

O Plano de Integração de Programas Sociais na Prevenção da Violência – PIAPS e o seu sistema de monitoramento e avaliação¹.

SUMÁRIO: 1. Prefácio; 2. Análise do Problema; 3. Desafios metodológicos, gerenciais, técnicos e operacionais; 4. Discussão sobre as ações adotadas; 5. Equipe Técnica do Projeto.

PALAVRAS-CHAVE: interdisciplinar, gerenciamento, monitoramento, avaliação, prevenção, violência.

RESUMO

O presente estudo de caso trata do desenvolvimento e implantação de metodologia de monitoramento e de avaliação do Plano de Integração e de Acompanhamento de Programas Sociais – PIAPS, voltado para a prevenção da violência nos grandes centros urbanos. Com seu caráter interdisciplinar e interinstitucional, este Plano apresenta diversos elementos de complexidade na sua concepção e gerenciamento, e se constitui numa grande oportunidade para o estudo dos desafios a serem superados na implementação da gestão por programas. São, inicialmente, descritos a visão, as características, o processo decisório durante seu desenvolvimento e o modelo conceitual adotado no PIAPS. Em seguida, são apresentados os desafios enfrentados na condução e implantação do Plano: a hierarquização e o agrupamento de ações e objetivos, a identificação de dados confiáveis e homogêneos, a estruturação da metodologia de monitoramento com o plano já em operação, e o desenvolvimento do sistema informatizado. Por fim, o texto aborda algumas proposições e reflexões sobre as ações adotadas no desenvolvimento do Plano.

¹ Estudo de Caso elaborado a partir do Projeto “Desenvolvimento e Implantação de Metodologia de Monitoramento e Avaliação do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção de Violência – PIAPS/PNSP”, desenvolvido pela Fundação Instituto de Administração – Universidade de São Paulo – FIA/USP, no âmbito do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal. Vigenciado Projeto: 15 de junho de 2001 a 30 de novembro de 2002.

1. Prefácio

A busca da eficiência e da efetividade no setor público tem sido objeto de intensos estudos em todo o mundo. A chamada “administração pública gerencial” tem por objetivos a melhoria da prestação de serviços públicos ao cidadão – cliente e a adoção de uma racionalidade gerencial no desenvolvimento e implementação de políticas públicas, e abrange uma gama bastante extensa de conceitos, métodos e práticas de gestão pública, que vai desde a redefinição do papel do Estado até a adoção pelo setor público de modelos de gestão empreendedora e orientada para resultados.

Dentro desse enfoque os governos federais e de diversos estados brasileiros vêm adotando o modelo de planejamento e de gestão orçamentária orientada por programas, com vistas a objetivar os resultados decorrentes dos gastos e investimentos públicos, aumentar o grau de integração das ações governamentais, e permitir ao gestor público maior flexibilidade no exercício de suas funções.

A adoção do novo modelo, no entanto, apresenta diversos desafios a serem superados, decorrentes da complexidade inerente à ação governamental e da necessidade de alteração de paradigmas organizacionais e gerenciais já enraizados na administração pública brasileira.

O presente texto trata do desenvolvimento e implantação de metodologia de monitoramento e de avaliação do Plano de Integração e de Acompanhamento de Programas Sociais – PIAPS, voltado para a prevenção da violência nos grandes centros urbanos. Devido ao seu caráter interdisciplinar e interinstitucional, este plano apresenta diversos elementos de complexidade na sua concepção e gerenciamento, e se constitui numa grande oportunidade para o estudo dos desafios a serem superados na implementação da gestão por programas. Por razões didáticas o estudo de caso aborda apenas algumas das questões metodológicas, gerenciais e técnicas envolvidas no desenvolvimento e

implantação da metodologia, sem se ater rigorosamente às etapas e atividades seguidas pelo projeto.

2. Análise do Problema

2.1. Visão geral do PIAPS

Em junho de 2000 o Governo Federal lançou o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP que compreende um conjunto de medidas com vistas a articular os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, governos estaduais, municipais e demais setores da sociedade na realização de uma ação integrada no combate à violência no país.

O objetivo definido para esse plano foi o de aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro por meio de propostas que abranjam políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a prevenir e a reprimir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança dos cidadãos.

