

Programa de Prevenção ao
Crime e à Violência de
Pernambuco - BRA/19/013

PRODUTO 1

Relatório de levantamento de fluxos e governança atual da gestão do projeto, com mapeamento de principais interlocutores e processos de trabalho

Mariana K. Kruchin

Abril, 2022



ONU HABITAT
UNITED NATIONS HABITAT

UNODC
UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME



Programa de Prevenção ao Crime e à Violência de Pernambuco - BRA/19/013

PRODUTO 1

**RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE FLUXOS E GOVERNANÇA ATUAL DA
GESTÃO DO PROJETO, COM MAPEAMENTO DE PRINCIPAIS
INTERLOCUTORES E PROCESSOS DE TRABALHO**

MARIANA K. KRUCHIN

Abril, 2022

Sumário

1. Introdução
 - i. Sobre o Projeto Cooperação Pernambuco

2. Metodologia de trabalho

3. Fluxos e Governança
 - i. A construção das dimensões analíticas do diagnóstico
 - ii. Dimensões da análise diagnóstica
 - iii. A prática do Programa: fluxos e governança no período 2020-2021
 - iv. Pontos fortes e desafios na perspectiva dos entrevistados

4. Partes Interessadas - Mapa dos stakeholders

5. Conclusões

6. Bibliografia utilizada

7. Anexos

Sumário Executivo

O presente levantamento dos fluxos, da governança e dos *stakeholders* do “Programa de Prevenção ao Crime e à Violência de Pernambuco”, denominado Cooperação Pernambuco, tem como objetivo descrever o seu planejamento e sua implementação de modo a produzir uma memória institucional que permita a gestão do conhecimento por qualquer equipe. Além do aspecto de memória, o diagnóstico foi proposto como base para a Avaliação de Meio Termo, para permanente aprimoramento do projeto.

O processo do diagnóstico, desde seu desenho, a coleta de dados, sistematização e análise, e elaboração do relatório, durou três meses e foi realizado à distância, de forma virtual. Foram realizadas análise documental e entrevistas semi-estruturadas como métodos de coleta de dados.

Quatro dimensões analíticas da governança da Cooperação Pernambuco nortearam o estudo: **supervisão** (direcionamento e liderança); **controle** (monitoramento e avaliação); **integração** (para alinhamento estratégico dos processos e atividades); **tomada de decisão** (estrutura e delegação de poderes).

A descrição dos processos e estruturas do Programa relativos a cada uma dessas dimensões está no corpo do Relatório. Aqui, contudo, sintetizamos as principais forças e fraquezas da Cooperação Pernambuco encontradas no diagnóstico, que seguem:

- Forças / fatores que facilitaram a implementação do Programa:
 - Qualidade técnica das equipes envolvidas, fossem de parceiros externos ou do governo;
 - Bom relacionamento interpessoal e comprometimento de todos envolvidos;
 - Apoio da área estratégica / alto escalão do governo;
 - Arranjo institucional inovador, envolvendo agências internacionais de notória especialidade e setores do governo que incluem áreas estratégicas e operacionais.
- Fraquezas / desafios encontrados:
 - Ausência de uma coordenação estratégica do Programa, de dedicação exclusiva, que fizesse articulação entre produtos, objetivos e instituições;
 - Pandemia;
 - Comunicação institucional e interna;
 - Obtenção e uso de dados.

1. Introdução

O presente relatório foi desenvolvido pela consultoria individual contratada pelo PNUD no âmbito do “Programa de Prevenção ao Crime e à Violência de Pernambuco”, Projeto BRA/19/013, cuja agência executora e principal interlocutora desta consultoria é a Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas - SPVD do estado de Pernambuco, Brasil.

Trata-se da primeira etapa da Avaliação de Meio Termo (AMT) do Programa, etapa que consiste no levantamento dos seus fluxos e governança, incluindo o mapeamento dos principais interlocutores e processos de trabalho no período de 2020 a 2021, isto é, de seus primeiros dois anos de implementação.

Essa avaliação de processo tem como objetivo descrever aspectos do projeto e diagnosticar sua adequação em relação aos objetivos pactuados. Tal diagnóstico cria uma memória institucional e permite o aprimoramento do desenho do projeto e de sua condução, além da criação de uma inteligência sobre as ações, gerando aprendizagem.

As perguntas norteadoras de estudos de progresso, e desse estudo ora apresentado, são “*como*” e “*por que*”, e para respondê-las fizemos uso de evidências descritivas; o que é diferente das avaliações de impacto, que medem *quanto* do progresso do projeto se deve às suas ações, lançando mão de evidências causais.

No relatório, apresentamos a metodologia utilizada para a produção do diagnóstico; em seguida fazemos uma breve apresentação da teoria que balizou a construção das dimensões analíticas do estudo; na terceira parte apresentamos o levantamento dos processos de trabalho e aspectos de sua governança, além dos pontos fortes e dos fracos da implementação do Programa destacados pelos entrevistados; e, por fim, na quarta parte, trazemos o mapeamento dos *stakeholders* da Cooperação Pernambuco.

i. Sobre o Projeto Cooperação Pernambuco

O projeto objeto desta Avaliação, conforme indicado no “Documento de Projeto – PRODOC”, foi firmado entre as partes interessadas em 05 de fevereiro de 2020, com conclusão prevista para 31 de julho de 2022. Nos termos do PRODOC, o “Programa de Prevenção ao Crime e à Violência de Pernambuco” tem como objetivo o desenvolvimento de “*conhecimento e metodologias inovadoras, bem como ações piloto voltadas ao fortalecimento da prevenção social ao crime e à violência no estado*”

de Pernambuco, dando ênfase à promoção de ações intersetoriais de prevenção à violência, ao desenvolvimento de espaços urbanos de qualidade e à integração da população mais vulnerável a esses espaços, ‘sem deixar ninguém para trás’.

A mencionada produção de conhecimento e metodologias, além de ações piloto, são voltadas para os territórios de incidência da “Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência no Estado de Pernambuco”, instituída no ano anterior ao início do Programa pela Lei n. 16.569, de 15 de maio de 2019.

O “Programa de Prevenção ao Crime e à Violência de Pernambuco” é uma Cooperação Internacional Tripartite, firmada entre o Governo de Pernambuco, a ABC - Agência Brasileira de Cooperação e o PNUD - Programa Nações Unidas para o Desenvolvimento, sendo o governo, por meio da SPVD - Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas, o agente executor. O PRODOC prevê ainda parcerias com a ONU-Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, e o UNODC – Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime.

2. Metodologia

O objetivo da SPVD com este diagnóstico inicial do projeto era o de descrever o seu planejamento e sua implementação de modo a produzir uma memória institucional que permitisse a gestão do conhecimento por qualquer equipe que atuasse na Secretaria e no programa de prevenção à violência e às drogas em Pernambuco. Além do aspecto de memória, o diagnóstico foi proposto como forma de mapear o que estava sendo implementado para produzir-se, em seguida, um estudo mais analítico e menos descritivo.

Nesse contexto, o levantamento a seguir apresentado foi baseado especialmente em duas abordagens: a avaliação de progresso de projetos sociais¹, e a análise SWOT², uma ferramenta de análise de cenários utilizada para gestão e planejamento estratégico de uma organização.

A metodologia do estudo foi essencialmente qualitativa. Para a coleta de dados foram usados os seguintes métodos: a análise documental – revisão de documentos do Programa, textos normativos e documentos institucionais das partes envolvidas; e entrevistas semiestruturadas em profundidade.

Antes da coleta dos dados foram realizadas conversas com as gestoras do Programa – a Coordenadora Nacional da Cooperação Pernambuco e a Assistente Técnica da Cooperação. A partir dessas conversas, foram elaboradas as dimensões de análise e indicadores que guiariam a elaboração dos roteiros de entrevistas e a estruturação dos campos objeto do diagnóstico. Essa matriz de indicadores foi apresentada às gestoras e validada em reunião.

Também em estreita colaboração com a gestão do projeto, foi definido o universo de entrevistas necessário para essa primeira etapa da Avaliação de Meio Termo. Do total de 18 convites feitos, foram realizadas 14 entrevistas, de cerca de 60 minutos cada, com representantes de todas as organizações envolvidas diretamente com a Cooperação Pernambuco e, em cada organização foram abordados o nível estratégico/supervisor e o técnico/operacional do projeto.

Foram construídos dois roteiros de entrevistas, um para o grupo dos entrevistados do nível estratégico, os gestores, e outro para o corpo técnico do projeto, que englobou servidores públicos e pesquisadores das organizações

¹ Principais materiais de referência:

Davidson, E. Jane. *Evaluation Methodology Basics*. USA – Sage Publications, 2005; Coelho, Simone de Castro Tavares. *Metodologia de Avaliação de Projetos Sociais*. São Paulo – Ed. Cortez, 2016.

² Daychoum, Merhi. *40 Ferramentas e Técnicas de Gerenciamento*. Rio de Janeiro – Ed. Brasport, 2012.

parceiras. No anexo II foi inserido o roteiro de entrevistas contendo todas as perguntas feitas, para ambos os grupos.

Vale mencionar que, por se tratar de entrevistados relatando aspectos de seu ambiente e atividades profissionais em andamento, fizemos a opção pelo anonimato, somente existindo referência às organizações quando absolutamente necessário, mas não se atribuindo falas específicas às pessoas. De qualquer modo, a lista de entrevistados segue no Anexo I. Todas as entrevistas foram realizadas por videoconferência.

Por fim, para sistematização dos dados, foi desenvolvida uma matriz de evidências (Anexo III) com base nas dimensões analíticas definidas inicialmente e seus indicadores. Cada entrevista foi cuidadosamente inserida nessa matriz, de modo que as falas ficaram agrupadas por indicadores, o que permitiu a posterior análise e elaboração do presente relatório.

No capítulo 3, item iii, abaixo, relativo à prática do Programa, foram registradas as principais conclusões sobre cada dimensão e cada critério utilizado para análise (ver tabela do capítulo 3, item ii). Apoiando as conclusões diagnósticas e as descrições construídas a partir da análise dos dados, foram inseridas frases representativas utilizadas como evidências do argumento.

Para situar o entrevistado sem romper com o anonimato pactuado, os trechos das entrevistas usados como evidências foram identificados por meio de dois grupos, “gestores” e “corpo técnico”, da mesma forma como os dados estavam separados na matriz de evidências e seguindo a lógica dos roteiros de entrevistas. Contudo, inserimos uma distinção, identificando quando a fala foi feita por um gestor público ou gestor de organização parceira, assumindo que no caso do nível estratégico essa diferença de pontos de vista era relevante para a descrição de aspectos da governança do Programa. Por fim, colocamos sempre a identificação no masculino para evitar a conexão direta com o emissor da fala, dado irrelevante para a leitura do relatório.

