seja, observou-se uma tendência acentuada na redução de fechamentos informados pelas unidades de serviço público essenciais treinadas desde 2017. Essa propensão pode estar relacionada efetivamente à ampliação de unidades de serviços treinadas nos municípios e pela tendência de redução no número de homicídios. O gráfico abaixo apresenta os valores absolutos da série histórica, considerando a disponibilidade de dados do período.



**GRÁFICO 1 - SÉRIE HISTÓRICA DA IMPLEMENTAÇÃO DO AMS E INDICADORES DE VIOLÊNCIA NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS ENTRE 2016 E 2020**

Fonte: DataSUS (2022), Histórico de Dados AMS (2020). Elaboração Plan Eval.

Nota: (\*) não há dados disponíveis consistentes para o número de unidades treinadas.

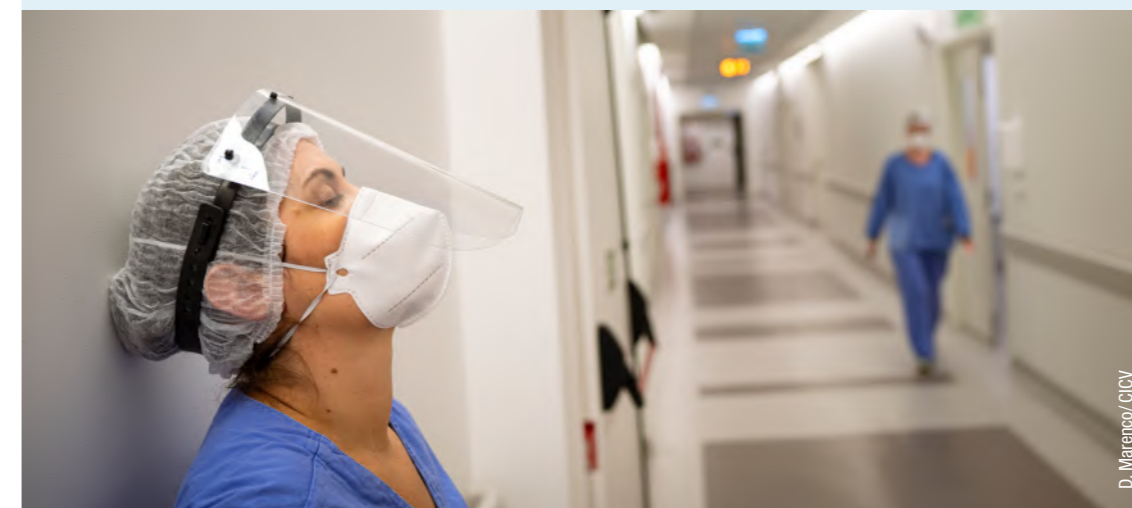
(\*\*) considerar o período de isolamento social iniciado em março de 2020.

- O Coeficiente de Spearman (rho) foi identificado como o mais indicado pelas características dos dados (função monótona), que podem apresentar linearidade ou não. Este coeficiente utilizado durante as análises pode ser interpretado no intervalo de  $-1$  a  $1$ , onde quanto mais próximo o coeficiente se posiciona em relação aos extremos, mais as variáveis se relacionam de modo positivo ou negativo.
- Durante o processo de avaliação, no que respeita aos aspectos quantitativos, foram utilizados métodos estatísticos para a validação dos dados e uma melhor triangulação dos resultados qualitativos. Fundamentalmente, em um processo de avaliação de impacto é altamente desejável que sejam utilizados métodos experimentais ou quase experimentais para realizar a análise da intervenção, pois essas técnicas permitem que sejam isoladas externalidades associadas ao contexto de implementação, o que permite inferir relações de causa-efeito e o impacto desejado na intervenção.

**Eficácia:**

**ACHADO 4**

Neste ponto, os resultados das análises quantitativas e qualitativas indicam que o Programa AMS tem como desafio o apoio ao desenvolvimento de respostas às situações de estresse que afetam os profissionais de serviços públicos essenciais. **As estratégias de gestão do estresse nas instituições foram avaliadas pelos participantes dos levantamentos como inexistentes ou pouco eficazes em todas as instituições parceiras consultadas.**



D. Marinho/CICV

**Impacto:**

**ACHADO 5**

**Foram percebidas mudanças positivas na resiliência dos profissionais da ponta produzidas pelo AMS.** Contudo, estas mudanças são observadas com maior intensidade nas áreas onde os impactos da violência afetam os profissionais com maior severidade e maior recorrência.

