

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”¹

1. OBJETIVOS

1.1 Objetivos do Plano de Integração e Acompanhamento de programas Sociais de Prevenção de Violência – PIAPS

Os objetivos do PIAPS compreendem basicamente a articulação e atuação integrada das ações dos Programas Sociais Federais na prevenção da violência no médio e longo prazo.

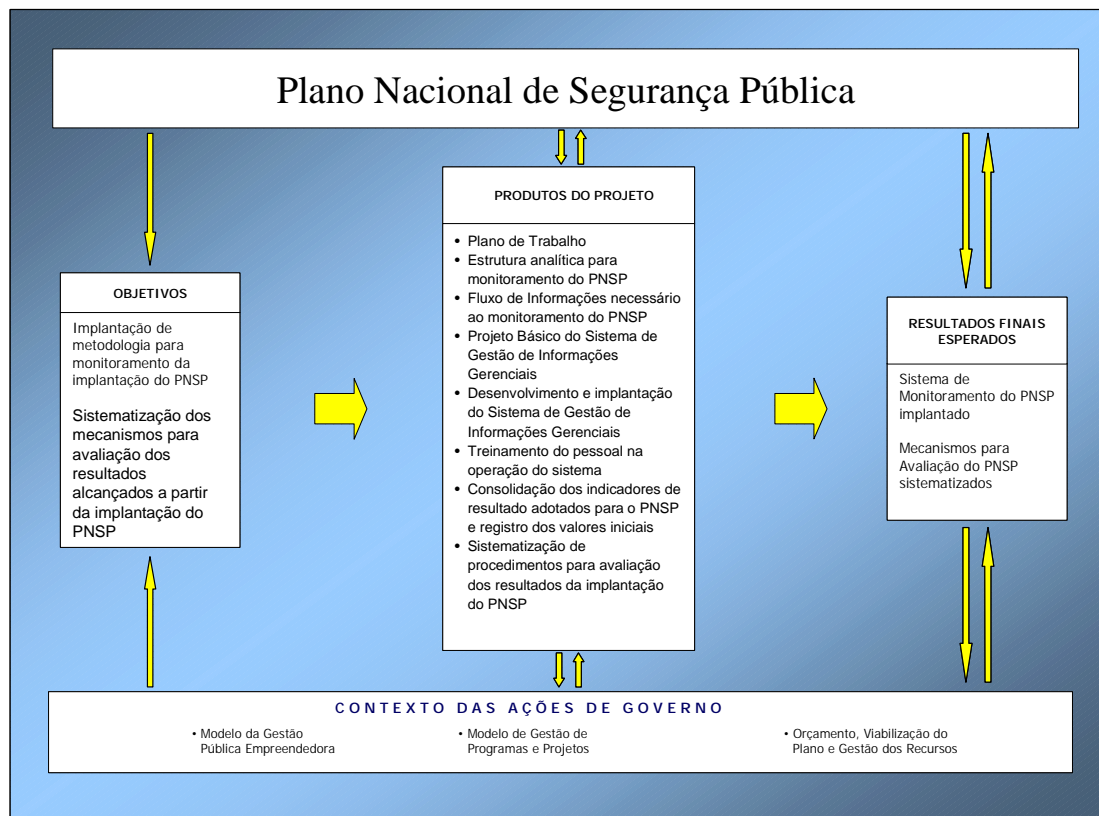
1.2 Objetivos do Projeto

Conforme estabelecido no Edital da Carta-Convite n.º 044/2001, o projeto de consultoria desenvolvido deve atender a dois objetivos específicos, quais sejam:

- Implantação de metodologia para monitoramento da implementação do PNSP; e,
- Sistematização dos mecanismos para avaliação dos resultados alcançados a partir da implantação do Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP.

A abrangência do projeto, os produtos gerados e os resultados finais podem ser visualizados no quadro a seguir:

¹ Projeto desenvolvido pela Fundação Instituto de Administração – Universidade de São Paulo – FIA/USP, no âmbito do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal. Vigência do Projeto: 15 de junho de 2001 a 30 de novembro de 2002.



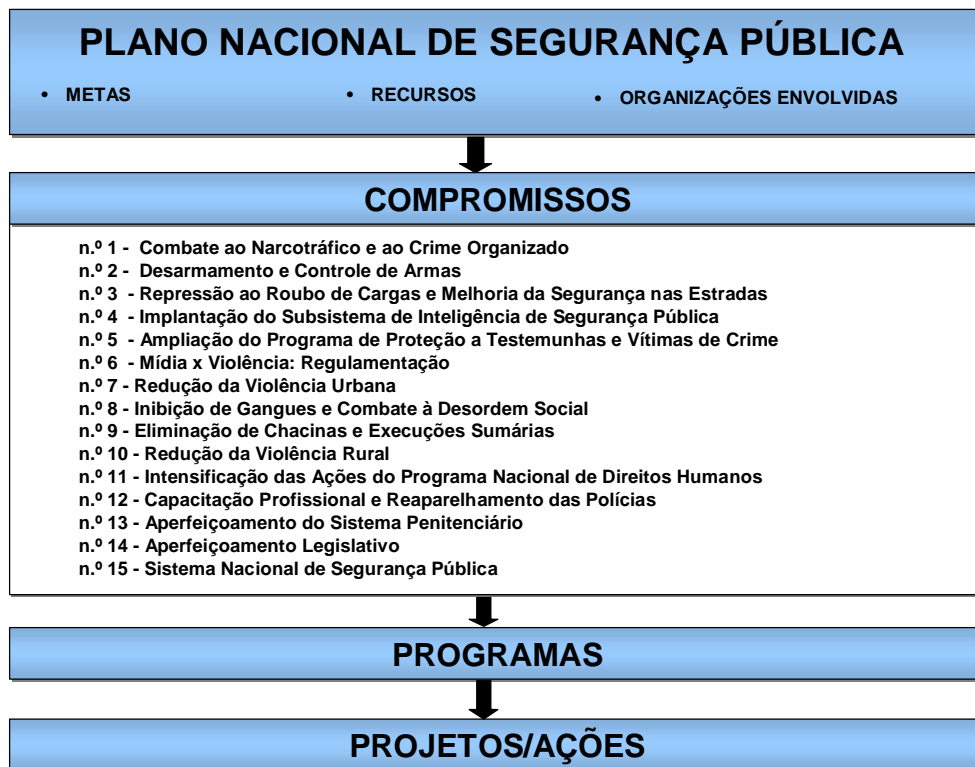
2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROJETO

2.1 A abrangência do Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP

Lançado em junho de 2000 o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP se constitui num conjunto de medidas que visa articular os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, outras instâncias públicas (estaduais e municipais) e demais setores da sociedade para que, integrados, possam realizar um verdadeiro mutirão contra a violência no país.