3. Governança do Programa

i. A construção das dimensões analíticas do diagnóstico

Para descrever os processos ocorridos no âmbito da governança da Cooperação Pernambuco, nome dado ao “Programa de Prevenção ao Crime e à Violência de Pernambuco”, executado pela SPVD e parceiros, é preciso inicialmente circunscrever a que nos referimos quando falamos de “governança”. A definição conceitual foi passo essencial para circunscrição das dimensões analíticas do diagnóstico, como descrito a seguir.

De acordo com Brainard Guy Peters (2013), “a raiz da palavra governança vem de um vocábulo grego que significa direção”. Diz o autor que “o significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos. O processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas.”

Além dessa definição, muitas outras estão sendo cunhadas na tentativa de delimitar o escopo conceitual de governança. O termo “governança pública”, mesmo sendo mais delimitado, tem diversas definições na bibliografia atinente, que foram levantadas em recente revisão bibliográfica apresentada por Teixeira e Gomes (2019). Apontam os autores (p 543) que

“o termo ‘governança pública’ possui ampla e múltipla abordagem conceitual, sendo seu estudo complexo, principalmente enquanto não for definida precisamente qual a abordagem conceitual a ser seguida. No entanto, há consenso na Academia de que a boa governança é essencial para otimizar o desenvolvimento social, econômico, político e cultural do Brasil e das unidades que o constituem”.

O “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria”, do TCU (2014) aponta que “embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas” (idem, p. 11). Nesse período, os conceitos de governança corporativa e pública foram sendo trabalhados a partir de perspectivas próprias. O documento referencial do TCU sintetizou os fundamentos e princípios encontrados na bibliografia consultada, formulando o seguinte conceito de governança pública:

“Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (grifos nossos)

O guia do TCU apresenta diferentes perspectivas de observação da governança, interdependentes e complementares entre si: sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; atividades intraorganizacionais. As duas últimas perspectivas interessam especialmente ao presente diagnóstico e serão objeto de descrição e análise.

O guia do Project Management Institute (PMI) – maior associação de profissionais de gestão de projetos no mundo, chamado “Governance of Portfolios, Programs and Projects – a practice guide” (2016), traz também elementos para implementação e aperfeiçoamento da governança em níveis diversos, de forma semelhante às perspectivas de observação que o Referencial do TCU caracteriza. O guia do PMI conceitua governança, em tradução livre, a diferenciando da gestão, da seguinte forma (p.5):

“A governança de portfólio, programa e projeto concentra-se na supervisão e aprovação da estrutura, funções e processos para fornecer orientação e tomada de decisão para portfólios, programas e projetos. **Gerenciamento de portfólio, programa e projetos** são as atividades de implementação que são definidas, planejadas e executadas para atingir as metas estratégicas e operacionais organizacionais por meio de portfólios, programas e projetos individuais.”

O guia define governança da organização; governança do gerenciamento dos projetos organizacionais; governança de portfólio; governança de programas; e governança de projetos. Os níveis do gerenciamento dos programas e de projetos correspondem de algum modo a de órgãos/entidades e atividades intraorganizacionais na classificação do Guia Referencial do TCU e serão objeto de análise.

O presente relatório parte da premissa de que para se chegar a uma boa governança é preciso monitorar e avaliar as dinâmicas de seus processos, sendo então importante descrever e diagnosticar detalhadamente a governança do Programa para aprimorá-la naquilo que for necessário.

Para realizar o levantamento da governança atual do Programa ora descrito, algumas dimensões e critérios de análise serão propostos, partindo-se das funções da governança descritas no Referencial do TCU:

- (i) *avaliação*,
- (ii) *direcionamento*,
- (iii) *controle/monitoramento*;

E no Guia do PMI, que traz quatro funções (em tradução livre):

- (i) *supervisão* (direcionamento e liderança),
- (ii) *controle* (monitoramento e avaliação),
- (iii) *integração* (para alinhamento estratégico dos processos e atividades),
- (iv) *tomada de decisão* (estrutura e delegação de poderes)

Conforme a literatura aqui referida, a governança tem aspectos e funções diversas, bem como é implementada de formas variadas em instituições e programas diferentes. Por isso, documentar a experiência prática é o primeiro passo para avaliar e aprimorar sua estruturação.

Assim, partindo-se da relação entre os conceitos de governança e gestão, será possível apresentar como se deram os processos e fluxos de trabalho no nível do gerenciamento dos projetos da Cooperação Pernambuco. A definição, planejamento e execução das atividades ocorrem no nível da gestão, visando atingir os objetivos estratégicos e operacionais do Programa, definidos e direcionados pela estrutura de governança. A relação entre esses termos foi apresentada em formato gráfico no Guia do Tribunal de Contas da União:



Tendo contextualizado os conceitos de governança e de gestão que nortearam a elaboração dos elementos de descrição e análise deste relatório, apresentamos a seguir a tabela que contém as dimensões e critérios que apoiaram as entrevistas e a revisão documental utilizados na construção do diagnóstico.

ii. Dimensões da análise diagnóstica

Dimensão	Crítérios	Evidências
supervisão (direcionamento e liderança)	alinhamento entre os projetos e políticas públicas à missão institucional e metas do governo; planejamento sobre prioridades e recursos; aproveitamento dos processos de monitoramento nas revisões de processos e projetos; comunicação institucional.	a. alinhamento entre o PRODOC e missão e metas da SPVD; b. descrição do processo de planejamento (i) do Programa Cooperação Pernambuco e (ii) de seus produtos; escuta ou não das áreas técnicas; c. como a supervisão do Programa se relacionou com os processos de monitoramento; d. existência de um projeto de comunicação estratégica da Cooperação Pernambuco enquanto Programa.
controle (monitoramento e avaliação)	plano de governança e gestão; processos de monitoramento; plano e fluxo de comunicação; prazos.	a. formalização de plano de governança e gestão; b. existência de processos estabelecidos de monitoramento; c. existência de plano de comunicação e de fluxos bem estabelecidos e conhecidos; d. cumprimento dos prazos pactuados.
integração (para alinhamento estratégico dos processos e atividades)	alinhamento entre os projetos e políticas da Secretaria; integração entre agentes internos e externos; integração entre processos dos diferentes projetos e comunicação interna.	a. relação entre os projetos da Cooperação e legislação de prevenção da violência (2019) / políticas sobre drogas (2011) / do governo presente (2011); b. Existência de fluxo de trabalho; existência e eficiência de reuniões periódicas; qualidade do compartilhamento de informações; cumprimento de prazos; confiança nos trabalhos e entregas de cada um; c. processos estabelecidos de integração entre as equipes dos projetos; ruídos ou sobreposição; pontos de vácuo.
tomada de decisão (estrutura e delegação de poderes)	estabelecimento de processos decisórios; organograma e definição de funções; procedimentos para lidar com riscos e imprevistos; otimização de recursos; avaliação das estratégias e performance dos projetos e políticas; motivação das decisões; transparência.	a. existência de processos decisório e fluxos estabelecidos de tomada de decisão; b. Existência de organograma; grau de clareza das atribuições e competências; c. Flexibilidade dos mecanismos de governança para riscos e imprevistos; d. existência de uma gestão central dos recursos e otimização interna dos recursos humanos e financeiros; modelos de prestação de contas; e. Existência de responsáveis pelo monitoramento e avaliação; sistematização e divulgação de boas práticas; f. Quanto as motivações das decisões estão explícitas e baseadas em aspectos técnicos; g. Clareza e justificativa das tomadas de decisão e comunicação das decisões;

iii. A prática do Programa: fluxos e governança no período 2020-2021

1. SUPERVISÃO (direcionamento e liderança)

a. alinhamento entre os projetos e políticas públicas à missão institucional e metas do governo

Aqui, buscou-se verificar se o projeto da Cooperação Pernambuco, especialmente aquilo que está consolidado no PRODOC, estava efetivamente alinhado à missão institucional da recém-criada SPVD e às metas do governo ligadas ao tema.

A Cooperação Pernambuco foi pensada para ajudar no processo de implementação da SPVD - criada em janeiro de 2019, trazendo abordagens metodológicas e dados relevantes para o trabalho da Secretaria. Conforme indicado no PRODOC e na fala dos gestores públicos entrevistados, a ideia era de apoio e de colaboração na construção da identidade da nova pasta, bem como se seus projetos. Os gestores apontaram que as agências externas ao governo foram vistas como fator de legitimidade das ações da Secretaria, e como partes que trazem inovação e expertises específicas.

"Quando a Secretaria foi criada em janeiro de 2019, tínhamos desenhado a atuação da Secretaria, tínhamos missão, valores etc. Nesse contexto, fazendo o planejamento, identificamos o que estava faltando para colocar em prática a política de prevenção à violência. Metodologias, perfil socioeconômicos do público, formas de escuta da população". (gestor público)

"Em relação as parcerias, o que me surpreendeu muito foi a expertise efetiva que as agências têm. As experiências de governos estaduais sempre foram mais limitadas e pontuais, e as experiências e possibilidades se ampliaram muito com as parcerias estabelecidas." (gestor público)

A estrutura do Programa estava alinhada às políticas norteadoras da Secretaria, especialmente nos aspectos de foco nos territórios, nos resultados, na integração e transversalidade entre áreas e atores diversos, tendo sido apontado que os limites desse alinhamento se devem ao fato de serem projetos que se iniciavam naquele momento.

"Acho que os objetivos estão muito bem entrelaçados. Se consideramos que quando nasce a Cooperação, nasce também a legislação estadual de prevenção – que reuniu todas aquelas que eram as boas práticas em programas e outras

iniciativas, e organizou o arcabouço legal; quando você traz a gestão com foco nos resultados para orientação da legislação; e quando a Cooperação oferece como uma das primeiras iniciativas organizar a base de dados capazes de gerar decisão no contexto da política pública, você entrelaça esses cenários.” (gestor público)

“Acho que fomos desenvolvendo isso ao longo do desenvolvimento da Cooperação. No começo, havia os parceiros estratégicos e o PRODOC parece um pouco um conjunto de elementos de cada uma dessas organizações.” (gestor de instituição parceira)

“Diante do escopo do que tínhamos em 2019, já que tínhamos pouco tempo de existência, a Cooperação veio sim ajudar a responder ao que a Secretaria estava precisando focar e atuar. Hoje penso que daqui para frente, se fôssemos iniciar o projeto, poderíamos focar mais naquilo que precisaríamos da Cooperação.” (corpo técnico)

Os fatores que podem ser considerados entraves na otimização do alinhamento entre o Programa e a missão institucional da Secretaria são os tempos de atuação de cada agência envolvida e os tempos do Poder Público, que não necessariamente andam juntos; e a ausência de amadurecimento institucional da Secretaria para o planejamento otimizado do que a Cooperação poderia entregar no início.

