

IV Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação 2012: artigos selecionados pelo Comitê Gestor

Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação e Banco Nacional de
Desenvolvimento Econômico e Social

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

IV Seminário da
Rede Brasileira de
Monitoramento e Avaliação 2012

Artigos selecionados pelo Comitê Gestor

IV Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação 2012

Artigos selecionados pelo Comitê Gestor

RIO DE JANEIRO, 2013



Organização do seminário

Comitê Gestor da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação

Coordenação do projeto

Guilherme Costa Pereira

Gerência de Avaliação de Efetividade e Emprego

Coordenação editorial

Gerência de Editoração do BNDES

Produção editorial

Expressão Editorial

Editoração eletrônica

Tag Comunicação

S471q Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (4. : 2012 :
Rio de Janeiro, RJ)

IV Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação 2012:
artigos selecionados pelo Comitê Gestor. – Rio de Janeiro : BNDES,
2012.

464 p. : il. -

ISBN: 978-85-87545-46-6

1. Administração pública. 2. Avaliação. I. Rede Brasileira de
Monitoramento e Avaliação. II. Título.

CDD – 351.82

Sumário

Introdução: IV Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação	7

Parceria entre estado e organizações não governamentais: uma análise da eficiência na execução conjunta da Política Pró-Criança e Adolescente no estado de Minas Gerais – o programa De Volta Para Casa	11

Andreia Cristina Barreto
Raquel Garcia Gonçalves

A utilização do monitoramento analítico para melhoria da qualidade do gasto público em assistência social: uma tipologia para mensuração da capacidade de gestão	35

Rafael Siqueira Barreto
Paulo de Martino Jannuzzi

Internações hospitalares evitáveis e a política de atenção básica no estado do Piauí: uma análise dos dados oficiais	61

Jorge Otávio Maia Barreto
Inez Sampaio Nery

<i>Street-level bureaucrats</i> e políticas públicas: uma análise do processo de implementação a partir do Programa Estrutural em Áreas de Risco da prefeitura de Belo Horizonte	71

Josiane Bragato

Avaliação de programa de apoio à infraestrutura de ciência, tecnologia e inovação: o Equipamentos Multiusuários (EMU), da Fapesp	93

Paula F. D. de Castro
Fernando A. B. Colugnati
Luiz F. R. Vazzoler
Carolina T. Rio
Fábio R. Campos
Camila Zeitoun
Sergio L. M. Salles-Filho

Monitoramento e avaliação da Coleta Seletiva Solidária no FNDE: um relato de caso	113

Jordanna Maria Nunes Costa
Jesse Rodrigues Ferreira

Plano Anual de Fiscalização Social – o controle social como ferramenta para o desenvolvimento da gestão pública do município de Carambeí _____ 127

Ana Flávia Dropa
Augusto Travensolli
Bruna Mayara de Oliveira
Lenir Aparecida Mainardes da Silva
Luana Trzaskos
Lucas de Moraes Barros
Lucas Ongaratto
Michel Jorge Samaha
Solange de Moraes Barros
Valéria Freitas de Oliveira

Relato de experiência: a institucionalização de monitoramento e avaliação como uma prática reflexiva gerencial em municípios selecionados no estado do Maranhão ____ 143

Aline Duque
Aline Leal
Andrea Loureiro
Carlos Leonardo F. Cunha
Egléubia Andrade
Elizabeth Moreira dos Santos
Marisa Vassimon
Marly Cruz
Rosalina Soares

A utilização do Key Evaluation Checklist no desenho da avaliação formativa de um projeto de integração de ensino e serviços de saúde desenvolvido pela Faculdade de Odontologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro _____ 157

Anna Thereza Thomé Leão
Margareth Crisostomo Portela
Thomaz Kauark Chianca

Avaliação dos recursos de saúde no estado do Rio Grande do Norte _____ 175

Valéria Rodrigues Leite
Cipriano Maia de Vasconcelos
Kenio Costa Lima

Rede social do Multicurso Água Boa: avaliando a colaboração estratégica na bacia hidrográfica do Paraná 3 _____ 189

Andrea Margit
Mario Sergio Marques

Mobilização e Articulação Comunitária do Canal Futura: institucionalização do monitoramento e avaliação _____ 207

Carolina Misoreli
Marisa Vassimon
Rosalina Soares

A estrutura das fontes de informação para o processo de monitoramento de políticas sociais – o desenho da solução da Matriz de Informação Social _____ 223

Caio Nakashima
Marcelo Gomes Gadelha
Talita Santana S. Barcellos

Avaliação do crescimento das cooperativas no estado de Pernambuco: outros temas complementares relacionados a Monitoramento e Avaliação _____ 253

Bruna de Lima Pereira do Nascimento
Elaine Alves Silva de Santana
Elisa Celina Alcantara Carvalho Mélo
Isabela Larissa da Silva Novaes

Monitoramento e avaliação da rede socioassistencial executora do Sistema Único da Assistência Social: a experiência de Campinas (SP) _____ 269

Cristiane Gonçalves de Oliveira
Regina Maria Hirata

Os profissionais que atuam com avaliação, a questão da liderança no campo e desafios para o desenvolvimento da avaliação no Brasil _____ 289

Martina Rillo Otero
Madelene Barboza

Mapeamento das ações de monitoramento e avaliação dos programas de desenvolvimento social para comunidades negras quilombolas _____ 309

Lucélia Luiz Pereira
Karen Santana de Almeida Vieira
Priscilla Maia de Andrade
Raylane Barbosa de Souza
Bruno Wagner Sampaio de Oliveira

A avaliação de políticas públicas: discussão teórica e a prática na área de saúde em Diadema e São Bernardo do Campo _____ 331

Marcos Vinicius Pó
Juliana Fabron Marin Marin
Artur Bento Botarelli

A implantação do acesso à informação pública: o que pensam os gestores da área social do governo federal _____ 345

Fabrizio Rigout

Esquema teórico-explanatório para uma sistemática de monitoramento: uma proposta de aplicação em ciclos de políticas públicas _____ 389

Maria de Fátima Souza e Silva

Leides Barroso Azevedo Moura

Ana Maria Nogales Vasconcelos

Sistemática de avaliação da contribuição de um programa socioeducativo por meio do esporte no desenvolvimento integral de crianças e adolescentes: o caso do programa Clube Escola, da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação de São Paulo __ 411

Sheila Aparecida Pereira dos Santos Silva

Anna Christina Azevedo Nascimento

Proposta de metodologia para avaliação da sustentabilidade com base na geração de atlas digital de indicadores _____ 433

Raquel Dezidério Souto

Introdução: IV Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação

A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) foi lançada em dezembro de 2008 sob a liderança da Fundação João Pinheiro (FJP), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial. A motivação foi o reconhecimento da existência de uma considerável massa crítica sobre este tema no Brasil e a ausência de espaços de troca e sistematização de experiências. Assim, a RBMA consolidou-se como uma iniciativa que tem por missão promover interação, aprendizado e profissionalização de agentes públicos e privados, por meio da disseminação e multiplicação de conhecimento e informação em monitoramento e avaliação, a fim de melhorar o desempenho de organizações, políticas, programas e projetos com transparência e responsabilização social. Desde seu lançamento, teve como princípio não ter apenas um único líder institucional. Ao contrário, diversas instituições, como as fundações estaduais de estatística e economia, bancos públicos e organismos internacionais, apoiam essa iniciativa. Em geral, os representantes dessas instituições na rede, além de pontos focais, representam indivíduos comprometidos com esse tema em suas respectivas instituições. Um segundo princípio importante da rede é sua abertura, traduzida pela total liberdade de filiação, seja pessoal, institucional ou de outras redes, buscando com isso maximizar as possibilidades de colaboração entre os diferentes atores interessados nesse tema no Brasil. Por último, um terceiro e importante princípio foi a sustentabilidade, cuja estratégia se pauta num modelo de governança em constante desenvolvimento, e que tem se mostrado bem-sucedida pelas crescentes filiações, acessos, interações e contribuições. A rede conta com um comitê gestor formado por 13 representantes de diversas instituições.

Alguns resultados concretos podem ser atribuídos à Rede: a realização de quatro seminários nacionais e a publicação da *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. A importância do seminário é criar, em complemento à plataforma virtual,¹ um espaço presencial de troca de experiências e conhecimentos e disseminá-los para os demais membros e atores.

O IV Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação realizou-se nos dias 13, 14 e 15 de agosto de 2012, no Rio de Janeiro. No primeiro dia (13 de agosto), foram promovidos minicursos e *workshops* sobre: Modelos Lógicos; Métodos Mistos de Avaliação; Fortalecimento da Cultura de Avaliação em organizações da Sociedade Civil; Avaliação de Programas Sociais e Gestão de Avaliações; e Método Multidimensional de Avaliação de Impactos de Pesquisa & Desenvolvimento. O objetivo de tais atividades foi trazer conteúdos mais aplicáveis à vida profissional dos participantes.

Os dias 14 e 15 foram dedicados a palestras, painéis e mesas-redondas. O tema escolhido para 2012 foi “Capacidades Nacionais em Monitoramento e Avaliação: a Importância para o Brasil”, proposto para estimular o debate em torno das capacidades de M&A existentes no Brasil e quais dessas capacidades podem e devem ser desenvolvidas, tanto na sociedade civil organizada, quanto no setor público e, ainda, na ampliação e divulgação do tema na sociedade.

A programação do evento, além de promover a discussão em termos gerais sobre o tema, foi pautada em três eixos: 1) Arranjos Institucionais; 2) A Importância das Lideranças; e 3) Formação e Gestão do Conhecimento.

A definição do conteúdo e seus apresentadores visava, além de trazer a experiência na criação de capacidades nacionais em M&A, que tem se desenvolvido bastante nos últimos anos, provocar, com os participantes, debates em torno dos temas.

A mesa de abertura contou com a presença dos representantes dos parceiros patrocinadores do evento. Entre as diversas manifestações, cabe destaque à fala do vice-presidente do BNDES, que apontou alguns requisitos importantes para realizar um bom monitoramento e uma boa avaliação: necessidade de reconhecer as resistências organizacionais e saber como mitigá-las; reconhecer que não há um modelo pronto ou fórmula única para as diversas organizações; reconhecer que M&A é intemporal e que a institucionalização demanda tenacidade por parte dos envolvidos.

A palestra inaugural, proferida por Indran Naidoo, chefe do Escritório de Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), teve como foco princi-

¹ Ver <<http://redebrasileirademea.ning.com>>.

pal a importância da avaliação para o fortalecimento da democracia e a importância da atuação dos diversos tipos de lideranças nesse processo.

Ao tema liderança coube uma mesa-redonda específica, com participação de Ana Rosa Soares (também do Escritório de Avaliação do Pnud), que detalhou o processo de realização das avaliações do Escritório e como ele foi desenhado para desenvolver capacidades nos países onde o Pnud atua e que passam por avaliações. Thereza Penna Firme, da Cesgranrio, nos agraciou com uma excelente exposição sobre a importância de as universidades construir suas capacidades avaliativas como requisito à atuação no campo e apontou os critérios de uma avaliação de qualidade, bem como os requisitos profissionais para atuar como avaliador. Glaucia Macedo trouxe a experiência do governo de Minas Gerais com a evolução do modelo de gestão para resultados e sua interação com os gestores. Martina Rillo Otero, do Instituto Fonte, apresentou a contribuição das organizações da sociedade civil para o desenvolvimento de capacidades avaliativas nacionais.

O dia 15 foi dedicado a debater a questão da gestão do conhecimento em avaliação, por meio de um painel e três mesas-redondas. Na primeira, foram apresentadas algumas experiências existentes em formação de gestores: Paula Montagner expôs os resultados do programa de formação em M&A de gestores estaduais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Laura da Veiga discorreu sobre a experiência da Fundação João Pinheiro (MG), na qual o processo de formação em M&A está incluído no programa de formação de gestores do governo de Minas Gerais; Ligia Vasconcelos apresentou a experiência do Programa de Formação de Gestores em Avaliação Econômica de Projetos Sociais da Fundação Itaú Social; e Alcides Gussi falou sobre a experiência do mestrado interdisciplinar em avaliação de políticas públicas da Universidade Federal do Ceará.

No painel, João Pedro Azevedo, do Banco Mundial, apresentou a experiência da Rede de Monitoramento e Avaliação da América Latina e do Caribe e Veronica Machado, da Rizoma, narrou a experiência da Rede de Monitoramento e Avaliação Tuberculose Brasil no enfoque de formação e gestão do conhecimento.

A segunda e a terceira mesas-redondas discutiram a necessidade de um sistema depositário de avaliações, de um marco legal capaz de tornar publicamente disponíveis os resultados de avaliações sem desestimular a produção, como classificar esses resultados e, por fim, como simplificar a linguagem para aumentar o entendimento e a utilização dos resultados alcançados. Essas mesas contaram com a participação de Andrea Gonzalez (Ministério da Fazenda da Colômbia), Gladys Lopez-Acevedo

(Banco Mundial), Marcia Joppert (Agência Brasileira de Avaliação), Vitor Hugo Silva (IPECE/CE), Paulo Jannuzzi (SAGI/MDS) e Carlos Alberto Freitas (TCU).

Ao longo dos dias 14 e 15 foram apresentadas seis experiências selecionadas dos subtemas do seminário, além de 25 pôsteres que foram projetados nas áreas externa e interna do auditório. Os autores das experiências e dos pôsteres expuseram também artigos, reunidos nestes anais.

Os participantes do Comitê Organizador promoveram ainda avaliações dos minicursos e *workshops* e uma avaliação do evento, por meio de totens colocados na área externa do auditório, nos quais foi possível receber dos participantes suas opiniões sobre os pontos fracos e as oportunidades de melhoria para o próximo ano, de modo a construir cada vez mais uma rede plural e democrática.

Comitê Gestor da RBMA

Parceria entre estado e organizações não governamentais: uma análise da eficiência na execução conjunta da Política Pró-Criança e Adolescente no estado de Minas Gerais – o programa De Volta Para Casa

*Andreia Cristina Barreto
Raquel Garcia Gonçalves**

* Centro Universitário UNA (andreiabarreto@gmail.com) e Centro Universitário UNA (raquelgargon@hotmail.com).

RESUMO

O presente artigo tem como objetivos expor os principais resultados, encontrados em pesquisa de mestrado sobre parcerias entre Estado e organizações não governamentais (ONGs), na execução da política da criança e do adolescente, e discutir a avaliação do programa De Volta Para Casa. Para a análise do problema apresentado nesse trabalho, foram realizadas uma pesquisa qualitativa, com a realização de entrevistas semiestruturadas, e uma minuciosa análise documental dos relatórios de gestão dos anos de 2008 a 2010. Conforme aponta a pesquisa, as dificuldades na gestão, especialmente em monitoramento e avaliação, interferem diretamente na qualidade das ações e nos resultados alcançados. Os dados indicam que as atividades de avaliação têm importância significativa nos problemas de gerenciamento das políticas e dos programas sociais. Além disso, apontam que a gestão social é um caminho para a superação dos processos de gestão unilaterais que busca integrar os diferentes atores para potencializar as ações, sejam elas governamentais ou da sociedade civil.

Palavras-chave: gestão social; avaliação; parcerias

ABSTRACT

This article aims to introduce the main findings from research during a Master's degree on partnerships between the government and non-governmental organizations (NGOs) in implementing children and adolescents policies, as well as to discuss the assessment of the "Going Back Home" program (De Volta Para Casa). For the analysis of this issue, qualitative research, with semi-structured interviews, and a detailed analysis of the 2008 to 2010 management reports were conducted. As research results show, management difficulties, especially in assessing and monitoring, interfere in the quality of efforts and the results achieved. The data show that the assessment is of great importance to problems with policy management and social development programs. In addition, they show that social management is a path to overcoming unilateral management processes that seeks to integrate the different players to enhance governmental or civil society's efforts.

Keywords: social management; assessment; partnerships

INTRODUÇÃO

O presente artigo compõe-se da dissertação de mestrado desenvolvida no Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UNA. Está enredado em torno do tema das parcerias entre Estado e organizações não governamentais (ONGs) na execução da política da criança e do adolescente.

Dessa forma, o tema central do trabalho versa sobre os processos e dinâmicas de parceria entre poder público e as organizações não governamentais, considerando a relação benefício e custo social do programa De Volta Para Casa no estado de Minas Gerais, de parceria do Estado com a ONG Casa Novella.

Assim, a pergunta central que norteou esta investigação é: a gestão das políticas públicas da criança e do adolescente é mais eficiente quando executada por uma organização não governamental em parceria com o Estado? E o objetivo geral: avaliar a eficiência da gestão conjunta Estado-Casa Novella na execução do programa De Volta Para Casa, com o intuito de discutir suas implicações e seus desdobramentos.

Nesse sentido, a proposta desta pesquisa não é apontar se o Estado é mais ou menos eficiente que as ONGs na execução das políticas sociais, mas sim investigar como estão, Estado e ONGs, avaliando os seus programas/projetos sociais. Há indicadores de eficiência? Para isso, foi considerada uma análise mais abrangente do desempenho organizacional da Casa Novella no contexto da gestão política da criança e do adolescente. Espera-se, assim, proporcionar uma discussão sobre a importância da avaliação na perspectiva da gestão social, trazendo alguns elementos que possam suprir o déficit de avaliação nessa área.

O texto apresenta, na primeira parte, um breve histórico do cenário das relações Estado-sociedade civil e a revisão bibliográfica de autores contemporâneos; uma visão do contexto que determina a importância que adquiriram as parcerias no processo de gestão social compõe a segunda parte; e, por fim, mostra-se um recorte da pesquisa realizada com o programa De Volta Para Casa.

PARCERIAS E GESTÃO SOCIAL: UMA AVALIAÇÃO DO NOVO MODELO DE RELAÇÃO ENTRE ESTADO E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGS)

No contexto da chamada “reforma do Estado”, em meados dos anos 1990, deu-se início a um novo pensamento para a esfera pública, trazendo à tona o conceito de público

não estatal. Tal conceito se refere à mudança da relação estabelecida entre Estado e sociedade e parte do entendimento da organização da sociedade civil compartilhando com o Estado a produção de bens e serviços públicos.

Assim, nos anos 1990, foi difundido um novo modelo de relação entre Estado, sociedade civil e mercado, que representa outro paradigma, uma mudança no cenário social, político e econômico. Teodósio (2010) chama esse novo modelo de “parcerias trissetoriais”.

Existem na literatura inúmeras formas de conceber a reforma do Estado. Uma delas, que vem ao encontro da proposta deste trabalho, é entendê-la como um processo de transformação com o intuito de solucionar os problemas de governança que correspondem às suas dimensões política e administrativa. Nesse sentido, uma das alternativas apontadas para a superação da chamada “crise do Estado” foi o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado, o que conduz ao crescimento das chamadas parcerias público-privadas.

No que concerne à relação entre Estado e sociedade civil, inicia-se aí uma relação ora de conflitos, ora de cumplicidade que pode ser verificada, especialmente, no âmbito das políticas sociais. O processo de abertura do Estado para a sociedade traz reflexos contundentes no âmbito da gestão das políticas públicas mais eficientes e eficazes.

Em cena, a sociedade civil tem uma “nova” função: nem de complementar, nem de suplementar, e sim de dinamizar as iniciativas em conjunto com o Estado e o mercado, fazendo na prática um modo de gerir que priorize as necessidades e demandas sociais, como será visto mais adiante neste trabalho.

Nesse cenário das parcerias, é preciso pôr em foco o tema “gestão social”; recente do ponto de vista da ciência brasileira, vem sendo objeto de estudo e pesquisa desde a década de 1990 em várias universidades nacionais e internacionais, que investem na busca de seu conceito. Ao longo dos últimos dez anos, o tema vem alcançando o posto de área de conhecimento inovadora e, ao mesmo tempo, complexa, cujos paradigmas estão por ser definidos.

Quanto à conceituação, é possível encontrar nos anais publicados pelo Encontro Nacional de Pós-Graduação em Gestão Social (ENAPEGS) diversos autores que tentam delimitá-lo, como Tenório (2009, p. 12), que escreveu: “caracteriza-se por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”.

Gestão social é uma forma de gerenciar que valoriza a diversidade de saberes, a participação e a construção coletiva dos objetivos e dos meios para alcançá-los. É um processo que pressupõe instrumentos participativos de monitoramento e avaliação, atuação intersetorial, eficácia e eficiência das políticas públicas, gerando transparência e impacto social.

Essas indicações ensejam e corroboram com a questão norteadora deste trabalho, as parcerias entre organizações não governamentais e o Estado, uma clara mediação afirmadora da gestão social que poderia trazer mais eficiência para políticas públicas.

Os pressupostos mencionados sinalizam uma série de fatores que indicam os desafios e especificidades da gestão social nas relações de parceria. A partir desse conjunto de elementos, aportados para reconhecer o conceito, fica indicado que, para um resultado eficiente e eficaz da política pública, faz-se necessária a consideração da gestão social. Em outras palavras, para fazer gestão social, é necessário gerenciar todo um processo, que envolve variados métodos e instrumentos de monitoramento, avaliação, diagnóstico, análise e tomada de decisão.

É evidente que a referência para tratar as relações Estado-sociedade é histórica e complexa. Tal relação vem sendo descrita por meio de profundas tensões e tentativas de clarificação quanto ao que compete ao Estado e o que compete à sociedade civil, especialmente quando o tema em voga é a execução de políticas públicas.

Os registros históricos sinalizam um Estado centralizador, com um papel tradicional de implementar e tomar as decisões em relação às políticas públicas. No entanto, mais recentemente, as parcerias entre o Estado e as organizações não governamentais alcançaram um cenário de grande visibilidade na execução das políticas, chegando, conforme a análise de Franco (1996), a um paradigma emergente, que sinaliza o Estado como um no conjunto de agentes que aportam recursos e implementam políticas sociais.

Segundo Costa (2010) e Keinert (2000), o antigo modelo da administração pública, burocrático e lento, não se adapta mais às novas exigências da gestão social, que estabelece cada vez mais um Estado eficiente, eficaz, flexível e capaz de se adaptar constantemente às novas demandas dos programas sociais e às reduções orçamentárias.

Destarte, em toda discussão sobre a quem compete determinado papel na execução das políticas públicas/sociais, é sabido que as parcerias entre os setores público e privado assumiram uma posição de extrema relevância e que trazem contribuições inegáveis aos processos de emancipação da população e de fortalecimento nas execuções de programas e projetos sociais.

É nesse arranjo institucional, sob o qual se constituem as parcerias entre Estado e ONGs, que fica mais explícito o conceito de gestão social, trabalhado por Tenório (2005) como o processo de gestão por meio do diálogo, da participação e do compartilhamento de decisões. Dessa forma, as parcerias entre Estado e ONGs podem indicar a gestão social, apontando um novo modelo de relações para o enfrentamento dos desafios sociais. Conforme Schommer e Boullosa (2009), “A gestão social passa, então, a ser vista como construto estratégico capaz de dar sentido e reconhecimento a experiências localizadas até então dispersas”. Para as autoras, o processo de construção da gestão social como alternativa de governança e de relação entre atores evidencia o propósito de avanço rumo à democratização nas relações sociais. Com essa perspectiva, isola-se a ideia de um Estado centralizador que restringe público e privado, passando-se para uma concepção de espaços de interação ampliados à noção de espaço público. Parte-se aqui do pressuposto de que as parcerias são uma prática que poderia propiciar a gestão social, dando suporte aos processos decisórios estratégicos e de implantação de políticas públicas destinadas a um bem comum. Assim, faz-se compreender que a gestão social, pelo viés das parcerias, está relacionada ao processo de articulação e gestão participativa, controle social e eficiência nas políticas públicas.

A gestão social, efetivada por meio das parcerias entre Estado e sociedade civil, aparece como uma alternativa de organização que assegura a participação dos cidadãos e traz respostas inovadoras. O encontro entre a gestão social e as parcerias, na perspectiva da descentralização política, oferece expectativas no campo da administração pública e traz tendências, como o dinamismo, a desburocratização e o impacto social, que obrigam governos e sociedades a repensarem suas formas de organizar-se e relacionar-se.

O papel das ONGs, antes denunciador e provocativo, dá lugar a uma postura negociadora e favorável em uma cooperação mais próxima com o Estado. Na última década, as ONGs, em geral, assumiram um papel relevante na execução das políticas públicas, principalmente em âmbito municipal. A promulgação da Constituição Federal de 1988 e a criação da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), em 1999, respaldaram legalmente a relação público-privada, que mantém atualmente um intenso processo de articulação e cooptação.

O que se vem apreendendo tanto na literatura recente quanto nas experiências propriamente ditas é a necessidade de superação da histórica dicotomia público-privada, que tinha por trás um discurso que desvinculava a eficiência das ações do governo, com uma forte tendência de demonização do Estado como público e sublimação do privado [Abramovay (2004)].

As experiências de gestão social das políticas públicas vêm provocando uma reflexão sobre a evolução de novos parâmetros nos papéis e na relação entre Estado e sociedade, na abertura de novos espaços para formulação, gestão, controle e avaliação das políticas.

As alianças construídas por meio das parcerias vêm trazendo, sob o ponto de vista da gestão social, uma nova perspectiva para governos locais na efetivação de políticas universais e democráticas.

Assim, diante do exposto, o termo gestão social parece indicar a gestão das demandas e necessidades da própria sociedade, as quais extrapolam a ideia de o Estado ser o único responsável para tal. As articulações com as organizações da sociedade civil, em maior ou menor grau e nas suas diversas formas de parceria, indicam um modo de gerenciar processos e instrumentos por meio do diálogo, da participação e da tomada de decisões coletivas, valorizando diferentes vozes e saberes em cada contexto específico.

Surge, no cenário teórico-político, outra forma de fazer política, com o argumento de maior eficiência na gestão de políticas públicas inclusivas que promovam a cidadania e os direitos humanos.

A política da criança e do adolescente em Minas Gerais

A política da criança e do adolescente estruturou-se, com um importante destaque para a presença da sociedade civil, realizando o atendimento direto, apoiando a reorganização dos serviços e complementando a intervenção estatal, conforme estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – uma nova atuação da sociedade civil no processo de formulação e execução de políticas públicas voltadas à população infantojuvenil.

Portanto, como as políticas públicas referem-se aos serviços que concretizam os direitos garantidos em lei, elas são os mecanismos utilizados pelos governos para solucionar os problemas vividos pela população. São elas que permitem o alcance da cidadania, a superação das desigualdades e a obtenção dos direitos consagrados nas leis e documentos internacionais.

Sua essência é constituída por objetivos e diretrizes que se desdobram em planos, programas e projetos que, quando bem formulados e implementados, propõem e utilizam mecanismos de monitoramento e avaliação.

No caso específico da criança e do adolescente, como uma área transversal a várias políticas públicas, é preciso sempre estar atento às iniciativas em torno da elaboração de políticas temáticas. As práticas assistencialistas e estigmatizadoras que prevaleceram

por décadas vêm sendo superadas por ações intersetoriais que visam discutir a criança e o adolescente como sujeitos integrais em um contexto sistêmico que se justapõe ao modelo discutido anteriormente da gestão social.

Para isso, são necessários mecanismos de fortalecimento da articulação entre as diversas secretarias e ministérios, bem como com a sociedade, organizações sociais e mercado. Torna-se cada vez mais claro que o modelo de fornecimento de políticas sociais em que o Estado desempenha todas as funções está sendo substituído por ações em parcerias que sinalizam um gerenciamento compartilhado e o equacionamento dos problemas sociais. Como diz Comerlatto *et al.* (2007, p. 266), “as relações partilhadas entre Estado e sociedade passam a determinar mudanças na cultura das instituições públicas e de seus agentes nas capacidades propositivas”.

Em Minas Gerais, a área da criança e do adolescente tem iniciativas inovadoras consolidadas por meio de parcerias entre prefeituras, empresas, organizações comunitárias e instituições sociais e da mobilização de recursos públicos e privados que contribuem para a construção de espaços organizacionais flexíveis, dinâmicos e com impacto social.

A estrutura na qual está montada a atual política para crianças e adolescentes no governo de Minas tentou superar esses desafios por meio da criação, em 2007, da Coordenadoria Especial da Política Pró-Criança e Adolescente (Cepcad), alocada na Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedese). A Cepcad tem por finalidade coordenação, planejamento, promoção, orientação, monitoramento e avaliação do desenvolvimento de ações, programas e projetos da política de atendimento e garantia dos direitos da criança e do adolescente.

O fato de existir dentro da estrutura de secretaria de governo uma coordenadoria especial para tratar o tema da infância aponta, sem dúvida, o investimento governamental na área. Contudo, ao mergulhar no cenário da política para crianças e adolescentes no estado, percebe-se a importância da atuação de outros atores que se constituem como rede para que os direitos desse público sejam uma realidade.

A experiência brasileira (a partir de 1990) tem mostrado que a participação social na gestão das políticas públicas vem se ampliando desde a formalização dos conselhos gestores de políticas públicas, a instituição dos fundos orçamentários e a elaboração dos planos na atenção local. Essas políticas são reconhecidas como instrumentos necessários que fortalecem o processo de descentralização para assegurar os interesses da grande maioria da população. Dessa forma, entram em cena novos atores na gestão dos serviços públicos com atribuições partilhadas, re-significando as relações de poder em prol de decisões e

práticas intersetoriais que assegurem o acesso e a efetivação de direitos sociais [Comerlatto *et al.* (2007, p. 266)].

Nessa perspectiva, os convênios e parcerias firmados com organizações não governamentais também vêm sendo uma estratégia utilizada pelo estado de Minas Gerais nas ações conjuntas para causar maior impacto de forma mais eficiente. O modelo referenda-se a uma nova forma de gestão social, flexível e participativa, com maior autonomia para o gerenciamento dos serviços, apagando a rigidez e o centralismo da tradicional forma de gestão.

Avaliação de políticas sociais

Há cerca de 15 anos, as organizações que atuam no campo social no Brasil, influenciadas em grande medida pela cooperação internacional, começavam a se deparar com questões relativas à avaliação de seus programas e suas ações.

Igualmente, os governos brasileiros também atentam para o assunto que historicamente foi deixado de lado. Contudo, a preocupação com as melhorias da gestão do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação do que para a avaliação propriamente dita.

As evidências apontam que esse desinteresse histórico começa a mudar a partir da década de 1990, cunhado especialmente pelas reformas no setor público, com a adoção dos princípios da eficiência e eficácia. Além disso, o alto investimento nas políticas sociais chama a atenção do mundo e aumenta o interesse de pesquisadores.

Faria assinala que o momento da reforma do setor público tem a prerrogativa de dois supostos básicos:

A adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o “consumidor” dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços [Faria (2005, p. 99)].

Dessa forma, a demanda por avaliação emerge dos financiadores, das organizações e dos governos, que passam a compreender que prestar contas de sua atuação vai além da utilização do recurso financeiro. A sociedade exige mais transparência, e o impacto das ações torna-se cada vez mais essencial de ser demonstrado em dados e informações verificáveis. Avaliar políticas e programas sociais tornou-se um desafio, um dever ético dos dirigentes e governantes, uma ação estratégica e imprescindível para captação de recursos.

Nesse contexto, cresce a demanda por avaliações, mas ainda são sutis as publicações brasileiras encontradas – muitas são traduções norte-americanas e adaptações do campo da administração. Também são frágeis as experiências concretas, nas quais a avaliação faz parte de todo o ciclo dos programas e projetos sociais.

Logo, o tema ganha espaço no discurso dos profissionais, nas discussões científicas e metodológicas. É verídico que as ações sociais tomaram outro formato e saem do campo das “boas intenções” para uma ação mais profissional e preocupada com resultados. No entanto, o que se percebe é que a prática ainda está longe do discurso.

No âmbito do estado de Minas Gerais, as exigências quanto à implementação de sistemas de planejamento, avaliação e monitoramento não são diferentes, e o governo estadual encontra-se às voltas com metodologias de avaliação com base em indicadores de resultados. Ao longo dos últimos dez anos, implantou ciclos de reforma e modernização da gestão pública conhecidos como “choque de gestão”.

O propósito do choque de gestão, segundo informações disponíveis no *site* do Governo do Estado,¹ é permitir a “consolidação de um Estado para Resultados em Minas Gerais”. Tem como principal objetivo impulsionar a administração pública estadual a assumir novos padrões comportamentais com inovação, em busca de eficiência e eficácia.

Nessa perspectiva, o Estado trabalharia com base no conceito de rede, que parte do princípio da gestão participativa envolvendo a sociedade civil. O que estaria explícito por trás dessa metodologia é a maior qualidade e eficiência das políticas públicas e um melhor desempenho dos órgãos públicos.

Nessa conjuntura de reforma do Estado e ajuste econômico, a descentralização, juntamente com a abertura para a participação da sociedade civil na execução dos programas e projetos sociais, passa a ser uma das características marcantes do impulso dado à avaliação no país.

¹ Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/governo/acoes-do-governo/5802-choque-de-gestao-de-segunda-geracao/5794/5040>>.

Para Faria (2005), entre as décadas de 1980 e 1990, a avaliação das políticas públicas foi colocada a serviço da reforma do setor público. Entretanto, não obstante, em que pese o grande impulso experimentado pelas iniciativas de avaliação das políticas públicas, as iniciativas na área social foram ainda mais lentas e os seus resultados pouco vêm produzindo modificações significativas nos rumos das políticas e programas.

[...] há uma dificuldade de incorporação dos resultados da avaliação nas decisões governamentais, no sentido de orientarem ou reorientarem o planejamento e a execução das ações. Com efeito, especialmente no Brasil, dada à falta de tradição e de uma cultura avaliativa, os produtos das avaliações costumam ser, na maioria das vezes, engavetados, servindo muito mais para atender às exigências pré-estabelecidas pelos organismos financiadores e de controle [Faria (2005, p. 60)].

Não obstante, também nos determinantes do processo de avaliação, pode-se perceber que o tema da avaliação, quando relacionado a projetos, programas ou políticas sociais, de acordo com Almeida *et al.* (2008), precisa ser analisado sob a ótica de um referencial mais amplo, que inclui temas como: políticas públicas; controle público e controle social; gestão democrática; entre outros. Por sua vez, esses temas podem ser analisados segundo distintas perspectivas teóricas que orientam diferentes métodos e instrumentos de análise.

Ala-Harja e Helgason (2000) indicam que não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas.

Não há consenso quanto ao que seja avaliação. O conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Isso se explica pela variedade de disciplinas (economia, formulação de políticas e procedimentos administrativos, estatística, sociologia, psicologia, etc.), instituições e executores, além da gama de questões, necessidades e clientes abrangidos [Ala-Harja e Helgason (2000, p. 7)].

Igualmente, nesse universo das avaliações, Ala-Harja e Helgason (2000, p. 8) afirmam que: “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”.

Para Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 31-32), “a avaliação deve ser fruto de um processo sistematizado a partir de valores ou julgamentos por parte daqueles que buscam estimar determinada ação ou programa, pois com ela é possível identificar problemas e corrigi-los”.

Em projetos, programas e políticas sociais, a avaliação é um elemento importante, que gera aprendizado e a busca de soluções para os problemas e desafios, além de aprofundar o conhecimento nas estratégias e na realização dos objetivos e fornecer dados verificáveis que aumentem a transparência e tornem públicos os efeitos e impactos.

Para Januzzi (2005), a avaliação de uma política pública precisa ser um dos estágios de sua execução. Como instrumento de gestão, a avaliação deve integrar a política como atividade constante que englobe todas as fases, desde a identificação do problema até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção.

Dessa forma, são múltiplas as concepções a respeito do que é avaliação de políticas, programas e projetos sociais. Nessa perspectiva, as premissas gerais que parametrizam o processo de avaliação aqui analisado partem do pressuposto de que avaliar significa estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e seu resultado.

Um processo de avaliação é uma importante ferramenta para o gestor da política, que tem em mãos a possibilidade de: analisar os processos e procedimentos; aferir os resultados quanti-qualitativos; mensurar o impacto social; identificar os pontos fortes e fracos; e reorientar as ações.

Para fins deste trabalho, entender o conceito de “avaliação de eficiência” é o primordial para a análise proposta. Assim, a eficiência é a capacidade de atingir os resultados com menos esforços; por avaliação de eficiência, Arretche (1999, p. 34) entende “a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados”.

Nos últimos anos, aumentou consideravelmente a demanda por métodos que permitem avaliar a eficiência do gasto público.

Os acentuados interesses pelos processos e técnicas de avaliação de projetos, programas e políticas sociais têm múltiplos determinantes, entre eles o grande volume de recursos públicos que, nas três esferas de governo, vem sendo investido em programas e projetos em parceria que exigem a sistematização das informações e, consequentemente, uma avaliação.

O exercício de pensar em avaliação de eficiência na área social é quase sempre assustador e desafiante. Assustador, porque existe uma prerrogativa de que os resultados e impactos não podem ser expressos em termos de valor financeiro; desafiante, pois há, cada vez mais, uma pressão por maior eficiência, sem repetir a lógica do mercado em detrimento da gestão social.

Atualmente, é de fundamental importância para a sobrevivência das instituições e de qualquer política pública dar ênfase na eficiência da gestão e, por conseguinte, na oferta dos serviços com menos custos e mais impactos.

Como acontece com quase todos os conceitos, há uma infinidade de definições para “eficiência” – na literatura, o foco está na administração e no âmbito das empresas privadas, que vêm sofrendo adaptações na área social.

Cotta (1998) traduz o conceito de eficiência:

O conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Quando ambos podem ser traduzidos em unidades monetárias, recorre-se à Análise Custo-Benefício (ACB) que, grosso modo, pretende verificar se os benefícios líquidos do projeto excedem seus custos operacionais [Cotta (1998, p.112)].

Nesse contexto, um dilema está posto, pois muitos programas e projetos sociais não são facilmente analisados pela relação custo-benefício, uma vez que não envolvem resultados que podem ser expressos financeiramente.

Para este artigo, foi usado o entendimento de que eficiência é a otimização dos recursos (financeiros e humanos) para um melhor resultado possível, ou seja, diz respeito à relação entre os resultados e os custos na comparação entre objetivos alcançados, recursos investidos e tempo de execução. Nesse sentido, a dimensão da avaliação de eficiência remete ao benefício e custo dos programas sociais.

Paiva (2010) ressalta que “eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado”.

Sabe-se que as medidas de eficiência são úteis e necessárias às organizações e às políticas públicas. No entanto, ainda não se tem um método fechado para medir a eficiência na área social.

No entanto, vale ressaltar que não há modelo ou receita do melhor ou mais eficiente sistema de gestão a ser aplicado nos programas/projetos sociais. É fato consolidado a importância da avaliação. Parece que já não é mais preciso advogar pela relevância da avaliação das políticas sociais em seus projetos e programas, no entanto ainda é importante observar para que finalidade ela vem sendo utilizada e se tem se configurado como instrumento significativo para a verificação dos resultados de programas e políticas da criança e do adolescente, pois, por meio dessas avaliações, é que se podem

mensurar a sustentabilidade da política e as mudanças efetivas que podem ocasionar na vida do beneficiário – neste caso, as crianças e adolescentes.

A pesquisa: da metodologia aos resultados

O foco da investigação, como citado anteriormente, foi a avaliação da eficiência de um programa/projeto social na área da criança e do adolescente quando há execução conjunta de organizações não governamentais e Estado. Para tal, foi escolhido o programa De Volta Para Casa como objeto de estudo e análise. Esse programa, conforme nomenclatura utilizada pelo governo do estado de Minas Gerais, foi executado durante os anos de 2008, 2009 e 2010 pela ONG Associação Casa Novella em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedese) do governo do Estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, o processo de avaliação implantado durante a pesquisa teve um olhar para a eficiência do programa De Volta Para Casa. Pretendeu-se ainda avaliar os custos do programa e julgar se os mesmos resultados, quanto a quantidade e qualidade, poderiam ser atingidos de maneira mais eficiente, caso a execução não fosse em parceria.

Para isso, utilizaram-se três instrumentos, conjugando entrevistas semiestruturadas, questionário autoaplicável e análise documental. A coleta de dados deu-se por meio dos gestores e técnicos das unidades de acolhimento institucional, da ONG executora e do governo do estado, além de parceiros estratégicos, como Conselho e Promotoria da Infância.

Com o objetivo principal de proporcionar o reordenamento das unidades de acolhimento institucional da região metropolitana BH-Central-Norte de Minas-Vale do Jequitinhonha-Vale do Rio Doce e Vale do Mucuri, o programa se iniciou em 2008, contemplando oito municípios.

O programa teve como principal estratégia fortalecer os abrigos por meio de um conjunto de ações voltadas à reestruturação familiar, possibilitando o fortalecimento dos relacionamentos e da responsabilização com relação ao núcleo familiar, a superação das situações de risco e a reinserção familiar da criança ou adolescente.

Além disso, o DPVC também previa a assessoria e capacitação dos atores envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos (tais como conselhos, juízes, promotores, gestores municipais, técnicos dos serviços de assistência social do município), com vistas ao reordenamento dos abrigos de forma a melhorar a assistência à criança e ao adolescente em situação de risco.

Quanto ao processo metodológico, o estudo primou pela abordagem qualitativa, que permitiu o fenômeno proposto por meio de estudo e análise do programa De Volta Para Casa. Participaram, como sujeitos desta pesquisa, dez pessoas;² entre elas, os coordenadores dos abrigos, a coordenadora da Casa Novella, a coordenadora da Cepcad e do CAO II. Todos estavam envolvidos com as atividades do programa entre os anos de 2008 e 2010. Seus depoimentos contribuíram para vislumbrar um processo de avaliação de eficiência de um programa social na área da infância e adolescência, fornecendo instrumentos importantes de gestão e avaliação, com vistas à sistematização das informações necessárias para melhor gestão social.

Já o grupo UAI é composto por técnicos e coordenadores representantes das unidades de acolhimento institucional, que responderam a um roteiro de entrevista diferenciado.

As unidades de acolhimento institucional que responderam à pesquisa estão localizadas nos municípios de Belo Horizonte (duas), Nova Lima, Santa Luzia, Contagem, Governador Valadares e Teófilo Otoni, totalizando sete unidades entrevistadas.

A análise documental, como um dos métodos de pesquisa adotado, possibilitou uma análise qualitativa de importantes fontes de dados, como relatórios, plano de trabalho e apresentações em eventos. Esses documentos trouxeram uma importante contribuição no estudo do tema da parceria público-privada.

O material ao qual se teve acesso foi analisado e utilizado para corroborar evidências e/ou acrescentar informações coletadas nas entrevistas. Os documentos forneceram “pistas” sobre outros elementos, como a dificuldade de articulação com a rede, a falta de avaliação do programa/projeto e a “ausência” do Estado na execução, informações estas que foram confrontadas com as entrevistas.

Dessa forma, as entrevistas semiestruturadas compuseram o conjunto metodológico utilizado nesta pesquisa e, somadas à análise documental, serviram de base para a análise do conteúdo a ser apresentado e o entendimento dos resultados alcançados.

Os resultados: avaliação de eficiência – custos versus benefícios do programa

Como já mencionado, o campo da avaliação é repleto de termos, conceitos, tipos e outros recursos metodológicos. Assim, para discutir a temática em questão, é pertinente reafirmar que o termo eficiência, que será usado aqui, fundamenta-se na equação entre os resultados e os custos financeiros, conforme adotam Romera e Paulilo.

2 Os grupos que participaram da pesquisa estão identificados como G e UAI. O grupo G é composto pela Coordenadoria Especial de Política Pró-Criança e Adolescente (Cepcad/Sedese), pela ONG executora do Programa Casa Novella e pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude do Estado de Minas Gerais (CAO II).

A avaliação da eficiência é o estudo entre os recursos ou insumos empregados na implementação de uma política social pública ou um programa, os resultados alcançados e impactos produzidos (2006, p. 15).

Como era esperado, as dificuldades e desafios ao discutir esse tema foram imensos. Não se pode falar de eficiência sem analisar custos financeiros, e o tema do orçamento ainda é um mito nas organizações e governos.

As indagações centrais que guiaram essa fase do estudo resumem-se em duas perguntas: as ONGs são mais eficientes que o Estado na execução de políticas sociais? Existem indicadores e avaliação de eficiência das ações que as organizações estão executando, para que possam ir às “mesas de negociação” com o Estado municiadas com resultados concretos de seu trabalho?

As limitações de informações encontradas, tanto nas entrevistas quanto nos documentos, provocaram um prejuízo na análise. Com exceção da organização executora do programa e do gestor (Sedese/Cepcad), todos os outros envolvidos na pesquisa responderam que não conheciam o orçamento do DVPC.

Essa informação, apesar de limitar a análise proposta, abre um leque de discussão extremamente pertinente para a gestão social. É preciso sobrepujar urgentemente as dificuldades de construir indicadores e superar o discurso do social deslocado da discussão de orçamento.

Assim, o cerne do estudo partiu dos questionamentos sobre o orçamento. No entanto, os entrevistados do grupo UAI não sabiam sobre o tema. Diante dessa circunstância, foi perguntado diretamente a eles se achavam que a executora havia utilizado os recursos de forma apropriada e se tinha conseguido alcançar um bom custo-benefício do programa. Para todos os entrevistados, a resposta foi sim. Disseram que, mesmo sem conhecer o orçamento, puderam supor, pelas experiências acumuladas na parceria com o poder público, que, mesmo diante das limitações de recursos e dos constantes atrasos nos repasses, a Casa Novella conseguiu atingir um alto número de abrigos, com qualidade nas capacitações, importante trabalho de reordenamento e considerável número de crianças reintegradas ao núcleo familiar.

Essa junção de pensamentos referenda a ideia de que a eficiência denota competências para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e reafirma a fala dos gestores a seguir:

Entrevistadora: Você conhece o orçamento e a prestação de contas do programa? Acha que ele foi eficiente?

G2- Sim, foi baixíssimo o custo, né, se você fizer uma análise fria, uma análise orçamentária, é... você vai ver que o custo da Casa Novela é baixíssimo, por isso que o Estado jamais poderia fazer dessa forma [...] a prestação de contas que a gente viu foi uma coisa criteriosíssima, que eu tenho pena da pessoa, do diretor que faz convênio com, que tem que apresentar aquelas metas fininhas, com números, aquilo tudo, somar centavos... foi rigorosíssima. A aplicação de recursos da Casa Novela foi assim... é... foi perfeita. Eles contrataram os profissionais pelo preço exato que o sindicato paga.

Concomitante à tentativa de desvendar os custos em comparação aos benefícios, foi perguntado sobre o impacto do programa, o que o investimento trouxe de benefícios para as unidades de acolhimento institucional e para a vida das crianças. As respostas sugerem uma boa relação custo-benefício, um investimento de aproximadamente um milhão de reais, mais de três mil crianças e adolescentes beneficiados, quase oito mil atores capacitados e uma taxa de 54% de crianças e adolescentes reintegradas às famílias ou adotadas.

G2: O programa fez diferença [...] pode parecer simples essa tecnologia, que realmente reuniu fatores de garantia, de chamar o Ministério Público, mas isso teve um impacto, teve uma força muito grande. É... eu vi uma ONG que tem um prestígio, que tem uma pressão, que todo mundo ouve falar, né, que tem um abrigo modelo em Belo Horizonte, né, executando um tipo de trabalho desse, né? e chegar no interior, convidar o Ministério Público, começar a convidar o pessoal dirigente da cidade, chamar todo mundo... isso tem uma força muito grande, tem uma autoridade muito grande... ONG chega muito empoderada no fim. Então tem uma força mobilizadora, é... um poder avassalador muito grande, um poder de mudança muito grande.

G1 – Eu acho que ele conseguiu ter um impacto, mas que, se esse impacto a cada ano que vai passando que não tem uma continuidade dessa ação, esse impacto se perde. Ele acaba voltando à estaca zero. É um pouco meio que por aí mesmo. Poucos assim, igual Teófilo Otoni, que realmente, apesar de não estar enquadrado do jeito que precisa, teve uma mudança muito grande porque eram muitas crianças, eram 280, então em dois anos cair pra 60, 70 é uma mudança muito grande [...]. Então, o número de crianças que voltaram para casa foi maior do que a gente pensava. E aí eu fico pensando: como que uma ação que ainda tem um monte de falhas, que ainda teve um monte de fragilidades conseguiu esse impacto? Tantas crianças saíram, imagina se fosse mais consistente, mais pontual, mais articulada mesmo?

Com essas informações, apesar das respostas de que o programa foi eficiente, os dados não são suficientes para afirmar categoricamente que sim, no entanto se pode observar que os entrevistados afirmam que o Estado não conseguiria, com os mesmos recursos, alcançar tanto impacto. Teodósio (2002) consegue apresentar uma boa visão a esse respeito que resume as questões aqui levantadas.

Sendo assim, percebe-se que, em muitos casos, as organizações do Terceiro Setor alcançam metas gerenciais que são centrais para a iniciativa privada, visto que conseguem operar com estruturas reduzidas – devido à carência de recursos financeiros e humanos –, além de gozar de uma sólida imagem institucional junto à comunidade [Teodósio (2002, p. 110)].

Passando da análise das entrevistas, que foi limitada ao requisito eficiência, para os documentos e relatório final, é possível ressaltar dados relevantes e apresentar algumas conclusões.

A primeira delas é que falar de custo-benefício na área da criança e do adolescente é restrito pela dificuldade de monetização dos resultados e pela ausência de indicadores que tratem dos benefícios e impactos na vida desse público.

Outra conclusão de destaque é a dificuldade de comparar o DVPC com outros programas da mesma natureza, pois não foi encontrado, nas pesquisas documentais, outro projeto/programa com o mesmo objetivo, com o qual se pudesse fazer uma comparação e dizer se foi ou não eficiente.

Com base nas informações encontradas nos relatórios analisados, pode-se concluir que os resultados quantitativos são significativos, se comparados aos números gerais do Brasil. Em três anos de projeto, 2008, 2009 e 2010, 3.216 crianças e adolescentes foram beneficiados pelo programa. Destes, 1.478 foram reintegrados às suas famílias de origem e 248 crianças e adolescentes foram encaminhados para a adoção. Além disso, foram capacitadas 7.870 pessoas.

Dessa forma, apesar de todas as limitações, é possível apontar um indicador de desempenho, fazendo uma relação numérica simples, envolvendo os custos financeiros gastos e os resultados quantitativos obtidos, ou seja, um sistema simples de entradas e saídas que transforma recursos (entradas) em resultados (saídas). Vale destacar que esse indicador expressa uma parte pequena de um todo bem maior, que envolve os resultados qualitativos do De Volta Para Casa.

Assim, de uma forma bem simplista, na relação orçamento-crianças e adolescentes beneficiados, chega-se a números que podem ser interpretados como uma boa execução e como baixo investimento, nos quais a maior eficiência, dados os recursos, significa também maior efetividade.

A sistematização no Quadro 1 dá uma ideia dos números finais e aponta que o programa gastou cerca de R\$ 325,54 por criança beneficiada e R\$ 606,57 por criança para reintegração à família de origem ou adoção (proposta principal do DVPC).

Quadro 1. Recursos financeiros e indicadores quantitativos do programa

Recursos investidos em três anos	R\$ 1.046.940,00
Crianças e adolescentes beneficiados pelo DVPC	3.216
Reintegrados à família e crianças adotadas	1.726
Pessoas capacitadas	7.870

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do relatório da Casa Novella.

O relatório final do programa relata ainda que:

Considera-se que o maior indicador de impacto do DVPC está contido no número de crianças e adolescentes que retornaram para a família de origem ou para família extensa. O que foi observado em razão da compreensão adquirida dos atores sociais enquanto componentes da rede do Sistema de Garantia de Direitos intimamente implicados na garantia do direito da criança e do adolescente. Isso sem sobrepor ações, garantindo a provisoriedade, a excepcionalidade da medida protetiva e o acolhimento institucional movido pelos motivos imbricados na lei – ECA, e antecedentes de estudo de caso [Casa Novella (2010, p. 41)].

Com base na análise dos dados coletados mediante a pesquisa empírica, teórica e documental, o que se pode afirmar é que, apesar de o programa não ter indicadores de eficiência e modelos matemáticos para comprovar a razão de investimento *versus* benefício/impacto alcançado, é possível indicar que a parceria com a Casa Novella trouxe ao programa significativos impactos e uma boa relação custo-benefício. Prova disso foi o reconhecimento do programa ao receber o Prêmio Rosani Cunha,³ ficando classificado em terceiro lugar como prática estadual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de não ser um tema novo, pois as parcerias Estado-ONGs na execução de políticas públicas vêm sendo discutidas há mais de uma década, ainda há um longo caminho a se trilhar para a efetiva concretização das parcerias no espaço público brasileiro. Verdadeiros mitos em torno das ONGs foram criados, nos últimos anos, e o principal deles está associado à sua capacidade de gerar impactos e à sua integridade. Com a

³ O Prêmio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social (Prêmio Rosani Cunha) é uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, no ano de 2009, teve como tema “Ações Integradas para a Proteção e Promoção Social”.

pesquisa realizada, foi possível chegar a importantes conclusões sobre a seriedade e comprometimento de uma organização não governamental (Casa Novella) à frente de um programa público. Conclusões estas que chegam a um momento em que o debate sobre o papel das ONGs ganha destaque no cenário nacional com uma onda de denúncias sobre supostas irregularidades com verbas públicas.

É importante deixar claro que os resultados desta pesquisa dizem respeito nomeadamente às especificidades da Casa Novella, que se mostrou competente e compromissada com a gestão e a transparência das ações no programa De Volta Para Casa. Ressalta-se, assim, que não se pode generalizar os resultados obtidos pela Casa Novella como virtude de todas as ONGs, mas se espera que esta discussão contribua para influenciar ações inovadoras de outras ONGs e descortinar a visão generalista das organizações como oportunistas e ineficientes.

Fato é que as ONGs passaram a assumir, de maneira expressiva, uma série de tarefas na execução de programas sociais por todo o país. As parcerias entre o governamental e o não governamental fazem surgir uma crescente pressão às ONGs para que demonstrem os resultados e o impacto do seu trabalho.

Decorre desse contexto o interesse crescente na eficiência do impacto do gasto público, o que faz o processo de avaliação nas políticas sociais ganhar força e relevância. No entanto, como mostra a pesquisa, apesar de ONG e Estado saberem da importância da avaliação, ela ainda é tímida no escopo dos programas e das políticas na área da criança e do adolescente.

O pensamento a respeito da avaliação da eficiência das ONGs na execução de políticas sociais, como discutido neste artigo, não é algo fácil ou prático como nos manuais que ensinam a avaliar projetos sociais. Sem dúvida, o princípio da eficiência é um importante instrumento para fazer exigir a qualidade das ações públicas, contudo não se pode tornar um elemento tecnicista, puramente gerencial, burocrático, sem levar em conta a participação dos envolvidos e contexto.

Os resultados refletem o que foi abordado no referencial teórico. A gestão social é o caminho para a superação dos processos de gestão unilaterais que buscam integrar os diferentes atores para potencializar as ações, sejam elas governamentais e ou da sociedade civil.

Decorre dessa análise a propositura de um desafio às parcerias pensadas sob a ótica da gestão social; Estado e ONGs precisam dar um salto, sair dos modelos de parcerias como transferência de tarefas e incorporar modelos de gestão social nos quais as deci-

sões são tomadas em conjunto, orientadas pelos princípios da inclusão, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum [Tenório (1999)].

Sem dúvida, a compreensão da natureza dessas parcerias, por meio de uma discussão mais aprofundada, é fundamental para o sucesso das políticas para a infância e adolescência, figurando como um importante objeto de estudo e produção de conhecimentos e, possivelmente, subsidiando modelos alternativos de formulação e gestão das políticas públicas.

Nessa linha, a pesquisa realizada confirma que uma ONG com credibilidade na sua atuação, quando conhece sobre a temática com a qual trabalha, faz diferença na execução de um programa/projeto, provendo mais eficiência, eficácia e efetividade. Na análise da execução do programa De Volta Para Casa, ficam evidentes as virtudes da Casa Novella nesse aspecto.

No entanto, há lacunas a preencher nas parcerias Estado-ONGs na execução de um programa/projeto, e uma delas é a avaliação, seja ela de eficiência, de impacto ou de qualquer outro tipo.

O estudo dos processos e dinâmicas do programa De Volta para Casa foi fundamental para conhecer e discutir se a execução conjunta Estado-ONGs torna a política da criança e do adolescente mais eficiente. Como a avaliação de políticas sociais na área da criança e do adolescente é uma prática ainda muito nova e em construção, as informações coletadas levam a crer que organizações bem-estruturadas, com instrumentos de gestão social na sua prática e com autonomia financeira, têm mais chances de ser mais eficientes na execução da política.

Também se verifica, com a pesquisa, a necessidade de aperfeiçoar a relação Estado-sociedade civil na execução da política da criança e do adolescente, como já acontece em outras políticas, de outros setores, como nas áreas da educação e saúde, que conseguem demonstrar melhor que a parceria vem trazendo ganhos mais visíveis.

Por outro lado, é possível apreender, com a experiência do programa De Volta Para Casa, que as ONGs conseguem mais eficiência nas ações quando:

- têm uma visão prática das necessidades do público da política ou do programa que executa;
- buscam a legitimidade e maior visibilidade por meio da divulgação de suas ações, dos resultados de seu trabalho e de sua capacidade gerencial e administrativa;
- formam parcerias e atuam por meio de redes, como forma de melhorar a utilização dos recursos e das habilidades pessoais e o atendimento das necessidades de cada parceiro;

- capacitam profissionalmente seu quadro de pessoal;
- garantem a transparência das ações.

Chega-se ao fim desta pesquisa com várias interrogações a respeito da eficiência na execução conjunta. Será que realmente é conjunta? As ONGs que assumem o papel de executora ficam fragilizadas e sozinhas? No entanto, diante das argumentações expostas, é possível inferir que, embora existam dificuldades para se comprovar se há ou não mais eficiência da política executada por uma ONG, a parceria com a sociedade civil na gestão pública é um ganho na democracia brasileira.