O objetivo deste plano é o de aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade dos cidadãos.

Para a realização desse objetivo foram traçados alguns compromissos, para implementação através de programas, projetos e ações, conforme o gráfico a seguir.



O PNSP foi estruturado em 15 compromissos e 124 ações a serem executadas em parcerias firmadas entre o Poder Executivo (nas várias instâncias administrativas), o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e a Sociedade Civil organizada, além de organismos multilaterais de desenvolvimento e agências governamentais estrangeiras, sendo a ação de nº 121 o desenvolvimento e implantação do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência - PIAPS.

Vista sob o ângulo da prevenção, a violência é tratada a partir de suas causas geradoras e não apenas em suas conseqüências intermediárias.

O foco na ação integrada pretende coordenar, avaliar e redirecionar ações e metas propostas, contribuindo para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública que ofereça alcance amplo e eficaz na solução do complexo problema da violência.

Todas as medidas selecionadas objetivam contribuir para que a população brasileira (com ênfase nos habitantes de áreas de foco de violência) possa perceber a presença do Estado em seu dia-a-dia, por meio do acesso aos serviços públicos essenciais e o efetivo exercício da cidadania, indispensáveis ao aperfeiçoamento da sociedade organizada e democrática.

A implantação das citadas medidas, por promover a interlocução e o envolvimento dos diversos atores sociais, demanda de cada um, papel ativo e de co-responsabilidade pela efetividade das ações, bem como por sua sustentabilidade no longo prazo.

Essas ações têm os seus recursos definidos no Fundo Nacional de Segurança Pública (criado em junho de 2000) e nos recursos orçamentários estabelecidos no Plano Plurianual – PPA, além daqueles alocados nas instâncias estaduais e municipais, ou providos por organismos multilaterais de desenvolvimento, agências governamentais estrangeiras e entidades não-governamentais.

O Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, é gerido por um Conselho Gestor, presidido pelo Secretário Executivo do Ministério da Justiça e suas decisões são aprovadas pelo Ministro de Estado da Justiça.

A estratégia de implantação das ações do PIAPS/PNSP está centrada na ação integrada local, de forma a promover sinergias entre as diversas ações dos organismos e instâncias envolvidos, inclusive e principalmente as comunidades locais.

2.2 O Foco do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência - PIAPS

Para melhor articular as ações dos Programas Sociais na prevenção da violência foi constituído o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência – PIAPS.

O foco do PIAPS está dirigido às crianças e aos jovens situados na faixa entre 9 e 24 anos e às famílias onde estão inseridos. Os locais do país, priorizados para o ano de 2001, foram as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife. Tem-se como diagnóstico inicial que a violência, tal como se manifesta principalmente nos grandes centros urbanos, está relacionada, em grande parte, com os movimentos migratórios originados pela falta de condições de sobrevivência digna em algumas partes do País e à exclusão de oportunidades de empregos, o que leva as pessoas a abandonarem suas regiões de origem e se fixarem na periferia das cidades. No entanto, esses locais, por não propiciarem acesso a serviços públicos e melhores condições de vida, acabam se constituindo em verdadeiros “bolsões” de miséria.

O PIAPS tem como paradigma que a violência é conseqüência de um conjunto dinâmico de fatores decorrentes do quadro de carência social, com indicadores inadequados nas áreas de acesso efetivo aos serviços públicos essenciais. Estes serviços são prestados nos setores de saúde, educação, saneamento básico, prevenção ao uso de drogas, trabalho e renda, habitação, lazer e participação social.

É considerado também que a violência vai além da dimensão física sobre o corpo dos indivíduos e seus bens, abarcando sobre sua integridade moral e dos 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.

Como forma metodológica de intervenção na prevenção da violência, o PIAPS considera que as ações necessárias são interdisciplinares e intersetoriais, envolvendo uma compreensão sistêmica das situações de risco social e de violência, e que demandam articulação de saberes e experiências diferenciadas, de forma a obter resultados integrados e não apenas justapostos.

Desse modo é entendido que as ações, executadas em rede, integram múltiplos atores e requerem que o seu gerenciamento ocorra em bases estritamente democráticas – caracterizadas pelo compartilhamento de responsabilidades, definição negociada de prioridades (inclusive na alocação de recursos), descentralização da ação e monitoramento de resultados.

3. METODOLOGIA ADOTADA

3.1 Fases, Atividades e Produtos

O Termo de Referência adotado para a contratação dos serviços para desenvolvimento da metodologia de monitoramento e avaliação do PIAPS/PNSP, e de sua implantação, estabeleceu os contextos geral e específico do trabalho, os objetivos e escopo dos serviços, a relação de atividades a serem executadas, os produtos esperados, os requisitos gerais para a execução dos trabalhos, os prazos de execução e as condições de pagamento.

Nos contatos preliminares mantidos com a Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, logo após a assinatura do contrato com a Consultoria, foram fornecidos dados e informações sobre o andamento do Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP e do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência – PIAPS, inserido no PNSP.

Nesta ocasião foi informado à Consultoria que o Sistema de Monitoramento e Avaliação a ser concebido deveria se concentrar em 48 Programas Sociais Federais, articulados e integrados ao planejamento de prevenção da violência.