“Existe um grande desafio que acho importante de registrar que é o fato de que a Cooperação e as políticas de prevenção, de defesa social, terem tempos, dinâmicas e atores diversos. Isso faz com que nem sempre haja uma sincronia entre as organizações, as agências, e as demais políticas públicas da prevenção e defesa social.” (gestor de instituição parceira)

“Se tivéssemos tido tempo de se apropriar mais dos indicadores da prevenção e das práticas já existentes de prevenção, teríamos amadurecido mais o planejamento para tirar melhor proveito do que a Cooperação poderia nos dar. Ou seja, amadurecimento e mais imersão para saber mais do que precisávamos.” (corpo técnico)

b. planejamento sobre prioridades e recursos

Aqui os entrevistados analisaram como se deu o processo de planejamento, seja das prioridades, seja do emprego dos recursos do Programa, e a escuta das áreas técnicas no processo.

As primeiras conversas sobre o Programa iniciaram-se entre a SPVD, a ONU-HABITAT e a UNODC. O Secretário Cloves Benevides havia executado um projeto em parceria com a ONU-Habitat em Alagoas e trouxe essa experiência para

Pernambuco. No contexto do planejamento dos atores-chave, entrou o PNUD pela experiência justamente na costura multi-agência.

Houve um entrave inicial apontado pelo departamento jurídico do governo e o arranjo precisou ser aprimorado. Nesse contexto, a Procuradoria do Estado orientou para um formato no qual a ABC – Agência Brasileira de Cooperação, do Governo Federal, participaria, pois os estados não podem conveniar diretamente com organismos internacionais sem passar por ela. O projeto foi aprovado pela ABC e, em seguida, aprovado na Procuradoria - PGE. Esse processo aconteceu entre janeiro de 2019 a fevereiro de 2020.

Em paralelo, o Secretário havia estabelecido um diálogo com especialistas e outras instituições sobre a possibilidade de desenvolver um Observatório de dados em Pernambuco no contexto da política de prevenção.

“O Cloves tem uma liderança em convencer o governador a montar a Secretaria de Prevenção, dizendo que esse tema é absolutamente relevante, que dentro do Pacto Pela Vida a prevenção precisa ser fortalecida, mudar o que a prevenção significa nesse programa. Ou seja, há uma vontade, mas há um desafio de implementação.” (gestor de instituição parceira)

“Nesse contexto, foi um processo de diferentes parceiros e diferentes ritmos, com uma necessidade de coordenação muito intensa. Do ponto de vista do governo do estado, a Cooperação tinha um objetivo muito claro e tinham clareza sobre os processos e o que cada parceiro iria entregar, mas sem uma coordenação de alguma maneira. Uma coordenação para que houvesse um fluxo de interdependência dos produtos.” (gestor de instituição parceira)

O planejamento inicial contou com todas as agências, mas sob coordenação da SPVD. É possível afirmar, a partir das entrevistas, que a Cooperação tinha um objetivo claro e que estavam bem definidas as entregas que seriam de responsabilidade de cada um. Contudo, a coordenação que articularia todas essas agências e a inter-relação dos produtos que cada uma iria entregar, e entre outros setores do próprio governo, não foi estabelecida desde o início de forma clara.

“A Secretaria trouxe três agências de forma separada, cada um com seus produtos. As organizações acharam que seria necessário se juntarem para não gerar sobreposições etc. Não havia alguém que fizesse a gestão da Cooperação e que os produtos cumprissem um objetivo comum. Pensaram que o PNUD iria cumprir esse papel mas eles ficaram mais na gestão administrativa. As agências acabaram fazendo uma certa auto-gestão”. (corpo técnico)

Havia uma expectativa por parte de alguns atores de que o PNUD fizesse essa coordenação mais ampla, essa articulação entre as diversas partes interessadas e entre as entregas previstas, porém o papel do PNUD ficou mais próximo da gestão administrativa-financeira e acompanhamento geral junto à SPVD do cumprimento dos contratos. Os entrevistados deixam claro que a Secretaria executa esse papel de gestão dos produtos, mas que, por outro lado, não tem “pernas” para essa articulação no nível macro, especialmente por não ter uma equipe em dedicação exclusiva ao Programa.

“O PNUD poderia ter sido mais protagonista, as instituições envolvidas poderiam ter usado mais de suas potências. De todo modo, as instituições ajudaram muito na construção do próprio projeto da SPVD.” (corpo técnico)

Em relação ao planejamento da execução dos produtos pactuados de cada agência, alguns entraves foram destacados para que houvesse um maior compartilhamento dos processos, como a pandemia, que afastou as pessoas do convívio planejado para ser presencial em um escritório na SPVD; e o ritmo com que cada agência foi sendo incorporada ao Programa, por diferenças de tempos nas contratações e de fluxos de trabalho. O planejamento da execução propriamente dita dos produtos parece ter se dado primordialmente no nível técnico, em detrimento dos supervisores de cada parte envolvida.

“O planejamento se deu muito entre os assessores mais operacionais. Nós tínhamos um grupo de WhatsApp, que não tinha os gestores estratégicos, somente quem estava mais próximo da mão na massa.” (corpo técnico)

“O planejamento se deu sim no sentido de responder aos desafios, e isso pela expertise dos participantes, dos timings etc. Os atores envolvidos ajudaram a planejar buscando responder aos desafios.” (corpo técnico)

“Sobre planejamento, tínhamos uma expectativa muito diferente em relação ao que acontece hoje. Faltou planejamento, estávamos no ápice da pandemia, e as agências entraram em tempos diferentes. Tínhamos o planejamento de ter um escritório para todos trabalharem coletivamente, mas não existe esse escritório.” (corpo técnico)

Em relação à escuta das áreas técnicas no processo de planejamento da Cooperação e dos seus produtos, é possível afirmar que houve sim a preocupação e a efetivação dessa escuta, com exceção de trocas mais relevantes com outras pastas que atuam também na Política de Prevenção. Para planejar a própria Cooperação enquanto Programa, houve um diálogo da gestão da SPVD com as equipes da Secretaria, com as superintendências não diretamente envolvidas, e depois um

debate com a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG. No planejamento dos produtos, quando havia necessidade de diálogo com outros setores do governo do estado, a SPVD intermediava o contato entre esses e as agências parceiras do Programa. Parece ter sido um fator positivo para essa interlocução o fato de as servidoras da SPVD envolvidas com a Cooperação serem de carreira e terem prévia relação com setores finalísticos do estado.

“Como eu já era da área de planejamento, já tinha essa relação com as áreas finalísticas. Tanto é que hoje os produtos têm todos participação das áreas técnicas” (gestor público)

“Até onde eu conheço, [o projeto] foi algo da gestão, não teve diálogo com a ponta. Não houve também planejamento com as outras secretarias que envolvem políticas de prevenção. No máximo diálogo com a SEPLAG.” (corpo técnico)

Há um consenso de que o processo de elaboração do produto chamado Marco Lógico, de responsabilidade do UNODC (e por eles proposto após o início do Programa), foi de escuta e trocas intensas entre as áreas técnicas das Secretarias envolvidas, houve um planejamento articulado e de qualidade. No caso de outros produtos, houve momentos de maiores desafios para o planejamento das ações, por fatores externos, como a pandemia, e internos, como a menor articulação com outros setores do estado e, inicialmente, com as equipes da ponta.

“Nós começamos com o Marco Lógico, quando começaram a participação de todas as superintendências da Secretaria, além de todas as outras agências. Nós construímos o Marco Lógico e traçamos ações junto a outras Secretarias, articulamos pontos para alguns dos produtos. A SEPLAG teve um papel importante também nessa articulação” (corpo técnico)

c. líderes aproveitam os processos de monitoramento e conduzem revisões nos processos e projetos

Nesse item buscou-se verificar o aproveitamento dos processos de monitoramento pelos responsáveis pela liderança do Programa nas tomadas de decisão, bem como analisar o grau de flexibilidade da gestão para conduzir revisões dos processos e projetos a partir do monitoramento. Todos os entrevistados apontaram para uma relação positiva entre monitoramento e revisões de processos e decisões.

Os fluxos foram reorganizados em alguns momentos a partir das trocas ocorridas nas reuniões colegiadas de monitoramento da Cooperação e nas de construção do Marco Lógico da SPVD. Produtos da Cooperação que tinham como

objeto ações de monitoramento de políticas públicas executadas pela Secretaria, como o Marco Lógico por exemplo, serviram para tomadas de decisão importantes, especialmente na estruturação dos projetos da Pasta.

"Tentei começar a implantar um monitoramento colegiado, criando as reuniões mensais – todas as agências, Igarapé, Secretaria de Planejamento e SPVD, para otimizar nosso tempo. Esse formato durou um tempo e ajudou bastante na tomada de decisão" (gestor público)

"Entender o que estava acontecendo [a partir das reuniões de monitoramento e do Marco Lógico] alimentava as decisões e a reorganização dos fluxos e os pontos que estavam cada um" (gestor de instituição parceira)

Houve também impacto dos produtos da Cooperação na tomada de decisões no âmbito do Programa Pacto Pela Vida, política de segurança pública de Pernambuco, porém esse impacto não foi visto de forma homogênea pelos entrevistados.

"A governança integrada da Cooperação e o monitoramento da política estadual de prevenção foi fundamental para organizar a própria lógica da atuação da SPVD. De todo modo, o impacto disso no pleno do Pacto pela Vida foi bem mais mitigado. Mostrar para eles o que era a Cooperação, e como os projetos da prevenção poderiam ajudar a salvar vidas foi bem mais difícil, no sentido de incidir nas tomadas de decisão. Há ainda um trabalho grande de sensibilização" (gestor de instituição parceira)

"O Pacto pela Vida se organiza há 15 anos, em uma mesa de situação que se reúne toda semana e uma vez por mês essa mesa tem a presença do governador na análise dos resultados. Então a Cooperação pautou a caracterização do público prioritário, cujos indicadores deveriam ser objeto do monitoramento. O que é preciso monitorar na prevenção? A própria territorialização foi reorganizada como elemento de observação a partir da Cooperação" (gestor público)

d. comunicação institucional (intencionalidade do Programa)

A comunicação institucional da Cooperação Pernambuco é um ponto a ser aprimorado, uma observação consensual entre os entrevistados. Houve uma comunicação inicial, especialmente no âmbito do governo, relativa ao início do Programa, em dois encontros nos quais foram apresentadas as partes envolvidas e seus trabalhos específicos, contudo, de maneira geral todos apontaram como insuficientes as ações desenvolvidas.