O PNSP foi estruturado em programas, projetos e ações, agrupados em um conjunto de temas ou compromissos. Em uma de suas ações, o PNSP estabeleceu as bases para a estruturação de um plano específico voltado à integração e acompanhamento de programas sociais de prevenção da violência nos grandes centros urbanos, conhecido pela sigla PIAPS.

Três pressupostos fundamentais embasaram a criação deste Plano:

- 1) As condições precárias em que vive parte expressiva da população nos grandes centros urbanos do país criam o fermento social para o incremento da violência; a implantação de programas sociais nas áreas mais críticas dessas cidades contribui para a redução futura da violência, ao centrar sua atenção em elementos causadores ou indutores da violência;

- 2) O foco da prevenção deve se orientar prioritariamente para o público jovem entre 9 e 24 anos e respectivas famílias, de modo a reduzir a possibilidade dele ser atraído para a criminalidade, comprometendo o seu futuro como cidadão;
- 3) A prevenção da violência deve ser um programa de Estado, e resultante de um esforço conjunto e integrado de diferentes instâncias de governo, da sociedade organizada e da comunidade, para que os recursos sejam aplicados de forma mais eficiente e efetiva.

Para os anos de 2001 e 2002 o PIAPS elegeu, como instrumento da ação do governo federal na prevenção da violência, um conjunto de 49 programas sociais federais já existentes no Plano Plurianual 2000-2003.

A estruturação e a operacionalização do PIAPS foram atribuídas ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, através de sua Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais – SAEI/GSI, para que, através de um processo de articulação, coordenação e gerenciamento intra e intergovernamental, os programas sociais já existentes nos diferentes ministérios pudessem ser implementados nos municípios de regiões metropolitanas, em sintonia e de forma integrada, com programas, projetos e ações sociais estaduais, municipais e de entidades não-governamentais.

O desenvolvimento e a implementação da metodologia do PIAPS foi possível pelo estabelecimento de parceria com a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no âmbito do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, que objetiva a melhoria de desempenho da administração Pública Federal brasileira.

Os objetivos estabelecidos para este projeto foram a implantação de metodologia para monitoramento da implantação do PIAPS e a sistematização dos mecanismos para avaliação dos resultados alcançados a partir dessa implantação.

O projeto foi estruturado em três fases, cujas atividades e respectivos produtos foram, respectivamente:

Fase 1 - Levantamento de Dados e Construção da Linha de Base

- Identificação de Programas / Projetos / Ações sociais que compõem o PIAPS/PNSP
- Organização do levantamento das demandas dos bolsões de miséria através das informações da SAEI
- Identificação das interfaces entre as ações do PIAPS/PNSP e o Plano Plurianual 2000-2003, os Planos Estaduais de Segurança Pública e Planos Sociais Estaduais e Municipais.
- Levantamento dos modelos operacionais dos programas/projetos e ações voltados aos bolsões de violência, contemplando fluxo financeiro, indicadores de desempenho e resultados, responsáveis etc.
- Levantamento de dados secundários junto às bases de dados governamentais (IBGE, IPEA, SEADE, Secretarias de Segurança Pública etc.).
- Identificação, através da metodologia de grupos focais, junto aos representantes da comunidade de bolsões específicos, das percepções sobre violência, carência de serviços públicos essenciais etc.
- Montagem do Banco de Dados e determinação da Linha de Base

Fase 2 - Concepção de Metodologia para Monitoramento da Implantação do PIAPS/PNSP

- Definição dos modelos de planejamento e de gerenciamento para o PIAPS/PNSP
- Identificação dos indicadores de resultados adotados para os programas / projetos / ações que compõem o PIAPS/PNSP e suas metodologias de mensuração
- Definição da estrutura analítica específica a ser adotada no monitoramento do PIAPS/PNSP
- Identificação da necessidade de indicadores complementares
- Identificação dos organismos responsáveis pelo fornecimento dos dados e informações
- Definição dos fluxos de informações necessários ao monitoramento de cada ação
- Elaboração do projeto básico do Sistema de Gestão de Informações Gerenciais – SGIG
- Avaliação de possibilidades de remanejamento do orçamento dos Programas Sociais para os bolsões
- Remanejamento e liberação de novos recursos para os bolsões