Salienta-se, finalmente, que pode ser que o presente trabalho não tenha encontrado uma resposta sobre quem é mais eficiente, ONG ou Estado; no entanto, as informações encontradas transformaram dados em conhecimentos e trazem questões importantes para os temas “parcerias”, “gestão social” e “avaliação”. Ainda assim, é necessário realizar outras investigações para ampliação das discussões em torno do fenômeno analisado.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Entre Deus e o Diabo – mercados e interação humana nas ciências sociais. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, nov. 2004, v. 16, n. 2. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2004/Formas_de_organizacao_dos_mercados.pdf>. Acesso em: 12 out. 2010.
- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Tradução: Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, out./dez. 2000, v. 51, n. 4, p. 5-59.
- ALMEIDA, S. S. *et al.* Organizações da sociedade civil e execução de políticas sociais: uma possibilidade democrática? In: ALMEIDA, S. S. *et al.* *Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/IEE, 1999.
- CARVALHO, M. C. B. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

CASA NOVELLA. *Relatório final do programa De Volta Para Casa*. Belo Horizonte, 2010.

COMERLATTO, D. *et al.* Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Revista Katal*, Florianópolis, 2007, v. 10, n. 2, p. 265-271.

COSTA, F. L. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. *Revista de Administração Pública*, mar./abr. 2010, 44 (2).

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impactos. *Revista do Serviço Público*, abr./jun. 1998, ano 49, n. 2, p. 105-133.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, out. 2005, v. 20, n. 59, p. 97-109.

FRANCO, R. Los Paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la Cepal*, abr. 1996, n. 58, p. 9-22.

JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: GV Editora, 2000.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores e a gestão de políticas públicas*. 2005. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

KEINERT, T. M. *Administração pública no Brasil – crises e mudanças paradigmáticas*. São Paulo: Anablume, 2000.

PAIVA, A. H. F. *O Modelo Gerencial de administração pública e sua aplicação no Brasil*, 2010. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=3170>>. Acesso em: 30 jan. 2011.

ROMERA, V. M.; PAULILO, M. A. S. Avaliação em políticas sociais nas dimensões constituinte e constitutiva. *Revista Ágora Políticas Públicas e Serviço Social*, 2006, ano 2, n. 4. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br>>. Acesso em: 20 mai. 2012.

SCHOMMER, P.; BOULLOSA, R. F. B. Gestão Social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um caso de Lampedusa? In: II ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL. Juazeiro (BA) e Petrolina (PE), mai. 2009. Disponível em <<http://institutofonte.org.br/artigo-gestao-social-inovacao-enigma-de-lampedusa>>. Acesso em: 4 nov. 2010.

TENÓRIO, F. G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 1999, v. 33, p. 229-238.

_____. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. (Orgs.). *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

_____. Gestão Social: uma Réplica. *Revista ADM.MADE*, Rio de Janeiro, 2009, v. 13, n. 1.

TEODÓSIO, A. S. S. Organizações não governamentais entre a justiça social e a eficiência gerencial. Armadilhas, perspectivas e desafios da modernização das políticas públicas locais. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, jun. 2002, ano 2, n. 1, p. 97-121.

_____. Parcerias tri-setoriais em Políticas Públicas: Desafios para o entendimento de seus desdobramentos na esfera pública. In: SHOMMER, P. (Org.). *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: UNIVASF, 2010. p. 135-167.

A utilização do monitoramento analítico para melhoria da qualidade do gasto público em assistência social: uma tipologia para mensuração da capacidade de gestão

Rafael Siqueira Barreto
*Paulo de Martino Jannuzzi**

* Respectivamente, mestre em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (rafael.barreto@mds.gov.br); e doutor em Demografia pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE) e secretário de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (paulo.jannuzzi@mds.gov.br). Os autores agradecem os colaboradores na formulação da tipologia objeto deste artigo, Alexander Cambraia Nascimento Vaz e André Luiz Lara Resende Saraiva, isentando-os, contudo, de responsabilidade pelos erros remanescentes.

RESUMO

O presente artigo, baseado no pressuposto de que a execução descentralizada de serviços depende da capacidade instalada em âmbito municipal, formula uma tipologia da capacidade de gestão em assistência social (Tacgas). No campo teórico, este artigo demonstra as potencialidades do emprego do monitoramento analítico na otimização do gasto público por meio da elaboração de eixos analíticos que contribuam para o efetivo logro da ação governamental. A metodologia de análise utilizada foi a Grade of Membership, ou grau de pertencimento, para delimitação da quantidade e caracterização dos perfis relevantes de municípios, conforme variáveis concernentes a sua capacidade de gestão em assistência social, estruturadas em dimensões que refletissem as orientações legais aplicáveis. Como fonte de informações fez-se uso dos Suplementos 2005 e 2009 da Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os resultados denotam a influência potencial da capacidade de gestão não somente na gama e escala de serviços socioassistenciais ofertados, mas também em aspectos qualitativos de sua disponibilização. Destarte, investimentos destinados especificamente à melhoria da gestão pública, bem como sua consideração explícita no desenho e implantação de políticas, podem elevar consideravelmente a eficácia e efetividade destas últimas.

Palavras-chave: assistência social; qualidade; capacidade; gestão pública; tipologia

ABSTRACT

Assuming that decentralized performance of services depends on local capabilities, this article puts together a classification of management capacity in social assistance (TACGAS). Using pertinent theory, this article demonstrates the potential of employing analytical monitoring when optimizing public spending by elaborating analytical approaches that contribute to effectively implementing governmental efforts. The analytical methodology used was the Grade of Membership to distinguish the relevant amount and classification of the profiles of municipalities, according to variables related to their management capacity in social assistance, which were structured in scales that reflected the applicable legal guidelines. Sources of information included the 2005 and 2009 Social Assistance supplements from the Municipal Information Basic Survey (MUNIC), elaborated by the Brazilian Geography and Statistics Institute (IBGE). The results show the potential influence

of management capacity not only in the range and scale of social assistance services offered, but also in qualitative aspects in those provided. With this, investments specifically earmarked to improve public management, besides explicitly considering such investments when designing and implementing policies, can considerably improve their efficiency and effectiveness.

Keywords: social assistance; quality; capacity; public management; classification

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo demonstrar as potencialidades do emprego do monitoramento analítico na otimização do gasto público, por meio da formulação de uma tipologia para mensuração da capacidade de gestão municipal na seara da assistência social.

Especificamente, com base no pressuposto de que a execução descentralizada de serviços depende da capacidade instalada em âmbito municipal, seja referente a recursos humanos, financeiros ou institucionais, empregar-se-ão dados de ampla divulgação para a elaboração de uma tipologia da capacidade de gestão em assistência social (Tacgas), a qual será testada para avaliar se efetivamente relaciona-se com a oferta de serviços socioassistenciais de forma positiva.

Em caso afirmativo, constructos como a Tacgas podem ser sistematicamente empregados antes de decisões de expansão nas transferências governamentais para elevação da oferta de serviços, uma vez que a efetiva disponibilização da ação estatal em âmbito local pode depender antes de um aumento de sua estruturação local na temática em questão do que de recursos destinados exclusivamente ao custeio de serviços.

Com esta introdução, o presente artigo está dividido em cinco seções. A segunda seção apresenta um breve retrospecto de dois condicionantes históricos relevantes: a importância crescente de monitoramento e avaliação na ação governamental brasileira e, especificamente na temática da assistência social, a relevância e o enfoque conferidos recentemente à gestão nessa seara. Na seção seguinte, é explicitada a metodologia de construção da Tacgas. A quarta seção apresenta os resultados obtidos, com destaque para a aferição da relação entre a tipologia e a efetiva oferta de serviços socioassistenciais. Por fim, nas considerações finais procede-se a uma síntese dos principais achados, bem como limitações aplicáveis e sugestões de trabalho futuro.

MONITORAMENTO ANALÍTICO E GESTÃO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nos últimos anos, verificou-se um aumento do escopo e cobertura dos gastos sociais no país, concretizado em ações como o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, o qual possibilitou o aumento dos gastos com educação de 4,05% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2001, mesmo patamar verificado em 1995, para 4,98% em 2009 [Castro (2011)], e da unificação e expansão das ações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, o qual protagonizou o maior aumento relativo na esfera social, saltando de 0,37% do PIB em 2000 para 1,04% em 2009 [Pinheiro (2011) e Castro *et al.* (2008)].

Salutarmente, pode-se observar também uma expansão das atividades de monitoramento e avaliação (M&A) na seara governamental, em resposta a uma demanda crescente da sociedade brasileira por maior efetividade do gasto público.

Conforme breve retrospectiva elaborada por Jannuzzi (2011), a ênfase da produção de informação de M&A recaiu especialmente na compilação e sistematização de dados específicos às áreas setoriais e, secundariamente, na consecução de avaliações de resultados e impactos de programas.

À guisa de ilustração, tem-se a atuação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em iniciativas como a Prova Brasil, ampliando o escopo da análise de determinantes do desempenho escolar, ou a congregação de informações exaustivas pelo Ministério da Saúde nessa temática por meio do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), bem como o protagonismo da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS) em iniciativas como a matriz de informações sociais no âmbito da assistência social.

Em adição, cabe destacar a atuação basilar do IBGE, por meio dos Censos Demográficos e das Pesquisas Básicas de Informações Municipais (Munic), bem como da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e os esforços para a redução de sua periodização.

No tocante à realização de avaliações de resultados e impactos de programas, a própria institucionalização da supramencionada Sagi com o mesmo *status* organizacional das demais secretarias do MDS viabilizou a contratação programada e disseminação sistemática de diversas avaliações sobre amplo leque de programas operacionalizados por esse ministério.

Por outro lado, o estágio nevrálgico e de conexão entre a produção de dados e a efetivação de avaliações, consubstanciado na formulação de instrumentos para monitoramento de programas, que possam tempestivamente subsidiar os gestores públicos com informações para a tomada de decisões e sinalizar com maior precisão eventuais gargalos no funcionamento de políticas para serem objeto de avaliações posteriores, ainda parece padecer de um desenvolvimento incipiente.

Nessa última seara, o Sistema de Informações do Ministério da Educação (Simec) e as plataformas desenvolvidas pela Sagi/MDS para monitoramento e gestão da informação em assistência social são exemplos de iniciativas consistentes.

Contudo, a contraposição entre o vasto repositório de dados disponibilizados pelas instituições estatísticas e também pelos sistemas da administração pública com o seu emprego e análise efetivos no monitoramento de programas governamentais evidencia

um grande espaço para o crescimento deste último, se efetivamente se quer viabilizar um efetivo arcabouço de proteção social à população brasileira em um contexto de progressivas limitações à expansão contínua dos recursos orçamentários em face do agravamento da crise internacional e da grande redução da taxa de crescimento da economia brasileira em 2011.

Por sua vez, como ramificação do sistema de proteção social brasileiro, a assistência social em nosso país, especialmente a partir da promulgação da Política Nacional de Assistência Social (Pnas) em 2004 e de sua regulamentação na Norma Operacional Básica (NOB/2005) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), caracterizou-se pela ênfase na descentralização administrativa e, por conseguinte, na estruturação da gestão local, como condição necessária para a estruturação permanente de serviços nos níveis de proteção social básica e especial, executados com o auxílio complementar de transferências fundo a fundo da esfera federal para os municípios. As normas aludidas também enunciavam explicitamente a importância de um diagnóstico socioterritorial que viabilizasse a identificação da população mais vulnerável.

Nesse contexto, evidencia-se a premência, até mesmo normativa, pela elaboração de indicadores e eixos analíticos que viabilizem a sistematização do monitoramento no campo da assistência social, para o efetivo logro da ação governamental na identificação e no atendimento à população em situação de vulnerabilidade social, sob a égide da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/93, Pnas e NOB/Suas).

A tipologia de capacidade de gestão em assistência social (Tacgas), cuja exposição detalhada proceder-se-á na seção seguinte, insere-se como contribuição justamente nessa seara do monitoramento analítico, empregado neste texto como a análise sistemática de indicadores representativos dos insumos, fluxos e atividades-meio, produtos imediatos e resultados, no público-alvo, pretendidos pelos programas, consoante os critérios clássicos de avaliação de políticas públicas, tais como equidade, eficiência, eficácia e efetividade [Jannuzzi (2011)].

METODOLOGIA PARA CONSTRUÇÃO DE UMA TIPOLOGIA DE CAPACIDADE DE GESTÃO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL (TACGAS)

Nesta seção, apresentar-se-á a tipologia analítica de capacidade de gestão da assistência social, doravante Tacgas. Essencialmente, trata-se de tipologia cuja finalidade consiste na avaliação da capacidade dos municípios brasileiros de gerir políticas e recursos e apresentar resultados na área de assistência social.

No âmbito apresentado, a Tacgas busca servir de aporte ao planejamento público e ao fortalecimento das políticas sociais de nível local, por meio do estabelecimento de padrões e perfis de classificação dos municípios brasileiros quanto às suas respectivas capacidades de gestão e administração na área de assistência social, com base na análise de um leque de dimensões e fatores correlatos à temática.

Cabe ressaltar que as fontes de informações que embasaram, no que se refere à escolha dos dados, a construção da Tacgas foram os suplementos 2005 e 2009 da Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), elaborados pelo IBGE.

Não obstante haja outras pesquisas capazes de municiar uma análise sobre a capacidade de gestão dos municípios no âmbito da assistência social, nenhuma delas agrega as características do suplemento supracitado quanto à abrangência (5.565 municípios) e ao foco na temática. À guisa de ilustração, na edição de 2009 foram coletados dados sobre caracterização e infraestrutura do órgão gestor da política de assistência social, recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento, conselhos municipais, recursos financeiros, convênios e parcerias e serviços socioassistenciais, caracterizando a Munic como uma pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal que procura fazer um levantamento detalhado de informações sobre estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais.

A parceria entre o MDS – locus da política de assistência social no país – e o IBGE – principal provedor de dados e informações do Brasil –, concretizada já por duas vezes e com previsão de um terceiro suplemento em 2013, garantiu ainda uniformidade metodológica em relação à coleta dos dados (o que se reflete em sua posterior análise, consequentemente), permitindo que, além de maior robustez na elaboração do construto de que trata essa nota técnica, haja, naturalmente, comparabilidade entre os anos de 2005 e 2009, bem como com novos suplementos que possam ser publicados.

A Tacgas foi construída levando em consideração uma perspectiva multivariada e pretende expressar, de maneira sintética, a situação dos municípios brasileiros no tocante a algumas dimensões específicas, geralmente percebidas como relevantes indicadores da capacidade de gestão e administração de políticas públicas.

Com esse intuito, a concepção da Tacgas está embasada em princípios teóricos e normativos, como o pressuposto, expressamente ratificado pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), de que a qualificação profissional, consubstanciada seja no aumento da escolaridade, seja na melhoria do vínculo empregatício dos profissionais atuantes na assistência social,

é condição basilar para a adequada operacionalização dos serviços socioassistenciais em nosso país.

Destarte, a formulação da Tacgas iniciou-se pela seleção de suas dimensões constituintes, cada uma abrangendo um rol específico de variáveis cujo atual arcabouço normativo sugere que sejam determinantes com suficiente poder de discriminação das condições de operacionalização da assistência social nos municípios.

As dimensões foram, de forma geral, construídas tendo-se como lógica estruturante a distinção entre os agentes da ação social local, as atividades de gestão, em si, da assistência social e o ambiente, em sentido amplo, no qual essas atividades se desenvolvem.

Esquemáticamente, as dimensões constituintes da Tacgas encontram-se representadas na Figura 1.

Figura 1. Dimensões componentes da Tacgas



Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, à dimensão institucional concerne o ambiente ou contexto de fatores disponíveis para a gestão da assistência social em âmbito municipal. Destarte, abarca os aspectos de infraestrutura física, arcabouço normativo e recursos financeiros.

A infraestrutura física disponibilizada para as atividades de planejamento e gestão em assistência social tem sua relevância elementar como condicionante na qualidade e escala das atividades de gestão desempenhadas reconhecida em diversas instruções normativas e cadernos de orientações técnicas, incluindo a seara específica da assistência social.¹

¹ Vide bibliografia para exemplo de estudo efetuado sobre espaços mínimos para sua conformação às atividades desempenhadas nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), constantes do documento *Características espaciais necessárias ao Cras para adequação às prescrições normativas no âmbito do Suas e à integração das políticas do MDS*.

No caso da Tacgas, esse aspecto foi representado por meio da variável caracterização do órgão gestor, cuja categorização varia desde a conformação da assistência social como secretaria exclusiva até os municípios onde a gestão dessa área é compartilhada com outros setores. A suposição aqui é que os órgãos com estrutura exclusiva tenderão a apresentar resultados superiores àqueles obtidos por entes que têm de dividir seus respectivos instrumentos de trabalho, como salas, computadores, telefones e outros.

No concernente ao arcabouço normativo, aqui referido como legislação e instrumentos de gestão, emprega-se o pressuposto de que a qualificação da gestão dos serviços e programas de políticas públicas advém da estabilidade de sua operacionalização e, principalmente, de seu acompanhamento, monitoramento e avaliação ao longo do tempo. Esses processos permitem ao gestor otimizar o emprego de recursos, sejam físicos, financeiros e/ou humanos, bem como realizar eventuais correções nas atividades em curso, viabilizando o planejamento contínuo e a prevenção de erros e/ou resultados aquém do esperado. A operacionalização dessa subdimensão é realizada por meio de duas variáveis: frequência do monitoramento do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) e realização do cadastramento único pelo órgão gestor.

A primeira informa não somente a existência ou não de um plano municipal de assistência social, como sua frequência, desde que existente, de monitoramento/acompanhamento. A importância de um plano dessa estirpe é reconhecida e ressaltada pela própria Norma Operacional Básica (NOB) de 2005, a qual instituiu o PMAS como pré-requisito para habilitação à gestão municipal de recursos, e decorre do fato de este constituir-se fundamentalmente em instrumento que confere previsibilidade e, principalmente, concretude ao planejamento das ações no campo, ao enunciar as metas e a escala dos serviços socioassistenciais a serem ofertados, as quais servirão de referencial para aferição da eficácia e eficiência dos resultados atingidos ao término de cada exercício, quando contrapostos aos dados informados anualmente pelos municípios no demonstrativo sintético de execução financeira.

Obviamente, a elaboração original de cada PMAS não é suficiente em si, e deve ser atualizada periodicamente de forma a revelar o seu uso efetivo na condução das políticas de assistência social, aspecto este que, conjuntamente com a relevância em si do instrumento, justifica a incorporação da variável relativa à frequência de seu monitoramento.

Por sua vez, hoje o Cadastro Único é reconhecido como ferramenta basilar para a identificação, caracterização e seleção de públicos-alvo para políticas destinadas à população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, seu controle, sua atualização e sua efetiva utilização é tarefa significativa sob a ótica da capacidade municipal de planejamento e de focalização de políticas na seara da assistência social.

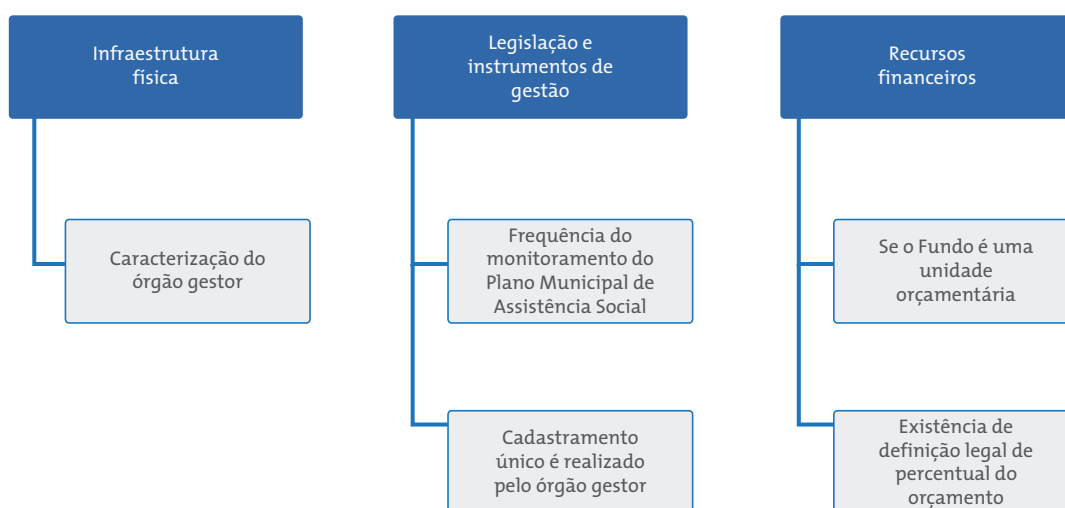
O último fator relativo à dimensão institucional refere-se aos recursos financeiros, os quais, logicamente, são componente fundamental para a consecução de atividades e ações para qualquer tipo de política pública, ou mesmo projeto privado. A subdimensão financeira é representada por duas variáveis: existência de Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) como unidade orçamentária e vinculação de percentual do orçamento municipal para utilização compulsória no campo da assistência social.

A primeira variável permite aferir-se não somente a existência de um fundo ligado à assistência social, como também sua caracterização como unidade orçamentária. Essa qualificação é relevante porque revela a existência de autonomia no tocante à movimentação de recursos, prescindindo, portanto, de outras instâncias para a execução financeira, fator este que tende a colaborar para a previsibilidade, transparência e planejamento nos gastos efetuados nessa seara, bem como se constata em diretriz expressa constante da NOB no capítulo que versa sobre o financiamento da assistência social.

Complementarmente, a segunda variável ratifica os componentes de planejamento, previsibilidade e, principalmente, transparência nos gastos da assistência social, os quais tendem a ser mais presentes em administrações municipais que se dispõem a vincular percentual de seu orçamento para consecução de gastos na seara em tela.

Resumidamente, a dimensão institucional e seus componentes estão discriminados na Figura 2.

Figura 2. Componentes da dimensão institucional Tacgas



Fonte: Elaboração própria.

Por seu turno, outra dimensão também contemplada pela Tacgas e de significativa relevância para a gestão de políticas consiste nos recursos humanos disponíveis.

Efetivamente, a quantidade e a qualificação dos profissionais que lidam e respondem pela operacionalização das políticas podem constituir-se em variáveis determinantes para o sucesso ou fracasso dessas políticas. Nesse caso, em razão do amplo espectro do fenômeno a ser mensurado, optou-se por sua ramificação em duas subdimensões: instrução/escolaridade; e vínculo empregatício ou composição da força de trabalho.

O grau de escolaridade foi utilizado como aproximação para se representarem as habilidades e tipos de *expertise* dos técnicos e indivíduos que atuam na área da assistência social nos municípios, e sua utilização na composição da Tacgas baseou-se no emprego de duas variáveis.

Em primeiro lugar, a escolaridade do titular do órgão gestor foi considerada em função de sua importância na determinação das habilidades do principal administrador na gestão da temática. A segunda variável selecionada refere-se ao grau de instrução do pessoal ocupado na área de assistência social, o qual, de forma análoga, subentende-se como indicativo poderoso para a mensuração da *expertise* dos técnicos e indivíduos envolvidos no trabalho e gestão da área. De fato, a relevância da formação em nível superior e de capacitação continuada dos profissionais da assistência social é reiteradamente destacada na NOB-RH do Suas.

A segunda subdimensão dos recursos humanos, denominada de vínculo/composição, presta-se tentativamente à mensuração do grau de comprometimento e rotatividade dos trabalhadores de assistência social em nível local, bem como seu adequado dimensionamento. Sua operacionalização assenta-se em dois indicadores.

O indicador de vínculo do pessoal ocupado na área de assistência social mensura o percentual de funcionários celetistas e/ou estatutários ocupados nas atividades de campo. Quanto maior a proporção de funcionários contratados nessas modalidades, tende a ser menor o rodízio de trabalhadores atuantes nessa seara.

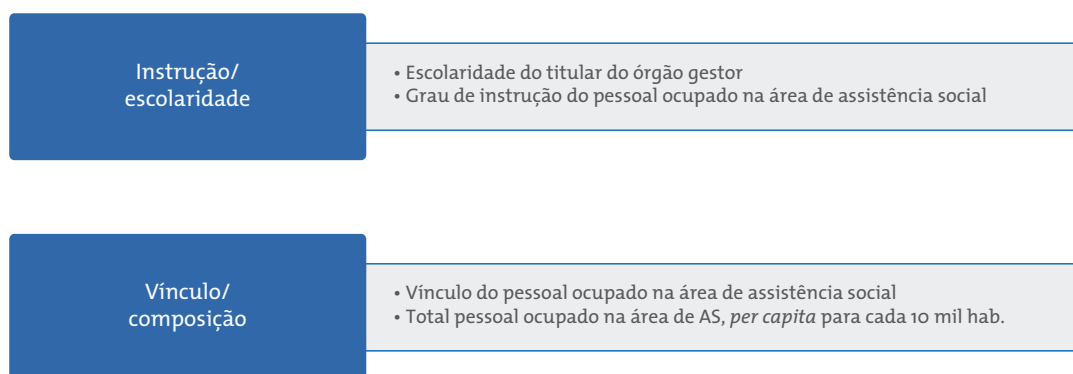
A rotatividade de profissionais pode constituir grave problema para a gestão de políticas, uma vez que tende a comprometer a estabilidade de atendimentos, o acúmulo de conhecimentos e o planejamento de uma forma geral. Por conseguinte, espera-se que municípios com proporção de funcionários com vínculos empregatícios mais estáveis, como celetistas ou concursados, apresentem melhores resultados em relação à administração.

Essa percepção coaduna-se com o princípio norteador da NOB-RH do Suas, a qual preceitua a formação progressiva de um maior número de servidores exclusivos para atuação na área de assistência social.

Nesse sentido, o segundo indicador também lida com uma proporção, dessa feita concernente ao dimensionamento da força de trabalho, por meio do número de funcionários da área para cada grupo de 10 mil habitantes, denominada total de pessoal ocupado na assistência social. Essa proporção é relevante porque permite a comparação entre os municípios por meio de uma escala comum, consubstanciada no denominador de grupos de 10 mil habitantes.

Uma visão geral da dimensão recursos humanos é apresentada na Figura 3.

Figura 3. Componentes da dimensão recursos humanos Tacgas



Fonte: Elaboração própria.

A última dimensão componente da Tacgas consiste nas atividades para gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a qual busca aferir a aderência das atividades desempenhadas nessa seara aos critérios de efetividade, eficiência e eficácia. Alternativamente, ao contrário das duas dimensões precedentes, pretende-se aqui mensurar a adequação não dos insumos, mas das atividades-meio em si perpetradas na assistência social a boas práticas de gestão.

Com esse intuito, fez-se uso de duas variáveis. A primeira é relativa à utilização de sistemas informatizados para gestão, monitoramento e avaliação, em função da percepção disseminada de que o uso de recursos tecnológicos como ferramenta de administração contribui para uma maior racionalidade, parametrização e celeridade na utilização de recursos, bem como potencializa a obtenção de resultados ótimos pelas políticas por meio de sua contínua revisão e aperfeiçoamento. Efetivamente, se as atividades de monitoramento e avaliação já constituem fatores relevantes nesse contexto,

pode-se dizer que sua consecução por meio de recursos tecnológicos potencializa seus respectivos efeitos benéficos.

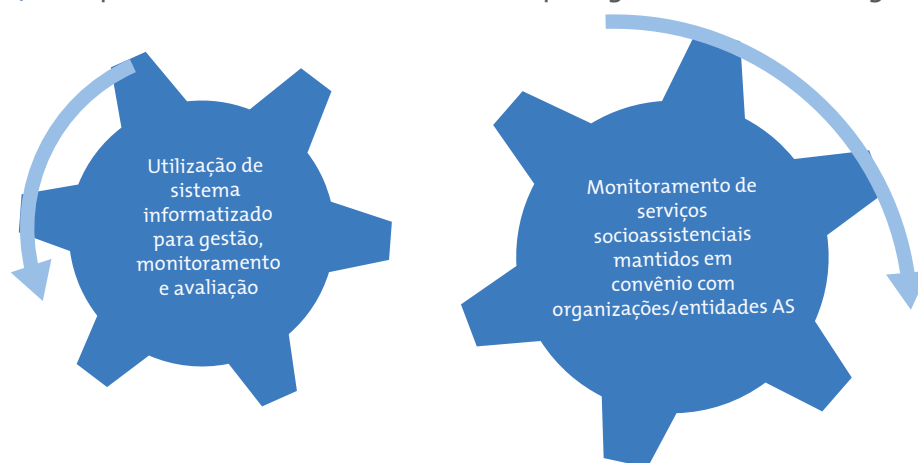
A segunda variável de operacionalização consiste no monitoramento de serviços socioassistenciais mantidos em convênio com organizações/entidades da assistência social. De fato, pode-se constatar que a estruturação dos programas e serviços das políticas públicas ocorre, frequentemente, com a parceria de organizações e/ou entidades privadas que detêm *expertise* na área.

De forma geral, essas parcerias são benéficas para a área, seja em função do envolvimento dos contratados com a temática, seja em potenciais ganhos de sinergia na oferta de serviços. Contudo, de maneira a se garantir a transparência e responsabilidade na gestão pública, evidencia-se ser necessário o acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas por esses parceiros.

Destarte, supõe-se que municípios nos quais esse acompanhamento é realizado tendem a apresentar melhores resultados no concernente à sua gestão, por causa da racionalização dos gastos e da exigência de resultados concretos. Também a relevância desse componente da Tacgas, ou seja, do monitoramento dos serviços socioassistenciais e da utilização de ferramental tecnológico para sua consecução, é reconhecida pela NOB/Suas, a qual reserva uma seção exclusiva do capítulo de instrumentos de gestão para a “gestão da informação, monitoramento e avaliação”.

Sinteticamente, a Figura 4 expõe um panorama da dimensão atividades para gestão do Suas.

Figura 4. Componentes da dimensão atividades para gestão do Suas – Tacgas



Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, a delineação das dimensões e sua estruturação por meio de suas subdimensões e variáveis constituintes assentou-se em justificativas e pressupostos plau-

síveis, com base na literatura e no arcabouço normativo aplicáveis. Destarte, cada elemento da Tacgas pretende mensurar variações no grau de capacidade de gestão dos municípios em assistência social.

A ponderação das opções de resposta para cada variável selecionada, por sua vez, privilegiou a uniformidade, com o escalonamento entre 0 e 1 em tantos intervalos equânimes quantas fossem as respostas possíveis para as variáveis. Analogamente, as três dimensões tiveram ponderação de um terço na Tacgas, e cada uma delas teve sua respectiva pontuação repartida igualmente em suas subdimensões constituintes.

As frequências de respostas a cada uma das variáveis incorporadas na Tacgas estão resumidas no Quadro 1, em que cabe ressaltar a exceção do grau de escolaridade do corpo técnico, cujo nível médio foi obtido por meio da agregação da pontuação obtida por cada profissional do município atuante na assistência social e subsequente cálculo da respectiva média aritmética para o conjunto.

Quadro 1. Variáveis selecionadas para Tacgas e frequências de resposta

Dimensão	Seção	Variável					Frequência		Peso da variável		Peso da seção		Peso da dimensão	
		Código		Descrição	Atributos									
		2009	2005		Descritor	Peso atribuído	N	%						
Institucional	Infraestrutura física	A2	A2	Caracterização do órgão gestor	Fundação pública	0,66	9	0,2	1,00	100%	0,33	33%	0,33	33%
					Secretaria municipal em conjunto com outra política	0,66	1.241	22,3						
					Secretaria municipal exclusiva	1,00	3.916	70,4						
					Setor subordinado a outra secretaria	0,33	142	2,6						
					Setor subordinado diretamente à chefia do executivo	0,66	252	4,5						
					Não tem estrutura	0,00	5	0,1						
		Subtotal								1,00	100%	100%		
	Legislação e instrumentos de gestão	A100	A25	Frequência do monitoramento do Plano Municipal de Assistência Social	Anual	0,15	2.146	38,6	0,50	50%	0,33	33%		
					Semestral	0,33	799	14,4						
					Trimestral	0,66	473	8,5						
					Bimestral	0,66	377	6,8						
					Mensal	1,00	915	16,4						
					Não é monitorado	0,00	467	8,4						
					Ignorado	0,00	5	0,1						
					Não aplicável	0,00	383	6,9						

Continua

Continuação

Dimensão	Seção	Variável					Frequência		Peso da variável		Peso da seção		Peso da dimensão		
		Código		Descrição	Atributos										
		2009	2005		Descritor	Peso atribuído	N	%							
Institucional	Legislação e instrumentos de gestão	A104	A12	Cadastramento único é realizado pelo órgão gestor	Sim	1,00	5.365	96,4	0,50	50%	0,33	0,33	0,33	0,33	
				Não	0,00	200	3,6								
		Subtotal							1,00	100%	100%				
	Recursos financeiros	A134	A48	Se o fundo é uma unidade orçamentária	Sim	1,00	4.972	89,3	0,50	50%	0,33	33%			
					Não	0,00	467	8,4							
					Não aplicável	0,00	126	2,3							
		A137	A52	Existência de definição legal de percentual do orçamento	Sim	1,00	1.258	22,6	0,50	50%					
					Não	0,00	4.307	77,4							
					Subtotal							1,00			100%
	Recursos humanos	Instrução/ escolaridade	A35	A72	Escolaridade do titular do órgão gestor	Ensino Fundamental completo	0,25	109	2,00	0,50	50%	0,50			50%
Ensino Fundamental incompleto						0,00	121	2,20							
Ensino Médio completo						0,50	1.156	20,80							
Ensino Médio incompleto						0,25	169	3,00							
Ensino Superior incompleto						0,66	733	13,20							
Ensino Superior completo						0,80	2.123	38,10							
Pós-Graduação						1,00	1.147	20,60							
Ignorado						0,00	3	0,10							
Não aplicável						0,00	4	0,10							
GrInstruc			GrInstruc (EF, EM, ES e PG)	Grau de instrução do pessoal ocupado na área de assistência social	Sem instrução	0,00	-	-	0,50	50%					
					Ensino Fundamental	0,33	-	-							
					Ensino Médio	0,66	-	-							
					Ensino Superior	1,00	-	-							
					Pós-Graduação	1,25	-	-							
					Subtotal							1,00	100%	100%	
Vínculo/ composição		Proporc1	Proporc1 (A74, A79, A73)	Vínculo do pessoal ocupado na área AS	Maior que 66%	1,00	1.697	30,50	0,50	50%					
					Entre 33 e 66%	0,66	1.790	32,20							
					Menor que 33%	0,33	1.495	26,90							
					Inexistente	0,00	583	10,50							
		Proporc5	Proporc5	Total do pessoal ocupado na área de AS, <i>per capita</i> – para cada 10 mil habitantes	Acima de 29,5	1,00	742	13,30	0,50	50%	0,50	50%			
					De 18,3 a 29,5 (exclusive)	0,75	986	17,70							
					De 12,2 a 18,3 (exclusive)	0,50	1.057	19,00							
					De 6,1 a 12,2 (exclusive)	0,35	1.641	29,50							
					Até 6,1 (exclusive)	0,20	1.097	19,70							
					Inexistente	0,00	42	0,80							
					Subtotal								1,00	100%	100%

Continua

Continuação

Dimensão	Seção	Variável				Frequência		Peso da variável		Peso da seção		Peso da dimensão	
		Código		Descrição	Atributos								
		2009	2005		Descritor	Peso atribuído	N	%					
Atividades para gestão do Suas	A246	A64	Utilização de sistema informatizado para gestão, monitoramento e avaliação	Sim	1	2.934	52,7	0,5	50%	1	100%	0,33	33%
				Não	0	2.631	47,3						
	A248	A69	Monitoramento de serviços socioassistenciais mantidos em convênio com organizações/ entidades AS	Sim	1	2.374	42,7	0,5	50%				
				Não	0	3.191	57,3						
	Subtotal								1,0	100%	100%	1,00	100%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE, Munic – Suplemento AS 2005 e 2009.

Resumidamente, a combinação das variáveis constantes no Quadro 1 poderia ser utilizada para obtenção de um índice sintético que permitisse o ordenamento dos municípios segundo sua maior ou menor pontuação no tocante à capacidade de gestão em assistência social.

Embora essa abordagem apresente vantagens, especialmente quando se pretende a utilização da classificação ordinal dos entes municipais para fins de recebimento de repasses ou outros tipos de benefícios, o presente estudo tem por objetivo, antes, a formulação de uma tipologia que sirva como eixo analítico para a composição de perfis ou arquétipos de municípios, de forma a sinalizar se a inversão de recursos deve se concentrar diretamente na oferta de serviços ou se o aporte prévio de recursos, não somente financeiros, para a melhoria da capacidade de gestão seria o mais recomendável.

Com esse intuito, empregou-se a metodologia de análise Grade of Membership (GOM), ou grau de pertencimento/pertinência, para a delimitação da quantidade de perfis relevantes (ou latentes) de municípios, definidos como agrupamentos de municípios com características semelhantes, neste caso, somente aquelas concernentes à capacidade de gestão em âmbito local na seara da assistência social.

O método GOM se baseia na teoria dos conjuntos nebulosos e, no âmbito das análises discriminantes, estrutura-se pela estimativa de verossimilhança do i -ésimo indivíduo na l -ésima categoria da j -ésima variável. Fundamentalmente, assenta-se em três pilares [Manton, Woodbury e Tolley (1994)]. Em primeiro lugar, na criação de perfis de referência, ou conjuntos de parâmetros puros, λ_{kjl} , que é a probabilidade (λ) da resposta (l)

à variável (j) no perfil (k), que nada mais é do que os tipos de resposta que caracterizam dado perfil latente.

Em segundo lugar, a estimativa, para cada caso da amostra, g_{ik} , de pertencimento (9) do indivíduo (i) ao perfil (k), que não tem caráter probabilístico, mas se refere especificamente às características apresentadas por cada indivíduo.

Por fim, distintamente de outros métodos, como a análise fatorial, a incorporação da heterogeneidade observada entre os casos no concernente às respostas para cada categoria de cada variável como uma componente específica do modelo.

Os graus de pertinência dos indivíduos constituem um conjunto nebuloso, e a função de máxima verossimilhança, dada pelo produto ($\sum g_{ik} \cdot \lambda_{kjl}$), é “maximizada” por rotações Varimax, admitindo-se que cada caso possa conter características de mais de um perfil latente, muito embora contenha características predominantes de pelo menos um deles.

A aplicação do método GOM tomou por base as categorias (l) e variáveis (j) constituintes da Tacgas para geração dos perfis latentes de referência. Como o objetivo primário consiste na caracterização dos municípios segundo seu respectivo grau de capacidade de gestão, tomou-se por base uma variável de controle que indicasse quantos perfis latentes deveriam ser gerados. Assim, tomou-se por base a divisão dos resultados da Tacgas em quintis, considerando a escala 0 a 1.

Destarte, o primeiro quintil constituiu-se de municípios com *score* da Tacgas até 0,2 e assim em diante, e o último quintil constituiu-se de municípios com *score* acima de 0,8. Os grupos latentes para os quais se deseja informação, portanto, são controlados por inserção entre cada quintil.

Para adequação do método GOM a essa escolha dos quintis como variável de controle, optou-se pela estruturação dos perfis Gamma, g_{ik} , pela variação PURE1. Nessa variação do método, os casos são correlacionados em função de seus respectivos *scores* de maneira crescente, ou seja, a organização prévia dos dados é realizada de modo que as maiores pontuações sejam dadas àquelas características que se pressupõe serem melhores, por exemplo, atribuir 1 à categoria existência de linha telefônica e ramal e 0,5 à categoria existência de apenas linha telefônica.

Optou-se pelo modelo GOM de classe única, no qual as variáveis de interesse são tratadas ao mesmo tempo no modelo. Contudo, apesar da robustez e refinamento quantitativos do método GOM, evidenciou-se que uma caracterização dos municípios diretamente por esse método seria de, relativamente, baixa inteligibilidade a um público mais amplo. Por conseguinte, optou-se por analisar as características de cada perfil latente fornecidas pelo método e transformá-las em requisitos normativos.

Assim, o enquadramento de cada ente seria resultante do teste de sua observância ao conjunto de requisitos mínimos para aquele perfil. Pragmaticamente, cada município seria primeiramente testado para ser verificado se adere ao perfil superior ou de maior capacidade de gestão. Em caso negativo, seria testada a aderência do ente ao perfil imediatamente inferior e assim sucessivamente, até sua eventual classificação, no caso dos municípios de gestão pouco estruturada, no perfil inferior ou nível de acesso.

O Quadro 2 explicita os cinco perfis delineados, denominados níveis de capacidade de gestão, ordenados de forma crescente segundo seu grau de estruturação na seara da assistência social.

Quadro 2. Níveis de capacidade de gestão em assistência social, conforme Tacgas

Dimensão	Subdimensão	Variáveis	Nível de acesso	Nível ascendente	Nível intermediário	Nível avançado	Nível referencial
Institucional	Infraestrutura física	Caracterização do órgão gestor	Não tem estrutura	Estrutura existente, mas não necessariamente exclusiva	Estrutura existente, mas não necessariamente exclusiva	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal exclusiva
		Frequência do monitoramento do plano municipal	Não efetua	Não efetua	Anual	Semestral/bimestral	Semestral/mensal
	Legislação e instrumentos de gestão	Cadastro único realizado pelo órgão gestor	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
		Se o fundo é uma unidade orçamentária	Não	Não	Sim	Sim	Sim
		Existência de definição legal de % do orçamento	Não	Não	Não	Não	Sim
Recursos humanos	Recursos financeiros	Existência de definição legal de % do orçamento	Não	Não	Não	Não	Sim
		Existência de definição legal de % do orçamento	Não	Não	Não	Não	Sim
	Instrução/escolaridade	Escolaridade do titular do órgão gestor	Ensino Médio incompleto ou inferior	Ensino Médio completo ou Superior	Ensino Superior completo	Ensino Superior completo	Pós-Graduação
		% ponderada do grau de instrução	Na média, Ensino Fundamental incompleto ou inferior	Na média, Ensino Fundamental completo	Na média, Ensino Médio incompleto	Na média, Ensino Médio incompleto	Na média, Ensino Médio completo
	Vínculo/composição	% de funcionários estatutários/celetistas	Abaixo de 10%	Acima de 10% (>100 mil habitantes) e acima de 15% (<100 mil habitantes)	Acima de 15% (>100 mil habitantes) e acima de 20% (<100 mil habitantes)	Acima de 20% (>100 mil habitantes) e acima de 25% (<100 mil habitantes)	Acima de 25% (>100 mil habitantes) e acima de 30% (<100 mil habitantes)
		% de funcionários ocupados na assistência social (per capita 10 mil habitantes)	Abaixo de 1% (>100 mil habitantes) e abaixo de 4% (<100 mil habitantes)	Acima de 1% (>100 mil habitantes) e acima de 4% (<100 mil habitantes)	Acima de 2% (>100 mil habitantes) e acima de 6% (<100 mil habitantes)	Acima de 3% (>100 mil habitantes) e acima de 8% (<100 mil habitantes)	Acima de 4% (>100 mil habitantes) e acima de 10% (<100 mil habitantes)

Continua

Continuação

Dimensão	Subdimensão	Variáveis	Nível de acesso	Nível ascendente	Nível intermediário	Nível avançado	Nível referencial
Atividades para gestão do Suas	Utilização de SI para gestão, monitoramento e avaliação		Não	Não	Não	Sim	Sim
	Monitoramento de convênios com órgãos/entidades		Não	Não	Não	Sim	Sim

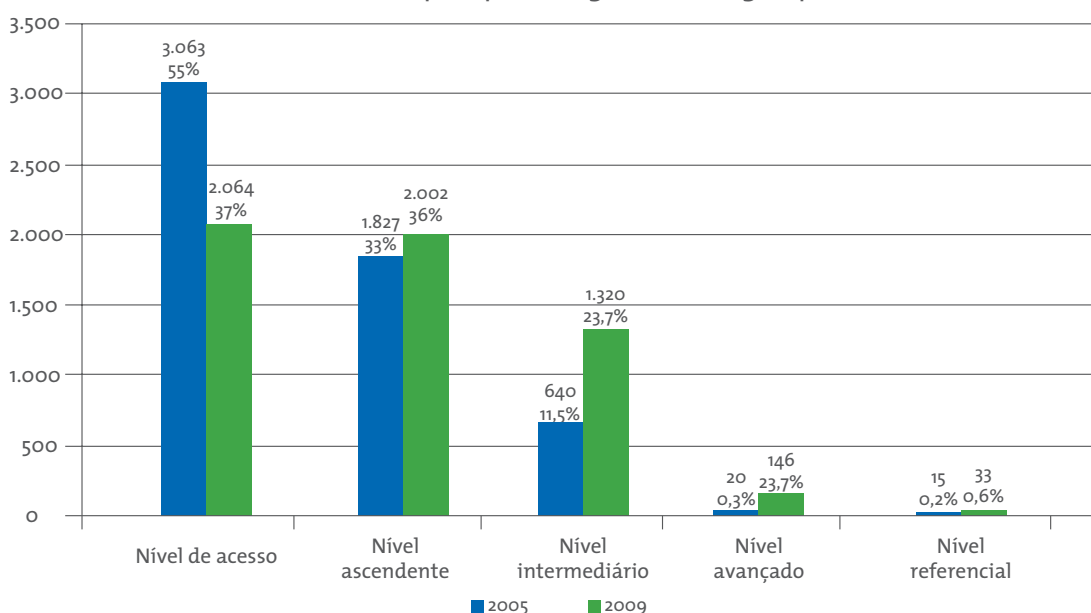
Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE, Munic – Suplemento AS 2005 e 2009.

CAPACIDADE DE GESTÃO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL E OFERTA DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Subsequentemente à formulação da tipologia em si, o passo seguinte elementar era contrapor-la à evolução recente do setor da assistência social e, em particular, à oferta de serviços socioassistenciais, a fim de aferir sua efetiva consistência no encadeamento teórico que balizou o processo, segundo o qual maior capacidade de gestão deveria colaborar para, ou viabilizar, o aumento da escala e diversificação da gama de serviços disponibilizados na seara da assistência social.

Ao se adotar o critério da Tacgas para classificação dos municípios, obteve-se um ordenamento em função da respectiva capacidade gerencial apurada. Com base nas cinco faixas de pontuação estabelecidas, o Gráfico 1 mostra a quantidade de municípios por nível, segundo comparação entre os anos de 2005 e 2009.

Gráfico 1. Quantidade de municípios por categoria da Tacgas, por ano



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE, Munic – Suplemento AS 2005 e 2009.

Observa-se que, para ambos os anos, existe uma concentração de municípios nos perfis de acesso e ascendente, mas com uma clara melhoria no período de 2005 a 2009, com a redução da participação dos municípios do perfil 1 de mais de 50% para 37%, e com a duplicação das localidades enquadradas no perfil 3, que de 11,5% passaram a representar 23,7% do total.

Na média, em 2005 os municípios estavam a meio caminho entre os níveis de acesso e ascendente, enquanto em 2009 já alcançavam o nível ascendente. Nos níveis superiores também houve melhora, mas estes ainda representam um pequeno percentual do total de municípios brasileiros.

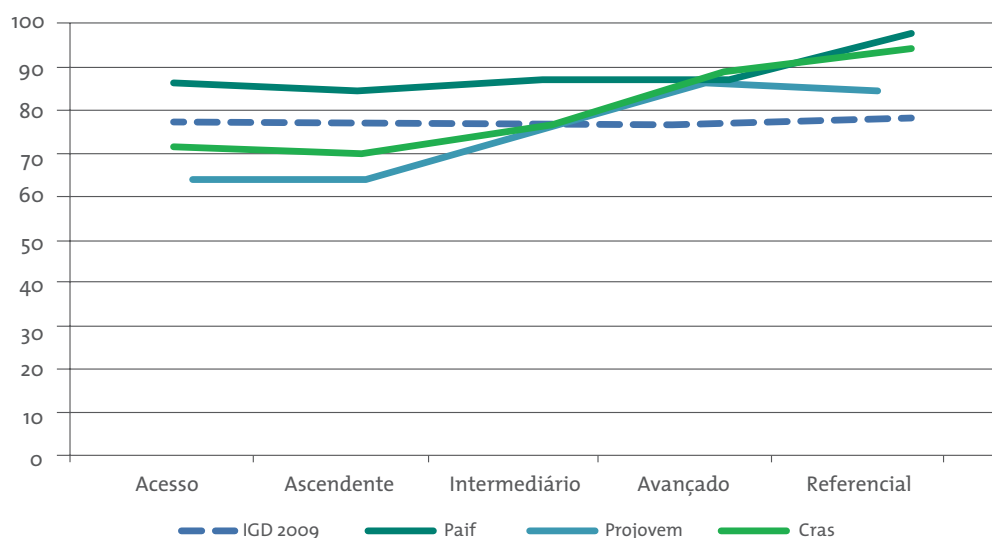
Esses resultados são consistentes quando analisados em perspectiva histórica se considerarmos que, em 2005, a assistência social como política pública sistêmica, consubstanciada no Suas, e no bojo do reconhecimento do acesso aos serviços organizados no âmago desse sistema como direitos sociais encontrava-se em fase de estruturação, uma vez que a própria Política Nacional de Assistência Social (Pnas) fora promulgada no ano anterior e a Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas) seria aprovada em 2005.

Em 2009, por outro lado, o Suas avançou a ponto de se encontrarem em curso os censos de suas duas unidades fundamentais, os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializada da Assistência Social (Creas), bem como seria aprovada naquele ano a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O Suas já abarcava então mais de cinco mil Cras e mil Creas, distribuídos em praticamente todo o território nacional, com diferentes serviços estruturados nos dois níveis de proteção social – básica e especial – financiados na modalidade inaugurada com o Suas na assistência social de transferência de recursos fundo a fundo, muito mais ágil e consistente do que a lógica anterior de repasses via convênios.

De fato, esse avanço foi generalizado e constatado em todas as dimensões abarcadas pela Tacgas, com exceção somente da subdimensão recursos financeiros, a qual registrou decréscimo em sua pontuação. Em particular, essa deterioração deveu-se fundamentalmente à redução de quase 60%, ou de 2.807 para 1.258 municípios que declararam não ter vinculação legal no orçamento municipal para a área de assistência social. Como o período de 2005 a 2009 coincide com a grande expansão dos investimentos federais para criação e consolidação do Suas, por meio dos pisos de proteção social básica e especial custeados via MDS, essa piora no comprometimento local de recursos pode indicar um efeito *crowding out* ou substitutivo imprevisto entre recursos federais aportados e esforço orçamentário local em assistência social.

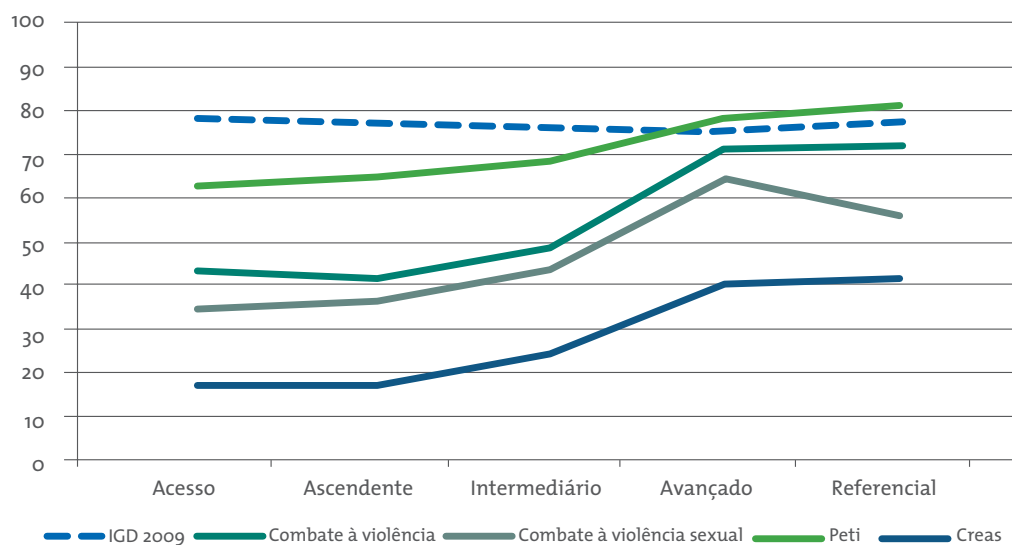
No concernente ao pressuposto de que a capacidade de gestão deve afetar a oferta de serviços, pode-se inicialmente verificar se realmente existe determinada correlação entre os níveis da Tacgas e o potencial de oferta de serviços socioassistenciais e ações correlatas. Acerca desse ponto, os gráficos 2, 3 e 4 fornecem informações importantes.

Gráfico 2. Percentual de oferta de serviços e unidades da proteção social básica, por nível Tacgas – 2009 (%)



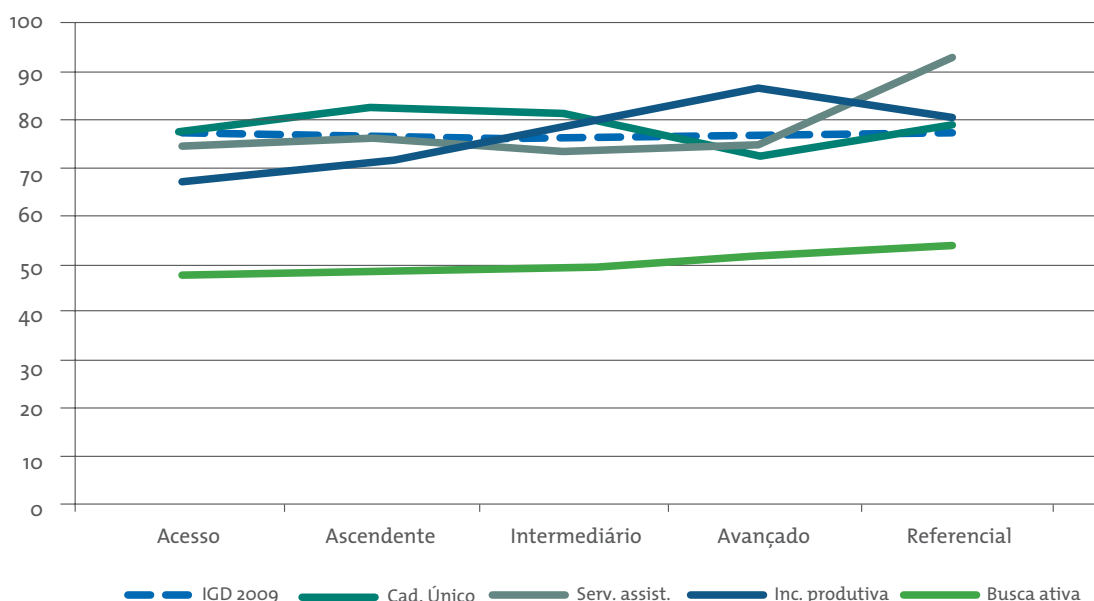
Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE, Munic – Suplemento 2009.

Gráfico 3. Percentual de oferta de serviços e unidades da proteção social especial, por nível Tacgas – 2009 (%)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE, Munic – Suplemento 2009.

Gráfico 4. Percentual de oferta e execução de serviços socioassistenciais, por nível Tacgas – 2009 (%)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de IBGE, Munic – Suplemento 2009.

Os gráficos anteriores contemplam, no eixo das ordenadas y, o percentual de municípios que ofertam os serviços elencados e, no eixo das abscissas x, o perfil ou nível de gestão da Tacgas. O cruzamento de ambos evidencia que, quanto melhor a capacidade de gestão em assistência social, maior é o percentual de oferta de serviços. Esse resultado se mantém independentemente da caracterização dos serviços, se pertencentes à proteção social básica, especial ou de caráter geral, conforme três gráficos anteriores, e é aderente aos propósitos da Tacgas, ao denotar uma substancial influência da capacidade de gestão na disponibilização e prestação efetiva de uma ampla gama de serviços socioassistenciais.

De fato, somente no caso da execução do Cadastro Único pela gestão municipal constata-se uma relativa constância em sua oferta pelos vários perfis de gestão, motivada pela sua quase universalização já àquela época,² o que reduziu o poder de discriminação dessa variável.

Ao analisarem-se os serviços de maior complexidade relativa, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), entre outros, constata-se que sua oferta se intensifica à medida que o nível de gestão da Tacgas aumenta. Isso sugere forte correlação entre qualidade da estrutura para gestão da assistência social e potencialidade de oferta de serviços de maior complexidade.

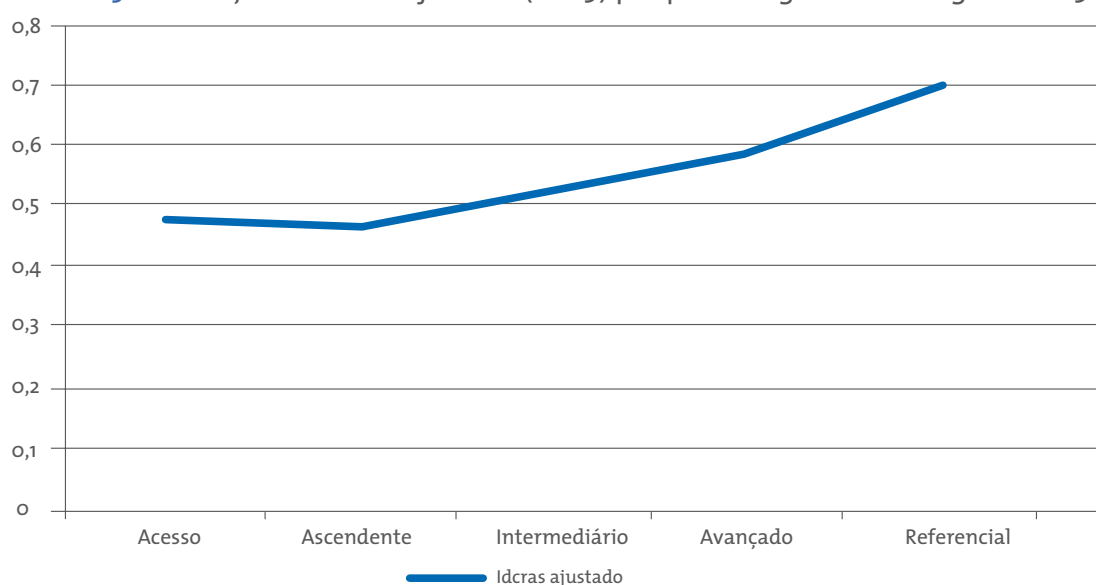
² De acordo com a Munic AS 2009, 5.365 municípios, entre os 5.565 municípios brasileiros, já operavam o Cadastro Único naquele ano, ou 96,4% do total.