“Acho que essa foi uma parte falha, não comunicamos como deveria. Na época fizemos eventos no Palácio, com secretarias estaduais etc. Apresentamos o projeto na reunião do Pacto pela Vida, na Secretaria de Planejamento. Fizemos o corpo a corpo presencial. Faltou o material escrito, sobre os produtos e atuação de cada agência.” (gestor público)

“Esse é o problema estrutural, a fratura mais exposta do projeto. Talvez seja a aquela área em que evoluímos muito pouco (...) Até a cooperação das agências com outros parceiros, do ponto de vista da comunicação, ainda é deficiente” (gestor público)

Não foi elaborado um plano de comunicação comum da Cooperação. Nesse sentido, não ficou claro para os seus integrantes quem seriam os responsáveis pela comunicação, nem para os atores externos qual seria a agenda do Programa de forma una. Porém, ações pontuais de comunicação estratégica institucional foram relatadas por alguns gestores.

“Não há plano de comunicação interna ou externa” (gestor público)

“O projeto teve um nível de comunicação interessante inicialmente, mas no final do primeiro semestre do ano passado a comunicação / gestão acabou perdendo um pouco a liga para manter todos mobilizados para mirar na Cooperação. Cada agência estava em um momento do projeto e começaram a divulgar seus produtos individualmente.” (gestor de instituição parceira)

A comunicação se deu de forma mais individualizada, por agência e por produtos. O que existiu foi a definição de uma identidade visual dos materiais da Cooperação. A comunicação foi apontada como sendo mais operacional do que estratégica.

“Eu acho que é um ponto que pode ser aprimorado, e que tem alguns desafios ligados a isso. Como tem três agências e cada uma trabalha uma agenda específica, e há a agenda da Cooperação, há um desafio de comunicar o projeto como um todo.” (corpo técnico)

“Eu acho que a comunicação foi instrumental, mas poderia ser estratégica. Cada um foi fazendo uma coisa e divulgando dentro de sua história a divulgação dos produtos, mas para fazer uma comunicação estratégica, o processo de coordenação e intencionalidade precisa estar muito mais claro.” (gestor de instituição parceira)

“Cloves pegou as rédeas do projeto [no final de 2021] e foi definindo alguns pontos para a retomada da importância institucional do projeto com sua narrativa, até para fins de legado.” (gestor de instituição parceira)

2. CONTROLE (monitoramento e avaliação)

a. plano de governança e gestão

Não há um plano de governança e de gestão elaborado formalmente, de acordo com os entrevistados. Os papéis exercidos por cada uma das partes envolvidas foram sendo construídos de maneira empírica, informal, na percepção da maioria. Há o PRODOC, que estabelece a forma de participação de cada um, contudo não há detalhamento relativo ao formato de governança e gestão do Programa.

“Existe no PRODOC a responsabilidade de cada parte. Existe um organograma no PRODOC” (gestor de instituição parceira)

“Acho que o modelo de governança surgiu, ele não foi pensado” (gestor público)

“Acho que tentamos em algum momento, mas não existe. O projeto não trabalha como cooperação, os projetos têm tempos diferentes. A equipe fez um trabalho excelente de dar uma organicidade para a cooperação. O desenho institucional não foi elaborado” (gestor de instituição parceira)

Não há clareza sobre como a Cooperação se relaciona também de forma estruturada com a Política de Prevenção à Violência do estado mais amplamente, em termos de governança e de gestão (não de objetivos, pois nesse campo há uma conexão mais nítida, conforme item 1.a)

“Existe uma divisão informal, não há um documento que defina com mais detalhes. Esse ponto foi falado no Marco Lógico, da necessidade de impactar na governança do projeto no estado, mas há desafios porque a própria SPVD ainda está estruturando sua governança.” (gestor de instituição parceira)

b. processos de monitoramento

O monitoramento da implementação da Cooperação Pernambuco enquanto Programa foi identificado pela maioria dos entrevistados como sendo de responsabilidade da Coordenação e de sua assessoria, nas pessoas de Paula Guedes e Marcia Ribeiro, da SPVD no período analisado. O PNUD realiza o monitoramento do cumprimento dos contratos e não da implementação das ações do Programa em si, conforme percepção de todos envolvidos.

“Na secretaria a Paula ficou responsável por isso. Do ponto de vista da parceria, o PNUD.” (gestor de instituição parceira)

Inicialmente, foram estabelecidas reuniões colegiadas, quinzenais, como processo de monitoramento. Essas reuniões deixaram de acontecer a partir de maio de 2021 de forma sistemática, e o monitoramento passou a ocorrer de forma bilateral, entre a SPVD e cada uma das outras partes envolvidas.

“Esse formato de monitoramento funcionou só por um tempo pois acabávamos expondo as realidades de cada agência. Tiveram algumas situações embaraçosas e decidimos que seria melhor fazer as tratativas com as cada agência individualmente.” (gestor público)

“Em cooperação internacional, nós temos duas obrigações em termos de gestão de projetos: o monitoramento e a avaliação. O monitoramento pode ser constante, com reuniões periódicas, ou de 6 em 6 meses. Ele pode estar muito bem definido em calendário ou não. Nesse projeto especificamente, tínhamos uma reunião quinzenal, que é caracterizada como monitoramento, mas agora não estão acontecendo muito. A avaliação é mais bem definida, mais institucionalizada.” (gestor de instituição parceira)

“O monitoramento é um ponto de aprimoramento na Cooperação, principalmente porque estamos trabalhando de forma virtual, estamos longe de Pernambuco, há uma distância física. Deveríamos ter um fluxo mais claro de monitoramento nesse contexto.” (gestor de instituição parceira)

As reuniões colegiadas tinham a função de instância de monitoramento da elaboração dos produtos, e a maioria dos entrevistados afirmou que era um momento de trocas entre os envolvidos, porém sem muita efetividade. Em geral, afirmaram, conseguiam ficar sabendo sobre o que estava sendo desenvolvido dentro do Programa, mas cada parte conseguia tratar somente de suas ações – o andamento de cada projeto estava muito diferente dentro do cronograma do Programa, e o aspecto coletivo ficava prejudicado. De todo modo, com o encerramento das reuniões, os entrevistados relataram que a noção do todo se perdeu de forma mais intensa e o aspecto cooperativo se diluiu de forma importante, na percepção de diversos entrevistados, especialmente do nível técnico.

“Inicialmente, todos os membros da Cooperação se reuniam quinzenalmente. A reunião era de monitoramento, e podiam entender cada produto e quais eram os pontos de convergência. Procuraram fazer um planejamento o mais participativo possível. A própria construção do instrumento da pesquisa do UNOCD

sobre a rede de acolhimento e tratamento de drogas teve participação das outras instituições da Cooperação.” (corpo técnico)

“As reuniões da Cooperação, quinzenais, tinham esse papel de monitoramento da elaboração dos produtos, mas coletivamente não funcionavam. Cada um só conseguia responder por suas entregas então acabou virando um processo de cada organização com a SPVD. As reuniões coletivas foram minguando e fomos perdendo a noção do que acontecia no todos. Deixou de ser cooperação.” (corpo técnico)

“Tínhamos as reuniões da Cooperação, que Marcia e Paula conduziam. Essas reuniões duraram pouco tempo e não tinham muita efetividade, não havia ata, desmarcavam etc.” (corpo técnico)

Aspectos práticos como excesso de alterações de dias e horários das reuniões e falta de atas formalizadas foram pontos também mencionados como motivos de prejuízo à reunião colegiada como instância de monitoramento na percepção dos participantes.

Além das relações bilaterais, houve também constantes trocas informais entre as partes, uma vez que a equipe da SPVD sempre foi aberta e acessível para o diálogo, de acordo com os entrevistados das agências parceiras; e as equipes técnicas de cada uma das agências envolvidas estabeleceram boas relações interpessoais, o que gerava um fluxo comunicacional promotor de um monitoramento sobre a condução dos trabalhos.

“Existiam três pessoas que eram relacionadas diretamente, a Paula, como coordenadora nacional, a Marcia, como uma espécie de coordenadora técnica, e a Rebeca, que sempre fez um papel da gestão do conhecimento junto com a Paula. As três sempre tiveram esse papel de forma clara, de que elas que faziam esse monitoramento.” (gestora de instituição parceira)

“Cada agência tem seu cronograma interno e quando necessário, eu compartilho com a Paula. Há informações enviadas informalmente por grupo de WhatsApp para manter a SPVD e o Secretário informados. Não existe monitoramento ativo.” (corpo técnico)

c. plano e fluxo de comunicação

No que se refere à existência de um plano de comunicação pactuado ou formalizado, e ao fluxo de comunicação, foi consensual que essa área é ainda frágil na estruturação da Cooperação e da implementação dos seus produtos.

“O grande desafio desse projeto é a comunicação entre as instituições. Por conta das agendas, distância física, do desenho do projeto etc. É um projeto muito grande e envolve vários atores, e comunicar é um grande desafio. Essa questão ocorre com outros projetos grandes” (gestor de instituição parceira)

A comunicação, nos dois anos objetos deste diagnóstico, foi mais instrumental, não tendo sido desenhada ou construída para divulgar os resultados da implementação do Programa. Foi mencionado que isso impacta um dos objetivos da Cooperação, que é o de legitimar as ações do governo por meio dos produtos e ações desenvolvidos com atores de notória especialidade e voltados para os territórios e públicos selecionados.

“A comunicação era um processo mais instrumental. Vejo hoje a comunicação do governo como só das suas ações (...) Mas o que estava sendo produzido, os produtos em si, precisava ser comunicado. Isso sim tem um resultado estratégico de comunicação importante a ser disseminado.” (gestor de instituição parceira)

Um gargalo mencionado por diversos entrevistados foi a ausência de um setor ou pessoa responsável pela comunicação da Cooperação Pernambuco como um todo. Outro ponto de atenção foi o de que o fluxo de comunicação foi sendo criado pelas equipes, mas não havia uma gestão desse fluxo acima dos setores técnicos para mediar eventuais divergências ou conflitos.

“O fluxo foi o que foi criado pela equipe. Houve choques entre as organizações a partir da reunião com o governador, em maio de 2021, quando perceberam que havia atropelos e sobreposições. Como não houve uma gestão acima para azeitar as relações, houve um racha na comunicação, que no início estava bonito.” (corpo técnico)

“Têm vários gargalos na comunicação, que acho que são até anteriores ao projeto da Cooperação. Somos uma Secretaria pequena, com poucos cargos, e normalmente as pessoas assumem diversas funções e responsabilidades. Isso prejudica os processos de comunicação interna” (corpo técnico)

Atualmente, a comunicação passa formalmente pela Coordenação do Programa, a Paula Guedes, que acumula diversas funções, seja na Cooperação ou na SPVD como um todo. Há comunicação informal, por meio de grupo de WhatsApp e email, mas fica a critério de cada um informar o que está desenvolvendo.