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 através das informações da Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais/ Gabinete de Segurança Institucional / Presidência da República - SAEI/ GSI/PR

- 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 das 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

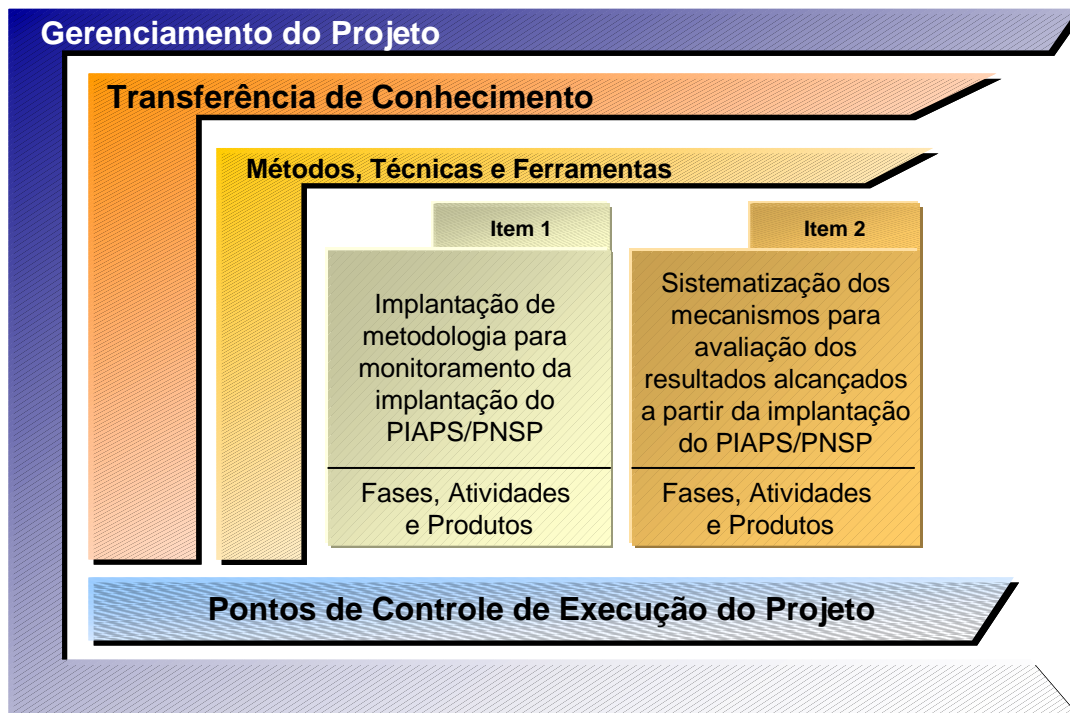
- Elaboração do Plano de Treinamento do pessoal na operação do sistema
- Treinamento do pessoal responsável pela operação do Sistema de Gestão de Informações Gerenciais
- Levantamento, através da metodologia de grupos focais, junto aos representantes das comunidades de bolsões específicos, sobre as mudanças na percepção de violência
- Aferição inicial da situação dos Indicadores adotados

3.2 Abordagem metodológica

O caráter interdisciplinar, intersetorial e interorganizacional do PIAPS/PNSP apresenta um nível de complexidade peculiar, que se refletiu diretamente nos trabalhos de desenvolvimento e implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação.

Para fazer face a esta complexidade do projeto, a condução dos trabalhos teve que ser orientada por um sistema de gerenciamento que levou em conta a produção das soluções desejadas, a necessidade de asseguramento de um adequado controle da execução e de facilitação do processo de transferência de conhecimentos para a equipe técnica e gerencial envolvida.

A figura a seguir mostra os principais elementos de agregação de valor aplicados na execução dos serviços contratados.



3.2.1 Métodos, Técnicas e Ferramentas

A implementação desses mecanismos envolveu um tratamento multifacetado dos desafios que se apresentaram, tanto em termos conceituais quanto prático/operacionais, tais como:

- o modelo de gestão do PIAPS/PNSP;
- os programas e projetos já em desenvolvimento;
- a natureza dos processos de trabalhos agregadores de valor;
- o tratamento das informações orientadas para a tomada de decisões e para o asseguramento da necessária coordenação e controle das atividades.

A metodologia para monitoramento do plano e implementação dos mecanismos de avaliação dos resultados contemplou alguns princípios básicos como:

- Simplicidade;
- Flexibilidade;
- Caráter evolutivo; e,
- Envolvimento e comprometimento dos agentes relacionados às ações.

3.2.2 Descrição das Técnicas e Ferramentas utilizadas

Para o desenvolvimento de soluções demandadas para o projeto foi utilizado um conjunto de instrumentos de levantamento, sistematização, análise e documentação de dados/informações e de compartilhamento de conhecimentos.

- **Brainstorming** - É uma metodologia de desenvolvimento de processo criativo, em grupo, de solução de problemas. Trabalha com foco em um problema, e a partir de um processo de participação coletiva com suspensão de críticas, permite gerar idéias e percepções novas para mudanças.
- **Focus Group** - Técnica usada para se obter feedback qualitativo em profundidade sobre questões específicas com um grupo pequeno de pessoas; provê dados sobre atitudes, percepções e opiniões dos participantes a respeito de questões críticas que se quer analisar.
- **JAD – Joint Application Design** - É um agrupamento de ferramentas destinadas a apoiar o desenvolvimento de sistemas de informação, visando a definição de objetivos, metas, prioridades, custos e alocação de recursos nas fases de levantamento de dados, modelagem e análise. Envolve diretamente a participação do cliente/usuário através de ciclos de reuniões programadas.
- **Análise e Estruturação de Modelos (baseada no “Interpretative Structural Modeling – ISM”)** - Constitui um processo de trabalho em grupo que integra fatores essenciais para a decisão estratégica. Utilizando

técnicas de estímulo à criatividade e de estruturação de objetivos em interação com um computador, o processo organiza o conhecimento de um grupo, que caracteriza mudanças no contexto da organização, analisa as tendências que transformam o seu ambiente de atuação e desenvolve um consenso sobre a estrutura e hierarquia de objetivos para a organização. Torna-se possível chegar a uma identificação e priorização de ações estratégicas com envolvimento intensivo das pessoas afetadas, o que é condição essencial para realizar as mudanças desejadas.

