

Concepção de uma estratégia de desenvolvimento a médio prazo para Pernambuco: O contributo da abordagem sociotécnica MACBETH

Carlos A. Bana e Costa

João Carlos Lourenço

CEG-IST, Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Av. Rovisco Pais, 1049-001 Lisboa carlosbana@ist.utl.pt; joao.lourenco@ist.utl.pt

João C. Bana e Costa

BANA Consulting, Lda., R. Prof. Bento Jesus Caraça, 33, 1600-600 Lisboa
joao@bana-consulting.pt

Resumo. Este artigo descreve a abordagem sociotécnica MACBETH, para planeamento estratégico, aplicada, em Junho de 2007, para ajudar a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SEDSDH) do Governo do Estado de Pernambuco (Brasil) a avaliar e seleccionar os seus programas para o Plano Plurianual 2008-2011. Durante cinco dias consecutivos, um grupo de trinta técnicos e políticos da SEDSDH participou activamente num processo de conferências de decisão, com uma fase de estruturação de objectivos e programas e uma fase de avaliação multicritério dos programas nos objectivos. A estruturação iniciou-se por uma sessão de post-its, em que os técnicos propuseram, discutiram, agruparam e inter-relacionaram objectivos a alcançar. De seguida, separaram meios de fins por um processo de mapeamento cognitivo, que permitiu identificar, ao fim do segundo dia, objectivos, ou eixos de desenvolvimento, estratégicos. Durante o terceiro dia, o grupo discutiu acções para melhorar a situação actual de Pernambuco em cada eixo, e analisou as suas interconexões para formar programas coerentes de intervenção. A segunda parte do processo, dedicada à avaliação e selecção dos programas, decorreu nos quarto e quinto dias, já com a presença dos políticos. Estes, depois de validarem os objectivos estratégicos e os programas de intervenção, avaliaram a contribuição de cada programa para cada objectivo. Em seguida, ponderaram os objectivos, o que permitiu calcular um valor multicritério de benefício global para cada programa. Finalmente, o grupo discutiu o grau de exequibilidade (*doability*) de cada programa. Uma análise *value-for-the-effort*, cruzando benefício com exequibilidade, permitiu construir uma grelha estratégica de classificação dos programas em quatro tipos: as “pérolas” (os programas muito benéficos e fáceis de implementar), as “ostras” (benéficos mas mais difíceis de implementar), os “pães-com-manteiga” (fáceis de implementar mas pouco benéficos) e os “elefantes brancos” (pouco benéficos e pouco exequíveis).

Palavras-chave. Planeamento estratégico, MACBETH, conferência de decisão, análise multicritério, mapeamento cognitivo.

1. Introdução

Em 2007, o Governo do Estado de Pernambuco (Brasil) editou um documento de enquadramento da elaboração do seu Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, em cuja introdução se pode ler que o “Plano Plurianual é o principal instrumento de planeamento em que deverão ser estabelecidos os objetivos e as metas quadrienais da administração pública estadual” e que o “Plano Plurianual 2008-2011 será estruturado segundo a lógica do modelo integrado de planeamento, orçamento e gestão, tendo no Programa a figura central do modelo”. (...) Os “Programas têm objetivos definidos e agregam projetos, atividades e operações especiais” e a construção dos Programas de cada sector compete à respectiva Secretaria Estadual, seguindo a “lógica de construção” definida no documento, estabelecendo “requisitos para a constituição de um programa” e uma “tipologia de programas”.

Neste contexto, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SESDSH) solicitou ao Professor Ivan Melo, da Universidade Federal de Pernambuco, que lhe sugerisse uma metodologia para ajudá-la a enfrentar os desafios assim colocados pelos gestores da SEDSDH: “Como estruturar e articular as várias acções individuais das oito Unidades Administrativas da SEDSDH? Como estruturar as acções em programas? Como obter maior eficiência dos programas – maior sinergia, evitar sobreposições de acções/actividades, duplicidade de esforço, acções “quixotescas” e isoladas? Como obter maior eficácia dos programas no alcance dos objectivos estratégicos? Como avaliar os benefícios (impactos positivos e negativos no alcance dos objectivos) dos programas e as respectivas implicações resultantes da priorização? Qual o melhor portefólio de programas à luz dos objectivos estratégicos? Como envolver os diversos actores num processo participativo e estruturado de apoio à tomada de decisão para a obtenção do compromisso dos mesmos com o resultado final estabelecido no processo de decisão?”

Tendo conhecimento da abordagem sociotécnica MACBETH para planeamento estratégico (ver Bana e Costa et al. 2002) e, em particular, a sua aplicação com êxito no desenvolvimento de uma Visão para Porto Rico 2025 (Puerto Rico 2025 2004), o

Professor Ivan Melo sugeriu-a à SEDSDH. Esta, em sequência, solicitou a colaboração do primeiro autor deste artigo.

O processo de apoio à SEDSDH decorreu em cinco dias consecutivos, em Junho de 2007, numa sequência de conferências de decisão (Phillips 2007, Phillips e Bana e Costa 2007) facilitadas pelo primeiro autor, actuando os outros dois autores como analistas, designadamente operando software especializado como o Decision Explorer (Banxia Software Limited 2002) e o M-MACBETH (Bana e Costa et al. 2005a). As conferências de decisão foram conduzidas seguindo os princípios construtivistas da “consultoria de processo” (Schein 1999), com a participação de trinta actores políticos e técnicos, agrupados em duas comissões com tarefas distintas mas complementares (ver Tabela 1): uma Comissão de Avaliação, integrada pelo Secretário de Estado, os Secretários Executivos e os Directores e Superintendentes das Unidades Administrativas (UAs) da SEDSDH; e uma Comissão Técnica, formada por representantes das equipas técnicas de planeamento e orçamento das Secretarias Executivas de Coordenação da Gestão (SECOGE), de Desenvolvimento e Ação Social (SEDAS), de Ressocialização (SERES) e de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), do Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Pernambuco (IPEM) e da Defensoria Pública do Estado (DEFENSORIA).

Tabela 1 – Tarefas das Comissões

| Comissões | Tarefas |
|------------------|---|
| Técnica | <p>Fase de estruturação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estruturar os objectivos subjacentes à missão da SEDSDH • Conceber acções e estruturar programas coerentes para alcançar os objectivos • Organizar informação factual sobre os programas para apoiar a elaboração de juízos pela Comissão de Avaliação |
| Avaliação | <p>Fase de avaliação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Validar os objectivos estratégicos • Validar os programas e definir programas integrados • Avaliar a contribuição dos programas para o alcance dos objectivos • Ponderar os objectivos • Avaliar a exequibilidade dos programas |

O processo desenvolveu-se em duas fases, uma de estruturação, com a Comissão Técnica, durante os três primeiros dias, a outra de avaliação propriamente dita, com a Comissão de Avaliação, em mais dois dias.

As duas comissões reuniram-se na primeira sessão e na tarde do terceiro dia, e alguns dos técnicos participaram também nas sessões da Comissão de Avaliação, coadjuvando os respectivos superiores hierárquicos. Para garantir uma plena concentração dos participantes nas conferências de decisão estas decorreram num hotel em Gravatá, longe do Recife, numa sala com o layout que se mostra na Figura 1. Um dos ecrãs foi utilizado para projectar informação factual de apoio à realização das tarefas, sendo estas desenvolvidas no outro ecrã.