Fase 3 - Apoio à Implantação da Metodologia de Monitoramento do PIAPS/PNSP

- Desenvolvimento e Implantação do Sistema de Gestão de Informações Gerenciais
- Elaboração do Plano de Treinamento do pessoal na operação do sistema
- Treinamento do pessoal responsável pela operação do Sistema de Gestão de Informações Gerenciais

- Levantamento, através da metodologia de grupos focais, junto aos representantes das comunidades de bolsões específicos, sobre as mudanças na percepção de violência.
- Aferição inicial da situação dos Indicadores adotados

Dadas as peculiaridades referentes à questão da prevenção da violência o tópico a seguir apresenta alguns elementos conceituais importantes e desafiadores à concepção da metodologia de monitoramento e avaliação.

2.2. O monitoramento e avaliação das ações de prevenção da violência

O desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação de programas pressupõe um processo de tomada de decisões sobre uma série de pontos críticos, que devem orientar todo o trabalho de definição da própria natureza da avaliação e de suas finalidades. Deve abranger também a identificação dos indicadores de desempenho necessários, dos instrumentos para sua elaboração, da forma de coleta de dados, da metodologia de sua construção, análise do seu significado, bem como das ações gerenciais e operacionais que possam ser empreendidas a partir deles.

A avaliação pode estar orientada para diferentes objetivos, tais como:

- a) **Efetividade:** determinar a relevância dos objetivos / estratégias adotadas para as necessidades reais da comunidade;
- b) **Eficácia:** determinar em que extensão os resultados atingem os objetivos traçados inicialmente;
- c) **Eficiência:** determinar o relacionamento entre os insumos / recursos aplicados e os produtos ou resultados específicos;
- d) **Processo:** o que está se tentando atingir, quais as expectativas e se elas são consistentes com determinados princípios básicos, pressupostos ou objetivos;

- e) **Valores:** verificação da utilidade, necessidade ou validade de determinadas formas e tipos específicos de iniciativas da comunidade (construção de rede, desenvolvimento/reforço do espírito comunitário, abordagem democrática no estabelecimento das prioridades).

Em termos de utilidade da avaliação é importante distinguir as finalidades ou usos a serem considerados, ponderados pelo grau de dificuldade e de precisão que se poderá obter num determinado prazo:

- a) **Identificação das Necessidades:** identificação dos problemas que se espera resolver com o programa / projeto;
- b) **Impactos ou Resultados:** do programa / projeto para comunidade à qual ele é dirigido, em termos de solução dos problemas originalmente identificados;
- c) **Processo e Implementação:** avaliação das premissas fundamentais sobre a organização dos esforços, participação da comunidade, o papel dos agentes locais, grau de suporte e de coordenação;
- d) **Administração e Gerenciamento do Programa:** avaliação da alocação dos recursos, da comunicação interorganizacional, linhas / níveis de responsabilidade.

O estudo das relações causais da violência e da adoção de diferentes abordagens para a sua prevenção e repressão faz parte da agenda de pesquisadores e dos governos de diversos países, sobretudo os mais desenvolvidos. Entretanto o processo de causa-efeito na cadeia das relações sociais é de difícil determinação, tornando um desafio muito grande a fixação dos indicadores mais adequados para serem monitorados.

Existem diferentes enfoques para a questão, que têm implicações diretas sobre a forma de se proceder a avaliação das ações governamentais nessa área. Um dos aspectos mais importantes é a caracterização e tipificação das

manifestações de violência consideradas formalmente como crime. A prevenção da violência, vista sobre a ótica da prevenção de crime ou de ato criminoso, apresenta as seguintes dimensões:

- a) **Prevenção Social:** considera que o crime é o produto de processos sociais, econômicos e culturais complexos e que, portanto, a atuação se deva dar sobre esses processos;
- b) **Prevenção Situacional:** as medidas devem ser implementadas para reduzir as oportunidades para que o crime e as atividades anti-sociais ocorram. O crime é encarado como uma ação oportunística que pode ser controlado por ações no ambiente físico;
- c) **Ação Coercitiva:** a prevenção é decorrente do exercício permanente e continuado do poder coercitivo do Estado, de modo a aumentar a taxa de risco de sanções sobre o agente que esteja pretendendo cometer um crime, inibindo a sua ação;
- d) **Ação de Desenvolvimento Social:** a prevenção é alcançada a partir da melhoria das oportunidades de convívio social, de medidas que aumentem as oportunidades de emprego e os mecanismos que estimulem ações recreacionais, lúdicas e esportivas, e de ações de combate aos problemas de saúde, sanitários, educacionais junto à população – alvo.