Quanto maior a intensidade da exposição às situações de violência armada, maior a sensação de insegurança e falta de confiança entre profissionais da ponta. Neste contexto, foi possível avaliar que o AMS teria validade para reduzir a percepção de insegurança dos profissionais. Isto ocorre por meio da promoção de práticas mais seguras e a redução no tempo de fechamento das unidades, embora o contexto externo apresente os fatores determinantes que resultam no sentimento de segurança dos profissionais.

A avaliação pôde ainda concluir que o aumento da consciência dos profissionais sobre o programa, especialmente sobre a importância das notificações de risco diárias, é a principal mudança positiva na adoção de comportamentos mais seguros nos serviços públicos essenciais. Isso comprova que os profissionais já entendem os impactos da violência sobre estes e dominam a metodologia a ponto de conseguirem trazer recomendações pertinentes para a melhoria no processo de coleta dos dados.



Sobre isso, destaca-se também uma outra correlação identificada nesta avaliação: o aumento da consciência sobre as notificações de risco adequadas e o uso da plataforma AMS que se correlaciona com a redução proporcional dos registros de risco alto e crítico. *Embora não seja possível tratar como uma inferência causal*, observa-se que o desenvolvimento de capacidades em matéria de análise de contextos pode estar relacionado à um aprimoramento da tomada de decisão dos profissionais sobre as medidas a ser adotadas frente a cada tipo de incidente de violência armada identificado pelos profissionais. Evita-se assim que medidas inadequadas ou desproporcionais sejam adotadas, o que pode resultar na restrição da oferta dos serviços ou na ampliação da exposição aos riscos.

Na média da série histórica, houve uma redução real de 8% das notificações de risco crítico e 1% das notificações de risco alto, frente a um aumento de 9% do total de notificações de risco médio. Ou seja, analisando os dados de notificações de risco, percebe-se que ao longo da implementação aumentou o número de notificações absolutas e proporcionais de risco médio, frente a um decréscimo nas notificações de maior criticidade, como apresenta o gráfico abaixo.