Em adição, o gráfico revela maior sensibilidade e poder de discriminação da Tacgas para mensurar a oferta de serviços quando comparada ao Índice de Gestão Descentralizada (IGD), utilizado para aferir a qualidade da gestão no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF), o qual se mantém relativamente estável independentemente da gama de serviços socioassistenciais prestados pelo município.

Vale a pena cotejar as informações da Tacgas com outro indicador que tem, recentemente, sido adotado como ferramenta de auxílio para os processos de produção e implementação de políticas públicas na área social, em especial no âmbito da proteção social básica, que é o Índice de Desenvolvimento dos Centros de Referência de Assistência Social (Idcras). *Grosso modo*, este é um indicador sintético que avalia os Cras dos municípios brasileiros, atribuindo-lhes uma pontuação em função de dimensões de análise específicas.³ O Gráfico 5 apresenta o cruzamento de informações desse instrumento com os perfis de gestão da Tacgas.

As informações do gráfico indicam a existência de dada correlação entre a evolução do Idcras e o comportamento da Tacgas. Nos municípios enquadrados nos dois primeiros perfis, em média seus respectivos Cras situam-se nos estágios 4 e 5 entre os dez estágios de desenvolvimento destas unidades medidos pelo Idcras. Por seu turno, os Cras situados em municípios de perfil avançado ou referencial alcançaram respectivamente, em média, os estágios 6 e 7 do Idcras.

Gráfico 5. Pontuação do Idcras ajustado (2009) por perfil de gestão da Tacgas – 2009



Fonte: Elaboração própria.

³ Para mais detalhes sobre o Idcras, especialmente sua composição, dimensões e construção, vide *Monitoramento Suas: censo Cras 2008*. Brasília (DF): Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

Em suma, ao avançarmos por perfis de gestão municipal progressivamente melhores, constata-se uma presença cada vez maior em nível local, e, tão importante quanto, de melhor qualidade, deste equipamento crucial para a assistência social que é o Centro de Referência da Assistência Social (Cras).

Essa correlação se afigura relevante porque denota a influência potencial da capacidade de gestão não somente na gama e escala de serviços socioassistenciais ofertados, mas também na própria qualidade em sua disponibilização ou, ao menos, na estruturação adequada de insumos e atividades para sua consecução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou delinear uma nova tipologia para mensuração da capacidade de gestão municipal em assistência social no país.

A escolha da assistência social justifica-se por tratar-se da vertente mais recente do arcabouço de proteção social existente no Brasil, o qual se caracteriza por seu grande escopo, abarcando áreas como previdência, saúde e educação, e, concomitantemente, por sua basilar importância em função do seu foco em pessoas em condição de aguda vulnerabilidade social.

Por outro lado, comumente argumenta-se que uma prévia e mínima estruturação do aparato estatal deve ser efetivada para a consecução dos serviços públicos com qualidade. Nesse contexto, elaborou-se neste artigo a tipologia de capacidade de gestão em assistência social (Tagas), com o intuito de aferir a efetiva interação entre gestão e oferta de serviços socioassistenciais, como um eixo analítico relevante para qualificar e analisar a priorização de políticas socioassistenciais.

Os resultados revelaram-se condizentes com o preconizado nos âmbitos técnico e acadêmico especializados ao explicitar uma significativa correlação entre capacidade de gestão e oferta de serviços socioassistenciais. Destarte, investimentos destinados especificamente à melhoria da gestão, bem como sua consideração explícita no desenho e implantação de políticas, podem elevar consideravelmente sua eficácia e efetividade.

Contudo, faz-se necessário enfatizar dois aspectos para o correto emprego da tipologia em questão. Em primeiro lugar, a forte interação entre gestão e disponibilização de serviços de assistência social não exime a concorrência de outros fatores para a prestação desses serviços, até mesmo de caráter geral, como nível de atividade econômica e infraestrutura básica municipal. Secundariamente, o sentido de causalidade não está

estabelecido, e a própria demanda por serviços pode ensejar o estabelecimento, ainda que precário, de serviços para seu atendimento, que por seu turno demandam ou estimulam o aperfeiçoamento da gestão, em um processo de interações mútuas.

Não obstante, ao fim e ao cabo, a Tacgas mostrou-se consistente temporalmente, corroborando a importância das políticas desenvolvidas nos últimos anos no campo da assistência social. De fato, ao correlacionar-se forte e positivamente com a oferta de serviços, bem como ao abarcar diversos fatores preconizados pelo arcabouço normativo da assistência social, a Tacgas pode efetivamente subsidiar o direcionamento e a priorização da ação governamental, em especial na seleção de municípios para envolvimento prioritário de esforços para erradicação da miséria.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, out. 2004.

_____. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/Suas*. Brasília, jul. 2005.

_____. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/Suas)*. Brasília, 2007.

CASTRO, F. J. R. *Características espaciais necessárias ao CRAS para adequação às prescrições normativas no âmbito do Suas e à integração das políticas do MDS*. Brasília: MDS/UNESCO, 2007.

CASTRO, J. A. *Financiamento da educação: necessidades e possibilidades*. Brasília: Ipea, 2011.

CASTRO, J. A. et al. *Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Brasília: Ipea, 2008.

DRAIBE, S. Introdução. In: BARREIRA, M. C.; CARVALHO, M. C. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 15-42.

HAIR, J. F. et al. *Análise Multivariada de Dados*. 5.ed. Porto Alegre: Boockman, 2005.

JANNUZZI, P. M. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. *Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 1. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, jan.-jun. 2011.

MANTON, K. G.; WOODBURY, M. A.; TOLLEY, H. D. *Statistical applications using fuzzy sets*. New York: John Wiley, 1994. 312p.

MATOS, M. *Breve Manual sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas*. UFMG: Departamento de Ciência Política, mai. 2006.

PINHEIRO, D. S. Gasto Social Federal e Melhoria da Qualidade de Vida no Contexto do Modelo Orçamentário Federal Brasileiro. *Boletim regional, urbano e ambiental*, n. 5 (jun. 2011). Brasília: Ipea, Dirur, 2011.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. *Evaluation: A systematic approach*. 7.ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

Internações hospitalares evitáveis e a política de atenção básica no estado do Piauí: uma análise dos dados oficiais

Jorge Otávio Maia Barreto
*Inez Sampaio Nery**

* Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (UFPI) – curso de bacharelado em Direito da Christus Faculdade do Piauí – mestre e doutorando em Políticas Públicas (*e-mail*: jorge.piripiri@gmail.com); Departamento de Enfermagem da Universidade Federal do Piauí (UFPI) – Mestrado de Enfermagem (UFPI) – Mestrado e Doutorado em Políticas Públicas (UFPI) – doutora em Enfermagem (*e-mail*: ineznery.ufpi@gmail.com).

RESUMO

Medidas de desempenho podem ser obtidas com suporte em indicadores relacionados com condições afetadas pela política social. O acesso e a qualidade da atenção primária à saúde (APS) podem ser monitorados por meio de variáveis de mortalidade e morbidade, especialmente nas causas influenciadas pela presença da APS. O estado do Piauí apresentou, em 2010, cobertura populacional estimada de APS de 98,2%, no modelo da estratégia Saúde da Família. Avaliaram-se as internações hospitalares e óbitos por causas evitáveis na população de até cinco anos de idade com base em dados oficiais do Sistema Único de Saúde (SUS) dos anos de 2008 a 2010, enfocando as doenças diarreicas (CID-10). O Piauí registrou taxas elevadas de internação hospitalar por doenças diarreicas, bem como altos gastos anuais com essas internações hospitalares no período de 2008 a 2010, e os municípios com maior população apresentaram taxas mais elevadas e maiores gastos. Quanto aos óbitos de menores de cinco anos por doenças diarreicas, considerando sua evitabilidade e a elevada cobertura da estratégia Saúde da Família no estado, verificou-se serem frequentes mortes infantis ligadas a essas causas evitáveis. Estudos que aprofundem a avaliação do impacto da Saúde da Família sobre as condições de saúde infantil no Piauí, considerando também os determinantes sociais envolvidos, são necessários.

Palavras-chave: política de saúde; atenção primária à saúde; saúde infantil

ABSTRACT

Performance measures can be obtained with support on indicators related conditions affected by social policy. The access and quality of primary health care (PHC) can be monitored from variables of mortality and morbidity, especially in cases influenced by the presence of APS. The state of Piauí in 2010 had estimated population full coverage of PHC (98.2%), in the model of the Family Health Strategy. We evaluated hospitalizations and deaths from preventable causes in the population 5 years of age from official data from the Unified Health System, 2008-2010, focusing on diarrheal diseases (ICD-10). Piauí presents high rates of hospitalization for diarrheal diseases, as well as high annual spending on these hospitalizations in the period 2008-2010. The municipalities with larger populations had higher rates and higher expenses. Regarding the deaths of children under 5 years from diarrheal diseases, considering its full coverage and avoidance

of the Family Health Strategy in the state, found to be frequent child deaths linked to these preventable causes. Studies to further investigate the impact assessment of Family Health on child health conditions in Piauí, also considering the social determinants involved are needed.

Keywords: health policy; primary health care; child health

INTRODUÇÃO

Medidas de desempenho podem ser obtidas com suporte em indicadores ou marcadores relacionados com condições potencialmente afetadas pelas ações de uma política ou programa social [Jannuzzi (2002); Bonnefoy e Armijo (2005)]. O acesso e a qualidade da atenção primária à saúde (APS) podem ser monitorados por meio de variáveis de mortalidade e morbidade, mediante identificação e monitoramento dos óbitos e adoecimentos por causas potencialmente influenciadas pela presença da APS [Alfradique *et al.* (2009); Fernandes *et al.* (2009)]. A morbidade hospitalar e a mortalidade causada por condições sensíveis à APS consistem em um conjunto de problemas de saúde em princípio evitáveis mediante atenção ambulatorial acessível e com qualidade [Malta, Duarte e Almeida (2007); Fernandes *et al.* (2009)].

Partindo da percepção de que condições sensíveis à atenção primária à saúde se expressam na morbidade hospitalar e mortalidade em grupos populacionais com características específicas, os diagnósticos informados nos sistemas de internação hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS) e de informação sobre mortalidade, que utilizam a Décima Revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-10), podem subsidiar análises comparativas entre diferentes cenários municipais, especialmente quando as características socioeconômicas são pouco diferenciadas entre municípios, como no caso do estado do Piauí.

No Piauí, a cobertura populacional estimada da estratégia Saúde da Família alcançou, em 2010, 98,2% da população [Brasil (2011)]; ao mesmo tempo, os planos privados e públicos de saúde suplementar não abrangem mais do que 7% da população geral, sendo essa cobertura especialmente concentrada na capital, Teresina [ANS (2011)].

Com o objetivo de avaliar o aspecto específico das internações por causas evitáveis, em especial aquelas sensíveis à atuação da APS, exploraram-se as bases de dados oficiais do SUS, para identificar as internações hospitalares e óbitos infantis de residentes no Piauí, de 2008 a 2010, por causas ligadas às doenças diarreicas – segundo CID-10, diarreias e gastroenterites de origem infecciosa presumível e outras doenças infecciosas intestinais.

MÉTODOS

Com base em dados oficiais do Sistema de Internação Hospitalar (SIH) e dos dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram calculadas

as frequências, taxas (por 10 mil habitantes na faixa etária) e proporções das internações hospitalares em menores de cinco anos, agregando-se os municípios por faixas populacionais (até 10 mil, 10-20 mil, 20-50 mil, 50-100 mil e mais de 100 mil habitantes) no estado do Piauí, no período de 2008 a 2010. Verificaram-se também, ainda com base nos dados do SIH, os valores gastos pelo SUS com internações hospitalares pelas mesmas causas diarreicas, segundo estratos populacionais agregados no mesmo período. Os resultados foram dispostos em tabelas.

RESULTADOS

Os resultados mostram que a maior parte dos municípios piauienses tem menos de 10 mil habitantes (Tabela 1) e que, somando os municípios com menos de 50 mil habitantes, estes correspondem a 97,8% das unidades municipais do estado.

Tabela 1. Municípios por faixas populacionais, Piauí (2010)

Faixas populacionais	n*	%
Até 10 mil habitantes	164	73,2
10-20 mil habitantes	35	15,6
20-50 mil habitantes	20	8,9
50-100 mil habitantes	3	1,3
Mais de 100 mil habitantes	2	0,9
Total	224	100,0

Fontes: IBGE, para dados populacionais; e SIHD/DATASUS/MS, para dados sobre internações hospitalares.

* n = frequência.

Por outro lado, a população geral e menor de cinco anos está distribuída como se vê na Tabela 2, com pouco menos de um terço da população nos municípios com menos de 10 mil habitantes e um pouco mais de 35% nos municípios de 10-50 mil habitantes. Note-se que os dois municípios que contam com mais de 100 mil habitantes – um deles a capital, Teresina – equivalem a 30,8% da população geral do estado.

A população menor de cinco anos se encontra distribuída de forma similar à população geral, mas com ligeiros desvios nos municípios com maiores populações, como se observa nos municípios de 50-100 mil e com mais de 100 mil habitantes, nos quais a proporção da sua população na faixa etária menor de cinco anos é inferior à sua participação na população geral.

Tabela 2. População geral e na faixa etária menor de cinco anos nos municípios por faixas populacionais municipais, Piauí (2010)

Faixas populacionais	População geral		População < 5 anos	
	n*	%	n*	%
Até 10 mil habitantes	862.755	27,7	70.917	28,6
10-20 mil habitantes	477.604	15,3	40.481	16,4
20-50 mil habitantes	625.128	20,0	51.972	21,0
50-100 mil habitantes	192.938	6,2	13.925	5,6
Mais de 100 mil habitantes	959.935	30,8	70.236	28,4
Total	3.118.360	100,0	247.531	100,0

Fontes: IBGE, para dados populacionais; e SIHD/DATASUS/MS, para dados sobre internações hospitalares.

* n = frequência.

A Tabela 3 mostra que as taxas de internação hospitalar na faixa etária de menores de cinco anos por doenças diarreicas sofreram significativa variação positiva entre 2008 e 2010, observando-se que, em todos os estratos populacionais, as taxas de internação aumentaram no período, embora a frequência tenha reduzido. Isso indica que a realização do Censo Demográfico em 2010 [IBGE (2011)] forneceu uma população de idade inferior a cinco anos menor do que havia sido estimado para os anos de 2008 e 2009, alterando, para cima, as taxas de internação hospitalar nessa faixa etária. Verifica-se que os municípios com menos de 10 mil habitantes apresentam as menores taxas e os municípios com 50-100 mil habitantes, as maiores, embora todas as taxas observadas sejam altas.

Tabela 3. Frequência (n), taxa (Tx) e proporção (%) das internações hospitalares por doenças diarreicas* em menores de cinco anos, por 10 mil habitantes na faixa etária, por faixas populacionais municipais, Piauí (2008-2010)

Faixas populacionais	2008			2009			2010		
	n	Tx	%	n	Tx	%	n	Tx	%
Até 10 mil habitantes	1.613	171,2	19,4	1.232	135,7	17,9	1.448	204,1	18,3
10-20 mil habitantes	1.795	326,6	21,6	1.391	260,5	20,2	1.662	410,5	21,0
20-50 mil habitantes	2.280	355,3	27,5	2.015	322,9	29,3	2.435	500,8	30,8
50-100 mil habitantes	966	550,1	11,6	845	478,7	12,3	939	658,8	11,9
Mais de 100 mil habitantes	1.650	240,5	19,9	1.397	217,9	20,3	1.416	257,7	17,9
Total	8.304	260,5	100,0	6.880	218,1	100,0	7.900	186,0	100,0

Fontes: IBGE, para dados populacionais; e SIHD/DATASUS/MS, para dados sobre internações hospitalares

* Diarreia e gastroenterite de origem infecciosa presumível e outras doenças infecciosas intestinais.

Os totais dos valores gastos com as internações hospitalares por doenças diarreicas em menores de cinco anos do Piauí, de 2008 a 2010, pouco variaram (4%), entretanto, hou-

ve crescimento do gasto com essas internações em todas as faixas populacionais, exceto nos municípios com menos de 10 mil e naqueles com mais de 100 mil habitantes. Os maiores incrementos foram observados em municípios com 20-50 mil habitantes, como se vê na Tabela 4.

Tabela 4. Valores pagos pelo SUS por internações hospitalares por doenças diarreicas* por faixas populacionais municipais, Piauí (2008-2010)

Faixas populacionais	2008		2009		2010	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Até 10 mil habitantes	498.643,61	19,2	418.830,30	17,8	486.869,77	18,1
10-20 mil habitantes	552.072,09	21,3	464.585,96	19,7	566.774,25	21,1
20-50 mil habitantes	699.853,84	27,0	687.026,18	29,2	816.369,05	30,4
50-100 mil habitantes	303.086,67	11,7	290.438,35	12,3	321.243,70	11,9
Mais de 100 mil habitantes	540.138,23	20,8	494.108,42	21,0	498.137,73	18,5
Total	2.593.794,44	100,0	2.354.989,21	100,0	2.689.394,50	100,0

Fontes: IBGE, para dados populacionais; e SIHD/DATASUS/MS, para dados sobre internações hospitalares.

* Diarreia e gastroenterite de origem infecciosa presumível e outras doenças infecciosas intestinais.

Assim, é possível afirmar que o maior número e as maiores taxas de internações hospitalares do SUS por doenças diarreicas em menores de cinco anos no período de 2008 a 2010 foram registrados nos municípios de médio porte, com populações de 20-50 mil e 50-100 mil habitantes, assim como os maiores gastos com essas internações evitáveis. É importante lembrar também que existem apenas 23 municípios nessas faixas populacionais, correspondendo a 26,2% da população geral e 26,6% da população menor de cinco anos, em 2010.

Tabela 5. Frequência (n) e percentual de óbitos em menores de cinco anos por doenças diarreicas* por faixas populacionais municipais, Piauí (2008-2010)

Faixas populacionais	2008		2009		2010	
	n	%	n	%	n	%
Até 10 mil habitantes	16	34,8	10	37,0	5	19,2
10-20 mil habitantes	7	15,2	7	25,9	3	11,5
20-50 mil habitantes	11	23,9	5	18,5	8	30,8
50-100 mil habitantes	2	4,3	2	7,4	1	3,8
Mais de 100 mil habitantes	10	21,7	3	11,1	9	34,6
Total	46	100,0	27	100,0	26	100,0

Fontes: IBGE, para dados populacionais; e SIHD/DATASUS/MS, para dados sobre internações hospitalares.

* Diarreia e gastroenterite de origem infecciosa presumível e outras doenças infecciosas intestinais.

Outro aspecto importante verificado foi a mortalidade de crianças menores de cinco anos por causas ligadas às doenças diarreicas (diarreias e gastroenterites de origem in-

fecciosa presumível e outras doenças infecciosas intestinais). Observou-se a redução geral do número de óbitos em menores de cinco anos por doenças diarreicas em todos os estratos populacionais, mas especialmente nos municípios menores, com menos de 10 mil habitantes, conforme mostra a Tabela 5, na qual também se observa que as menores reduções no período se deram nos estratos de municípios com 20-50 mil habitantes e naquele com mais de 100 mil.

DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta breve avaliação, ainda superficial, mostrou que os municípios do Piauí registram elevadas taxas de internação hospitalar por doenças diarreicas e que os valores anualmente gastos com essas internações evitáveis pela atenção ambulatorial oportuna, acessível e com qualidade, sofreram poucas alterações no período de 2008 a 2010. Os municípios maiores parecem tender a apresentar maiores taxas, talvez em face da presença de serviços hospitalares, que não ocorre nos municípios de menor porte, e, embora esta análise tenha utilizado dados de internação hospitalar por local de residência, essa condição poderia influenciar na frequência dessas internações.

Quanto aos óbitos de menores de cinco anos por doenças diarreicas, embora pareçam ser de pequeno volume, deve-se considerar que estes são evitáveis, não se justificando, mesmo diante da redução observada em sua ocorrência, sobretudo considerando que o Piauí apresenta cobertura de Saúde da Família estimada em 98,2%.

A principal limitação desta análise é a utilização dos agregados de municípios por porte populacional. Efetivamente, não se permitiu identificar individualmente situações municipais diferenciadas, pois, ao utilizar a média para as variáveis analisadas, incorporam-se os melhores e piores resultados em cada estrato populacional como homogêneos. No entanto, a limitação não invalida o esforço de reconhecimento das tendências gerais quanto às transferências federais do SUS e das Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária (ICSAP) entre municípios com populações diferentes no Piauí, dado que as comparações entre estratos populacionais pressupõem características assemelhadas nesse aspecto entre os municípios que integram cada estrato.

São necessários estudos adicionais para aprofundar o conhecimento sobre a dinâmica entre a política de saúde e os determinantes sociais que atuam sobre a qualidade de vida da população de até cinco anos de idade no Piauí, a fim de delimitar os impactos da estratégia Saúde da Família no estado.

REFERÊNCIAS

- ALFRADIQUE, M. E. *et al.* Internações por condições sensíveis à atenção primária: a construção da lista brasileira como ferramenta para medir o desempenho do sistema de saúde (Projeto ICSAP – Brasil). *Cadernos de Saúde Pública*, v. 25, n. 6, p. 1.337-49, 2009.
- ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. *Dados e indicadores do setor*. Brasília: ANS/Brasil. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/materiais-para-pesquisas/perfil-do-setor/dados-e-indicadores-do-setor>>. Acesso em: 27 ago. 2011.
- BONNEFOY, C.; ARMIJO, M. *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago do Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2005.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Página do Departamento de Atenção Básica*. Brasília. Disponível em: <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/historico_cobertura_sf.php>. Acesso em: 23 ago. 2011.
- FERNANDES, V. B. L. *et al.* Internações por condições sensíveis. *Revista de Saúde Pública*, v. 43, n. 6, p. 928-936, 2009.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censos Demográficos: Sinopse do Censo Demográfico de 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=pi&tema=sinopse_censodemog2010>. Acesso em: 30 abr. 2011.
- JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan.-fev. 2002.
- MALTA, D. C.; DUARTE, E. C.; ALMEIDA, M. F. Lista de causas de mortes evitáveis por intervenções do Sistema Único de Saúde do Brasil. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 16, n. 4, p. 233-244, 2007.

Street-level bureaucrats e políticas públicas: uma análise do processo de implementação a partir do Programa Estrutural em Áreas de Risco da prefeitura de Belo Horizonte

*Josiane Bragato**

* Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), pesquisadora da Fundação João Pinheiro com a pesquisa: “Políticas Urbanas e Instituições Participativas”, sob coordenação da professora doutora Flávia de Paula Duque Brasil. E-mail para correspondência: josybragato@hotmail.com.

RESUMO

A maior parte da atenção pública e da energia política se concentra nos momentos e nas decisões relativas à formulação de novas políticas públicas, à avaliação e aos regulamentos, ou à reforma destes [Pires (2009a)]. Pouco se sabe sobre o efeito das decisões, práticas, comportamentos e discricionariedade dos burocratas de rua (ou implementadores) nos resultados das políticas públicas. Existiria, por exemplo, alguma relação entre estilos de implementação adotados por esses agentes e os resultados de uma política?

O objetivo deste estudo é mostrar como agem esses burocratas e os possíveis impactos de suas ações na implementação das políticas, nos clientes e na agência. Estudamos a atuação dos técnicos implementadores do Programa Estrutural em Áreas de Risco, da Prefeitura de Belo Horizonte, Minas Gerais. A metodologia consistiu na aplicação de entrevistas semiestruturadas e na observação participante. Por último, destacamos os resultados mais proeminentes encontrados e as conclusões mais gerais sobre a atuação discricionária da burocracia de rua estudada.

Palavras-chave: *street level bureaucrats*; políticas públicas; implementação de políticas públicas; Programa Estrutural em Áreas de Risco

ABSTRACT

Most of the public attention and energy policy focuses on moments and decisions relating to the formulation of new public policies, evaluation and regulations, or reform these [Pires (2009a)]. Little is known of the effect of the decisions, practices, behaviors and discretion of street level bureaucrats (or implementers) on the outcome of public policy. There would be, for example, a relationship between implementation styles adopted by bureaucrats and the results of a policy? The objective of this study is to show how these bureaucrats act and the possible impacts of their actions for implementation, and agency clients. We study the performance of the technical implementers of the Program in Structural Risk Areas, the Municipality of Belo Horizonte, Minas Gerais. The methodology consisted of applying structured interviews and participant observation. Finally, we emphasize the most prominent results and founded more general conclusions about the performance of discretionary bureaucracy street studied.

Keywords: *street level bureaucrats*; public policies; implementation of public policies; Program in Structural Risk Areas

INTRODUÇÃO

A análise de políticas públicas é um instrumento importante para promoção da aprendizagem organizacional, avanço dos resultados dos programas, melhoria da eficiência do gasto público e da qualidade da gestão, transparência e *accountability* [Winter (2003); Barret (2004)]. É fato que a maior parte da atenção pública e da energia política se concentra nos momentos e nas decisões relativas à formulação de novas políticas públicas, à avaliação e aos regulamentos (ou à reforma destes).

Todavia, sabe-se pouco sobre o efeito das decisões, das práticas e dos comportamentos de agentes burocráticos sobre os resultados das políticas públicas, se existiria, por exemplo, alguma relação entre estilos de implementação adotados por esses agentes e os resultados de uma política. De acordo com Pires (2009b), quando se observa mais de perto a implementação de algumas das políticas, não é incomum constatar-se que os resultados de uma mesma política implementada, em um mesmo local (país, estado ou município), por uma mesma organização, são heterogêneos – isto é, os objetivos formais ou iniciais de uma política não são alcançados da mesma forma em todos os lugares.

Há, assim, uma lacuna nos estudos empíricos entre a fase da implementação e os diversos elementos e fatores que a influenciam, muito embora alguns trabalhos pioneiros busquem trazer o olhar para as *policy networks* [Marques (2003); Pavez (2006)], para a importância da aprendizagem e do conhecimento [Faria (2003)], ou para a incorporação de valores e a discricionariedade dos burocratas [Lotta (2006; 2010); Meier e O'toole (2005); Pires (2008; 2009b)].¹

Nesse bojo, destacam-se dois modelos básicos de análise da implementação: *top-down* e *bottom-up*. O modelo *top-down* foca nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre a política e a administração, atribuindo importância ao controle e à hierarquia. Predomina um ideal normativo de colocar a política pública em ação. Nessa corrente, as decisões são controladas de cima para baixo, ou seja, a política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com os objetivos propostos por quem detém o poder de decisão. O foco, nesse caso, está no desenho da política formulada, na coerência e legitimidade do processo decisório que deu origem à proposta, na concepção de arranjo burocrático (sistema) e na coincidência entre *outputs* (metas e resultados esperados) e *outcomes* (resultados obtidos). O papel dos estudos de implementação, portanto, era identificar as causas dos problemas na execução e sugerir formas de obter acordo entre as ações implementadas e os objetivos

¹ Souza (2003). A autora faz uma breve revisão da literatura sobre o tema, apresentando as principais vertentes teóricas desse campo.

da política – como controle dos agentes, aumento da coordenação, aprimoramento das formas comunicacionais, entre outros [Oliveira (2009)].

Para os adeptos da visão *top-down*, a implementação começa onde a *politics* (política) acaba, ou seja, é um processo que coloca os programas políticos em prática. Assim, a implementação é a habilidade de criar ligações na cadeia causal para obter os resultados desejados. Nesse modelo, não há espaço para a discricionariedade por parte dos implementadores, os planos serão implementados exatamente como foram concebidos por seus formuladores [Pressman e Wildavsky (1973)].

Por sua vez, o modelo *bottom-up* observa o processo de criação de política como um *continuum*, no qual há modificações em todo o processo de traduzir as intenções em ações. O pressuposto é que o processo de implementação transforma e adapta as políticas originais. Propõe, assim, um olhar longitudinal em que se analisam a origem da política, suas mudanças ao longo do processo em todos os níveis e quando o programa foi substancialmente alterado. O foco aqui, portanto, está no processo de implementação da política pública, com atenção para as circunstâncias nas quais se dá o trabalho na ponta do processo, ou seja, nas ações *street-level*, em uma análise do ponto de vista de baixo para cima. Destarte, a população afetada pela política e os agentes do Estado em contato com ela (os chamados *street-level bureaucrats*, ou burocratas de rua) poderiam e deveriam influenciar de forma mais intensa o processo de planejamento de políticas públicas [Majone (1995)]. Observa-se, portanto, a implementação não somente em termos de efetuar a política, mas também analisando o que realmente acontece em processo, compreendendo *como* e *por quê*. Os pontos centrais de análise são: o que é feito, o comportamento ou as ações dos grupos e o grau em que as ações se relacionam com a política pública. Sendo assim, a implementação passa a ser vista como uma série de responsabilidades, desde o comprometimento ideológico até as pressões ambientais ou as pressões de outros grupos que influenciam ou controlam a ação [Barret e Fuged (1981)].

Não obstante, considera-se que os programas constituem diferentes coisas para diferentes atores, como objetivos, recursos disponíveis, atores necessários, resultados, entre outros, havendo, portanto, espaço para a discricionariedade na implementação. Em vez de questionarem *se* uma política havia sido implementada, comparando seus resultados com seus pressupostos, os estudos de implementação começaram a analisar *o que*, e *como*, acontecia na base, buscando identificar fatores que influenciavam a ação e o comportamento [Lotta (2010)].

Nessa linha, um trabalho pioneiro é o *Street-Level Bureaucracy*, de Lipsky. (1980). O autor afirma que os burocratas de rua (*street-level bureaucrats*) sabem exatamente o que

acontece e o que seria melhor para que os resultados da política fossem alcançados, incrementando os ganhos de eficácia e eficiência, além de promover a gestão democrática dos programas, a partir do uso da discricionariedade,² imprescindível às ações desses agentes no processo de implementação. Para Lipsky (1980), burocratas de rua são os funcionários que trabalham diretamente em contato com os usuários dos serviços públicos, por exemplo, professores, oficiais da polícia, assistentes sociais, profissionais da saúde, entre outros. Nesse trabalho pioneiro, o autor enfatiza a importância de estudar esses burocratas, afirmando que estes são o foco da controvérsia política, ao passo que são pressionados pelas demandas de serviços para aumentar a efetividade e a responsabilidade (*accountable*), ao mesmo tempo em que são pressionados pelos cidadãos para aumentar a eficiência e eficácia.

São esses burocratas na linha de frente das políticas de governo que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais, tendo em vista que interagem continuamente com a população em seu trabalho. São os responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o governo e o cidadão [Arretche (2011)].

Para Hill (2003), embora haja reconhecimento de que a autonomia das burocracias existe, a própria noção de discricionariedade não é incorporada às análises e acaba sendo observada apenas como um resíduo, que deve ser eliminado ou resolvido para permitir o controle e a coordenação. Para o autor, os estudiosos deveriam focar também no entendimento que os implementadores têm sobre as políticas públicas e como implementá-las.

A literatura sobre burocracia revela que as decisões dos agentes implementadores e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho transformam-se efetivamente na política pública que implementam em nome de suas organizações [Silverman e Jones (1976); Lipsky (1980); Silbey (1984); Wilson (1989); Prates (2000); Hill (2003); Barret (2004)]. Parafraseando Lipsky (1980), a hipótese é que os agentes burocratas “criam” a regulamentação que são responsáveis por implementar. Ou seja, suas ações acabam tornando-se o comportamento da agência pela qual respondem e a qual representam.

Os burocratas de rua, então, desenvolvem um conjunto de estratégias que serão postas em ação de acordo com o tipo de demanda existente. Eles podem “calcular” a quan-

² Embora a discricionariedade mostre-se inevitável no trabalho dos agentes implementadores, a literatura revela que níveis muito altos de discricionariedade (sem controle) representam um claro dilema: a mesma autonomia que permite que esses agentes atuem de modo criativo, adaptando exigências legais a situações reais, cria oportunidade para baixa responsabilidade (*accountable*), resistência à mudança e propensão à fragmentação organizacional e à corrupção [Kaufman (2006); Davis (1969); Lipsky (1980); Winter (2003)]. No entanto, o comprometimento deles pode ser positivo para o processo de implementação, reforçando ou incrementando os resultados alcançados pelas políticas em andamento, em função de aspectos ideológicos ou valorativos, impossíveis de serem neutralizados nesses implementadores e explicados pela trajetória da execução de seu trabalho [Lipsky (1980)].

tidade de esforço/dispêndio em função do nível de trabalho ali executado, bem como alterar procedimentos rotineiros ou regras operacionais em função do aprendizado cotidiano acumulado ao longo do tempo de serviço, ou ainda em função da quantidade de especialização em executar determinadas tarefas ou rotinas, incrementando os ganhos de eficácia e eficiência para eles e para sua organização [Lipsky (1980)].

De acordo com Lipsky (1980), o fenômeno da burocracia de rua é marcado por dilemas que surgem da tentativa dos burocratas de tornar mais compatíveis os objetivos de suas agências e os recursos disponíveis com os próprios compromissos e preferências. Na execução de suas funções, esses burocratas se deparam com uma série de fatores que podem causar tensões na postura do serviço. Eles tentam fazer um bom trabalho de alguma forma, mas é impossível realizá-lo em termos ideais, dadas as circunstâncias incertas que marcam as condições de trabalho em burocracias de rua e sob as quais executam os seus serviços.

O burocrata de rua, inevitavelmente, tem que tomar decisões “na hora” sobre a prestação do serviço público: conceder benefícios, aplicar sanções, determinar a elegibilidade e mediar diversos aspectos do relacionamento entre os cidadãos e o Estado. É esperado que esses profissionais, que trabalham entre os limites da organização e o ambiente externo, exerçam poder discricionário em seu campo, mas eles não deixam de estar formalmente circunscritos pelas regras e por supervisão relativamente fechada [Lipsky (1980); Hassard (1990); Hill (2003)].

Acerca da temática, Pressman e Wildavsky (1973), Gun (1978), Sabatier e Mazmanian (1979) e Lipsky (1980) identificam os seguintes fatores que impactam as ações dos burocratas:

- Existe falta de clareza nos objetivos das políticas públicas e na definição da função, o que leva a interpretações diferentes na ação.
- Muitos atores e agências são envolvidos na implementação, o que causa problemas de coordenação e comunicação.
- Os valores inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre os atores e agências geram diferentes motivações para implementação.
- A relativa autonomia das agências de implementação limita o controle administrativo.
- A escassez de recursos leva a ter que criar mecanismos cognitivos para decidir a escolha dos clientes.
- Conflitos entre as metas orientadas aos clientes e as metas com foco no social ou coletivo: até que ponto as políticas devem olhar os indivíduos, ou até que ponto

devem olhar para as questões coletivas ou sociais.

- Conflitos entre as metas orientadas aos clientes e as metas organizacionais: até que ponto os burocratas devem dar tratamento individual ao cliente ou devem criar processos de rotinização que respondam às demandas coletivas.
- Conflitos entre as metas da agência e expectativas dos papéis do burocrata: nascem da expectativa do público em relação aos trabalhos, das expectativas dos próprios burocratas e das expectativas das políticas.

Nessa ótica, a discricionariedade desses agentes burocratas consiste em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios, além das sanções fornecidas por sua agência. Desse modo, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão e normas comunitárias e administrativas, eles ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e como inseri-las nas práticas da implementação [Pires (2008)].

O olhar para a atuação desses burocratas passa, portanto, pelo reconhecimento e pela compreensão de como constroem suas ações, considerando que fazem parte de uma estrutura institucional e programática e, ao mesmo tempo, que têm o poder de implementar as políticas públicas. De acordo com Arretche (2001), há uma grande distância entre os objetivos, que incluem desde o desenho concebido originalmente pelos formuladores de políticas públicas até a tradução de tais concepções em intervenções públicas. Essa distância diz respeito às contingências da implementação, explicadas, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam. Para a autora, um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões entre diferentes agentes, mas a implementação efetiva é sempre realizada com base nas referências que os burocratas implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções.

Nessa perspectiva, reconhece-se a existência de normas e regras que determinam as práticas, bem como a de uma administração que controla o exercício desses agentes. Entretanto, ainda que as organizações apresentem um esforço para moldar a ação dos indivíduos, elas não são fatores determinantes para isso. Como enfatiza Arretche (2001), a diversidade nos contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados inteiramente diversos em realidades diferentes. Quer dizer, as instituições impactam as práticas, mas os valores, as referências, as pessoas e os contextos também impactam as instituições.

É preciso analisar a rotina dos burocratas de rua e suas respostas subjetivas para superar as dificuldades de seus trabalhos caso se deseje compreender o contexto de funcionamento da agência e as relações sociais que ali são construídas e reconstruídas diariamente [Lipsky (1980)].

De acordo com Meier e O'toole (2006), questões motivacionais, valorativas e ideológicas, que permeiam suas ações no relacionamento com a instituição e a demanda atendida por seus serviços, devem, imprescindivelmente, ser consideradas quando se deseja entender o processo implementativo da política pública, bem como seus resultados.

Sendo assim, a inserção dos agentes burocratas como foco de análise nas políticas públicas significa considerar que essas políticas são realizadas a partir da interação de diversos atores que transformam os processos. Parte de um exame da dinâmica interativa que há por trás das políticas públicas é revelar a “caixa-preta” na linha de execução de uma política. Nessa ótica, o cenário que envolve a burocracia de rua nos sugere que, a fim de compreender o comportamento organizacional, bem como a política pública, é preciso dar atenção às circunstâncias enfrentadas e às interpretações e estratégias criadas pelos burocratas de rua na implementação.

Assim, o objetivo do presente trabalho³ é mostrar como agem os burocratas de rua, o que influencia e constrange suas ações e discricionariedade e quais as possíveis consequências desses fatores para a implementação e para sua clientela e/ou usuários. Trata-se de uma tentativa de identificar como esses atores respondem às situações práticas cotidianas recorrentes do seu trabalho combinadas às regras e aos pronunciamentos de sua agência, elementos estes que são cognitivamente considerados por eles no desempenho de sua função como provedores de um serviço público ao cidadão.

Como objeto deste estudo, pesquisou-se a atuação dos técnicos implementadores do Programa Estrutural em Área de Risco (Pear) da prefeitura de Belo Horizonte, coordenado pelo órgão municipal da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel). Por compartilharem tanto do mundo das políticas públicas (o Estado) quanto do mundo dos clientes, esses técnicos se tornam um objeto interessante para ilustrar o processo de adaptação de tais políticas, na medida em que podem efetivar o contato entre Estado e sociedade.

O Programa Estrutural em Áreas de Risco

³ Este artigo é baseado nos resultados de minha dissertação de mestrado para o Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, intitulada Estudo sobre a Burocracia de Rua do Programa *Estrutural em Áreas de Risco (Pear)* da prefeitura de Belo Horizonte.

O Programa Estrutural em Áreas de Risco (Pear)⁴ faz parte da Política Municipal de Habitação (PMH), tendo suas atividades custeadas por recursos financeiros do próprio município, o que compreende um total de 10,5 milhões de reais nos últimos dois anos.⁵ Foi criado em 1993, no âmbito do governo municipal, em resposta ao primeiro Diagnóstico de Risco Geológico, realizado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel),⁶ nas áreas das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis),⁷ formadas pelas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares em Belo Horizonte, onde se encontra a população-alvo do programa.

Com a execução do Pear, estabelece-se nas áreas de Zeis uma gestão específica para lidar com a situação de risco geológico,⁸ que tem por diretriz-mestra a adoção de medidas não estruturais,⁹ a partir de ações de urbanização (implantação de infraestruturas urbanas, vistorias individualizadas e monitoramento no período chuvoso), manutenção (execução de obras de pequeno e médio porte para minimizar situações de risco) e regularização fundiária (remoção temporária para reconstrução de moradias ou para o reassentamento definitivo), de modo a possibilitar a convivência com um determinado nível de risco, para o qual ainda é possível monitorar o processo geológico. Desse modo, tem como objetivo principal diagnosticar, prevenir e minimizar situações instáveis de risco geológico, por meio da coordenação e execução de projetos e obras de estruturação e revitalização de vilas e favelas em colaboração com as secretarias de administração regionais municipais.

⁴ O Pear tem sua formulação baseada na metodologia de Cerri (1993), cuja premissa básica é conhecer (mapeamento dos locais de risco) para prevenir (gerenciar o risco), que, por sua vez, foi inspirada no modelo da United Nations Disaster Relief Office (UNDRO). Esse modelo valoriza a ideia de se desenvolverem medidas preventivas, que englobam o planejamento do uso e da ocupação do solo em função do risco, bem como de se aperfeiçoar a legislação de segurança contra desastres naturais. Nessa perspectiva, depois do primeiro diagnóstico de risco nas vilas e favelas, em 1994, tiveram início: as vistorias individualizadas; as ações preventivas durante o ano e de monitoramento no período chuvoso; a execução de obras com doação de material e assistência técnica; e as remoções temporárias e definitivas dos moradores em situação de risco [Cerri e Nogueira (2006)].

⁵ Sem o custeio dos funcionários, exclusivamente para execução da logística que envolve o desenvolvimento das atividades do programa, como: as vistorias, as remoções, a realização de obras corretivas e preventivas, materiais informativos, contratos de manutenção para obras, equipamentos, veículos de transporte, capacitação, entre outras.

⁶ O Diagnóstico de Risco Geológico é atualizado a cada dois anos, desde sua criação, pela Urbel.

⁷ Art. 12 da Lei 7.166/1996: “São ZEIS as regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, subdividindo-se nas seguintes categorias: I- ZEIS-1, regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e à sua integração à malha urbana; II- ZEIS-2, regiões não-edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social; III- ZEIS-3, regiões edificadas, nas quais o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social”.

⁸ A Urbel considera *risco geológico-geotécnico* aquele associado à instabilidade de encostas (quedas de blocos e escorregamentos de solo, rocha, aterro e lixo) e drenagem das margens (enchentes, inundações e demais processos erosivos).

⁹ As medidas não estruturais visam à melhor convivência da população com o risco decorrente da geologia do solo (escorregamentos, inundações, erosão etc.) dos locais onde habita que apresentam esse tipo de risco, além de possibilitar uma redução de custos: financeiro, para o orçamento público, pois obras de manutenção e recuperação das áreas de risco, quando possíveis, podem significar um custo bem menor do que toda a logística para remoção do morador e obstrução do local, e seu posterior reassentamento em uma moradia popular; e também sociocultural, especialmente para a população, que tem seus laços sociais e identidade já consolidados no lugar [Cerri e Nogueira (2006)].

Quadro 1. Área de atuação do Pear em relação ao território e à população de Belo Horizonte

Pear	Número de vilas, favelas, conjuntos habitacionais e assentamentos (Zeis I e III)	Área das vilas, favelas, conjuntos habitacionais e assentamentos (Zeis I e III), em km ²	População em vilas, favelas, conjuntos habitacionais e assentamentos (Zeis I e III), em número de habitantes
	174	16,75	471.344
Belo Horizonte	Número total de vilas, favelas, conjuntos habitacionais e assentamentos (Zeis I e III)	Área total, em km ²	População total, em número de habitantes
	208	335	2.412.937

Fonte: Elaboração própria, com base em Urbel (2009).

Constata-se pelos dados do Quadro 1 que o universo de atuação do Pear abrange dimensões significativas dentro do território de Belo Horizonte quanto ao número de ocupações em Zeis. Cabe considerar que as Zeis são áreas cujo grau de risco geológico do solo atinge as edificações construídas, oferecendo risco de vida a uma população que compreende 19% da população total de Belo Horizonte, distribuída em uma área que já ocupa o equivalente a 5% da extensão territorial do município. É, portanto, um trabalho de grandes proporções o realizado pelo Pear, cuja meta de redução das áreas de risco não paira apenas sobre uma questão do ordenamento urbano ou de promover estatísticas positivas para o programa. Implica também, e pode-se dizer principalmente, lidar com a complexidade do risco iminente de perdas de vida se não é dada uma resposta quase que imediata às solicitações de vistorias demandadas pelos moradores dessas áreas em situação de risco geológico que integram a região de Belo Horizonte.

Nesse contexto, o Pear realiza atendimento por meio de vistorias e intervenções pontuais, realizadas por técnicos da área física (geólogos e engenheiros), acompanhados por técnicos da área social (psicólogos, geógrafos e sociólogos), rotineiramente, dentro das áreas mapeadas de risco geológico. A unidade de análise, para definição dos procedimentos a serem adotados, é a moradia de cada família que solicita o serviço do programa. Trata-se um programa de assistência técnica física e social, de caráter contínuo, às famílias moradoras em áreas de risco geológico efetivo [Urbel (2009)]. O programa atua em duas frentes: preventiva, que ocorre no período que antecede a época das chuvas em Belo Horizonte (outubro a março de cada ano), e emergencial,

durante o período chuvoso, quando aumenta a demanda por vistorias das moradias e a remoção das famílias para abrigo.¹⁰

A fim de subsidiar a definição das ações e/ou intervenções necessárias, as situações de risco geológico-geotécnico são classificadas por níveis: risco baixo (R1), risco médio (R2), risco alto (R3) e risco muito alto (R4).¹¹

As áreas de (R3) e (R4), que representam aquelas onde a ocorrência de um evento destrutivo é mais provável, são indicadas pelos técnicos da área física para a remoção temporária, com a realização de obras, ou para a remoção definitiva, com o reassentamento das famílias. No caso das áreas de (R1) e de (R2), é realizado acompanhamento por meio de vistorias rotineiras pelos técnicos do setor físico e, se no decorrer do monitoramento houver agravamento da situação de risco, as famílias podem ser removidas definitiva ou temporariamente, de acordo com o nível de classificação que se mostrar o risco [Nogueira (2002); Urbel (2009)]. Assim, as ações do programa estão divididas entre as áreas física e social. A primeira área é responsável pelas atividades de vistorias e pela execução de obras, e a segunda, pela realização da remoção e do acompanhamento das famílias em situação de risco.¹²

O programa apresenta uma gestão compartilhada e de proximidade, permitindo a aproximação e o envolvimento da população no processo de sua implementação. Ao mesmo tempo, esse modelo de gestão possibilita uma atuação mais efetiva do programa no controle e atendimento das áreas de risco. Para tanto, o Pear dispõe da Diretoria de Manutenção e Áreas de Risco (DMA), que atua em colaboração com as Secretarias de Administração Regional.¹³ Por sua vez, a DMA tem uma gestão descentralizada

¹⁰ O Pear conta com um local específico para abrigar as famílias atendidas, o qual funciona como um pequeno conjunto habitacional, onde cada família tem sua moradia separadamente. A família aguarda no abrigo até poder retornar para sua casa, no caso de esta ser passível de reestruturação por meio de obra (denominado de remoção temporária nas diretrizes do Pear), ou até ser liberado um apartamento nos conjuntos habitacionais populares construídos pela prefeitura, para aquelas famílias cuja residência precisou ser demolida em virtude do alto nível de risco (denominado de remoção definitiva nas diretrizes do Pear). É possível conferir as ações empregadas pelo programa em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8172&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&>.

¹¹ Entende-se como risco, nesse caso, a relação entre a possibilidade de ocorrência de um dado processo ou fenômeno e a magnitude de danos ou consequências sociais e/ou econômicas sobre um dado elemento, grupo ou comunidade, e quanto maior a vulnerabilidade, maior o risco. Por vulnerabilidade, entende-se o grau de perda para um dado elemento, grupo ou comunidade dentro de uma determinada área, passível de ser afetada por um fenômeno ou processo [Urbel (2009)].

¹² O Pear conta, em suas ações de remoção e reassentamento de famílias de áreas de risco ou na realização de obras públicas, com o Programa Bolsa Moradia. Este garante um auxílio mensal no valor de R\$ 400,00, destinado ao pagamento de aluguel para famílias removidas de áreas de risco geológico-geotécnico e de risco social ou em função de obras, até que a família seja reassentada definitivamente. Cabe ao beneficiado procurar uma moradia em lugar seguro e assinar um contrato com o locatário do imóvel. Todo mês, o recibo original que comprova o pagamento do aluguel deve ser apresentado à Urbel. Além disso, o morador deve arcar com as despesas referentes a água, luz, condomínio e IPTU, bem como promover eventuais reparos necessários para a manutenção do imóvel nas condições em que foi recebido. O imóvel locado é previamente vistoriado pela Urbel. Outra fonte de apoio é o Orçamento Participativo, para o qual os técnicos indicam, por meio da comunidade, algumas obras cujo valor ultrapassa a capacidade orçamentária do programa (*site* da Urbel: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=urbel>>).

¹³ A região de Belo Horizonte foi dividida em nove grandes regiões administrativas (Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova) para descentralizar vários serviços prestados pela prefeitura, visando a uma administração mais eficiente e mais próxima dos moradores de cada região. Cada uma das Secretarias de Administração Regional funciona como miniprefeituras. As regionais estão subdivididas em duas grandes áreas: social e urbana.

composta por três setores: Divisão de Gestão de Áreas de Risco (DVGAR), localizada na sede da Urbel; Divisão Operacional Leste (DVOL); e Divisão Operacional Oeste (DVOO) – localizados dentro das áreas de Zeis.¹⁴

Nesse contexto da arquitetura de execução do Pear, a DMA é responsável pelas ações de formulação, planejamento, avaliação e definição da agenda e das estratégias de operação de trabalho do programa. No âmbito da DVGAR, ocorre a gestão e supervisão de normas e procedimentos para a concessão dos benefícios previstos pelo programa ao morador que já teve sua solicitação de vistoria atendida pelo técnico. A DVOL e a DVOO atuam na supervisão, na coordenação, na operacionalização e no monitoramento das atividades designadas para implementação do programa, bem como coordenam e monitoram o trabalho realizado pelos técnicos dos setores físico e social. A Figura 1 ilustra essa cadeia de atores.

A política de implementação do Pear conta, ainda, com os Núcleos de Defesa Civil (Nudec),¹⁵ formados por moradores/lideranças das áreas de risco capacitados pelos técnicos do Pear para atuar nas suas comunidades nas ações de prevenção, monitoramento e fiscalização das áreas inseguras; e com o Grupo Executivo de Áreas de Risco (Gear),¹⁶ composto por diversos órgãos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), defesa civil, corpo de bombeiros, polícia militar e concessionárias de água e de energia. Por último, o programa dispõe dos Centros de Referência em Áreas de Risco (Crear),¹⁷ que deram início à presença do poder público, diariamente, nas áreas com maior incidência de risco geológico no município.

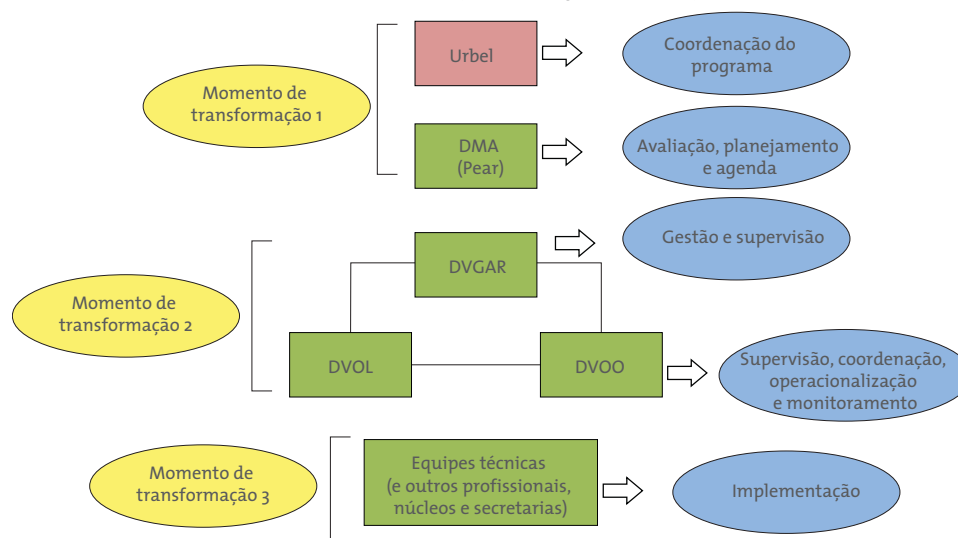
¹⁴ Essas divisões operacionais funcionam nas regionais Leste e Oeste de Belo Horizonte, nos espaços físicos do Centro de Apoio Leste e do Centro de Apoio Oeste, respectivamente, para facilitar o contato dos técnicos com as comunidades em risco e vice-versa. A gestão do risco nas áreas de Zeis tem como parâmetro para sua intervenção as regionais administrativas, um total de nove, que configuram a divisão do município de Belo Horizonte. Para conferir as regionais de Belo Horizonte, acessar: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=urbel>>.

¹⁵ São objetivos dos Nudec: estreitar a relação com a comunidade, viabilizando a gestão compartilhada; informar à sociedade sobre a política de área de risco, visando concretizar parcerias; abordar a situação de risco geológico de forma integrada e interdisciplinar; reforçar os princípios básicos do Pear; e instrumentalizar a sociedade para sinalizar sobre os indícios de problemas e repassar os alertas recebidos. Existem 48 núcleos organizados, com uma média de 414 voluntários, abrangendo 56 comunidades de todas as regiões da cidade (*site* da Urbel: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=urbel>>).

¹⁶ Objetiva a resolução imediata dos problemas ocorridos em função das chuvas, em toda a cidade, por meio da otimização de recursos humanos e logísticos. É acionado no período chuvoso (outubro a março), operando nos fins de semana como uma central de atendimento na Defesa Civil e de acionamento dos órgãos necessários de acordo com as demandas (*site* da Urbel: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=urbel>>).

¹⁷ Os Crear são uma espécie de posto avançado do trabalho preventivo no interior de vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares, funcionando como instrumento facilitador para solicitação de vistorias por parte dos moradores, além da intensificação do monitoramento de situações de perigo. Sua estrutura física dispõe de cozinha, banheiro, colchões e cobertores para abrigar pessoas, momentaneamente, em caso de chuvas intensas no período da noite. Outra vantagem do Crear é ampliar a possibilidade da participação dos moradores nas atividades de prevenção, interferindo com sugestões e soluções para os problemas causados pelo risco geológico. As suas instalações também são usadas para reuniões dos Núcleos de Defesa Civil e de entidades associativas. Cada um dos sete núcleos do Crear conta com uma equipe de três funcionários, nas funções de técnicos do setor físico (engenheiro e geólogo) e secretária (*site* da Urbel: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=urbel>>).

Figura 1. Cadeia de atores entre formulação e implementação do Pear



Fonte: Elaboração própria.

Por último, considerar o corpo burocrático do Pear na perspectiva *bottom-up*, para uma análise no âmbito da implementação de políticas públicas, remete a: sua autonomia de resposta, seu grau de gestão, sua qualificação, suas interações estabelecidas (agência e população) e seu controle social. Os técnicos da linha de frente desse programa têm a missão de dar atendimento a uma população de quase 500 mil pessoas em situação vulnerável de risco de suas moradias [Urbel (2009)], o que representa a perda potencial de vidas humanas, aplicar regulamentações e determinar a quem cabe a liberação do benefício. Ainda, lidam com a complexidade de procedimentos burocráticos e com conflitos de interesses e realizam a maior parte de seu trabalho em campo, sob o olhar direto da população quanto ao desempenho de seu trabalho. Assim, esses agentes inevitavelmente têm de: (a) escolher áreas ou casos da clientela nos quais irão enfocar ou interagir; (b) selecionar os problemas que merecem mais atenção e priorizá-los; e (c) improvisar e desenvolver soluções específicas e adequadas aos problemas de cada área e de cada caso em particular. Por todas essas razões, os técnicos do Pear correspondem ao perfil do burocrata de rua típico e, conseqüentemente, gozam do uso de discricionariedade no exercício de suas funções.

METODOLOGIA

Em termos metodológicos, primeiramente fez-se uma revisão bibliográfica que possibilitou a elaboração do problema de pesquisa e o recorte analítico das observações e apontou os métodos para coleta de dados. A revisão da bibliografia está fundamentada

nos respectivos temas: burocracia de rua, papel dos burocratas de rua – suas ações e intervenções –, interação entre agentes burocratas, agência e clientela, e implementação de políticas públicas.

Assim, para alcançar os objetivos pretendidos, a coleta de dados consistiu na combinação de métodos de abordagens qualitativas, sendo eles: a aplicação de entrevistas semiestruturadas com os técnicos (físico e social) e as chefias, e também com os moradores beneficiários e voluntários do programa; e a realização de acompanhamento etnográfico da rotina de trabalho dos técnicos. A elaboração da entrevista, bem como o acompanhamento etnográfico, levou em conta aspectos sobre condições de trabalho, padrões de comportamento, rotinas, conflitos, interações mantidas e aplicação de regulamentações.

A amostragem utilizada para as entrevistas foi não probabilística, do tipo “bola de neve”. No total, foram realizadas 15 entrevistas, as quais resultaram em dados que permitiram identificar indicadores característicos do processo de implementação do programa que impactam as decisões do burocrata de rua do Pear e, consequentemente, a forma como essa política pública é entregue à população para a qual foi criada.

RESULTADOS

Dentre os resultados encontrados, destacaram-se aqueles que melhor representam o objetivo deste artigo.

Por meio dos resultados obtidos com a pesquisa, identificou-se que é esperado pela agência responsável pela execução do Pear que seus técnicos lancem mão de estilos próprios tanto para aplicar as atribuições correspondentes à sua função quanto para lidar com situações que não estão predefinidas no arquétipo do programa.

Averiguou-se que o programa enfrenta problemas, como recursos de pessoal e financeiro reduzidos, desvalorização profissional pelo órgão municipal, burocratização dos processos para realização dos serviços, além do enfrentamento de problemas sociais existentes nas comunidades que acabam por interferir no trabalho dos técnicos, como: tráfico de drogas e alcoolismo.