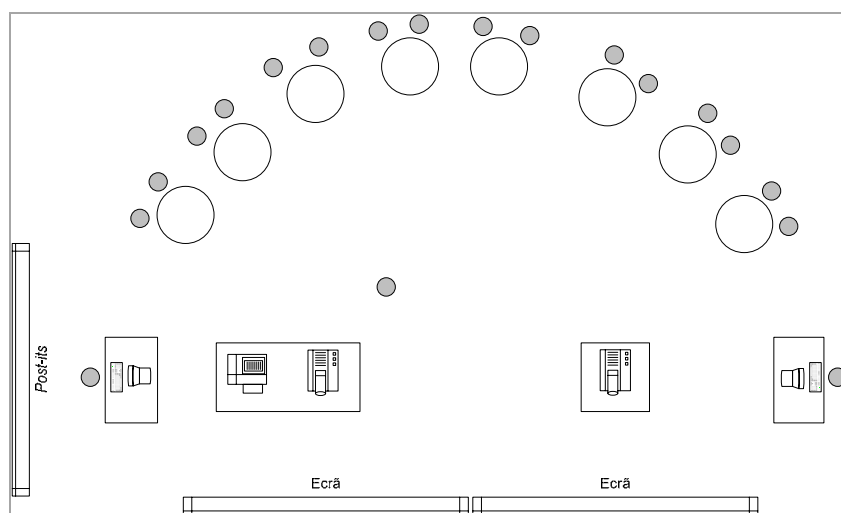


Figura 1 – Layout da sala das conferências de decisão

Este artigo descreve as actividades desenvolvidas, focando aspectos sociais e técnicos da criação de um modelo multicritério de avaliação de programas usando a abordagem MACBETH (Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique). MACBETH é uma abordagem multicritério interactiva usada para construir um modelo quantitativo de avaliação com base em juízos qualitativos (Bana e Costa e Vansnick 1999, Bana e Costa e Chagas 2004, Bana e Costa et al. 2005b). A finalidade é priorizar os programas, pelos seus benefícios e exequibilidade, usando o modelo para criar uma grelha estratégica de classificação dos programas em quatro tipos: as “pérolas” (os programas muito benéficos e fáceis de implementar), as “ostras” (benéficos mas mais difíceis de implementar), os “pães-com-manteiga” (fáceis de implementar mas pouco benéficos) e os “elefantes brancos” (pouco benéficos e pouco exequíveis).

A Secção 1 descreve como a Comissão Técnica identificou os objectivos estratégicos, como estruturou os programas de acções a desenvolver para atingir esses objectivos e como efectuou uma apreciação preliminar dos impactos dos programas nos objectivos. A Secção 2 mostra como a Comissão de Avaliação avaliou a contribuição dos programas para os objectivos, como estes foram ponderados, como avaliou a exequibilidade dos programas e que conclusões tirou da análise da grelha estratégica construída. A Secção 0 apresenta alguns comentários finais sobre o processo desenvolvido.

1. Estruturação dos objectivos e dos programas de acções

1.1 Sessão de post-its e mapeamento cognitivo

A etapa de estruturação iniciou-se com uma discussão sobre os principais desafios e preocupações da SEDSDH, que permitiu que os elementos da Comissão Técnica alcançassem um entendimento compartilhado sobre a missão da SEDSDH – uma Secretaria nova, resultante de uma reestruturação recente. Depois, realizou-se uma “sessão de post-its” (Belton e Stewart 2002), em que foi pedido a cada participante que reflectisse individualmente sobre quais seriam os cinco principais aspectos, objectivos e/ou preocupações subjacentes à missão da SEDSDH e a descrevê-los sucintamente, um em cada um de cinco post-its, previamente distribuídos. Depois, os participantes foram convidados a colar os seus post-its numa parede, num total de 60 post-its, procurando colocá-los junto a outros post-its com ideias semelhantes. Com o decurso do processo foram eliminados os aspectos idênticos, o que reduziu o número de post-its para cerca de 40, e formados agrupamentos de post-its por temas afins. De seguida, os post-its foram lidos um a um, e quando necessário o seu significado foi clarificado pelo respectivo proponente e depois discutida a sua pertinência para o problema em análise. Os aspectos considerados relevantes, bem como as relações entre esses aspectos, foram sendo introduzidos no software Decision Explorer, dando origem ao mapa cognitivo (Eden e Ackermann 1998, Eden 2004, Bana e Costa et al. 2006) que se apresenta na Figura 2. A discussão do mapa permitiu sucessivas simplificações e ao fim do segundo dia a Comissão Técnica tinha conseguido definir os principais objectivos-fins e objectivos-meios (Keeney 1992) representados no mapa cognitivo final da Figura 3.