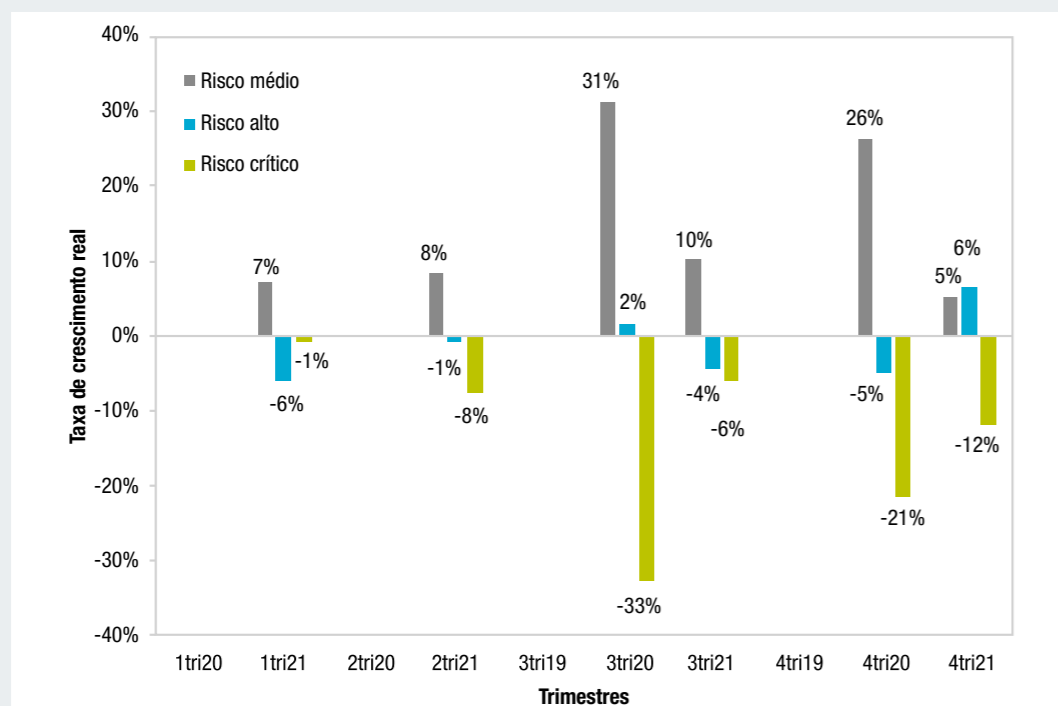


GRÁFICO 2 - GRÁFICO COMPARATIVO DA VARIAÇÃO TRIMESTRAL DAS NOTIFICAÇÕES DE RISCO.

#### Coerência:



#### ACHADO 6

De modo geral, percebe-se um alinhamento entre os objetivos do AMS e o planejamento estratégico das instituições parceiras, contudo, ainda é possível constatar a importância de reforçar o entendimento sobre a metodologia e sua operacionalização, tanto entre gestores como entre profissionais de unidades que passaram por treinamento. Cabe ressaltar que as particularidades de cada contexto e as especificidades das instituições são fatores que influenciam a implementação do AMS e demandam uma maior atenção durante o processo de implementação.

#### Sustentabilidade:



#### ACHADO 7

As estratégias de implementação e operacionalização do AMS, tais como treinamentos, validação de planos de contingência e uso da plataforma AMS, são afetadas negativamente por fatores externos, como rotatividade dos profissionais, sobrecarga de trabalho e carências da infraestrutura tecnológica das instituições implementadoras, o que ameaça a sustentabilidade operacional do programa. Desta forma, as contribuições positivas que o AMS promove para a garantia da oferta de serviços públicos essenciais mais seguros podem ser ameaçadas pelos desafios de pôr em prática os protocolos da metodologia.



#### ACHADO 8

A articulação intersetorial e a institucionalização de leis são capacidades fundamentais na construção de estratégias para a sustentabilidade do AMS que precisam seguir sendo aprimoradas e ampliadas pelo CICV e pelos parceiros. É preciso continuar reforçando as articulações entre diferentes secretarias e buscar a integração de profissionais concursados aos grupos de responsáveis pela implementação do AMS, com vistas a garantir a continuidade das ações no âmbito operacional e a sustentabilidade no nível estratégico. Outro mecanismo apontado como possibilidade para garantir a sustentabilidade do programa frente a mudanças no corpo técnico ou político das instituições é a existência de uma figura articuladora em um papel diferente da função de execução, sendo esta responsável por garantir a sensibilização das autoridades e a transferência dos antecedentes.

Ainda, a intersetorialidade nestes municípios foi apontada como fator importante, inclusive para a institucionalização da Lei AMS.



#### ACHADO 9

Em razão do impacto ocasionado pela crise sanitária da COVID-19 nos serviços públicos essenciais e as consequentes dificuldades experimentadas nos últimos dois anos pelas instituições parceiras, o apoio técnico do CICV ainda é avaliado como fundamental para promover a legitimidade e a sustentabilidade que o AMS precisa para continuar sua implementação e operacionalização, tanto no nível estratégico como operacional do programa.

Os **Achados** apresentados colocam o Programa AMS como relevante na medida em que fornece critérios para a tomada de decisão de fechamento de unidades e/ou interrupção de atividades, e contribui para o desenvolvimento de capacidades. Além disso, foi possível perceber que quanto maior a intensidade de exposição às situações de violência armada, maior a sensação de insegurança e falta de confiança entre profissionais da ponta, sendo assim, foi avaliado que o AMS teria validade para reduzir a percepção de insegurança com a promoção de práticas mais seguras e a redução no tempo de fechamento das unidades. Ainda, com o aumento da consciência sobre o programa, especialmente sobre a importância das notificações de risco diárias, a adoção de comportamentos mais seguros nos serviços públicos essenciais destacou-se como a principal mudança positiva.

De modo geral, percebe-se um alinhamento entre os objetivos do AMS e o planejamento estratégico das instituições parceiras, apesar de as estratégias de implementação e operacionalização do AMS, como treinamentos, validação de Planos de Contingência e uso da plataforma AMS, serem afetadas negativamente por fatores externos, como foi o caso durante a pandemia.

