

## **A Implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação no Programa de Regularização Fundiária de São Paulo**

Fabrizio Rigout<sup>1</sup>

O sistema de avaliação e monitoramento (M&A) implantado na Superintendência de Habitação Popular (HABI) da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo envolveu a especificação de um conjunto de indicadores para acompanhar o andamento das atividades e medir o impacto das intervenções. Os indicadores de avaliação foram definidos globalmente num primeiro momento a partir das exigências dos órgãos de fomento, em especial as Metas do Milênio da ONU / Habitat, e de variáveis utilizadas em cadastros e censos de assentamentos precários realizados nos últimos vinte anos. Com isso se consolidou um padrão geral de avaliação para medir o resultado das intervenções nos diversos programas da superintendência: ação em cortiços, urbanização de favelas, regularização de loteamentos particulares, requalificação de empreendimentos e regularização de assentamentos e empreendimentos em áreas públicas.

Quanto ao monitoramento, o desafio foi maior. Diferentemente da avaliação, que ocorre em dois tempos (diagnóstico pré-intervenção e estimativa dos efeitos da intervenção), as ações de monitoramento são feitas por meio de medições em intervalos fixos. Além disso, os indicadores de monitoramento precisam ser específicos das atividades de cada programa. No caso do Programa de Regularização Fundiária (HABI-Regularização), essas atividades abarcam desde o trabalho social até procedimentos jurídicos complexos envolvendo atores da sociedade civil (associações de moradores), do mercado (famílias vivendo nesses assentamentos e comercializando suas casas), dos organismos estatais que fazem intervenções de infraestrutura, urbanização e reassentamento (HABI, CDHU), assim como órgãos públicos não-estatais (serviços de registro de imóveis). Esses atores constituem externalidades, que são pressupostos importantes que interferem no andamento de muitas das atividades do programa. Portanto, antes mesmo de se definir quaisquer indicadores de monitoramento foi necessário sistematizar o conjunto de ações que compõem as atribuições do programa de regularização fundiária em HABI.

---

<sup>1</sup> Fabrizio Rigout é sociólogo e diretor executivo da Plan | [fabrizio@planpp.com](mailto:fabrizio@planpp.com)

Atribuições administrativas e legais, no entanto, não constituem necessariamente o objetivo de um programa ou projeto. Um objetivo é determinado a partir de uma situação concreta que se pretende transformar, ao passo que uma atribuição é um conjunto de incumbências que pode incluir atividades acessórias ou mesmo sem relação com o objetivo de um programa. Consequentemente o trabalho de implantação de um sistema de monitoramento deveria começar pela definição dos objetivos que o programa pretendia atingir com suas intervenções.

Esse processo de definição de objetivo, as atividades que concorrem para sua realização, indicadores de acompanhamento e definição de externalidades foi conduzido utilizando o método do quadro lógico (MQL). Muito difundido no gerenciamento de projetos de interesse público em ONGs, agências de fomento e em órgãos governamentais em países europeus, o MQL é uma ferramenta de construção de consensos que obriga os participantes a pensar concretamente e definir seus termos de maneira objetiva. Essa característica do processo faz com que os indicadores de monitoramento surjam sempre a partir da definição das atividades, já que termos muito genéricos ou de sujeito oculto, como “viabilização de atendimentos”, “articulação de interesses”, “ações de geração de renda” só são incluídos nas atividades se forem definidos com sujeito, predicado e de forma a traduzir uma ação observável: “atender as famílias no plantão social”, “firmar parcerias com o órgão x” e “realizar oficinas de capacitação com os interessados.”

No caso do programa de regularização fundiária, a construção do consenso envolveu toda a equipe gerencial e técnica em debates semanais orientados por um consultor de M&A. Em virtude de o método iniciar com o estudo do problema a ser resolvido, essas discussões se prestaram a uma rediscussão das atividades atuais, determinando, dentre aquelas que não eram atribuições legais, quais deveriam ser mantidas e quais seriam supérfluas. A discussão serviu também para que técnicos com incumbências distintas se familiarizassem com as atividades de seus pares, produzindo uma panorâmica comum do programa e de como seus componentes se inter-relacionam. Por algumas horas da semana, a equipe se desincumbia de suas tarefas para refletir sobre a transformação que pretendiam operar na sociedade. Essa dimensão, digamos, humana e heróica de propósitos, por si só foi importante para tornar mais atraente a ideia da gestão pública por resultados, tomada às vezes como sacrifício da qualidade em nome da quantidade.