Diferentes formas de abordagens à prevenção implicam em formas também diferentes de avaliação. Por exemplo, programas de prevenção situacional são mais fáceis de serem medidos, já que enfoca melhor os locais aonde se quer inibir a ação criminosa, através de mecanismos identificáveis e visíveis (alterações no espaço físico urbano, instalação de câmeras de vídeo etc.).

Já a abordagem de prevenção social está centrada em estratégias de longo prazo para mudar comportamentos sociais, de modo a reduzir a probabilidade de que uma pessoa venha a se engajar numa atividade criminosa violenta, e requer muito tempo para se quantificar os seus impactos na prevenção/ocorrência de

atos de violência. Além disso, para se adotar critérios mais científicos as avaliações devem ser feitas a partir da comparação de situações de violência antes e depois da implementação dos programas.

O exercício da ação coercitiva pelo Estado tende a ser pontual e, num primeiro instante, de resultados mais imediatos. Entretanto, por não atuar sobre os possíveis elementos causadores da violência, essa abordagem tende, a médio e longo prazos, a consumir mais e mais recursos públicos.

A busca da redução da violência através do desenvolvimento social da comunidade tem sido considerada como a mais eficaz a médio e longo prazos, ao atacar de forma estrutural os fatores causadores ou indutores da violência. Existem, no entanto, dificuldades de, pelo menos, duas ordens:

- a) Quando é adotado um pacote de medidas pode ser impossível identificar quais delas foram responsáveis pelo sucesso ou fracasso dos esforços de prevenção;
- b) Diferentes objetivos traçados por diferentes parceiros na ação comunitária tornam difícil estabelecer uma medida de resultado que atenda às preocupações de cada parceiro envolvido.

Quanto à intervenção dos agentes ou instrumentos de prevenção, o enfoque pode ser considerado sobre a vítima (indivíduo ou grupo social) real ou potencial do ato de violência, sobre os atos ou formas de manifestação de violência, sobre o agente vitimador ou sobre o agente propiciador de condições para a ação criminosa.

Dependendo do enfoque dado à prevenção e à mensuração dos resultados das ações, deve ser levada em conta a adoção de medidas de fatos objetivos (por exemplo, quantidade de assaltos por milhar de habitante na área de risco, ou quantidade de assaltos por unidade de tempo) ou de elementos subjetivos

(percepção da população sobre aumento/diminuição de risco de assalto na região, percepção sobre o grau de empenho governamental para reduzir a violência, percepção de relações causais etc.).

O conceito de violência estabelecido no PIAPS vai além da dimensão física sobre o corpo dos indivíduos e seus bens, abarcando também a sua integridade moral e os seus direitos de cidadania.

Dessa maneira, no que diz respeito às ações comunitárias, o PIAPS tem como enfoque estimular a criação da cultura de participação cidadã na vida da sociedade, contextualizando a compreensão de direitos e deveres, e proporcionando condições favoráveis à criação de empreendimentos sociais, concebidos e geridos pela própria comunidade ou em parceria com outros atores sociais.

Se por um lado essa definição estabeleceu uma amplitude bastante significativa para orientar a ação política governamental, por outro lado, trouxe desafios elevados, para se objetivar os mecanismos de mensuração necessários ao monitoramento e avaliação do Plano.

Foi consumida uma quantidade substantiva de tempo na exploração do problema, dada a dificuldade em se conciliar essa conceituação com o desejo de se ter critérios objetivos de mensuração de resultados e impactos dos programas sociais na prevenção da violência.

Uma das conseqüências foi o direcionamento maior da atenção para instrumentos qualitativos de avaliação e, mesmo quando quantitativos, mais focados em medição de percepção, conforme será evidenciado no tópico que trata da metodologia de construção da linha de base.