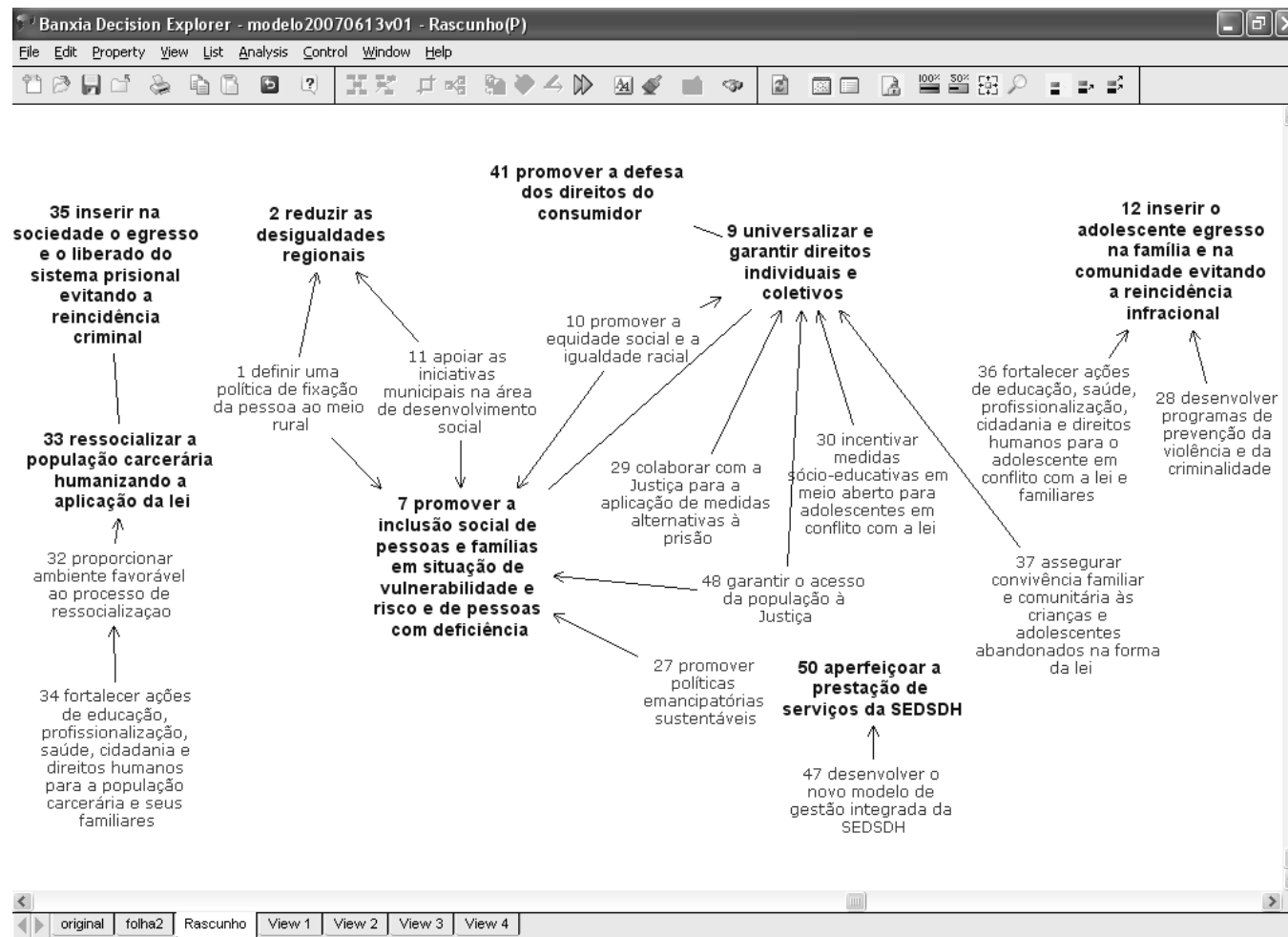


Figura 3 – Mapa cognitivo final



1.2 Estruturação dos objectivos

Com base no mapa cognitivo da Figura 3, foram propostas três perspectivas, sucessivamente mais simples, sobre quais deveriam ser os objectivos fundamentais (ou estratégicos) da actuação da SEDSDH no âmbito do PPA 2008-2011 (ver Figura 4), a submeter à apreciação da Comissão de Avaliação, uma vez que não houve consenso, embora o conjunto 2 fosse preferido por uma maioria de membros da Comissão Técnica.

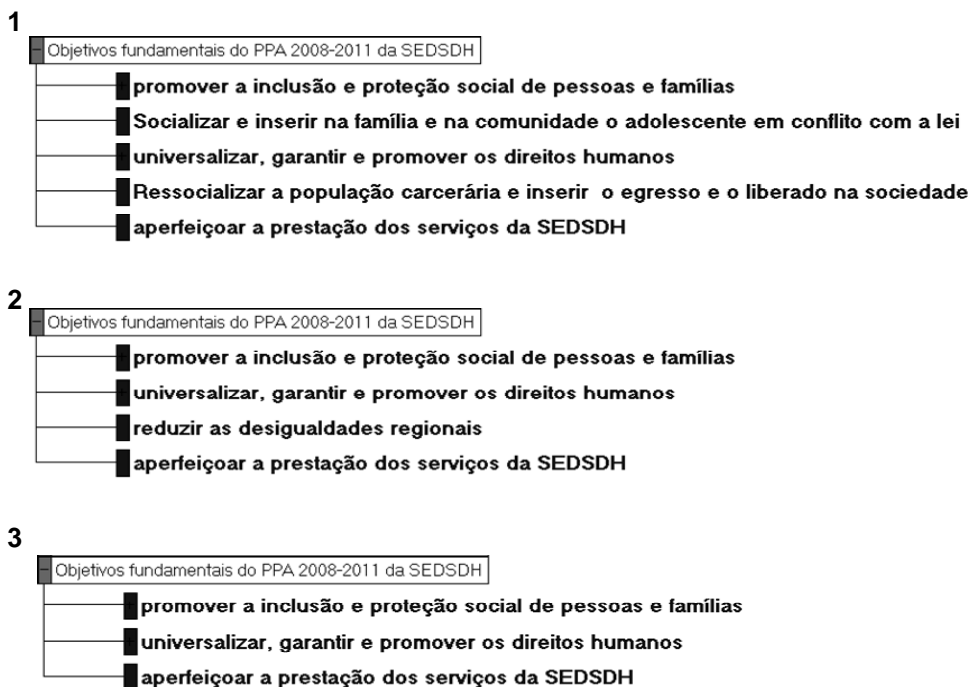


Figura 4 – Conjuntos de objectivos propostos no seio da Comissão Técnica

1.3 Acções e estruturação de programas

A partir do final do segundo dia e durante parte do terceiro dia de trabalho, os membros da Comissão Técnica agruparam as acções propostas pelas várias entidades da SEDSDH em 40 programas, listados na Tabela 3, e pertencentes a três grandes categorias:

- Programas baseados nos processos finalísticos¹ de cada UA.
- Programas baseados nos recursos necessários para a execução dos processos finalísticos.

¹ Um programa é considerado finalístico se contiver acções que resultam em bens ou serviços oferecidos directamente à sociedade.



- Programas baseados no modelo de gestão requerido para a execução dos processos finalísticos.

1.4 Apreciação preliminar dos impactos dos programas nos objectivos

Um programa pode melhorar ou manter – ou eventualmente piorar – o Status Quo (SQ) num dado objectivo, podendo o seu impacto ser directo ou indirecto; nulo, ténue ou significativo; e abrangente ou não. Da combinação destas características resultou o descritor de impactos apresentado na Tabela 2. A Comissão Técnica foi depois questionada sobre qual dos níveis do descritor poderia ser considerado um impacto Bom de um programa num dado objectivo, ao que o grupo respondeu que seria uma “melhoria directa e significativa do SQ (D++)”.

Tabela 2 - Descritor qualitativo dos impactos dos programas relativamente ao Status Quo (SQ) em cada objectivo

| Nível de impacto | Descrição do impacto |
|------------------|--|
| D+++ | Melhoria directa, significativa e abrangente do SQ |
| D++ | Melhoria directa e significativa do SQ (BOM) |
| D+ | Melhoria directa e ténue do SQ |
| I++ | Melhoria indirecta e significativa do SQ |
| I+ | Melhoria indirecta e ténue do SQ |
| O | Impacto neutro (nenhum impacto, nem positiva nem negativo) |
| - | Piora o SQ |

Utilizando o descritor definido, a Comissão Técnica apreciou cada um dos 40 programas, segundo cada um dos quatro objectivos (O1 a O4, do conjunto 2 da Tabela 2 – o mais votado), associando a cada programa, em cada objectivo, um e um só nível de impacto do descritor (ver Tabela 3).