Esse contexto se reflete na forma como os técnicos implementadores operam suas ações, no sentido de que precisam provar para os beneficiários que estão desempenhando seu trabalho com eficiência e qualidade e que o programa está atendendo-lhes e proporcionando-lhes uma solução. Verificou-se que, apesar das dificuldades presen-

tes no dia a dia de trabalho do programa, os técnicos buscam desempenhar o trabalho sob o princípio de que devem se esforçar para fazer um atendimento eficiente. Isso é explicado, em parte, pela identificação moral com a modalidade do serviço, mas, principalmente, por identificarem a população atendida como socialmente desfavorecida e por acreditarem que o programa cumpre o papel ao qual se propõe e que a imagem positiva do programa para a comunidade depende deles, pois estão em contato diário com os moradores. Esse indicador foi analisado em relação à expectativa de ascensão profissional, mas não teve relevância, pois a maioria dos técnicos não enxerga possibilidade de mudanças na carreira como servidores públicos da prefeitura. Nesse sentido, constata-se que os técnicos são o corpo presente do poder público das comunidades atendidas pelo Pear. Eles também acabam respondendo por serviços que correspondem a outros segmentos municipais, pela presença constante na rotina dos moradores dessas localidades.

Ao analisarem-se os fatores organizacionais quanto a práticas, relações e padrões do comportamento utilizados, evidenciaram-se elementos importantes sobre como esses processos operam. Foi possível identificar que as questões organizacionais têm um impacto direto e significativo nas ações desenvolvidas pelos técnicos do Pear. As características da agência influenciam e criam situações específicas, que determinam o tipo e a variabilidade das práticas entre as previstas e não previstas nas diretrizes de formulação do programa.

Quando a constituição do modelo de gestão exerce mais controle e regras sobre a cadeia de implementação, apresentando equipes mais integradas e acompanhamento mais próximo do trabalho de implementação, há menos espaço para o exercício da discricionariedade no que tange às práticas informais, que, segundo os autores especialistas, são comuns ao cotidiano de implementação das políticas públicas [Lipsky (1980); Arretche (2001); Hill (2003); Barret (2004)]. A gestão compartilhada e de proximidade com os técnicos e com a população atendida, bem como a clareza que eles têm quanto aos objetivos do programa, da agência e dos atributos de suas funções, imprime a garantia de que estão amparados diante das dificuldades e reforça o comprometimento com o programa. Ao mesmo tempo, permite à agência avaliar cotidianamente o trabalho dos técnicos. Essa característica da gestão do Pear mostra-se determinante para as ações dos técnicos, uma vez que acabam por tomar suas decisões ponderando os objetivos, as diretrizes e as atribuições traçados para suas atividades. Embora, muitas vezes, tenham que lidar com situações que fogem aos critérios e objetivos do programa (ou que esbarram neles) ou aos procedimentos determinados pela gestão para realização de seu serviço, os técnicos rea-

lizam seu trabalho em consonância com o que é esperado que eles façam. A interlocução diária com suas chefias permite-lhes saber quando é permitido e esperado que atuem com discricionariedade em relação à proposta do programa, ainda que lancem mão de práticas informais em relação ao seu regulamento.

Essa questão pode ser verificada na priorização do atendimento, em função do grau de risco que a situação está impondo à vida do morador. Nesse caso, os técnicos encontram abertura para quebrar critérios e atender a outras modalidades de riscos, como risco construtivo, e a situações não previstas nos critérios de atendimento do Pear. Se os técnicos em campo avaliam que se trata de uma urgência, mesmo esta não se enquadrando nos pré-requisitos do programa, nada impede que lancem mão de práticas informais para resolver a situação, pois a convivência cotidiana com seus superiores lhes assegura a certeza de aprovação sobre conceder ou não o atendimento nesse caso.

Outra constatação diz respeito à inclusão/participação das comunidades, por meio de trabalho voluntário, em atividades referentes ao programa. Isso permite um trabalho conjunto com as comunidades, de corresponsabilidade, e, principalmente, possibilita que o morador compartilhe das dificuldades internas e externas vividas pelos técnicos para realizarem seus trabalhos, tornando-o mais compreensivo diante de possíveis problemas no processo de atendimento do benefício. Além disso, os técnicos se apropriam cognitivamente do modo de vida das comunidades (costumes, crenças, problemas, conceitos etc.) para traduzir o seu serviço e a política do programa na linguagem do morador e, portanto, promovendo interações mais estreitas. Quando essas relações de proximidade não bastam, os técnicos lançam mão da parceria com os moradores voluntários, de modo a controlar e processar a opinião do beneficiário/morador sobre a intervenção do programa nas comunidades, pois o voluntário pode falar com a comunidade em uma relação de maior igualdade.

Os técnicos realizam uma transição entre contexto de vida da clientela e contexto burocrático na hora de utilizarem seus saberes. Constroem formas específicas de pôr em prática as ações a eles delegadas (por exemplo, para remover de sua residência uma família resistente, o técnico da área social apela para aspectos da vida da pessoa, de modo a convencê-la a sair). Ao compor estilos contextuais para a interação com os clientes, esses técnicos conseguem atingir os objetivos de seus serviços, ainda que as condições para tanto não se mostrem favoráveis. Foi constatado que o convívio e a proximidade diários mantidos com as comunidades trazem novas reflexões ao técnico burocrata sobre seu papel e a relação com a política pública que implementam.

Em resumo, a gestão de funcionamento do Pear admite espaço para adaptações e mudanças ao longo das etapas de sua implementação, e o perfil de gestão dos técnicos pode oferecer maior autonomia para com os serviços, além da que já lhe é conferida, perante as dificuldades e incertezas no processo de implementação. O exercício da discricionariedade, portanto, se dá nos próprios objetivos e regulamentações do programa, bem como no controle estabelecido por suas gerências, na medida em que os técnicos baseiam nesses referenciais as adaptações julgadas por eles necessárias para lidar com as incertezas de realização de seus serviços. A relação de proximidade entre chefias e técnicos permite maior controle e avaliação do trabalho executado na implementação do programa voltado ao cidadão, estabelece uma relação de confiança quanto ao desenvolvimento dos serviços e, ao mesmo tempo, facilita a tomada de decisão por parte desses burocratas. Tal característica das práticas empregadas pelos técnicos mostra que a discricionariedade ocorre em um nível que é aceito por sua agência. Permite que a gerência tome conhecimento da realização de ações não previstas nas diretrizes e que, por sua vez, possa estabelecer maior controle do desempenho dos serviços.

O controle da discricionariedade existe quando é exposto para o técnico que ele deve agir dentro dos procedimentos, das etapas e práticas previstas, mas não é engessado – o “como fazer” tudo isso é o técnico que avalia. Esse controle pode ser explicado como uma forma de fazer com que o técnico aja avaliando as consequências para o programa e para si como funcionário. Ao mesmo tempo, o técnico sabe quando ele pode ou não usar discricionariedade em campo. Depende apenas de ele decidir como proceder caso a situação permita ou mostre necessidade.

O espaço para a discricionariedade do técnico é entendido pelos cargos-chefes do programa como necessário e como uma demonstração de eficiência. Não há um controle para que as determinações sejam cumpridas de maneira a resultar em formatos homogêneos de lidar com o funcionamento do programa. O técnico precisa ter o discernimento de medir até que ponto, ou em que situações, poderá decidir sozinho, pois algumas decisões podem gerar consequências que não poderão ser assumidas apenas por ele. Lipsky (1980) ressalta que o interesse das agências de governo está em assegurar resultados compatíveis com os objetivos de seus programas e minimizar a discricionariedade dos burocratas da linha de frente. Porém, a margem de decisão desses burocratas permite-lhes resistir às pressões organizacionais e da clientela.

No caso do Pear, viu-se que as ações de discricionariedade dos técnicos são positivas para a clientela, visto que buscam passar uma imagem positiva do atendimento que executam, e também para a agência, provendo a confiabilidade da população no programa.

CONCLUSÃO

Pelo objetivo proposto neste artigo, pode-se concluir que, com efeito, os fatores contextuais do Pear impactam a forma como o técnico interpreta o programa, a agência, o seu papel, a clientela e o *como* ele conduzirá suas ações no processo de implementação.

Verificou-se que algumas características da agência e das relações mantidas ao longo da cadeia de implementação do programa conduzem os burocratas a promover interações mais próximas e condizentes ao esperado, tanto pela agência quanto pela população. Por outro lado, os valores, a capacidade e a postura adotados pelo técnico para atingir seus objetivos no atendimento à clientela são fatores imprescindíveis para que o programa cumpra com o papel ao qual se propõe.

Os resultados encontrados corroboram a discussão, levantada pela literatura abordada, de que na linha de frente de implementação das políticas públicas está uma diversidade de elementos e fatores, que se desdobram em diferentes formas de aplicá-las, para além das regulamentações. Por isso, podem promover resultados diferentes do esperado na formulação da política e, portanto, devem ser ponderados quando se fala de implementação, avaliação e monitoramento de uma política pública. Assim, a análise *bottom-up*, dados os resultados obtidos com o Pear, mostra-se um instrumento de magnitudes significativas para o planejamento de políticas públicas, uma vez que pode oferecer indicadores que não poderiam ser percebidos e obtidos senão quando se leva em conta o que acontece na ponta do processo de implementação dos programas.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHÉ, M. Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BARRET, S. Implementation Studies: time for Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82 (2), 2004.
- BARRET, S.; FUDGE, C. *Policy and action*. London: Methuen, 1981.
- CERRI, L. E. S. *Riscos geológicos associados a escorregamentos: uma proposta para a prevenção de acidentes*. 197p. Tese (Doutorado em Geociências e Meio Ambiente) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, 1993.
- CERRI, L. E. S.; NOGUEIRA, F. R. (Coords.). *Plano municipal de redução de risco de Belo Horizonte (MG)*. Rio Claro: Unesp, Funep; Belo Horizonte: PBH, 2006. 112p.

- DAVIS, K. C. *Discretionary justice*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51): 21-30, 2003.
- GUN, L. A. Why is implementation so difficult?. *Management Services in Government*, v. 33, p. 169-176, 1978.
- HASSARD, J.; PYM, D. *The Theory and Philosophy of Organizations: Critical Issues and New Perspectives*. London and New York: Routledge, 1990.
- HILL, M. Understanding implementation: street level bureaucrats resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, p. 265-282, 2003.
- KAUFMAN, H. *The forest ranger: a study in administrative behavior*. Baltimore: Published Resources for the Future by Johns Hopkins Press, 2006 [1960].
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010 [1980].
- LOTTA, S. G. *Saber e poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas*. Dissertação (mestrado). Programa de Administração Pública e Governo da Eaesp/FGV, São Paulo, 2006.
- _____. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 295p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), 2010.
- MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall, 1995.
- MARQUES, E. C. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Anablume e Fapesp, São Paulo, 2003.
- MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. Political control versus bureaucrat values: reframing the debate. In: VIII NATIONAL PUBLIC MANAGEMENT RESEARCH CONFERENCE. *Anais...* University of Southern California, Sep. 29-Oct. 1, 2005.
- NOGUEIRA, F. R. *Gerenciamento de riscos ambientais associados a escorregamentos: contribuição às políticas públicas municipais para áreas de ocupação subnormal*. 260p. Tese (Doutorado em Geociências e Meio Ambiente) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, 2002.

- OLIVEIRA, B. R. Street Level Bureaucracy e implementação de políticas públicas: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa-Família em Belo Horizonte (MG). In: VI CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO. *Anais...* 2009.
- PAVEZ, T. C. *Políticas Públicas e ampliação do capital social em comunidades segregadas: o Programa Santo André Mais Igual*. Dissertação (mestrado) – Programa de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2006.
- PIRES, R. R. C. Compliance Outcomes in Brazil. *International Labour Review*, v. 147, n. 2-3, p. 199-229, 2008.
- _____. Estilos de implementação e resultados de Políticas Públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, 2009a, p. 735-769.
- _____. *Flexible Bureaucracies: Discretion, Creativity, and Accountability in Labor Market Regulation and Public Sector Management*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Internacional) – Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos, 2009b.
- PRATES, A. Organização e Instituição no novo institucionalismo. In: BRAGA, S.; CUNHA, M. (Orgs.). *Estudos organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas*. São Paulo: Iglu Editora, 2000.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The conditions of effective implementation. *Policy Analysis*, v. 5, 1979.
- SILBEY, S. S. The consequences of responsive regulation. In: HAWKINS, K.; THOMAS, J. M. *Enforcing regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984.
- SILVERMAN, D.; JONES, J. *Organizational Work: The Language of Grading*. London: Collier Macmillan, 1976.
- URBEL – COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO BELO HORIZONTE. *Diagnóstico da situação de risco geológico das vilas, favelas e conjuntos habitacionais de Belo Horizonte 2009*. Belo Horizonte, 2009. 71p.
- WILSON, J. Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books: Harper Collins Publishers, 1989.
- WINTER, S. Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies. In: ANNUAL RESEARCH MEETING OF THE ASSOCIATION FOR PUBLIC POLICY ANALYSIS AND MANAGEMENT. *Anais...* Washington D.C., Nov. 6-8, 2003.

Avaliação de programa de apoio à infraestrutura de ciência, tecnologia e inovação: o Equipamentos Multiusuários (EMU), da Fapesp

Paula F. D. de Castro
Fernando A. B. Colugnati
Luiz F. R. Vazzoler
Carolina T. Rio
Fábio R. Campos
Camila Zeitoum
*Sergio L. M. Salles-Filho**

* Respectivamente, pós-doutoranda do Departamento de Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas (paulafdc@ige.unicamp.br/paulafdc@gmail.com); pós-doutorando do Departamento de Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas (fcolugnati@gmail.com); mestrando do Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas (luiz.vazzoler@gmail.com); doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas (geo.rio.carol@gmail.com); graduando do curso de Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas (fabiorocha5150@gmail.com); doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas (camila.zeitoum@gmail.com); e professor titular do Departamento de Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas (monteirosalles@gmail.com). Os autores agradecem a todos os pesquisadores responsáveis, associados e denegados que participaram desta avaliação. Da mesma forma, à coordenação adjunta e à diretoria científica da Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo (Fapesp), organização que apoia este projeto na forma de Auxílio à Pesquisa Regular (Processo 2008/58.628-7).

RESUMO

Este trabalho apresenta a avaliação do Programa de Equipamentos Multiusuários (EMU), da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Criado em 1998, o EMU destina-se à aquisição de instrumentos científicos caros para um grupo de pesquisadores.

Adotou-se a metodologia de Grupo de Estudo sobre Organização da Pesquisa e da Inovação (Geopi) com a abordagem quase experimental e análise multivariada. O grupo-controle foi formado por projetos denegados. Enviaram-se questionários *on-line* para o universo de solicitações de apoio entre 1998-2008 (180 aprovadas; 211 denegadas). Abordaram-se os temas: perfil, avanços do conhecimento; uso e gestão do equipamento; e gestão do programa.

Há uma grande diversidade de equipamentos solicitados, com destaque para cromatógrafos e espectrômetros. Os equipamentos solicitados já existiam no estado de São Paulo. O EMU ampliou o número de coautores de artigos, embora a influência do equipamento nos artigos seja maior no grupo-controle. A maior parte dos equipamentos continua em uso e voltada para a pesquisa. Observou-se a prevalência de usuários do equipamento do mesmo departamento e diversificação ao longo dos anos. Como pontos positivos, sublinhou-se o caráter multiusuário do programa e a possibilidade de aquisição de um equipamento caro. Entre os negativos, foram citadas a baixa periodicidade dos editais do programa e a falta de apoio técnico. A área do conhecimento foi a característica que melhor definiu diferentes grupos de participantes. Por essa razão, recomendam-se a elaboração de editais específicos e a ampliação da divulgação dos EMU.

Palavras-chave: avaliação de programas; ciência, tecnologia e inovação; Programa Equipamentos Multiusuários; Fapesp; infraestrutura de pesquisa; metodologia Geopi; quase experimento

ABSTRACT

This paper addresses the evaluation of Multi-User Equipment Program (EMU), FAPESP. Created in 1998, EMU Program was conceived for purchase expensive scientific instruments for a group of researchers.

GEOPI methodology was adopted with quasi-experimental approach as well as multivariate analysis. The control group consisted of projects denied. Online questionnaires were sent to the universe of requests from 1998-2008 (180 approved,

211 denied). Themes approached were: profile, advances in knowledge, use and management of equipment, and program management.

There are a wide variety of equipment requested, especially chromatographs and spectrometers. Most of the equipment requested was already available in the State of São Paulo. EMU has increased the number of co-authors of articles, but the influence of the equipment in the article was superior in the control group. Most of the equipment still in use and is research-oriented. We observed the prevalence of users from the same department and there is a diversification over the years. The strengths of the Program were multiuser feature and the possibility of purchasing expensive equipment. Weakness cited was low frequency of Program calling and lack of technical support. The characteristic that best defines clusters of participants was area of knowledge. For this reason, we recommend the preparation of specific callings and widely publicize the availability of the multi-user equipment.

Keywords: Program Evaluation; Program Assessment; Science, Technology and Innovation; Multiuser Equipment Program; research infrastructure; GEOPI methodology; quasi-experimental design

INTRODUÇÃO

A avaliação de resultados e impactos de programas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) não é simples. Esse tipo de avaliação envolve inúmeras variáveis que não podem ser controladas e que fazem parte da natureza desse tipo de avaliação. Aqui vamos destacar três condições que tornam desafiador esse tipo de estudo. Primeiramente, a incerteza à qual a avaliação está sujeita. Tanto o avanço científico quanto a sua apropriação social carregam em si elementos de imprecisão em relação a seu desígnio. A segunda condição é a multidimensionalidade de relações de causa e efeito, que dificulta as afirmações causais finalísticas no estudo de impactos, ou seja, sua atribuição, em parte em decorrência de uma racionalidade limitada do próprio ser humano. A terceira condição atribui-se ao hiato temporal existente entre a produção do conhecimento e seus impactos na sociedade, ou seja, não basta que seja produzido para que haja efeitos na sociedade. Se esse conhecimento tem qualidades para ser apropriado pela sociedade, há todo um percurso a ser percorrido que demanda tempo [Castro (2011)].

Nesse contexto, os estudos de avaliação de CT&I focam-se naturalmente nos resultados e impactos das pesquisas e, tradicionalmente, em sua dimensão econômica. Mais recentemente, a perspectiva multidimensional dos impactos gerados por programas desse tipo tem se ampliado [ver Zackiewicz (2005); Zackiewicz (2006)]; porém, sempre se focando nas pesquisas como protagonistas para a avaliação de resultados e impactos.

A avaliação dos meios necessários para a realização da pesquisa ainda foi pouco explorada na área de CT&I. Nesse quadro, encontra-se a infraestrutura de pesquisa, tal como os equipamentos como coadjuvantes das pesquisas científicas. Esses instrumentos desempenham papel estratégico na qualidade e atualidade das pesquisas científicas.

É nesse cenário em que se situa o objeto de avaliação deste estudo: um programa de apoio à infraestrutura de pesquisa paulista, o Programa Equipamento Multiusuários da Fapesp.

O objetivo deste artigo é apresentar os destaques da avaliação do Programa EMU, sejam estes as dimensões de análise identificadas; os resultados e impactos do programa e a sua relação de causalidade; e o perfil de projetos participantes do programa. A hipótese central foi de que os participantes do Programa EMU, de maneira geral, têm desempenho superior nas dimensões analisadas quando comparado ao dos pesquisadores que não participaram do programa e tiveram acesso a equipamentos similares.

Programa Equipamentos Multiusuários (EMU)

O Programa EMU foi concebido em 1996, inicialmente como uma modalidade do Programa de Apoio à Infraestrutura de Pesquisa (1994) da Fapesp, cujo intuito era apoiar a recuperação e modernização da infraestrutura de pesquisa do estado de São Paulo. Nesse contexto, o objetivo específico do EMU era a compra de equipamentos de custo elevado que pudessem ser utilizados por diversos pesquisadores. Desde a criação do EMU, houve uma série de mudanças na forma de acesso ao programa e na estrutura da Fapesp; entretanto, sem nunca alterar o seu objetivo. De 1998 a 2002, o EMU integrou a linha regular de apoio à pesquisa na instituição e, a partir de 2004, tornou-se um programa autônomo no domínio dos programas especiais da Fapesp com chamadas públicas [Di Giovanni *et al.* (2007)].

Em 2004, houve o lançamento do primeiro edital do EMU, o que representou alteração na forma de acesso ao programa. Ainda que o número de projetos denegados também tenha sido elevado, o índice de projetos financiados foi bem maior do que o verificado quando o acesso se dava pela forma balcão. Em 2009, repetiu-se o procedimento e uma nova chamada pública foi lançada.¹

Embora o programa tenha como finalidade financiar equipamento de alto valor, até 2009, período de análise desta avaliação, não eram estipulados valores máximos e mínimos para as propostas.² Além dos equipamentos, o programa prevê também, em casos especiais, recursos para serviços de instalação e operacionalização e o material de consumo essencial ao seu funcionamento.

As propostas enviadas ao programa são sustentadas por pelo menos três projetos associados de pesquisa financiados pela Fapesp que estejam vigentes ou tenham terminado há menos de dois anos e que sejam coordenados por diferentes pesquisadores. Os projetos associados não precisam necessariamente estar vinculados a uma mesma instituição, unidade ou entidade. As propostas podem ser reforçadas com uma lista de projetos complementares, que podem estar em andamento ou terem sido concluídos em menos de dois anos. Um dos pesquisadores associados será o pesquisador responsável pelo equipamento, que será instalado na instituição na qual ele tem vínculo. A “contrapartida de financiamento”, que representa o montante de financiamento obtido

¹ O edital de chamada de projetos lançado em 2009 incorporou diversas alterações no funcionamento do EMU, com o intuito de garantir que as instituições estejam comprometidas em garantir recursos para instalação, manutenção e operação dos equipamentos. Regras relacionadas à contrapartida institucional foram mais fortes e explícitas no último edital [Castro (2009)], incluindo exigência de pessoal qualificado para operação contínua do equipamento, assistência e treinamento aos usuários, recurso para seguro e manutenção, espaço físico para instalação, além de um plano para gestão e compartilhamento do uso do equipamento, aprovado pelo órgão colegiado máximo da unidade. Outra alteração no programa é a possibilidade de as instituições poderem adquirir um conjunto de equipamentos que têm característica de *facilities*. Todavia, essas alterações, implantadas a partir do edital de 2009, não fizeram parte do escopo da avaliação.

² A partir de 2009, o valor solicitado por equipamento passou a ser fixado em um montante superior a R\$ 100 mil, não sendo estipulado valor máximo.

pelos pesquisadores nos últimos cinco anos, deveria ser pelo menos equivalente ao valor do equipamento solicitado. Até 2009 não era exigida contrapartida institucional para compra do equipamento. Os pedidos do EMU têm vigência média de dois anos. O Quadro 1 resume os principais dados do programa.

Quadro 1. Dados gerais do Programa EMU

Número de projetos submetidos	442
Número de projetos aprovados	186 (43% dos submetidos)
Total desembolsado (1998-2009)	R\$ 102.110.281,53, em valores correntes; ou R\$ 145.610.951,85, em valores constantes de 2009
Valor médio, por pedido concedido	R\$ 548.980,01, em valores correntes; ou R\$ 782.854,58, em valores constantes de 2009
Percentual de equipamentos com valor maior que R\$ 1 milhão	13% dos aprovados (24 projetos) – em valores correntes; 25% dos aprovados (47 projetos) – em valores deflacionados (ano-base 2009).
Valor do projeto de maior valor unitário	R\$ 3,5 milhões, em valores correntes; ou R\$ 5,5 milhões, em valores constantes de 2009

Fonte: Elaboração própria.

O valor médio dos pedidos concedidos indica o alto valor dos equipamentos, correspondendo quase a R\$ 780 mil em valores atuais. De um total de 442 propostas submetidas, 186 foram aprovadas e 245 denegadas, o que corresponde a aproximadamente 55% de processos denegados.

METODOLOGIA

A avaliação do Programa EMU consistiu na combinação de diferentes métodos: (1) método de decomposição, para identificar as dimensões de análise; (2) método de adicionalidade associado à atribuição de causalidade, para averiguar quanto do resultado observado pode ser atribuído ao equipamento; (3) análise quase experimental, para uma comparação dos resultados com um parâmetro externo; e (4) análise multivariada, para identificar *clusters* de perfil de projetos.

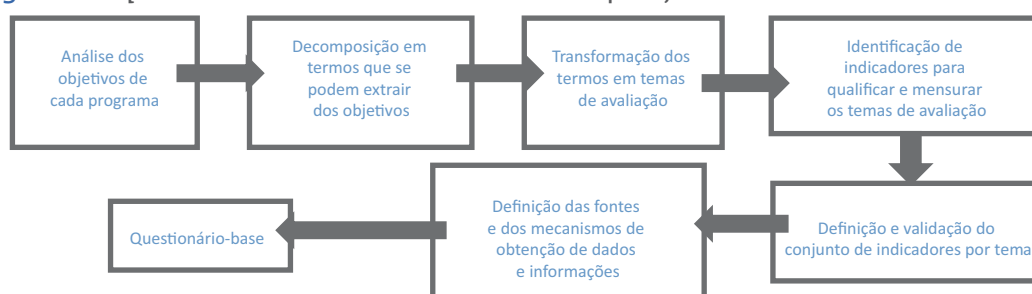
O método de decomposição e o método de adicionalidade associado à atribuição de causalidade

Esses dois métodos têm sido largamente aplicados pelo Grupo de Estudo sobre a Organização da Pesquisa e da Inovação (Geopi), do Instituto de Geociências da Universidade

de Campinas. A aplicação desses dois métodos combinados foi chamada por Castro (2011) de metodologia Geopi e já foi realizada em diferentes contextos [Salles-Filho (2010); Salles-Filho *et al.* (2007); Salles-Filho *et al.* (2010a); Salles-Filho *et al.* (2010b); Salles-Filho *et al.* (2011a); Salles-Filho *et al.* (2011b)].

O elemento fundamental do método de decomposição é a identificação de temas, indicadores e métricas para a avaliação de resultados e impactos capazes de apreender a diversidade de dimensões que envolvem cada programa, combinando ações dedutivas (por decomposição de objetivos) e indutivas (por discussão com atores envolvidos). Nessa metodologia, *resultado* é entendido como os efeitos diretos e esperados do programa e *impacto* como os efeitos desses resultados. A Figura 1 apresenta resumidamente as etapas do método de decomposição.

Figura 1. Esquema sintético do método de decomposição



Fonte: Adaptado de Salles-Filho *et al.* (2007).

Definidos indicadores e métricas, é preparado um questionário, submetido ao pré-teste, para então ir a campo. Esse questionário é montado, na medida do possível, com o seguinte encadeamento de ideias: houve alteração no indicador? Foi positiva ou negativa? Quanto? Em que medida essa alteração poderia ser atribuída ao programa? Essa sequência de raciocínio é a base do método de adicionalidade associado à atribuição de causalidade.³

Assim, em formato de equação (1), o impacto é calculado da seguinte maneira [Salles-Filho (2010)]:

$$I_j = g_{ij} * |\Delta a_{ij}| * \acute{a}_{ij} \quad (1)$$

Em que:

- I_j é o impacto atribuído ao programa;
- g_{ij} identifica a mudança no indicador, variando de -1 a 1;

³ Um detalhamento maior dessa metodologia pode ser encontrado em Castro (2011).

- Δa_{ij} é a variação medida (número derivado de métrica qualitativa ou quantitativa); e
- $\hat{a}_{ij}$ é o verificador redundante de causalidade ou grau de influência (0 a 100%).

Essa metodologia também é aplicada da forma mais simplificada, perguntando-se diretamente a variação e o grau de influência (atribuição) do programa.

O quase experimento

O quase experimento foi aplicado tendo em vista a busca por uma referência externa para comparação. As perguntas básicas em um experimento que compara dois tipos de tratamento são: “Dadas duas medidas, pré e pós, de um determinado indicador, a variação observada é causa do programa?” e “Essa variação teria ocorrido, ou teria sido a mesma, se não houvesse o programa?”, e a forma de tentar isolar esse efeito seria a utilização de um grupo controle, ou de comparação.

Um exemplo é quando se quer avaliar o impacto de determinado programa de fomento na produção científica de pesquisadores beneficiados. Seja Y_i a variação observada antes e depois do programa no número de publicações em revistas indexadas de um pesquisador i , Y_i^T essa variação caso o pesquisador tenha sido beneficiado e Y_i^C caso ele não tenha sido beneficiado. O que interessa é a diferença $Y_i^T - Y_i^C$. No entanto, não temos como observar ambas as grandezas, dado que o pesquisador pertence exclusivamente a um dos grupos: beneficiado ou não. Ou seja, embora o pesquisador i esteja em um dos grupos, teoricamente ele poderia fornecer as duas potenciais variações (*Potential Outcomes*) [Rubin (1974)], ainda que apenas uma delas seja observada.

Em um conjunto de pesquisadores, com $i = 1, \dots, N$, distribuídos em ambos os grupos por meio de um processo de aleatorização, pode-se ao menos calcular o valor esperado da diferença de interesse $E[Y^T - Y^C]$, ou seja a diferença na variação da produção entre os grupos tratado e controle. A forma mais imediata de se estimar essa diferença é tomar a média da variação em cada grupo e fazer a diferença entre estas, ou seja:

$$D = E[Y^T | T] - E[Y^C | C]$$

Ao se tomar D novamente e subtrair e adicionar o termo contrafactual não observável $E[Y^T | C]$, tem-se:

$$D = E[Y^T | T] - E[Y^C | C] - E[Y^T | C] + E[Y^T | C] = E[Y^T - Y^C | T] + E[Y^C | T] - E[Y^C | C]$$

O primeiro termo da equação acima, $E[Y^T - Y^C | T]$, é o efeito que se quer estimar isoladamente, o *Efeito do Tratamento nos Tratados*. O termo restante, $E[Y^C | T] - E[Y^C | C]$, é o chamado viés, que traduz o efeito do *Potential Outcome* do grupo não tratado. Por exemplo,

os pesquisadores que receberam o auxílio de programa (tratados) podem ter uma produção científica maior que a daqueles do grupo-controle, independentemente do auxílio, ou seja, $E[Y^C | T] > E[Y^C | C]$. Esse caso é o mais comum em programas de fomento em que há o mérito por excelência na avaliação e seleção das propostas de solicitação.

Com o processo de randomização e um tamanho amostral relativamente grande, D convergirá para $E[Y^T - Y^C]$ à medida que o viés tender a zero, pois teoricamente a única diferença entre os grupos será a alocação aos grupos de estudo. No entanto, se principalmente a suposição da aleatorização não é satisfeita, esse viés pode ser grande e infelizmente muitas vezes não observável ou estimável.

O balanceamento dos grupos foi feito por meio da técnica de ponderação por escores de propensão (*Propensity Scores – PS*). Um primeiro procedimento estimou os escores para a comparação da produção dos coordenadores dos projetos concedidos com a dos coordenadores dos projetos denegados, que seria a comparação mais objetiva. No entanto, estimou-se o escore de propensão também para a comparação dos associados com os coordenadores dos projetos denegados.

As variáveis para ajuste do escore de propensão, em ambos os casos, foram: idade do coordenador na época da concessão; grande área de conhecimento; número de artigos até o ano de concessão do projeto;⁴ número de coautores distintos em artigos até o ano de concessão do projeto; número de dissertações e teses orientadas até o ano de concessão do projeto; faixa de valor do equipamento; natureza da instituição (privada ou pública); e ano de concessão do projeto.

O bom desenho de grupo-controle deve ser, sempre que possível, o mais semelhante ao grupo de tratamento, excluindo-se a variável de análise. No caso da avaliação do EMU, foram definidos com o grupo-controle os projetos denegados, de forma a buscar entender, por meio das diferenças dos indicadores, qual a adicionalidade resultante da aquisição do equipamento. Dessa forma, para o grupo-controle, o convite foi feito apenas aos pesquisadores responsáveis que tiveram suas propostas denegadas no período 1998-2009. O universo da avaliação do EMU foi composto por todos os projetos concedidos e denegados pelo programa entre 1998 e 2009, totalizando 186 solicitações aprovadas e 245 denegadas. Para cada equipamento aprovado, foram convidados a participar da avaliação o respectivo pesquisador responsável e dois pesquisadores associados da proposta.

⁴ Esse levantamento foi feito utilizando-se o *software* Script Lattes, uma ferramenta de *software* livre (GNU/GPL) desenvolvida por pesquisadores do IME/USP.

Foram confeccionados três questionários específicos para os distintos perfis de respondentes, com questões correspondentes.

Análise multivariada

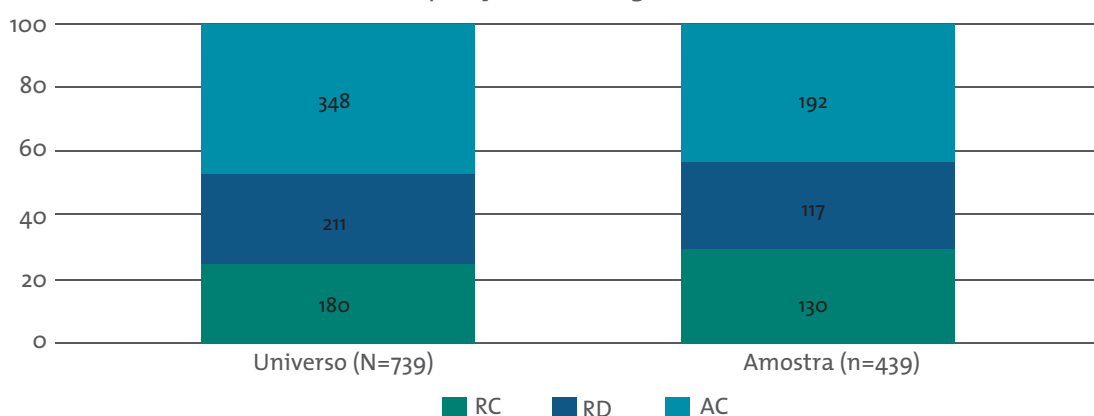
As técnicas aplicadas foram a análise de correspondência múltipla (ACM) e algoritmos de agrupamento hierárquico aplicados sobre as coordenadas geradas pela ACM. Em seguida foi feito o dendograma do algoritmo de agrupamento.

RESULTADOS

Os temas resultantes da aplicação do método de decomposição foram: perfil do pesquisador e da proposta, produção técnico-científica e uso e gestão do equipamento, além da avaliação de procedimentos da Fapesp. Para essa avaliação, consideraram-se dados disponibilizados pela Fapesp, dados coletados por meio do questionário *web*⁵ e dados de produção científica obtidos do Currículo Lattes dos pesquisadores (<http://lattes.cnpq.br/>).

O Gráfico 1 mostra equilíbrio entre a amostra e o universo de respondentes. Essa proporcionalidade é importante para a análise dos resultados encontrados. A maior participação em relação ao universo foi dos pesquisadores responsáveis concedidos (RC), com 72%. Tanto pesquisador responsável denegado (RD) quanto pesquisador associado concedido (AC) representaram 55% em relação à amostra.

Gráfico 1. Universo e amostra da pesquisa do Programa EMU (%)



Fonte: Elaboração própria.

Nota: AC = pesquisador associado; RD = pesquisador responsável denegado; e RC = pesquisador responsável concedido.

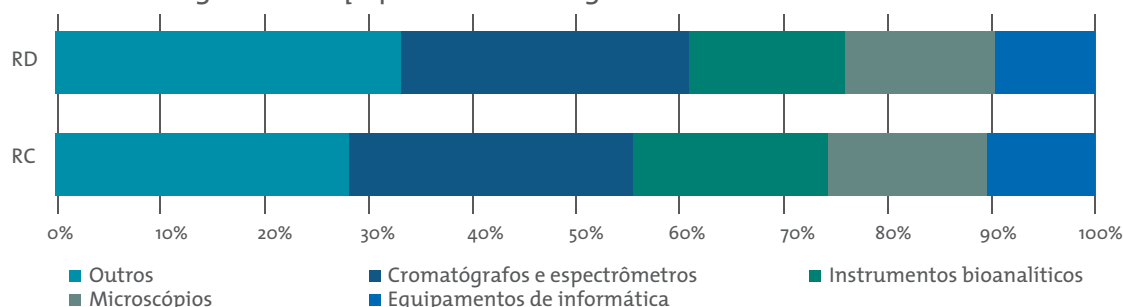
⁵ O questionário *web* de avaliação do Programa EMU foi disponibilizado do dia 4 de outubro a 18 de novembro de 2011.

Perfil dos equipamentos solicitados

Esse tema apresenta os destaques relacionados ao tipo de equipamento solicitado e à sua disponibilidade no estado de São Paulo.

A análise das respostas fornecidas aos questionários de avaliação demonstrou que há uma diversidade considerável de tipos de equipamentos solicitados. De modo geral, pode-se dizer que não foi observado um padrão que permitisse o agrupamento da maior parte das solicitações em uma categoria. Por essa razão, manteve-se a denominação “Outros” para caracterizar o maior conjunto de equipamentos solicitados, tanto para os pedidos concedidos quanto para os denegados⁶ (Gráfico 2).

Gráfico 2. Categorias de equipamento do Programa EMU



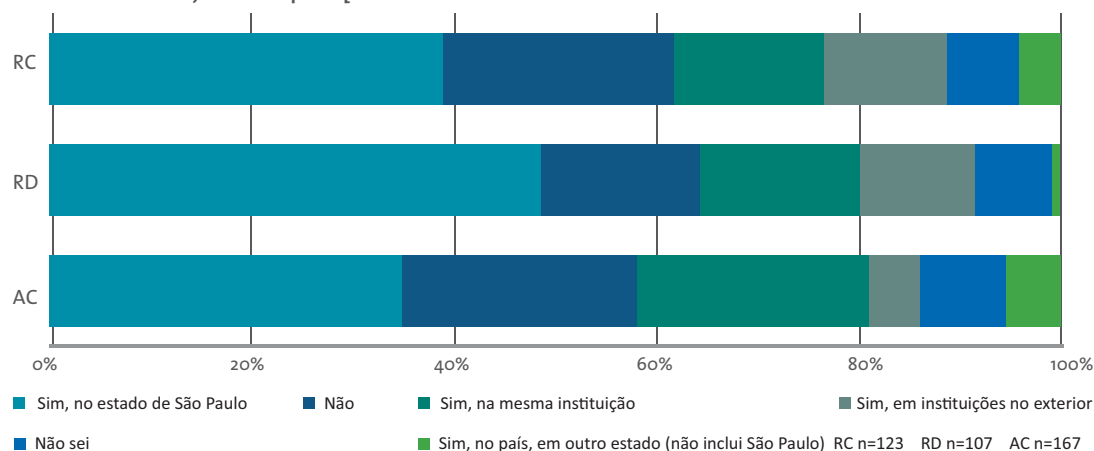
Fonte: Elaboração própria.

Nota: RC = pesquisador responsável concedido; e AC = pesquisador associado concedido.

Quanto à questão sobre disponibilidade de equipamentos equivalentes em condições de uso em outras instituições de pesquisa, em cerca da metade dos casos dos três grupos avaliados, a resposta indicou que havia equipamentos equivalentes no estado de São Paulo (Gráfico 3).

⁶ Cabe mencionar ainda que os pesquisadores que tiveram a solicitação denegada foram questionados sobre a aquisição do equipamento por outros meios: 50% (58 solicitações) dos casos o fizeram, enquanto os outros 50% não adquiriram o equipamento. Para 33 casos do primeiro grupo, ou seja, daqueles que adquiriram o equipamento por outra fonte que não o Programa EMU, 18 o fizeram por meio da própria Fapesp, por meio de outras linhas de fomento. Os demais pesquisadores adquiriram o equipamento com recursos do CNPq (6), Finep (5) ou outras fontes (4). Dezoito deles não declaram como adquiriram o equipamento.

Gráfico 3. Disponibilidade de equipamentos equivalentes em condições de uso em outras instituições de pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Nota: RC = pesquisador responsável concedido; RD = pesquisador responsável denegado; e AC = pesquisador associado concedido.

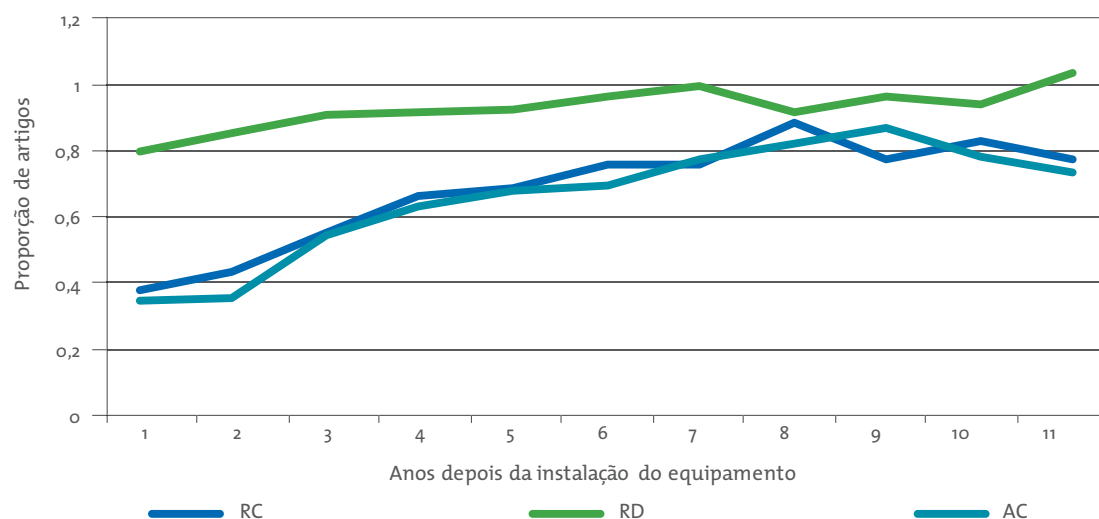
Avanços do conhecimento resultantes do uso do projeto

Destaca-se para esse tema a produção científica (artigos) dos pesquisadores antes e depois da solicitação do EMU.

Em valores absolutos, os pesquisadores associados produzem mais artigos, seguidos pelos pesquisadores responsáveis e, por fim, pelos pesquisadores responsáveis denegados. Neste último grupo, os artigos foram contabilizados apenas quando o pesquisador responsável denegado teve acesso de alguma outra forma ao equipamento similar em outro contexto.

O Gráfico 4A apresenta esses dados relativizados, tomando como referência o Ano 1 de instalação do equipamento e a proporção média de artigos relacionados ao equipamento por ano. Os denegados, em média, produzem mais. Para as três categorias, há uma ascensão na média de artigos por volta dos quatro anos de instalação do equipamento, e, dois anos depois, um declínio.

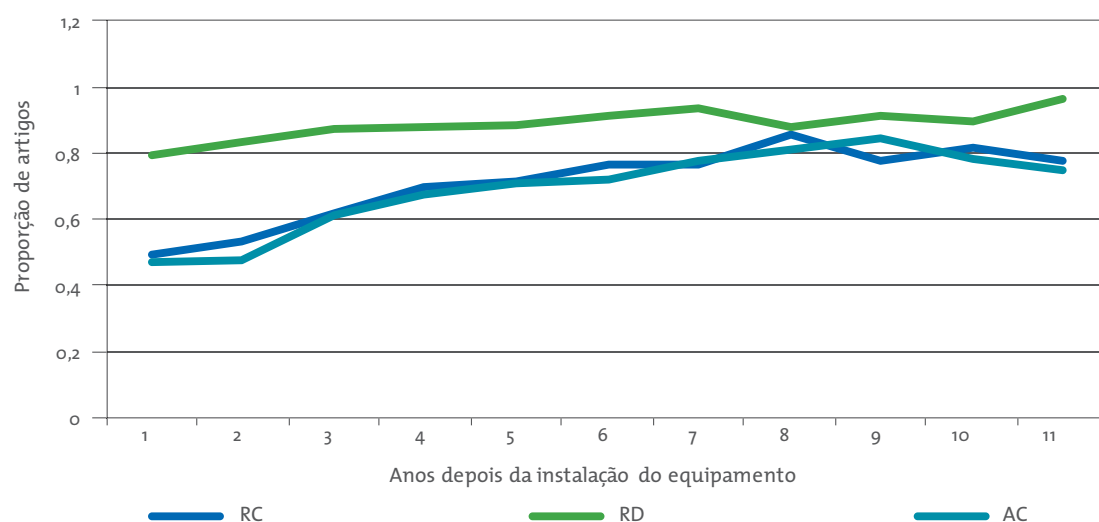
Gráfico 4A. Proporção de artigos resultantes do uso do equipamento (inclui denegados que tiveram acesso aos equipamentos)



Fonte: Elaboração própria.

Nota: RC = pesquisador responsável concedido; RD = pesquisador responsável denegado; e AC = pesquisador associado concedido.

Gráfico 4B. Impacto do uso do equipamento na geração do artigo



Fonte: Elaboração própria.

Nota: RC = pesquisador responsável concedido; RD = pesquisador responsável denegado; e AC = pesquisador associado concedido.

O Gráfico 4B aponta o impacto do equipamento na geração de artigos científicos, ou seja, a influência atribuída multiplicada pelo total de artigos daquele ano. O maior impacto do equipamento é notado no grupo dos denegados. No caso dos pesquisadores responsáveis, a influência é declinante ao longo dos anos; e no caso dos pesquisadores associados, essa influência é ascendente nos primeiros anos e, depois, declinante.

Os resultados da aplicação do quase experimento calculados por meio dos efeitos do Programa EMU, estimados por modelos estatísticos de regressão e ponderados pelo escore de propensão estão apresentados na Tabela 1, a qual apresenta a comparação dos pesquisadores responsáveis e associados com os denegados. No modelo ponderado, a produção de artigos dos pesquisadores do EMU é ligeiramente maior que a do grupo-controle (de 11% a 14%). Os pesquisadores responsáveis têm um número de coautores 33% maior que os controles e, para os pesquisadores associados, esse efeito é de 30%. Esse tipo de análise faz emergir diferenças decorrentes do programa. No caso, sublinha-se o favorecimento de ampliação da rede de colaboradores.

Tabela 1. Efeitos do Programa EMU estimados por modelos estatísticos de regressão, ponderados pelo escore de propensão

Modelo	Critérios	Responsáveis				Associados			
		Efeito	p-valor	IC 95%		Efeito	p-valor	IC 95%	
Bruto	Artigos por projeto	1.04	0.74	0.83	1.30	0.88	0.25	0.70	1.10
	Artigos Lattes	1.19	0.08	0.98	1.44	1.12	0.20	0.94	1.34
	Coautores Lattes	1.40	0.00	1.11	1.75	1.36	0.00	1.10	1.66
Ponderado	Artigos por projeto	0.92	0.52	0.70	1.20	0.87	0.26	0.69	1.11
	Artigos Lattes	1.11	0.36	0.89	1.38	1.14	0.27	0.90	1.43
	Coautores Lattes	1.33	0.04	1.01	1.74	1.30	0.06	0.99	1.71

Fonte: Elaboração própria.

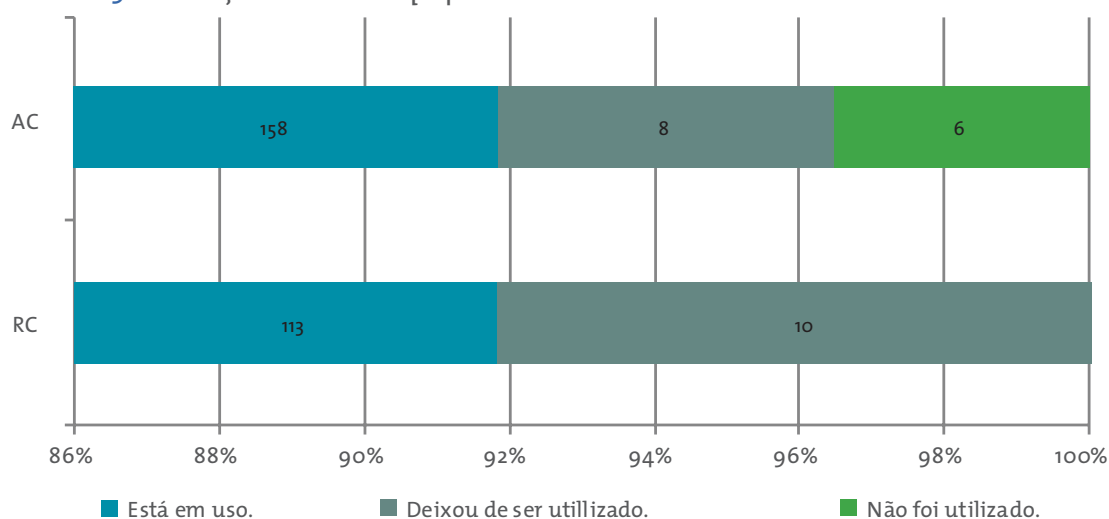
Uso e gestão do equipamento

Os destaques selecionados para esse tema foram referentes ao *status* de uso do equipamento e ao seu caráter multiusuário.

O Gráfico 5 aponta que menos de 10% dos equipamentos deixaram de ser utilizados desde a instalação até a presente avaliação.

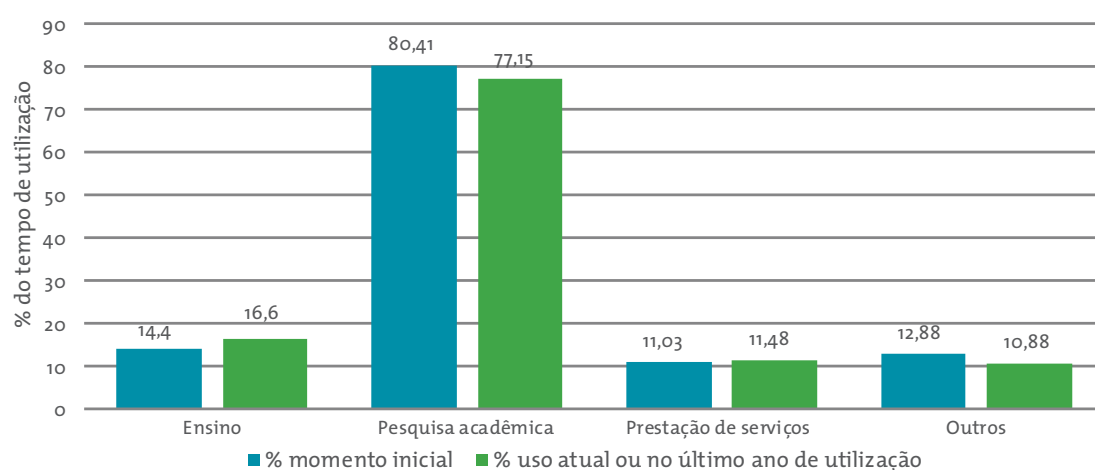
Acerca do tipo de uso dos equipamentos (Gráfico 6), nota-se que as atividades realizadas têm predominantemente cunho científico, com cerca de 80% do tempo em utilização; em seguida, usos relacionados a ensino; e, por fim, prestação de serviços. Ao longo do tempo, as variações no tipo de uso são muito discretas, com uma pequena queda na pesquisa e um ligeiro acréscimo no ensino.

Gráfico 5. Utilização atual do equipamento



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6. Percentagem de tipo de utilização do equipamento no momento inicial e o uso atual

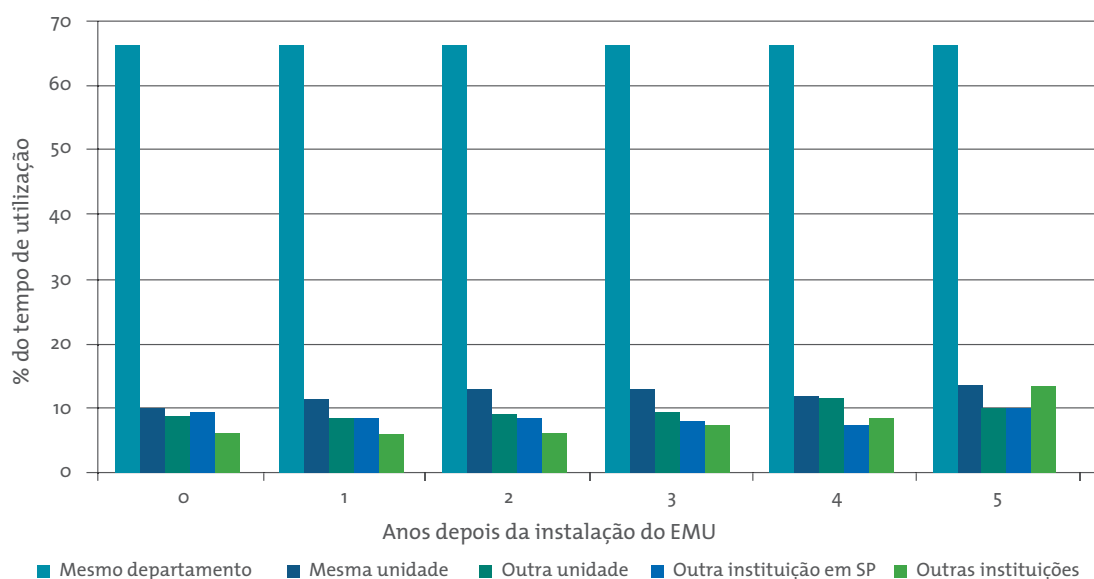


Fonte: Elaboração própria.

A evolução do caráter multiusuário do equipamento é analisada no Gráfico 7.

De acordo com o Gráfico 7, os principais tipos de usuários ao longo dos anos são do mesmo laboratório/grupo, mantendo uma taxa de uso sempre superior a 50% no decorrer de cinco anos desde a instalação do EMU, com uma suave diversificação de usuários ao longo dos anos.

Gráfico 7. Evolução da diversidade de usuários do EMU



Fonte: Elaboração própria.

Gestão do Programa EMU da Fapesp

Nesse tema destacam-se os pontos positivos e negativos do programa. O principal ponto positivo foi considerado o caráter multiusuário do programa como forma de otimizar recursos públicos (34%). Em seguida, foi citada a possibilidade de aquisição de um equipamento de alto valor, que seria inviável em outro tipo de auxílio-pesquisa (20%). Como terceiro ponto de destaque entre os pontos positivos, está o apoio ao avanço do conhecimento, com 17%.

Já entre os pontos negativos, destacam-se a baixa periodicidade dos editais do programa (16%), a falta de apoio técnico na etapa de instalação e manutenção (14%) e a falta de clareza no processo de seleção das solicitações (11%). O quarto ponto negativo do Programa EMU chama a atenção pela sua dualidade, pois também aparece entre os primeiros pontos positivos: o caráter multiusuário; porém, nessa perspectiva, a ausência do caráter multiusuário do equipamento.

Perfil dos projetos participantes do EMU

A fim de identificar grupos de projetos que comungam das mesmas características, foi feita uma análise multivariada, que considera: utilização desses equipamentos, tipos de equipamentos, produção científica, área do conhecimento, entre outras variáveis.

O dendograma do algoritmo de agrupamento evidenciou claramente cinco grupos. A síntese de cada um desses perfis de equipamentos/coordenadores está apresentada no Quadro 2.

Chama a atenção o fato de as grandes áreas de conhecimento serem praticamente as melhores representantes para a descrição desses grupos; ou seja, é possível interpretar que esses perfis que formaram grupos são, na verdade, característicos dos pesquisadores dessas áreas de conhecimento.

Quadro 2. Quadro-síntese dos perfis de projetos do Programa EMU

Característica	Perfil 1	Perfil 2	Perfil 3	Perfil 4	Perfil 5
Faixa de financiamento (em US\$)	Equipamentos entre 150 e 350 mil	Equipamentos acima de 350 mil, incluindo todos acima de 800 mil	Equipamentos de preço médio, 150 a 350 mil	Equipamentos baratos, 150 mil ou menos	Equipamentos baratos, 150 mil ou menos (todos eles)
Caráter multiusuário	Mais de 70% dos usuários do mesmo departamento	Mais de 70% dos usuários do mesmo departamento	Mais de 70% dos usuários de outras instituições	Mais de 60% dos usuários do mesmo departamento	Mais de 60% dos usuários do mesmo departamento
Parcerias	Parcerias internas (grupo do projeto e/ou mesmos centros)	Parcerias com não usuários	Parcerias internacionais	Parcerias com usuários não participantes e não usuários	Parcerias entre membros da proposta e/ou dos mesmos centros
Motivação	Introduzir nova tecnologia	Aumentar capacidade de atendimento	Atualizar equipamentos	Introduzir nova tecnologia	Introduzir nova tecnologia
Tipo de equipamento	Bioanalíticos e outros	Distribuído nas categorias	Cromatógrafos e espectrômetros e equipamentos de informática	Microscópios	Bioanalíticos e outros
Número de artigos	Muito alto	Alto	Muito baixo	Muito baixo	Baixo
Proporção de artigos derivados do EMU	75% ou mais	75% ou mais	75% ou mais	25% ou menos	Entre 50 e 75%
Número de teses	Alto	Muito alto	Distribuído nas categorias	Muito baixo	Baixo
Área do conhecimento	Ciências biológicas	Ciências biológicas, algumas engenharias	Ciências exatas/Terra e ciências humanas	Ciências da saúde	Ciências agrárias

Fonte: Elaboração própria.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O Programa EMU, ao longo dos 12 anos analisados, vem contribuindo para ampliação dos investimentos na estruturação da pesquisa paulista. Observou-se uma grande diversidade de equipamentos, com destaque para cromatógrafos e espectrômetros. Os equipamentos solicitados nesse período foram para estruturar ou modernizar as instituições de pesquisa, não se tratando propriamente de equipamentos que não existiam no estado de São Paulo. Em relação à produção científica, constatou-se que o grupo de projetos desenvolvidos no âmbito do programa produz mais em números absolutos; entretanto, quando esses números são relativizados, percebe-se que o grupo-controle produziu, em média, mais artigos e com maior influência do equipamento. Por outro lado, o EMU teve um número de coautores em artigos superior ao do controle, sugerindo o favorecimento de parcerias em decorrência do equipamento. A maior parte dos equipamentos continua em uso e voltada para a pesquisa. Em relação à diversidade crescente de usuários do EMU ao longo dos anos, ainda há a prevalência de usuários do mesmo departamento/laboratório. Como pontos positivos, sublinharam-se o caráter multiusuário do programa e a possibilidade de aquisição de um equipamento caro. Entre os pontos negativos, foram citadas a baixa periodicidade dos editais do programa e a falta de apoio técnico. A área do conhecimento foi a característica que melhor definiu diferentes grupos de participantes. Por essa razão, recomendam-se a elaboração de editais específicos e a ampliação da divulgação da disponibilidade do EMU no estado de São Paulo.