Antes de se iniciar a construção de um sistema de monitoramento das ações de prevenção à violência foi necessário um alinhamento entre a equipe técnica da consultoria e da SAEI quanto à amplitude e conteúdo desse monitoramento. Esse alinhamento, por seu turno, facilitou a construção e a validação de um modelo conceitual básico do sistema.

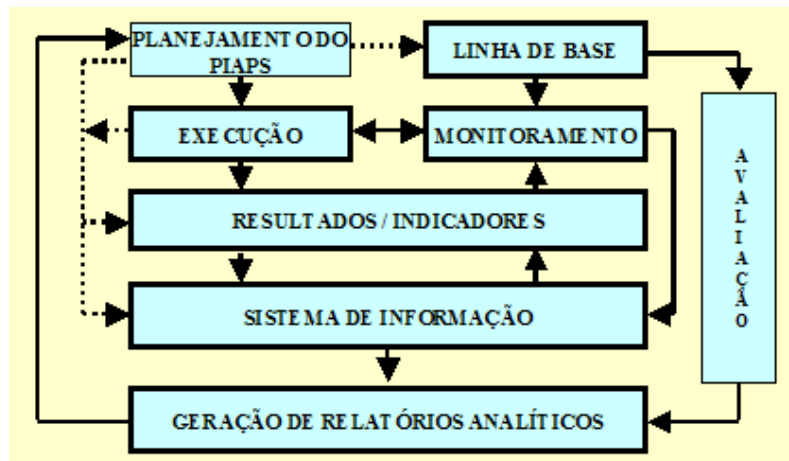
2.3. O Modelo Básico do Sistema de Monitoramento e Avaliação

Foi concebido um modelo básico do sistema de monitoramento e avaliação compreendendo todo o ciclo de desenvolvimento, operação e avaliação do PIAPS.

O ciclo de monitoramento e avaliação se inicia com a definição de diretrizes estratégicas do Plano, que estabelecem parâmetros para a identificação dos elementos que devem compor a linha de base, e, por conseguinte, do que é necessário / se deseja monitorar e avaliar; da mesma forma, o planejamento fixa objetivos e metas, a serem alcançados através da execução do PIAPS, permite a sua tradução em indicadores de desempenho / resultados e em requisitos para o sistema de informação encarregado da coleta, processamento e geração de informações gerenciais.

As avaliações periódicas do Plano também geram informações que, associadas àquelas obtidas no monitoramento, permitem uma revisão do planejamento, iniciando-se um novo ciclo de operação do sistema.

A seguir é apresentada uma representação gráfica do sistema, bem como são descritos de forma mais detalhada cada um dos seus módulos ou componentes.



Os módulos do sistema têm as seguintes características:

- **Planejamento** - a montagem lógica do PIAPS e as funções executadas pela SAEI em termos de formulação de diretrizes estratégicas para o modelo de prevenção da violência, a definição dos temas ou fatores indutores de violência pressupostos, a definição de prioridades e as ações de mobilização da parceria com Estados, Municípios e entidades não-governamentais participantes do PIAPS nos municípios das regiões metropolitanas;
- **Execução** - gerenciamento pela SAEI das ações de implantação do PIAPS nas regiões metropolitanas e as funções de identificação dos programas sociais federais, estaduais e municipais, o levantamento das demandas dos municípios, a construção de parcerias com os agentes envolvidos, e a identificação de projetos-piloto;
- **Linha de Base** - caracterização da situação das condições existentes nas áreas prioritárias nos municípios, antes da introdução dos programas sociais e serve como ponto de partida para se medir as mudanças produzidas pelos programas sociais implantados;
- **Monitoramento** - funções referentes às atividades / ações empreendidas pelos programas sociais direcionados às áreas prioritárias dos municípios participantes do PIAPS, de modo a

orientar o gerente do Plano sobre eventuais medidas corretivas quanto ao atingimento dos objetivos definidos e a atrasos no andamento dessas atividades / ações face ao programado;

- **Indicadores** - funções de coleta de dados quantitativos e qualitativos sobre os programas e a estruturação dos indicadores de processo, de resultados e de impactos, a serem utilizados no monitoramento e avaliação;
- **Sistema de Informação** - funções de coleta, armazenamento, tratamento e disponibilização de informações para o monitoramento e avaliação do Plano; compreende um banco de dados sobre as áreas prioritárias e os programas sociais a elas dirigidos;
- **Geração de Relatórios Analíticos** - função de produção de relatórios para o monitoramento, com indicações sobre o andamento dos programas nas áreas prioritárias;
- **Avaliação** - funções de exame periódico da relevância do desempenho, eficiência e impacto dos programas sociais face a objetivos estabelecidos e a elaboração de prognóstico sobre os prováveis efeitos desses programas, e a identificação dos ajustes necessários na concepção do Plano.