“Hoje, a Cooperação é a Paula, não há mais comunicação interna na Cooperação como um todo. Mantemos uma relação estável com ela. Quando há um

evento grande, mando email para uma corrente que todos que fazem parte, mas mando por vontade própria, para manter os outros informados.” (corpo técnico)

d. prazos

Aqui buscou-se verificar o quanto os prazos previstos inicialmente foram cumpridos. Os prazos estimados inicialmente, especialmente as entregas de produtos previstas nos contratos com cada parte envolvida, foram todas alterados em comum acordo com a SPVD e PNUD ao longo da implementação do Programa.

A necessidade de alteração dos cronogramas não foi atribuída por nenhum entrevistado a um mal planejamento. Os entrevistados do corpo técnico do projeto mencionaram dificuldades de acesso aos dados e pessoal necessários para execução dos projetos em curso como fatores importantes para atrasos ocorridos. Cronogramas e entregas foram reavaliados e reformulados para se adequarem aos dados e outros elementos disponíveis, isto é, todos entrevistados indicaram que houve flexibilidade diante da reavaliação do cenário de implementação do Programa.

“Conseguimos manter [cronograma] no começo mas tivemos bastante atraso. Fazíamos entregas parciais, mas houve demora para obter informações. Decidimos em dado momento parar e fazer com o que tínhamos em mãos” (gestor de instituição parceira)

“Não faltou planejamento mas tivemos dificuldade com a execução, tivemos muitas prorrogações para buscar mais adesão nas respostas. Compromisso com os prazos nota 6,5. Pandemia e muitos outros atravessamentos.” (corpo técnico)

“Tivemos bastante atrasos. Quase todos os produtos atrasaram. Acho que se deve a falta de retorno do Estado para o que precisaram.” (corpo técnico)

Os entraves para acesso aos dados e pessoal para apoio foram atribuídos pelos gestores entrevistados ao fato de o projeto ter se iniciado quase concomitantemente com a pandemia da Covid-19, o que alterou de forma substancial as rotinas dos servidores, que entraram em regime de atividades de urgência, e ao arranjo inédito da Cooperação Pernambuco, o que exigiu respostas do jurídico e de outros setores da burocracia que não eram usuais ou estavam prontas.

“Todos os acordos foram aditados. Penso que se devem à pandemia e ao pioneirismo do projeto (em termos de formato institucional)” (gestor público)

“O projeto está um pouco atrasado, tanto é que vamos fazer a revisão para extensão do prazo principalmente. Demorou um pouco para acontecer a apropriação

dos mecanismos de cooperação internacional, em termos de burocracia.” (gestor de instituição parceira)

3. INTEGRAÇÃO (para alinhamento estratégico dos processos e atividades)

a. alinhamento entre os projetos e políticas da Secretaria

Pretendeu-se aqui verificar o quão bem integrados estavam os projetos e produtos planejados para serem desenvolvidos no bojo da Cooperação Pernambuco com as políticas públicas para as quais a Cooperação deveria oferecer suporte.

Não parece estar claro para os entrevistados, especialmente o corpo técnico que desenvolveu os produtos, o alinhamento entre os projetos e resultados da Cooperação e as políticas da SPVD e da política de prevenção de forma mais ampla.

“Não sei sobre como os produtos dialogam com os objetivos e com as políticas da Cooperação. Não há um documento que direcione todos os produtos e trabalhos institucionais. Não há documento-orientador.” (corpo técnico)

Cada instituição se relaciona primordialmente com a SPVD somente, principalmente após o encerramento do monitoramento por meio de reuniões colegiadas, e cada uma delas tem seu mandato específico dentro do país, sua lógica própria de produção de conteúdo relacionado a sua missão.

Ademais, a diferença entre os ritmos de implementação e entregas, por fatores diversos, impactou de algum modo no alinhamento mais profundo entre as entregas da Cooperação e o desenvolvimento das políticas e projetos da Secretaria, mas isso não significa ausência de alinhamento nem tampouco que os produtos entregues não terão sua finalidade alcançada.

“O timing não foi o que gostaríamos, mas a política de prevenção não se prejudicará por isso. Os produtos vão entregar coisas importantes e que não estão sendo produzidos fora da Cooperação.” (gestor público)

“A relação entre as agências se dá por seu mandado específico dentro do país, dos ODS etc. Os debates se encontram em alguns momentos, mas a lógica é de entrega de produtos de cada um. Essa é a lógica da governança. O nosso contrato é com a SPVD, e isso acaba interferindo em debates que poderiam ser aprofundados com outras secretarias, mas existe a relação formal com a SPVD” (corpo técnico)

“A partir do Marco Lógico, pudemos olhar para o que cada um fazia, suas responsabilidades, e criar fluxos. O UP – universo prioritário, é o mesmo dos diversos programas, não havia trocas sobre o mesmo UP. Agora estamos criando fluxos e protocolos para que esse público possa desfrutar de todos os programas da Secretaria” (corpo técnico)

b. integração entre agentes internos e externos

No que se refere à integração entre os agentes internos (membros do governo) e externos, não há um fluxo formal mas, de todo modo, é seguida uma lógica de hierarquia e forma de articulação, na qual a coordenação da Cooperação direciona as interações quando requerida, por exemplo, quando uma equipe externa precisa interagir com uma secretaria ou uma equipe da SPVD.

“Não existe um fluxo formal. Sou o ponto focal e conforme a demanda, direciono para pessoas específicas. Sempre passa por nós quando alguma agência precisa falar com outros entes, como prefeituras etc.” (gestor público)

“Eu acho que há compartilhamento de informações entre as partes envolvidas. As agências, entre elas, começaram a ter relação independente de mim, o que foi positivo” (gestor público)

A visão sobre a qualidade da integração entre as organizações envolvidas não-estatais (“agentes externos”) variou entre as agências. Algumas comentaram que poderia ser melhor, que acabam sempre se relacionando mais intensamente somente com a SPVD, e outras comentaram que em alguns momentos houve boas trocas entre os parceiros.

“Como somos nós que executamos os pagamentos, nós temos acesso aos relatórios de execução, então conseguimos acompanhar do ponto de vista financeiro. Temos que aprimorar esse follow-up que acontecia nas reuniões quinzenais e que fazem falta. Há uma total confiança entre as partes, até porque são agências da ONU, e temos 100% de confiança no trabalho delas. Mesmo com a instituição selecionada, o Igarapé, há confiança total.” (gestor de instituição parceira)

“O Estado não tem gente para tocar a Cooperação, coordenar a execução e pensar a estratégia, e as mesmas pessoas jogam em todas as posições. Tinha um espaço para a coordenação sistêmica e estratégica e garantindo que a relação entre os parceiros fosse mais estratégica e orgânica e isso não foi ocupado - no campo estratégico, pois no operacional foi.” (gestor de instituição parceira)

“A integração é um processo que vai sendo construído ao longo do desenvolvimento do trabalho, o que leva um tempo. Coloco algumas questões do ponto de vista da gestão: estamos ainda no processo de consolidar a política de gestão, é um processo muito recente de estruturação. Esse nível de integração se deu eventualmente, no meu ponto de vista. Tivemos uma contribuição nos produtos, conseguimos estreitar algumas relações na implementação de alguns produtos, em função de algumas ações que precisavam ser desenvolvidas conjuntamente. Foram eventuais, mais com Igarapé e ONU-Habitat.” (corpo técnico)

Nesse quesito integração entre as diversas partes envolvidas, as reuniões colegiadas foram novamente mencionadas como um lócus de trocas relevante, que dava, além de um senso de pertencimento, uma noção sistêmica e comum sobre as ações que estavam sendo desenvolvidas e sobre os próximos passos do Programa.

Na primeira fase das reuniões colegiadas, quando ocorriam até semanalmente, a integração entre as diversas partes foi maior e a ideia própria de trabalho em cooperação foi estabelecida. Para grande parte dos entrevistados, esses aspectos foram se diluindo ao longo do andamento do projeto, o que foi sentido como uma perda relevante.

“Pensando em confiança e integração, como se perdeu o fluxo de comunicação, não sei mais o que os colegas estão fazendo, o que afeta também sobreposições de ações. De todo modo, confio na capacidade técnica dos colegas.” (corpo técnico)

“Eu acho que o que percebemos em algum momento foi que tivemos, no começo, uma relação muito boa (até meados de 2021, maio de 2021), e a ideia de cooperação era muito mais forte. Depois, especialmente após uma reunião onde houve desentendimentos sobre a agenda de cada parte interessada, a ideia de cooperação foi fragilizada, e cada um ficou mais por si. Uma relação mais próxima está sendo retomada agora somente.” (corpo técnico)

c. integração entre processos dos diferentes projetos e comunicação interna

Em casos mencionados de conflitos pontuais ou sobreposição de atividades, a superação dos entraves ocorreu na maioria dos casos, mas todos entrevistados mencionaram que os processos poderiam ter sido mais fáceis se houvesse uma gestão que tivesse foco nessa integração e articulação entre as diversas partes do Programa, o que foi tido como inexistente ou deficiente. Para um

número menor de entrevistados, alguns entraves não foram superados, mas ficaram de lado, o que interferiu no senso de cooperação. Outros afirmaram que as superações se deram com conversas interpessoais pela boa relação construída entre os membros das diferentes equipes.

“Não tiveram processos para superação desses entraves. Não podemos cobrar o Secretário quanto a isso, recomendar o que ele deve fazer. São entraves não superados. No Marco Lógico há gargalos sobre os programas. O assunto somente morreu, cada um foi para sua bolha trabalhar e o formato de Cooperação não existe mais.” (corpo técnico)

“Sobreposição de atividades houve no início. Os produtos do Igarapé e do UNODC precisavam da mesma fonte de dados, mas com a clareza sobre o objetivo dos produtos conseguiram delimitar as atuações. Ou seja, quando houve [sobreposição], não foi um problema” (gestor público)

“O fluxo começou mais coletivo e virou mais individual para avançar, no coletivo é mais demorado. As equipes de atuação trocavam com suas chefias em cada instituições. Os processos de aprendizagem tomaram um tempo, sobre metodologia de cooperação. Os fluxos foram estabelecidos a medida em que foram criados.” (corpo técnico)

As equipes dos diferentes projetos – relativos às entregas de cada agência, interagiam principalmente com suas chefias de início, e ao longo da implementação do programa foram criando fluxos de comunicação e maior interação. De todo modo, havia sempre as gestoras da SPVD como pontos focais para diálogo.