Tabela 3 - Apreciação dos impactos dos programas pela Comissão Técnica

| Área | Programa | O1 | O2 | O3 | O4 |
|-----------|--|------|------|------|------|
| SEDAS | 1.1 Pernambuco Cuidando das Crianças e Adolescentes em Situação de Rua | D++ | D++ | O | O |
| SEDAS | 1.2 Centro da Juventude - Jovens em Situação de Vulnerabilidade Pessoal e Social nas Ruas | D++ | D++ | O | O |
| SEDAS | 1.3 Centro da Família – Centro de Referência Especializado de Assistência Social | D+++ | D+++ | D+ | O |
| SEDAS | 1.4 Comida na Mesa - Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável | D++ | D++ | D+ | O |
| SEDAS | 1.5 PE no Batente – Políticas Emancipatórias Sustentáveis | D+++ | D++ | D++ | O |
| SEDAS | 1.6 Mobilização e Controle Social | D+ | D+ | O | O |
| SEDAS | 1.7 Gestão do SUAS – Sistema Único de Assistência Social | D++ | D++ | D+ | D+ |
| IPEM | 2.1 Otimizar a gestão administrativa e financeira | O | O | O | D+ |
| IPEM | 2.2 Aprimorar o relacionamento com a sociedade | D++ | D+++ | I++ | D+ |
| IPEM | 2.3 Ampliação da Oferta de serviços | D+++ | D++ | I++ | D+ |
| IPEM | 2.4 Melhoria e expansão da estrutura física | O | O | I++ | D++ |
| IPEM | 2.5 Otimizar a gestão da política de Recursos Humanos | O | O | O | D++ |
| SECOGE | 3.1 Desenvolver modelo de gestão integrada da SEDSDH | I++ | I++ | I++ | D+++ |
| SECOGE | 3.2 Modernização Administrativa da SEDSDH | I++ | I++ | I++ | D+++ |
| SECOGE | 3.3 Desenvolvimento de Pessoas da SEDSDH | I++ | I++ | O | D+++ |
| SECOGE | 3.4 Ampliação da rede de centros da juventude | D++ | I+ | I+ | D+++ |
| Def.-DPPE | 4.1 Atendimento Jurídico, Judicial e Extrajudicial de forma integral, gratuita, eficaz e de qualidade. | D+++ | D+++ | D++ | D++ |
| Def.-DPPE | 4.2 Reestruturação, Modernização e Adequação dos serviços prestados pela DPPE | D++ | D++ | I++ | D++ |
| FUNDAC | 5.1 Acolhimento Institucional | D+++ | D+++ | D+++ | D++ |
| FUNDAC | 5.2 Socioeducativo | D+++ | D+++ | D+++ | D++ |
| FUNDAC | 5.3 Gestão da política de ação da FUNDAC | D++ | D++ | D++ | D++ |
| FUNDAC | 5.4 Apoio administrativo às ações da FUNDAC | I++ | I++ | I++ | I++ |
| SEAD | 6.1 Garantir o acesso das pessoas com deficiência aos direitos individuais e coletivos | D++ | D++ | D++ | O |
| SEAD | 6.2 Acessibilidade universal como Inclusão Social | D+++ | D+++ | D++ | O |
| SEAD | 6.3 Consolidação da estrutura organizacional da SEAD | I++ | O | I++ | D+++ |
| SEAD | 6.4 Articulação para expansão e efetivação dos programas relativos à pessoa com deficiência como forma de reduzir as desigualdades regionais | D++ | D++ | D+++ | O |
| SERES | 7.1 Criação das condições para permitir a ressocialização através da atividade laboral na SERES | D++ | D+++ | D+ | I+ |
| SERES | 7.2 Melhoria das condições de infraestrutura operacional e dos instrumentos de segurança da SERES | D+ | D++ | I+ | D+ |
| SERES | 7.3 Gestão da Política de Recursos Humanos da SERES | I+ | D++ | O | D+++ |
| SERES | 7.4 Implementar o programa "Governo PE-MULTIDIGITAL" no âmbito da SERES | O | I++ | O | D+ |
| SERES | 7.5 Gestão da Política de articulação da SERES com outras entidades | D+ | D++ | I+ | O |
| SERES | 7.6 Modelo de Gestão da SERES | O | D+ | O | D++ |
| SERES | 7.7 Diagnóstico e monitoramento dos processos finalísticos da SERES | I+ | D++ | D+ | I+ |
| SERES | 7.8 Gestão da Política de ressocialização da população carcerária | D++ | D+++ | D+ | I+ |
| SEJUDH | 8.1 Execução da política de promoção e defesa dos direitos do cidadão consumidor | I+ | D+++ | I+ | D++ |
| SEJUDH | 8.2 Execução da política estadual de promoção e defesa dos direitos humanos | D++ | D+++ | I+ | D++ |
| SEJUDH | 8.3 Apoio técnico/operacional ao sistema de justiça para aplicação das medidas e penas alternativas | D++ | D+++ | I++ | D++ |
| SEJUDH | 8.4 Integração social dos egressos e liberados da população carcerária | D++ | D+++ | I++ | D++ |
| SEJUDH | 8.5 Apoio ao desenvolvimento comunitário na prevenção e mediação de conflitos | D++ | D+++ | O | D++ |
| SEJUDH | 8.6 Reaparelhamento de todas as unidades da SEJUDH | D++ | D++ | O | D+++ |



2. Fase de avaliação

2.1 A transição

Ao fim da tarde do terceiro dia decorreu uma reunião conjunta das duas comissões em que os técnicos apresentaram aos políticos as propostas resultantes de dois intensos dias de discussão em grupo. No final, membros da Comissão Técnica (um de cada UA) foram convidados a participar nas sessões da Comissão de Avaliação para fornecer esclarecimentos informações factuais sobre os programas e respectivas acções.

2.2 Validação dos objectivos e dos programas propostos

No quarto dia, durante toda a manhã, a Comissão de Avaliação discutiu as três propostas de objectivos estratégicos, com a colaboração dos Professores Ivan Melo e Ernani Carvalho, da Universidade Federal de Pernambuco, como especialistas nas áreas de intervenção da SEDSDH. Os objectivos estratégicos acordados foram os seguintes:

- Promover a inclusão e protecção social de pessoas e famílias.
- Universalizar, garantir e promover os direitos humanos.
- Melhorar a gestão da SEDSDH.
- Socializar o adolescente em conflito com a lei e ressocializar a população carcerária.

De seguida, foram revistos os programas, para identificar programas intersectoriais, geradores de sinergias entre serviços e de uma gestão mais eficiente e eficaz. No final desta fase, os 40 programas iniciais foram consolidados em 25 programas finais.

2.3 Avaliação dos programas em cada um dos objectivos

A Comissão de Avaliação dedicou-se, então, à avaliação qualitativa da contribuição de cada programa para melhorar o SQ em cada objectivo estratégico, informada pela apreciação preliminar antes efectuada pelos técnicos. Sempre que uma contribuição foi considerada positiva, os avaliadores teriam que julgar a sua intensidade, escolhendo uma das categorias qualitativas MACBETH: muito fraca, fraca, moderada, forte, muito forte, ou extrema. Partindo da discussão de juízos individuais, foram consolidados juízos de grupo, que permitiram ordenar os programas por intensidade de contributo e avaliar as diferenças de contribuição entre programas, de acordo com os seguintes passos:



1. Cada um dos 9 elementos da Comissão de Avaliação recebeu 4 folhas, uma para cada objectivo, semelhantes à que se mostra na Figura 6, onde assinalou os seus juízos para cada programa, utilizando a escala qualitativa mostrada na Figura 5. Note-se que esta escala é simétrica em relação ao nível Neutro (que corresponde a uma contribuição nula para o objectivo).
2. Para cada programa e para cada objectivo, cada membro da comissão foi convidado a anunciar o seu juízo, eventualmente justificando-o sumariamente. Nos casos em que houve divergências significativas, o grupo discutiu-as, o que permitiu adquirir uma perspectiva mais abrangente acerca da valia de cada programa, e depois procedeu-se a nova votação que na generalidade resultou numa menor dispersão dos juízos. Por exemplo, na primeira linha da matriz apresentada na Figura 6 o programa “1.3 - PE no batente” obteve 3 votos em contribuição “Muito forte” e 6 votos em contribuição “Extrema”, tendo o grupo, após discussão, acordado em considerar a contribuição deste programa nesse objectivo como “muito forte a extrema” (ver terceira coluna da tabela da Figura 6). No entanto, a grande dispersão observada nos juízos individuais relativos ao objectivo “Melhorar a gestão da SEDSDH” suscitou ao grupo uma reflexão aprofundada sobre a natureza deste objectivo, que concluiu tratar-se de um objectivo-meio, muito importante na prossecução dos outros três objectivos, sem ser porém um objectivo de natureza realmente estratégica, pelo que foi retirado do modelo de avaliação, reduzindo os objectivos estratégicos a três.
3. De seguida, os programas foram ordenados por ordem decrescente de contribuição, segundo cada um dos três objectivos estratégicos.
4. Pediu-se depois ao grupo para identificar, para cada objectivo, um programa ou mais programas que pudessem ser tomados como referências de um contributo Bom (ver programas sombreados na Figura 6), a que se atribuiu uma pontuação de 100 pontos, nesse objectivo. Obviamente, um programa com uma contribuição nula para um objectivo teria uma pontuação de 0 pontos nesse objectivo.
5. Posteriormente pediu-se ao grupo para emitir juízos individuais sobre a diferença de atractividade entre programas consecutivos em cada objectivo. Quando houve dispersão de juízos entre os elementos do grupo utilizou-se o procedimento para resolução de divergências descrito em 2.



6. Finalmente, inseriram-se os juízos do grupo no software M-MACBETH, que propôs as pontuações dos programas que se mostram nos gráficos da Figura 7. Pediu-se ao grupo para analisar as pontuações e validar, e eventualmente ajustar, as diferenças de pontuação entre programas, comparando os tamanhos dos intervalos respectivos.

| A contribuição do programa para alcançar o objectivo é | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------------|-----------|--------------|-----------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------|--------------|-----------|-----------------|-------------|
| ... | | | | | | | | | | | | |
| Contribuição negativa | | | | | | Contribuição positiva | | | | | | |
| (-) ← | | | | | | 0 | → (+) | | | | | |
| Extrema (-) | Muito forte (-) | Forte (-) | Moderada (-) | Fraca (-) | Muito fraca (-) | NEUTRA (nula) | Muito fraca (+) | Fraca (+) | Moderada (+) | Forte (+) | Muito forte (+) | Extrema (+) |

Figura 5 – Escala qualitativa utilizada na avaliação dos programas



| Programas | |
|-----------|---|
| 1.3 | PE no Batente |
| 6.2 | Acessibilidade universal |
| (1+8).1 | Centro de defesa da vida |
| 4.1 | Atendimento Judicial e Extrajudicial |
| 6.1 | Efetivando direitos das pessoas com deficiência |
| 1.5 | Gestão do SUAS |
| 1.1 | Pernambuco cuidando da população em situação de rua |
| 4.2 | Nova DPPE |
| 1.2 | Comida na Mesa |
| 8.1 | Direitos do cidadão consumidor |
| 3.2 | Desenvolvimento de pessoas |
| 7.1 | Trabalhar para ressocializar |
| 8.2 | Política estadual dos direitos humanos |
| 5.1 | Acolhimento Institucional (FUNDAC) |
| 7.3 | Parcerias para a ressocialização |
| 7.5 | Ressocialização: O grande desafio |
| 5.2 | Socioeducativo |
| 1.4 | Mobilização e controlo social |
| 2.1 | IPEM e Sociedade |
| 7.4 | Transparência para ressocialização |
| 3.1 | Modernização Administrativa da SEDSDH |
| 3.4 | Gestão de comunicação da SEDSDH |
| 2.2 | IPEM +Serviços |
| 3.3 | Adequação da infraestrutura |
| 7.2 | Programa Presídio Seguro |

| OBJETIVO 1: Promover a inclusão e proteção social de pessoas e famílias | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------|-----------|--------------|-----------|-----------------|---------------|-----------------------|-----------|--------------|-----------|-------------|
| A contribuição do programa para alcançar o objectivo é | | | | | | | | | | | |
| Contribuição negativa | | | | | | 0 | Contribuição positiva | | | | |
| (-) | | | | | | | | | | | (+) |
| Extrema (-) | Muito forte (-) | Forte (-) | Moderada (-) | Fraca (-) | Muito fraca (-) | NEUTRA (nula) | Muito fraca (+) | Fraca (+) | Moderada (+) | Forte (+) | Extrema (+) |

| | | | | | | | | | | | |
|-----------------------|-------------|--|--|--|--|---------|-------|-------|-------|-------|-----|
| muito forte - extrema | forte | | | | | | | | | | 3 6 |
| muito forte - extrema | mod-forte | | | | | | | | | 1 5 3 | |
| muito forte | fraca | | | | | | | | | 1 7 1 | |
| muito forte | forte | | | | | | | | | 1 7 1 | |
| forte - muito forte | nula | | | | | | | | | 3 5 1 | |
| forte - muito forte | nula | | | | | | | | | 4 5 | |
| forte - muito forte | nula | | | | | | | | | 5 4 | |
| forte - muito forte | nula | | | | | | | | | 5 4 | |
| forte - muito forte | nula | | | | | | | | | 3 6 | |
| forte - muito forte | forte | | | | | | | | | 4 5 | |
| forte - muito forte | muito fraca | | | | | | | | 1 5 3 | | |
| forte | nula | | | | | | | | 3 2 4 | | |
| forte | moderada | | | | | | | | 2 7 | | |
| forte | muito fraca | | | | | | | | 2 6 1 | | |
| forte | fraca | | | | | | | | 2 6 1 | | |
| forte | nula | | | | | | | | 2 6 1 | | |
| forte | nula | | | | | | | | 4 4 1 | | |
| forte | forte | | | | | | | | 5 4 | | |
| moderada | fraca | | | | | | | | 8 1 | | |
| fraca - moderada | muito fraca | | | | | | | 3 6 | | | |
| fraca - moderada | muito fraca | | | | | | | 3 5 1 | | | |
| fraca - moderada | fraca-mod | | | | | | 1 2 6 | | | | |
| fraca - moderada | muito fraca | | | | | | 3 5 1 | | | | |
| fraca - moderada | fraca | | | | | | 5 4 | | | | |
| muito fraca - fraca | | | | | | 2 3 1 3 | | | | | |

Figura 6 – Avaliação dos impactes dos programas no objectivo “Promover a inclusão e protecção social de pessoas e famílias”