A tradução do modelo conceitual para a implementação operacional apresentou uma série de desafios, alguns dos quais são apresentados no tópico a seguir.

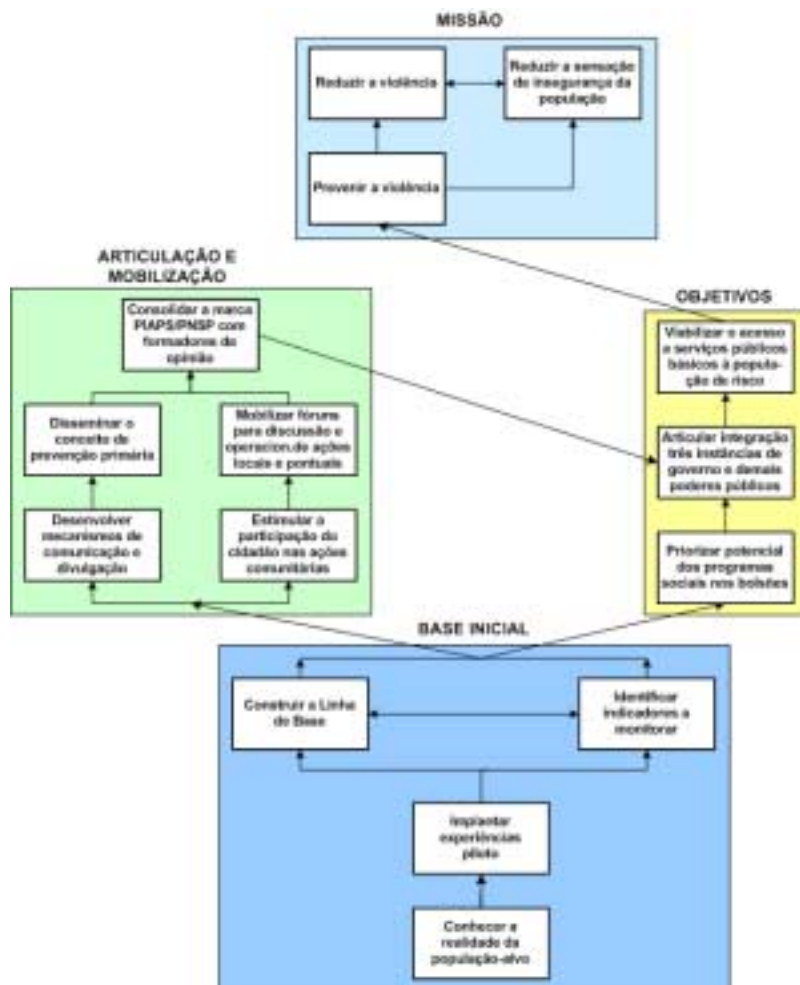
3. Desafios metodológicos, gerenciais, técnicos e operacionais.

3.1.1. A hierarquização de objetivos a serem atingidos pelo PIAPS

Como na elaboração inicial do PIAPS não foram utilizadas técnicas de planejamento e estruturação de programas. Foi detectada a necessidade de se organizar e otimizar o esforço da equipe técnica da SAEI, através da estruturação

das ações e objetivos do Plano e criar uma base mais clara sobre os seus objetivos.

Utilizando técnicas de estruturação de problemas do tipo ISM (“Interpretive Structural Modeling”) a consultoria conduziu seminário com a equipe gerencial e técnica da SAEI para a explicitação e hierarquização de objetivos a serem atingidos pelo PIAPS obtendo-se a estrutura representada na figura a seguir.



A hierarquização e o agrupamento de ações e objetivos tornaram mais clara a estrutura do PIAPS e o estabelecimento de prioridades para a sua consolidação.

