

Metodologia e Ferramentas para Gerenciamento de Programas Governamentais

Alberto S. Brito, MSc., CDA Informática e Tecnologia Ltda

Introdução

Programas governamentais apresentam um elevado índice de fracasso, em todo mundo. Nos Estados Unidos, por exemplo, um estudo do Gabinete de Gestão e Orçamento da Casa Branca, usando uma metodologia de avaliação de programas(1), mostrou que apenas 6% dos programas federais podem ser considerados como efetivos, 24% moderadamente efetivos, e, a grande maioria, 54%, não foram capazes de demonstrar resultados. Não conhecemos a aplicação dessa ferramenta de avaliação da efetividade de programas no Brasil, mas suspeita-se que se aplicada, os resultados seriam semelhantes.

Por meio de sua própria experiência e pesquisa bibliográfica, o autor identificou e classificou os modos de falhas de programas governamentais em três categorias:

- 1) Falha na entrega dos benefícios, causada pela falta ou implantação deficiente da estrutura requerida para entregar os benefícios do programa à população alvo.
- 2) Não atingimento dos resultados previstos, mesmo entregando os benefícios, devido a erro na abordagem ou estratégia.
- 3) Prevalência de resultados não intencionais causados por efeitos colaterais das ações do programa, efeitos esses não previstos ou minimizados no planejamento.

Uma explicação para essa alta taxa de falhas reside na complexidade intrínseca de programas governamentais. Essa elevada complexidade requer uma metodologia de gerenciamento do ciclo completo do programa, que seja robusta para aplicação na escala que programas governamentais requerem, mas simples para permitir entendimento e aplicação por públicos de graus de formação técnica diversificada, não especialista em ferramentas gerenciais específicas.

O objeto desse artigo é o de apresentar o referencial teórico de uma metodologia de integração de ferramentas para gerenciar programas visando reduzir a probabilidade de falhas nos três modos e assim aumentar a efetividade de programas governamentais.

Conceitos

Definição de Programa

A palavra Programa pode ter diferentes significados, mesmo para especialistas na área de gerenciamento, no setor público ou privado. A tabela 1 apresenta algumas definições encontradas pelo autor na literatura, mantida na língua original.

Definição de Programa	Referência
“A program is a distinct organization of resources by a state agency directed toward a specific objective”	http://www.jmu.edu/resourcegmt/budgetglossary.shtml#_Program
“A broad effort encompassing a number of projects”	http://www.welcom.com/content.cfm?page=256#Program
“An organized set of ongoing activities directed toward a common purpose or goal undertaken in support of an assigned mission area.”	https://www.eere-pmc.energy.gov/glossary.asp?print=yes
“Services, opportunities, or projects, usually designed to meet a social need”	http://www.npgoodpractice.org/CompleteGlossary.aspx?curLetter=P&ID=-1
“a planned, coordinated group of activities, procedures, etc., often for a specific purpose,”	Webster’s (3)
“A group of related projects managed in a coordinated way to obtain benefits and control not available from managing them individually. Programs may include elements of related work outside of the scope of the discrete projects in the program. Program also involve a series of repetitive or cyclical undertakings”	PMI’s PMBOK (4)

Tabela 1. Definições de Programa por várias organizações

É essencial ter um entendimento comum do que seja um programa, para que se possa estabelecer um referencial teórico de uma metodologia para o seu gerenciamento. Para o estabelecimento desse referencial, o autor propõe uma definição de programa, que é bem aderente ao conceito geral do que seja um programa governamental e está alinhada, de certa forma, às demais definições da tabela 1. Essa definição é a seguinte: **“um programa (governamental) é uma intervenção conduzida pelo governo com a intenção explícita de mudar uma situação específica existente para uma situação desejada.** Essa definição tem como palavras chave intervenção, intenção explícita e específica, porque programas governamentais podem ser vistos como os meios e atividades (intervenção) que os governos utilizarão para mudar uma situação, bem determinada e atingir um objetivo específico, o foco gerencial e a comunicação são fundamentais para demonstrar a intenção explícita de realizar a mudança, e assim, angariar apoios, garantir a execução e o acesso do público alvo ao programa. A duração de um programa é indeterminada a priori, devendo existir enquanto seja necessário manter o foco sobre o assunto. Desta forma, um programa é muito mais que um conjunto de projetos inter-relacionados, visto que projetos são empreendimentos com limitação temporal.