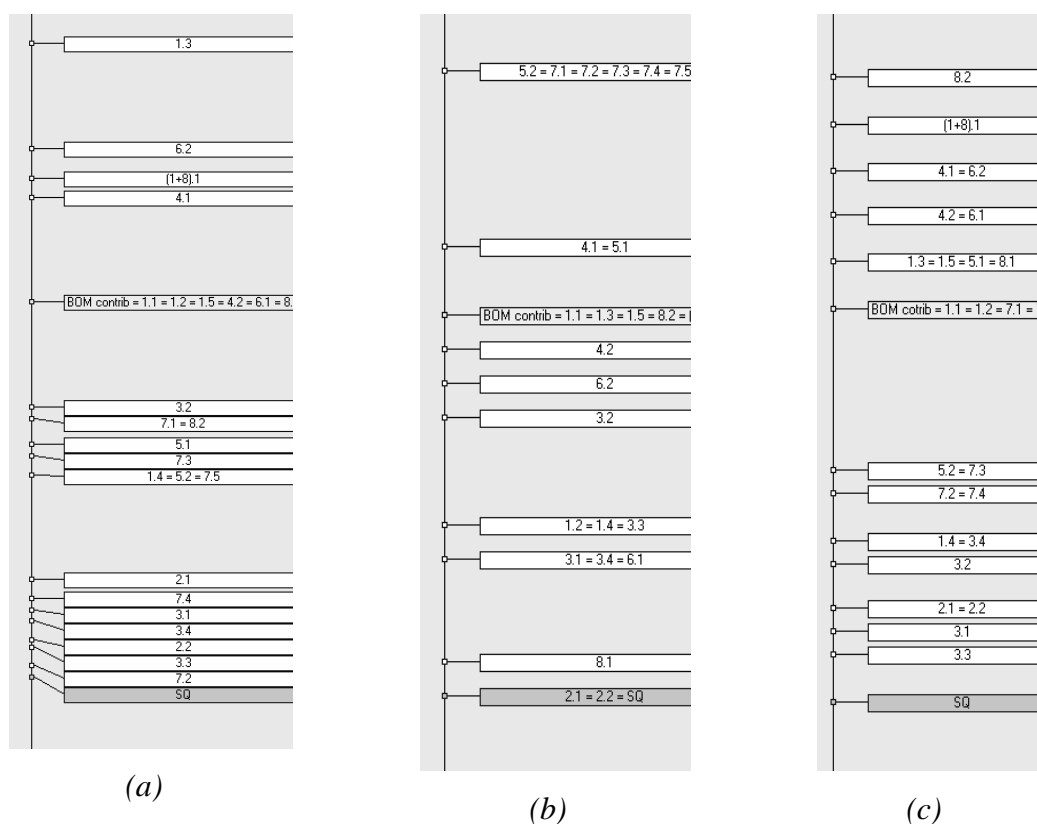


Figura 7 – Pontuações dos programas nos objectivos: (a) Promover a inclusão e protecção social de pessoas e famílias; (b) Universalizar, garantir e promover os Direitos Humanos; (c) Socializar o adolescente em conflito com a lei e ressocializar a população carcerária.

2.4 Ponderação dos objectivos e determinação do valor global de benefício de cada programa

Nesta etapa, os membros da Comissão de Avaliação julgaram a importância de um contributo Bom para melhorar o Status Quo, em cada objectivo, tomando como referência o programa “Pernambuco cuidando da população de rua”, antes considerado como de referência (isto é, como dando um contributo Bom) simultaneamente nos três objectivos. Os juízos do grupo foram os indicados Figura 8 e incluídos na última coluna da matriz na Figura 9. Depois, os contributos Bons foram comparados entre si (ver matriz de juízos da Figura 9), tendo o grupo considerado que existe:

- Uma diferença de importância moderada entre um contributo Bom para “Promover a inclusão e protecção social de pessoas e famílias” e um contributo Bom para

“Socializar o adolescente em conflito com a lei e ressocializar a população carcerária”;

- Uma diferença de importância moderada entre um contributo Bom para “Promover a inclusão e protecção social de pessoas e famílias” e um contributo Bom para “Universalizar, garantir e promover os Direitos Humanos”;
- Nenhuma diferença de importância entre os contributos Bons para “Socializar o adolescente em conflito com a lei e ressocializar a população carcerária” e para “Universalizar, garantir e promover os Direitos Humanos”.

Para o conjunto de juízos da matriz da Figura 9, resultaram pelo software M-MACBETH os pesos relativos (Fatores de escala) apresentados na última linha da tabela da Figura 10.

| Pernambuco cuidando da população em situação de rua | | | | |
|---|--|---|-------------------|---|
| | F o r t e / M u i t o F o r t e | F e o r t e / M u i t o F o r t e | | F o r t e |
| | Situação Atual (Status Quo) | | | |
| | promover a inclusão e protecção social de pessoas e famílias | universalizar, garantir e promover os direitos humanos | | <u>Socializar</u> o adolescente em conflito com a lei e <u>ressocializar</u> a população carcerária |
| Extrema | 1 | | | |
| Muito forte | 8 | 2 | | 4 |
| Forte | | 2 | | |
| | | 5 | | 5 |
| Moderada | | | | |
| Fraca | | | | |
| Muito Fraca | | | | |
| Juizo de grupo | Muito /Extremo | 1 | Forte/Muito Forte | 3 |
| | | | 2 | Forte /Muito Forte |

Figura 8 – Importância relativa dos acréscimos ao Status Quo dados pelo programa “Pernambuco cuidando da população de rua”.




|  SEDSDH Objectivos | | Ponderação dos objectivos | | | |
|---|---|---|---|--|-----------------------|
| | | 1 | 4 | 2 | SQ |
| | | Promover a inclusão e proteção social de pessoas e famílias | Socializar o adolescente em conflito com a lei e ressocializar a população carcerária | Universalizar, garantir e promover os direitos humanos | Status Quo |
| 1 | Promover a inclusão e proteção social de pessoas e famílias | | moderada | moderada | muito forte - extrema |
| 4 | Socializar o adolescente em conflito com a lei e ressocializar a população carcerária | | | nula | forte - muito forte |
| 2 | Universalizar, garantir e promover os direitos humanos | | | | forte - muito forte |
| SQ | Status Quo | | | | |

Figura 9 – Matriz de julgamentos MACBETH para ponderação dos objectivos

As pontuações de benefício global dos programas foram apuradas efectuando as somas ponderadas das pontuações que os programas obtiveram nos três objectivos (ver coluna “Global” na Figura 10).