4. TOMADA DE DECISÃO (estrutura e delegação de poderes)

a. estabelecimento de processos decisórios

Aqui buscou-se descrever os processos decisórios no âmbito da governança do Programa, especialmente em relação a existência ou não de fluxos estabelecidos e conhecidos pelos atores envolvidos. Os entrevistados afirmaram que o processo decisório no âmbito da Cooperação Pernambuco ficou bem estabelecido e claro para todos envolvidos. O fluxo está centrado no nível estratégico da SPVD, nas gestoras do Programa, Paula Guedes (coordenadora) e Marcia Ribeiro (assistente técnica que, apesar de ter posição diferente hierarquicamente, acabou dividindo funções semelhantes na Cooperação no período), e no Secretário da Pasta. Em alguns casos as gestoras tomavam decisões finais e em outros, levavam a

questão ao Secretário Cloves Benevides, que ocupava também o cargo de Diretor da Cooperação Pernambuco.

“Cada instituição parceira com a SPVD tem seu fluxo. Paula e Marcia respondiam e algumas coisas elas levavam para o Secretário. Algumas coisas tinham que chegar para decisão do governador” (corpo técnico)

“Paula toma as decisões finais, ainda que ela delegue em sua ausência. O que é específico do UNOCD é decidido internamente e levamos para decisão da Paula. Algumas coisas são definidas com o PNUD, para ver o que pode e o que não no âmbito do sistema ONU.” (corpo técnico)

Foi pontuado que não foram necessárias grandes decisões ao longo da implementação da Cooperação, uma vez que as decisões estruturais estavam postas desde o início, como quem eram os parceiros, quem desenvolveria quais produtos, os valores etc.

“Estamos falando de uma cooperação com os resultados já definidos. Os atores estão já pré mapeados e valores definidos. Não há muito espaço para grandes decisões dentro do projeto. Acho que as decisões foram as iniciais, de quais atores participariam e quais seriam os valores, resultados produtos etc. De todo modo, a SPVD que define, nós trabalhamos com as necessidades deles.” (gestor de instituição parceira)

“Hoje, sou o diretor do Projeto, e Paula a coordenadora. Mas há decisões colegiadas. Há um grupo de whatsapp onde todas as agências estão. Tudo que precisamos levar para além da SPVD, levamos para SEPLAG, até para correção de rumos. Há uma comunicação ágil para tomada de decisão.” (gestor público)

“O processo decisório é muito focado na figura do diretor da Cooperação, que é o Secretário, na coordenadora, que é a Paula, e sua assessora, Marcia. Às vezes algum diálogo com a Seplag. É uma gestão centralizada entre o diretor, coordenação e assessoria.” (corpo técnico)

“Em determinado momento tivemos as estâncias colegiadas, mas isso ficou inviável. Atualmente, discutimos na agência, internamente. Depois validamos com a equipe de gestão da Secretaria, que aprova, volta para alguma revisão, e vamos para o Secretário.” (corpo técnico)

b. organograma e definição de funções

Aqui buscou-se verificar a existência de um organograma do Programa, isto é, da estrutura de governança e funcional formalizada e acessível aos envolvidos.

Todos entrevistados afirmaram que não há um organograma definido especificamente para a Cooperação Pernambuco, e funções específicas, como de comunicação, financeiro, entre outras da área operacional não ficam alocadas de forma clara.

Não há até o momento uma definição bem delimitada acerca do papel de cada um dos entes parceiros que vá além dos produtos que cada um deve entregar.

“Não existe organograma do projeto. Chegamos a fazer um desenho simples no ppt mas não formalizamos. Eu tenho uma ficha técnica de cada produto, mas não da Cooperação.” (gestor público)

“Do ponto de vista das competências, elas estão todas postas, do ponto de vista das funções, está razoável também, mas a pandemia prejudicou a proximidade e os debates mais aprofundados.” (gestor público)

“Nunca vi mas seria importante que tivesse, com a parte operacional, financeira etc.” (corpo técnico)

“Desconheço, acho que não existe e acho que faltou isso de deixar mais claro a competência de cada um. Somente existe o que cabe a cada um enquanto produtos, mas não há uma clareza do papel de cada um.” (corpo técnico)

“A relação entre as agências se dá por seu mandado específico dentro do país, dos ODS etc. Os debates se encontram em alguns momentos, mas a lógica é de entrega de produtos de cada um. Essa é a lógica da governança.” (corpo técnico)

c. procedimentos para lidar com riscos e imprevistos

Nesse item procurou-se identificar se os mecanismos de governança possuem a flexibilidade necessária para que os gestores possam lidar com riscos e imprevistos ao longo da implementação do Programa. A tomada de decisões e a postura dos gestores frente a riscos e imprevistos foi bem avaliada de forma consensual. A pandemia da Covid-19 e todas suas consequências, como realocação de funções dos servidores e distanciamento social, bem como atrasos na obtenção de dados e demais imprevistos ocorridos ao longo da implementação do Programa foram recebidos com tomadas de decisão rápidas, prudentes e até criativas. A postura prudente apareceu em mais de uma fala, o que é notável. Além disso, a maneira conciliadora com que foram tratados os eventuais desafios que surgiram foram mencionados.

A despeito de todo esse contexto da pandemia, o projeto foi mantido e os produtos foram entregues.

“Diante do cenário temos até uma execução razoável, nenhum momento o projeto parou. Conseguimos lidar e tocar mesmo tendo sobreposições de funções aqui na Secretaria. A ABC até elogiou esse aspecto, e conseguimos finalizar a primeira etapa” (gestor público)

“Com muita prudência e com senso de não perder o foco do resultado que se queria oferecer para sociedade, mesmo com a pandemia e com todos os agravos, atrasos etc. Tempos foram repactuados, o modo de reunião (virtual) foi adaptado etc, mas não se perdeu a produção.” (gestor público)

“A postura foi prudente e bastante respeitosa, que tentava conciliar, quando houve algum imprevisto. O bom senso prevalecia, desde questões de entregas, pandemia etc.” (corpo técnico)

“Tomadas de decisão rápidas e as pessoas foram muito criativas. A ONU-Habitat teve mais dificuldade de adaptar a metodologia de algumas oficinas, e aí foram alterando o cronograma. Mas não houve no projeto grandes erros de planejamento e de análise de riscos.” (corpo técnico)

d. otimização de recursos

Aqui buscou-se descrever a forma da gestão de recursos, se havia uma gestão central e se estaria apta a otimizar recursos humanos e financeiros.

A gestão financeira do Programa segue o modelo do PNUD, que faz a gestão central dos recursos. Na SPVD a responsável pelo setor é Paula Guedes, Coordenadora Nacional da Cooperação Pernambuco, que tem auxílio de uma estagiária com o sistema Atlas, do PNUD, para as prestações de contas.

As agências da ONU têm gestores próprios de recursos e há interlocução entre eles – UNODC e PNUD tem reunião mensal sobre os recursos envolvidos.

A estrutura de gastos está já validada e não há problemas, somente surgem dificuldades se são sugeridas áreas que poderiam ter investimentos, mas não estão previstas inicialmente.

e. avaliação das estratégias e performance dos projetos e políticas

Nesse item procurou-se descrever a estrutura, se cabível, do monitoramento e avaliação, e se há iniciativas de sistematização e divulgação de boas práticas.

Não há ainda ações para sistematização do que foi desenvolvido ou realizado no âmbito da Cooperação Pernambuco, de acordo com os entrevistados.

“Fazemos a divulgação de boas práticas mas não é sistemático. As boas práticas são em geral identificadas e sistematizadas nos relatórios de avaliação.” (gestor de instituição parceira)

“Ainda não há, mas está no radar, inclusive contratação de design para fazer material digital e físico dos produtos” (gestor público)

O Marco Lógico, produto construído pelo UNODC, foi apontado como tendo permitido uma certa “costura” do Programa, mas de todo modo não há sistematização materializada da experiência da Cooperação.

“Não há que eu saiba sistematização. Temos o Marco Lógico, que é apresentado para fora do projeto e ele de algum modo costura o projeto” (corpo técnico)

Algumas ações ocorridas no Programa foram identificadas como sendo boas práticas, até a própria concepção da Cooperação, mas não foram organizadas de forma a serem disseminadas como tais até o presente momento.

f. motivação das decisões

No que tange à tecnicidade e explicitude da motivação das decisões tomadas no curso da implementação da Cooperação Pernambuco, os entrevistados que ocupam cargos de gestão afirmaram que as decisões são essencialmente técnicas, mesmo existindo uma dimensão política - que passa pela relação entre partes e comunicação, e não pelas escolhas da implementação do Programa.

“Eu acho que é 70% técnico e 30% político. Nós, gestoras do projeto, fomos escolhidas por sermos servidoras efetivas, a parceria com a SEPLAG se dá por serem área meio. Escolhemos territórios para atuação com base em indicadores técnicos. O que é político é para quem apresentar o produto, eventos etc.” (gestor público)

“A preocupação com o político é de que ele não afete, mais do que o contrário.” (gestor público)

Os entrevistados do campo técnico-operacional também avaliam como técnicas as decisões tomadas, mas veem mais interferência política em escolhas que incidiam na implementação e execução dos produtos desenvolvidos no bojo da Cooperação. Avaliam que o grau de clareza das justificativas e critérios para decisões tomadas poderia ser melhor.

"Há uma dimensão política grande na Secretaria, mas as tomadas de decisões são claras. Têm problemas, como serem às vezes tardias etc, mas são justificadas e claras." (corpo técnico)

"Acho que a comunicação e a clareza andam juntas e acho que têm falhas sim nesses aspectos. De meados de 2021, demos uma regredida, a gestão ficou mais centralizada e menos clara, e menos efetiva na comunicação." (corpo técnico)

"De maneira geral, com o andar da carruagem acho que as decisões foram tomadas com base em aspectos técnicos e científicos – foi o próprio objetivo da Cooperação, que veio trazer essa robustez técnica e científica, e diminuir o ruído da interferência política. De todo modo, não é que não haja interferência política, pois há também." (corpo técnico)

"A grande maioria das decisões tinham cunho mais político do que técnico." (corpo técnico)

g. transparência

A transparência dos processos decisórios foi avaliada em conjunto com questões como qualidade do fluxo de comunicação e clareza sobre os papéis de cada parte envolvida, aspectos que são vistos como passíveis de aprimoramento no Programa. Isto é, a transparência foi atrelada à existência de planos de governança e gestão, além de uma comunicação mais estratégica e efetiva das ações e produtos do Programa – uma vez que um dos pontos de possível melhora na transparência apontado é o da relação entre os produtos entregues, o que também se relaciona com a ideia de uma gestão mais macro dos processos da Cooperação.

Foi apontado que o fim das reuniões colegiadas fez com que a transparência nos processos ficasse menor do que na etapa anterior.