A figura 1 mostra esquematicamente essa definição de um programa como o operador (intervenção) que transformará uma situação atual para uma situação desejada.

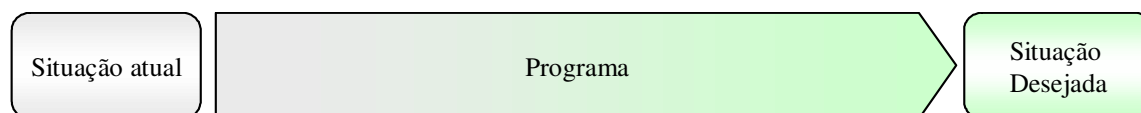


Figura 1. Programa como uma intervenção que transforma uma situação existente para uma desejada

Tanto a situação atual quanto a desejada referem-se a situações específicas relacionadas ao público alvo do programa, como ilustrado na figura 2 através de exemplo hipotético.

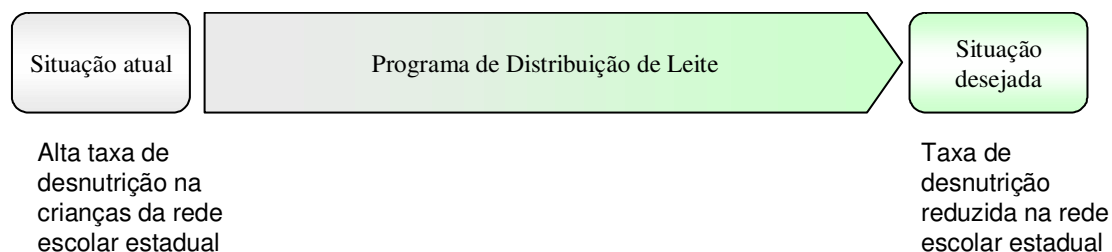


Figura 2. Exemplo de um programa mostrando a situação a ser transformada na população alvo

Estágios de um Programa

O ciclo de vida de um programa pode ser dividido em três estágios, conforme mostrado na figura 3: o estágio 1 é o de desenho conceitual do programa, o estágio 2 é o de estruturação e o estágio 3 é o da realização ou entrega dos benefícios. O não reconhecimento de que cada estágio tem características próprias requerendo sistemas gerenciais diferenciados pode ser a causa principal da elevada taxa de falhas de programas governamentais.

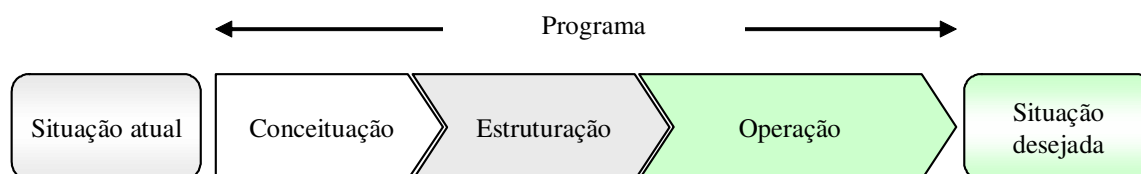


Figura 3. Os três estágios de um Programa

Conceituação

O desenho conceitual é o plano global demonstrando a abordagem que o programa utilizará para mudar a situação atual para a desejada, definindo as atividades operacionais e a estrutura necessária para realizá-las, bem como definindo os indicadores para monitoramento e avaliação. É nesse estágio que as necessidades serão identificadas, os principais grupos de interessados identificados e analisados, estabelecidos os requerimentos e fatores críticos de sucesso, definida a infraestrutura e processos necessários para a operacionalização do programa.

Esse estágio é extremamente complexo, não apenas em termos de complexidade de detalhes, mas de complexidade dinâmica, devido a diversidade de interesses, falta de informações, mudanças de expectativas à medida que mais interessados são envolvidos, etc. A elaboração do desenho conceitual é um processo interativo e iterativo, que pode se estender indefinidamente se não gerenciado adequadamente, com ferramentas de eficácia comprovada. Um desenho conceitual deficiente ou inexistente certamente elevará substancialmente a probabilidade de falha de programas governamentais, uma vez que ele tem impacto sobre os três modos de falhas apontados anteriormente. Dessa forma, esse estágio receberá maior foco nesse artigo.