| Tabela de pontuações | | | | |
|----------------------|--------|----------|----------|--------|
| Opções | Global | Inclusão | Univ.ers | social |
| 1.3 | 135.40 | 169.00 | 112.00 | 100.00 |
| (1+8).1 | 127.93 | 133.00 | 147.00 | 100.00 |
| 4.1 | 127.20 | 128.00 | 135.00 | 118.00 |
| 6.2 | 123.66 | 141.00 | 135.00 | 82.00 |
| 4.2 | 104.00 | 100.00 | 124.00 | 91.00 |
| 1.5 | 103.20 | 100.00 | 112.00 | 100.00 |
| 7.1 | 102.60 | 69.00 | 100.00 | 164.00 |
| 8.2 | 101.27 | 69.00 | 159.00 | 100.00 |
| 1.1 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| [all upper] | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| 7.5 | 95.61 | 54.00 | 100.00 | 164.00 |
| 5.1 | 90.27 | 62.00 | 112.00 | 118.00 |
| 6.1 | 89.33 | 100.00 | 124.00 | 36.00 |
| 7.3 | 87.00 | 59.00 | 59.00 | 164.00 |
| 1.2 | 85.33 | 100.00 | 100.00 | 45.00 |
| 5.2 | 84.67 | 54.00 | 59.00 | 164.00 |
| 8.1 | 78.93 | 100.00 | 112.00 | 9.00 |
| 7.4 | 67.67 | 21.00 | 53.00 | 164.00 |
| 3.2 | 62.40 | 72.00 | 35.00 | 73.00 |
| 7.2 | 59.27 | 3.00 | 53.00 | 164.00 |
| 1.4 | 48.13 | 54.00 | 41.00 | 45.00 |
| 3.4 | 27.53 | 15.00 | 41.00 | 36.00 |
| 3.1 | 22.80 | 18.00 | 18.00 | 36.00 |
| 3.3 | 18.93 | 8.00 | 12.00 | 45.00 |
| 2.1 | 18.53 | 26.00 | 24.00 | 0.00 |
| 2.2 | 11.07 | 10.00 | 24.00 | 0.00 |
| [all lower] | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Fatores de escala : | | 0.4666 | 0.2667 | 0.2667 |

Figura 10 – Tabela de pontuações



2.5 Avaliação da exequibilidade dos programas

Os programas também foram avaliados à luz do seu grau de exequibilidade, tendo em consideração: aspectos de recursos financeiros e humanos, aspectos logísticos, aspectos políticos e de articulação, necessidade de legislação, etc.

Com a inclusão da exequibilidade a estrutura final do modelo multicritério construído para a avaliação dos programas da SEDSDH passou a ser a seguinte (ver Figura 11):

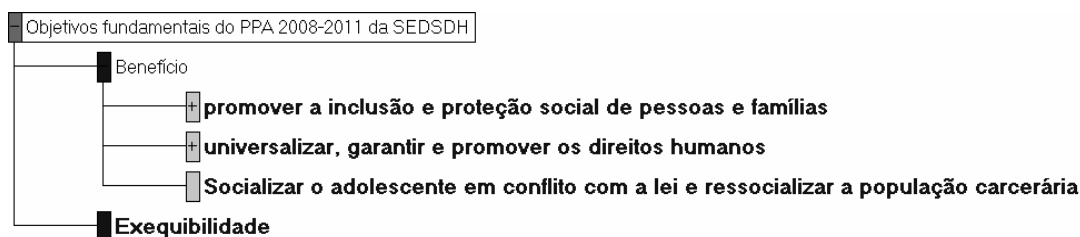


Figura 11 – Modelo de avaliação dos programas da SEDSDH

A Figura 12 mostra os juízos qualitativos da Comissão de Avaliação sobre a exequibilidade de cada programa (de nula a extrema) de que resultaram, pelo M-MACBETH, as pontuações de exequibilidade dos programas (ver Figura 13).



|  SEDS DH Programas | | Exequibilidade Aspectos Financeiros, RH, logísticos, articulação, políticos, etc. A facilidade de implementação do programa é ... | | | | | | |
|---|---|---|-------------|-------|----------|-------|-------------|---------|
| | | Nula | Muito fraca | Fraca | Moderada | Forte | Muito forte | Extrema |
| 2.1 | IPEM e Sociedade | | | | | | 7 | 2 |
| 2.2 | IPEM +Serviços | | | | | | 7 | 2 |
| 1.3 | PE no Batente | | | | | 2 | 5 | 2 |
| 4.2 | Nova DPPE | | | | | 1 | 7 | 1 |
| 7.4 | Transparência para ressocialização | | | | | 6 | 3 | |
| 7.1 | Trabalhar para ressocializar | | | | | 6 | 3 | |
| 1.4 | Mobilização e controlo social | | | | 1 | 5 | 3 | |
| 7.3 | Parcerias para a ressocialização | | | | | 8 | 1 | |
| 6.1 | Efetivando direitos das pessoas com deficiência | | | | 2 | 6 | 1 | |
| 1.1 | Pernambuco cuidando da população em situação de rua | | | | | 7 | 2 | |
| 7.2 | Programa Presidio Seguro | | | | 2 | 7 | | |
| 4.1 | Atendimento Judicial e Extrajudicial | | | | 5 | 3 | 1 | |
| 1.2 | Comida na Mesa | | | | 6 | 3 | | |
| 3.4 | Gestão de comunicação da SEDSDH | | | | 3 | 6 | | |
| 5.1 | Acolhimento Institucional (FUNDAC) | | | | 9 | | | |
| 5.2 | Socioeducativo | | | | 9 | | | |
| 8.2 | Política estadual dos direitos humanos | | | | 9 | | | |
| 6.2 | Acessibilidade universal | | | 2 | 6 | 1 | | |
| 1.5 | Gestão do SUAS | | | | 9 | | | |
| (1+8).1 | Centro de defesa da vida | | | | 7 | 2 | | |
| 7.5 | Ressocialização: O grande desafio | | | 1 | 7 | 1 | | |
| 8.1 | Direitos do cidadão consumidor | | | 2 | 7 | | | |
| 3.1 | Modernização Administrativa da SEDSDH | | | | 9 | | | |
| 3.2 | Desenvolvimento de pessoas | | | 5 | 4 | | | |
| 3.3 | Adequação da infraestrutura | | | 8 | 1 | | | |

Figura 12 – Avaliação da exequibilidade dos programas

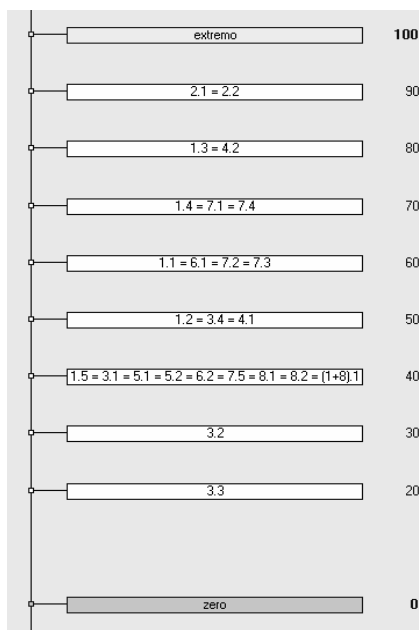


Figura 13 – Pontuações de exequibilidade dos programas

2.6 Benefícios *versus* exequibilidade

O trabalho interactivo das duas Comissões, durante 5 dias, de que resultou a pontuação dos programas em termos de benefício global e de exequibilidade, permitiu construir a grelha estratégica da Figura 14. Note-se que a fronteira entre um benefício alto e um benefício baixo se situa ao nível Bom, 100 pontos; e a fronteira entre uma exequibilidade alta e baixa é a pontuação correspondente a uma exequibilidade julgada como moderada (50 pontos). Inspirados em (Matheson e Matheson 1998) classificaram-se os programas posicionados nos diferentes quadrantes da grelha:

- O quadrante II é o dos programas “pérolas” – os programas muito benéficos e com uma exequibilidade elevada (isto é, os que requerem menor esforço de implementação). São seguramente os melhores candidatos a integrarem a estratégia da SEDSDH para o PPA 2008-2011. São os programas de maior rácio benefício/esforço.
- No quadrante I estão os programas “ostras” – programas de benefício elevado mas com exequibilidade reduzida. Se for possível desenvolver esforços que eliminem os principais bloqueios à sua implementação, uma “ostra” pode revelar uma “pérola”.