"Hoje está menor a transparência pela ausência das reuniões conjuntas." (corpo técnico)

“Todas as atividades de tomadas de decisão foram sempre muito colegiadas. A relação que criamos com a SPVD foi muito próxima, a ponto de eles ligarem e tomarem decisões para contornar problemas.” (corpo técnico)

iv. Pontos fortes e desafios na perspectiva dos entrevistados

Na avaliação dos entrevistados, foram mencionados fatores que facilitaram a implementação da Cooperação Pernambuco, e desafios ainda a serem superados. Os entrevistados refletiram também sobre o que teriam feito de forma diferente caso pudessem refazer algo no âmbito do Programa, o que ajuda a pensar na superação de alguns dos desafios que apareceram.

a. Principais fatores que facilitaram a implementação das ações da Cooperação Pernambuco

Há um consenso grande sobre os pontos fortes da Cooperação Pernambuco, sobre os fatores que facilitaram a implementação do Programa nos seus dois primeiros anos. São eles:

- O fator humano foi mencionado por quase todos entrevistados, fossem eles do nível estratégico ou operacional. Destacaram-se a **qualidade técnica das equipes**, e o fato de terem mobilizado servidores de carreira para o Programa, bem como os “melhores quadros” das agências; a **competência e expertise dos parceiros** envolvidos; o **comprometimento** de todos, e as relações pessoais estabelecidas, o que permitiu a implementação dos projetos e superação dos eventuais desafios; a **disponibilidade** da equipe da SPVD para a Cooperação.
- Outro destaque foi o **apoio da área estratégica**, com ênfase no envolvimento do Secretário Cloves, por seu entendimento técnico sobre a temática do Programa e por seu apoio político, sua liderança.
- O **arranjo institucional** foi um fator positivo, de acordo com alguns entrevistados. Foi mencionado que além do desenho institucional, é inovadora a proximidade entre os níveis internacionais e da ponta, o que pode servir de exemplo para novos projetos.

b. Principais desafios encontrados

Os entrevistados mencionaram pontos vistos como desafios ao Programa bastante variados, diferentemente dos fatores que facilitaram a implementação da Cooperação, que foram mais consensuais. Os desafios são os seguintes:

- O ponto mais consensuado, mencionado por mais de 2/3 dos entrevistados, foi o **desafio da gestão estratégica**, da coordenação do Programa. Tal questão envolve aspectos como a ausência de uma equipe de dedicação exclusiva para a Cooperação; o número de servidores frente a dimensão do Programa; ausência de um suporte e acompanhamento mais sistemáticos; a necessidade de uma governança que desse conta das diferenças entre as partes envolvidas, em relação ao *timing* e ao fato de cada uma ter agenda e regras próprias; e necessidade de governança que incluía a articulação com outras secretarias.

- Outro ponto mencionado foi a **pandemia**, que impôs inúmeros desafios não previstos inicialmente;

- A **comunicação** do projeto foi lembrada algumas vezes também como desafio do Programa.

- O preparo do governo para o **uso de dados** no âmbito do Observatório de Dados, especialmente no contexto da implementação da LGPD- Lei Geral de Proteção de Dados.

- A necessidade de as agências conhecerem mais profundamente as especificidades de Pernambuco, e por outro lado, o governo conhecer melhor a expertise das agências para ampliar a contribuição às políticas públicas.

c. O que poderia ter sido feito de outra forma

Foram mencionados algumas ações e estruturas que teriam sido feitas ou desenhadas de outras formas pelos entrevistados, caso fosse possível. As falas são naturalmente relacionadas aos pontos mais fracos da implementação do Programa e servem como alerta para que se tornem oportunidades de melhorias futuras. Foram feitas as seguintes observações, em suma:

- Seria importante a implementação de uma **coordenadoria estratégica** dedicada ao Programa, que fizesse a articulação entre produtos, objetivos e instituições.

- Maior **contato com as equipes de campo** desde o início das ações da Cooperação.

- **Engajamento de mais secretarias** no Programa desde o início das ações da Cooperação.

- **Aprimoramento da comunicação** do Programa para maior **engajamento de outros atores**.

- Maior integração entre as equipes operacionais do governo e os parceiros externos desde o início das ações da Cooperação.

4. Partes Interessadas

Nessa sessão, apresentaremos o mapeamento dos principais interlocutores envolvidos com o “Programa de Prevenção ao Crime e à Violência de Pernambuco”, ou Cooperação Pernambuco, em formato de tabela.

O primeiro mapa apresenta as organizações envolvidas; sua função no projeto, a missão institucional que se relaciona com os objetivos da Cooperação – isto é, porque estão no projeto; modos de atuação e produtos previstos.

A segunda tabela de partes interessadas apresenta o mapa das pessoas envolvidas no período contemplado (2020-2021) e seus cargos, por organização.

ATORES RELEVANTES - COOPERAÇÃO PERNAMBUCO 2020-2021

Quem		Por que	Quando	Como		
Ente	Organização	Função no projeto	Missão Institucional relacionada ao projeto	Período / etapas da participação	Principais modos de atuação	Produtos
Governo do Estado de Pernambuco	SPVD - Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas	Executora	Promoção da Política de Prevenção à Violência e às Drogas	Duração do Programa	Supervisão do Programa; execução; monitoramento.	
	SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão	Parceira e executora em projetos específicos	Coordenadora do Programa Pacto pela Vida	verificar se há acordo formal	Participação na construção do Observatório de Dados (Produto do Programa)	
ONU	UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime	Parceira (previsão nominal no PRODOC) técnica	Cooperação técnica no campo da segurança pública e do controle e prevenção do uso de drogas	verificar no contrato - não recebido	Técnico - desenvolvimento e entrega de produtos	<p>Planejamento etapa 1</p> <p>Produtos</p> <p>"Mapeamento dos Serviços de Tratamento de Transtornos Associados ao Uso de Drogas"; Relatório sobre Webinário Internacional "Diretrizes Internacionais, Prevenção e Mapeamento de Serviços de Tratamento por uso de drogas"; "Ferramentas de avaliação elaborada e adaptada ao contexto brasileiro"; "Relatório sobre Pesquisa de Mapeamento dos Serviços de Tratamento de Transtornos Associados ao Uso de Substâncias"; "Versão final do Marco Lógico das Violências de Pernambuco, em consonância com o Pacto pela Vida"</p> <p>Planejamento etapa 2</p> <p>Produto 2</p> <p>Produto Adicional "Relatório sobre a Mesa Redonda na Reunião Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública"</p> <p>Produto Adicional "Relatório sobre o Workshop Internacional sobre Governança de Políticas Públicas de Prevenção às Violências com base em evidência".</p>
	ONU-HABITAT	Parceira (previsão nominal no PRODOC) técnica	Cooperação técnica no campo do planejamento urbano e atuação nos territórios	início em Setembro de 2020, contrato de 13 meses	Técnico - desenvolvimento e entrega de produtos	<p>Planejamento etapa 1</p> <p>Produto 1.1 – Nota metodológica para implementação das Auditorias de Segurança das Mulheres em Pernambuco;</p> <p>1.2 – Nota metodológica para a elaboração do relatório "Diretrizes para melhorar a prevenção ao crime e à violência por meio da governança, gestão e planejamento urbano nos espaços públicos de Pernambuco"</p> <p>Planejamento etapa 2</p> <p>Produto 2.1 – Relatório com a identificação dos territórios a serem contemplados com a metodologia;</p> <p>2.2 – Proposta metodológica para a realização do Perfil Socioeconômico dos territórios priorizados, com foco especial nos jovens;</p> <p>2.3 – Proposta de questionário para ser utilizado no Perfil Socioeconômico dos territórios priorizados</p> <p>Planejamento etapa 3</p> <p>Produto 3.1 – Relatório sobre as Auditorias de Segurança das Mulheres;</p> <p>3.2 – Relatório "Diretrizes para melhorar a prevenção ao crime e à violência por meio da governança, gestão e planejamento urbano nos espaços públicos no estado de Pernambuco"</p>
	PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	Parceira contratual - cooperação técnica e acompanhamento do projeto	Apoio técnico para promoção de uma sociedade mais pacífica, justa e inclusiva	Duração do Programa	Gestão e apoio administrativos	
Governo Federal	ABC - Agência Brasileira de Cooperação	Parceira contratual - acompanhamento do projeto	Acompanhamento de cooperações internacionais	Duração do Programa	Acompanhamento junto ao PNUD e SPVD	
Sociedade Civil	Instituto Iguarapé	agência técnica contratada - selecionada por chamamento público	Atuação no campo da segurança pública por meio de pesquisas e desenho de soluções baseadas em dados	início em Agosto de 2020, contrato de 230 dias	Técnico - desenvolvimento e entrega de produtos	<p>Produto 1 - Plano de Trabalho</p> <p>Produto 2 - Mapeamento Práticas Promissoras</p> <p>Produto 3.1 - Diagnóstico da Informação</p> <p>Produto 3.2 - Governança</p> <p>Produto 4 - Matriz de Indicadores</p> <p>Produto 5 - Painel de Indicadores</p> <p>Produto 6 - Sustentabilidade</p>

Mapa das pessoas envolvidas, por organização:

ATORES RELEVANTES - COOPERAÇÃO PERNAMBUCO 2020-2021

Organização	Nome	Cargo / posição
SPVD - Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas	Cloves Eduardo Benevides	Secretário de Políticas de Prevenção às Drogas e Diretor Nacional da Cooperação Pernambuco
	Paula Guedes	Coordenadora Nacional da Cooperação Pernambuco
	Márcia Ribeiro	Assessora Técnica da Cooperação Pernambuco
	Antônio de Pádua	APOIO TÉCNICO DE CUIDADO E REINserÇÃO SOCIAL
	Martha Figueiredo	Superintendente de Prevenção e Articulação Social
	Priscila Linhares	
	Carla Farias	Coordenadora de Monitoramento e gestão por Resultados da Política de Prevenção à Violência
	Dora Lima	Superintendente de Gestão das Unidades Descentralizadas da Política de Prevenção
	Fátima Lindoso	
	Livia Cabral	Assessora de Gestão para Resultados na Prevenção Social
	Luciana Leon	
	Maria Lúcia Freire	Superintendente de Cuidado e Reinsersão Social
	Patrícia Araújo	Superintendente de Promoção e e Inclusão Social
	Rebeca Benevides	Assessora Técnica de Planejamento, Monitoramento e Avaliação de Resultados
	Ryan Amorim	Gerente de desenvolvimento de gestão para resultados
Vivian Lemos		
Patrícia Araújo		
SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão	Maria Teresa Araújo	Secretária Executiva de Gestão para Resultados
	Vandré Cechinel	Gerente de Gestão para Resultados na Prevenção Social
UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime	Elena Abbati	Diretora do Escritório de Ligação e Parceria
	Nívio Nascimento	Coordenador da Unidade de Prevenção ao Crime e Segurança Pública
	Eduardo Pazinato	Especialista em Segurança Pública e Compliance
	Nara Araújo	Oficial de Programa
	Rafael S. F. Sales	Analista de Monitoramento e Avaliação
	Antonio Lima	Analista de Monitoramento e Avaliação
	Maria Eduarda da Costa Muniz	Assessora de Administração e RH
	Tarsila Schorr	Estagiária de Projeto
	Vivian de Almeida	Estagiária de Projeto
ONU-HABITAT	Rayne Ferretti	Oficial Nacional
	Daphne Besen	Coordenadora de Programas
	Bruna Gimba	Analista de Programas
	Julia Rabêlo	Assistente de Programa
	Ana Beatriz Paes	Assistente de Comunicação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	Moema Freire	Oficial de Programa
	Graziela Silveira	Assistente de Programa
	Rosana Tomazini	Gerente de Projetos – PNUD
ABC - Agência Brasileira de Cooperação		
Instituto Iguarapé	Melina Risso	Diretora de Programas
	Terine Husek	Pesquisadora Senior
	Bárbara Fernandes	supervisora de tecnologia
	Raphael Melo	desenvolvedor

5. Conclusão

Neste relatório procurou-se descrever os principais aspectos relativos à implementação do “Programa de Prevenção ao Crime e à Violência de Pernambuco”, denominado Cooperação Pernambuco, nos dois primeiros anos de sua execução (2020-2021).