As ferramentas a serem utilizadas para o gerenciamento do estágio de desenho conceitual devem propiciar meios para se minimizar os três modos de falhas. Nenhuma ferramenta específica tem essa abrangência individualmente. A utilização do Marco Lógico, de forma participativa e com apoio de modelagem computacional pode suprir essa necessidade.

Estruturação

Esse estágio refere-se ao desenvolvimento e implantação da estrutura e processos, definidos no estágio da conceituação, que permitirão o programa disponibilizar seus benefícios ou realizar suas atividades rotineiras, com qualidade e dentro dos parâmetros de eficiência concebidos. Consiste em uma série de atividades relacionadas a construção da infra-estrutura necessária, desenvolvimento e teste dos processos operacionais e capacitação da equipe. Fazem parte ainda atividades relacionadas à comunicação externa, para divulgar o programa ao público alvo e informá-lo sobre como o programa pode ser acessado.

O estágio do desenvolvimento ou estruturação é caracterizado por grupos atividades, não rotineiras, com prazos definidos (início da operação). Esses grupos de atividades podem ser considerados como projetos: os projetos estruturantes do programa. Nesse ponto, nossa definição de programa conecta-se à definição do PMI (4), na qual um programa é um conjunto de projetos correlatos. O corpo de conhecimento em gestão de projetos, consolidado no PMBOK do PMI(4), em conjunto com as ferramentas de gerenciamento de projetos disponíveis no mercado, são essenciais para a boa gestão do estágio de desenvolvimento ou estruturação.

Operação ou Disponibilização dos Benefícios

O estágio operacional ou de disponibilização dos benefícios é atingido quando a estrutura estiver estabelecida, os processos implantados e o programa divulgado para o público alvo. Por exemplo, no Programa Brasileiro de Aids (7), reconhecido mundialmente pelo seu sucesso, o estágio operacional é caracterizado pela distribuição de medicamentos de alto custo à população alvo (HIV soropositivos). Para chegar a esse estágio, uma série de atividades pré-operacionais foram desenvolvidas, como: 1) o desenho conceitual do programa, que em si é extremamente complexo devido aos interesses conflitantes de agentes poderosos, como a indústria farmacêutica, governo, ONGs, etc. which was very complex due to diverse interest of powerful stakeholders such as pharmaceutical industry, local governments, NGOs, etc., 2) a construção de base de dados dos beneficiários, 3) negociações para compra em larga escala, para reduzir custos, 3) implantação de processo de distribuição eficiente em um país de dimensões continentais como é o Brasil.

Quando um programa atinge o estágio operacional, pode ser absorvido pelas operações rotineiras e gerenciado dentro das práticas gerenciais da rotina da organização ou agência governamental responsável pelo programa. Pode até perder o foco e ser encerrado como programa. Entretanto, manter o programa ativo é recomendado, para manter o foco e permitir avaliação de impacto e de custo/benefício.

Metodologias e Ferramentas para Gerenciamento de Programas

Para gerenciar de forma efetiva um programa, são necessárias ferramentas específicas para cada estágio do programa, mas essas ferramentas devem ser integradas dentro de uma plataforma metodológica comum para assegurar que coordenação geral do programa mantenha controle sobre o mesmo em todos os estágios e para facilitar a transição entre estágios, que muitas vezes são conduzidos por equipes diferentes. Essa seção descreve as metodologias e respectivas ferramentas usadas no gerenciamento de cada estágio de um programa e como assegurar a desejada integração entre elas.

Estágio da Conceituação

As metodologias e ferramentas para esse estágio devem possibilitar a captura e explicitação das expectativas dos diversos agentes interessados no programa e o conhecimento coletivo sobre o assunto, auxiliar na determinação da

abordagem ou estratégia que o programa utilizará para atingir seus objetivos e definir os projetos estruturantes necessários para implantar a rotina operacional.

O Marco Lógico ou Logframe

Uma metodologia usada para o desenho conceitual de programas governamentais consiste na realização de reuniões de planejamento participativo com o apoio da ferramenta denominada Marco Lógico, ou Logframe. Apesar de ter sido desenvolvido nos anos 70 e usado por diversas agências multilaterais, como a EuropeAid(5), o método do Marco Lógico não recebeu muita atenção da comunidade de gerenciamento de projetos, necessitando uma descrição mais ampla, para entender seu potencial e limitações. Elaboraremos uma breve descrição, não exaustiva do método, apoiada por um exemplo de um programa hipotético. O programa hipotético é um programa estadual concebido para minimizar o problema da migração da população rural para as grandes cidades, causando aumento da pobreza urbana e a degradação dos recursos hídricos devido a erosão nas terras abandonadas.