- **Roteiros de Entrevistas / Questionários estruturados** - São conduzidos com dirigentes dos diversos departamentos, com base em roteiros de entrevista e questionários estruturados previamente definidos, enfocando a missão, as estruturas, funcionamentos, problemas, arcabouço legal, necessidades de mudanças, avaliação de desempenho e desafios, bem como as necessidades não atendidas, finalidade percebida dos procedimentos e serviços e avaliação de atributos de satisfação.
- **Workshops** - Mesclam o conhecimento adquirido nas entrevistas e os dirigentes de diferentes departamentos componentes, em torno de temas, selecionados nas entrevistas, e que sejam preocupações latentes, ou seja, questões-chaves emergentes, a serem discutidas e priorizadas por métodos participativos.

3.3 Transferência de Conhecimento

3.3.1 Programa de Orientação aos Usuários

O Programa de Orientação objetiva familiarizar a equipe de Consultoria com os dirigentes e técnicos que se constituirão em usuários dos produtos a serem gerados no âmbito do Projeto.

Este programa permitiu a apreensão, por parte dos usuários, dos conhecimentos e técnicas desenvolvidos em todas as fases do Projeto, de forma a esclarecer aos envolvidos o processo de transformação decorrentes do seu desenvolvimento e implantação .

Dada a complexidade do próprio PIAPS e da sua natureza, em termos de articulação com diferentes órgãos da administração federal, estaduais e municipais, o desenvolvimento de cada etapa e respectivas atividades do projeto foi realizado com uma forte integração entre a equipe técnica da Consultoria e as equipes gerenciais e técnicas da SAEI/GSI, de órgãos parceiros na implantação do Plano (Estados, Municípios e entidades governamentais e não governamentais), em especial de Gestores de Programas / Projetos e Ações do PPA.

3.3.2 Capacitação “on the job”

Esta técnica permite capacitar os técnicos designados pelo cliente para colaborar e acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos. O objetivo fundamental

deste processo de transferência de conhecimento é sintetizado pela expressão “aprender a fazer fazendo”.

Com este objetivo, a Consultoria transferiu aos usuários os conceitos teóricos, bem como a utilização das ferramentas técnicas no próprio local de trabalho, o que facilitou, significativamente, a formação de multiplicadores, responsáveis pela disseminação dos produtos e de seu uso para os demais servidores da área.

3.3.2 Programa de Capacitação

Este programa foi implementado ao término do trabalho, com o objetivo de suprir os técnicos envolvidos no Projeto com conhecimentos específicos, bem como disseminar novas práticas e procedimentos necessários à continuidade do projeto.

A execução deste Programa visou garantir o sucesso do projeto e a utilização do sistema de monitoramento e avaliação implantado.

Dentro desse enfoque a Consultoria treinou técnicos e gerentes da SAEI / GSI e da área de tecnologia de informação do Palácio do Planalto, inclusive nas linguagens de programação utilizadas na concepção do sistema informatizado e no portal de Internet concebido especialmente para o PIAPS, para acesso geral da população e acessos específicos das entidades envolvidas diretamente na gestão dos programas sociais direcionados à prevenção da violência e que estejam abrangidas pelo Plano.

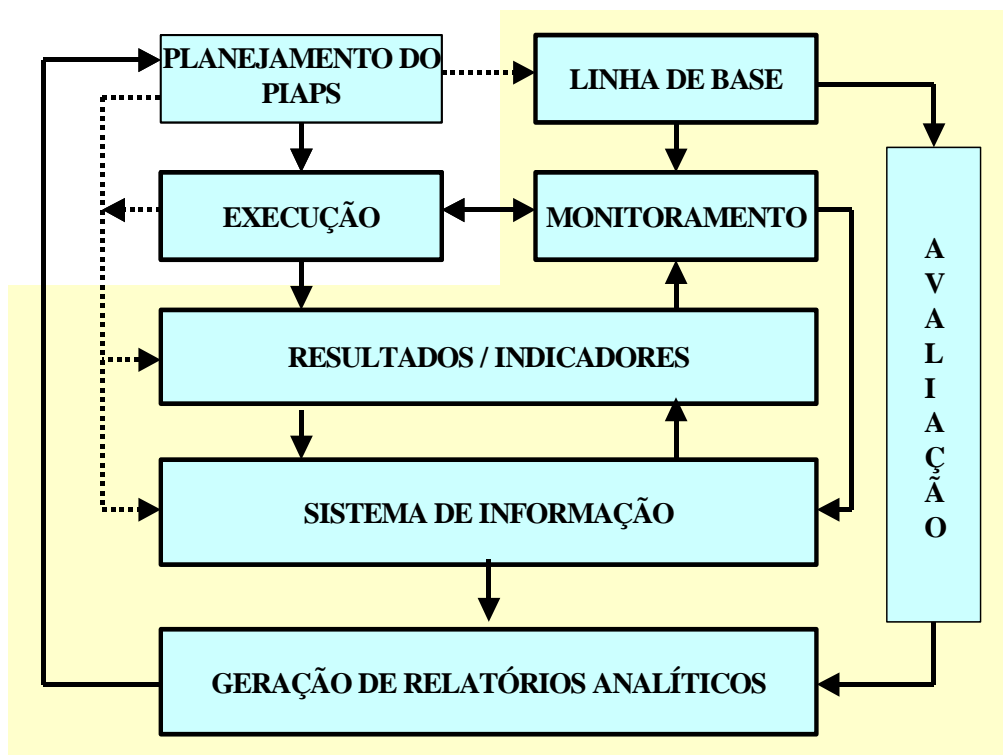
3.4 Pontos de Controle de Execução do Projeto