3.1.2. Identificação de dados confiáveis e homogêneos

Para se ter indicadores realmente úteis ao monitoramento e avaliação de programas é necessário que os dados que irão compô-los sejam acessíveis a baixo custo, confiáveis, homogêneos e consistentes no tempo. Infelizmente as bases de dados oficiais – que têm condições de apresentar tais atributos – não capturam os dados regulares com o grau de detalhe pretendido para o monitoramento do PIAPS, mesmo no nível de município, quanto mais por bairro, para abranger os limites dos bolsões / áreas prioritárias.

Até mesmo os dados sobre os tipos de violência, categorizados como crime pelo Código Penal, e que são capturados e processados pelas polícias militares, foram difíceis de serem obtidos com o mesmo grau de atualidade para todos os municípios abrangidos nas quatro Regiões Metropolitanas.

3.1.3. A estruturação da metodologia de monitoramento com o Plano já em operação

Como o PIAPS foi lançado inicialmente em quatro regiões metropolitanas dentro de um modelo, no seu início, uma estrutura mais conceitual do que operacional, foi necessário um esforço conjunto das equipes técnicas da consultoria e da SAEI para aprimorar o seu modelo de gerenciamento, garantindo o seu funcionamento regular, enquanto se desenvolvia o novo sistema de monitoramento e avaliação.

Uma das medidas foi o desenvolvimento de sistema informatizado na forma de protótipo, para garantir a manutenção de um banco de dados sobre as demandas já levantadas nas quatro regiões metropolitanas.

O uso do protótipo e o aprendizado obtido com a sua operação forneceu subsídios importantes para a especificação do sistema definitivo.

Foi criada uma estrutura básica em cada uma das quatro regiões metropolitanas com um representante do PIAPS, para garantir um canal permanente de relacionamento com os parceiros locais e a equipe técnica da SAEI.

Com o apoio da consultoria foi possível manter também um processo de acompanhamento dos trâmites dos projetos enviados pelas prefeituras diretamente junto aos gerentes dos programas nos ministérios, bem como do monitoramento das liberações dos recursos.

Para aumentar a capacitação local e reforçar as parcerias, houve um esforço grande na disseminação dos conceitos de prevenção primária da violência e nos mecanismos previstos de monitoramento e avaliação. Essa disseminação foi realizada nas regiões metropolitanas através de reuniões, encontros, seminários e palestras com representantes de organismos estaduais, municipais e de entidades não-governamentais e, em Brasília, com gerentes de programas dos ministérios.

No início de 2002 foi expandida a atuação do PIAPS para três novas regiões metropolitanas – a de Fortaleza, de Cuiabá e do Distrito Federal.

Para atender as novas demandas foi adotado um novo modelo de planejamento e gerenciamento do PIAPS desenvolvido pela consultoria e validado pelas equipes gerencial e técnica da SAEI. Foram introduzidos também aprimoramentos no protótipo do sistema informatizado para contemplar a nova lógica de operação.

O novo modelo cobriu todo o ciclo de gestão das demandas, permitindo, assim, uma atuação mais segura no atendimento dessa expansão.

3.1.4. O monitoramento do processo de aprovação e liberação de recursos

Ao se iniciar o projeto assumiu-se algumas premissas sobre as possibilidades de integração e de aproveitamento das experiências da gestão por programas do PPA 2000-2003 que não se mostraram viáveis.

A primeira delas dizia respeito à estrutura de indicadores dos programas sociais, adotada pelo PPA. O levantamento detalhado inicial dos programas junto aos gestores, bem como o monitoramento do atendimento das demandas das prefeituras das quatro regiões metropolitanas, mostrou que a estrutura de indicadores usada no PPA não captura os detalhes sobre a realização dos programas no nível necessário para o PIAPS.

Por esta razão, não se concretizou a expectativa de se obter informações para monitoramento sobre o andamento das demandas via sistema SIGPLAN, utilizado na gestão de programas do PPA, dadas as diferenças de enfoque.