E, claro, existem pontos de melhoria e desenvolvimento, como as estratégias de gestão do estresse e a articulação intersetorial, e a institucionalização de leis, pois são consideradas capacidades fundamentais na construção de estratégias para a sustentabilidade do AMS, o que trará a perspectiva para trabalhar a autonomia dos parceiros para a aplicação da metodologia.

## 2. OUTROS RESULTADOS

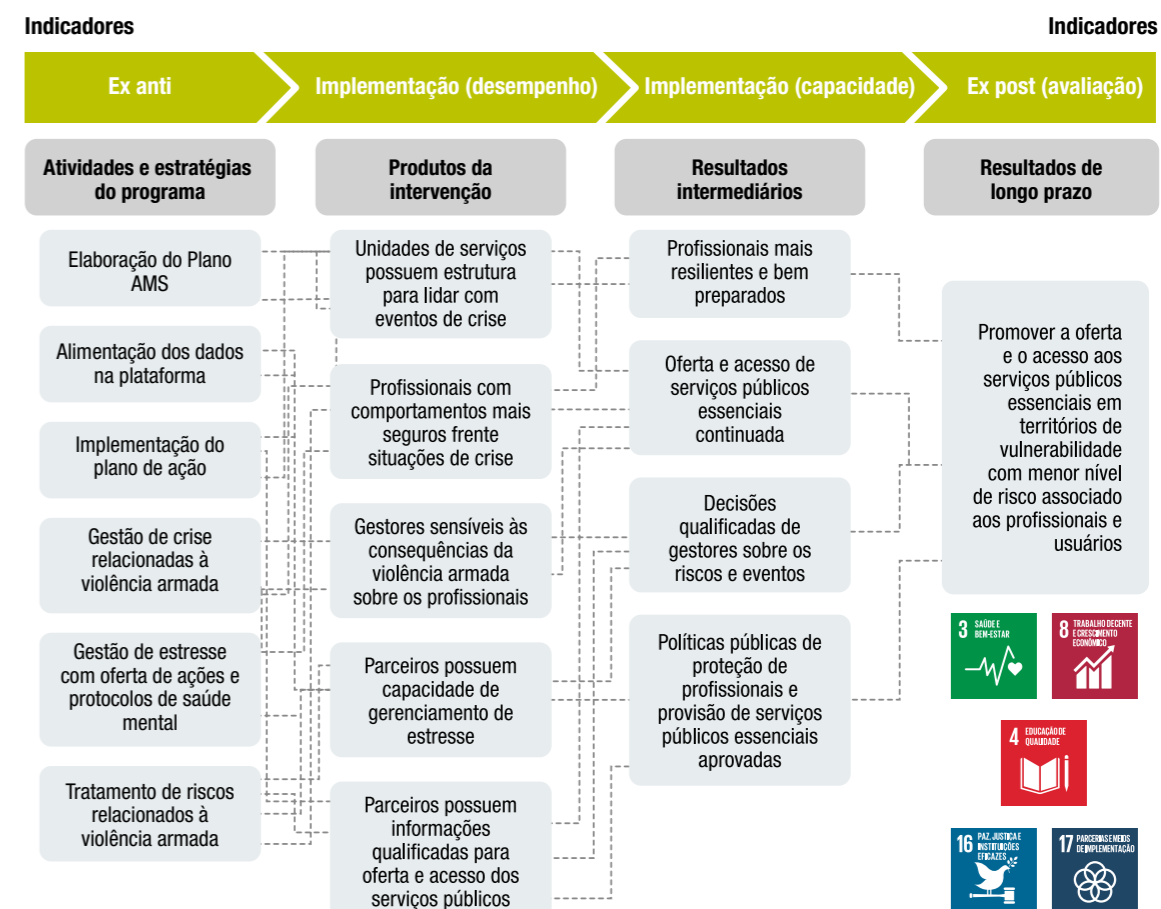
A avaliação sobre os resultados qualitativos e quantitativos do Programa Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais (AMS) no Brasil identificou aspectos importantes para o fortalecimento da implementação do programa. Foi realizada também uma revisão e atualização dos indicadores de implementação e impacto, com vistas a apoiar a melhoria contínua do programa.