- O quadrante IV é o dos “pães-com-manteiga” – programas com menores benefícios mas de fácil implementação, que podem ser complementos importantes de outros programas e interessantes para produzirem alguns resultados a curto prazo (a este propósito ver discussão acerca de “quick wins” em Eden e Ackermann 1998). Os “pães-com-manteiga” têm, como as “ostras”, rácios benefício/esforço intermédios.
- No quadrante III estão os “elefantes brancos” – programas de baixa exequibilidade e baixo benefício. Consomem recursos, que poderiam ser alocados a operacionalizar as “ostras”, sem resultados. São os últimos de uma lista de programas ordenados por ordem decrescente dos rácios benefício/esforço.

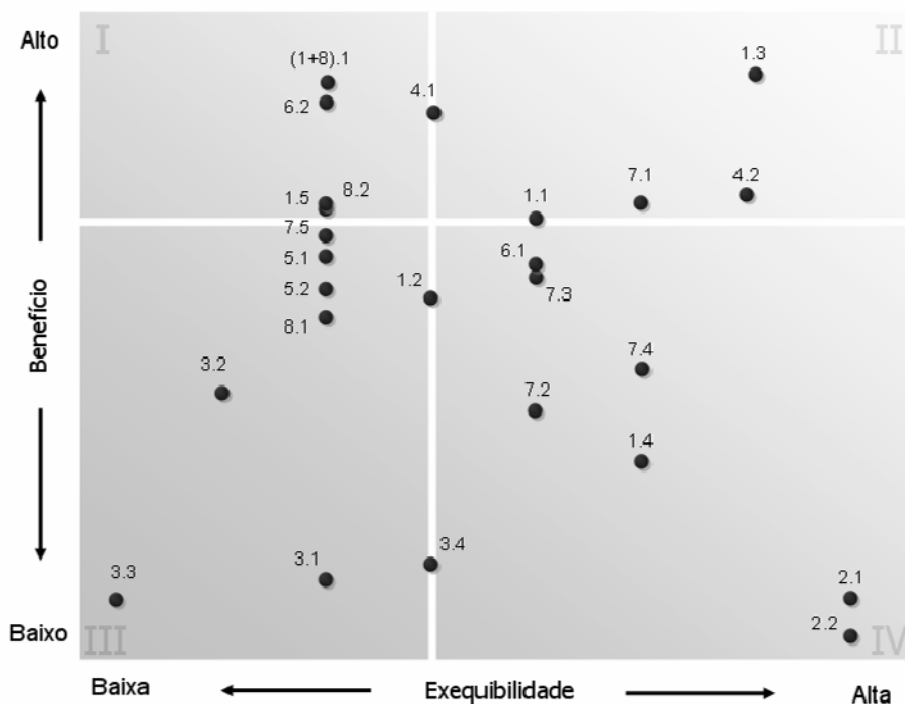


Figura 14 – Benefício versus exequibilidade dos programas

3. Conclusão

A abordagem sociotécnica MACBETH permitiu que a SEDSDH seleccionasse os programas a incluir no PPA 2008-2011, em cinco dias de trabalho intensivo, num processo de conferências de decisão que envolveu trinta técnicos e políticos da SEDSDH. O modelo multicritério de avaliação dos benefícios e da exequibilidade de



programas foi construído integrando de forma iterativa e interactiva as diferentes perspectivas e pontos de vistas dos participantes. A grelha estratégica revelou-se um instrumento muito útil para identificar, não só os programas mais prioritários, mas também programas que devem merecer uma atenção especial. Mas, a sua análise deve evitar conclusões precipitadas. Por exemplo, é interessante verificar que os programas 3.1 a 3.4, “elefantes brancos” em termos estratégicos, são os programas operacionais de base para as actividades da SEDSDH.

Referências

- Bana e Costa, C.A., Chagas, M.P., 2004. A career choice problem: An example of how to use MACBETH to build a quantitative value model based on qualitative value judgments. *European Journal of Operational Research*, 153(2), 323-331.
- Bana e Costa, C.A., Costa-Lobo, M.L., Ramos, I.A.J., Vansnick, J.C., 2002. Multicriteria approach for strategic town planning: The case of Barcelos. In D. Bouyssou, E. Jacquet-Lagrèze, P. Perny, R. Slowinsky, D. Vanderpooten, P. Vincke, eds. *Aiding Decisions with Multiple Criteria: Essays in Honour of Bernard Roy*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 429-456.
- Bana e Costa, C.A., De Corte, J.M., Vansnick, J.C., 2005a. *M-MACBETH Version 1.1 User's Guide*, BANA Consulting, Lda., Lisboa.
- Bana e Costa, C.A., De Corte, J.M., Vansnick, J.C., 2005b. On the mathematical foundations of MACBETH. In J. Figueira, S. Greco, M. Ehrgott, eds. *Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Art Surveys*, Vol. 78. Springer, New York, 409-442.
- Bana e Costa, C.A., Fernandes, T.G., Correia, P.V.D., 2006. Prioritisation of public investments in social infrastructures using multicriteria value analysis and decision conferencing: A case study. *International Transactions in Operational Research*, 13(4), 279-297.
- Bana e Costa, C.A., Vansnick, J.C., 1999. The MACBETH approach: Basic ideas, software, and an application. In N. Meskens, M.R. Roubens, eds. *Advances in Decision Analysis*, Vol. 4. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 131-157.
- Banxia Software Limited. 2002. *Decision Explorer - User's Guide Version 3.2*, Banxia Software Limited, Kendal.
- Belton, V., Stewart, T.J., 2002. *Multiple Criteria Decision Analysis: An Integrated Approach*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Eden, C., 2004. Analyzing cognitive maps to help structure issues or problems. *European Journal of Operational Research*, 159(3), 673-686.
- Eden, C., Ackermann, F., 1998. *Making Strategy: The Journey of Strategic Management*. Sage Publications, London.
- Keeney, R.L., 1992. *Value-Focused Thinking: A Path to Creative Decisionmaking*. Harvard University Press, Cambridge.
- Matheson, J., Matheson, D., 1998. *The Smart Organization: Creating Value Through Strategic R&D*. Harvard Business School Press, Boston.



- Phillips, L.D., 2007. Decision conferencing. In W. Edwards, R.F. Miles, Jr., D. von Winterfeldt, eds. *Advances in Decision Analysis: From Foundations to Applications*. Cambridge University Press, Cambridge, 375-399.
- Phillips, L.D., Bana e Costa, C.A., 2007. Transparent prioritisation, budgeting and resource allocation with multi-criteria decision analysis and decision conferencing. *Annals of Operations Research*, 154(1), 51-68.
- Puerto Rico 2025. 2004. *Stakeholders' Plan for Achieving the Puerto Rico 2025 Vision*. A.T. Kearney, Inc., San Juan.
<http://www.kinesispr.org/pdfs/Stakeholders'%20Plan%20for%20Achieving%202025.pdf>.
- Schein, E.H., 1999. *Process Consultation Revisited: Building the Helping Relationship*. Addison-Wesley, Reading.