O método do Marco Lógico tem duas etapas: análise e planejamento.

A etapa de análise é composta de quatro partes:

- Análise dos interessados: todos os grupos de interessados são mapeados de acordo com suas características, interesses no programa e potencial impacto (positivo ou negativo) no programa;
- Análise do problema: o problema que gerou a necessidade do programa é decomposto em causas e efeitos, formando a árvore dos problemas. Essa parte é bastante enriquecida com a participação dos interessados identificados na parte a), assegurando uma análise mais completa do problema. O ponto central da árvore é o problema alvo do programa, as causas do problema apontadas pela equipe de análise ficam dispostas abaixo desse ponto e os efeitos acima. Uma árvore dos problemas (simplificada) resultante da análise do problema do exemplo hipotético está mostrada na figura 4:

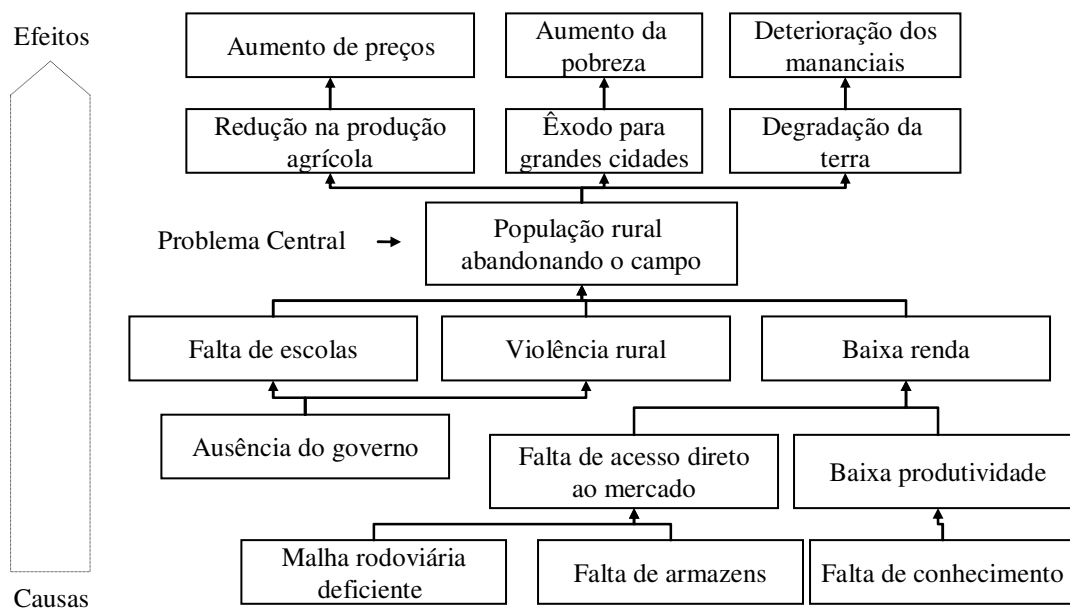


Figura 4. Árvore dos Problemas resultante da análise do problema

- Análise dos objetivos: tomando os aspectos negativos da árvore de problemas e transformando-os em soluções, obteremos uma árvore espelho da árvore de problemas, mas no modo positivo. Essa árvore é a chamada árvore dos objetivos, na qual as causas dos problemas são transformadas em meios e os efeitos dos problemas em fins. A árvore dos objetivos para o programa hipotético está mostrada na figura 5:



Figura 5. Árvore dos Objetivos resultante da análise dos objetivos

- d) Análise das estratégias: de posse da árvore dos problemas a equipe de planejamento do programa pode decidir ou propor a abordagem que será utilizada para atingir os propósitos do programa, selecionando o caminho de atuação na árvore dos objetivos. Visto que o programa não tem a governabilidade necessária para atuar na área escolar ou da segurança pública. O caminho de atuação do programa, no exemplo hipotético, é o do aumento da renda. Para isso, o programa deverá propiciar meios para possibilitar a venda direta de produtos, reparando ou construindo a malha de estradas vicinais e construindo armazens para estocagem na safra para reduzir ação dos especuladores e ainda trabalhar no aumento de produtividade através da extensão rural. O Estado pode fomentar a formação de uma cooperativa, que cuidaria das vendas e da extensão rural. Como a equipe do programa não pode atuar diretamente na área escolar e de segurança, ela pode pelo menos articular com os respectivos órgãos para prover essas necessidades.