Para tanto, foram realizadas três atividades dentro do escopo da consultoria realizada: (a) delimitação da Teoria da Mudança (TdM) do programa; (b) avaliação qualitativa e quantitativa dos indicadores utilizados até o momento; e (c) devolutiva dos resultados, e apresentação do plano de monitoramento e avaliação do programa revisado. Em todas elas participaram ativamente os parceiros e os profissionais do CICV.

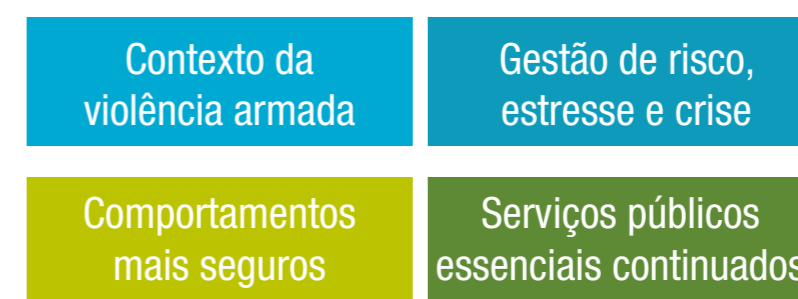
Foram revisados cerca de 80 (oitenta) indicadores agrupados no inventário de indicadores AMS para análise de contexto, implementação e impacto. Esses indicadores estavam sendo utilizados pelos parceiros, respeitando a particularidade de cada município/secretaria, porém sem a homogeneidade necessária para a garantia de um processo de monitoramento eficiente. Como resultado desta avaliação, foi sugerido realizar uma nova matriz com até 24 (vinte e quatro) indicadores comuns a todos os parceiros.

A revisão dos indicadores buscou, sobretudo, melhorar a capacidade de monitoramento e avaliação do Programa AMS, para permitir que os resultados da intervenção sejam compreendidos e mensurados ao longo do tempo. A matriz lógica do Programa AMS pode ser conhecida no quadro a seguir:

## QUADRO LÓGICO DE INTERVENÇÃO: PROGRAMA AMS



A organização avaliadora elaborou e validou a Escala de Capacidades Desenvolvidas (ECD) para o Programa AMS como estrutura metodológica para monitorar e avaliar a maturidade de capacitação dos parceiros, unidades e profissionais participantes do programa em quatro capacidades principais:



Nesta avaliação, um **Survey** foi aplicado em **uma amostra aleatória de 384 questionários** direcionada a profissionais de unidades treinadas e não treinadas em AMS, considerando o fenômeno a ser investigado e o impacto da violência armada dos territórios nos quatro municípios.

Os resultados apontam que o AMS pode ter contribuído para o desenvolvimento de competências e mudanças comportamentais de profissionais e da cultura organizacional nas unidades de serviço público, especialmente, em comparação aos profissionais que não tiveram acesso à metodologia em um contexto de violência armada. A mudança comportamental e o desenvolvimento de novas capacidades estiveram relacionados, principalmente, à aplicação de protocolos em situações de risco e crise; à adoção de comportamentos mais seguros; e à identificação das consequências da violência armada.



Com base nestes resultados, é possível assumir que o Programa AMS tenha contribuído para o desenvolvimento de competências e mudanças comportamentais de profissionais e unidades de serviço público nos quatro municípios analisados. Destaca-se que o programa possa ter colaborado em três principais capacidades: a primeira, associada à adoção de políticas internas e às orientações regulares dos parceiros aos profissionais e usuários dos serviços; a segunda, relacionada à percepção do impacto da violência armada; e a terceira, relativa ao comportamento e à forma de agir mais segura por parte dos profissionais em momentos de crise; as quais são competências fundamentais para contribuir para a manutenção da oferta dos serviços públicos e para a resiliência dos profissionais.

Contudo, o programa não apresentou diferenças significativas nas capacidades relacionadas à saúde mental e no acolhimento psicossocial após momentos de estresse e crise. Essas capacidades, ainda que recebam a influência do programa, possuem outras variáveis que precisam ser identificadas e compreendidas de forma particular em cada contexto em que o AMS é implementado. Estas variáveis merecem particular atenção pois podem influenciar diretamente a redução da rotatividade de profissionais e a melhoria do acesso e oferta dos serviços públicos. Cabe ressaltar, ainda, a importância de fortalecer os esforços na implementação de ações preventivas relacionadas ao estresse, ou de cuidado e acolhimento após eventos de crises.