REFERÊNCIAS

- CASTRO, F. Efeito Multiplicador. *Agência Fapesp*, Especiais, 25 set. 2009. Disponível em: <<http://www.agencia.fapesp.br/materia/11118/especiais/efeito-multiplicador.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2010.
- CASTRO, P. F. D. *Avaliação de Impactos de Programas de Pesquisa em Biodiversidade*. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade de Campinas, Campinas, 2011.
- DI GIOVANNI, G. *et al.* *Parque de equipamentos de pesquisa*. São Paulo: Fapesp, 2007. p. 5-9. Série Documentos, 2.

RUBIN, D. Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies. *Journal of Educational Psychology*, v. 66, n. 5, 1974, p. 689.

SALLES-FILHO, S. L. M. Avaliação Multidimensional de CT&I. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL FRONTEIRAS DA AVALIAÇÃO. Campinas: GEOPI, DPCT, Unicamp, 2010. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/fronteiras/palestras/18_1130_SergioSalles.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2011.

SALLES-FILHO, S. L. M. *et al.* Desenvolvimento e aplicação de metodologia de avaliação de programas de fomento a C,T&I: o método de decomposição. *Científico Internacional*. In: XII SEMINÁRIO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTÃO TECNOLÓGICA – ALTEC 2007, Buenos Aires, v. 1, p. 2-6, set. 2007.

_____. Multidimensional assessment of technology and innovation programs: the impact evaluation of INCAGRO-Peru. *Research Evaluation*, v. 19, p. 361-372, 2010a.

_____. *Indicators for evaluation of results and impacts of research program in conservation and sustainable use of biodiversity, the case of BIOTA/FAPESP.*

Apresentação de pôster. In: INTERNATIONAL CONFERENCE: GETTING POST 2010 BIODIVERSITY TARGETS RIGHT. Bragança Paulista, 2010b.

_____. Evaluation of ST&I programs: a methodological approach to the Brazilian Small Business Program and some comparisons with the SBIR program. *Research Evaluation*, v. 20, n. 1, p. 159-171, 2011a.

_____. Aplicação do método quase-experimental para avaliação de resultados e impactos de programas de CT&I: um estudo a partir do Programa Biota/Fapesp. In: XIV CONGRESO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA – ALTEC 2011. *Anais...* Lima, Peru, out. 2011b.

_____. Evaluation of Biodiversity Research Program. In: 31ST ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. *Proceedings*. Puebla, México, jun. 2011c.

ZACKIEWICZ, M. *Trajetórias e Desafios da Avaliação em Ciência, Tecnologia e Inovação*. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

_____. Avaliação de Programas de Ciência, Tecnologia e Inovação – as fronteiras entre resultados, impactos e governança. In: XXIV SIMPÓSIO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA. *Anais...* Gramado (RS), 2006.

Monitoramento e avaliação da Coleta Seletiva Solidária no FNDE: um relato de caso

Jordanna Maria Nunes Costa
*Jesse Rodrigues Ferreira**

* Respectivamente, mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB) – mestrado profissional em Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais – e servidora pública federal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (jordannacosta@yahoo.com.br); e mestrando do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB) – mestrado profissional em Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais – e servidor público federal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (provedorjesse@hotmail.com).

RESUMO

O artigo pretende apresentar dados sobre o monitoramento e a avaliação da Coleta Seletiva Solidária no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O objetivo geral do trabalho é relatar esta experiência, destacando o processo de inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis do Distrito Federal.

A metodologia aplicada é o estudo de caso, considerando, contudo, que a realidade analisada é sempre mais rica que a análise e que a ciência também é um produto social. O método escolhido, como epistemologia que fundamenta a busca de compreender uma faceta da realidade, é o materialismo dialético, mas como uma aproximação, um olhar direcionador.

Os dados preliminares apontam para a inclusão socioeconômica dos catadores, bem como o empoderamento nas cooperativas como entidades articuladas que buscam a geração de renda, emprego, oportunidades e dinamismo econômico.

Palavras-chave: monitoramento; avaliação; Coleta Seletiva Solidária; FNDE; administração pública

ABSTRACT

The article presents data on the monitoring and assessment of selective waste collection in the National Fund for Education Development (FNDE), with the overall objective of reporting on this experience, highlighting the socioeconomic inclusion of waste pickers of recyclable material in Brazil's Federal District.

The methodology is a case study, but taking into consideration that the analyzed reality is always much richer than the analysis, and that science is a social construct. Even though epistemology backs the pursuit to understand a facet of reality, the method chosen is dialectical materialism, but merely as an approximation, a guideline.

Preliminary data suggest the socioeconomic inclusion of waste pickers, as well as empowerment of cooperatives as entities that seek to generate income, employment opportunities and economic initiative.

Keywords: monitoring; assessment; selective waste collection; FNDE; public administration

INTRODUÇÃO

Lixo, lixo e mais lixo! O que é? Por que o produzimos? Onde jogamos?

Diariamente são jogadas toneladas de lixo nas ruas das pequenas, médias e grandes cidades brasileiras, apesar de os temas “preservação do meio ambiente”, “biodiversidade”, “escassez de água”, “poluição”, “reciclagem” terem tanto destaque em todos os meios de comunicação disponíveis – rádio, televisão, internet.

O consumo muda de figura a todo tempo e em uma velocidade assustadora, o que hoje é moderno amanhã passa a não sê-lo e, dessa forma, as pessoas deixam de ir às compras por necessidade de ter algo e passam a ir por vaidade de possuir bens perecíveis que lhes saciem o ego e tragam *status* social, sem a mínima preocupação com o descarte desses objetos quando não mais lhes servem, se é que um dia lhes foram úteis. Para Santos (2010, p. 48), atualmente as empresas hegemônicas produzem o consumidor antes mesmo de produzir os produtos. E tudo isso gera lixo, muito lixo!

O lixo, para muitos, não passa de um amontoado de coisas velhas, sujas e sem valor, coisas essas que descartamos todos os dias e o dia todo nas ruas, nos rios, lagos e mares, sem o menor critério de seleção, sem preocupação com o destino desse resíduo e sem nos darmos conta de que diversas famílias encontram nessa montanha de objetos inservíveis um meio de sobrevivência digno e honesto.

O século XXI trouxe avanços no campo econômico, social, político, tecnológico e até ambiental, mas a trajetória para alcançar a plena democracia alinhada a desenvolvimento sustentável ainda é longa e um tanto quanto árdua. Nesse sentido, não mais podemos falar em crescimento econômico sem distribuição de renda e sustentabilidade, nem em proteção ao meio ambiente sem sólida política socioeconômica, com o que concorda Rodrigues (2002, p. 17) ao expor que igualdade, desenvolvimento econômico (incluindo a dimensão do desenvolvimento sustentável) e cidadania fazem parte de uma única estratégia integral e estão associados a um conjunto complexo de inter-relações.

Em virtude de o processo de gerenciamento de resíduos sólidos não estar presente na agenda política da administração pública como prioridade e, também, considerando o exponencial crescimento populacional dos grandes centros urbanos, a situação de descarte do lixo se agrava, haja vista a quantidade produzida e a falta de infraestrutura e logística para separar, recolher e bem destinar esse material.

Dessa forma, o gerenciamento de resíduos sólidos demanda trabalho conjunto entre os sujeitos sociais e o poder público, com o planejamento de ações técnicas do processo de limpeza urbana, originando o que denominamos Coleta Seletiva Solidária. “Coleta

Seletiva” é por causa da separação dos materiais recicláveis dos não recicláveis, com vistas a: reduzir o consumo e a produção de resíduos e, por conseguinte, o desperdício; reutilizar os materiais já produzidos; e reciclar os efetivamente utilizados, em cumprimento ao que ensina a Teoria dos 3Rs – Reduzir, Reutilizar e Reciclar. E “Solidária”, porque o resultado dessa prática destina-se aos catadores de materiais recicláveis organizados em associações e cooperativas, objetivando, com isso, transformar esses trabalhadores invisíveis aos olhos da sociedade em verdadeiros cidadãos, conhecedores de seus direitos, cumpridores de seus deveres e expectadores de um futuro promissor.

Assim, sendo um dos grandes desafios da sociedade contemporânea, a gestão efetiva e ambientalmente correta dos resíduos sólidos vem merecendo destaque no âmbito da administração pública federal, haja vista a instituição do Decreto 5.940/2006 e da Lei 12.305/2010,¹ com vistas a buscar soluções viáveis e urgentes para o desenvolvimento sustentável da vida humana, do bem-estar social, da política socioeconômica e da biodiversidade.

Nesse sentido, o presente artigo pretende analisar o processo de monitoramento e avaliação da Coleta Seletiva Solidária no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),² bem como os resultados dessa política social para a entidade, os catadores de materiais recicláveis e a sociedade.

Nessa perspectiva, o artigo divide-se em três etapas: a primeira aborda os aspectos históricos, políticos e sociais da criação do decreto e traça um perfil dos principais agentes sociais envolvidos – os catadores –, a segunda ocupa-se de analisar a implementação, o monitoramento e a avaliação da coleta seletiva solidária, a terceira apresenta um relato de caso da experiência do FNDE com essa política social, e as considerações finais reforçam o significativo papel da participação cidadã na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

OBJETIVOS, MÉTODO E METODOLOGIA

Objetivo geral

Relatar a experiência de monitoramento e avaliação da Coleta Seletiva Solidária no FNDE, destacando o processo de inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis do Distrito Federal.

1 Lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

2 Autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

Objetivos específicos

- Sensibilizar servidores e funcionários da limpeza da instituição sobre a relevância social, econômica e ambiental da Coleta Seletiva Solidária.
- Consolidar a Coleta Seletiva Solidária, no âmbito do FNDE, como proposta de uma gestão administrativa diversa e inclusiva.

Método e metodologia

O método escolhido, como epistemologia que fundamenta a busca de compreender uma faceta da realidade, é o materialismo dialético, mas como uma aproximação, um olhar direcionador, porque compreende a complexidade e a profundidade de estudos para compreender o método, principalmente sem cair na armadilha de desprezar os conhecimentos e críticas de outros métodos.

A metodologia aplicada será de estudo de caso, mas considerando que a realidade analisada é sempre mais rica que a análise e que a ciência também é um produto social [Demo (2009, p. 36)]. O universo de estudo considerado é o das associações/cooperativas de catadores de materiais recicláveis de Brasília – representadas pela Central de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis do Distrito Federal (Centcoop-DF) – participantes da implementação da Coleta Seletiva Solidária do FNDE.

A categoria de análise é de unidade de contrários; segundo Demo (2009, p. 97-98), as realidades sociais são complexidades polarizadas, nas quais presença e ausência, ação e reação são maneiras de polarização, em um reconhecimento de que a desigualdade social nos espreita por todos os lados.

A unidade dos contrários é considerada uma das mais profundas da dialética, pois permite observar o movimento entre o sujeito e o objeto na pesquisa, com uma distinção importante a ser destacada entre contrários e contraditórios, a afirmação de que termos contraditórios não são dialéticos por não permitirem a polarização política [Demo (2009)]. Daí se extrai uma melhor compreensão do termo “contradição histórica”:

Quando falamos de “contradição” histórica, referimo-nos a seu caráter conflituoso, dicotômico, antagônico, mas no sentido da unidade de contrários. Unidade de contraditórios é uma impossibilidade histórica e formal. Nesse contexto, dizemos que dialética somente se aplica àquelas realidades que são unidade de contrários, ou seja, às realidades estritamente históricas, onde cada fase gera sua contrária [Demo (2009, p. 98)].

Uma categoria de análise metodológica que não foi aprofundada pelas restrições de um artigo acadêmico, a do “empoderamento”, merece destaque, pois está refletida no trabalho dos catadores, na retirada dos materiais da obra do FNDE que proporcionaram outras oportunidades. Com a experiência adquirida na autarquia, tanto para lidar com o ambiente de construção civil quanto para a retirada propriamente dita de material de obra, os catadores de materiais recicláveis do Distrito Federal conseguiram realizar o mesmo trabalho de separação de resíduos sólidos recicláveis no estádio de futebol Mané Garrincha, demolido para construção de nova arena esportiva, que receberá jogos da Copa do Mundo de 2014.

A POLÍTICA DE RECICLAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O DECRETO 5.940/2006

Desde o tempo de sindicalista, o Ex-Presidente da República do Brasil Luís Inácio Lula da Silva, todo dia 22 de dezembro, comemora o Natal em um almoço com os catadores de materiais recicláveis na cidade de São Paulo: uma forma de reconhecimento da luta diária desses milhares de trabalhadores invisíveis histórica e socialmente.

Nesse sentido, em virtude de sua sensibilidade social, política e econômica e para atender ao clamor de milhares de catadores e catadoras de materiais recicláveis de todo o país, o Ex-Presidente, em 25 de outubro de 2006, instituiu o Decreto 5.940, que estabelece a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

O processo de implantação do decreto consiste em seis etapas:

- a. Formação da Comissão da Coleta Seletiva Solidária – os órgãos e as entidades públicas federais devem constituir uma comissão de, no mínimo, três servidores para implantar e supervisionar a Coleta Seletiva Solidária.
- b. Realização de diagnóstico – levantamento de dados sobre a situação da gestão dos resíduos na unidade.
- c. Planejamento – definição de estratégias e logística para implantação da coleta seletiva no órgão (fluxo e frequência do recolhimento dos resíduos recicláveis e sensibilização dos servidores e dos funcionários responsáveis pela limpeza).
- d. Contato com os catadores – seleção da associação ou cooperativa de catadores que realizará a retirada dos resíduos sólidos recicláveis e habilitação realizada formalmente, por meio de termo de compromisso.

- e. Execução – distribuição de cestos coletores de materiais recicláveis, desenvolvimento permanente de atividades de informação e sensibilização.
- f. Monitoramento e avaliação – controle e registro do material selecionado e destinado aos catadores de materiais recicláveis, divulgação dos resultados obtidos aos demais servidores do órgão, bem como ao Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC).³

Tal política social já apresenta significativa mudança no processo de descarte do lixo no âmbito das instituições públicas federais, tanto para o meio ambiente – visto que inúmeras toneladas de materiais são recicladas diariamente – quanto para a sociedade, pois os catadores de materiais recicláveis deixaram de lado a situação de extrema pobreza e miséria e, aos poucos, vêm conquistando cidadania e reconhecimento pelo importante trabalho socioambiental que desenvolvem.

Todavia, vale ressaltar que é impossível alcançar o desenvolvimento social apenas com base em políticas sociais [Rodrigues (2002, p. 17)] e, nessa perspectiva, percebe-se que, embora haja uma lei para que os resíduos recicláveis sejam doados a associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, a medida ainda não alcançou os níveis desejáveis de universalidade, solidariedade, efetividade e integralidade da política social, isso porque o êxito dessa ação depende de sensibilização social, econômica e ambiental de todos os agentes envolvidos (servidores, colaboradores e catadores), bem como de uma efetiva política de geração de renda e empregos, de estabilidade do crescimento econômico, de distribuição de renda e de desenvolvimento sustentável.

Com o advento do Decreto 5.940/2006, os catadores tiveram e ainda têm papel crucial para a consolidação da Coleta Seletiva Solidária, que representa um avanço social e econômico para esses trabalhadores, cuja participação na separação informal do lixo nas ruas, nos lixões, nos aterros é o ponto mais perspicaz da relação do lixo com o social. Isso revela o elo perfeito entre o inservível (lixo) e a parcela invisível e marginalizada da sociedade que, no lixo, identifica objetos de trabalho na dura luta pela sobrevivência. Eles garimpam no lixo o nosso desperdício de recursos naturais, que retornam ao processo produtivo como matérias-primas secundárias [Abreu (2001, p. 34)].

São miseráveis, semianalfabetos e, embora marginalizados, não são marginais. São pessoas que trabalham em condições extremamente adversas (em lixões, nas ruas, sob sol ou chuva), tiram do lixo seu meio de subsistência, selecionando resíduos a serem encaminhados para a reciclagem. E, mesmo com todas as dificuldades, esses trabalhadores informais dos lixões e das ruas das cidades são hoje responsáveis por

³ O CIISC, criado por decreto federal em 11/9/2003, é coordenado pelos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Meio Ambiente (MMA).

90% do material que alimenta as indústrias de reciclagem no Brasil, fazendo do país um dos maiores recicladores de alumínio do mundo, por exemplo. E, nesse prisma, a política social introduzida pelo governo federal – a Coleta Seletiva Solidária – veio a contribuir, pois possibilita geração de renda, emprego e oportunidades e dinamismo à economia local.

Em Brasília, foi criada a Central de Cooperativas de Materiais Recicláveis do Distrito Federal (Centcoop-DF), composta por representantes de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis do Distrito Federal, cujos objetivos consistem em atuar em rede, em defesa de melhor qualidade de vida para os trabalhadores da coleta de materiais recicláveis, e desenvolver projetos de doação de terrenos para construção de galpões para triagem de materiais; BB Educar⁴ Catadores do DF; estudo de viabilidade financeira, comercial e mercadológica da empresa Capital Recicláveis de Brasília e formas de parcerias com a Central; plano executivo da Coleta Seletiva Solidária do DF; fortalecimento de associativismo e cooperativismo dos catadores de materiais recicláveis; incubadora de redes de economia solidária do DF e outros.

Nesse contexto, cabe ressaltar a função social da Universidade de Brasília (UnB) em prol da expansão, do fortalecimento e, sobretudo, da emancipação dos catadores do Distrito Federal. O alvo da universidade é o bem, a verdade, a beleza, em todos os aspectos da vida humana. Com as ciências, as artes, os serviços sociais, ela cumpre o papel de auxiliar o povo brasileiro na busca de uma vida digna, ética, justa e bonita [Romano *apud* Silva e Silva (2006, p. 18)]. Nesse sentido, para que o trabalho desenvolvido no anonimato pelos catadores de materiais recicláveis seja reconhecido nas dimensões social e ambiental, são necessárias a participação e a integração de todos.

Nessa perspectiva, salienta-se que a Coleta Seletiva Solidária ainda não está efetivamente implementada em todo o país, em razão do complexo processo de sensibilização dos agentes públicos, da falta de infraestrutura das associações/cooperativas de catadores de materiais recicláveis, da ausência de uma campanha de educação ambiental nas instituições públicas de ensino e de uma política de desenvolvimento sustentável. Com isso, percebe-se que a sustentabilidade ambiental continua ocupando lugar secundário na política econômica [Santos (2010, p. 50)].

⁴ Consiste na tecnologia social de formação, em comunidades de todo o país, de alfabetizadores que assumem o compromisso de constituir núcleos de alfabetização. A metodologia tem como base os princípios de uma educação libertadora e a prática da leitura do mundo, que considera a realidade do alfabetizando como ponto de partida do processo educativo, conceitos fundamentados nos ensinamentos de Paulo Freire.

COLETA SELETIVA SOLIDÁRIA – AVANÇOS E LIMITES

A implementação da Coleta Seletiva Solidária nos mais de 600 prédios públicos federais distribuídos pelos 5.564 municípios brasileiros não foi, como ainda não é, uma tarefa facilmente conduzida; isso porque se trata de sensibilizar e mobilizar milhões de servidores, funcionários, colaboradores, catadores para a preocupante situação da gestão dos resíduos sólidos no território brasileiro.

E a tarefa torna-se mais árdua, porque toca no ponto fraco do ser humano: a mudança, o novo! Todos torcem o nariz para o desconhecido e a Coleta Seletiva Solidária exige que os sujeitos envolvidos no processo estejam abertos para mudanças de pensamento, de comportamento e, sobretudo, de atitude consigo mesmo, com o próximo, com o meio ambiente.

Diante dessa complexa realidade, antes mesmo de o Decreto 5.940/2006 estar consolidado, foi criado o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC), por meio de decreto federal, de 11 de setembro de 2003, para auxiliar a implementação dessa inovadora proposta no âmbito da Esplanada dos Ministérios, em Brasília (DF). No momento de sua criação, o comitê era coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério das Cidades; atualmente, coordenam o MDS e o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O comitê compõe-se de diversos órgãos do governo federal, parceiros Fome Zero e ainda conta com a participação de organizações não governamentais e entidades do setor da reciclagem, os quais auxiliavam a Secretaria Executiva do CIISC – com disponibilização de espaço físico, logística, divulgação – a organizar eventos de mobilização e sensibilização para a Coleta Seletiva Solidária nos grandes centros do país.

Nesse sentido, cabe frisar que a utilização do verbo no passado é proposital, porque não mais se ouve falar nesses seminários de tão grande valia para as comissões de Coleta Seletiva Solidária das instituições, para os catadores e para a própria SE-CIISC, que, nessas ocasiões, recebiam *feedback* do trabalho que estava sendo realizado em Brasília para o restante do país. Os seminários traziam experiências exitosas que, por vezes, eram incorporadas por outras instituições, dúvidas pontuais, mas bastante relevantes, que eram sanadas no ato pelos técnicos da secretaria executiva, por colegas de comissão e pelos catadores que traziam interessantes contribuições para os debates.

Dessa forma, faz-se necessária a retomada das discussões a respeito da implementação da Coleta Seletiva Solidária nos órgãos públicos federais Brasil afora, com vistas a fortalecer a política social e transformá-la em uma política de estado e não de governo;

e isso não se consegue por meio de decreto ou lei, mas por atitudes positivas e ações concretas dos sujeitos envolvidos no processo.

Ademais, é mister ressaltar que a educação ambiental tem como característica principal a continuidade, em um processo pedagógico que assegure a revisão de valores e comportamentos que visem à transformação social necessária. A abordagem educativa deve contemplar o repasse de informações e conhecimento, bem como construir, edificar as relações de afetividade e proximidade das pessoas com o meio em que vivem para, assim, proporcionar um aprendizado que redimensione a solidariedade entre as pessoas e entre elas e o meio [Abreu (2001, p. 25)].

Diante desse contexto, sabe-se que à administração pública cabe o gerenciamento dos resíduos sólidos, bem como a instituição curricular da Educação Ambiental, mas é sabido também que tais ações somente serão possíveis se houver colaboração e cooperação de todos os atores interessados: sociedade, poder público, universidade, iniciativa privada, associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

RELATO DE CASO: O FNDE

O FNDE é uma entidade autárquica, tem o segundo maior orçamento entre as autarquias federais e capital humano de aproximadamente 1.500 pessoas, distribuídas em três prédios no centro de Brasília, considerado um contingente baixo em virtude da enorme demanda de prestar assistência financeira, por meio dos programas educacionais, aos mais de 5.500 municípios brasileiros.

Em 2008, com o intuito de reunir todos os seus funcionários em um único edifício, equalizando as ações e aproximando as políticas, a autarquia adquiriu o edifício-sede da instituição (construído há mais de vinte anos), que alugava por mais de dez anos. Desse modo, diante dos problemas estruturais que o edifício já apresentava, resolveu-se proceder à reforma do prédio, que daria nova cara à instituição que cuida da educação brasileira. A obra está sendo realizada de forma decrescente, do último pavimento para os andares do subsolo, e há servidores trabalhando no prédio.

Nessa oportunidade, com a divulgação sobre o início das obras no prédio, a comissão da Coleta Seletiva Solidária passa a integrar a comissão da obra, a fim de que tal manobra de engenharia tivesse a perspectiva mais ecológica possível, e assim aconteceu! Todo o projeto de arquitetura e urbanismo do prédio foi elaborado com base no desenvolvimento sustentável: os andares têm janelas que favorecem a entrada de luz natural e

auxiliam a economizar energia elétrica, as torneiras têm desligamento automático, que evita o desperdício de água, os sistemas condicionadores de ar foram substituídos por outros mais modernos e econômicos, assim como os elevadores. E o destaque: todo material reciclável da obra foi doado à Centcoop-DF para que fosse reutilizado ou reciclado.

Para tanto, a comissão da Coleta Seletiva Solidária do FNDE solicitou à construtora responsável pela reforma do prédio que o material reaproveitável fosse retirado de forma a não se deteriorar, como vidros, alumínio, louças de banheiro etc., pois, desse modo, os catadores teriam a possibilidade de utilizar tais materiais para a melhoria da infraestrutura de suas associações e cooperativas, bem como vender por melhores preços no mercado.

Em contrapartida, para atender às exigências da construtora quanto à retirada dos materiais, os catadores das 22 cooperativas que compõem a central se organizaram, em forma de rodízio, para proceder à retirada do material da obra doado. A obra, dividida em quatro etapas, ainda não está concluída, encontra-se na segunda fase, mas alguns números já aparecem. Até o momento, conforme mostra a Tabela 1, foram retirados os seguintes materiais e quantidades:

Tabela 1. Quantidade de materiais retirados na primeira fase da reforma do edifício-sede do FNDE

Material	Quantidade (kg)
Alumínio	15.987
Alumínio chaparia	9.487
Cobre misto	691
Cobre encapado	19
Ferro	9.631
Reator	102
Sucata	13.007
Vidro	582

Fonte: Prestação de contas da Centcoop, referente à primeira fase da obra à Comissão da Coleta Seletiva Solidária do FNDE.

A retirada desse material e a venda a empresas de reciclagem rendeu aos catadores o montante de R\$ 74.851,53 (setenta e quatro mil, oitocentos e cinquenta e um reais e cinquenta e três centavos), que estão depositados em conta poupança para que, ao fim da obra, a arrecadação total seja repartida, de forma igualitária, entre as cooperativas, ou tenha destinação final de benefício coletivo, como a aquisição de máquinas ou outros bens móveis e imóveis que fortalecem o associativismo, a cooperação mútua e, sobretudo, a categoria profissional dos catadores de materiais recicláveis.

Outro ponto relevante a ser abordado é o reflexo que o trabalho dos catadores na retirada dos materiais da obra do FNDE teve em outras oportunidades. Ou seja, em virtude da experiência adquirida no FNDE, tanto para lidar com o ambiente de construção civil quanto para a retirada propriamente dita de material de obra, os catadores de materiais recicláveis do Distrito Federal conseguiram realizar o mesmo trabalho de separação de resíduos sólidos recicláveis no estádio de futebol Mané Garrincha, demolido para construção de nova arena esportiva, que receberá jogos da Copa do Mundo de 2014.

Nesse sentido, além do reconhecimento, prestígio e visibilidade que obtiveram por meio do trabalho socioambiental que desenvolvem, os catadores conseguiram ampliar sua renda com a realização de um projeto inovador, diferenciado e bastante lucrativo na própria proposta da Coleta Seletiva Solidária.

Dessa forma, ressalta-se que o Decreto 5.940/2006 não impõe limites à criatividade para a realização de boas práticas de implementação da Coleta Seletiva Solidária, ou seja, os membros das comissões não podem (nem devem) se ater aos resíduos comumente recicláveis, como papel e plástico, mas devem buscar outras possibilidades de auxiliar o trabalho dos catadores e de tornar o seu ambiente de trabalho em um ambiente de trabalho sustentável e ecologicamente correto, até porque os catadores não apenas reciclam os materiais, mas os utilizam para criar peças de artesanato de riqueza única... Do lixo para o luxo!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consciência ambiental requer mudança de hábitos, de atitudes, o que demanda tempo e nem sempre apresenta os resultados esperados, apesar de todo o processo de sensibilização. A conscientização ambiental está intrinsecamente ligada à motivação, ou seja, à vontade que as pessoas têm em realizar seus trabalhos da melhor maneira possível. Diz respeito a “querer fazer”. Por isso, é imprescindível a sensibilização permanente, mas sem imposição, de todos os sujeitos envolvidos (servidores, funcionários da limpeza, catadores) à nobre causa da Coleta Seletiva Solidária.

Nessa perspectiva, vale ressaltar que, para ocorrer transformação social com dimensão ecológica, não é suficiente trabalhar para os pobres; é imprescindível atuar com eles de forma que se tornem protagonistas de sua própria história e das lutas.

A política social, interpretada por meio do Decreto 5.940/2006, que veio em resposta ao clamor de milhares de catadores e catadoras de materiais recicláveis de todo o país por mais vez e voz no âmbito da administração pública federal, visa à consolidação

da Coleta Seletiva Solidária como ação inovadora de gestão administrativa diversa e inclusiva, haja vista seu caráter social, econômico, ambiental e cultural. Para tanto, ainda há de se percorrer árduo e longo caminho, até porque a questão ecológica não se encontra na agenda de prioridade dos governos municipais, estaduais e federal.

Há tempos, por sua conta e risco, os catadores de materiais recicláveis, em situação de vulnerabilidade social e econômica, tiram do lixo seu meio de sobrevivência, selecionam materiais e os encaminham para a reciclagem, minimizando os impactos ambientais e dinamizando a economia local. E, nessa ótica, é essencial que os catadores de materiais recicláveis se apropriem da relevância social, econômica, política e ambiental do trabalho que realizam e construam o seu próprio destino como atores protagonistas da gestão de resíduos sólidos recicláveis do Brasil. O primeiro passo já foi dado!

Enfim, o Brasil vem avançando nas questões socioeconômicas, mas a busca pelo desenvolvimento econômico e social alinhado à prática sustentável com distribuição de renda, geração de empregos e oportunidades ainda está distante, pois todos precisam ter a consciência de que menos lixo significa mais recursos naturais preservados, menos poluição da água, do solo e do ar, mais saúde para todos os seres vivos, e mais reciclagem significa menos desperdícios e maior renda para os catadores. A natureza não produz lixo, tudo retorna ao ciclo da vida, e o homem não pode nela deixar o seu.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. F. *Do lixo à cidadania: estratégias para a ação*. Brasília: Caixa, 2001.
- CAIRNCROSS, F. *Meio ambiente: custos e benefícios*. Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo: Nobel, 1992.
- DEMO, P. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 2009. 293p.
- DIAS, G. F. *Educação ambiental: princípios e prática*. São Paulo: Gaia, 1993.
- GIRARD, A. *Cultural development: experience and policies*. Paris: UNESCO, 1972. p. 130.
- MOURA, L. A. A. *Qualidade e gestão ambiental*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- MOREIRA, G. L.; LAUREANO, D. S. Novos desafios dos movimentos sociais. In: PEREIRA, F. H. U.; DIAS, M. T. F. (Orgs.). *Cidadania e Inclusão Social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 155-169.

- ROCHA, H. H. N.; PINTO, L. M. R. S. Poder Judiciário e inclusão social: considerações acerca do papel do controle judicial das políticas públicas para a efetividade dos direitos sociais. In: PEREIRA, F. H. U.; DIAS, M. T. F. (Org.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 171-186.
- RODRIGUES, A. B. (Trad.). *Equidade, desenvolvimento e cidadania/CEPAL*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- ROMANO, R. *Reflexões sobre a Universidade*. In: SILVA, M. A.; SILVA, R. B. (Orgs.). *A ideia de Universidade: rumos e desafios*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006. p. 17-47.
- RUDIO, F. V. *Introdução ao projeto de pesquisa científica*. Petrópolis: Vozes, 1978.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-46. Coletânea.
- SEMINÁRIO SAÚDE E SANEAMENTO AMBIENTAL. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2002.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- WAHRlich, B. M. S. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1979, 13 (1), p. 31-68.

Sites consultados

- PORTAL COLETA SELETIVA SOLIDÁRIA – <www.coletasolidaria.gov.br/menu/implantacao-do-decreto/menu/implantacao-do-decreto/5passo_a_passo.pdf>.
- CENTCOOP – <www.centcoop.org.br>.
- FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL – <www.fbb.org.br/acoes-programas/educacao/bb-educar/>.

Plano Anual de Fiscalização Social – o controle social como ferramenta para o desenvolvimento da gestão pública do município de Carambeí

*Ana Flávia Dropa
Augusto Traversolli
Bruna Mayara de Oliveira
Lenir Aparecida Mainardes da Silva
Luana Trzaskos
Lucas de Moraes Barros
Lucas Ongaratto
Michel Jorge Samaha
Solange de Moraes Barros
Valéria Freitas de Oliveira**

* Os autores são vinculados à Universidade Estadual de Ponta Grossa (PR). Os três primeiros, a quinta, o sexto, o sétimo e a última são acadêmicos; a quarta, a nona e o oitavo – apresentador deste trabalho (michel-samaha@hotmail.com) – são professores da instituição.

RESUMO

Controle social pressupõe acompanhamento das ações do poder público pela sociedade civil. Os conselhos municipais (saúde, educação, assistência social etc.), com representação paritária, são responsáveis pela formulação, deliberação e controle das políticas públicas. Para o exercício do controle social, não basta a mera disponibilização de informações pelo poder público, mas a disponibilização de informações que possam ser compreendidas pelo cidadão comum. Com esse diagnóstico, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná e a Universidade Estadual de Ponta Grossa desenvolveram um projeto de pesquisa com o intuito de avaliar o exercício do controle social nos municípios paranaenses. O objetivo principal foi desenvolver uma metodologia de construção de indicadores de desempenho na gestão das políticas públicas locais, no âmbito dos conselhos de saúde e assistência social. A metodologia utilizada foi a de grupo focal. Os resultados preliminares apontaram que, mesmo trabalhando com grupos de conselheiros heterogêneos, a metodologia desenvolvida mostrou-se capaz de instrumentalizar os conselheiros a construir e acompanhar indicadores de desempenho das políticas públicas municipais.

Palavras-chave: indicadores de gestão pública; políticas públicas; controle social

ABSTRACT

Citizen control presumes monitoring the actions of the public sector by civil society. Municipal councils (health, education, social assistance etc.), with equal representation, are responsible for the formulation, determination and control of public policies. To exercise citizen control, it is not enough the mere availability of information by public authorities, but also the access to information that can be understood by ordinary people. With this diagnosis, the Tribunal de Contas do Paraná and the Ponta Grossa State University developed a research project that aimed to evaluate the exercise of citizen control within the municipalities of the state of Paraná. The main goal was to develop a methodology for building management performance indicators in the local public policies, in the context of health and social care. The methodology used was the focal group. Preliminary results showed that, even working with diverse counselor groups, the developed methodology proved to be able to equip the counselors to build and check the performance indicators of the municipal public policies.

Keywords: public management indicators; public policies; citizen control

INTRODUÇÃO

No Paraná, por força da ação institucional do Tribunal de Contas do Estado, os indicadores de desempenho da gestão pública e as metodologias para sua formulação assumiram papel relevante na agenda de trabalho das universidades estaduais. Além de outros motivos justificadores, podem-se citar a necessidade crescente de medir desempenho das políticas públicas, um aumento da demanda pela democratização das informações e o incremento da participação popular no monitoramento e na avaliação dos projetos e programas que utilizam recursos públicos.

O Plano Anual de Fiscalização Social (PAF Social) do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) tem como objetivo a inserção da sociedade civil no processo da fiscalização dos recursos públicos aplicados nos municípios paranaenses. O TCE-PR estabeleceu parceria com as universidades estaduais do Paraná, formulando metas para a concretização do objetivo final do projeto em questão.

O objetivo deste projeto, de iniciativa inédita no Brasil, é tornar o TCE/PR organismo catalisador das iniciativas voltadas à melhoria da GESTÃO PÚBLICA, criando oportunidades para que os cidadãos, as comunidades ou os beneficiários da ação pública assumam um papel de participação ativa, permitindo vislumbrar o desenvolvimento de uma ação autônoma e democrática, iniciando movimento nacional em direção à aplicação do conceito de AUDITORIA SOCIAL [Disponível em: <<http://www.tce.pr.gov.br>>].

A Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) elegeu como linha de pesquisa a Construção Metodológica de Indicadores de Desempenho para a Gestão Pública Municipal.

A primeira experiência de pesquisa foi na cidade de Carambeí. Cidade esta que conta com uma área territorial de 645,422 km², está localizada a 135,2 km da capital Curitiba e tem 19.493 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2012. O município é destaque na produção de laticínios e no setor terciário, em especial na atividade turística alavancada pela formação étnica holandesa.

A organização política do município tem um forte vínculo com a colonização holandesa e com um histórico de intensas atividades comunitárias, como associações e cooperativas. Outro aspecto importante na constituição do ambiente institucional da cidade foi a luta pela sua emancipação política, que ocorreu em 1995, separando-a do município de Castro.

CONTROLE SOCIAL: UM NOVO AMBIENTE INSTITUCIONAL

Controle social é um termo polissêmico; porém, os contornos conceituais recentes buscam uma definição mais precisa para o termo. Para Controladoria-Geral da União (2012), ele deve ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. Nesse sentido, conforma-se como um arranjo institucional de fortalecimento do controle do Estado pela sociedade, em que atuam suas diversas representações, que vão desde movimentos populares a prestadores de serviço.

Para Assis e Villa (2003, p. 377), “o controle social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado”. É uma forma de aproximação entre a sociedade e o Estado em uma perspectiva de controle, fiscalização e avaliação quantitativa e qualitativa da gestão pública.

Ele se tornou um instrumento democrático no qual há a participação dos cidadãos no exercício do poder, visando à vontade social como fator de avaliação, com o intuito de solucionar os problemas e as deficiências sociais. Para Carvalho (1995, p. 8), o “Controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. E o espaço do controle social se dá por meio da prática dos conselhos de políticas públicas, entretanto:

Uma das exigências para a consolidação dos conselhos como espaços públicos democráticos é a ampliação da sua visibilidade pública. Isso significa que as ações, os discursos e os critérios que orientam as deliberações dos conselhos devem-se expressar com fidedignidade e publicidade, não apenas para os diretamente envolvidos, mas para todos os que serão implicados pelas decisões assumidas. Para isso, a transparência e a circulação das informações interconselhos precisam ser intensificadas, para que seu acesso seja cada vez mais amplo e contribua para uma visão de totalidade da política social que está sendo implementada. [...] Se a pobreza, para além de sua expressão monetária, é um tipo de relação social que define sociabilidades e lugares dos indivíduos na sociedade, sua contraface é a carência de representação política nos espaços públicos. Nesse sentido, a luta pela expansão de direitos sociais está diretamente relacionada à ampliação de espaços públicos, para que novos sujeitos sociais possam estar diretamente representados e encontrem um lugar de reconhecimento, pertencimento e expressão de suas demandas sociais [Raichelis (s.d., p. 5)].

Estudos e pesquisas têm destacado a importância dos fóruns, plenárias e audiências públicas para o controle social. Barros (1998, p. 13) destaca que “ao longo de décadas, os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com o interesse da coletividade”. Entretanto, com a atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas, esse controle tem se constituído em uma maneira de fiscalizar as políticas públicas para que não ocorra o oportunismo por parte dos agentes escolhidos pela população.

O controle social caracteriza-se como instituição, visto que se estrutura em órgãos fiscalizadores garantidos por lei, tendendo a transformar-se em norma de conduta de acordo com a conscientização da sociedade na atuação de fiscalização os gastos públicos. Douglas North define instituições como um conjunto de regras ou normas que regem a interação entre indivíduos, aplicado de forma específica ao campo da economia, mais precisamente na intermediação de interações econômicas entre agentes, e somente a partir do surgimento destas é possível entender a organização das sociedades. Tal conjunto de regras/normas pode se dividir em formais e informais, sendo as primeiras leis e constituições formalizadas e escritas, em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção, e as segundas, normas ou códigos de conduta, formados em geral no seio da própria sociedade [North (1990)].

É esse ambiente institucional que vem impulsionando as iniciativas de adequar os instrumentos de monitoramento e avaliação ao uso da sociedade civil organizada, independentemente do porte do município em que residam. Para o exercício do controle social, não basta a mera disponibilização de informações pelo poder público, mas a disponibilização de informações que possam ser compreendidas pelo cidadão.

INDICADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

As informações geradas nas administrações municipais, bem como nos seus sistemas de informações estabelecidos no controle externo e interno, em sua maioria não estão organizadas para o controle social. A mensuração de impactos sociais dos programas e projetos municipais, em regra, não é extraída adequadamente desse conjunto de informações. A organização, a sistematização e a divulgação dessas informações, além de possibilitar a construção de indicadores de desempenho, são ações essenciais de construção da democracia participativa.

Esse interesse crescente pelo uso de indicadores na administração pública também está relacionado ao aprimoramento do controle social do Estado brasileiro nos últimos vinte anos [Jannuzzi (2005, p. 137)].

Para Dowbor (2003, p. 4), “O desafio, claramente, está no ordenamento da informação, nas metodologias de sistematização, no desenvolvimento de capacidade gerencial que torne a informação relevante acessível aos atores que tomam as decisões, no momento em que dela precisem”.

O essencial é tratar as informações, transformando-as em eficaz instrumento de controle social e de promoção da cidadania. De forma geral, portanto, a construção de indicadores que sirvam ao controle social, nos municípios brasileiros, carece de metodologia adequada ao desafio de fornecer instrumentos de controle aos cidadãos para o exercício efetivo da cidadania.

A definição de indicadores traz a necessidade de muita clareza sobre os objetivos de sua construção, ou seja, para que se quer. É possível que se tenha um número excessivo de indicadores, os quais nem sempre conseguem expressar os fenômenos ou as condições mais significativas para o controle social. “Os dados também devem ser produzidos com periodicidade e agregação definidas, para que os indicadores possam ser comparados” [Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006, p. 30)]. Alguns critérios podem ser usados para definição dos indicadores, tais como:

- a) validade: capacidade de o indicador medir o fenômeno que se pretende medir;
- b) confiabilidade: qualidade dos dados que servem de base para o cálculo do indicador;
- c) sensibilidade: deve ser sensível o bastante para captar o atributo que se pretende captar em relação a pessoas ou fenômenos;
- d) desagregação: o nível territorial ao qual se refere o indicador;
- e) periodicidade: intervalo de tempo em que o indicador é atualizado [Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006, p. 31)].

O processo teórico para a construção de indicadores deve incorporar, ainda, o critério de aferição, ou seja, deve considerar se pretende gerar informações sobre eficácia, eficiência e efetividade de uma política pública ou se deseja qualificar a natureza dos seus impactos na realidade.

Tal delimitação se dá a partir da constatação empírica de que os conselhos de políticas públicas – apesar de deliberarem sobre recursos públicos afetos aos fundos vinculados – tomam suas decisões “no escuro”, não adotando procedimentos adequados de investi-

gação de dados da realidade local, ficando no atendimento emergencial das demandas e interesses da população.

DESENVOLVIMENTO DA METODOLOGIA

Não raro, pesquisadores se deparam – mesmo os mais experientes – com o dilema da definição sobre qual caminho seguir na coleta e tratamento dos dados da investigação.

Na presente pesquisa, a opção pela metodologia de grupo focal (*focus group*) levou em consideração a sua amplitude de aplicabilidade e principalmente sua peculiar aptidão em possibilitar a emergência das diversas dimensões e visões de diferentes indivíduos sobre um tema previamente definido no grupo.

O grupo focal como metodologia surgiu no ano de 1941, com estudos aplicados de Robert King Merton; porém, é a partir da década de 1980 que os cientistas sociais o utilizam com maior intensidade.

Esse método pode ser definido como um procedimento de coleta de dados no qual o pesquisador tem a possibilidade de ouvir vários sujeitos ao mesmo tempo com o objetivo de obter uma variedade de informações, sentimentos, experiências, representações de pequenos grupos acerca de um tema determinado. Muito embora não exista consenso sobre a definição de grupo focal, autores como Merton, Fiske e Kendall (1990) e Kitzinger (1996) concordam que a interação do grupo, para gerar dados, é a principal vantagem de sua utilização.

Segundo Powell e Singles (1996) *apud* Gatti (2005), o grupo focal constitui-se em uma reunião com pessoas escolhidas pelo pesquisador com o intuito de dialogar sobre determinado tema. A opção por se trabalhar com esse instrumento de coleta de dados deve-se ao fato de que “o trabalho com grupos focais permite compreender processos de construção da realidade por determinados grupos sociais, compreender práticas cotidianas, ações e reações de eventos, práticas e atitudes [...]” [Gatti (2005, p. 11)].

Para Marino (2003, p. 76), essa ferramenta “é uma técnica de abordagem que utiliza pequenos grupos para obter informações qualitativas sobre tópicos específicos”. Permite obter o ponto de vista de oito a 12 pessoas ao mesmo tempo, tornando aquelas manifestações superficiais – que eventualmente são levantadas em entrevistas individuais – em dados concretos, observados e checados.

Sobre a potência dessa metodologia, os pesquisadores portugueses Galego e Gomes (2005, p. 179) asseveram:

Esta é, pois, a grande inovação do *focus group*, já que, em nosso entender, supera os dualismos redutores que opõem em termos absolutos sujeito-objecto, ao mostrar que, no decorrer do processo de investigação o sujeito-objecto de observação, vai transformando as suas estruturas cognitivas, através das relações recíprocas que estabelece no decorrer da operacionalização da técnica, auto-descobrimo-se e, portanto, emancipando-se.

A questão que emerge da utilização do método proposto é sua adequabilidade aos fins pretendidos pelo presente estudo. Nesse sentido, Nery (1997) *apud* Kind (2004, p. 127) lista as principais indicações para o uso do grupo focal:

- 1) exploração inicial com pequenas amostragens da população;
- 2) investigação profunda de motivações, desejos, estilos de vida dos grupos;
- 3) compreensão da linguagem e das perspectivas do grupo;
- 4) teste de conceitos e questões para futuras investigações quantitativas;
- 5) acompanhamento de pesquisa qualitativa;
- 6) obtenção de informações sobre um contexto específico;
- 7) obtenção de informações sobre novos produtos, conceitos, fenômenos etc.

Como o objetivo da pesquisa foi desenvolver metodologia de construção de indicadores de desempenho das políticas públicas municipais a partir das percepções dos conselheiros da saúde e da assistência social, o grupo focal, como método, pareceu ser compatível e adequado a esse propósito.

O excesso de informações em uma sociedade em mudança permanente cria dificuldades na atuação cidadã nas esferas pessoais e sociais. Assim, a utilização desse instrumento permite a criação de espaços para debate de assuntos comuns e possibilita também que os participantes mudem seus posicionamentos futuros quanto a atuação e representação.

A escolha das políticas (assistência social e saúde) a serem acompanhadas partiu do entendimento de que, no tripé da seguridade (definido por saúde, assistência social e previdência), saúde e assistência são políticas não contributivas. Ambas no processo de gestão têm fundos especiais, o nível de complexidade das ações de proteção dependem do porte do município, e, ainda, os conselhos nas três instâncias de governo têm caráter deliberativo. A saúde é universal e a assistência provê a garantia dos mínimos sociais, os quais devem realizar-se por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir os atendimentos das necessidades básicas do cidadão.

A escolha dos municípios para desenvolvimento e validação da metodologia respeitou suas representatividades nas faixas populacionais que ocupam no estado do Paraná.

Dessa forma, foram selecionados quatro municípios, um em cada uma das seguintes faixas populacionais:

- menos de 10 mil habitantes (Porto Amazonas – 4.531);
- de 10 a 20 mil habitantes (Carambeí – 19.493);
- de 70 a 80 mil habitantes (Telêmaco Borba – 70.535);
- mais de 300 mil habitantes (Ponta Grossa – 314.527).

Os critérios de seleção dos conselhos e dos conselheiros participantes da pesquisa foram:

- a. conselhos afetos a políticas públicas de responsabilidade municipal;
- b. conselhos deliberativos de políticas públicas;
- c. conselhos vinculados a fundos especiais com a prerrogativa exclusiva de deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal; e
- d. interesse e disponibilidade do conselheiro em participar.

A partir da escolha, foi realizada, em caráter experimental, reunião com o grupo focal no município de Carambeí. A reunião foi gravada e acompanhada de facilitadores/pesquisadores do projeto.

Para a reunião, foi elaborado um questionário de caracterização do perfil do participante e um roteiro de trabalho que permitiu aos conselheiros expressarem-se sobre o tema proposto. O referido roteiro foi assim desenvolvido:

1ª etapa – exposição oral feita por um dos integrantes/pesquisadores sobre os objetivos da pesquisa.

2ª etapa – trabalho de grupo, com os conselheiros divididos em subgrupos, com a finalidade de identificar suas compreensões sobre controle social e indicadores das políticas públicas. As questões norteadoras dessa etapa foram: O que é controle social? O que são indicadores de desempenho de políticas públicas?

Cada subgrupo preencheu uma tarjeta com uma ideia por questão. Na sequência, cada dupla afixava a tarjeta no painel e compartilhava suas concepções com o grupo. Isso permitiu uma homogeneização conceitual no grupo.

3ª etapa – com a mesma subdivisão, o grupo foi instado a construir indicadores sociais afetos às políticas de assistência social e saúde no âmbito de suas atividades e experiências. O produto dessa etapa foi um caderno de anotações no qual constaram o descritor, o indicador, o parâmetro e o registro de acompanhamento das políticas setoriais. Como pressuposto e para o adequado funcionamento dessa etapa, foram adotadas as seguintes definições:

- **Descritores** – são as percepções dos aspectos importantes para o funcionamento da política pública ou o problema a ser resolvido. Para esses descritores foram encontrados um ou mais indicadores.
- **Indicadores** – são medidas, quantitativas ou qualitativas, levantadas pelos conselheiros, com base na sua compreensão e com o intuito de permitir a mensuração de aspectos da política analisada. Os indicadores deveriam captar as mudanças ocorridas na política ao longo do tempo. Cada descritor pode ser avaliado por meio de um ou mais indicadores.
- **Parâmetros** – para cada um dos indicadores estratégicos, foram definidos, de forma coletiva, parâmetros. Os parâmetros são os níveis ou as condições que deverão ser alcançadas ou mantidas para que a política seja eficiente. Esses parâmetros deverão ser sugeridos pelos conselheiros e baseados na sua visão do que é o resultado adequado de uma política. Os parâmetros permitirão a conexão entre a avaliação e o monitoramento da política com a realidade local.
- **Caderno de acompanhamento** – de posse dos indicadores obtidos de forma participativa com a presença, o envolvimento e a discussão com os conselheiros, passou-se à medição e ao monitoramento, que se iniciam com a coleta de dados, cuja periodicidade dependerá do tipo de dado a ser obtido. Para isso, foram utilizados “cadernos de acompanhamento”, em que os conselheiros registraram as informações relativas à política. Os cadernos de anotações foram organizados de modo a permitir o registro de dados relevantes para quantificação dos indicadores, bem como para registrar informações qualitativas julgadas importantes para o entendimento e a explicação dos dados numéricos (quantitativos).

Foram utilizadas tarjetas, e a discussão seguiu nos moldes da primeira etapa. Os indicadores pactuados e priorizados por votação serão acompanhados até dezembro de 2012, quando, então, o grupo de pesquisadores fará a sistematização final das informações.

RESULTADOS PARCIAIS

Houve uma imediata adesão e também um imediato envolvimento dos conselheiros ao se pactuar a forma de condução dos trabalhos e a metodologia a ser utilizada. Essa adesão revela a facilidade de compreensão dos participantes e seu comprometimento com o resultado do trabalho. Assim, não houve maiores dificuldades para o grupo delinear os indicadores que seriam acompanhados.

Uma boa medida (indicador) para o controle social deve partir de uma adequada definição do que se quer controlar. Não há sucesso no controle daquilo que não se compreende. Um indicador de desempenho de uma política pública é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar essa medida com metas preestabelecidas, definidas pelos controladores.

Quando se analisa uma ação, utilizando um indicador, é forçoso lembrar que este é apenas representação da realidade e não a realidade em si. Dessa forma, impõe-se a necessidade de interpretação do contexto em que estão inseridos.

Como citado na metodologia, os indicadores, desenvolvidos pelos conselhos municipais de saúde e de assistência social, foram construídos definindo-se um descritor, o indicador, o parâmetro e o registro de acompanhamento das políticas setoriais. Como os indicadores devem possibilitar a comparação com uma medida que se considere ideal, a definição do parâmetro permitiu uma reflexão sobre o que o grupo idealizava como meta de controle a ser atingida ao longo do tempo.

O Quadro 1 sintetiza a elaboração coletiva dos indicadores eleitos para a cidade de Carambeí.

Na dinâmica empregada para a construção do Quadro 1, percebeu-se que houve um intenso debate entre os conselheiros, revelando diferentes alternativas para dar suporte aos descritores selecionados. Alguns buscavam fundamento nas conferências municipais, outros nos planos setoriais e no Plano Plurianual do município. Quanto aos indicadores, a maior dificuldade foi identificar se as informações necessárias para a sua quantificação estavam disponíveis e com fácil acesso.

Quanto ao parâmetro, houve certa dificuldade dos grupos. Não sabiam ao certo se usariam números ou porcentagem, mas concordavam que não poderiam inventar, tinham de ser fiéis à realidade do município e do que poderiam alcançar, sem idealizar.

Os conselheiros evidenciaram sua responsabilidade social e legal do controle social das políticas sociais, bem como justificaram avaliações amplas e permanentes dos seus resultados e impactos sociais. Afloraram preocupações de que as avaliações deveriam transcender a dimensão econômica e financeira da política, uma vez que são ações complexas, multifacetadas e de difícil gerenciamento.

Não é incomum, no plano municipal, encontrar políticas com objetivos genéricos e de difícil verificação. Em outros casos, a execução de uma ação depende de um conjunto desarticulado de instâncias e organizações locais que geram problemas insolúveis de coordenação administrativa. Os programas, quase sempre, ultrapassam o ano fiscal,

gerando disputas orçamentárias com novas ações. Ainda foi possível identificar, na intervenção dos conselheiros, que era comum a insuficiência de recursos e a baixa hierarquização do seu uso se comparados com os objetivos propostos pelos programas.

Quadro 1. Indicadores prioritários para o controle social na cidade de Carambeí (Paraná)

Descritor	Indicador	Parâmetro
Aumentar o atendimento na área da criança e do adolescente no tratamento odontológico.	Número de solicitações/número de atendimentos por dentista ao ano.	Pelo menos 1.000 crianças/dentistas ao ano.
Aumentar a primeira consulta odontológica em idade escolar.	Número de primeira consulta/número de crianças em idade escolar.	Atendimento de 100% das consultas requisitadas.
Dificuldade no referenciamento das famílias (CRAS). O usuário procura diretamente a unidade referenciada.	Público-alvo do serviço/famílias referenciadas.	Ainda não há parâmetros; contudo, construir: unidade referenciada (usuário) x CRAS (família).
Déficit de especialidades médicas: - oftalmologista - otorrinolaringologista - neurologista - psiquiatra - ortopedista.	Número de consultas em especialidades solicitadas/número de consultas disponível.	Atendimento de 100% das consultas requisitadas.
Atendimento à população em saúde (recepção-balcão).	Número de pacientes satisfeitos com o atendimento. Ruim, regular, bom e ótimo.	90% de pacientes satisfeitos. Soma de bom e ótimo.
Falta de uma rede estruturada para atendimento na saúde mental no município.	Número de pacientes/consultas disponíveis na rede municipal.	Cobertura de 100% no atendimento psicossocial para os pacientes e familiares.

Fonte: Elaboração própria.

Como se percebe no Quadro 1, a preocupação e o desejo de acompanhamento pelos conselheiros municipais se concentram, quase na totalidade, nos indicadores de eficiência (com exceção do descritor de atendimento em saúde, que é indicador de eficácia). Esse fenômeno pode indicar, entre outras explicações possíveis, que a pouca prática de construção local dos indicadores, com o fim de controle social, gerou uma limitação da dimensão avaliativa das ações. Ainda, as discussões dos grupos focais mostraram que a falta de transparência, a inadequação ou a baixa confiabilidade dos sistemas de informação nos dados gerados pela administração pública não permitem relacionar variáveis que, no plano, revelariam a eficiência de uma ação.

Outro aspecto relevante da concentração apontada no Quadro 1 é a dificuldade de os participantes incorporarem a dimensão qualitativa nos indicadores. Além disso, os debates expuseram uma preocupação com o custo de construção e apuração de indicadores vinculados às dimensões de efetividade, eficácia e impacto.

Por fim, os descritores apontados na dinâmica não constavam dos planos de gestão das áreas de saúde e assistência social do município. Essa divergência pode ter inúmeras explicações; porém, relatos dos participantes apontavam que a forma de composição dos planos não permitia uma reflexão mais aprofundada sobre a realidade local.

CONCLUSÃO

A presente investigação, levada a cabo, de forma experimental, no município de Carambeí, apontou uma efetiva adesão e participação dos conselheiros na dinâmica proposta. Eles demonstraram clareza e compreensão sobre os conceitos de controle social e de indicadores.

Percebeu-se que houve uma dicotomia na definição dos descritores elaborados pelos conselheiros e os apresentados nos planos de gestão municipal. Ao definir os descritores a serem acompanhados, houve ausência do aspecto orçamentário, que foi descrito por muitos como elemento essencial de controle social.

Houve predominância da dimensão de eficiência na construção de indicadores. Apenas um indicador levou em consideração a dimensão de eficácia.

De forma geral, os resultados preliminares apontaram que, mesmo trabalhando com grupos de conselheiros heterogêneos, a metodologia desenvolvida mostrou-se capaz de instrumentalizá-los para construir e acompanhar indicadores de desempenho das políticas públicas municipais. Dessa forma, construir indicadores de políticas públicas que considerem os interesses da sociedade local e que incorporem as características dos municípios parece ser uma possibilidade de familiarizar o cidadão com a temática de monitoramento e avaliação no uso dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ASSIS, M. M. A.; VILLA, T. C. S. Controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Rev Latino-am Enfermagem*, mai.-jun. 2003; 11(3):376-382. Disponível em: <<http://www.eerp.usp.br/rlaenf>>. Acesso em: 28 mar. 2012.

BARROS, M. E. D. O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Incentivo à participação popular e controle social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 1998.

CARVALHO, A. I. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.

CGU – CONTRALADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Texto-base da 1ª conferência nacional sobre transparência e controle social*, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/consocial/>>. Acesso em: 28 mar. 2012.

DOWBOR, L. *Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável*, 2003, 4p. Disponível em: <<http://dowbor.org/category/artigos/>>. Acesso em: 2 jul. 2012.

GALEGO, C.; GOMES, A. A. Emancipação, ruptura e inovação: o “focus group” como instrumento de investigação. *Revista Lusófona de Educação*, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, Portugal, n. 5, p. 173-184, 2005.

GATTI, B. A. *Grupo focal na pesquisa em ciências sócias e humanas*. Brasília: Líder Livros, 2005.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56(2):137-160, abr./jun. 2005.

KIND, L. Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais. *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 124-136, jun. 2004.