A etapa de Análise é concluída com a definição da abordagem ou estratégias do programa.

Etapa de Planejamento: a Matriz do Marco Lógico

A chamada Matriz do Marco Lógico (MML) resume a lógica da intervenção do programa para resolver o problema alvo, estabelecendo uma hierarquia de objetivos e de seus respectivos indicadores, para possibilitar o monitoramento e estabelecendo as iniciativas (projetos estruturantes) que devem ser implementados para viabilizar a operação do programa, ou entrega de seus benefícios. A MML para o exemplo hipotético está mostrada na figura 6.

	Lógica da Intervenção	Indicadores objetivos	Fontes de verificação	Hipótese
Objetivos superiores	Reduzir migrações para cidades e minimizar degradação dos mananciais	. Fluxos migratórios . Comprometimento por erosão	. Pesquisa SEADE . Fotos por satélite	
Propósito do Programa	Fixar população rural através do aumento de renda	. Propriedades familiares ativas . Renda média por família	. Sec. Agricultura . Sec. Agricultura	Prefeituras proverão escolas e SSP implantará policiamento rural
Benefícios do Programa	Assistência técnica Meios para comercialização direta	. Planos individuais por propriedade elaborados . Vendas das cooperativas	. Banco de dados . Registros contábeis	O aumento da produtividade e as vendas diretas proporcionarão renda satisfatória
Projetos estruturantes	Criação de Cooperativa Adequação da malha viária Construção de armazens	. Progresso no projeto . Extensão adequada (km) . Progresso no projeto	. Cronograma aprovado . Medições para pagamento . Cronograma aprovado	A Cooperativa proverá assistência técnica via convênio com CATI e cuidará das vendas, a armazenagem evitará degradação de preços
Pre-conditions				Existência de cadastro das propriedades com área, tipo de solo e moradores

Figura 6: Matriz do Marco Lógico para o programa hipotético

A MML apresenta a lógica da intervenção, com a hierarquia dos objetivos e indicadores. Essa lógica estabelece a ligação de uma camada com a superior através das hipóteses, por exemplo, se as pre-condições existirem o programa pode implantar os projetos estruturantes e assim realizar a atividades operacionais, os resultados serão obtidos se as hipóteses estiverem corretas, e, assim, o propósito será alcançado.

Com a MML aprovada pelos principais interessados e patrocinadores, o estágio de conceituação do programa pode ser considerado concluído. O processo de conceituação do programa usando o Marco Lógico está mostrado na figura 7:

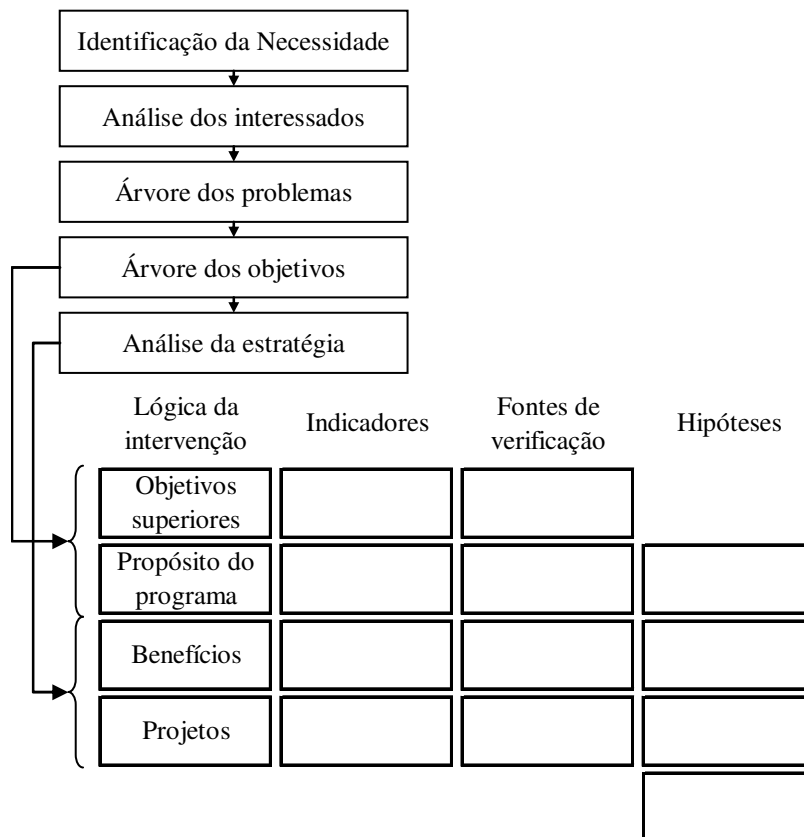


Figura 7: Processo de elaboração do desenho conceitual de programa usando o Marco Lógico

Vantagens e Limitações do Marco Lógico

O método do Marco Lógico é bastante poderoso para capturar, compartilhar e organizar o conhecimento de um grupo de agentes interessados em um programa e estabelecer um processo para definir a estratégia de atuação. Carece, no entanto, de métodos analíticos ou laboratórios para analisar e testar as interdependências na árvore dos problemas e realizar simulações para validar a estratégia de atuação. Sem tais ferramentas, a equipe de planejamento pode não detectar ou sub-avaliar efeitos não intencionais que podem trazer resultados adversos para o programa. Por exemplo, um programa de desemprego em uma cidade pode até agravar o problema, pois pessoas de outras localidades podem ser atraídas pelo programa e migrar em uma taxa superior ao que o programa possa suportar. Mais detalhes sobre efeitos não intencionais em programas podem ser encontrados no completo livro sobre dinâmica de sistemas de John Sterman (2).

Superando as Limitações do Marco Lógico com a Dinâmica de Sistemas

O método do marco lógico pode ser bastante aprimorado com o uso de ferramentas de simulação, como as desenhadas na Dinâmica de Sistemas(2). Os modelos de simulação podem ser construídos de forma participativa com os principais interessados no programa, capturando de forma mais eficaz o conhecimento coletivo. O modelo pode ser usado para estabelecer as relações causais na análise dos problemas e testar o impacto das hipóteses, permitindo uma escolha mais eficaz das estratégias do programa. O modelo pode ser enriquecido com o desenvolvimento do programa e pode ser muito útil para simular efeito de mudanças de contexto. O fluxo do processo de conceituação de um programa usando o ML, complementado pelo modelamento dinâmico está mostrado na figura 8:

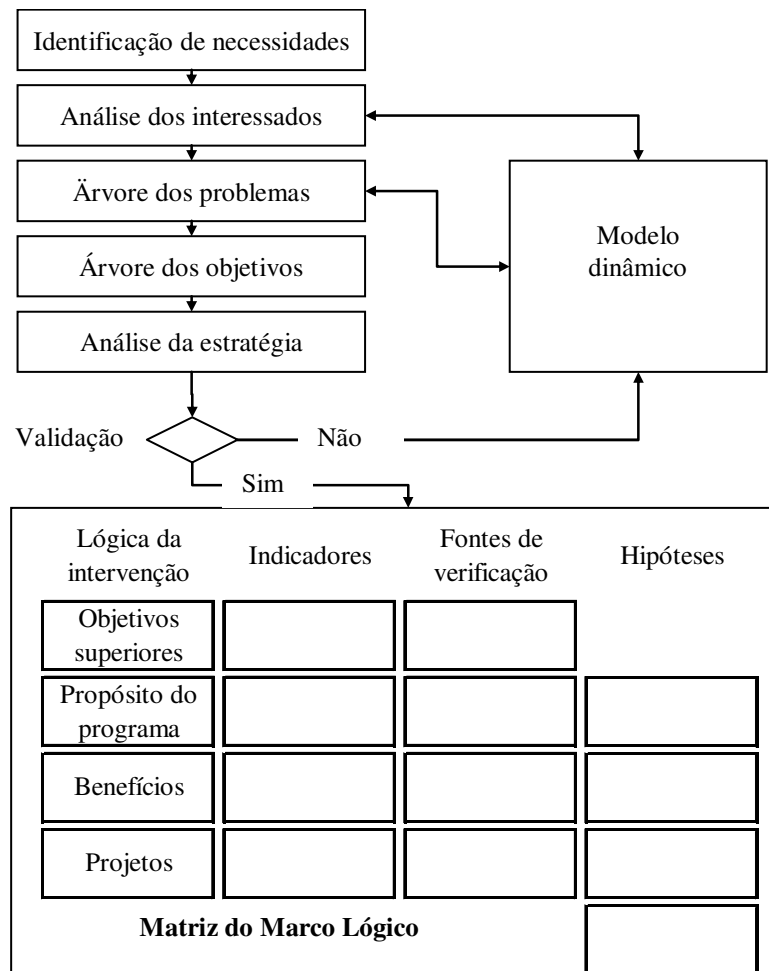


Figura 8. Processo de elaboração do desenho conceitual de programa usando o Marco Lógico apoiado por modelo de simulação dinâmica

O Marco Lógico, auxiliado por modelos de simulação pode se tornar um poderoso instrumento para a elaboração do desenho conceitual de um programa. A Matriz do Marco Lógico resultante desse processo deve refletir uma estratégia robusta para atingir os objetivos do programa.

Estágio da Estruturação

O estágio da estruturação visa desenvolver e implantar toda infra-estrutura necessária para a operação do programa. As atividades desse estágio podem ser agrupadas em projetos: os projetos estruturantes.

No exemplo hipotético do programa voltado para a fixação da população rural, os projetos poderiam ser os seguintes:

- Estabelecimento da cooperativa
- Construção/reparo da malha viária
- Construção das unidades de armazenagem

O estágio da estruturação depende primordialmente da implantação eficaz dos projetos estruturantes. Nesse ponto, nossa definição de programa é bem aderente à do PMBOK (4) que define um programa como um conjunto de projetos relacionados, mas com uma finalidade específica que é a de implantar uma estrutura capaz de produzir os benefícios planejados.

O Papel do Escritório de Gerenciamento do Programa (PMO)

Dependendo da complexidade do programa, podem existir diversos projetos estruturantes, cada um sob a responsabilidade de um líder ou coordenador. Um escritório de gerenciamento do programa (PMO, sigla derivada da expressão inglesa “program management office”) pode ser estabelecido para assegurar a integração entre os projetos estruturantes, estabelecer uma metodologia comum para planejamento e acompanhamento dos projetos estruturantes e para facilitar a interface entre os coordenadores dos projetos e as áreas funcionais da organização, auxiliando no processo decisório e removendo eventuais barreiras organizacionais que possam dificultar a implantação dos projetos.

Os líderes dos projetos estruturantes podem então utilizar todo o conhecimento e ferramentas disponíveis para o gerenciamento de projetos bastante difundidos na literatura especializada.

Estágio Operacional

Após a implementação dos projetos estruturantes a equipe do programa, nesse ponto basicamente composta dos coordenadores dos projetos e suas equipes, transferem a condução do mesmo para as áreas operacionais. Esse processo deve ser formal, mesmo que seja o mesmo quadro de pessoal que irá conduzir a nova etapa. Esse é um passo crítico, pois a equipe operacional, se não foi envolvida nos estágios anteriores pode questionar a estrutura montada, dificultando a operacionalização. Portanto, é essencial que a equipe do desenvolvimento obtenha o apoio e comprometimento dos responsáveis pelas áreas operacionais e que na transição haja um aceite formal dos projetos estruturantes pelas áreas operacionais. A partir do início do estágio operacional a gestão do programa passa a ser integrada a gestão da rotina operacional, monitorada por indicadores que permitirão avaliar a eficiência e eficácia da disponibilização dos benefícios e apontar necessidades de aprimoramento.

Pode ser construído para cada programa um painel de controle(8), com poucos e bons indicadores para cada um dos três estágios. O monitoramento constante, usando o painel de controle é essencial para manter os principais grupos de interessados informados sobre o andamento do programa e garantir a continuidade do apoio. Serve também para verificar se objetivos estão sendo atingidos, possibilitando verificar eficácia da estratégia. A figura 9 mostra o elo de realimentação do monitoramento e avaliação durante o estágio operacional. É essencial verificar se os benefícios estão sendo distribuídos conforme o planejado (monitoramento) e se isso realmente está conduzindo à esperada mudança, objeto do programa (avaliação). A gestão da rotina operacional segue processos bem definidos em cada organização (se novos, foram implantados nos processos estruturantes) não necessitando detalhamento adicional nesse artigo.