Diferentemente de um quadro lógico de projeto em que o horizonte de tempo é bem claro, pois está vinculado à entrega de produtos, os quadros lógicos de programas em órgãos da administração pública têm um complicador que é o fato de a maior parte das suas atividades serem serviços públicos permanentes. No caso do Programa de Regularização Fundiária de HABI, havia uma dificuldade adicional. A equipe trabalhava com um pacote de áreas a serem regularizadas ao

mesmo tempo em que se via obrigada a atender demandas pontuais não previstas na meta inicial. Esses atendimentos fora do planejamento não são os mais adequados ao MQL, pois sequestram insumos (recursos humanos, verbas e prazos) alocados para o programa tal como foi concebido em seu plano inicial; acabam sendo, em última análise, externalidades que interferem no cumprimento do objetivo do programa. Cabe então ao gerente do programa lidar com essas demandas paralelamente sacrificando ao mínimo o que foi planejado. Na ausência do Quadro Lógico, que mapeia a gestão por resultados, o gerente fica refém da demanda esporádica; quando este existe e é seguido, o gerente tem meios para provar por “a menos e” (atividades menos externalidades) a necessidade de se modificar os termos do quadro. Alterando-se o objetivo, alteram-se necessariamente as atividades; alterando-se as atividades, também serão outros os resultados.

No quadro lógico clássico de um projeto que começa juntamente com a formação da equipe de execução, a eleição das funções se dá a partir das atividades. No caso do Programa de Regularização Fundiária pudemos notar que a equipe era extremamente coesa e se aproximava bastante dessa situação ótima. Não é incomum em departamentos maiores da administração pública que haja cargos correspondentes a atividades dispensáveis ao cumprimento dos resultados previstos, ao mesmo tempo em que atividades indispensáveis não têm um cargo que as valha. Por outro lado, antes do exercício do MQL havia pouco acompanhamento de processos em HABI-Regularização, com os membros da equipe trabalhando por “tarefas” cujo andamento não era medido até o momento da conclusão. O trabalho árduo de definição dos indicadores de monitoramento serviu então para que os técnicos definissem metas realistas para as atividades, incluindo numeradores sempre proporcionais ao universo correto. Assim, por exemplo, no caso da atividade de definição do instrumento jurídico mais adequado para a titulação, adotou-se o indicador realista “% de títulos atribuídos sobre o universo de requerentes sem pendência de documentação” e não simplesmente a porcentagem de títulos atribuídos sobre o número de interessados.

A necessidade de se definir atividades sempre concretas, mensuráveis objetivamente e concorrendo para o objetivo também foi muito frutífera especialmente no caso do trabalho social. Por ter tido sua origem na Secretaria de Assistência Social, a Superintendência de Habitação Popular conta com um corpo técnico de assistentes sociais muito experiente, com forte coesão e senso de identidade dentro da estrutura administrativa de HABI. O desafio para os assistentes sociais no trabalho com os marcos lógicos de programa – não apenas o de regularização fundiária – vem sendo o de orientar esse saber-fazer para os objetivos específicos desses programas. As reuniões de elaboração do QL

simplificaram essa tarefa, uma vez que ficou mais claro para todos que as inúmeras atividades-meio de informação, organização e participação que constituem os eixos do trabalho social em HABI não teriam seu conteúdo sacrificado pela definição de indicadores de acompanhamento. Pelo contrário, mesmo aquelas atividades cujo propósito era de ordem não-quantificável, como o sentimento de pertencimento a uma comunidade, as ações de estímulo ao protagonismo e ao empoderamento das famílias, se revelaram passíveis de expressão na forma de indicadores objetivos. Assim, plantões, reuniões e mobilizações com o propósito de envolver a comunidade no processo de titulação são acompanhadas com indicadores específicos de quantidade (% de reuniões, número de presentes) e de qualidade (conteúdo temático relacionado ao objetivo do programa de regularização fundiária).