KITZINGER, J. Introducing focus groups. In: MAYS, N.; POPE, C. (Eds.). *Qualitative Research in Health Care*. London: B. M. J. Publishing Group, 1996, p. 36-45.

MERTON, R. K.; FISKE, M.; KENDALL, P. L. *The Focused Interview: A Manual of Problems and Procedures*. 2.ed. New York: Free Press, 1990.

NERY, S. O. *Grupo focal*. Extraído do Projeto Itajubá – Tecnópolis: 1997. Mimeografado. In: KIND, L. Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais. *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 124-136, jun. 2004.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

POWELL, R. A.; SINGLE, H. M. Grupos de foco, *International Journal for Quality in Health Care*, 8 (5): 499-504, 1996. In: GATTI, B. A. *Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas*. Brasília: Líder Livros, 2005.

RAICHELIS, R. *Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil*. S/d. Texto mimeo.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. *Policy Papers*, n. 17. Brasília-DF: Publicado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006.

Sites consultados

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – <www.ibge.gov.br>.

PREFEITURA DE CARAMBEÍ – <www.carambei.pr.gov.br>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – <www.tce.pr.gov.br>.

Relato de experiência: a institucionalização de monitoramento e avaliação como uma prática reflexiva gerencial em municípios selecionados no estado do Maranhão

Aline Duque

Aline Leal

Andrea Loureiro

Carlos Leonardo F. Cunha

Egléubia Andrade

Elizabeth Moreira dos Santos

Marisa Vassimon

Marly Cruz

*Rosalina Soares**

* Todos os autores são vinculados ao Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais da Escola Nacional de Saúde Pública (Laser/Ensp/Fiocruz - bmoreira@ensp.fiocruz.br), à exceção de Marisa Vassimon e Rosalina Soares, que são vinculados ao Canal Futura/Fundação Roberto Marinho (marisa@futura.org.br).

RESUMO

O Projeto Ação Saúde objetivou mobilizar as comunidades e apoiar o monitoramento de projetos para melhoria da saúde materno-infantil de forma integrada e participativa, por meio do estabelecimento de uma rede de grupos locais chamados de “células de promoção da saúde” (CPSs). Utilizou-se a metodologia da problematização de Paulo Freire (1994) aliada às concepções de Bruno Latour (2001) sobre redes sociotécnicas, com ênfase na teoria da tradução. Enfatizou-se a construção de redes locais para facilitar e regular as iniciativas governamentais, considerando os desiguais arranjos sociais e a representação plural local. Materiais educativos foram desenvolvidos, ocorreu capacitação em loco, supervisão à distância de apoio e construção do sistema de monitoramento com participação de membros das CPSs. Evidências sinalizaram que os principais determinantes do aumento da cultura institucional de monitoramento e avaliação (M&A) como ferramenta para reflexão e ação foram: relações de poder, infraestrutura de comunicação e conectividade. As dificuldades parecem estar relacionadas aos conflitos associados às disputas sobre o controle interno da célula local e à sobreposição entre esses conflitos e o contexto externo. O projeto desafiou os protagonistas hegemônicos (área da saúde), permitindo o surgimento de líderes comunitários. A teoria da tradução forneceu convergência entre as diferentes agendas políticas, especificamente aquelas relacionadas aos interesses do grupo com menos voz.

Palavras-chave: monitoramento compartilhado; metodologia da problematização; redes sociotécnicas; saúde materno-infantil

ABSTRACT

Implemented since 2009 in one of the Northeast Brazilian State ‘Ao Sade’, the Project Ação Saúde aims to mobilize communities and to support integrated, participative monitoring of community-based interventions in order to improve maternal and child health through the establishment of a network of local groups called “health promotion cells” (HPC). To develop the HPC model (intervention), a methodology of problematization based in Paulo’s Freire contribution was mixed with Bruno Latour’s conceptions of socio-technical network, with emphasis in the translation theory. The program theory emphasizes the importance of building local networks to facilitate and regulate governmental initiatives, especially considering unequal social arrangements and plural local representation. To implement the intervention it has been developed specific educational, material guidelines for

both, capacity building and “in loci” and distance supportive supervision. The construction of the monitoring system was a shared activity with participation of the cell’s members. Problematization challenged the hegemonic protagonists participants allowing for emergence of community leadership. Translation was a facilitator to provide convergence among the different political agendas related to group interests with less voice.

Keywords: monitoring; methodology of problematization; networking; maternal and child health

INTRODUÇÃO

O Projeto Ação Saúde (PAS), realizado por meio de uma parceria com a Fundação Vale e com o Canal Futura, com o apoio técnico do Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais, da Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswaldo Cruz (Laser/Ensp/Fiocruz), foi desenvolvido com a intenção de sensibilizar e mobilizar comunidades para apoiar a gestão e a implementação integradas de projetos e programas, visando à melhoria das condições locais da saúde materno-infantil.

O projeto, implementado em diferentes municípios, pressupunha dois eixos de implementação: a articulação local institucional para ação em saúde e a mobilização social. A implementação do piloto compreendeu a produção de material educativo, a criação das células de promoção da saúde e a formação dos participantes na metodologia da problematização, tendo sido organizada em três etapas concomitantes: (1) planejamento; (2) implementação das ações; e (3) monitoramento e avaliação.

A implementação das ações se iniciou em abril de 2009, em fase piloto, nos municípios de Arari e Santa Rita e, posteriormente, nos municípios de São Luís, Itapecuru-Mirim e Anajatuba, todos localizados no estado do Maranhão. O Ação Saúde tinha o mesmo desenho de implementação para todos os municípios, isto é: formação de atores sociais e gestores locais; plano de trabalho com temática comum em saúde materno-infantil; supervisão focada no aprendizado; monitoramento de processos e de resultados; e socialização das experiências.

Os perfis de vulnerabilidade social e programática de alguns municípios, assim como o contexto político e organizacional, desde o momento do planejamento das ações, já apontavam a necessidade de reflexão e adequação da proposta no sentido de concretizar as ações programáticas específicas da saúde.

A MORTALIDADE INFANTIL E O CONTEXTO SOCIOSSANITÁRIO DO MARANHÃO

Atualmente, a cada mil nascidos vivos no Brasil, 21 não conseguem completar um ano de vida. Esse número decresceu, no entanto a taxa considerada aceitável pela Organização Mundial de Saúde, de dez mortes para cada mil nascimentos [UNICEF (2010)], ainda não foi alcançada. A redução da taxa de mortalidade infantil não ocorreu de forma uniforme no país, o que reflete os contrastes existentes entre as regiões fedrativas e o interior de cada uma delas.

A taxa de mortalidade infantil (TMI), que estima o risco de óbito entre menores de um ano por mil nascidos vivos em determinada área e período, é considerada um dos indicadores mais sensíveis à qualidade de vida e ao estado nutricional da população, pois a faixa etária de menores de um ano apresenta maior vulnerabilidade aos fatores biológicos e sociais desfavoráveis, com risco de desenvolvimento de problemas de saúde e óbitos [Medronho *et al.* (2009); Oliveira, Oliveira e Santos (2011)].

A mortalidade infantil é um indicador importante dos cuidados de saúde e também reflete as condições socioeconômicas de um país. Nos últimos anos, houve grandes mudanças no perfil demográfico do Brasil, tanto com respeito à fecundidade, decrescente nos grandes centros urbanos, quanto com respeito à mortalidade, incluindo quedas na mortalidade infantil [Brasil (2007a)].

A TMI é dividida em neonatal (risco de óbito nos primeiros 27 dias de vida) e pós-neonatal (risco de óbito dos 28 dias de vida até o fim do primeiro ano de vida). A primeira está relacionada às condições de gestação, do parto e da própria integridade física da criança; já a mortalidade pós-neonatal está diretamente associada às condições socioeconômicas e do meio ambiente, com predomínio das causas infecciosas. A melhoria do acesso aos serviços de saúde e de sua qualidade e o aleitamento, assim como o acesso a medidas sanitárias adequadas, são fatores protetores em relação ao óbito em menores de um ano [Sousa e Leite Filho (2008)].

A queda da taxa de mortalidade infantil vem sendo acompanhada de importantes mudanças na composição das diversas causas de óbito de crianças de até um ano. Até a década de 1980, as principais causas de morte estavam relacionadas às doenças transmissíveis, muitas delas decorrentes das condições ambientais e sociais e também da menor cobertura de serviços de atenção básica à saúde. Nos últimos anos, os óbitos de crianças nessa faixa etária passaram a ser associados às afecções perinatais, que dependem de fatores relacionados às condições da criança no nascimento e à qualidade da assistência à gravidez e ao parto [Brasil (2007a)].

Segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado do Maranhão, apesar de apresentar notável avanço nos últimos dez anos, ainda evidencia altas taxas de mortalidade infantil. Embora reduzida de 50,4, em 1997, para 36,5 óbitos em cada mil nascidos vivos, em 2009, esse estado continua apresentando uma das piores situações em relação à mortalidade infantil no Brasil [IBGE (2010)].

Apesar de uma cobertura populacional de 77,9% pela estratégia Saúde da Família, o Maranhão tem percentuais de crianças com esquema vacinal básico, com aleitamento materno exclusivo e com cobertura de consultas de pré-natal inferiores tanto à média

nacional como à da Região Nordeste. Assim, os agravos relacionados a esses fatores de proteção ocorrem com maior frequência. O estado apresenta a taxa de mortalidade infantil por diarreia, a prevalência de desnutrição e a taxa de hospitalização por pneumonia e por desidratação superiores às taxas nacionais e regionais.

Sousa e Filho (2008) realizaram um estudo analisando os fatores determinantes do *status* de saúde do Nordeste brasileiro, no qual constataram que o acesso à água encanada e à educação apresentava correlação direta com a diminuição da taxa de mortalidade infantil nos estados da região, incluindo no Maranhão. Os fatores socioeconômicos caracterizam um quadro de vulnerabilidade grave desse estado, deixando evidente a necessidade de ações que visem contribuir para melhorias nas condições de saúde materno-infantil.

Segundo dados dos Cadernos de Saúde de 2011, no que se refere tanto à oferta como à qualidade dos serviços de saneamento básico no Maranhão, a situação é uma das mais precárias do país. O abastecimento de água via rede geral e o esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial também têm índices inferiores aos nacionais [IBGE (2000)]. Outro dado relevante, do Datasus de 2012, diz respeito à taxa de analfabetismo do estado, que se apresenta bem acima da taxa nacional.

No intuito de reverter esse quadro, o Maranhão aderiu ao Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil Nordeste-Amazônia Legal, cujo objetivo é reduzi-la, no mínimo em 5%, com foco maior na diminuição da mortalidade neonatal. Além disso, esse pacto prevê intensificar a oferta e a qualidade de programas de atenção ao pré-natal, parto e puerpério [UNICEF (2010); Brasil (2010)]. Nota-se, portanto, que existe, no setor da saúde, um ambiente político-programático favorável à melhoria da saúde materna e da criança; contudo, faz-se necessário que as estratégias dialoguem com os contextos locais e com os atores envolvidos.

METODOLOGIA

O Projeto Ação Saúde teve como premissas o apoio à gestão pública para o diálogo e a ação integrada com a sociedade civil. Esse apoio se deu por meio do fortalecimento da articulação com a sociedade, reforçando-se as ações integradas e a atuação compartilhada com a gestão pública. A atuação plural, valorizando os diferentes grupos que atuam nos municípios e estados, independentemente de filiação partidária, constituição étnica racial e religiosa, bem como o respeito à cultura e aos saberes locais, complementou as diretrizes dessa iniciativa.

A metodologia utilizada pressupôs o trabalho em rede no campo da saúde. Abrangeu a participação de representantes de prefeituras, secretarias municipais, conselhos de políticas públicas, instituições da sociedade civil organizada, líderes, agentes locais, profissionais de saúde, educação, assistência social e de outras organizações envolvidas diretamente com a agenda de saúde. O pré-requisito era o interesse em contribuir para uma atuação integrada, participar de um processo de formação e se qualificar como grupos de multiplicadores do programa. Esses grupos, denominados “células promotoras de saúde”, atuavam nas comunidades mobilizando pessoas e organizações para o enfrentamento de um problema de saúde prioritário, escolhido de forma compartilhada, em cada município.

As células são definidas como espaços sociais de tradução para redes de interação sociais. A concepção das células, inspirada na teoria freireana, pressupõe a pluralidade e a superação da cultura do silêncio. Para Paulo Freire, a fala tem um significado especial [Freire (1996); Santos *et al.* (2012)], isto é, quando os sujeitos humanos dizem a sua palavra, descobrem-se autores de sua existência e de sua história. O modelo baseado na metodologia da problematização envolve a escolha compartilhada dos temas geradores relacionados à saúde materno-infantil, buscando o conhecimento da célula sobre si mesma, de suas relações consigo e com seu contexto, no sentido de perceber a si mesma como parte do problema, e de como fazer a transformação (competência transformadora) [Santos *et al.* (2012)].

A natureza das interações foi revista da perspectiva da abordagem de redes sociotécnicas, partindo da premissa de que toda práxis humana é gerada e geradora de um saber (*gnosis*), não necessariamente técnico-científico, mas que mesmo no senso comum construa o seu processo de replicação/reprodução por meio das operações de tradução de interesses e práticas. Nesse sentido, a metodologia se apropriou das operações de tradução descritas por Latour (2001).

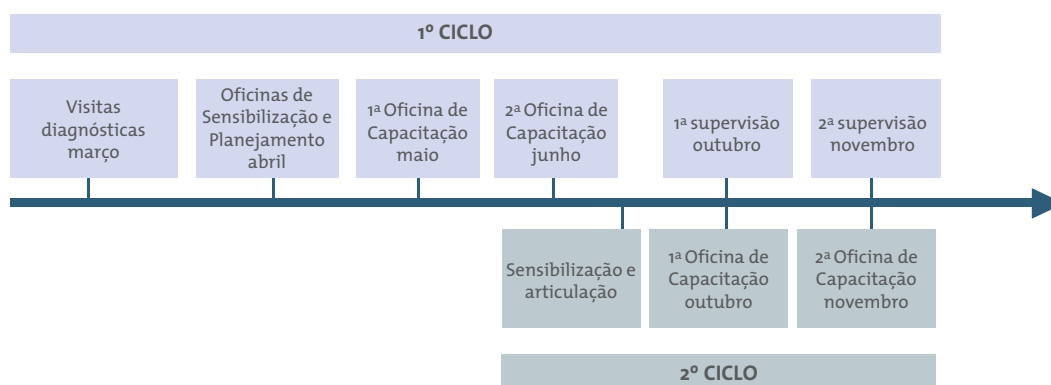
Na formação, os participantes vivenciaram a metodologia de implementação do programa por meio de processos compartilhados com os facilitadores descritos no Guia de Formação, parte do Kit Ação Saúde. Cada etapa, isto é, o convite à participação, a constituição dos grupos, o diagnóstico dos contextos de vulnerabilidade, incluindo o mapa dos serviços de saúde e de proteção, desenhava a base para um plano de intervenção local considerando a governabilidade e a factibilidade.

Todas as dinâmicas da formação foram planejadas com intuito de potencializar o uso do material educativo disponibilizado no Kit Ação Saúde. O *kit* é um recurso para apoiar os trabalhos de mobilização em campo e contém: Guia de Utilização e

Caderno de Textos, Guia de Formação, Álbum Ilustrado, 18 DVDs com programas relacionados à temática, vinte interprogramas de TV com um minuto de duração, vinte *spots* de rádio e um DVD Guia Remissivo para facilitar a pesquisa de temas pelos usuários.

A proposta de formação pressupõe uma multiplicação em ciclos simultâneos, conforme apresenta a Figura 1. Cada ciclo é composto por uma oficina de sensibilização, duas oficinas de capacitação de quarenta horas e duas supervisões presenciais.

Figura 1. Ciclos do processo de formação Ação Saúde



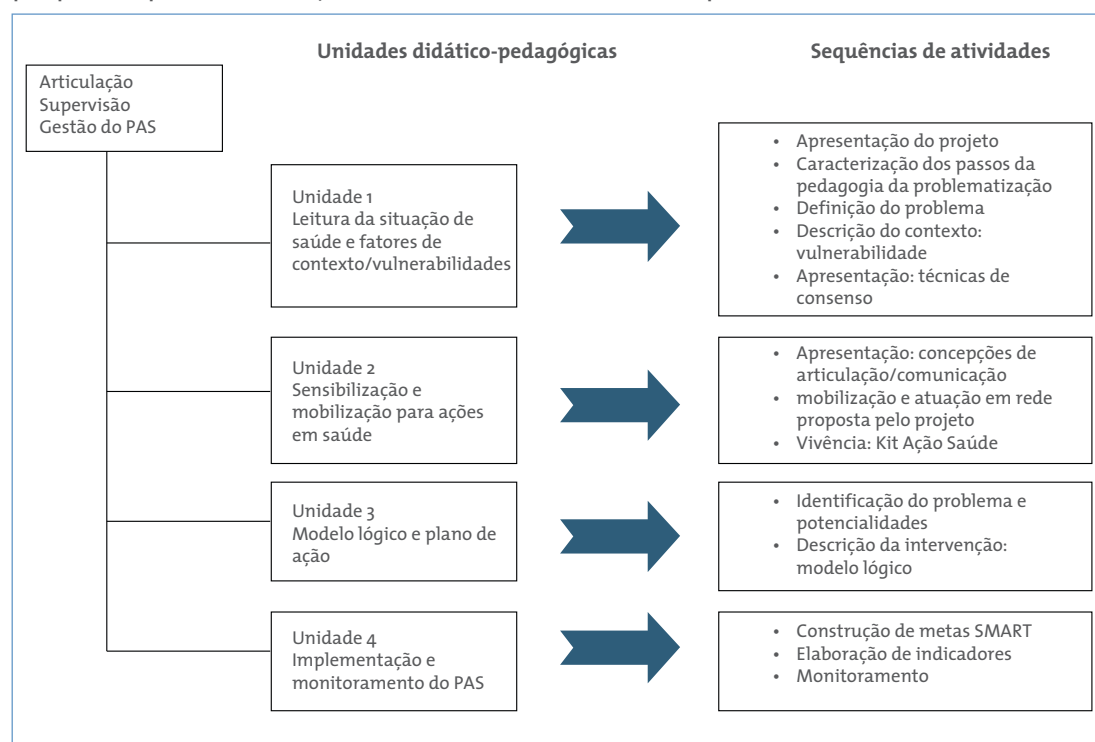
Fonte: Elaboração própria.

As atividades realizadas entre os encontros presenciais foram supervisionadas por conferências telefônicas usualmente a cada quinze dias, com participação dos grupos locais e da coordenação técnica. A primeira replicação pelas células foi acompanhada presencialmente pela coordenação técnica. Durante a implementação, verificou-se a necessidade de reforçar alguns conteúdos problematizados, o que foi realizado por meio de quatro oficinas de aprofundamento temático, com seis horas de duração.

O processo de construção da célula se iniciava com a oficina de sensibilização e seguia de forma contínua todo o ciclo. A inovação é que o conjunto de células formado no ciclo inicial não espera o fim deste para se reproduzir. Depois da primeira oficina de sensibilização e da primeira de capacitação, as células dão início à replicação, realizando elas próprias, com apoio dos instrutores, a oficina de sensibilização do segundo ciclo. Dessa forma, a replicação passa a ser o eixo central de problematização da capacitação. Todo o ciclo é replicado com essa pequena latência, intencionalmente resgatando o processo de replicação como a base para o exercício de reflexão, de forma a operacionalizar a teorização da prática.

A dinâmica descrita, associada ao protagonismo dos grupos locais na escolha do problema e em como resolvê-lo, pretendia integrar a atuação dos grupos conectando lideranças e instituições locais enredadas em um híbrido atuante, mesmo que provisório. O Ação Saúde não se refere apenas a conteúdos de saúde, mas também a uma proposta pedagógica cuja estrutura mobiliza para pensar a prática e transformá-la. Os conteúdos das oficinas foram estruturados em unidades pedagógicas (Quadro 1) para as quais foram definidas as sequências de atividades pertinentes referentes ao participante e ao facilitador.

Quadro 1. Relação de unidades didático-pedagógicas e sequências de atividades propostas para a formação de facilitadores de células promotoras de saúde



Fonte: Elaboração própria.

Ações de monitoramento foram realizadas em momentos específicos, e o acompanhamento sistemático permitiu a continuidade de formação em serviço [Canal Futura & Laser/ENSP/Fiocruz (2011)].

O monitoramento pode ser definido como o acompanhamento sistemático e reflexivo da prática para o seu aprimoramento. Os seus sistemas facilitam um uso mais efetivo e eficiente dos recursos humanos e financeiros, viabilizando maiores benefícios em saúde para a população assistida. É de fundamental importância o acompanhamento

rotineiro de informações prioritárias tanto para o processo de implementação de um programa como para o seu desempenho finalístico [Santos, Reis e Cruz (2010)].

Dessa forma, o monitoramento contribui para verificar em que medida o programa está se desenvolvendo de acordo com o planejado ou quanto dos efeitos esperados foram efetivamente alcançados e para gerar hipóteses plausíveis para as diferenças observadas entre o planejado e o alcançado e para a complexidade da intervenção, das populações-alvo e de suas múltiplas e possíveis interações [Brasil (2007b)].

A construção de um sistema de monitoramento deve ser uma atividade compartilhada, com a participação dos atores envolvidos em todas as etapas necessárias. As relações de poder, a infraestrutura de comunicação e a conectividade são fatores determinantes da transformação de baixa cultura institucional em monitoramento como ferramenta de gestão [Hersey *et al.* (2012)].

O sistema de monitoramento do programa Ação Saúde compreendeu cinco eixos lógicos: (1) capacidade de mobilização; (2) fortalecimento de redes; (3) capacitação; (4) governança, gestão e sustentabilidade; e (5) inovação.

Quadro 2. Eixos, focos e indicadores de implementação do PAS

Eixos organizadores de efeitos esperados	Foco	Quantidade de indicadores
Eixo 1: Capacidade de mobilização	 1 (A) Visibilidade em torno das temáticas prioritárias (problemas) 1 (B) Convergência entre ações do plano, temas priorizados e gestão local de saúde	 5  1
Eixo 2: Fortalecimento das redes	 2 (A) Convergência das ações (agenda integrada ou Intersetorial) 2 (B) Incremento no capital relacional local	 3  5
Eixo 3: Poder público, gestão e sustentabilidade	 3 (A+B+C) Arranjos implementados para atendimento dos problemas 3 (D) Acesso às ações de promoção à saúde materno-infantil ampliado 3 (D) Realizações de atividades relacionadas aos planos de ação	 4  4  2
Eixo 4: Formação	 4 (A) Descrição da abrangência da temática/mapa dos problemas 4 (A+B) Apropriação das metodologias e dos materiais em outras ações/ diversidade de ações 4 (C) Utilização de recursos de comunicação para promoção de diálogos em torno das temáticas	 2  16  2
Eixo 5: Inovação	 5 (A) Desenvolvimento de modelos de comunicação para tradução de interesses locais	 1

Fonte: Elaboração própria.

O acompanhamento dos eixos previa a utilização de 45 indicadores, dos quais trinta de produção e 15 de resultados (ver Quadro 2). A coleta sistemática das informações ocorreu por meio de fichas técnicas para cada indicador, desenvolvidas pelos participantes. A logística de coleta incluiu supervisões presenciais e à distância.

RESULTADOS

Evidências de diferentes contextos mostraram que as relações de poder, a infraestrutura compartilhada de comunicação e a conectividade foram os principais determinantes para aumentar uma cultura institucional compartilhada de M&A como ferramenta para a reflexão e a ação. Por um lado, observaram-se conflitos associados a disputas sobre o funcionamento interno da célula, e por outro lado, verificou-se a sobreposição entre esses conflitos e o contexto externo à instituição. Experiências dessa natureza são úteis para promover políticas integradas de saúde pública considerando os interesses de vários atores (tradução) e fortalecendo iniciativas para a melhoria da sociedade.

LIÇÕES APRENDIDAS

A coleta rotineira das fichas de monitoramento foi realizada majoritariamente durante as supervisões, predominantemente naquelas realizadas à distância. Tentativas de associar o momento das coletas tanto às dinâmicas da implementação em nível local como às necessidades técnicas e institucionais dos diferentes parceiros envolvidos não foram bem-sucedidas.

As células referiam-se de modo recorrente às tarefas excessivas de sua rotina de trabalho, em que a participação voluntária no projeto configurava sobrecarga impeditiva ao cumprimento de compromissos e prazos. A análise da frequência dos participantes nas reuniões de supervisão, usualmente baixa e inconstante, e a precariedade tanto da conectividade como da disponibilidade de materiais e de espaço para reuniões são indicativos das dificuldades que os grupos sinalizaram.

A definição metodológica e a disponibilização de materiais para dar suporte ao planejamento com foco na atuação e na ação integrada do poder público e sociedade civil foram o centro da concepção inicial. A inclusão da prática como matéria-prima para a formação antes do término de um primeiro ciclo de formação completo foi objeto de resistência tanto pelos participantes como pela equipe de execução local do projeto. A trajetória educacional vivenciada por esses atores se contrapõe a propostas inovadoras, dificultando a ruptura do ciclo tradicional da teoria precedendo a prática. Além disso, a articulação de parcerias interinstitucionais e a formação integraram o conjunto de ações, cujo monitoramento compartilhado constituiu desafio à parte.

Cabe destacar o aumento da visibilidade da temática, expresso por meio da participação dos integrantes do projeto em espaços diversificados, como conferências municipais

de saúde, instituições religiosas, associações de bairro, escolas, espaços de artes cênicas, entre outros fóruns da sociedade civil.

A inserção de pelo menos três instituições de referência, ou seja, a Vale, o Canal Futura e a Escola Nacional de Saúde Pública, possibilitou, não sem tensões, o compartilhamento de diferentes culturas institucionais e missões. A confluência das diferentes redes, expressa pelas distintas histórias e experiências institucionais na operacionalização do PAS, expôs possibilidades de novas conexões, vislumbrando arquiteturas e configurações de redes mistas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. *Saúde Brasil 2007: uma análise da situação de saúde*. Brasília, DF: MS, 2007a.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST e AIDS. *Manual da oficina de capacitação em avaliação com foco na melhoria do programa*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007b.

_____. Ministério da Saúde. *Painel de Monitoramento da Mortalidade Infantil e Fetal 2010*. 2010. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/visualizar_texto.cfm?idtxt=32340&janela=1>. Acesso em: 5 jan. 2012

CANAL FUTURA & LASER/ENSP/FIOCRUZ. *Guia de Formação (2011)*. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2011.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. *Pedagogia da autonomia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GOMIDE, M.; GROSSTI, M. Rede social e desempenho de programas de saúde: uma proposta investigativa. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 20 [3], p. 873-893, 2010.

HERSEY, P. H. *et al. Management of Organizational Behavior utilizing human resources*. New Jersey: Prentice-hall 10th, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Banco de Dados Agregados. Sistema IBGE de recuperação automática (Sidra). *Censo 2000*. 2000. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 1º fev. 2012

_____. *Síntese de indicadores sociais 2010 – Uma análise das condições de vida da população brasileira*. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=pa&tema=sis_2010>. Acesso em: 1º fev. 2012

LATOUR, B. *A esperança de Pandora: ensaio sobre a realidade dos estudos científicos*. Bauru: Edusp, 2001.

LEAL, A. G.; CASTRO, V. As metas propostas pelos Objetivos do Milênio (ODM) sob a perspectiva da Estratégia SMART. In: SANTOS, E. M. *et al. Guia Metodológico: Facilitadores*. Fundação Roberto Marinho/Canal Futura, 2011.

MACHADO, J. M. H.; PORTO, M. F. S. Promoção da saúde e intersetorialidade: a experiência da vigilância em saúde do trabalhador na construção de redes. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 12, n. 3, jul./set. 2003.

MEDRONHO, R. A. *et al. Epidemiologia*. São Paulo: Editora Atheneu, 2009.

OLIVEIRA, T. C.; OLIVEIRA, E.; SANTOS, E. M. Mortalidade infantil no Brasil: do que adoecem e morrem nossas crianças?. In: SANTOS, E. M. *et al. Guia Metodológico: Facilitadores*. Fundação Roberto Marinho/Canal Futura, 2011.

SANTOS, A. M. *et al.* Linhas de tensões no processo de atendimento das equipes de saúde bucal no programa de saúde da família: o caso de Alagoinhas, Bahia, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 75-85, 2007.

SANTOS, E. M. *et al.* Monitoramento em Promoção de Saúde: uma experiência de capacitação de adultos em um estado do nordeste brasileiro. *EDUCAR em Revista*, UFPR, Paraná, 2012.

SOUZA, T. R. V.; LEITE FILHO, P. A. M. Análise por dados em painel do status de saúde no nordeste Brasileiro. *Rev. Saúde Pública*, 42(5):706-804, 2008.

UNICEF – UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (Org.). Estimates Developed by the UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation – Report 2010. *Levels & Trends in Child Mortality*. New York: UNICEF, 2010. Disponível em: <http://www.childmortality.org/stock/documents/Child_Mortality_Report_2010.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2011

A utilização do Key Evaluation Checklist no desenho da avaliação formativa de um projeto de integração de ensino e serviços de saúde desenvolvido pela Faculdade de Odontologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

*Anna Thereza Thomé Leão
Margareth Crisostomo Portela
Thomaz Kauark Chianca**

* Faculdade de Odontologia – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) – Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); e Faculdade de Odontologia – UFRJ, respectivamente. Autor para correspondência: Anna Leão – attleao@gmail.com.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é aplicar o Key Evaluation Checklist (KEC) no desenho de uma avaliação formativa de um programa de integração ensino-serviço na área de saúde. O KEC consiste em uma lista de itens que devem ser considerados durante uma avaliação, tais como: valores, processos, resultados, custos, comparações, generalização, apoio para uso dos resultados e meta-avaliação. O projeto a ser avaliado é parte do Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional em Saúde (Pró-Saúde) e do Programa de Educação pelo Trabalho para a Saúde (PET-Saúde). Em 2012, a Faculdade de Odontologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro ingressou no Pró-Saúde e no PET-Saúde III. O componente odontológico do projeto inclui a atuação de alunos da faculdade nos serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS). A avaliação utilizará estratégias para coletar dados nas diferentes audiências de interesse, incluindo: (a) questionários para identificar possíveis mudanças iniciais em função do projeto, (b) observações periódicas *in loco* do processo de implementação das ações, (c) revisão de documentos para identificação de mudanças em protocolos, bem como na qualidade dos projetos de pesquisa realizados. A principal dificuldade para aplicação do KEC foi a definição de “valores”. O KEC é extremamente útil para avaliação de programas, pois ajuda o avaliador a contemplar todos os aspectos relevantes para determinar sua qualidade, valor e importância.

Palavras-chave: avaliação formativa; Key Evaluation Checklist; Pró-Saúde/ PET-Saúde

ABSTRACT

The objective of this work is to apply the Key Evaluation Checklist (KEC) in designing a formative evaluation of a teaching-service integration program in healthcare. The KEC is a checklist of items that must be considered during an evaluation, including values definition, process evaluation, outcomes, costs, comparison, generalizability, report & support and meta-evaluation. The project to be evaluated is part of the National Re-Training in Health (Pró-Saúde) and the Education through Work Program for Health (PET-Saúde). In 2012 the Faculty of Dentistry, Federal University of Rio de Janeiro joined Pró-Saúde/PET-Saúde III Program. The dental component of the project includes internship of college students in government health care units. The evaluation will adopt various strategies to collect data from the different audiences of interest, including: (a) questionnaires to identify initial changes caused by the

Project, (b) periodic on-site observations of the Project implementation process, (c) document review to identify changes in protocols and routines, as well as in the quality of research projects carried out. The main challenge to implement the KEC was “value determination”. KEC is extremely useful in program evaluation because it helps the evaluator consider all aspects relevant to determine the quality, value and importance of a program.

Keywords: formative evaluation, Key Evaluation Checklist; Pró-Saúde/PET-Saúde

INTRODUÇÃO

A avaliação de programas, organizações, pessoas, estratégias públicas, produtos ou serviços etc. vem se tornando cada vez mais difundida. Ela envolve tanto a coleta de informações descritivas sobre algo como valores que podem esclarecer sobre a qualidade e importância do sujeito avaliado [Davidson (2005)]. Existem várias definições para “avaliação”, sugeridas por diferentes estudiosos. Entre essas definições, a mais abrangente foi sugerida por Michael Scriven, em 1991: “Avaliação profissional é definida como a determinação sistemática da qualidade e do valor de algo” [Scriven (1991)].

Esse mesmo autor desenvolveu um arcabouço denominado Key Evaluation Checklist (KEC), que contém uma lista de itens relevantes que devem ser considerados em qualquer avaliação. Tais itens auxiliam na construção de uma avaliação que tenha qualidade e resulte em conclusões válidas. O KEC já foi reescrito e revisado por Scriven diversas vezes [Scriven (2007)]. Essa lista deve ser utilizada para planejar e relatar o processo e os resultados de uma avaliação. O KEC é composto por quatro partes: fase preliminar, fundamentos, subavaliações e conclusões. Essas partes são compostas por 15 itens principais a serem checados.

Além do KEC, na avaliação de um programa, devem ser consideradas algumas normas, como os cinco critérios de qualidade definidos pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)¹ da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) [DAC (2010)]. Tais normas foram criadas para aumentar a efetividade de programas de desenvolvimento internacionais, auxiliando na implementação de avaliações independentes e robustas. Os critérios definidos são: relevância, efetividade, eficiência, impacto e sustentabilidade. Uma avaliação bem feita de um programa pode ser fundamental para se alcançarem bons resultados e melhor utilização dos recursos nele aplicados. Além disso, é capaz de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados para o planejamento de políticas mais consistentes e gestão pública mais eficaz [Costa e Castanhar (2003)].

O governo federal, com o objetivo de estabelecer um novo modelo de organização do cuidado com a saúde, instituiu o Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional em Saúde (Pró-Saúde), integralizando o ensino e o serviço. Essa integração pretende reorientar a formação profissional, abordando o processo saúde-doença

¹ Development Assistance Committee (DAC).

com uma visão mais completa. A proposta do Pró-Saúde está integrada ao Programa de Educação pelo Trabalho para a Saúde (PET-Saúde), com a orientação de definir maior participação dos estudantes nos serviços de saúde e auxiliar na construção de redes de atenção à saúde do SUS [Brasil (2007; 2012); Ferreira *et al.* (2007)]. Unidades de Ensino Superior (UES) participam desse programa implementando seus projetos desde 2005 [Halfounv (2012)]. O Ministério da Saúde, em parceria com outros órgãos, já desenvolveu duas avaliações gerais, incluindo todas UES dos Programas I e II [Haddad *et al.* (2008); Cury *et al.* (2009)]. A Faculdade de Odontologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FO-UFRJ) está participando pela primeira vez desses programas [Giongo (2012)]. O objetivo deste trabalho é avaliar a implementação do projeto da FO-UFRJ nos Programas Pró-Saúde e PET-Saúde, utilizando o KEC como principal referência teórica para o planejamento e condução da avaliação.

OBJETIVO

A proposta deste estudo é utilizar o Key Evaluation Checklist no desenho da avaliação formativa de um projeto de integração de ensino e serviços de saúde desenvolvido pela Faculdade de Odontologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa avaliativa ocorrerá nas três áreas em que o projeto será implementado: Áreas de Planejamento 1 e 3 (AP1 e AP3), ambas na cidade do Rio de Janeiro, e município de Piraí. A avaliação será formativa – ou seja, será realizada concomitantemente ao processo de implementação do projeto, visando gerar subsídios para aperfeiçoá-lo ao longo do tempo. Depois de passar pelo Comitê de Ética, o pesquisador entrará em contato com a coordenadora do projeto da Faculdade de Odontologia e dará início ao processo avaliativo.

A avaliação seguirá a lista de critérios a serem observados pelo KEC desenvolvida por Michael Scriven em 2007. Nessa fase de planejamento, seguiremos a lista como um roteiro para dar uma visão inicial dos procedimentos que serão desenvolvidos durante o processo avaliativo. Esses procedimentos podem mudar durante o processo, de acordo com as necessidades que surjam no desenvolvimento das atividades. No Quadro 1, o KEC é apresentado com seus itens e subitens, da forma a ser seguido.

Quadro 1. Key Evaluation Checklist

Componentes do KEC		
Fase preliminar	I. Sumário executivo	Sumariza os resultados e não somente o processo investigativo.
	II. Prefácio	Identifica e define o cliente. Identifica a provável audiência. Identifica os interessados.
	III. Metodologia	Descreve o desenho da avaliação (ex.: quase experimental, participativo, livre de metas etc.) e explica o porquê.
Fundamentos	1. Histórico e contexto	Define o porquê e para que este programa existe. Define a configuração histórica, recente e projetada para o programa.
	2. Descrições e definições	Descreve o sujeito-objeto da avaliação de forma a deixar claro o que ele é e o que ele faz. Quaisquer descrições oficiais do programa, dos componentes, do contexto/ambiente e da lógica do programa devem ser anotadas.
	3. Consumidores	Define os potenciais beneficiários do programa e os beneficiários indiretos.
	4. Recursos	Define recursos financeiros, físicos, intelectuais e sociais disponíveis para criar, manter e ajudar o sucesso do programa e de suas diretrizes.
	5. Valores	Identifica os valores relevantes para avaliar o sujeito-objeto da avaliação nas circunstâncias do programa. Define em que base será estabelecida o que é “alta qualidade”, como vão ser obtidos os critérios utilizados e como vai se definir o que é “bom”.
Subavaliações	6. Avaliação de processo	Determina o mérito, o valor e a importância de tudo o que acontece ou é implementado antes do resultado final do programa. Avalia quão bom é o programa, qual o valor e a eficiência do conteúdo (desenho) e da implementação (realização) do programa.
	7. Avaliação de resultados	Avaliação dos efeitos do programa nos beneficiários, em outros e no ambiente: deve incluir efeitos diretos ou indiretos, intencionais ou não intencionais, imediatos, a curto prazo ou longo prazo. Avalia o quanto foram bons os impactos não só nos beneficiários diretos, mas também nas outras pessoas ou organizações que foram, de alguma forma, afetadas pelas ações do programa.

Continua

Componentes do KEC		
Subavaliações	8 e 9. Comparação do custo-benefício	Determina quão oneroso é o programa avaliado para os consumidores, financiadores e equipe. Compara com formas alternativas para uso dos recursos disponíveis que poderiam possivelmente atingir resultados semelhantes ou de maior valor.
	10. Generalização ou exportabilidade	Determina quais elementos do programa sob avaliação (ex.: desenho ou abordagem inovativa) podem fazê-lo potencialmente valioso ou podem representar uma contribuição significativa ou avanço em outro ambiente.
	11. Importância geral	Síntese: É uma reflexão crítica sobre os pontos 6 ao 10 para responder às principais questões da avaliação (ex.: Quais são as principais áreas em que o programa sob avaliação está bem e o que está faltando? Este é o uso com melhor custo-benefício dos recursos disponíveis para atender às necessidades identificadas, sem causar impactos negativos?).
Conclusões	12. Recomendações e explicações (opcional)	Uma análise mais aprofundada do porquê e como a implementação foi certa/errada, talvez incluindo recomendações para melhora.
	13. Responsabilidades (opcional)	Uma análise mais aprofundada do que exatamente foi responsável pelos resultados bons ou ruins.
	14. Relatório e acompanhamento	Definir quem vai receber as cópias do relatório de avaliação e de que forma (ex.: por escrito, apresentação oral, uma versão detalhada, um sumário executivo).
	15. Meta-avaliação	Uma avaliação crítica dos pontos fortes e limitações da avaliação conduzida (ex.: Quão bem foram avaliados todos os itens da lista?) e conclusões sobre a utilidade, precisão, validade, viabilidade e ética da avaliação.

Fonte: Scriven (2007).

RESULTADOS

A lista do KEC foi aplicada no contexto da avaliação de modo que cada item fosse contemplado com informações que serão observadas durante a avaliação da implementação do projeto da Faculdade de Odontologia da UFRJ.

Fase preliminar

Esta fase envolve “sumário executivo”, “prefácio” e “metodologia”.

Sumário executivo

Elaboração de um sumário dos resultados da avaliação, e não somente do processo avaliativo. O sumário executivo deverá, de forma clara e concisa, determinar qualidade, valor e importância do projeto que está sendo implementado. O avaliador baseará suas conclusões nas diversas evidências coletadas e analisadas relacionadas às subavaliações do KEC: processos, resultados, custos, comparações e generalização.

Um dos aspectos importantes que será considerado é em que medida o projeto está se encaminhando para atingir os objetivos propostos:

Construir uma nova proposta curricular de reorientação profissional do cirurgião-dentista e da equipe técnica envolvida, articulada com as SMS (Secretarias Municipais de Saúde) de Piraí, APQ1 e APQ3, voltada para a atenção integral da saúde de indivíduos, famílias e comunidade, a partir dos determinantes sociais, econômicos e culturais [Giongo (2012, p. 3)].

Resultados das ações propostas pela odontologia também serão discutidos de forma concisa, apresentando aspectos positivos e negativos. Essas ações pretendidas incluem:

- Mapear e analisar a efetividade de protocolos clínicos, processo de trabalho e satisfação do usuário. Identificar os determinantes sociais relacionados à saúde bucal dessa população e avaliar o acolhimento e acesso ao serviço. Isso inclui a Estratégia de Saúde da Família (ESF) e Centro Especializado Odontológico (CEO).
- Mapear e analisar o cuidado com saúde bucal, identificando indivíduos de risco às doenças bucais do idoso na ESF.
- Mapear e analisar as demandas vinculadas às urgências e emergências odontológicas na ESF e Unidades de Pronto Atendimento em Saúde (UPAS).
- Reforçar a integração interdisciplinar das atividades educativas e assistenciais das equipes de saúde nas escolas e nas creches.
- Desenvolver projetos de pesquisa voltados para a atenção básica e a continuidade do cuidado.

Prefácio

Identificação dos clientes, audiência e interessados.

Cliente

- a. Equipe de coordenação do projeto da Faculdade de Odontologia.

Audiências (primária e secundária)

a. Audiência primária:

1. coordenador do programa;
2. professores envolvidos: tutores e outros que participarem;
3. preceptores do SUS: funcionários do SUS que orientarão os alunos no serviço;
4. alunos de graduação que participarão como parte de sua formação (n = 270);
5. alunos PET (Programa de Educação Tutorial) (n = 12);
6. profissionais do SUS: aqueles que receberão formação continuada.

b. Audiência secundária:

1. pacientes do SUS: aqueles que são atendidos pelo serviço;
2. Faculdade de Odontologia: adaptação curricular;
3. SUS: integração do serviço com a unidade de ensino.

Metodologia

A avaliação será formativa. A avaliação formativa tem como objetivo prover informações essenciais sobre um programa para que gestores possam introduzir mudanças a fim de melhorá-lo durante o processo de implementação [Chianca (2001)].

Os dados coletados serão qualitativos e quantitativos. Inicialmente será realizada uma reunião com os principais atores do programa para se apresentarem a proposta da avaliação e etapas a serem seguidas. Serão discutidos com o grupo os valores que vão orientar o processo avaliativo, bem como os critérios para determinar a qualidade do projeto. Sugestões serão coletadas. Instrumentos avaliativos serão desenvolvidos, de tal forma que o levantamento de informações por meio de observações, questionários e entrevistas da audiência possa ser conduzido. Depois da análise dos dados, os resultados preliminares serão discutidos com as principais audiências da avaliação. Sugestões de mudanças, caso sejam necessárias, serão propostas por todos. Outras faculdades de odontologia que estejam inseridas no programa há mais tempo serão contatadas, e as informações obtidas serão usadas como parâmetro para comparar com o processo de implementação e resultados do projeto da FO-UFRJ.

As principais audiências da pesquisa avaliativa serão envolvidas em um processo de discussão dos achados da pesquisa avaliativa, a fim de gerar ideias para novos focos ou melhorias no projeto.

As principais estratégias de coleta de dados incluirão:

- a. Entrevistas com alunos: serão levantados dados com os alunos em dois momentos: no início do processo e no término do período de sua participação, a fim de captar possíveis mudanças quanto ao conhecimento técnico sobre as diferentes intervenções das quais participarão, bem como de postura em relação a trabalhar em unidades ligadas ao SUS.
- b. Entrevistas com funcionários do SUS: será desenvolvido um instrumento para coletar dados sobre a percepção deles em relação à qualidade, relevância e usos dos cursos oferecidos pela universidade, bem como sobre mudanças (positivas ou negativas) que tenham ocorrido como resultado das ações do projeto.
- c. Análise dos protocolos de atenção adotados: será analisado em que medida o projeto estará ajudando a aperfeiçoar os protocolos de atenção existentes e se esse fato estará trazendo ou não indícios de melhorias nos serviços. Além da revisão de documentos disponíveis, funcionários do SUS e pacientes poderão ser entrevistados como parte da análise desse aspecto.
- d. Entrevistas com professores da FO-UFRJ: verificar em que medida o projeto está influenciando a instituição. Especificamente, identificar se o projeto está contribuindo para a introdução de mudanças no currículo das disciplinas envolvidas e se isso, em alguma medida, influencia outras disciplinas e o corpo docente. As entrevistas incluirão alunos que participaram do processo e também alguns que não participaram, assim como os docentes que não participaram do projeto.
- e. Entrevistas com pacientes do SUS: será explorado com esse grupo em que medida o projeto teve impacto no atendimento recebido nas unidades envolvidas.
- f. Entrevistas com alunos do PET: será analisado o quanto o projeto contribuiu para a aprendizagem de novos conteúdos e para a prática do desenvolvimento de pesquisas por parte desses alunos.

O avaliador estará atento, ao longo do desenvolvimento do projeto, para identificar: (i) impactos positivos ou negativos não antecipados, (ii) qualidade do conteúdo e desenho do projeto, (iii) qualidade da implementação do projeto (ética, legal e profissional), (iv) eficiência no uso dos recursos, e (v) aspectos que facilitaram ou dificultaram a implementação do projeto. Dados sobre a implementação do projeto pela FO-UFRJ e por outra UES serão comparados em relação aos aspectos positivos e negativos. Será conduzida uma comparação da implementação do projeto nas diferentes áreas do SUS: AP1, AP3 e Piraí.

Fundamentos

Esta fase envolve “histórico e contexto”, “descrições e definições”, “consumidores”, “recursos” e “valores”.

Histórico e contexto

O governo está mudando a organização do cuidado com a saúde e, para tal, pretende integrar escola e serviço por meio dos programas Pró-Saúde e PET-Saúde. As unidades de ensino estão se inserindo gradualmente e implementando o programa com os alunos. Há uma integração dos profissionais dos serviços do SUS, professores e alunos.

Esse programa já está na terceira fase e é a primeira vez que a Odontologia da UFRJ nele se insere. Nas fases anteriores, a Medicina e Enfermagem participaram. Como resultado, espera-se que esta nova abordagem forme profissionais mais voltados para as necessidades do serviço e da população.

A implementação do projeto pela odontologia visa desenvolver uma reestruturação curricular capaz de integrar as UES da mesma instituição e orientar a formação dos alunos para o SUS e atenção básica de saúde. Prevê a atuação no SUS, com a capacitação de profissionais, discussão de protocolos e envolvimento de profissionais do SUS (preceptores) na orientação dos alunos nos serviços. Além disso, pesquisas serão conduzidas para se conhecer a população que é atendida, além de entender e suprir adequadamente suas necessidades. A lógica do programa é integrar unidade de ensino e SUS.

Descrições e definições

A descrição será apresentada de acordo com a implementação do programa, descrevendo cada uma das etapas, as dificuldades que possam vir a ocorrer e as modificações necessárias para melhorar a implementação.

Consumidores

Os consumidores, normalmente, são aquelas pessoas para quem alguma coisa muda como resultado da implementação do programa [Davidson (2005)]. Como consumidores, temos os beneficiários diretos, alunos e profissionais do SUS, e indiretos, pacientes do SUS, FO-UFRJ e gestores SUS.

Recursos

Em relação aos recursos financeiros, o governo está disponibilizando verba por dois anos, quando contemplará todos os programas da UFRJ que estão sendo implementados. Tal verba será dividida entre os programas.

Como recursos físicos e intelectuais, teremos trinta preceptores do SUS (funcionários do SUS), que supervisionarão 270 alunos de graduação em suas visitas, 12 alunos de graduação que realizarão a pesquisa e seis professores tutores que acompanharão os alunos nestas pesquisas.

Valores

O avaliador, baseado na sua experiência e na revisão de literatura, identificou os seguintes aspectos como os valores que serão usados como parâmetros básicos para definir qualidade, importância e valor do projeto sendo avaliado. Eles serão apresentados e discutidos com a equipe de coordenação do projeto, bem como com os profissionais e alunos envolvidos, e possíveis correções ou complementações serão contempladas.

1. Realização do projeto de acordo com valores éticos, profissionais e legais.
2. Produção de impacto positivo na formação dos alunos, em relação à integração com o SUS, na capacitação dos profissionais do SUS, no aprimoramento do serviço, no atendimento ao paciente e outros não esperados, sem produzir efeitos negativos importantes para as organizações e pessoas envolvidas.
3. Uso eficiente de tempo, recursos financeiros e intelectuais comparado a projetos semelhantes.
4. Evidências de sustentabilidade dos possíveis resultados positivos do projeto.

Subavaliações

Esta fase envolve “avaliação de processo”, “avaliação de resultados”, “comparação de custo-benefício”, “generalização ou exportabilidade” e “importância geral”.

Avaliação de processo

A apreciação se dará conforme o programa se desenvolver e observações forem feitas. A integração das equipes, UES e SUS, internamente e externamente será avaliada em relação à harmonia e organicidade. A receptividade de cada uma das unidades do SUS à equipe da faculdade será observada. A fluência do planejamento será considerada e alterações necessárias do processo serão acompanhadas. Fidelidade e lógica da implementação do programa também serão consideradas. A relação de “custo-benefício”

do projeto será considerada, sendo dados de outro programa implementado por outra unidade da UFRJ utilizados como base de comparação. Também será considerada a eficiência do programa em cada uma das três áreas de atuação. As seguintes perguntas serão respondidas: “As atividades desenvolvidas foram custo-efetivas?”, “Os objetivos foram alcançados a tempo?”, “O programa foi implementado da forma mais eficiente para atingir os objetivos quando comparado às alternativas?”.

Avaliação de resultados

A avaliação dos efeitos do programa nos alunos, funcionários do SUS, pacientes, SUS e FO-UFRJ será conduzida por meio dos métodos descritos acima. As mudanças positivas e negativas ocorridas depois da intervenção, diretas ou indiretas, intencionais ou não intencionais, serão consideradas, avaliando indicadores sociais, econômicos ambientais e outros que ocorram localmente. Perguntas a serem respondidas: “O que aconteceu como resultado do programa?”, “Qual diferença real ocorreu para os beneficiários depois da implementação das atividades do programa?”, “Quantas pessoas foram afetadas?”.

Comparação do custo-benefício

Determinar quão oneroso é o projeto para os consumidores, financiadores, equipe e uma comparação com formas alternativas para uso dos recursos disponíveis que poderiam possivelmente atingir resultados semelhantes ou de maior valor. As formas alternativas serão obtidas por meio de informações de outras UES que estejam implementando o projeto de forma diferente.

Generalização ou exportabilidade

Serão observados os elementos utilizados na implementação do projeto que possam ser considerados como uma abordagem inovadora com potencial para auxiliar na implementação de iniciativas semelhantes em outras UES.

Importância geral

Nesta etapa, é realizada uma síntese na qual será apresentado de forma sucinta o resultado da avaliação. Tal resultado deverá expressar quais são as principais áreas em que o projeto está bem, o que está faltando e se a implementação do projeto é a melhor aplicação dos recursos disponíveis em termos de custo-benefício para contemplar as necessidades identificadas sem produzir impactos indesejados. Da mesma forma, pontos do projeto que não funcionaram bem serão observados.

Conclusões

Esta etapa envolve “recomendações e explicações”, “responsabilidades”, “relatório de acompanhamento” e “meta-avaliação”.

Recomendações e explicações

Por meio de uma análise mais profunda das razões para o sucesso ou insucesso do projeto em sua totalidade e/ou de seus componentes, serão apresentadas sugestões para melhorias, assim como serão descritas as possíveis aprendizagens.

Responsabilidades

Serão descritos os aspectos e atores que parecem ter influência direta nos resultados positivos e/ou negativos do projeto.

Relatório e acompanhamento

Serão produzidos relatórios por escrito e verbais em diferentes fases do processo avaliativo. Tais relatórios serão desenvolvidos (conteúdo e formato) de acordo com as principais audiências (ex.: gestores do SUS e da UFRJ, coordenadores do projeto). Será confirmada a disponibilidade dos avaliadores para seguir esclarecendo os achados da avaliação e apoiando a equipe de coordenação do projeto para usar os achados.

Meta-avaliação

Haverá um meta-avaliador dessa pesquisa – professor Thomaz Chianca –, que é avaliador profissional e ajudará no aperfeiçoamento do trabalho conforme for sendo desenvolvido (meta-avaliação formativa). Ao longo da implementação da avaliação e, ao fim, os avaliadores solicitarão *feedback* da equipe de coordenação do projeto a fim de aperfeiçoar seu trabalho.

DISCUSSÃO

Nas últimas décadas, vem sendo reconhecida a utilidade da avaliação para prover informações sobre programas implementados e serviços. A adequação do planejamento ou desenho avaliativo é fundamental para o sucesso da avaliação, sendo muitas vezes o insucesso de um trabalho decorrente de falhas no planejamento [Scriven (1991)]. A avaliação formativa se mostra interessante por ocorrer durante a implementação do

programa, com vistas a identificar seus aspectos fortes e fracos, bem como problemas, antes que correções se tornem impossíveis.

Uma avaliação bem planejada auxilia tanto os coordenadores como a equipe e o avaliador a entender o processo pelo qual o programa será julgado. O planejamento também gera uma organização de recursos e atividades necessárias para o estudo. Muitos desentendimentos já ocorreram entre avaliador e equipe por falta de entendimento anterior do processo [Sanders e Nafziger (2011)]. Outro ponto a ser considerado é o potencial de enviesamento da avaliação por parte de avaliador. Idealmente, ele não deve pertencer à equipe envolvida no desenvolvimento do programa para evitar perda de objetividade, em razão de ligações econômicas e sociais com a equipe [Scriven (2011)].

Neste estudo, a avaliação vai acompanhar a implementação do projeto da FO-UFRJ dos Programas Pró-Saúde e PET-Saúde, de tal forma a auxiliar no processo, tendo como base a participação da equipe durante a avaliação de acordo com as etapas a serem seguidas. As avaliações gerais ocorridas nos programas anteriores vêm direcionando as equipes, de uma forma geral, a atender às necessidades mais contundentes relacionadas à implementação.

O KEC serviu de arcabouço para o desenvolvimento do processo avaliativo da implementação do Pró-Saúde e do PET-Saúde pela Faculdade de Odontologia. Possíveis mudanças ainda poderão ocorrer nesse planejamento, conforme o projeto for sendo implementado e possíveis intercorrências acontecerem. A principal dificuldade da aplicação do KEC no desenho dessa avaliação foi no item “valores”. Como é um aspecto subjetivo, deve estar fundamentado em critérios claros e bem definidos. Além de definidos, baseados na literatura, esses aspectos serão discutidos com os participantes envolvidos na implementação do projeto da odontologia.

Para avaliação de programas, o KEC é extremamente útil, pois ajuda o avaliador a contemplar todos os aspectos relevantes para determinar qualidade, valor e importância de um programa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Portaria Interministerial 3.019*, de 26 de novembro de 2007. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria_3019.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2012.

_____. Secretaria de gestão do trabalho e da portaria e da educação na saúde. *Portaria 6*, de 3 de abril de 2012.

CHIANCA, T. Avaliando programas sociais: conceitos, princípios e práticas. In: CHIANCA, T.; MARINA, E.; SCHIESARI, L. *Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações de sociedade civil*. Global, 2001. p. 15-84.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 2003, 37 (5), p. 969-992.

CURY G. C. *et al.* In: II SEMINÁRIO NACIONAL DO PROGRAMA DE REORIENTAÇÃO DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM SAÚDE II – PRÓ-SAÚDE II. I ENCONTRO NACIONAL DOS COORDENADORES DOS PROJETOS SELECIONADOS PARA O PET-SAÚDE. *Relatório*. Brasília, Ministério da Saúde, 2009, 456p.

DAC – DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE. *Criteria for Evaluating Development Assistance*, 2010. Disponível em: <www.oecd.org/dac/evaluation>. Acesso em: 15 mai. 2012.

DAVIDSON, E. J. *Evaluation Methodology Basics: The nuts and bolts of sound evaluation*. Califórnia: Sage Publications, 2005, p. 30-40.

FERREIRA, J. R. *et al.* The challenge of improving health and medical care through undergraduate medical education “PRO-SAÚDE”. *Educ. Health*, 2007, 20 (2), p. 75.

GIONGO, M. Projeto da Faculdade de Odontologia apresentado para concorrer à chamada pública para seleção de projetos para o Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional em Saúde (Pró-Saúde) articulado ao Programa de Educação pelo Trabalho para a Saúde (PET-Saúde) em Instituições Educação Superior – Edital MS/MEC 24, de 15 de dezembro de 2011. Comunicação interna. 2012.

HADDAD, A. E. *et al.* In: I SEMINÁRIO NACIONAL DO PROGRAMA DE REORIENTAÇÃO DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM SAÚDE – PRÓ-SAÚDE. *Relatório*. Brasília, Ministério da Saúde, 2008, 35p.

HALFOUNV, V. Projeto da UFRJ apresentado para concorrer à chamada pública para seleção de projetos para o Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional em Saúde (Pró-Saúde) articulado ao Programa de Educação pelo Trabalho para a Saúde (PET-Saúde) em Instituições Educação Superior – Edital MS/MEC 24, de 15 de dezembro de 2011. Comunicação interna. 2012.

SANDERS, J.; NAFZIGER, D. A basis for determining the adequacy of evaluation designs. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 2011, v. 7, n. 15, p. 44-78.