A Escala de Capacidades Desenvolvidas (ECD) apresenta-se como um resultado importante desta avaliação. Ela irá compor a Matriz de Monitoramento e Avaliação do programa, em conjunto com outras ferramentas e modelos de avaliação. Sugere-se que esta escala seja aplicada após um período superior a 3 anos de implementação pelo parceiro, uma vez que mudanças comportamentais são visíveis, na maior parte dos programas, no médio e longo prazo.



## CONCLUSÃO GERAL E RECOMENDAÇÕES



O AMS, enquanto programa que busca “mitigar os efeitos da violência, mantendo as unidades abertas, como um benefício para os usuários e profissionais”, foi avaliado, de forma geral, como relevante, coerente, eficaz e que traz mudanças no que tange à forma como gestores e profissionais da ponta passaram a encarar e lidar com situações de crise motivadas pela violência armada.

Foram percebidas mudanças positivas produzidas pelo AMS na resiliência dos profissionais da ponta. Estas mudanças são sentidas de diferente forma e intensidade nos territórios avaliados, uma vez que estariam mais diretamente relacionadas à dinâmica da violência no território do que à adoção da metodologia, como seria de se esperar.

Embora o contexto externo apresente os fatores que são determinantes para o sentimento de segurança dos profissionais, foi possível avaliar que o AMS teria validade para reduzir a percepção de insegurança com a promoção de práticas mais seguras e a redução no tempo de fechamento das unidades. Neste sentido, é sugerido o aumento da capacidade e intensidade de treinamento na metodologia, levando em consideração as especificidades dos parceiros e das unidades.

Os resultados são positivos na medida em que a implementação acontece em territórios considerados muito vulneráveis e violentos, o que justifica o uso de protocolos e práticas sistemáticas necessários para que a população possa ter acesso contínuo aos serviços públicos essenciais. O AMS é bem avaliado por gestores

e profissionais que o entendem como um promotor de segurança administrativa para a secretaria, no nível central, e para as unidades, no nível local.

Além disso, foi possível atestar o desenvolvimento de capacidades superiores em profissionais que tiveram acesso à metodologia em comparação aos grupos que não acessaram o programa, considerando o contexto de violência armada. Com base nos dados do Sistema de Notificação AMS e indicadores de segurança pública, foi possível mensurar estatisticamente uma correlação positiva e significativa entre o aumento de unidades treinadas na metodologia e a redução no fechamento das unidades, entre 2016 e 2020.

A avaliação permitiu ainda a identificação de pontos de melhoria para a aplicação da metodologia na prática, sobretudo, quando diferentes perspectivas e contextos são considerados.

## RECOMENDAÇÕES

A partir das análises desta avaliação, direcionada à aprendizagem e melhoria do Programa AMS no que se refere a sua implementação, operacionalização e sustentabilidade, é recomendado:

### Ao CICV:

- Oferecer conteúdo de comportamentos mais seguros para contextos menos expostos à violência armada e direcionar a Metodologia de Acesso Mais Seguro para contextos de maior incidência deste fenômeno.
- Prestar apoio técnico para promover a legitimidade que a intervenção requer, assim como continuar sua implementação e operacionalização tanto no nível central como operacional do programa nos municípios. Todavia, estratégias precisam continuar sendo desenhadas para que a condução do programa seja realizada pelos parceiros, de forma autônoma, sem depender do apoio direto do CICV.
- Fortalecer o *advocacy* para que os municípios parceiros criem uma política pública de Acesso Mais Seguro e integrem o AMS como uma iniciativa inovadora e transversal às diferentes políticas públicas.
- Desenvolver parâmetros mínimos para a criação de protocolos de gestão do estresse em consonância com a metodologia AMS.
- Atualizar de forma constante os recursos metodológicos e tecnológicos da metodologia AMS. Atualizar o plano de monitoramento e avaliação do programa, a partir dos achados desta avaliação.