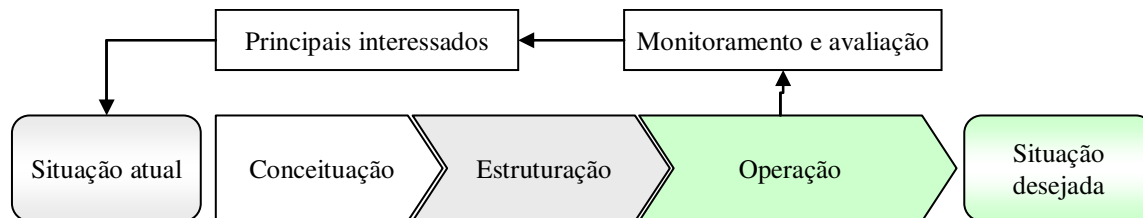


Figura 9. Ciclo de vida de um programa mostrando elo de monitoramento e avaliação para fornecer informações aos interessados e avaliar efetividade.

Conclusão

A taxa de falha de programas governamentais pode ser reduzida, se metodologias e ferramentas adequadas forem utilizadas para cada um dos três estágios de um programa (conceituação, estruturação e operação). O estágio da conceituação é crítico, pois define os próximos, necessitando maior atenção.

A utilização do método do Marco Lógico apoiado por modelos de simulações podem fornecer uma base sólida para o desenho conceitual do programa. Metodologias e ferramentas de gerenciamento de projetos apoiarão o estágio da estruturação e para a gestão do estágio operacional existem muitas metodologias e ferramentas disponíveis, como gestão de processos, gestão da qualidade, etc.. Um painel de controle bem desenhado, com indicadores apropriados para cada estágio possibilitará o contínuo monitoramento e avaliação, auxiliando a comunicação com os interessados e apoiando o processo decisório para remoção dos obstáculos ao andamento do programa.

Referências

- 1- The White House Office of Management and Budget. (2005). *Rating the Performance of Federal Programs*. www.whitehouse.gov/omb/part
- 2- Sterman, John D. 2000. *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Irwin-McGraw-Hill
- 3- Random House Webster's Unabridged Dictionary. 1999. Computer V3.0 version.
- 4- Project Management Institute. 2004. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge – PMBOK Guide*. www.pmi.org
- 5- European Commission, EuropeAid Co-operation Office. 2004. *Project Cycle Management Guidelines-Part 2: the Logical Framework Approach*. www.europa.eu.int
- 6- Magnuszewski, Piotr et al. 2003. *Dynamics of Sustainable Development*. Course notes. Wroclaw University of Technology
- 7- Jones, Patrice M. 2003. *Brazil AIDS Program Touted as Model for World*. Chicago Tribune, June 8, 2003
- 8- Brito, Alberto S. 2005. Indicadores para Monitoramento de Programas Governamentais. Notas de curso. Não publicado

Resumo

Programas governamentais apresentam uma elevada taxa de falhas, no mundo inteiro. Através da própria experiência e pesquisa bibliográfica o autor identificou e classificou os modos de falhas de programas governamentais em três categorias:

- Falha na disponibilização dos benefícios, devido a não implantação da estrutura adequada para possibilitar essa disponibilização para o público alvo;
- Fracasso no atingimento dos resultados esperados, mesmo com a disponibilização dos benefícios, devido a erros na abordagem ou estratégia;
- Prevalência de resultados não intencionais causados por efeitos colaterais adversos, não detectados na conceituação do programa.

A taxa de falha de programas governamentais pode ser reduzida se forem utilizadas metodologias e ferramentas adequadas para gerenciar cada etapa do ciclo de vida de um programa, a saber: conceituação, estruturação e operação. O estágio da conceituação é crítico, pois define os seguintes. O uso da metodologia do Marco Lógico, apoiada por modelos dinâmicos de simulação, fornece uma base bastante sólida para o desenho conceitual de um programa. Metodologias e ferramentas de gerenciamento de projetos podem ser de grande valia na implantação dos projetos do estágio de estruturação, assim como as ferramentas existentes de gestão de operações são fundamentais para gerenciar o estágio operacional. Um painel de controle com indicadores segmentados por estágio do programa permitirá um contínuo monitoramento e avaliações periódicas, apoiando o processo decisório e de comunicação com os principais grupos de interessados no programa, essenciais para assegurar o apoio continuado ao programa e o atingimento dos resultados esperados.