O acompanhamento e o controle do trabalho foi realizado a partir dos seguintes mecanismos:

- Consultas ao cronograma do Projeto para a comparação e indicação do atual estágio de evolução e realização das atividades;
- Reuniões periódicas da equipe de coordenação da Consultoria com os dirigentes da SAEI, para a manutenção de sintonia sobre o andamento dos trabalhos, identificação e concepção de mecanismos de superação de dificuldades estratégicas do projeto;
- Apresentações e Workshops periódicos da equipe da Consultoria com os técnicos da SAEI, sendo elaborados relatórios contemplando os assuntos abordados, as soluções obtidas e as estratégias de abordagem para os eventuais assuntos não consensuados;
- Relatórios de Acompanhamento do Projeto, emitidos periodicamente pela Consultoria e discutidos com a coordenação do PIAPS;
- Relatórios Finais de cada fase, emitidos pela Consultoria e discutidos com a coordenação do PIAPS.

4. RESULTADOS ALCANÇADOS

Na figura a seguir é apresentada a estrutura do projeto, a qual define os principais módulos que compuseram a base do desenvolvimento do projeto.



A seguir são detalhados os produtos de cada fase e o processo de sua construção.

4.1 Fase I – Levantamento de Dados e Construção da Linha de Base

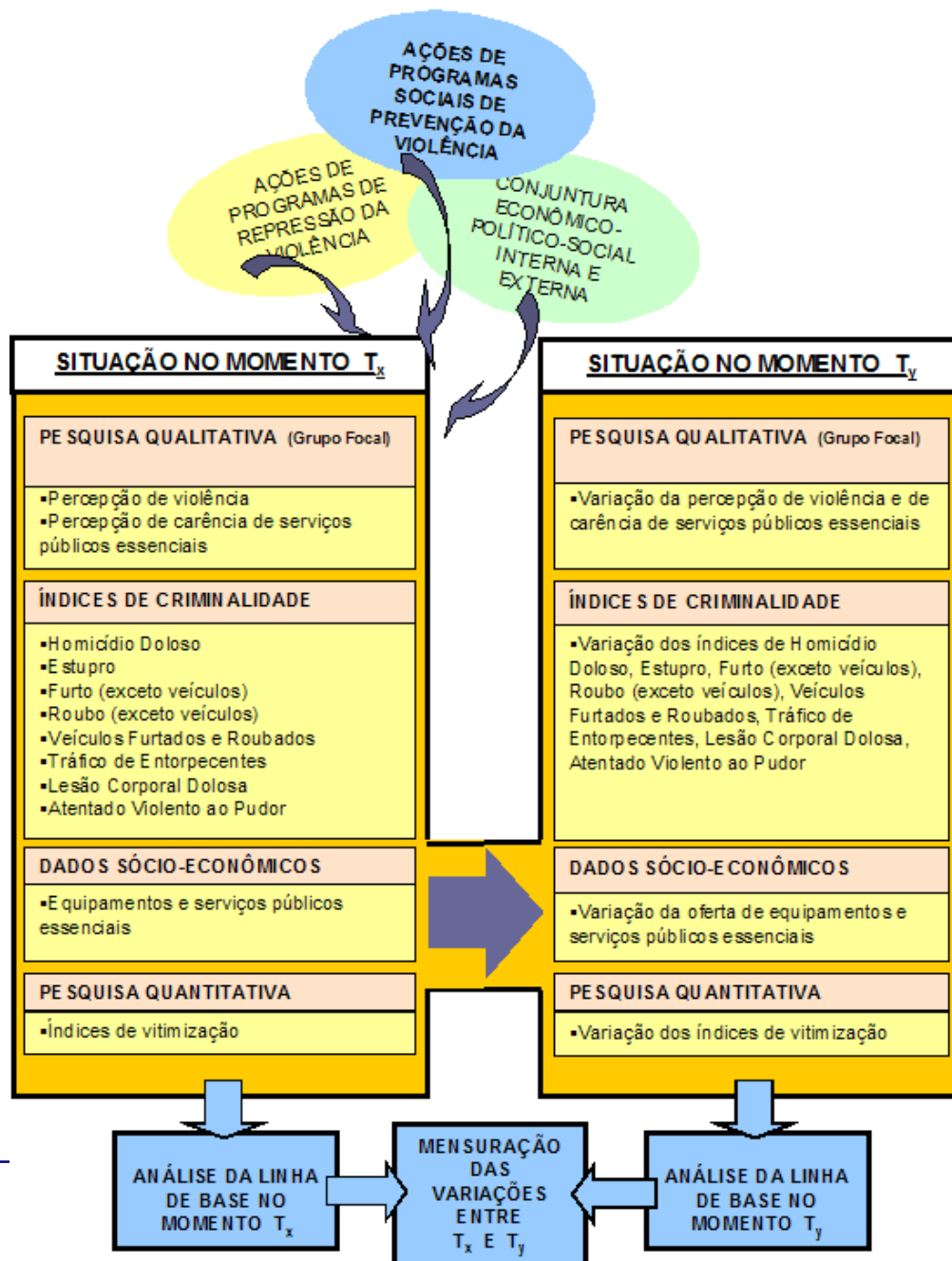
A Determinação da Linha de Base do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PIAPS consistiu-se na construção de indicadores sócio-econômicos e de criminalidade relacionados aos indutores de violência (carência nas áreas de infra-estrutura e serviços, educação, exclusão econômica e saúde) e posterior coleta de dados que demonstraram a situação atual encontrada nos municípios das Regiões Metropolitanas focadas, antes da intervenção das ações dos programas sociais dirigidos para a prevenção da violência, de forma tal que seja possível compará-los com uma situação futura, bem como realizar a avaliação das eventuais variações ocorridas.