### Aos parceiros que implementam o Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais:

- Fortalecer o comprometimento político e técnico com a implementação da metodologia nos seus quatro eixos de ação – análise de contexto, tratamento de risco, gestão de crise e gestão de estresse.
- Fortalecer e ampliar articulações intersetoriais.
- Comprometer-se com a sustentabilidade do AMS a partir do desenvolvimento de práticas e ações que possibilitam a manutenção dos resultados do programa a curto, médio e longo prazo, como a publicação de leis e regulamentos, profissionais qualificados e treinados na metodologia AMS, de preferência que ocupem cargos concursados.
- Alinhar o Programa AMS a outros programas locais para favorecer o compartilhamento de práticas e ações voltadas para a construção da cultura de paz e comunicação não violenta nas unidades de serviços.
- Participar de capacitações disponíveis no âmbito do programa, com destaque da oferta do curso CMS para todos os profissionais, como forma de mitigar o problema da alta rotatividade que impacta a implementação do AMS.
- Fortalecer a capacitação para uso e gestão da plataforma e do aplicativo AMS em todos os níveis de gestão e operacional do Programa AMS.
- Promover a formação de equipes exclusivas para a gestão de estresse inseridas no grupo de gestão do Programa AMS em cada instituição parceira, capacitadas em elementos mínimos considerados para o protocolo de gestão de estresse fornecido e treinado, a princípio, pelo CICV.
- Adotar, nos Acordos de Cooperação Técnica, mecanismos de previsão da disponibilidade para participar de processos avaliativos, a fim de promover a adesão dos profissionais às avaliações.

## ANEXOS

### ANEXO 1 - REFERÊNCIAS E RESULTADOS DE INDICADORES DE COMPETÊNCIAS E CAPACIDADES

#### QUADRO - LISTA DE COMPETÊNCIAS E CAPACIDADES DO PROGRAMA AMS

Competências	Código	Variável	Descrição dos indicadores
Contexto da violência armada	1.1	ind_viol	Identificar, precisamente, os impactos da violência armada sobre a oferta dos serviços públicos e no trabalho dos(as) profissionais que atuam no território.
	1.2	apl_prot	Unidade de serviço aplica ou possui protocolos e ações coordenadas para reduzir as consequências geradas pela violência armada.
	1.3	pol_imp	Secretaria Municipal dispõe de políticas internas ou orientações regulares para os(as) profissionais e/ou usuários(as) de serviços públicos com relação os impactos da violência armada.
	1.4	pol_imp_us	A unidade oferece protocolos e/ou orientações adequadas para os(as) usuários(as) dos serviços em situações de risco ou eventos de violência armada.
Gestão de risco, estresse e crise	2.1	info_viol	Informação sobre o contexto da violência armada no território em que trabalha por meio da comunicação (grupos em redes sociais, ligações etc.) com moradores(as) e profissionais residentes do território.
	2.2	comu_viol	A unidade tem meios de informação e/ou comunicação formais para compartilhar sobre as situações de violência armada entre colegas de trabalho, outras unidades ou com a Secretaria Municipal.
	2.3	locs_seg	A unidade dispõe de locais seguros e protegidos para permanência temporária em situações de crises por conta da violência armada.
	2.4	prev_viol	Medidas ou ações preventivas que podem diminuir o risco da violência armada na unidade de serviço em que trabalha.
	2.5	mot_trab	Motivação para continuar trabalhando em uma unidade de serviço público regularmente, mesmo presenciando situações de violência armada no território, se for o caso.
	2.6	supt_psi	Disposição práticas de cuidado com a saúde mental e/ou apoio psicossocial para a prevenção de estresses ou após eventos de crises ocasionados pela violência armada.



Competências	Código	Variável	Descrição dos indicadores
Comportamentos mais seguros	3.1	comp_vio	Compreende as dinâmicas, características e particularidades da população e do território em que trabalha e possíveis eventos que podem alterar o cotidiano do território.
	3.2	ind_sinais	Identificar possíveis sinais da violência armada que alterem o cotidiano das famílias e os costumes do comércio, por exemplo, no território em que atua.
	3.3	rot_seg	Conhece e sabe informar rotas de evacuação seguras frente às situações de violência armada na unidade ou no território em que trabalha.
	3.4	mod_seg	Considera-se preparado(a) para agir de modo seguro em momentos de crises gerados pela violência armada no local de trabalho.
	3.5	cms_loc	Colegas de trabalho conhecem e aplicam comportamentos mais seguros no local de trabalho.
Serviços públicos essenciais continuados	4.1	red_rotat	Percebe uma redução na rotatividade ou transferência de profissionais na unidade em que trabalha, em função das consequências causadas pela violência armada.
	4.2	seg_trab	Sente-se seguro(a) e/ou protegido(a) ao realizar atividades relacionadas ao trabalho na unidade.
	4.3	red_temp	Redução do tempo de fechamento da unidade em que trabalha motivado exclusivamente por situações de violência armada.