SCRIVEN, M. *Key Evaluation Check List*. 2007. Disponível em: <http://www.wmich.edu/evalctr/archive_checklists/kec_feb07.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2012.

_____. *The Evaluation Thesaurus*. 4.ed. Thousand Oaks, Califórnia: Sage, 1991, p. 1-43.

_____. Evaluation bias and its control. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 2011, 7 (15), p. 79-98.

Avaliação dos recursos de saúde no estado do Rio Grande do Norte

Valéria Rodrigues Leite
Cipriano Maia de Vasconcelos
*Kenio Costa Lima**

* Os autores são vinculados à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), nos departamentos, respectivamente, de Economia (leite@ufrnet.br); de Ciências da Saúde; e de Odontologia. Pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq).

RESUMO

O artigo aborda a temática do financiamento e o processo de descentralização, tendo como objetivo examinar a composição, direção e gestão dos recursos na área da saúde. A amostra investigada foi constituída por 14 municípios do estado do Rio Grande do Norte. A pesquisa envolveu coleta de dados referente às transferências, recursos próprios municipais e gastos com atenção básica. Na análise da gestão foi realizado um levantamento com os dirigentes locais e conselheiros. Observa-se que o financiamento do Sistema Único de Saúde se faz às expensas das transferências federais e receitas municipais, com pequena participação dos recursos estaduais. A direção dos gastos tem privilegiado a atenção básica. No processo de gestão, verifica-se centralização das ações nas prefeituras. As secretarias municipais e os conselhos cumprem em parte a legislação e apresentam dificuldades na autonomia e no controle social. Os resultados mostram que os instrumentos de planejamento e gestão são limitados em função das contradições presentes no contexto institucional, político e cultural no âmbito regional.

Palavras-chave: financiamento em saúde; políticas públicas de saúde; gestão em saúde

ABSTRACT

This article investigates financing and the decentralization process in order to examine the composition, direction and management of health care resources. The sample was composed of 14 municipalities in the state of Rio Grande do Norte, Brazil. The study involved data collection of financial transfers, the municipality's own resources and basic health care expenses. Management analysis included a survey of local managers and counselors. It was observed that the National Health System is financed mainly by federal transfers and municipal revenues and to a much lesser extent by state resources. Funds have been directed predominantly to basic care. The management process showed centralization in the city governments. Municipal secretariats and councils, which partially enforce legislation, exhibit problems with autonomy and social control. The results demonstrate that planning and management instruments are limited, due to the institutional, political and cultural contradictions inherent to the region.

Keywords: health financing; public health policies; health management

INTRODUÇÃO

Alguns estudos comparativos exploraram os desafios da condução nacional da política de saúde em federações que vêm passando por processos de descentralização. Banting e Corbett (2001), ao comparar as implicações do federalismo para as políticas de saúde em cinco países, consideraram variáveis relevantes à abrangência o detalhamento e a forma de definição da política no âmbito nacional. Já France (2001) afirma que o desafio da construção de um sistema nacional de saúde em um país federativo é refletir a heterogeneidade das necessidades regionais e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades para concretizar a cidadania nacional. Por isso, a consideração das peculiaridades do federalismo e da trajetória da política de saúde no Brasil é importante para a discussão sobre o período recente, considerando que o país vive um período de redefinições, voltadas ao delineamento da nova estrutura das relações federativas [Nóbrega (2005)], com atuação na correção dos desequilíbrios regionais por meio do processo de descentralização. No que se refere ao Brasil, a classificação que melhor se aplica ao Sistema Único de Saúde (SUS) é a de descentralização como devolução. Descentralização, nessa perspectiva, implica a ampliação da autonomia das esferas estaduais e municipais, que requisitarão qualificação para a realização de um conjunto de funções públicas [Pasche *et al.* (2006)].

Sendo assim, a política de saúde vem desenvolvendo mecanismos próprios que interagem, em um contexto específico, com variáveis estruturais e institucionais desenvolvidas pelos atores que atuam no setor da saúde. Nesse caso, a discussão sobre os aspectos de melhor gestão dos recursos financeiros merece uma análise mais cuidadosa do processo de descentralização, particularmente da esfera municipal descentralizada da saúde [Mendes (2005)].

Muitos são os trabalhos que buscam analisar o financiamento da saúde no Brasil, quase sempre abordando, de forma agregada, os três níveis da federação [Médici (1994); Costa (2002); Faveret (2003); Ugá *et al.* (2003); Campelli e Calvo (2007); Dain (2007)]. Embora se reconheça a enorme heterogeneidade de estados e municípios brasileiros e a particularidade dos gastos com saúde nessas unidades, ainda são poucos os estudos que abordam esse tema em contextos regionais ou de estados/municípios específicos, salientando-se aqui os recentes trabalhos de Viana *et al.* (2006), Fortes, Machado e Matias (2007) e Mendes *et al.* (2008).

OBJETIVO

O artigo pretende contribuir com essa discussão apresentando o resultado de uma pesquisa sobre a análise do processo de descentralização na área da saúde no estado do Rio Grande do Norte, respondendo a algumas questões relativas ao setor saúde referentes à composição das receitas e à direção dos gastos.

METODOLOGIA

Para responder às questões de pesquisa, foram selecionados 14 municípios, dois em cada uma das sete regionais do estado do Rio Grande do Norte. Entre esses dois, um deveria ser o município com maior número de habitantes da regional e o outro, ter menos que cinco mil habitantes. Para este último, realizou-se uma escolha aleatória de qual município integraria a amostra, uma vez que em todas as regionais havia mais de um município com o referido critério. Para a elaboração do embasamento teórico, tomou-se a questão federativa e a descentralização. Dessa forma, optou-se pelo enfoque das políticas públicas de saúde definidas a partir da Constituição de 1988, tomando como base as leis 8.080 [Brasil (1990b)] e 8.142 [Brasil (1990a)], as sucessivas Normas Operacionais Básicas (NOB) 01/91, 01/93, 01/96, as Normas Operacionais de Assistência a Saúde (Noas) 01/01 e 01/02 e a Emenda Constitucional 29 [Brasil (2000)]. Para a análise da composição e o direcionamento dos recursos, o período do estudo correspondeu aos anos 2003, 2004 e 2005, verificando-se os dados financeiros referentes às transferências SUS, às despesas com recursos próprios e à atenção básica. Essa análise teve como fonte as informações existentes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), “um sistema de coleta e processamento de dados sobre receitas totais e gastos com ações e serviços públicos de saúde das três esferas de governo” [Campelli e Calvo (2007, p. 1.615)]. Com relação aos investimentos na área, foram coletados dados sobre os convênios federais e estaduais.

Os dados de repasse dos recursos do governo federal foram obtidos no Ministério da Saúde, sede estadual, com informações sobre os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). A coleta dos dados sobre os convênios estaduais foi realizada na Secretaria do Estado do Rio Grande do Norte, verificando os convênios celebrados com a Secretaria de Estado da Saúde (Sesap). Essas informações foram agregadas em uma única fonte, um banco de dados, apresentando informações referentes às regiões e populações e aos diversos compo-

nentes individualizados e agregados (somatórios) das despesas com saúde na subfunção administrativa direta e na subfunção vinculadas e informações complementares.

Embora tenham sido coletados todos os dados sobre os recursos direcionados para as funções supracitadas, na análise final, para uma melhor compreensão, optou-se trabalhar apenas as variáveis que respondem às questões de pesquisa. Dessa forma, a análise está fundamentada na despesa total com o município, na despesa com recursos próprios, em transferências SUS, na atenção básica, no convênio federal e no convênio estadual.

Para a identificação da gestão e equidade do sistema, o processo de investigação, ocorrido em 2006 e 2007, partiu do levantamento das informações relativas aos municípios selecionados, por meio de pesquisa eletrônica no caderno de informação da secretaria executiva do Ministério da Saúde, elaborando um diagnóstico sobre os municípios selecionados. Posteriormente, efetuou-se uma consulta na Secretaria Municipal da Saúde aos documentos relativos ao Plano Municipal de Saúde, ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), à Lei Orçamentária Anual (LOA), à Programação Pactuada Integrada (PPI) e ao Relatório de Gestão (resultados).

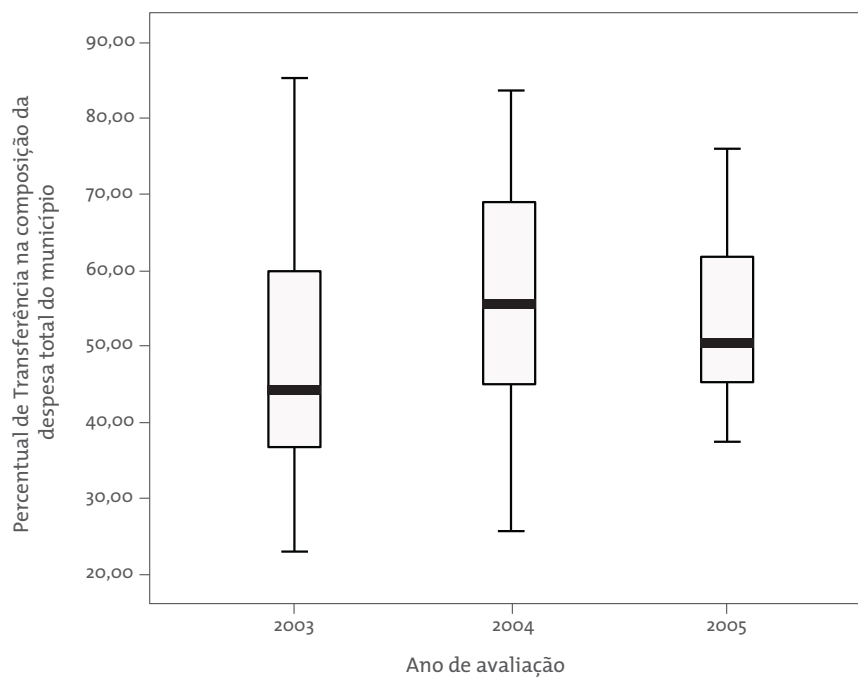
Paralelamente, foi analisado o Fundo Municipal de Saúde tomando como base a Portaria 548, de 12 de abril de 2001, a qual estabelece que o orçamento deve respeitar as políticas e os programas de trabalho das Secretarias de Saúde, observando a Agenda de Saúde e o Plano de Saúde, elaborados e aprovados pelos respectivos conselhos de saúde.

Depois da análise desses instrumentos de planejamento e gestão, foi elaborado um levantamento das atas do Conselho Municipal de Saúde. Em seguida, foram realizadas as entrevistas semiestruturadas, individuais e em grupo com pessoas selecionadas. A seleção foi de acordo com o critério de ocupação de cargo, e foram entrevistados 14 secretários municipais e representantes do Fundo Municipal de Saúde e 42 conselheiros municipais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

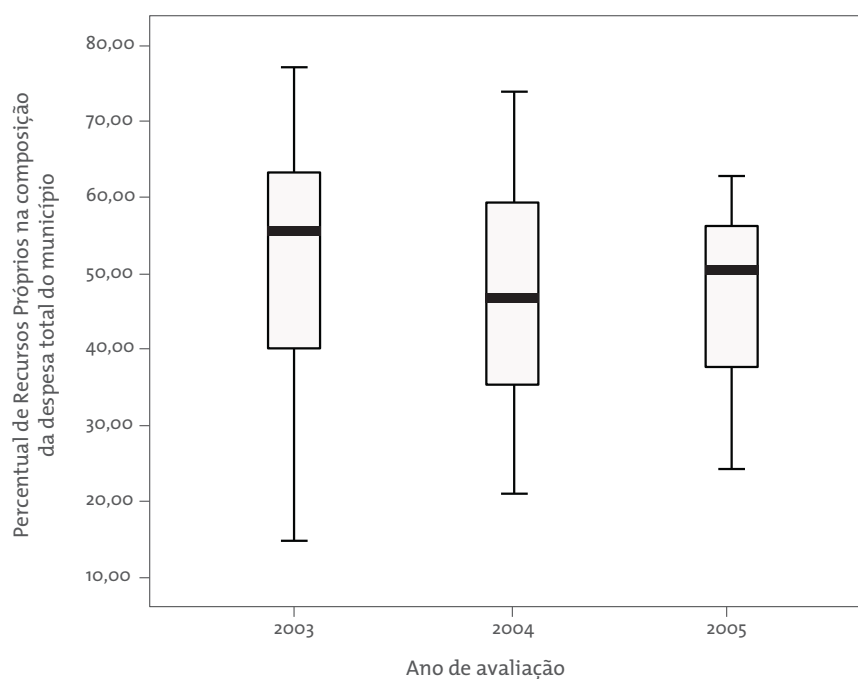
Para analisar a composição da despesa total, foram utilizados gráficos do tipo caixa: a linha mais escura se refere à mediana dos valores e as caixas são limitadas pelos quartis 25 (inferior) e 75 (superior). Os dados apresentaram equivalência dos recursos provenientes do governo federal (Figura 1), por meio de repasse das transferências SUS, e do governo municipal, por meio de recursos próprios (Figura 2), já que as caixas são similares em tamanho e também em relação à mediana, sem que tenha havido diferença significativa para o conjunto dos municípios estudados.

Figura 1. Recursos de transferência na composição da despesa total



Fonte: SIOPS.

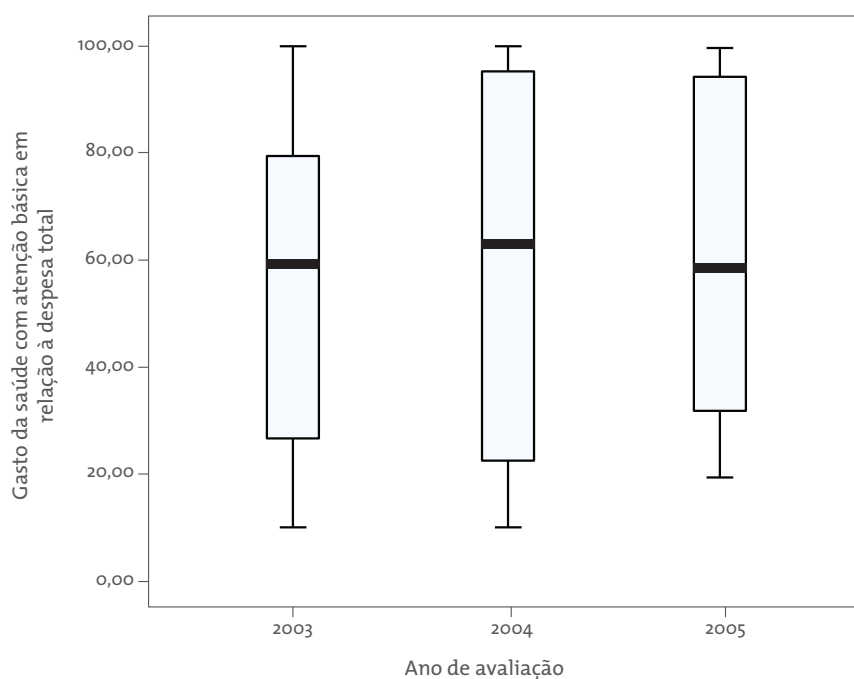
Figura 2. Recursos próprios na composição da despesa total



Fonte: SIOPS.

Esse resultado indica uma tendência à uniformidade (já que as caixas vêm se tornando similares) e ao declínio na variabilidade (visto pelo estreitamento das caixas), se considerados os anos de 2003 e 2004. Na direção dos gastos, o recurso que apresentou maior representatividade na amostra foi a atenção básica (Figura 3) e não ocorre homogeneidade na sua aplicação.

Figura 3. Gasto com atenção básica em relação à despesa total (em reais)



Fonte: SIOPS.

Tabela 1. Recursos provenientes de convênio estadual com relação à despesa total para os anos 2003, 2004 e 2005

Ano	Mediana	Q25-Q75	Soma dos postos	Friedman	p-valor
2003	0,00	0-3,68	25,5	3,389	0,1837
2004	0,00	0-1,81	26,0		
2005	0,26	0-3,15	32,5		

Fonte: Secretaria do Estado do Rio Grande do Norte.

Os recursos provenientes de convênios estaduais apresentaram uma mediana baixa (Tabela 1), o que retrata a inexistência da aplicação de recursos em investimento e a

pouca participação do estado na composição das receitas da saúde. Tal comportamento indicou homogeneidade durante o período estudado.

No que se refere à gestão, as secretarias municipais de saúde, apesar de estarem amparadas pelos instrumentos de planejamento, na maioria das vezes apresentam-se como simples prestadoras de serviços. Os instrumentos de planejamento são insuficientes, uma vez que, quando existem, apontam basicamente os objetivos e metas, focando nas exigências normativas e não retratando a realidade local.

Na autonomia setorial, pode-se dizer que existe uma concentração das ações de saúde nas secretarias de finanças das prefeituras, principalmente na questão orçamentária, decorrente da ausência de estrutura nas secretarias municipais. Na maioria dos municípios, o planejamento dos recursos é elaborado pelas prefeituras, especificamente pelo contador, e em alguns casos, a direção dos recursos não indica a necessidade da população.

A atuação dos conselhos municipais, em todos os municípios, apesar do suporte legal, não cumpre o seu papel, na medida em que apresenta diversas dificuldades. Não dispõe de pessoal qualificado para as exigências da Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, principalmente no que diz respeito ao cumprimento da fiscalização orçamentária. Os cursos de capacitação não são suficientes para uma atuação que atenda ao cumprimento dessa lei. Outros pontos a serem considerados são a falta de compromisso dos conselheiros e a renovação do mandato, que dificultam a continuidade dos participantes que já têm algum entendimento.

Uma análise abrangente do processo com base na combinação dos vários olhares permite identificar que em geral os princípios e diretrizes do SUS são seguidos nas ações municipais e apresentam universalidade de acesso aos serviços. Porém, ao assumir a gestão de recursos e as responsabilidades inerentes à gestão da saúde local, a maioria dos municípios não estava com capacidade institucional para assumir as tarefas exigidas pelas diretrizes da descentralização, comprometendo a implementação das atividades com relação à integralidade e equidade.

Em decorrência da descentralização, na política de saúde registram-se, no Brasil, nos últimos vinte anos, mudanças nos cinco atributos relevantes para a caracterização do federalismo destacados por Obinger, Leibfried e Castles (2005):

[...] os arranjos institucionais e regras para decisões nacionais com vistas a incorporar interesses territoriais (por meio das comissões intergovernamentais na saúde); o conjunto de atores com base territorial (ampliação dos atores envolvidos na implementação da política, como gestores locais e conselheiros de

saúde); os arranjos legais para definir responsabilidades entre níveis de governo (leis da saúde, normas operacionais do SUS e outras portarias); os arranjos de transferências fiscais intergovernamentais (mecanismos de financiamento, tipos e volume das transferências federais, mudanças na participação das esferas de governo no gasto em saúde); os arranjos informais entre governos, verticais e horizontais (relações entre gestores do SUS e governantes).

Apesar do esforço para atender a esses atributos e, conseqüentemente, às exigências da descentralização, algumas observações, a partir desse estudo, podem ser levantadas.

As transferências federais voltadas para a equalização, ora das receitas disponíveis, ora das necessidades de gastos, ainda apresentam-se relevantes na composição dos recursos disponíveis para a saúde. Isso representa, por conseguinte, uma maior responsabilidade da esfera federal na definição das regras e diretrizes da aplicação dos recursos, indicando que o atual modelo de descentralização se encontra em fase de conformação e acomodação.

A relevância dos recursos federais não favorece uma maior equidade no gasto público em saúde porque: (1) não permitem, na sua maioria, a redistribuição de recursos para estados e municípios com maiores dificuldades orçamentárias, pois sua forte associação com a oferta e produção impede ampliarem-se as receitas disponíveis em estados e municípios com menor capacidade de arrecadação; (2) desconsideram as possibilidades reais de aporte de recursos e ampliação de gasto a partir das receitas próprias das esferas subnacionais, fruto das regras que informa o federalismo fiscal no Brasil [Lima (2007)].

Apesar da relevância dos recursos federais, o avanço da implementação das políticas de saúde resultou na queda relativa dos recursos da União e maior participação dos municípios no financiamento. Ainda que tenha havido uma diminuição da participação do governo federal no financiamento à saúde pública, ela não foi acompanhada da redução de sua presença na determinação da política, principalmente em nível de atenção básica [Bueno e Merhy (1997)].

O Rio Grande do Norte apresenta cenário semelhante. Na composição da despesa total com saúde, os recursos provenientes do governo federal (transferências) e do governo municipal (recursos próprios) apresentam equivalência. A participação dos recursos federais, na composição dos recursos públicos de saúde, apesar de significativa, vem reduzindo gradativamente. Em 2003, esse percentual ficou abaixo de 50%, invertendo a composição do financiamento.

Os resultados apontam para o aumento da participação dos municípios na composição dos recursos, enquanto a participação do estado é insignificante. Mais responsabilidades e aportes financeiros ficaram sob a égide dos municípios.

Porém, as transferências de recursos e de responsabilidades, do governo federal para o municipal, não foram acompanhadas de investimentos mais substantivos na rede pública de serviços. Os escassos recursos são destinados na maioria das vezes para a manutenção dos equipamentos. Observa-se que existe precariedade na aplicação de inversões e no capital fixo, o que dificulta a implantação do SUS. O direcionamento não está coerente com as propostas de organização regionalizada e hierarquizada. Além de ser muito baixo, não existe planejamento para a aplicação baseado nas necessidades locais. São necessários novos investimentos para permitir uma oferta de saúde adequada.

Com relação à direção dos recursos em termos de finalidades, estes obedecem ao que determina a resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS). A atenção básica vem sendo privilegiada na direção dos recursos, porém não ocorre uma homogeneidade na aplicação destes. Embora esse movimento seja importante e esteja na direção correta, somente indica que houve ampliação dos serviços, mas não o suficiente, uma vez que a aplicação dos recursos nos municípios se diferencia e que esses recursos não são suficientes para cobrir a demanda e, conseqüentemente, os princípios da equidade. De acordo com Marques e Mendes (2002), a ampliação do campo de ação da atenção básica indica o crescimento da importância da estratégia da política de saúde implementada pelo Ministério da Saúde.

É importante identificar as ações do Ministério da Saúde como estratégia instrumental para fomentar a capacidade dos estados e municípios do país, promovendo o desenvolvimento nacional autônomo da saúde, com referência aos princípios de igualdade, eficácia, eficiência, sustentabilidade e participação, e adotando programas que fortaleçam a representação e visem ao alinhamento dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, em busca de estabelecer processos e mecanismos para que a cooperação técnica (CT) aconteça de forma planejada, organizada e participativa.

Além disso, a adesão ao Pacto pela Saúde, em fevereiro de 2006, coloca para a gestão do SUS nos municípios um conjunto de responsabilidades e compromissos sanitários, com o objetivo de fortalecer a capacidade gestora do sistema de saúde. Essa situação está expressa tanto na pactuação das prioridades, objetivos e metas do Pacto pela Vida quanto na discussão das responsabilidades do Pacto de Gestão.

O debate, mais uma vez, está aberto. As divergências, entretanto, não devem servir para distanciar, mas para produzir o consenso entre todos aqueles que propugnam pelo fortalecimento do SUS. A publicação dos resultados da investigação deverá contribuir com a discussão sobre os mecanismos de alocação de recursos e a formulação da política de saúde, planejamento e gestão, no âmbito estadual e municipal, embasadas nas análises realizadas.

REFERÊNCIAS

- BANTING, K.; CORBETT, S. *Federalism and health care policy: an introduction*. 2001. Disponível em: <<http://www.queensu.ca/iigr/pub/archive/socialunionseries/BantingCorbett.pdf>>. Acesso em: 1º mai. 2006.
- BRASIL. *Lei 8.142*, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. 1990a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 1º mai. 2006.
- _____. *Lei Orgânica da Saúde – Lei 8.080*, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 1990b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 1º mai. 2006.
- _____. *Emenda Constitucional 29*, de 13 de setembro de 2000. Altera os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. 2000. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/ccivil/Constituicao/Emendas/Emc/emc29h>>. Acesso em: 1º mai. 2006.
- _____. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde. *Afinal, o que é o SIOPS?* 2000. Disponível em: <<http://siops.datasus.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2006.
- BUENO, W. S.; MERHY, E. E. *Os equívocos da NOB/96: uma proposta em sintonia com os projetos neoliberalizantes?* 1997. Disponível em: <<http://www.uff.br/saudecoletiva/professores/merhy/artigos-14.pdf>>. Acesso em: 1º mai. 2006.
- CAMPELLI, M. G. R.; CALVO, M. C. M. O cumprimento da Emenda Constitucional 29 no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 23, p. 1.613-1.623, 2007.
- COSTA, R. C. R. Descentralização, financiamento e regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990. *Revista de Sociologia e Política*, n. 18, p. 49-71, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782002000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 ago. 2011.

- DAIN, S. Os vários mundos do financiamento da saúde no Brasil: uma tentativa de integração. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 12, p. 1.851-1.864, 2007. Suplemento.
- FAVERET, A. C. S. C. A vinculação constitucional de recursos para a saúde: avanços, entraves e perspectivas. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 8, p. 371-378, 2003.
- FORTES, F. B. C. P.; MACHADO, E. N. M.; MATIAS, B. D. Gasto público com saúde nos municípios de Minas Gerais: 2000-2002. *Divulgação em Saúde para Debate*, n. 37, p. 69-89. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, 2007.
- FRANCE, G. Compatibilità tra il federalismo e gli standard sanitari nazionali. In: _____. *Federalismo, regionalismo e Standard Sanitari Nazionali*. Milano: Dott. A Gluffré Editora, 2001. p. 169-197.
- LIMA, L. D. Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 2, p. 511-522, 2007.
- MARQUES, R. M.; MENDES, A. A política de incentivos do Ministério da Saúde para a atenção básica: uma ameaça à autonomia dos gestores municipais e ao princípio da integralidade? *Cadernos de Saúde Pública*, n. 18, p. 163-171, 2002. Suplemento.
- MÉDICI, A. C. *Gastos com saúde nas três esferas de governo: 1980-1990: o financiamento da saúde no Brasil*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 1994. (Série Economia e Financiamento, 4).
- MENDES, A. *et al.* *Apuração do gasto SUS regionalizado no Estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto de Saúde, 2008. (Temas em Saúde Coletiva, 6).
- MENDES, N. A. *Financiamento, gasto e gestão (SUS): a gestão descentralizada semiplena e plena do sistema municipal no Estado de São Paulo (1995-2001)*. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- NÓBREGA, M. Federalismo seletivo e equalização fiscal: o novo modelo de gestão fiscal e o impacto nos entes subnacionais. In: TAVARES, A. R.; FERREIRA, O. A. V. A.; LENZA, P. (Orgs.). *Constituição Federal: 15 anos*. São Paulo: Método, 2005.
- OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. *Federalism and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- PASCHE, D. F. *et al.* Paradoxos das políticas de descentralização de saúde no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*. v. 20, n. 6, p. 416-422, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020>. Acesso em: 4 ago. 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Documentos Oficiais do Conselho Municipal de Saúde. *Atas das reuniões, Plano Anual, Relatório de Gestão 2003 a 2005*. Disponível em: <<http://www.ces.rn.gov.br/>>. Acesso em: 1º mai. 2006.

_____. Prefeituras Municipais. Documentos Oficiais das Prefeituras Municipais de Saúde. *Plano Plurianual, Plano Anual, Relatório de Gestão 2003 a 2005*. Disponível em: <<http://www.ces.rn.gov.br/>>. Acesso em: 1º mai. 2006.

UGÁ, M. A. D. *et al.* Descentralização e alocação de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 8, p. 417-437, 2003.

VIANA, A. *et al.* *Financiamento e gasto com saúde nos municípios paulistas com população superior a 100 mil habitantes (2000-2003)*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea Consórcio Medicina – USP, 2006. (Cadernos de Atenção Básica: Estudos Descritivos, 2).

Rede social do Multicurso Água Boa: avaliando a colaboração estratégica na bacia hidrográfica do Paraná 3

Andrea Margit
*Mario Sergio Marques**

* Gerente de meio ambiente da Fundação Roberto Marinho (andrea.margit@frm.org.br) e consultor em análise de redes sociais, respectivamente. Os autores agradecem a Simone Benassi, bióloga e gestora do Programa de Monitoramento da Itaipu Binacional, entusiasta e madrinha da análise de redes do Multicurso Água Boa. Sem sua orquestração, não teria sido possível coletar os dados. A Paul Flatin e Brad Miller, que ajudaram a navegar nas ferramentas e nos conceitos da análise de redes. A Rob Cross, os ensinamentos e inspiração. A Nelton Friedrich, nosso grande mentor na gestão das águas, e a Silvana Vitorassi, a construção conjunta do MAB. À equipe da Educação Profissional da Fundação Roberto Marinho, tutores e coordenadores do MAB, que conduziram com maestria a implementação do projeto.

RESUMO

A análise de redes sociais é um método de pesquisa multidisciplinar que vem sendo cada vez mais usado para mapear as interações entre indivíduos e grupos, em variados contextos. Os coordenadores do projeto Multicurso Água Boa, desenvolvido em 29 municípios da Bacia do Paraná 3, usaram esse método para avaliar a dinâmica de interações de 700 líderes comunitários, técnicos em meio ambiente e professores em um programa de educação continuada para formar gestores de bacias hidrográficas. Os resultados mostram que redes socioambientais, como a maioria das redes atuantes em outras áreas de interesse, precisam ser cuidadosamente “tecidas”. Aprendemos, ainda, que os mediadores do processo educativo podem exercer um papel estratégico nesse tecido, mas precisam ser preparados para isso.

Palavras-chave: análise de redes sociais; educação continuada; Multicurso Água Boa; sociograma; gestão de bacias hidrográficas

ABSTRACT

Social network analysis is a multidisciplinary research method that is increasingly being used to uncover relationships among individuals and groups in various contexts. The *Multicurso Água Boa* management team decided to use this method to assess and then intervene at critical points within a network of 700 community leaders, teachers and environmental practitioners, involved in a continuing education program to improve capacity in watershed management. The *Multicurso Água Boa* project has been developed in 29 municipalities, in the state of Paraná, in the South Region of Brazil. Results show that socio-environmental networks need ‘weavers’, as many other networks in further areas of interest. We also learned that facilitators of the education process can play a strategic role as weavers, and we can better prepare them for this task.

Keywords: social network analysis; continuing education; Multicurso Água Boa; sociogram; watershed management

INTRODUÇÃO

Conhecer o complexo sistema de relações sociais de uma determinada comunidade é o primeiro passo para aumentar sua capacidade de colaborar e transferir conhecimentos. A compreensão desse sistema de relações começa com o desenho de mapas que explicitam as interações sociais. A análise de redes sociais oferece metodologias para desenhar esses mapas, chamados de sociogramas. No Multicurso Água Boa (MAB), projeto desenvolvido em 29 municípios da Bacia do Paraná 3, no Sul do Brasil, os parceiros – Itaipu Binacional, Fundação Roberto Marinho e Fundação Parque Tecnológico de Itaipu – se propuseram a estudar as características das interações de mais de 700 cidadãos que se capacitavam na função de gestores de bacias hidrográficas.

Ao longo do processo, que durou mais de um ano e ocorreu entre 2010-2011, buscamos identificar como o grupo trabalhava junto, como as relações foram evoluindo, e as oportunidades para ampliar essa colaboração.

“Fotografamos” as interações do grupo em dois momentos: logo no início da capacitação e nos momentos finais do projeto. Os achados demonstram as fortalezas e as fragilidades da cooperação humana diante da proteção de um dos recursos mais vitais, a água. E mostram que grupos mais densamente conectados têm mais chances de aproveitar competências para resolver problemas e criar oportunidades.

Neste artigo, compartilhamos nosso processo de investigação sobre a formação de uma comunidade que coopera em favor de causas socioambientais. Nossas perguntas foram, no entanto, genéricas o suficiente para que possam inspirar novos estudos. O grupo estabelece as conexões necessárias para alcançar seus objetivos? O que está faltando? Quem exerce influência no grupo? Quem não exerce, mas deveria? Por que as pessoas buscam umas às outras? Partimos do seguinte princípio: se você conhece a rede, pode disseminar informações e oferecer incentivos ao trabalho com mais foco.

A análise de redes propõe uma nova maneira de pensar as estruturas sociais. É muito favorável quando se quer avaliar determinadas intervenções que envolvem ao mesmo tempo a avaliação da autonomia e da participação, processos que buscam se tornar mais democráticos e menos hierarquizados, como a gestão da água no Brasil. Por trás do âmbito psicossocial da análise de redes, existe um tratamento algébrico rigoroso dos dados que, combinado ao *design* gráfico, permite materializar a avaliação em imagens que, de fato, valem mais que mil palavras.

OBJETIVOS

O Multicurso Água Boa (MAB) é um projeto de educação continuada que capacita pessoas em variadas funções sociais – líderes comunitários, técnicos ambientais, educadores – para atuar como gestores de bacias hidrográficas. O projeto nasceu como uma iniciativa do programa Cultivando Água Boa (CAB), criado pela empresa geradora de energia Itaipu Binacional. A metodologia e o desenvolvimento dos recursos pedagógicos foram realizados em parceria com a Fundação Roberto Marinho. E a implementação contou ainda com a colaboração do Parque Tecnológico de Itaipu.

O CAB é um movimento de participação permanente que envolve cerca de dois mil parceiros, entre órgãos governamentais, organizações não governamentais (ONGs), instituições de ensino, cooperativas, associações comunitárias e empresas. Foi criado em 2003 e assumiu tamanha proporção, que hoje a empresa usa uma mandala para conglomerar suas iniciativas. Trata-se de uma estrutura que promove mais de vinte projetos e sessenta ações simultâneas e inter-relacionadas que têm por princípios a ética do cuidado e o respeito ao meio ambiente.

É nesse contexto do CAB que emerge o MAB. Ele tem o propósito de contribuir com a Lei das Águas (Lei 9.433, de 1997), que estabelece: “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades”. A lei define ainda que a bacia hidrográfica deve ser a unidade de planejamento que respeita a lógica natural, e não artificial, dos limites políticos e geográficos dos municípios.

Mas a realidade é que a Lei das Águas enfrenta sérios desafios em sua efetiva implementação. E um dos principais deles é justamente a necessidade de formar cidadãos para atuar como gestores de bacias hidrográficas. Os usuários e comunidades dispostos a se envolver com a gestão dos recursos hídricos se deparam com ações e decisões de natureza complexa e transdisciplinar que requerem conhecimentos de governança, habilidades de negociação e comunicação, além dos conhecimentos do contexto local.

Diante da oportunidade de realizar uma formação continuada para esse fim, detectamos então que a metodologia deveria se voltar a apoiar uma ação coletiva que envolvesse diferentes representantes da sociedade, qualificando-os técnica e politicamente para tomar decisões e resolver problemas relativos aos recursos hídricos. O público do Multicurso é composto por:

- líderes comunitários – representantes de cooperativas de produtores e sindicatos rurais, de associação de moradores, ONGs e outras organizações civis ligadas à questão ambiental;

- técnicos em meio ambiente – representantes do poder público municipal e técnicos de órgãos, agências e instituições de pesquisa e serviços na área ambiental; e
- professores que atuam na Educação Básica da rede pública (Ensinos Fundamental e Médio).

O MAB foi, então, estruturado pelo conceito de rede de aprendizagem colaborativa, que se forma por meio da cooperação e da interação entre os participantes, promovendo a construção coletiva do conhecimento. Líderes comunitários, técnicos em meio ambiente e professores atuaram juntos durante nove meses, orientados por roteiros de atividades, reuniões de trabalho e tutores, que mediarão o processo de aprendizagem. Durante esse período, os mais de 700 participantes, de 29 municípios, cumpriram duas tarefas-chave: *mapear* as características e principais desafios da microbacia hidrográfica (na escala do município) e *desenvolver* um plano de trabalho para solucionar os problemas detectados. Nossa expectativa também era de que, depois da formação continuada, o grupo seguisse atuando como uma rede, transcendendo o próprio Multicurso, e adquirisse uma dinâmica própria, em que novos membros se juntariam aos existentes, em contínuo processo de colaboração.

Ficava evidente para os gestores do MAB que seria necessária uma ferramenta para avaliar o estado e a evolução da rede social. Por isso, queríamos algo que pudesse ser realizado mais de uma vez. Precisávamos ter a leitura comportamental do grupo, mantendo a capacidade de destacar o indivíduo. Era ainda desejável ter uma metodologia que permitisse compartilhar os resultados com os respondentes, de forma transparente e democrática, colocando-os na posição de autoavaliadores e agentes da própria transformação.

Pelo menos um de nós no grupo gestor do projeto havia tido experiência com análise de redes sociais anteriormente. Andrea Margit, gerente de meio ambiente da Fundação Roberto Marinho, havia estudado a colaboração da rede de cientistas em uma organização global, dedicada à conservação da biodiversidade. Decidimos, então, aplicar a mesma metodologia.

METODOLOGIA

O estudo contou com a orientação de um grupo de professores e pesquisadores do Network Roundtable, então instalado na McIntire School of Commerce da Universidade de Virginia, Estados Unidos (EUA), sob a coordenação do professor Rob Cross (www.robcross.org). O Network Roundtable funciona como um consórcio de organizações que busca melhorar seu desempenho aplicando a “ciência das redes”. A asso-

ciação a esse grupo facilita o acesso a metodologias, estudos e ferramentas de análise de redes sociais, que vão desde plataformas com sistemas de coleta de dados (pesquisas) até programas de análise matemática das respostas (comparável ao UCINET) e composição de diagramas de rede (comparável ao NETDRAW). A metodologia do Network Roundtable foi escolhida, entre outras coisas, por sua capacidade de quantificar as relações sociais, mostradas em sociogramas. Para mais informações, recomendamos a visita ao *website* <www.thenetworkroundtable.org>.

Definido o ferramental de nosso estudo, decidimos realizar a coleta de dados na rede do MAB em dois momentos. O primeiro, logo no início do projeto, depois das inscrições dos participantes, em maio de 2010. O segundo mapeamento ocorreu cerca de oito meses depois, em janeiro de 2011.

Com essa metodologia podem-se analisar as interações de grupo pré-definido ou *bounded network*. Assim, teríamos condições de ressaltar os padrões de relacionamentos que conectam todos os participantes do MAB e também de analisar subgrupos com mais rapidez e objetividade do que em uma análise aberta de redes, em que o respondente indica com quem se relaciona.

Levantamento de dados

O primeiro desafio foi definir as perguntas que orientariam a análise da rede do MAB. Com a opção pela *bounded network*, os respondentes teriam de atribuir uma resposta a cada um dos mais de 700 participantes, o que transformaria o questionário em um verdadeiro pesadelo. Concluímos, então, que o questionário deveria ser o mais curto possível para que o tempo de resposta não fosse superior a vinte minutos.

Construímos dois blocos de perguntas. O primeiro bloco continha questões demográficas, tais como: município de residência; função (líder comunitário, técnico em meio ambiente ou professor); grau de escolaridade; frequência de uso da internet; e participação prévia em ações socioambientais do MAB. Na segunda rodada de levantamento de dados (oito meses mais tarde), também apuramos se o participante havia respondido à primeira fase da análise da rede; como havia tomado conhecimento do resultado da primeira fase da análise; e se ele se achava preparado como gestor de bacias, depois da formação.

O segundo bloco era composto por uma única pergunta para avaliar a interação entre os membros da rede: “Nos últimos 12 meses, com que frequência você interagiu com cada pessoa da lista abaixo para desenvolver ações socioambientais?” Da lista constavam todos os participantes do MAB, e a cada um deles o respondente teve que atribuir uma frequência de relacionamento: (i) mensalmente ou mais; (ii) trimestralmente;

(iii) uma vez no último ano; (iv) não conheço ou não me relacionei com esta pessoa nos últimos 12 meses. Com base nessas respostas, foram gerados os sociogramas que apresentaremos a seguir. A questão relativa às interações foi mantida sem alterações na segunda fase da pesquisa, em janeiro de 2011.

Quisemos avaliar, porém, a razão pela qual as pessoas mais conectadas à rede eram tão requisitadas. Que benefícios elas estariam oferecendo aos que se conectam com elas? Então, acrescentamos duas perguntas para detectar as competências, habilidades e atitudes aportadas por esses indivíduos-chave. Isso foi feito da seguinte maneira: logo depois da pergunta sobre frequência de interações, apresentamos a cada participante a relação de todas as pessoas com quem ele informou que interagiu mensalmente. O respondente se deparava, então, com uma lista bem menor de pessoas do que a lista inicial de mais de 700 nomes. Nessa etapa, o respondente era solicitado a indicar cinco pessoas que ele julgasse essenciais para a realização de seus projetos ou ações socioambientais. Em seguida, era pedido que as cinco pessoas escolhidas fossem avaliadas nas seguintes características:

- disposição para ajudar – caracteriza a receptividade, a capacidade de escuta das necessidades e o apoio para viabilizar soluções.
- criatividade – a capacidade de pensar junto, ousar, experimentar.
- capacidade técnica – oferta de informações e conhecimentos específicos à área socioambiental, sobretudo no campo dos recursos hídricos.
- rede de relacionamento – demonstra que os relacionamentos são um ativo em si; não se pode saber tudo, mas conhecer quem sabe tem seu valor.
- energia – ressalta a capacidade de encorajar os outros a explorar possibilidades diante dos desafios, sendo capaz de respeitar diferentes pontos de vista, mesmo quando advoga por uma causa.

As cinco características selecionadas foram debatidas pelos membros da equipe do projeto, levando em consideração as competências, habilidades e atitudes que o MAB pretende promover, assim como lições aprendidas com o Network Roundtable, caso da energia.

Cross, Borgatti e Parker (2002) contam como foram constatando que o fluxo da colaboração nas organizações depende menos dos fatores intelectuais formais – como *expertise*, acesso a dados ou anos de experiência em um assunto – e mais da capacidade de ouvir, de encorajar, de buscar objetivos comuns que mobilizam as pessoas. Para eles, essas capacidades podem ser sintetizadas pela palavra energia. Nos grupos e nas organizações, as pessoas se aglutinam em torno dos “Energizers” e fogem dos “De-Energizers”.

Em ambas as fases da coleta de dados, os participantes foram informados da iniciativa da análise da rede do MAB e convidados a participar por meio de um questionário, cujo *link* foi enviado por *e-mail*.

Sabendo das dificuldades de acesso à internet e a computadores, também enviamos questionários impressos, que foram distribuídos e recolhidos pela equipe de Itaipu Binacional e pelos tutores do MAB nos municípios. Os dados dos questionários respondidos em meio impresso foram imputados manualmente no sistema.

Na primeira fase da coleta de dados, em maio de 2010, nosso universo era de 784 pessoas; 66% delas responderam. Na segunda fase, em janeiro de 2011, o universo da pesquisa foi de 699 pessoas, pois nessa etapa já contávamos com a desistência declarada de alguns participantes do MAB, o que está dentro do padrão esperado para um programa de educação continuada com grande componente de atividades à distância.

A Tabela 1 mostra o nível de resposta de cada grupo em ambas as fases. Além dos três públicos-chave do MAB, participaram da pesquisa um grupo de funcionários de Itaipu Binacional diretamente envolvido com o projeto, os coordenadores e os 16 tutores do MAB (que orientaram no processo de educação continuada), totalizando 21 pessoas, na primeira fase, e 22, na segunda. A Tabela 1 também indica a composição do *bounded network* avaliado. É importante dizer que aqueles que não responderam ao questionário permaneceram na análise, pois os respondentes indicam o relacionamento que têm com toda a rede, incluindo os não respondentes.

Tabela 1. Nível de resposta de cada grupo nas fases 1 e 2

Segmento	Fase 1		Fase 2	
Técnico de meio ambiente	242	31%	222	32%
Professor	239	30%	212	30%
Líder comunitário	240	31%	202	29%
Funcionário de Itaipu	42	5%	41	6%
Coord./tutores do multicurso	21	3%	22	3%
Grand Count	784		699	

Fonte: Elaboração própria.

Particularidades e complexidades do MAB

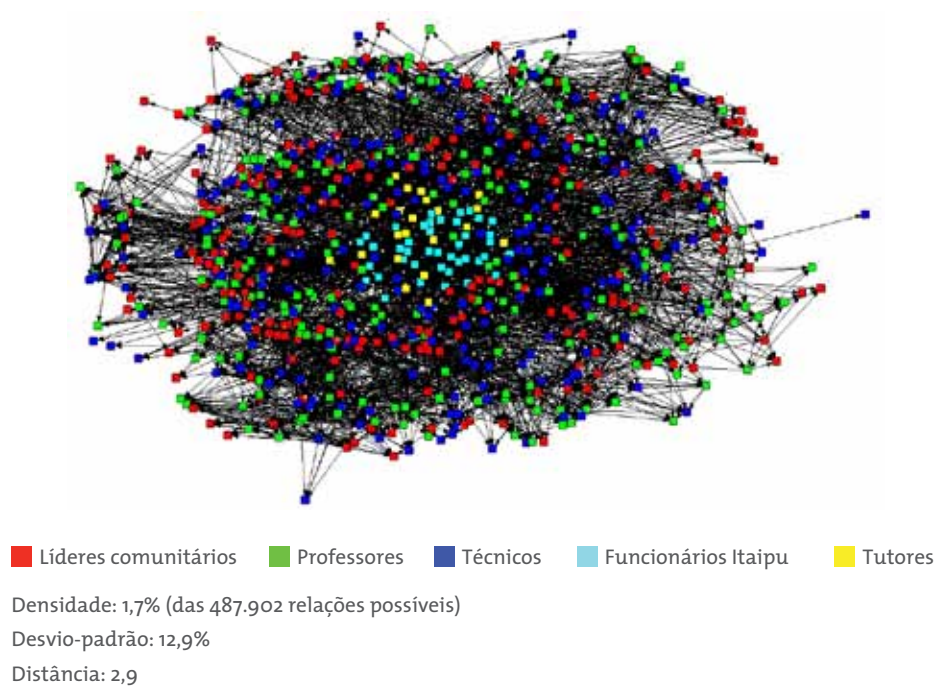
É importante ressaltar alguns aspectos do MAB que impuseram desafios para a realização deste exercício da análise de redes:

1. Em geral, as análises de redes sociais com grupos pré-definidos (*bounded networks*) são feitas com no máximo 300 participantes. Nossa análise contou com mais de 700 pessoas, o que aumentou significativamente a complexidade da captura e da análise de dados.
2. A distribuição dos participantes foi bastante ampla: 29 municípios, requerendo a análise de um leque de ambientes sociais dispersos geograficamente.
3. A participação dos membros da rede do MAB é totalmente voluntária, ou seja, eles não estão vinculados institucionalmente a uma organização comum, nem têm obrigação formal com a formação continuada, que foi oferecida sem custos para os participantes. A resiliência do grupo é, portanto, totalmente embasada em compromisso moral e interesse no exercício da cidadania. Esse fato é muito relevante para a compreensão das relações.
4. Os participantes do MAB têm diferentes níveis de experiência digital. Para alguns, esta foi a primeira oportunidade de inclusão no mundo da internet.
5. O MAB representa uma ruptura com as metodologias tradicionais de formação, na qual a figura do professor – presente em todas as interações – costuma ser central. Aqui, líderes comunitários, professores e técnicos em meio ambiente trabalharam juntos, aprendendo uns com os outros, orientados por roteiros e tutores, em um processo não escolar.

RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES

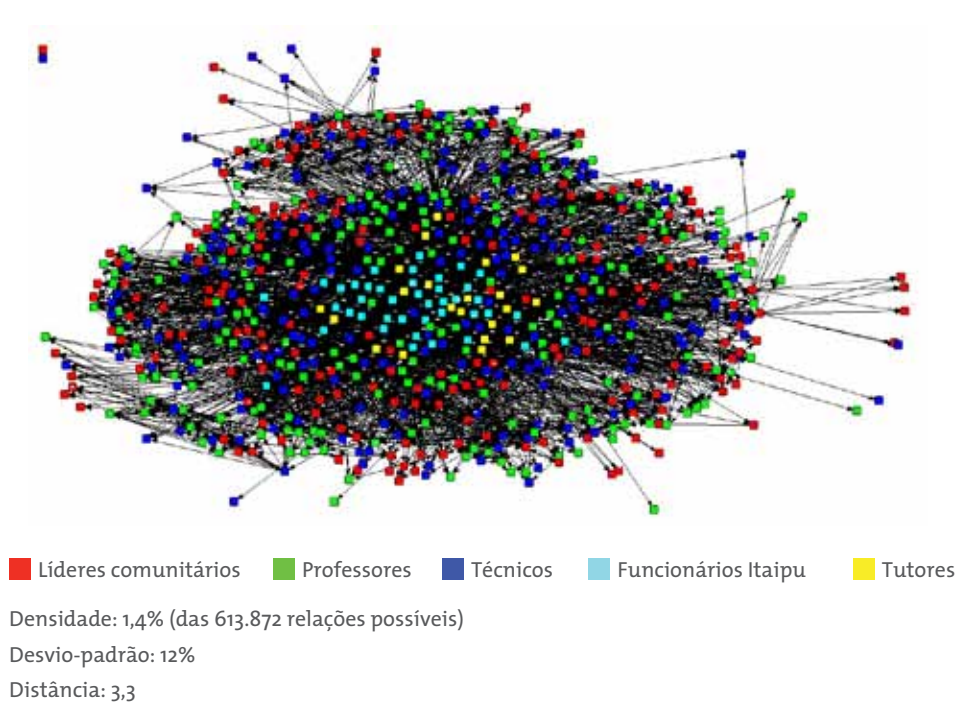
Antes de entrar na análise dos resultados do estudo, vale a pena se familiarizar com o tipo de sociograma que a ferramenta oferece. A seguir, apresentamos os dois sociogramas gerais da rede MAB, que contêm todo o universo estudado, em ambas as fases do projeto. Aqui selecionamos apenas as interações com frequência mensal ou mais, considerando ser o mais pertinente com a agenda da formação continuada em questão.

Figura 1. Sociograma do Multicurso Água Boa – interações mensais em maio de 2010



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2. Sociograma do Multicurso Água Boa – interações mensais em janeiro de 2011



Fonte: Elaboração própria.

À primeira vista, os sociogramas parecem confusos, poluídos de informações. Mas basta ficar olhando para eles alguns segundos para que uma nova visão se descortine. É importante ainda esclarecer que cada ponto representa uma pessoa e cada linha representa uma conexão. As flechas indicam o fluxo da interação manifestada no questionário, por exemplo: se A indicou se relacionar mensalmente com B, temos $A \rightarrow B$. Se B indicou se relacionar mensalmente com A, temos $A \leftarrow B$. Se A e B indicaram se relacionar mensalmente, temos $A \longleftrightarrow B$.

As medidas de densidade, desvio-padrão e distância são indicações matemáticas do comportamento da rede. A densidade indica o percentual de conexões atingidas, entre todas as combinações possíveis. Notamos aqui que a densidade da rede MAB cresceu de 1,4 para 1,7, na segunda fase, o que representa um aumento na colaboração entre os participantes para a realização de atividades socioambientais. É fato que não há *benchmarking* para a densidade de redes sociais. É difícil dizer, portanto, se esse fator de densidade é adequado ou inadequado. Porém, análises comparativas de densidade de redes acompanhadas ao longo do tempo apontam tendências.

O volume de interações entre os participantes depende do ambiente onde elas acontecem e do que se quer realizar. O cultivo de relações estratégicas é mais relevante do que o volume de conexões. Em outras palavras, a qualidade é mais importante do que a quantidade nesse caso. Relacionar-se custa tempo e energia. Uma rede com bom desempenho apresenta, portanto, um conjunto de relações de valor que trazem benefícios para quem conversa e produz junto. Na rede do MAB, podemos estimar que a densidade está aumentando porque os participantes encontram, com o passar do tempo, novos e maiores benefícios nas relações. Pode-se esperar que a continuidade do MAB aumente a densidade da rede. O aumento do desvio-padrão, por sua vez, pode indicar que há um grupo central de pessoas mais conectadas do que na primeira fase e uma dispersão de pessoas à margem da rede, com menos conexões. Elas podem estar na iminência de escapar do grupo.

A distância indica o número de passos que, em média, um membro da rede deve dar para alcançar outro membro. A distância entre os participantes da rede MAB diminuiu de 3,3 para 2,9. A distância é uma das únicas medidas de relacionamento para a qual se pode aspirar um valor absoluto. Segundo orientações do Network Roundtable, a distância em um grupo de 300-700 pessoas deve variar entre 2,5 e 3, pois o esforço de falar com até três pessoas para avançar em um objetivo ou projeto costuma ser aceitável. Acima de três, o esforço é demasiado grande e torna-se um empecilho para o trabalho conjunto. Abaixo de 2,5 graus de distância, a rede estaria superconectada,

demandando provavelmente mais tempo e energia das pessoas para manter as relações com o grupo do que o necessário. Constatamos que a rede do MAB, conseguiu, em um curto espaço de tempo, reduzir a distância entre os participantes.

A análise também revela os nós centrais da rede. Esses nós identificam as pessoas mais conectadas ou mais requisitadas. Essa medida é importante porque ela aponta quem exerce mais influência no grupo. Com quem privilegiar o diálogo quando se quer disseminar informações em uma rede? Ou com quem conversar para conhecer as opiniões preponderantes do grupo? Questões como essas podem ter um ponto de partida estratégico ao serem endereçadas a nós centrais da rede.

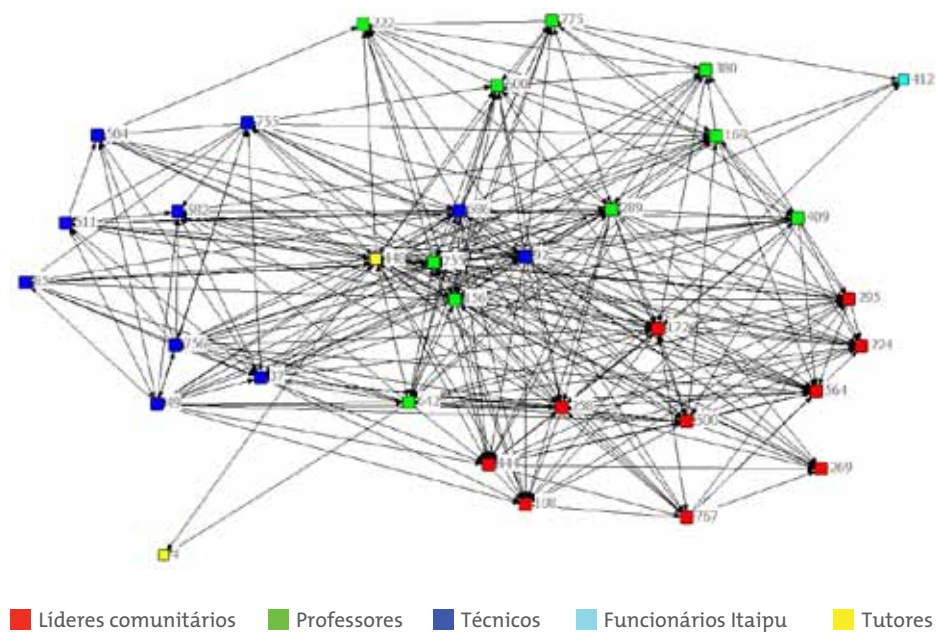
No caso da rede MAB, estudamos as quarenta pessoas mais requisitadas para ações socioambientais. Analisamos alguns de seus perfis e recomendamos que fossem acompanhados e instigados, mesmo depois da conclusão do MAB, em razão de seu potencial de alavancar relações e consolidar redes, principalmente se tiverem a capacidade de delegar. Algumas dessas pessoas, em janeiro de 2011, eram procuradas mensalmente por outras cinquenta, sessenta ou até noventa pessoas da rede para apoiar ações socioambientais. Por outro ângulo, esses nós centrais também merecem atenção, pois aquelas pessoas que têm uma natureza mais centralizadora ou pouca habilidade interpessoal podem se tornar gargalos, dificultando o fluxo de comunicação e ações.

Os dados coletados nas duas fases do estudo permitiram a geração de mais de duas centenas de sociogramas, por meio da combinação de dados demográficos e de interatividade. Análises do comportamento de subgrupos, como as do Município 1, envolvido no projeto, apontaram evoluções na densidade da colaboração, como mostram as figuras 3 e 4. Os números ao lado de cada nó da rede correspondem a um indivíduo, cujo nome nós propositalmente ocultamos durante o estudo para garantir a privacidade.

Em outros casos, identificamos situações críticas de enfraquecimento das colaborações, como vemos no Município 2, representadas nas figuras 5 e 6.

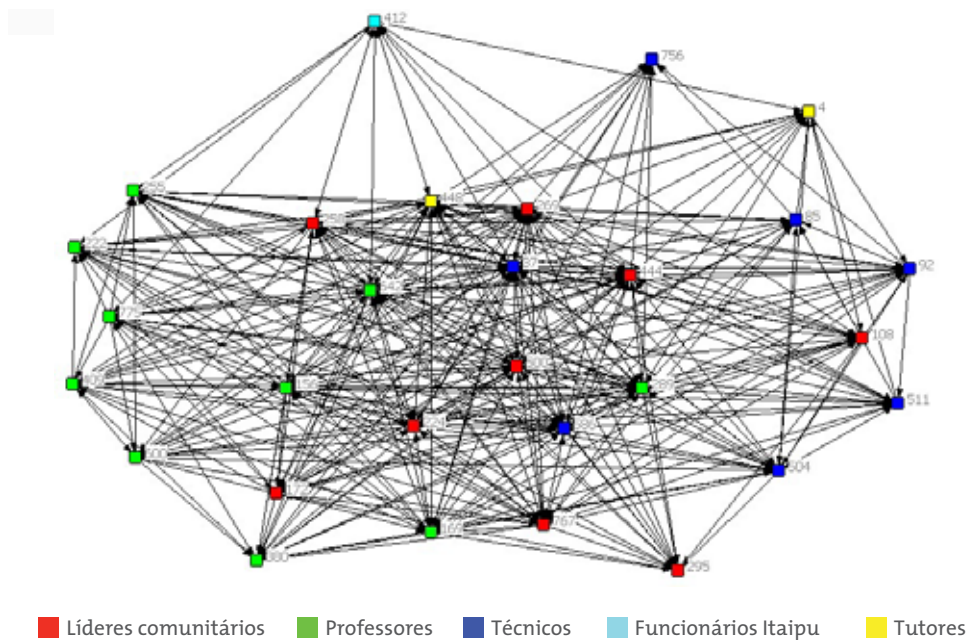
A análise de subgrupos permite realizar intervenções de acordo com os desafios encontrados em cada parte da rede. Além disso, cada sociograma apresentado aos membros da rede desvenda uma história que explica a “fotografia” das relações em um determinado momento. Podemos afirmar, então, que a análise de redes é uma excelente matéria-prima para diálogos em grupo e, frequentemente, é detonadora de processos de transformação social.