3.1.5. O desenvolvimento do sistema informatizado para monitoramento e avaliação

A implantação do protótipo do sistema e sua operação pela equipe técnica do PIAPS se constituiu em um instrumento valioso de aprendizagem para a definição das especificações do sistema definitivo. Por outro lado a concepção de portal de Internet e as especificações técnicas de ambiente de informática para hospedar o novo sistema nos servidores do Palácio do Planalto apresentaram desafios novos a serem vencidos.

Foi aventada inicialmente a alternativa de se hospedar o sistema e o portal em servidores do SERPRO, tendo a SAEI optado por mantê-los no Palácio. Tal decisão implicou a necessidade de se estabelecer restrições na forma de

interação do sistema com o público externo (prefeituras, governos estaduais e outros parceiros do PIAPS), tendo em vistas questões de segurança.

4. Discussão sobre as ações adotadas

O desenvolvimento e a implantação de metodologia de monitoramento e avaliação de programas é uma das questões vitais para o aperfeiçoamento do modelo de gestão por programas no governo federal.

O PIAPS, por seu caráter interdisciplinar e interinstitucional, se constitui num exemplo típico de programa que abrange várias dimensões gerenciais, e que, numa gestão por programas pura, deve se tornar a regra e não uma exceção. Muitos dos desafios encontrados na sua implementação são comuns a outros planos e programas, devendo-se buscar alternativas técnicas e gerenciais para a sua superação.

A adoção das medidas utilizadas no PIAPS para superar esses desafios não esgota as possibilidades de novas abordagens. Em se tratando da concepção de um sistema de monitoramento e de avaliação para atender a um plano ou programa que já se encontra em operação, que tem uma forte dependência da ação de outros programas, cuja gestão se encontra em unidades organizacionais distintas, a busca de alternativas se torna ainda mais desafiadora.

A análise das situações vividas com o desenvolvimento deste projeto permite lançar as proposições a seguir, como orientadoras da reflexão sobre o assunto:

- 1) A adoção de ferramentas adequadas de estruturação de objetivos e ações deve ser enfatizada quando da concepção de programas complexos; o uso de técnicas de modelagem estrutural do tipo ISM - ou

de árvores de causa-efeito utilizadas na construção do marco lógico de um programa - é fundamental para a redução da complexidade dos problemas a serem resolvidos, para sua compreensão e para a correta e clara separação entre missão, objetivos, metas e atividades do programa;

- 2) O desenvolvimento de indicadores para monitoramento e avaliação demanda uma clara compreensão sobre a natureza do programa, e uma também clara definição dos objetivos pretendidos, para que sejam escolhidos os instrumentos mais adequados de coleta de dados necessários; a construção de bons indicadores implica na necessidade de os dados que os compõem sejam acessíveis a baixo custo, confiáveis, homogêneos e consistentes no tempo;
- 3) É extremamente necessário o investimento em sistemas estruturadores que facilitem o processo de gestão dos programas; esses sistemas devem ser instrumentos de apoio aos gerentes na concepção dos programas e no seu gerenciamento; a interação do gerente com os sistemas de informação que lhe dão suporte operacional aumenta-lhes a capacidade de aprendizagem de gestão, e de percepção de alternativas para solução de problemas que surgem na condução do programa;

A gestão por programas interdisciplinares e inter-setoriais reforça a necessidade de investimentos no perfil profissional do gestor, de modo a capacitá-lo na busca de soluções criativas para superar as dificuldades inerentes à própria complexidade técnica e gerencial desses programas.

5. Equipe Técnica do Projeto

Equipe da Fundação Instituto de Administração – Universidade de São Paulo - FIA/USP

Coordenação Geral: Prof. Dr. Isaías Custódio.

A equipe técnica do PIAPS foi constituída por:

José Alberto Cunha Couto – Secretário SAEI

César da Mota Cavalcanti – Gerente do PIAPS

Leopoldo Jorge Alves Junior – Coordenador do PIAPS

Euridice Maria da Nobrega e Silva Vidigal – Assessora

Técnicos – Ronaldo Guimarães, Marisa Cunha, Laura Boucinhas, Elizabeth Sousa Cagliari Hernandez, Ivanildo Pinto da Silva, Juan Luiz Danilo Catalan Zamudio, Marcia Rodrigues da Rocha, Mariana da Silva Oliveira, Renata Couto, Rita de Cassia de Souza Machado, Vera Jatobá, William Silva Chianca, André Barcellos.