## ANEXO 2 - MÉTODOS USADOS NA AVALIAÇÃO.

### QUADRO 6 - MÉTODOS QUANTITATIVOS APLICADOS À REVISÃO DOS INDICADORES

Método	Resumo
Escala Likert	Representa um intervalo de respostas numéricas ou verbais que os(as) entrevistados(as) opinam sobre determinado tema. A escala pode ser representada pelos resultados médios ou absolutos, conforme o objetivo da pesquisa. A escala é amplamente utilizada para medir opiniões, percepções ou comportamentos.
Média aritmética	Apresenta o resultado médio das pontuações indicadas pelos parceiros e pela equipe do CICV com relação aos critérios avaliativos para os indicadores.

### QUADRO 8 - MÉTODOS ESTATÍSTICOS APLICADOS AO SURVEY

Método	Resumo
Análise de cluster	A clusterização pode ser obtida através do algoritmo <i>k-means</i> que representa o agrupamento dos dados de acordo com suas características. Neste caso, foi possível identificar unidades que possuem maior impacto da violência armada com base nas métricas de monitoramento do programa.
Diferenças simples	Representa a diferença média entre dois grupos de comparação, utilizando apenas dados pós-tratamento para cada grupo. Neste método, não são considerados os dados de linha de base, prévios à implementação da intervenção.
Mediana	Indica o nível mais frequente de capacidades desenvolvidas pelos(as) profissionais consultados(as).
Média aritmética	Indica o resultado médio das competências e capacidades desenvolvidas.

### QUADRO 10 - MÉTODOS ESTATÍSTICOS APLICADOS NA AVALIAÇÃO

Método	Resumo
Análise de tendência exponencial	Projetar o comportamento das notificações e indicadores de resultados do programa, associado aos indicadores de violência.
Teste de Spearman	Correlacionar variáveis de contexto da violência armada e os resultados da implementação do programa.
Teste de Fisher	Teste de significância entre variáveis explicativas e dependentes do modelo.
Teste de Pearson	Correlação entre as variáveis de capacidade desenvolvidas e os indicadores de percepção de segurança.
Média móvel	Retirar sazonalidade dos dados.





O CICV ajuda as pessoas afetadas por conflitos armados e outras situações de violência no mundo inteiro, fazendo todo o possível para proteger a vida e a dignidade delas e para aliviar o seu sofrimento, com frequência em conjunto com os parceiros da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. A organização busca também evitar as privações com a promoção e o fortalecimento do Direito Internacional Humanitário (DIH) e a defesa dos princípios humanitários universais.

As pessoas sabem que podem confiar que o CICV realizará diversas atividades para salvar vidas, trabalhando de perto com as comunidades para compreender e atender as necessidades delas. A experiência e o conhecimento da organização permitem responder de maneira rápida e eficaz, sem tomar partido.

- 📷 [instagram.com/cicvbrasil](https://www.instagram.com/cicvbrasil)
- 🐦 [twitter.com/cicv\\_br](https://twitter.com/cicv_br)
- 📘 [facebook.com/cicv](https://www.facebook.com/cicv)
- 📺 [youtube.com/cicv\\_oficial](https://www.youtube.com/cicv_oficial)

**Delegação Regional para Argentina,  
Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai**  
SHIS Q I 15 Conj. 05, Casa 23, Lago Sul,  
CEP 71635-250 Brasília, DF - Brasil  
T: +55 (61) 3106-2350  
[bra\\_brasilia\\_mailbox@icrc.org](mailto:bra_brasilia_mailbox@icrc.org)  
[www.cicv.org.br](http://www.cicv.org.br)  
© CICV, Março 2023