Os elementos utilizados para se conhecer a situação em que se encontravam os municípios, foram basicamente:

- Demandas das Prefeituras – definidas as Áreas Prioritárias de Atendimento e as necessidades específicas de cada localidade, informadas por representantes das prefeituras participantes;

- Pesquisas Qualitativas (Grupo Focal) – identificando as percepções da população-alvo do PIAPS sobre violência e carência de serviços públicos essenciais;
- Levantamento de Dados de Criminalidade – identificando as ações de violência nos municípios-alvo do PIAPS;
- Levantamento de Dados Sócio-econômicos – identificando a situação dos equipamentos e dos serviços públicos nesses municípios;
- Construção de indicadores relativos aos dados sócio-econômicos e de criminalidade; e
- Pesquisas Quantitativas (vitimização) – identificando a prevalência de certos crimes, a subnotificação e a percepção da população entrevistada em relação à sensação de insegurança, à aplicação de programas sociais na prevenção da violência e ao conhecimento do PIAPS.

O gráfico apresentado a seguir permite uma visão integrada da produção desses resultados.



4.1.1 Análise dos Indicadores da Linha de Base

A análise da Linha de Base foi desenvolvida comparando-se os indicadores de cada município participante do PIAPS com a média da respectiva região metropolitana e média das quatro regiões metropolitanas envolvidas no projeto.

Foi aplicada variação de 25% (para mais e para menos) sobre as médias obtidas para a região metropolitana que abrange o município, o que permitiu identificar os municípios que, prioritariamente, requereriam o atendimento de suas necessidades através das ações dos Programas Federais relacionados ao PIAPS.

Os quadros relativos a cada indicador foram classificados e agrupados por indutor de violência, permitindo a visualização da situação do município em relação aos demais de sua região metropolitana.

4.1.2 Pesquisas Qualitativas (Grupo Focal)

Foram realizadas pesquisas qualitativas, através da metodologia de Grupos Focais, junto aos representantes das comunidades das Áreas Prioritárias de Atendimento – APA, com o objetivo de se identificar suas percepções sobre violência e carência de serviços públicos essenciais.

O resultado dessas pesquisas foi o conhecimento das necessidades da população dessas áreas prioritárias, bem como o que pensam os moradores sobre a importância da participação de ações sociais na redução da violência e na melhoria da qualidade de vida.

O quadro a seguir mostra um resumo das principais conclusões dos grupos focais em municípios das quatro regiões metropolitanas abrangidas pelo PIAPS em sua primeira fase (Rio de Janeiro-RJ, Santo André-SP, Vila Velha-ES e Cabo de Santo Agostinho –PE)

EXPECTATIVAS E PERCEPÇÕES COMUNS AOS GRUPOS FOCAIS

- Demanda por saneamento básico – falta de água tratada e canalizada e existência de esgoto a céu aberto.
- Demanda por pavimentação – há muita poeira e lama no acesso à escola e ao trabalho, prejudicando a apresentação das pessoas, pois chegam sujos a esses locais.
- Demanda por iluminação pública – sensação de insegurança.
- Demanda por coleta de lixo sistemática e eficiente – provoca enchentes, doenças, presença de insetos e ratos, além de discussões entre os moradores da comunidade.
- Demanda por transporte público – ficam distantes dos locais, há poucos veículos circulando tendo como agravante a falta de pavimentação.
- Demanda por quantidade de locais e por melhora na qualidade do atendimento dos postos e centros de saúde – faltam médicos especializados, as filas são longas e demoradas para marcação de consultas, há despreparo dos atendentes para lidar com o público, os horários de atendimento são incompatíveis com as necessidades da população, falta de fornecimento regular de medicamentos.
- Demanda por maior conhecimento sobre planejamento familiar e DST/AIDS – o pouco que sabem sobre AIDS é através da TV e não sabem nada ou quase nada sobre outras doenças sexualmente transmissíveis.
- Demanda por escolas – necessidade em manter as crianças em tempo integral (crianças e adolescentes têm muito tempo ocioso, estando vulneráveis às ações e influências de bandidos e traficantes), falta manutenção e conservação dos prédios e móveis existentes, há excesso de alunos por sala de aula, falta segurança na escola e seus arredores (consumo e tráfico de drogas).
- Demanda por cursos profissionalizantes voltados para as necessidades do mercado de trabalho local.
- Demanda por creches e principalmente berçários - as mães necessitam trabalhar e não têm com quem deixar seus filhos menores de 3 anos.
- Demanda por locais e áreas para lazer e cultura – faltam centros comunitários, quadras esportivas, praças e realização de eventos (os bairros possuem uma grande quantidade de bares).
- A grande maioria dos Programas Sociais Federais é desconhecida ou pouco conhecida pela população. Quando apresentados aos participantes dos grupos focais, houve manifestação de que a grande maioria desses programas pode contribuir para a prevenção e a redução da violência.
- A polícia é vista como violenta e truculenta, tratando de forma generalizada os moradores desses bolsões (trabalhador e os bandidos).
- Há muita descrença com relação ao poder público (governo), havendo a sensação de desconfiança e total abandono desses bairros.

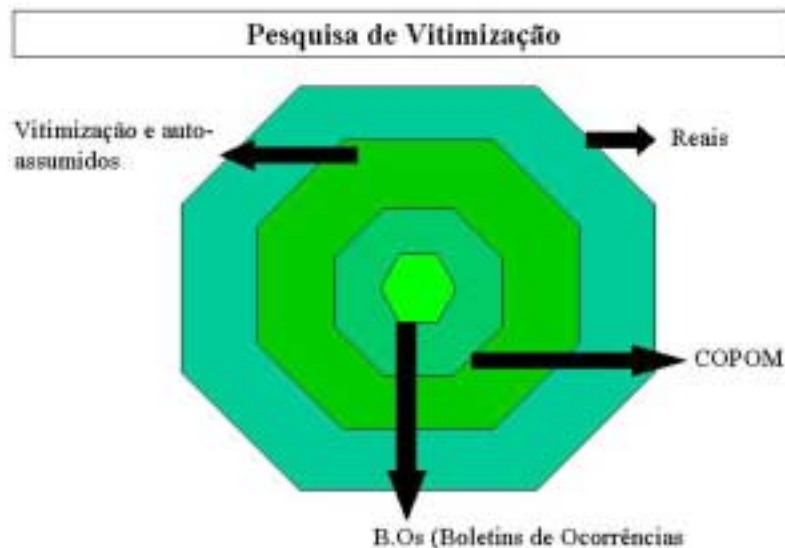
4.1.3 Pesquisas Quantitativas (Vitimização)

As pesquisas quantitativas (vitimização) foram realizadas, sob supervisão da Consultoria, pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e o Tratamento do Delinqüente - ILANUD.