Ao cabo das 5 sessões supervisionadas de preparação do quadro lógico, estabelecidos os consensos, passamos à implantação do sistema de monitoramento do programa. Aqui é importante lembrar que para cada um dos indicadores de atividades listados no quadro lógico corresponde um meio de verificação. Essas fontes são relatórios gerenciais, processos, protocolos, cadastros e planilhas de controle já utilizados nos processos de HABI-Regularização. Daí que a atividade de monitoramento não implicou na demanda de mais burocracia tampouco na reformulação do acompanhamento existente. O que se fez foi atribuir a cada um dos técnicos já responsáveis por esse acompanhamento a função de reportar mensalmente o andamento das atividades para um centralizador de informações. Essa pessoa prepara então o relatório de monitoramento ou relatório gerencial por meio do qual o gerente do programa tem uma visão panorâmica das atividades. O gerente, por sua vez, reporta à superintendência uma seleção de indicadores sucintos de resultados ou produtos. Esse grupo de indicadores se presta a avaliar se o programa está no caminho de atingir o objetivo planejado para o ano.

A experiência com o QL em Regularização Fundiária vem demonstrando que a gestão por resultados pode ser alcançada sem que haja ônus material ou humano significativo. Primeiro porque, como dissemos, não são introduzidos novos processos. O MQL, ao enumerar todas as atividades do programa e explicitar como estas serão acompanhadas, apenas organiza os processos e informações existentes. Em segundo lugar, com o monitoramento o gerente pode agora identificar onde estão os gargalos dos processos e intervir nas atividades prioritárias que estejam atrasadas, identificando a causa do problema tal como expressa no QL: se por externalidades (eventos ou decisões de fora do programa que estão emperrando a atividade) ou se por recursos humanos ou materiais insuficientes. Finalmente, o monitoramento permite que o gerente leve a seus superiores diagnóstico realista e baseado em indicadores confiáveis sobre quanto

da meta inicial será possível cumprir, mês a mês. Essa fotografia do escopo do real, “daquilo que realmente está em nosso poder cumprir” é crítica no caso do programa de Regularização Fundiária, em que as externalidades envolvem muitos atores, principalmente outros departamentos e órgãos públicos dos quais depende o andamento da titulação e do registro. O MQL em HABI-Regularização demonstrou que é fundamental o gerente do programa ser um “ser pensante” que não toma as atribuições do programa pelo valor de face. Pelo contrário, o gerente sempre procura questionar se aquelas contribuem para resolver o problema, que no caso deste programa é, em última análise, o baixo grau de segurança da posse de grande parte da população que vive em áreas públicas no município. A inclusão, entre as atividades do QL, da proposição de projetos de lei para tornar a atividade de regularização mais eficaz é um passo importante nessa direção. Além disso, o QL ajuda a enxergar melhor como as atividades podem ser distribuídas de maneira mais racional caso se opte por uma reforma organizacional do programa no futuro próximo.

Em suma, a experiência com o MQL dentro de HABI demonstra que é possível conciliar os anseios legítimos da burocracia permanente de reivindicar os recursos adequados para cumprir suas atribuições, ao mesmo tempo em que se pretende atender aos anseios legítimos dos gestores de aumentar a eficiência na entrega de resultados. Como HABI caracteriza-se por ter setores com trajetórias institucionais muito específicas e práticas muito arraigadas – e nisso se incluem até as diferentes culturas institucionais das HABIs regionais--, o MQL, como ferramenta de consenso, vem permitindo que haja melhor interlocução e compreensão mútua de como as atividades de cada setor convergem. Por exigir também, em seu estágio de avaliação, a definição de uma política habitacional comum para a qual todos os programas de HABI concorrem, o MQL obriga que haja coerência entre as diretrizes do Plano Municipal de Habitação e as atividades desses programas. A necessidade dessa integração, que ainda não foi atingida, ficará cada vez mais evidente para diretores e gerentes conforme a prática do monitoramento e da avaliação se consolide internamente.