O método utilizado foi o da análise documental e, principalmente, da análise das percepções e impressões dos atores envolvidos, colhidas por meio de entrevistas semiestruturadas, realizadas virtualmente entre os meses de março e abril de 2022.

As evidências provenientes da coleta dos dados foram organizadas de modo a descrever quatro dimensões selecionadas como foco do diagnóstico sobre a implementação do Programa: (i) a governança, especialmente as dinâmicas de supervisão – direcionamento e liderança – do Programa como um todo e de seus projetos; (ii) aspectos da gestão, com foco no controle das ações do Programa, nos seus processos de monitoramento e avaliação; (iii) integração e alinhamento entre projetos, processos, atividades e *stakeholders*; (iv) estrutura da governança e processos estabelecidos para a tomada de decisões no curso da implementação do Programa.

Além dessa análise a partir dos dados coletados, foram relatadas as opiniões emitidas pelos entrevistados sobre o que funcionou bem no período e o que se configurou como um desafio para a implementação do Programa nos termos planejados inicialmente.

Em complemento, foram levantadas e listadas as organizações envolvidas, como se relacionam com os objetivos do Programa, as funções de cada uma no projeto, seu modo de atuação na Cooperação e os produtos entregues. Ademais, foram listadas as pessoas diretamente envolvidas e seus cargos.

Importante mencionar que esse primeiro diagnóstico teve como foco ser descritivo e abordar a implementação das ações da Cooperação para, entre outros objetivos, servir como memória institucional do projeto e base para seu desenvolvimento e aprimoramento. Não estava incluído no escopo a avaliação dos resultados intermediários dos projetos que compõem o Programa.

A partir desse diagnóstico, será desenvolvida em uma próxima etapa, uma análise mais específica dos gargalos e desafios que apareceram em cada uma das dimensões da implementação aqui destacadas, acompanhadas de recomendações gerais – possíveis soluções, que podem ser implementadas pela SPVD para o aprimoramento contínuo do Programa – processo inerente a um projeto tão complexo e inovador em termos de governança de política pública.

6. Bibliografia Utilizada

Coelho, Simone de Castro Tavares. **Metodologia de Avaliação de Projetos Sociais**. São Paulo – Ed. Cortez, 2016.

Daychoum, Merhi. **40 Ferramentas e Técnicas de Gerenciamento**. Rio de Janeiro – Ed. Brasport, 2012

Davidson, E. Jane. **Evaluation Methodology Basics**. USA – Sage Publications, 2005.

Peters, Brainard Guy. **O que é Governança?** Revista do Tribunal de Contas da União. - v.1, n. 127 mai/ago, 2013.

Project Management Institute. **Governance of Portfolios, Programs, and Projects: A Practice Guide**. 2016

Teixeira, Alex Fabiane. Gomes, Ricardo Corrêa. **Governança Pública: uma revisão conceitual**. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) out/dez 2019, pp. 519-550

Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

Anexo I

ENTREVISTAS - DIAGNÓSTICO COOPERAÇÃO PERNAMBUCO (PRODUTO 1)

Nome	Orgão	Cargo/posição
Paula Guedes	SPVD - Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas	Coordenadora Nacional da Cooperação Pernambuco
Ana Beatriz Paes	ONU-HABITAT	Comunicação
Antonio Lima	UNODC	Analista de Monitoramento e Avaliação
Cloves Benevides	SPVD - Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas	Secretário da SPVD e Diretor da Cooperação Pernambuco
Daphne Besen	ONU-HABITAT	Coordenadora de Programas
Dora Lima	SPVD - Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas	Superintendente das unidades descentralizadas da política de prevenção.
Eduardo Pazinato	UNODC	Especialista em Segurança Pública e Compliance; Supervisor na Cooperação Pernambuco.
Livia	Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG	
Marcia Ribeiro	SPVD - Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas	Assessora Técnica da Cooperação Pernambuco
Maria Lucia Freire (Malu)	SPVD - Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas	Superintendente de cuidado e reinserção social
Maria Teresa Araújo	Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG	Secretária Executiva de Gestão para Resultados
Martha Maria de Figueiredo	SPVD - Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas	Superintendente de Prevenção e Articulação Social
Melina Risso	Instituto Igarapé	Diretora de Programas
Rafael S. F. Sales	UNODC	Analista de Monitoramento e Avaliação
Rayne Ferretti	ONU-HABITAT	Supervisora
Rebeca Benevides	SPVD - Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas	Assessoria Técnica de Planejamento, Monitoramento e Avaliação de Resultados
Rosana	PNUD	
Terine Husek	Instituto Igarapé	Pesquisadora Senior

Entrevistas realizadas

Entrevistas não obtidas

Anexo II

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Levantamento de fluxos e governança atual da gestão do projeto, com mapeamento de principais interlocutores e processos de trabalho

Introdução

Dados

- Entrevistado
- Organização
- Função

Observações: Nem todas as questões listadas serão perguntadas a todos os entrevistados. Elas serão adaptadas e/ou complementadas dependendo do nível de conhecimento e experiência que cada entrevistado tenha no âmbito da Cooperação Pernambuco. A coleta de dados seguirá todos os procedimentos éticos e de segurança aplicáveis aos estudos de diagnóstico desse tipo. Será solicitada a permissão dos participantes para gravação das entrevistas. O uso das informações no relatório correspondente a essa etapa do trabalho será feito de forma a manter a confidencialidade, sendo os dados individualizados somente para uso da consultoria.

Estratégias

1. Conte como tem sido seu envolvimento com a Cooperação Pernambuco.
2. Como você vê os objetivos da Cooperação, presentes no PRODOC, em relação à política de prevenção e a política de segurança do estado de Pernambuco? (tratar de alinhamento, se um está refletido no outro, se havia entendimento comum sobre a missão da SPVD e da Cooperação)?
3. Como foi o processo de planejamento do projeto Cooperação Pernambuco? Quais atores estavam envolvidos?

- a. Em que medida a Cooperação Pernambuco foi bem planejada para responder aos desafios colocados?
 - b. Quão importantes são as parcerias do projeto?
4. Houve escuta das áreas técnicas no planejamento do projeto? Se sim, como se deu?
5. Foram realizadas capacitações a partir do que foi planejado? Descreva.
6. Como você descreve e avalia a comunicação institucional do projeto, internamente na SPVD e para os demais atores do estado? A comunicação conseguiu comunicar o início e intensão do projeto?
7. Quanto do monitoramento tem sido usado para tomadas de decisões importante? Como se dá o fluxo de informações até a tomada de decisão, nesses casos?
8. Existe Plano de governança e de gestão da Cooperação Pernambuco? Existe uma divisão clara de tarefas, papéis de cada um?
9. Existem processos de monitoramento dos projetos e das entregas? Quanto os processos foram bem implementados?
10. Existe uma equipe ou membros com função específica de monitoramento e avaliação?
11. Em que medida há transparência nos mecanismos de controle e revisão no âmbito do projeto?
12. Existe um plano de comunicação interna? E externa? Em que medida eles foram colocados em prática?
13. Descreva a comunicação da Cooperação em termos de linguagens e estratégias para disseminação dos produtos, no sentido de se há unidade entre os atores envolvidos e se há algum gargalo nos fluxos de comunicação.
14. Descreva como se dá a integração entre as partes envolvidas no projeto, especialmente em termos de:

- a) Existência de fluxo de trabalho;
 - b) Existência e qualidade de reuniões periódicas;
 - c) Qualidade do compartilhamento de informações;
 - d) Grau de confiança nos trabalhos e entregas de cada uma das partes;
 - e) Clareza dos papéis e responsabilidades de cada um
15. Quantas reuniões foram realizadas formalmente pela Cooperação? Qual a Periodicidade? Foram em número adequado?
16. O quanto conseguiram manter os prazos pactuados, de entregas, em dia? Se houve atrasos, a que se deveram, na sua opinião?
17. Qual é o fluxo de comunicação entre sua agência e as demais, e com a SPVD? Em que medida se deu como planejado?
18. Houve em algum momento ruídos ou sobreposição de atividades no projeto? Pontos de vácuo, no qual ninguém se responsabilizou por algo que estava programado ou que surgiu e precisava de atenção?
- a. Como você avalia a superação dos entraves nesses casos?
19. Em que medida as parcerias foram bem desenhadas para alcançarem os objetivos da Cooperação?
20. Como é o fluxo de tomada de decisão no âmbito da Cooperação Pernambuco? Pode descrever os processos decisórios?
21. Existe um organograma do projeto? Qual o grau de clareza das atribuições e competências de cada organização envolvida e de cada membro da equipe interna?
22. Como avalia a relação entre as competências e funções definidas e as necessidades do projeto?

23. Como os tomadores de decisão lidaram com riscos e imprevistos nesses dois anos de projeto?
24. Existe uma gestão central dos recursos humanos e financeiros? Há um modelo de prestação de contas?
25. Há alguma sistematização e divulgação de boas práticas no âmbito do projeto?
26. O quanto as decisões são motivadas, ou o quanto a motivação das decisões está explícita e baseada em aspectos técnicos?
27. Como você analisa a clareza e justificativa das decisões no âmbito do projeto? E a comunicação das decisões?

Avaliação

28. Quais foram os principais fatores que facilitara, a implementação das ações da Cooperação Pernambuco?
29. Quais os principais desafios encontrados? Por quê?
30. Se pudesse ter feito algo diferente, o que seria?
31. Quer acrescentar ou comentar algo de que não falamos?