O objetivo foi o de estimar, em bases amostrais, a prevalência de certos crimes, as taxas de subnotificação, o sentimento de insegurança, o grau de conhecimento e avaliação da população com relação ao PIAPS e a aplicação de programas sociais na prevenção da violência.

O relatório final da pesquisa de vitimização apresenta um conjunto de análises sobre a incidência de crimes subnotificados em quatro capitais (São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife), bem como mostra dados sobre o sentimento de insegurança da população e sua percepção sobre as Políticas Públicas necessárias à prevenção da violência.

O gráfico a seguir mostra o alcance da Pesquisa de Vitimização como instrumento de revelação da “mancha cinzenta” sobre dados de vitimização normalmente não capturados pelas estatísticas policiais oficiais.

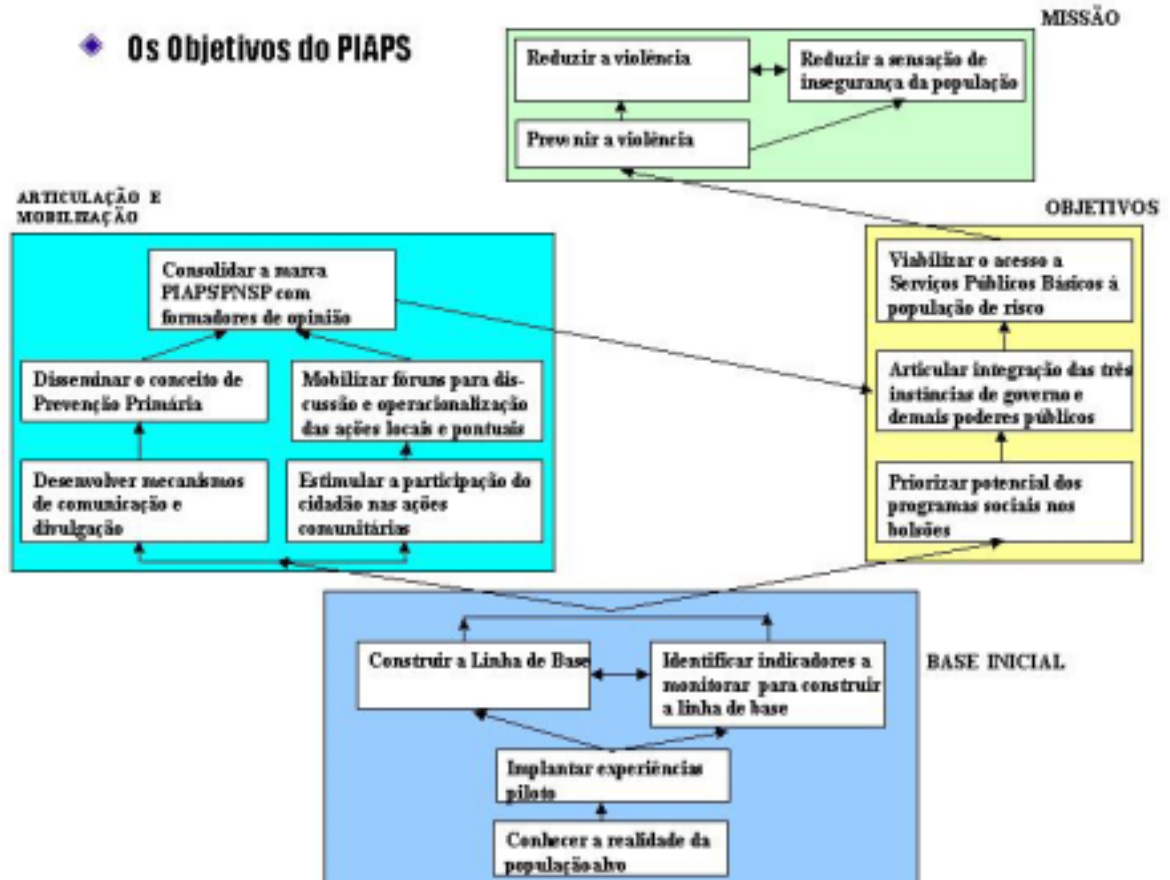


4.2 FASE II – Concepção de Metodologia para Monitoramento da Implantação do PIAPS/PNSP

Essa fase do projeto foi desenvolvida a partir da construção do módulo de planejamento do PIAPS. Dois produtos específicos foram elaborados nesta fase:

- Uma árvore de hierarquização de objetivos do PIAPS, utilizando técnicas e ferramentas de modelagem estrutural interpretativa (ISM);
- Fluxo lógico dos principais processos, atividades, pontos de controle e interferência do sistema, além das responsabilidades de cada órgão envolvido.

Desse trabalho resultou uma melhor compreensão sobre o encadeamento de objetivos e ações para consolidar o PIAPS como instrumento de ação pública de prevenção da violência nas regiões metropolitanas do país. O gráfico a seguir apresenta o resultado final dessa fase de planejamento.



Para a concepção de um sistema adequado de monitoramento foram realizados levantamentos junto aos gerentes de programas federais relacionados ao PIAPS, de modo a se conhecer as metodologias, processos e sistemáticas de trabalho inerentes a cada programa.

Como a análise dos indicadores do PPA demonstrou que esses não apresentavam um grau de detalhamento que permitisse sua utilização direta no PIAPS, por refletirem uma visão macro da gestão desses programas, foram desenvolvidos indicadores de desempenho específicos para capturar, no médio prazo, os possíveis impactos dos 48 programas sociais escolhidos para a prevenção da violência.

Foram construídos também indicadores que objetivam permitir o monitoramento desses programas em termos de disponibilização de recursos para as áreas prioritárias de ação de prevenção da violência.

A metodologia de monitoramento e de avaliação está explicitada em três produtos básicos:

- no processo representado por fluxograma que evidencia todo o ciclo lógico de realização do PIAPS, desde a eleição das áreas prioritárias de atuação do Plano até a avaliação final dos resultados
- no “workflow” inserido no sistema informatizado de monitoramento e avaliação, que representa o andamento passo-a-passo da execução do Plano em cada área prioritária definida, em termos de registro das demandas, alocação de recursos pelos programas sociais, andamento das liberações e implementação das ações.
- no conjunto de indicadores de desempenho, de resultados e de impactos

Os fluxos contendo o ciclo lógico de monitoramento e avaliação, desenvolvidos pela Consultoria e validados pela equipe técnica da SAEI/GSI são apresentados ao final dessa síntese, em anexo.

4.3 FASE III – Apoio à Implantação da Metodologia de Monitoramento e Avaliação do PIAPS/PNSP

4.3.1 Sistema de Monitoramento e Avaliação do PIAPS

Esta fase contemplou o desenvolvimento de um sistema informatizado de controle e apoio ao PIAPS.

O modelo lógico desse sistema foi totalmente desenvolvido com a participação dos técnicos da SAEI e da Consultoria, integração esta que permitiu que a sua concepção refletisse os objetivos e as visões estratégicas e operacionais do cliente.

O sistema contempla funções para controlar o andamento das atividades de articulação e de aprovação e desenvolvimento de projetos, além de permitir a emissão de relatórios gerenciais e analíticos com informações sobre o desenvolvimento dessas ações, os recursos demandados e as realizações empreendidas.

A flexibilidade do sistema permite a construção de novos indicadores, além dos definidos para os programas sociais federais atualmente incluídos no PIAPS, relativos a novos dados disponibilizados nas bases governamentais ou necessários ao monitoramento de programas adicionados.

No banco de dados desse sistema estão contemplados todos os dados, informações e indicadores relativos à Linha de Base (criminalidade, sócio-econômicos, grupo focal e vitimização) e aos Programas Federais relacionados ao PIAPS.

Além do sistema informatizado de monitoramento e avaliação foi construído também um Portal de Internet para o PIAPS (<http://www.presidencia.gov.br/gsi/piaps>), que facilitará o contato com os

municípios participantes, além de apresentar à Sociedade as mais importantes realizações do plano.

5. CONCLUSÕES

Para a realização do projeto de monitoramento e avaliação do PIAPS deve ser reconhecido o caráter multifacetado do fenômeno da violência, com seus numerosos relacionamentos intrínsecos.

A complexidade do monitoramento e avaliação do Plano é agravada pelo desafio de integração de programas sociais conduzidos por áreas diferentes do governo, com objetivos específicos para os quais foram concebidos.

O sucesso da adoção e operação do sistema de monitoramento e avaliação concebidos dependerá de um conjunto de fatores, tais como:

- melhoria no fluxo de informações referentes aos programas, projetos e ações abrangidos pelo Plano, o que implica na necessidade de aprimoramento do sistema de monitoramento e avaliação da Gestão por Programas como um todo, que o Governo Federal vem adotando como metodologia de planejamento e gerenciamento de resultados;
- criação de programas, projetos e ações específicos para a prevenção da violência, com a sua incorporação no sistema orçamentário anual e plurianual;
- definição de uma estrutura própria de gestão do PIAPS, de modo a garantir a sua continuidade, e criar um processo de manutenção do conhecimento adquirido por sua equipe técnica, em termos de gestão de programas interdisciplinares e inter-setoriais;
- garantia de um processo permanente de manutenção e atualização do sistema de monitoramento, em especial da sua parte informatizada, e das bases de dados sobre andamento dos programas, projetos e ações e daqueles necessários à manutenção dos indicadores de acompanhamento e avaliação; e,
- maior disseminação da abordagem de prevenção da violência como instrumento adequado de política pública nessa área, de modo a aumentar o grau de colaboração e de troca de conhecimentos entre os gestores de programas federais.

6. EQUIPE TÉCNICA DO PROJETO

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

Coordenação Geral: Prof. Dr. Isaías Custódio

Consultores: Prof. Dr. Aloísio Pinto Alves, Prof. Dr. Antonio Geraldo da Rocha Vidal, Prof. Dr. Carlos Alberto Bragança Pereira, Prof. Dr. Helio Janny Teixeira, Prof. Dr. José Afonso Mazzon, Prof. Dr. Julio Michael Stern, Prof. Dr. Miguel Antônio de Almeida Gabriel, Prof. Dr. Roberto Coda, Prof. Dr. Valter Beraldo

Técnicos: Celso Hideki II, Edson Bourguignon Oliveira, Elio Jorge Pace, Fernandy Tadaaki Ito, José Zakir Junior, Maria Aparecida Pereira Janny Teixeira, Patrícia Kano, Paulo Sérgio Evangelista da Silva,

- a) Pesquisa de Grupos Focais: equipe técnica de pesquisadores coordenados por Marilene Golfete e Conceição Dias.
- b) Pesquisa de Vitimização-2002: equipe técnica de pesquisadores do ILANUD, coordenada operacionalmente por Jacques Bezen, com assistência de Rosier Batista Custodio e sob coordenação técnica do Dr. Túlio Kahn.

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.

Secretaria de Gestão, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

Evelyn Levy – Secretária

Maria Marlene de Almeida – Diretora de Programa

Ciro Guarani Pennaforte

Márcio Rocha

**ANEXO – FLUXOS DO PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO
PIAPS**