Figura 3. Interações mensais da rede MAB no Município 1 em maio de 2010



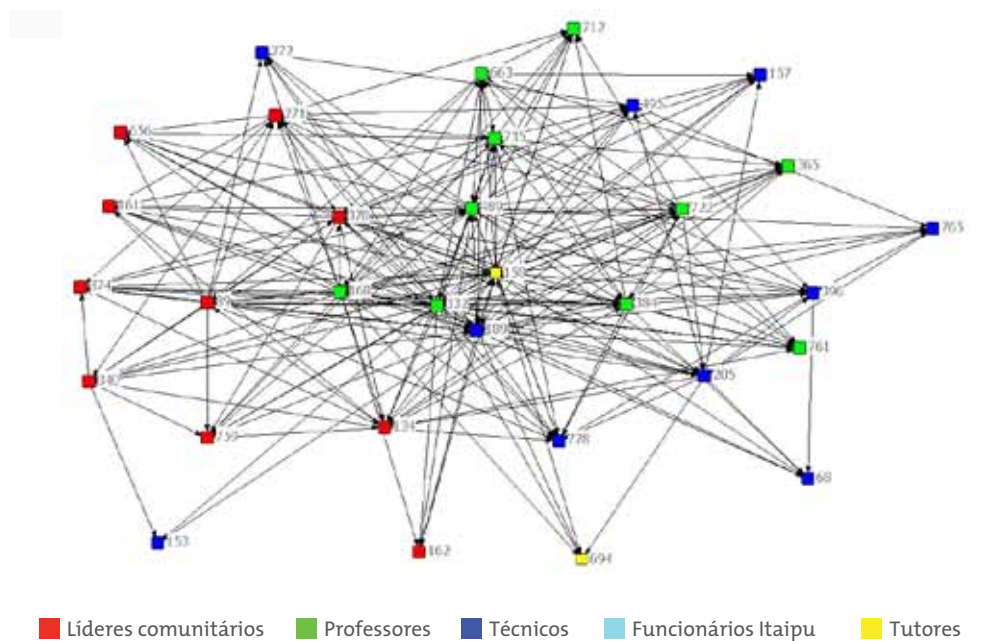
Fonte: Elaboração própria.

Figura 4. Interações mensais da rede MAB no Município 1 em janeiro de 2011



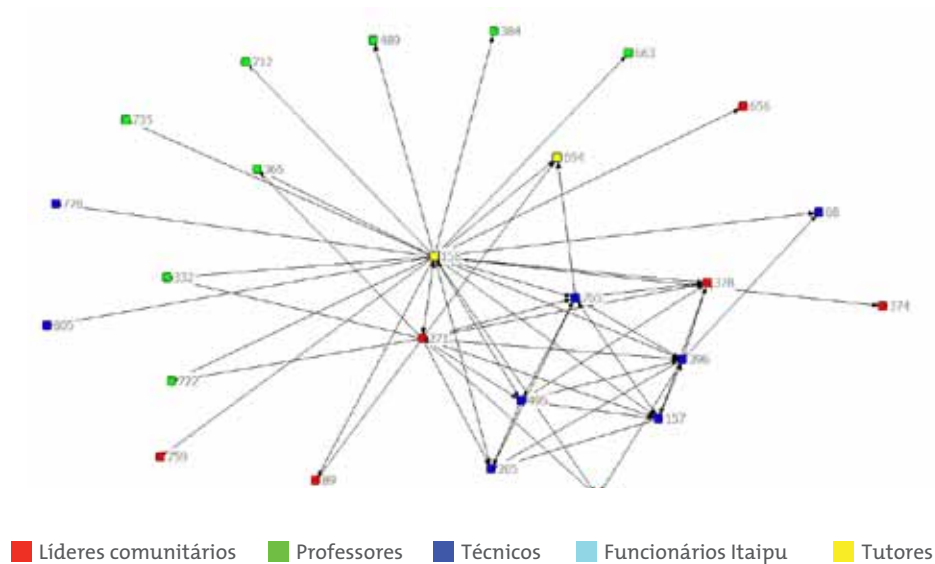
Fonte: Elaboração própria.

Figura 5. Interações mensais da rede MAB no Município 2 em maio de 2010



Fonte: Elaboração própria.

Figura 6. Interações mensais da rede MAB no Município 2 em janeiro de 2011

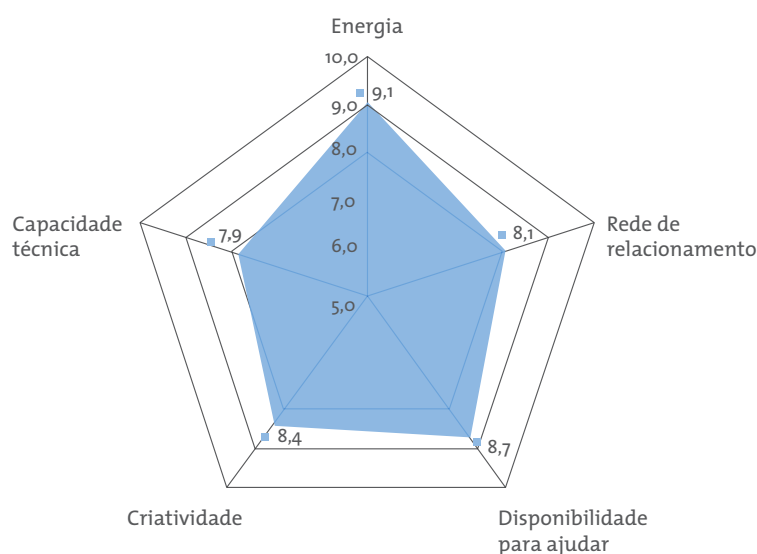


Fonte: Elaboração própria.

A construção e revisão dos pentágonos de competências, habilidades e atitudes foi outro ponto forte da devolutiva da metodologia. Essa análise só foi feita na segunda fase do estudo. Produzimos 25 pentágonos com base nos dados de todos os respondentes, lembrando que as perguntas eram: a disponibilidade para ajudar;¹ a criatividade; a capacidade técnica; a rede de relacionamentos; e a energia.

Um membro da rede, que recebeu 49 indicações, teve o seguinte diagrama (Figura 7), constituído com base na percepção de seus colegas.

Figura 7. Pentágono de competências, habilidades e atitudes de membro da rede com 49 indicações



Fonte: Elaboração própria.

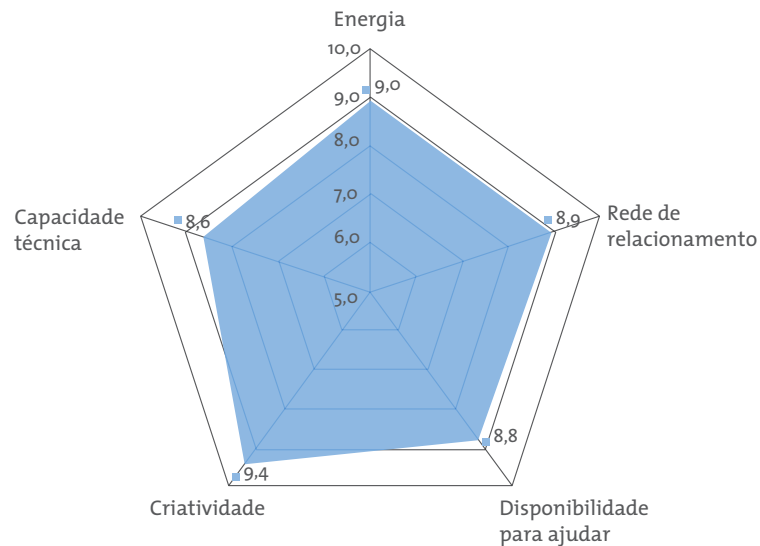
Outro membro da rede, com trinta indicações, teve o pentágono ilustrado na Figura 8. As reações ao resultado dessa iniciativa foram surpreendentes. Um dos tutores, ao ver seu pentágono, disse ter sido esse o melhor *feedback* que recebeu em sua carreira. Outros membros da rede, mais intrigados com o resultado, foram reavaliar suas atitudes e maneiras de dialogar.

Na conclusão do projeto, recomendamos um acompanhamento cuidadoso da evolução da rede global do MAB: com atenção às medidas de densidade e distância, para entender tendências e limitações, e ao impacto do desligamento dos tutores em meados de

¹ A pergunta “disponibilidade para ajudar” é composta de duas partes: (1) quem são as cinco pessoas mais relevantes para a realização de seus projetos e ações socioambientais; e (2) avalie os benefícios obtidos nessas interações, levando em conta a disponibilidade para ajudar.

2011, pois ficou nítido que muitos deles eram responsáveis pela liga dos membros da rede por conta da posição central que conquistaram.

Figura 8. Pentágono de competências, habilidades e atitudes de membro da rede com trinta indicações



Fonte: Elaboração própria.

Recomendamos ainda atenção especial aos líderes comunitários, pois uma grande quantidade de pessoas nesse segmento encontra-se em zonas periféricas da rede, na segunda fase do estudo. Há, portanto, ameaça de esvaziamento gradativo de líderes depois da finalização do MAB. É preciso criar mecanismos de engajamento contínuo desse grupo que vão além do ambiente digital.

Diálogos com parceiros locais no nível municipal poderiam ainda estimular maior adesão ao projeto. Foram sugeridas abordagens com seis municípios para repactuar a parceria e realizar uma escuta atenta das percepções e expectativas em relação ao MAB.

CONCLUSÃO

Krebs e Holley (2002) usam uma analogia muito pertinente para o desenvolvimento de redes colaborativas. Eles sugerem que as redes devem ser “tecidas”. Quanto mais densa e conectada for a rede, mais eficiente ela será, o que também vale para os tecidos – quanto maior o número de fios, mais valioso o tecido será. Tanto o desenvolvimento da rede quanto a confecção dos tecidos não acontecem por acaso. Da mesma forma

que o cuidado e a atenção do tecelão se traduzem na qualidade do tecido, redes com alta densidade raramente emergem por si só; isso é induzido pela atuação das pessoas com perfil de liderança, e a essas pessoas e ao seu desempenho deve ser dada uma atenção especial.

Para a equipe da Fundação Roberto Marinho, essa experiência foi particularmente instrutiva. Ela denota um potencial para a aplicação da análise de redes sociais em outros projetos da mesma natureza e em novos contextos. Mas a experiência também indica que nos próximos programas de educação continuada, os tutores devem ser capacitados mais profundamente e com mais tempo para desenvolver suas habilidades na gestão de redes sociais. A missão de fermentar e fertilizar essa rede não foi devidamente inserida nas prioridades de atuação dos tutores. Eles indicaram a necessidade de aprofundamento nessa ciência, nas técnicas e ferramentas de análise, o que certamente facilitará a coleta e a devolutiva de dados, bem como a implementação de ações que decorrem dessas análises.

Para que a rede do MAB se mantenha e prospere, ela ainda precisa da ajuda de facilitadores internos e externos, os nossos “tecelões”, até que os fluxos de interesse e colaboração sejam tão vibrantes a ponto de ela ter permanentes ações para se manter no foco da gestão das bacias hidrográficas.

REFERÊNCIAS

CROSS, R.; BORGATTI, S. P.; PARKER, A. Making Invisible Work Visible: Using Social Network Analysis to Support Strategic Collaboration. *California Management Review*, 2002, 44(2), p. 25-46.

CROSS, R.; THOMAS, R. *Redes sociais: como empresários e executivos de vanguarda as utilizam para obtenção de resultados*. São Paulo: Editora Gente, 2009.

KREBS, V.; HOLLEY, J. *Building smart communities through network weaving*. 2002.

Mobilização e Articulação Comunitária do Canal Futura: institucionalização do monitoramento e avaliação

Carolina Misoreli
Marisa Vassimon
*Rosalina Soares**

* Canal Futura (carolina.misorelli@futura.org.br), Canal Futura (marisa@futura.org.br) e Fundação Roberto Marinho (rosalina.soares@frm.org.br), respectivamente.

RESUMO

Em 2011, a área de Mobilização e Articulação Comunitária do Canal Futura contratou uma pesquisa exploratória avaliativa, no Brasil, com o objetivo de pré-testar indicadores de resultados, observando sua sensibilidade para a mensuração de fenômenos sociais, e verificar o alcance da atuação da área nas organizações sociais e redes parceiras. A pesquisa ouviu mais de 60% das organizações sociais parceiras, combinando técnicas quantitativas e qualitativas em cinco frentes. Foi realizado *survey* com as organizações parceiras do canal nos últimos dois anos; *survey* com organizações que receberam maleta/*kit* com os conteúdos do canal; entrevistas em profundidade com dirigentes de redes; painel de especialistas para verificar a qualidade e a diversidade das organizações parceiras relacionadas a cinco causas enfocadas pelo Canal Futura nos últimos anos. A pesquisa aponta que o Canal Futura contribui para a disponibilização de informações de qualidade e plurais sobre as causas que aborda. O canal é considerado um grande aliado para o aprofundamento do debate em torno das causas, contribuindo para as atividades educativas das organizações sociais parceiras e para a diversificação de atuações, em especial com a expansão de novos meios educativos, como o audiovisual. As organizações apontaram a necessidade de o canal oferecer mais conteúdos que contemplem as diversidades regionais, ampliando, ainda mais, a pluralidade de pontos de vista sobre as causas.

Palavras-chave: educação e comunicação; mobilização comunitária; monitoramento e avaliação

ABSTRACT

In 2011, Canal Futura's Community Outreach area contracted an evaluative exploratory research in Brazil with the objective of pre-testing result indicators, checking their sensitivity for measuring social phenomena and verifying the scope of the area's action, with partner organizations and networks. The study heard more than 60% of the partner organizations, combining quantitative and qualitative techniques in five fronts. A survey was conducted with the Channel's partner organizations over the past two years; a survey with organizations that received a kit containing channel content; in-depth interviews with network directors; a panel of specialists to verify the quality and diversity of partner organizations related to the five causes pinpointed by Canal Futura over recent years. The study indicates that Canal Futura/ Community Outreach contribute toward the availability of quality information and plurals concerning the

causes it addresses. The channel is considered a major ally for the in-depth debate of the causes, contributing toward educational activities of partner organizations and the diversification of actions, especially with the expansion of new educational media, such as the audiovisual. Organizations pointed out the need to adjust channel content to regional diversities, further expanding the plurality of opinions about the causes.

Keywords: education and communication; community mobilization; monitoring and assessment

INTRODUÇÃO

O Canal Futura é um projeto social de comunicação de interesse público, mantido por empresas e fundações da iniciativa privada. Tem como missão contribuir, por meio da comunicação e da articulação social, para o desenvolvimento integral de pessoas e comunidades, sendo espaço de encontro e expressão de diferentes segmentos da sociedade. É comprometido com a transformação social e atua na tela, veiculando conteúdos de interesse público para todo o Brasil, e nos territórios.

O canal conta com uma área denominada Mobilização e Articulação Comunitária, que atua presencialmente no território brasileiro, mediando diálogo com grupos sociais e organizações da sociedade civil, permitindo a disseminação e o uso do conteúdo do canal para além da tela da televisão e a inclusão na tela de temas e abordagens na perspectiva de diferentes grupos sociais.

O processo de monitoramento e avaliação (M&A) percorre a história do Canal Futura, que realiza continuamente acompanhamentos, pesquisas e avaliações quantitativas e qualitativas. São realizadas pesquisas anuais sobre perfil do público e audiência, grupo focal sobre programas e avaliações sistemáticas de projetos especiais. Essa sistemática gera um círculo virtuoso para o canal, que planeja suas atividades, utilizando as informações das pesquisas e avaliações que realiza.

Os projetos realizados pela área de Articulação e Mobilização Comunitária do Futura contam com o seu próprio processo de M&A. Contudo, em análises dos resultados desses estudos, sentíamos a necessidade de parâmetros que ajudassem a avaliar a área de Mobilização e Articulação Comunitária como um todo. Assim, no ano de 2011, realizamos uma série de oficinas, com a participação de gerentes, coordenadores analistas e mobilizadores, para repactuar objetivos, resultados esperados, perguntas avaliativas, indicadores de processo e de resultados e meios de verificação.¹

De acordo com Abbot e Guijt (1998) e Franco *apud* Brasil (2004), os benefícios de utilizar o monitoramento e a avaliação participativa podem ser resumidos em três aspectos: contribuir no processo de tomada de decisão e planejamento; prestar contas; e ressaltar as capacidades locais nos registros e nas avaliações dos processos de mudanças. Além disso, o requisito, para estruturar um procedimento de monitoramento e avaliação participativa eficaz, é buscar responder à seguinte questão: para quem vai a informação e que benefícios ele vai trazer?

¹ O histórico de reflexões do Canal Futura acerca de sua missão e seus objetivos – definido em anos anteriores – foi utilizado e considerado ponto de partida no processo de repactuação.

No caso da área de Mobilização e Articulação Comunitária do Futura, o M&A deve gerar informações que subsidiem a tomada de decisões dos gestores do Futura – visando aprimorar a atuação e tornar cada vez mais concretos e transparentes a atuação, os resultados e a contribuição social do canal.

Construiu-se uma matriz lógica, descrevendo objetivos, resultados esperados, perguntas avaliativas e indicadores, e também uma matriz de especificação, explicitando os indicadores, suas respectivas variáveis, meios de verificação e indicação de possíveis técnicas para apurar cada indicador. Em seguida, licitamos e contratamos a Overview Pesquisa para realizar uma primeira imersão dos indicadores nos territórios onde atuamos – pesquisa exploratória – em nível nacional, para verificar o comportamento dos indicadores e o alcance das ações da Mobilização e Articulação Comunitária do Futura nas organizações sociais parceiras.²

Os resultados da pesquisa foram apresentados para a equipe gerencial do Futura e demais profissionais da área de Articulação e Mobilização Comunitária do Futura em março de 2012 e estão sendo utilizados para planejamento de ações tanto em nível gerencial quanto em nível de atuação nas organizações parceiras do canal.³

Realizou-se, ainda, como parte do processo de pesquisa, a análise crítica do comportamento dos indicadores e dos instrumentos de pesquisa, visando aprimorá-los para a realização de futuras pesquisas e avaliações.

ESCOPO DA PESQUISA

Pactuaram-se como objetivos da área o fortalecimento e a articulação, o diálogo e a cooperação entre as diferentes formas de organização, representação e participação da sociedade brasileira e visibilidade/conhecimento de suas causas.

São esperados, a partir da atuação da área de Articulação e Mobilização Comunitária, os seguintes resultados:

1. organizações e movimentos sociais mobilizados, interagindo entre si e com o poder público e atuando em rede, em torno de causas e agendas;
2. conteúdos do Futura implementados nas organizações, redes e parceiras;
3. conteúdos audiovisuais para tela/web produzidos em diálogo e redes de produção;
4. públicos formados na produção audiovisual; e

² A Overview Pesquisa foi contratada no ano de 2011.

³ Ressaltamos que os resultados serão comunicados aos parceiros sociais nos territórios.

5. tecnologias educacionais e sociais inovadoras realizadas e disponibilizadas.

Para cada um dos cinco resultados foram elaboradas perguntas avaliativas e, consequentemente, um conjunto de variáveis e aspectos a serem considerados no momento de investigação. Como resultado, a área chegou a um quadro com 48 indicadores (processo e resultados), referentes a 24 conjuntos de perguntas avaliativas.

A pesquisa exploratória que apresentamos neste artigo focou esforços em dois resultados:

1. organizações e movimentos sociais mobilizados, interagindo entre si e com o poder público e atuando em rede, em torno de causas e agendas; e
2. conteúdos do Futura implementados em organizações, redes e parceiras.

E em oito indicadores de resultados:

1. qualidade do conjunto das organizações parceiras envolvidas nas causas trabalhadas pelo Futura/Mobilização, por região e unidade federativa (UF), por tema;
2. qualidade do debate entre organizações e redes na atuação em torno das causas trabalhadas pelo Futura/Mobilização;⁴
3. contribuição do Futura/Mobilização para a qualidade do debate entre organizações e redes, na atuação em torno de causas;
4. qualidade das ações ante o poder público por parte das redes acompanhadas pelo Futura; contribuições do Futura para a qualidade das ações ante o poder público;
5. contribuições do Futura para a ação das organizações;
6. uso dos materiais disponibilizados pelo Futura;
7. finalidade das práticas nas quais foram utilizadas os materiais do Futura; e
8. adequação dos produtos do Futura a públicos diferenciados.

Com base nas definições supracitadas, a Overview Pesquisa realizou estudo exploratório, no Brasil, com o objetivo de levantar insumos dos indicadores selecionados.

A Overview Pesquisa manteve diálogo constante com as equipes do Canal Futura e do núcleo de pesquisa e avaliação da Fundação Roberto Marinho, visando somar esforços para a construção de instrumentos de pesquisa sensíveis aos fenômenos sociais a serem pesquisados.

⁴ As causas pesquisadas: enfrentamento à exploração sexual infantil, promoção da saúde, promoção da participação da juventude, consumo consciente e direito à moradia.

METODOLOGIA

A pesquisa combinou técnicas qualitativas e quantitativas, desenvolvendo instrumentos para cinco frentes: entrevistas em profundidade com especialistas temáticos; entrevistas em profundidade com dirigentes de redes; grupos focais com beneficiários finais; *survey* com organizações parceiras do Futura nos últimos dois anos; e *survey* com organizações que receberam materiais do Futura.

Entrevistas em profundidade com especialistas temáticos

Essa modalidade foi aplicada para levantar insumos para responder ao indicador “qualidade do conjunto das organizações parceiras envolvidas nas causas trabalhadas pelo Futura/Mobilização, por região e UF, por tema”. Entrevistaram-se 25 especialistas, cinco por causa/tema.

Entrevistas em profundidade com dirigentes de redes

Essa modalidade de pesquisa foi utilizada para explorar o indicador “qualidade das ações ante o poder público por parte das redes acompanhadas pela Mobilização”.⁵ Entrevistou-se uma amostra de trinta representantes das redes. O método de coleta foi entrevista presencial em profundidade, orientada por um roteiro semiestruturado.

Grupos focais com beneficiários finais

Esses grupos tinham como objetivo levantar insumos para o indicador “adequação dos produtos do Canal Futura a públicos diferenciados”. Para isso, a Overview realizou dez grupos focais em quatro estados/cidades selecionados nas regiões geográficas atendidas, sendo quatro grupos focais (GFs) em dois estados/cidades para cada um dos programas selecionados. O recorte adotado foi de amostra seletiva de participantes (cinco GFs com telespectadores engajados em causas sociais e cinco GFs com telespectadores “não engajados”). O instrumento utilizado foi um roteiro semiestruturado, visando avaliar especificamente a adequação dos produtos: pertinência da temática; clareza na apresentação da problemática; proximidade com o cotidiano; pluralidade de

⁵ São redes que atuam em causas importantes para a área e com as quais a Mobilização se relaciona. Três delas de forma mais sistemática, e as outras de forma mais pontual.

pontos de vista; adequação da linguagem; acessibilidade/empatia do formato; e disposição de uso/recomendação do material. Foram avaliados programas de televisão realizados pelo Futura com a colaboração de jovens ou organizações da sociedade civil.

Survey com organizações parceiras nos últimos dois anos

Essa modalidade foi aplicada para levantar insumos para três indicadores: “qualidade dos debates entre organizações e redes na atuação em torno das causas trabalhadas pela Mobilização”; “contribuição do Canal Futura para a qualidade dos debates entre organizações e redes na atuação em torno das causas trabalhadas pela Mobilização”; e “contribuições da Mobilização/Canal Futura para a ação das organizações”. Para isso, investigou-se uma amostra de 540 organizações, estratificada por causas sociais e representativa do universo de 1.027 instituições, com 4,2% de margem de erro para estimativas de proporção. O método de coleta foi entrevista telefônica, orientada por um questionário estruturado, com representantes das instituições.

Survey com organizações que receberam materiais do Futura

Essa estratégia foi utilizada para levantar insumos para os dois indicadores: “uso dos materiais disponibilizados pelo Canal Futura, por maleta/*kit*”; e “finalidade das práticas/iniciativas nas quais foram utilizados os materiais disponibilizados pelo Canal Futura, por maleta/*kit*”. Para isso, investigou-se uma amostra de 331 organizações, estratificada por quatro tipos de malas/*kits* e representativa do universo de 828 instituições, com 5,3% de margem de erro para estimativas de proporção. O método de coleta foi entrevista telefônica, orientada por um questionário estruturado, com educadores, colaboradores ou representantes das instituições.

RESULTADOS

Qualidade do conjunto de organizações parceiras envolvidas nas causas

Por meio das entrevistas pretendíamos compreender se o Futura/Mobilização atua nas organizações e redes mais relevantes em relação às cinco causas definidas neste estudo e se efetivamente se articula com as organizações que mapeia como prioritárias.

Inicialmente, os especialistas descreveram quais são as características que consideram determinantes em um conjunto de organizações relevantes em cada uma das cinco causas. Depois da definição desses critérios, a eles foi apresentada uma listagem de organizações parceiras engajadas na causa avaliada, e, sobre esse conjunto de instituições, teceram comentários, identificaram a presença ou a ausência de entidades de referência no tema.

Para os especialistas é notória a presença de organizações de referência nas cinco causas investigadas. Sugerem a aproximação com um número mais expressivo de universidades e o equilíbrio das parcerias geograficamente.

Qualidade das ações ante o poder público por parte das redes acompanhadas pelo Futura/Mobilização

Por qualidade da ação ante o poder público compreende-se a capacidade de as redes e suas organizações estabelecerem com os organismos de estado relações de representação, demanda e proposição, de controle social público e de complementaridade.

Foram trinta entrevistas em dez redes acompanhadas pelo Futura. Todas as redes analisadas participam de instâncias de diálogo, em maior ou menor número, a depender da abrangência da rede. Participam ativamente de reuniões, grupos de trabalho (GTs), comissões, audiências, incidindo na apresentação de propostas específicas da rede e também na construção conjunta de propostas com outras organizações e membros da sociedade civil que frequentam os mesmos espaços de diálogo. A maioria participa diretamente de conselhos de políticas públicas. Nos conselhos, essas redes participam da elaboração e construção de propostas de forma conjunta de acordo com a dinâmica de cada conselho, e por isso não se tem informação da quantidade de propostas apresentadas.

São poucas as redes avaliadas com ações diretamente voltadas para políticas públicas de monitoramento, acompanhamento, divulgação ou melhoria da qualidade do serviço público. Muitas se envolvem com ações de mobilização da sociedade civil em geral, com foco na formação de agentes de transformação que possam posteriormente incidir sobre as políticas públicas. Nesse aspecto, podemos considerar que é uma ação indireta em relação à efetivação de políticas.

Contribuições do Futura para a qualidade das ações ante o poder público e para as ações das organizações

As próprias redes incidem no poder público de forma indireta, com exceção da participação constante em conselhos. E a maior parte dos entrevistados considerou que existe impacto das contribuições da Mobilização do Futura para as ações das redes com o poder público também de forma indireta.

O acompanhamento, realizado pelos mobilizadores, de atividades das organizações e redes, assim como de fóruns e conselhos locais, os legitima perante as entidades para a parceria entre elas e o canal. Sua presença em reuniões e atividades é considerada essencial para que a produção do canal possa de fato representar as agendas das causas trabalhadas por cada rede.

As redes percebem no canal um parceiro importante para a divulgação de suas ações e de suas agendas políticas e, com isso, esperam um ganho até mesmo de manutenção da própria rede. Outro aspecto importante da parceria é a produção conjunta de materiais, que permite a autoexpressão das comunidades trabalhadas, assim como o trabalho de educomunicação na produção dos vídeos.

É bastante relevante para as redes de jovens a presença constante do canal nas atividades dos encontros regionais de juventude e nas próprias conferências nacionais. Nesses momentos há o reconhecimento de que o próprio canal vem ajudando na mobilização, articulação e divulgação das redes, configurando-se, nesse caso, como uma excepcionalidade de contribuição direta do Futura nas ações de rede.

As maletas/*kits*⁶ e os programas do Canal Futura são reconhecidos como os principais instrumentos de parcerias com as organizações. Também foram mencionadas, como expressão de parceria, as participações pontuais no programa Conexão Futura⁷ e a utilização das salas Futura⁸ de Pernambuco e Minas Gerais.

As organizações apontaram ainda que a parceria (Futura e organizações da sociedade civil) é importante no fortalecimento do debate de temas relevantes para políticas públicas no Brasil. As redes apontam, sobretudo, o fortalecimento de algumas ações da Mobilização: troca entre o conhecimento e profissionalismo técnico do canal e a experiência das redes para a sugestão de pautas importantes para a tela do Canal Futura.

⁶ O Canal Futura distribui conteúdos audiovisuais organizados em maletas Futura ou *kits*. Já foram criadas as maletas Beleza (2006), Meio Ambiente (2007), Democracia (2008) e Saúde (2009) e os *kits* Consumo Consciente (2010) e Que Exploração é essa? (2010).

⁷ Programa que ocupa as tardes do Canal Futura com entrevistas ao vivo.

⁸ Espaço com midiateca que disponibiliza, gratuitamente, o acervo audiovisual produzido pelo Canal Futura a serviço da educação e da defesa dos direitos humanos.

Adequação dos produtos do Futura, realizada em diálogo com jovens e organizações da sociedade civil, a públicos diferenciados

Os resultados obtidos por meio dos grupos focais com beneficiários finais responderam ao indicador sobre a “adequação dos produtos do Futura a públicos diferenciados”. Houve uma forte identificação dos jovens com o programa Diz Aí, que foi muito bem avaliado, sobretudo por tratar da temática da juventude de forma plural e com uma linguagem simples e dinâmica.⁹

A temática “sexualidade” foi considerada uma das mais importantes de ser trabalhada, por ser muito presente no cotidiano (com forte apelo televisivo) e muitas vezes trabalhada de forma preconceituosa pela mídia. A temática “comunicação” foi ressaltada como elemento constitutivo da interação da juventude e a temática “juventude rural” foi a que mais chamou atenção, por apresentar uma realidade desconhecida para a maioria.

Os episódios “Sexualidades” e “Juventudes e comunicação” foram os que receberam mais críticas em relação à clareza. No primeiro, foram tratados assuntos polêmicos e complexos – aborto, doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), gravidez na adolescência, orientação sexual – de forma muito ampla e rápida. O segundo ficou restrito a uma localidade do país e não abordou as principais formas de comunicação utilizadas pelos jovens.

A maior parte dos jovens considerou que os episódios do Diz Aí apresentam pluralidade de pontos de vista. Contudo, sentiram falta de alguns extratos sociais da juventude, como jovens mães no episódio da sexualidade, ou indígenas e jovens pobres do Nordeste no episódio que tratou de juventude rural.

A linguagem do programa foi considerada bastante adequada ao público-alvo. No entanto, apontou-se a falta de acessibilidade para portadores de necessidades especiais. O formato do programa, rápido, dinâmico e sem narrador, foi o grande diferencial apontado positivamente pelos participantes dos grupos. O título Diz Aí foi identificado com a proposta de um programa que de fato dá voz aos jovens.

Os participantes consideraram que o Diz Aí estimula o debate e a mobilização, sobretudo no espaço das escolas e em oficinas com jovens.

⁹ O Diz Aí é uma série de programas de curta duração que abordam temáticas relacionadas à juventude produzidos de forma dialogada com jovens.

Qualidade dos debates entre organizações e redes na atuação em torno das causas

Os resultados obtidos por meio de entrevistas telefônicas com dirigentes das organizações responderam ao indicador sobre a “qualidade dos debates entre organizações e redes na atuação em torno das causas trabalhadas pela Mobilização”. Os entrevistados qualificaram os significados atribuídos à qualidade do debate, fortemente associada à consistência técnica, respaldada em conhecimento científico, baseado em dados e pesquisas, e com consistência política, prevalecendo o conhecimento legal da causa.

Nesse indicador, a proposta era responder às perguntas: as organizações/redes conseguiram atuar de forma mais integrada? As organizações/redes estão lidando melhor com a diversidade de opiniões, visões e posições?

Na percepção dos dirigentes das organizações, a situação atual apresenta um cenário propício ao bom debate: 62% identificaram a existência de informações consistentes em torno do tema avaliado; 88% tinham acesso às informações e às análises consistentes. As fontes de informações mais citadas foram a internet (58%) e programas televisivos (31%), entre eles os programas do Canal Futura.

Contribuições do Futura/Mobilização para qualidade do debate entre organizações e redes na atuação em torno das causas

Esse indicador dialoga com o indicador anterior e visa responder às perguntas: as redes com as quais o Futura se relaciona se fortalecem com a sua entrada? De que maneira a mobilização contribui para o fortalecimento e atuação em redes em prol de causas e agendas? Como isso se dá em relação aos diferentes tipos de organizações e redes, temas e causas?

A percepção dos dirigentes das organizações sinaliza para um alto grau de contribuição do Futura nesse indicador. O canal é reconhecido pela maioria das instituições: por 96% na divulgação de informação, por 94% na formulação de argumentos consistentes sobre as causas e por 78% na elaboração e disponibilização de informações de qualidade.

De acordo com a pesquisa, o Futura vem contribuindo significativamente para a consistência técnica e política do debate em torno das cinco causas pesquisadas, fomentando espaços para discussões e contribuindo para a pluralidade de pontos de vista.

Contribuição do Futura para as ações das organizações

Os dirigentes de redes percebem que a parceria com o Futura/Mobilização contribui significativamente para a ação das organizações, tanto internamente, na formação do quadro pessoal, quanto na relação com outras organizações e redes. Ressaltamos que em todas as regiões do país as contribuições percebidas são elevadas, mas há um especial destaque para as regiões Norte e Nordeste, sobretudo na causa “enfrentamento à exploração sexual infantil”.

Na opinião dos dirigentes de redes, o Futura/Mobilização contribui para a ampliação do público atendido (69%) e na diversificação desse público (65%);¹⁰ no aumento da qualidade dos projetos (73%); no modo de atuação, em especial com o fomento para a utilização de meio audiovisual, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste (63%); no estabelecimento de novas parcerias (77%) e inserção em novas redes (50%); no desenvolvimento de novas metodologias (84%); entre outras contribuições.

Uso dos materiais do Futura

Os resultados obtidos por meio de entrevistas telefônicas com educadores, colaboradores ou dirigentes das organizações responderam sobre o uso dos materiais disponibilizados pelo Canal Futura, maleta Futura ou *kit*. Nesse indicador, a intenção era saber se os conteúdos do Futura são utilizados e, se sim, com que frequência. Foram contatadas organizações que receberam a maleta Futura¹¹ e as organizações que receberam os *kits* Consumo Consciente¹² e Que Exploração É Essa?.¹³

Avaliando o *kit* de uma maneira geral, mais da metade atribuiu nota dez e apenas 6% nota inferior a oito. Foram avaliados sete quesitos (conteúdo, estratégia de abordagem, adequação da linguagem utilizada, atualidade das informações, apelo audiovisual, praticidade de manuseio e adequação das sugestões de uso) e todos receberam conceitos “bom” e “excelente” da maioria das instituições (entre 92% e 97%). Todos os entrevistados reconhecem haver alinhamento do conteúdo dos *kits* recebidos com os interesses das instituições, e cerca de 60% afirma estar perfeitamente alinhado.

¹⁰ Na causa “enfrentamento à exploração sexual”, a percentagem de dirigentes que associou a parceria do Futura à ampliação do público foi maior: 73%.

¹¹ *Kit* formado por produtos audiovisuais do Canal Futura e de outras fontes (filmes, documentários, publicações etc.) com ênfase em um recorte temático dos programas, valorizando o potencial provocador e reflexivo do acervo. Até 2011, foram produzidas maletas Futura com os temas: Beleza (2006), Meio Ambiente (2007), Democracia (2008) e Saúde (2009).

¹² *Kit* produzido em parceria com o Instituto Akatu e HP Brasil, em 2010, composto por uma série de dez episódios sobre consumo consciente e sustentabilidade ambiental e material impresso para uso pedagógico.

¹³ *Kit* produzido em parceria com a Childhood Brasil, em 2010, composto por série de cinco episódios sobre exploração sexual infantil e material impresso com caderno de práticas com sugestões de uso do material audiovisual.

Os pontos fortes apontados nos *kits* foram “qualidade no audiovisual e na linguagem” (55%) e “conteúdo” (48%). Entre as fragilidades citadas: 15% dos entrevistados apontaram número insuficiente de maletas recebidas pelas instituições; 9%, falta de capacitação; 2%, falta de monitoramento; e 25%, a necessidade de apresentar conteúdos mais regionalizados.

Sobre a frequência de uso, 57,1% afirmaram usar a maleta/*kit* semanal ou mensalmente e 40% utilizam-na esporadicamente. Nas instituições, 94% dos entrevistados afirmam a existência de outros colaboradores que utilizam o *kit*/maleta, confirmando a disseminação do material.

No geral, 71% dos entrevistados apontaram os alunos da educação formal como o público-alvo para utilização do material.

Finalidade das práticas/iniciativas no uso dos materiais do Futura

Por finalidade/intencionalidade queremos identificar as “agendas concretas/lutas/bandeiras” que orientaram/presidiram a utilização das maletas e *kits*. A finalidade se diferencia do tipo de uso (natureza específica das atividades em relação a determinado público).

Sobre a finalidade de utilização, a disseminação do conhecimento foi apontada por 58% dos entrevistados. Entretanto, a resposta que prevaleceu no *kit* Consumo Consciente foi “trabalhar com conteúdos interdisciplinares em sala de aula”, apontada por 68% das instituições.

Dos respondentes, 69% afirmaram utilizar os conteúdos das maletas/*kits* em sensibilização. O segundo ponto mais citado foi “aulas na educação formal”; contudo, esse item no *kit* Consumo Consciente foi citado por 75% e no Meio Ambiente, por apenas 29% dos entrevistados. As cinco principais respostas espontâneas foram, em ordem: complementação/enriquecimento do conteúdo pedagógico; formação/educação; sensibilização/conscientização; aprofundamento/aperfeiçoamento dos conhecimentos; e mobilização.

Sobre a perspectiva das finalidades mencionadas comparadas com o resultado esperado, 96% apontaram que o *kit* ajudou em alguma medida no estabelecimento das metas. Nesse sentido, o *kit* contribuiu para alcançar o planejamento da agenda de discussões segundo 91% dos entrevistados. Para 49%, o material ajudou significativamente na construção de argumentos, sobretudo no Nordeste, onde alcançou 56%. O *kit* contribuiu para alcançar a meta segundo 93% dos entrevistados, ajudando significativamente em vários casos, pois em 63% das respostas houve a contribuição na construção do debate sobre o tema. Esse resultado foi ainda maior para o *kit* Consumo Consciente, em que alcançou 71%. E 89% consideraram que faria diferença uma atuação direta da

equipe de Mobilização para utilização das maletas, uma vez que 87% dos entrevistados apontaram uma ajuda significativa do material.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa foi um importante exercício para o Futura/Mobilização. Primeiramente porque houve planejamento participativo, que permitiu o envolvimento dos profissionais, de diversos níveis hierárquicos, em todas as etapas da pesquisa, permitindo uma apropriação e ação sobre os resultados encontrados. Também porque pré-testamos e amadurecemos, nos territórios, indicadores e perguntas avaliativas, recém-formuladas, verificando se de fato respondiam ao nosso desejo de conhecer as contribuições do Futura/Mobilização para as causas trabalhadas e para as organizações e redes parceiras do canal.

O trabalho participativo associado a uma exploração dos indicadores no território nacional possibilitou momentos de reflexões sobre a relevância do monitoramento e da avaliação para projetos sociais comprometidos com a transformação social.

Concluimos, nesse sentido, que a pesquisa, além de contribuir para ajustar o plano de trabalho do Canal Futura/Articulação e Mobilização Comunitária, trouxe diretrizes para o monitoramento frequente dos indicadores e para a modelagem de uma avaliação sistemática da área, compondo um círculo virtuoso de informações essenciais para o amadurecimento constante das ações do canal, tanto na tela da TV quanto nas ações presenciais nos territórios.

REFERÊNCIAS

- ABBOT, J.; GUIJT, I. Changing views on change: participatory approaches to monitoring the environment. *SARL Discussion Paper n. 2*. Jul. 1998. 96p.
- BURSZTYN, I.; RIBEIRO, J. M. Avaliação participativa em programas de saúde: um modelo para o Programa de Saúde do Adolescente. *Caderno Saúde Pública*, mar./abr. 2005, p. 404-416.
- FRANCO, F. S. Monitoramento Participativo: Das práticas agroecológicas implantadas no entorno da Reserva Mata do Sossego dentro do Projeto Doces Matas. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Monitoramento e avaliação de projetos: métodos e experiências*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

A estrutura das fontes de informação para o processo de monitoramento de políticas sociais – o desenho da solução da Matriz de Informação Social

Caio Nakashima
Marcelo Gomes Gadelha
*Talita Santana S. Barcellos**

* Os autores integram o Departamento de Gestão da Informação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (os respectivos endereços eletrônicos para contato são: caio.nakashima@mds.gov.br; marcelo.gadelha@mds.gov.br; e talita.barcellos@mds.gov.br).

RESUMO

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem, entre seus departamentos, o Departamento de Gestão da Informação (DGI), responsável por armazenar, analisar e distribuir informações de programas, projetos e ações no âmbito social. Para realizar essa tarefa, foi desenvolvida uma infraestrutura de coleta, armazenamento, tratamento e disseminação das informações, chamada Matriz de Informação Social (MIS). A MIS dispõe de informações municipais e estaduais, acumuladas em centenas de variáveis e indicadores, coletados desde 2004.

Este trabalho pretende realizar um estudo sobre o desenho da solução MIS, com o intuito de explicar suas funcionalidades e apresentar seu modelo. Dessa forma, para descrever essa solução, foi utilizada estrutura organizacional de dados e informações proposta por Hillard (2010). Posteriormente, foram discutidos os benefícios da matriz com base na lista de problemas de gerência de dados propostas por Turban (2004). Este estudo tem como resultados a disponibilização da implementação da MIS e a apresentação de como a utilização de metadados, neste projeto, permitiu uma implementação escalável de dados e sistemas.

Palavras-chave: organização de dados; sistemas de informação; gestão social

ABSTRACT

The Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS) has among its departments the Department of Management Information (DGI) responsible for storing, analyzing and distributing information of programs, projects and activities in the social sphere. To accomplish this, it was developed an infrastructure for collection, storage, processing and dissemination of information called Social Information Matrix (MIS). The MIS has accumulated municipal and state information in hundreds of variables and indicators collected since 2004. This paper aims to conduct a study on the design of the MIS solution, explain their features and present the model adopted. Therefore, to describe this solution was used organizational structure of data and information proposed by Hillard and subsequently discussed the benefits of the matrix based on the list of data management problems proposed by Turban. This work has the results: (i) the availability of MIS implementation, (ii) Presentation of the use of meta-data, this method allowed a scalable implementation of data and systems.

Keywords: data organization; information systems; social management

INTRODUÇÃO

No ano de 2003, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado, com o objetivo de combater a pobreza e a miséria no Brasil, constituído pelas seguintes secretarias: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (Saip), além da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), responsável por realizar atividades de: (i) gestão da informação; (ii) avaliação de programas sociais; (iii) monitoramento de programas sociais; e (iv) formação de agentes públicos para implantação de políticas sociais.

A gestão da informação foi atribuída ao Departamento de Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos (DGIRT). Esse departamento foi inicialmente desenhado para subsidiar os processos de avaliação e monitoramento da Sagi. Entretanto, iniciou coletas de dados e informações de vários programas, projetos, ações e indicadores sociais. Com o tempo, o foco de avaliação e monitoramento realizados pela Sagi foi expandido para um foco de gestão de dados de todo o MDS. Um dos motivos para a mudança de foco é apontado no trabalho de Hillard (2010, posição 2908).

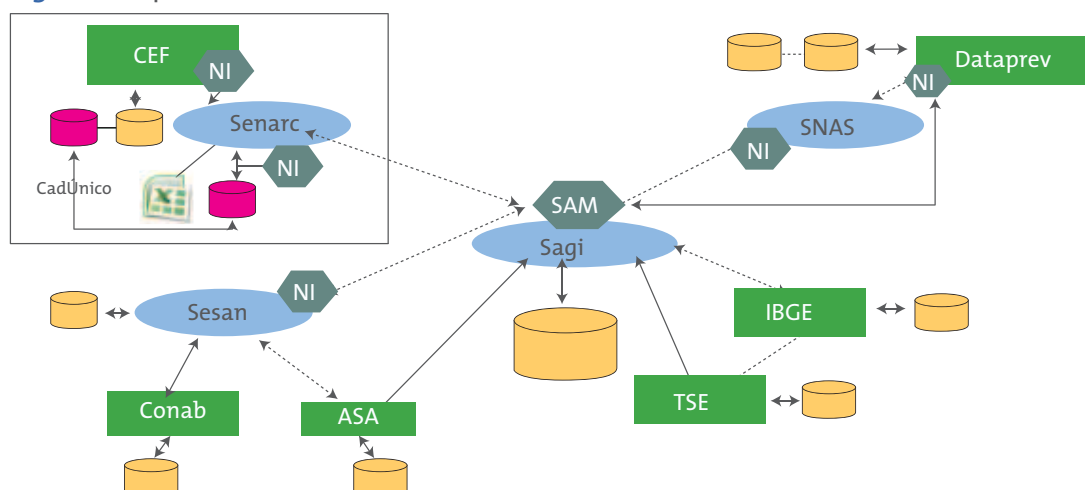
A maioria das grandes organizações tem uma estrutura de gestão composta por: supervisores não-executivos (mesa diretora), um time de executivos, e um exército de gerentes médios. E todos eles têm um apetite voraz por informação complexa.

Ou seja, a necessidade de ministros, secretários, diretores, coordenadores e técnicos de informação para tomada de decisão e/ou entendimento do negócio fez a diretoria iniciar um esforço para armazenar, organizar e disseminar a informação do ministério. No ano de 2010, em razão de uma reestruturação ministerial, o DGIRT passou a se chamar Departamento de Gestão da Informação (DGI), que, de acordo com Quaglia, Nakashima e Januzzi (2011, p. 91), tem por missão:

realizar todas as frentes de trabalho relativas à gestão da informação, que compreende a coleta, o tratamento, e a sistematização de informações relevantes, bem como desenvolver ferramentas informacionais que subsidiem gestores na tomada de decisão nas ações do Ministério nos estados, municípios e Distrito Federal.

Para demonstrar a complexidade da organização e a necessidade de gestão de dados e informações, foi apresentado no trabalho de Vaitsman, Rodrigues e Paes (2006) o cenário de trabalho da DGI (Figura 1).

Figura 1. Repositório de dados do MDS



Fonte: Vaitsman, Rodrigues e Paes (2006).

Na Figura 1, são apresentadas várias fontes de dados e informações dentro do próprio MDS e de órgãos externos, como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Caixa Econômica Federal (CEF), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A Sagi deve realizar a interlocução com esses diversos órgãos, em busca de acesso a informações, para organizá-las e, posteriormente, disseminá-las, por meio de sistemas de informações e relatórios gerenciais.

Esse modelo de administração de dados apresenta dificuldades, abordadas em Turban (2004, p. 396):

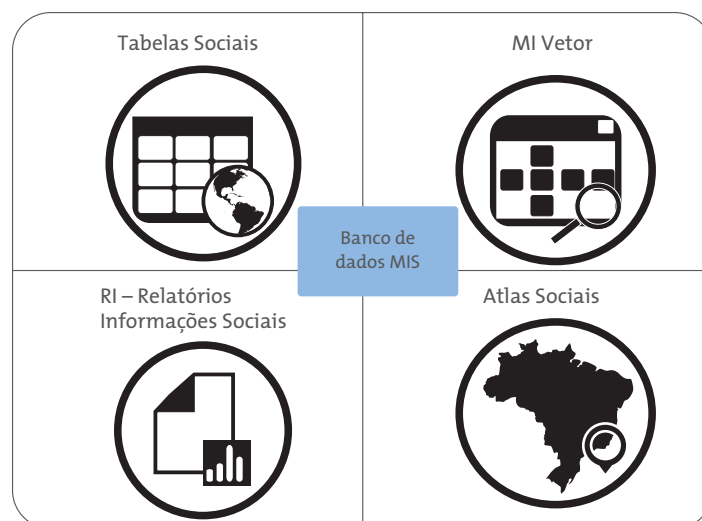
- (i) A quantidade de dados cresce exponencialmente. Grande parte dos dados mais antigos precisa ser guardada por longo período e dados novos acrescentados rapidamente;
- (ii) Apenas uma pequena parte dos dados de uma empresa são relevantes para uma decisão específica;
- (iii) É preciso levar em conta um volume cada vez maior de dados externos nas decisões da empresa.

O presente trabalho tem como objetivo descrever o projeto da Matriz de Informação Social (MIS). Esse projeto veio tentar administrar e amenizar esses problemas e desafios. A MIS [Brasil (2006)] é um sistema de informação hoje utilizado por gestores e disponível para a sociedade. Segundo Laudon e Laudon (2007), um sistema de informação é formado por componentes inter-relacionados, que funcionam em conjunto para coletar, armazenar, processar e disseminar informações úteis à tomada de decisão, à coordenação, ao controle, à análise e à visualização de uma organização.

Os principais subsistemas que compõem a MIS são: Tabelas Sociais, MI Vetor, Relatório de Informação Social e Atlas Social. Essas ferramentas, ilustradas na Figura 2, per-

mitem a disseminação da informação, providas por um mesmo banco de dados, e cada ferramenta permite uma visualização da informação de modo diferente. Por exemplo, o subsistema Tabelas Sociais permite visualizar diversas variáveis, simultaneamente, em um determinado mês ou ano específico. Já o MI Vetor permite a visualização detalhada de um único programa ao longo do tempo.

Figura 2. Sistemas de informação da MIS



Fonte: Elaboração própria.

Os principais benefícios que um sistema de informação como a MIS pode gerar são, de acordo com [Oliveira (2007)]: (i) melhoria no acesso às informações, propiciando relatórios mais precisos e rápidos e com menor esforço; (ii) melhoria no processo de tomada de decisão; (iii) melhoria na estrutura organizacional e nos métodos administrativos, para facilitar o fluxo de informação; e (iv) melhoria na adaptação da empresa, para enfrentar os acontecimentos não previstos.

Para entender um pouco do processo de construção da MIS, o artigo de Quaglia, Nakashima e Januzzi (2011) mostra como funciona o processo de trabalho do DGI. Os autores dividiram o processo nas seguintes etapas: (i) identificação e decupagem da demanda da informação; (ii) estruturação, carga e gerenciamento da base de dados; (iii) concepção e implementação da solução tecnológica e computacional; (iv) produção de conhecimento; e (v) publicização de dados.

Dessa forma, o que será exposto neste trabalho é o resultado final do projeto da MIS, que está, desde 2006, em funcionamento. Serão apresentados e discutidos neste artigo, os itens: (ii), (iii) e (v), isto é, estruturação, carga e gerenciamento da base de dados na

MIS; concepção e implementação da solução tecnológica e computacional; e publicação de dados para a MIS.

A MIS é uma das ferramentas para as atividades citadas. O entendimento de sua arquitetura e projeto é fundamental para este trabalho. É composta por um banco de dados central, que comporta várias aplicações ligadas a ele. Esse tipo de arquitetura é conhecido como Arquitetura Orientada a Dados, descrito em Pressman (2006).

A principal característica dessa arquitetura é dispor de um centro de dados. Pode ser um banco de dados ou arquivo, mas, a partir dele, os sistemas e/ou componentes devem ser acoplados de forma a atualizar, adicionar e remover dados. Arquiteturas orientadas a dados são ótimas para promover a integralidade deles, pois o mesmo dado é utilizado em várias aplicações.

Outra vantagem de uma arquitetura orientada a dados é a possibilidade de inserir novos componentes ou sistemas na arquitetura, sem a necessidade de modificação dos sistemas previamente instalados. A desvantagem dessa arquitetura é a rigidez necessária no banco de dados. Esse problema foi amenizado na MIS, que optou, em vez dessa rigidez na estrutura de banco de dados, pela utilização de rigidez em uma estrutura de repositório de metadados, o que permitiu uma alta escalabilidade tanto de dados quanto de sistemas.

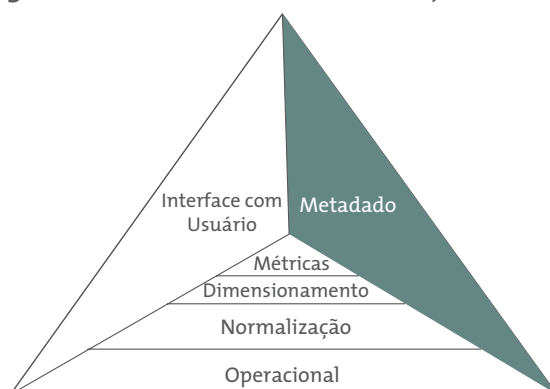
Este trabalho espera:

1. Disponibilizar a implementação e a solução tecnológica utilizada na Matriz de Informação Social.
2. Apresentar como essa solução tecnológica permitiu criar diversos sistemas de informações (Tabelas Sociais, Relatório de Informação, MI Vetor e Atlas Social), capazes de mostrar o mesmo dado em diversas perspectivas.
3. Mostrar a capacidade de escalabilidade dos dados do projeto da MIS, assim como suas atuais limitações.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para atingir os resultados propostos, a MIS foi dividida em três aspectos: (i) métricas, dimensões, normalizações e operacionalizações do banco de dados; (ii) estrutura de metadados utilizada; e (iii) a interface com o usuário. Essa estrutura foi proposta por Hillard (2010).

Figura 3. Estrutura organizacional de dados e informação



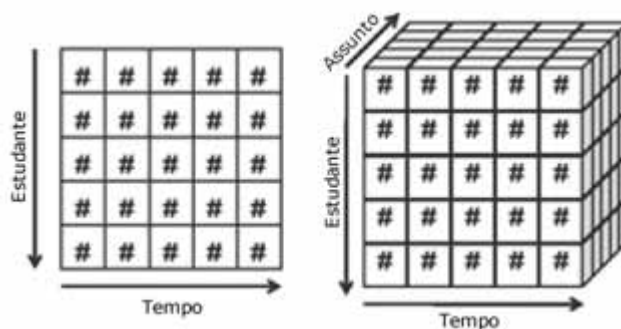
Fonte: Hillard (2010).

Dados (métricas/dimensão/normalização/operação)

Para esta seção, serão apresentados os principais itens que compõem a métrica, dimensão, normalização e operacionalização dos dados, incluindo a descrição das tabelas que compõem a solução e as formas de armazenamento das informações. Também serão descritos alguns dos processos de inserção e gerência de dados.

Para isso, será apresentada a estrutura do banco de dados similar ao observado na Figura 4. Outro ponto a ser abordado é o processo de carga de dados nessa estrutura e o gerenciamento desse processo.

Figura 4. Exemplo de estrutura de banco de dados



Fonte: Hillard (2010).

Metadados

Os metadados devem prover informação contextual sobre cada item ou campo de dados. Entretanto, repositórios de metadados são mais que dicionários de campos de nomes. Os metadados devem prover a descrição e o propósito de cada item de informação. Em uma corporação, eles devem auxiliar a agregação, o filtro e a identificação dos principais dados [Hillard (2010)].

Os metadados são utilizados pela MIS massivamente e são o repositório de toda a lógica da MIS. Sem eles, nenhum dos sistemas teria informações sobre: onde estão os dados, como eles estão agregados, suas formatações e suas definições. Para apresentar seu funcionamento, será utilizado o exemplo dos metadados do Programa Bolsa Família. Será também evidenciado como os metadados podem armazenar a lógica de cálculo de indicadores sociais, além das limitações de sua utilização.

Interface com usuário

Nesta seção serão apresentados os principais sistemas que fazem parte da MIS e estão diretamente acessíveis aos usuários finais. Entre eles, Tabelas Sociais, Atlas Social, Relatório de Informação e MI Vetor. Para cada sistema, serão apresentadas suas principais telas e características.

Discussão

Por fim, será traçada uma discussão sobre as dificuldades que Turban (2004) lista para esse tipo de modelo de sistema/negócio, que podem ser resumidas em:

- A quantidade de dados cresce exponencialmente. Grande parte dos dados mais antigos precisa ser guardada por longo período, e dados novos, acrescidos rapidamente.
- Os dados estão disseminados pela empresa e são coletados por muitas pessoas que utilizam métodos e dispositivos diferentes.
- Apenas uma pequena parte dos dados de uma empresa é relevante para uma decisão específica.
- É preciso levar em conta um volume cada vez maior de dados externos nas decisões da empresa.
- Os dados brutos podem ser armazenados em diferentes sistemas computacionais, banco de dados, formatos, linguagem humana e linguagem de computador.
- A escolha das ferramentas de gestão de dados pode ser problemática em razão do grande número de produtos disponíveis.
- A segurança, a qualidade e a integridade dos dados são fundamentais.

MÉTRICAS, DIMENSÕES, NORMALIZAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO

Nesta seção, serão apresentadas: (i) as estruturas do banco de dados, (ii) a forma de administração dos dados e (iii) a gerência da informação coletada e armazenada.

A estrutura de dados tem dois modelos, mostrados na Figura 5 (Estrutura de dados atemporais) e na Figura 6 (Estrutura de dados temporais). A primeira revela uma estrutura bidimensional para armazenar dados em formato área geográfica (cidade ou estado) x programas/ações/projetos/indicadores sociais (variáveis). A segunda apresenta uma estrutura contendo uma dimensão baseada em área geográfica (cidade ou estado) x programas/ações/projetos/indicadores sociais (variáveis) x periodicidade (mês ou ano).

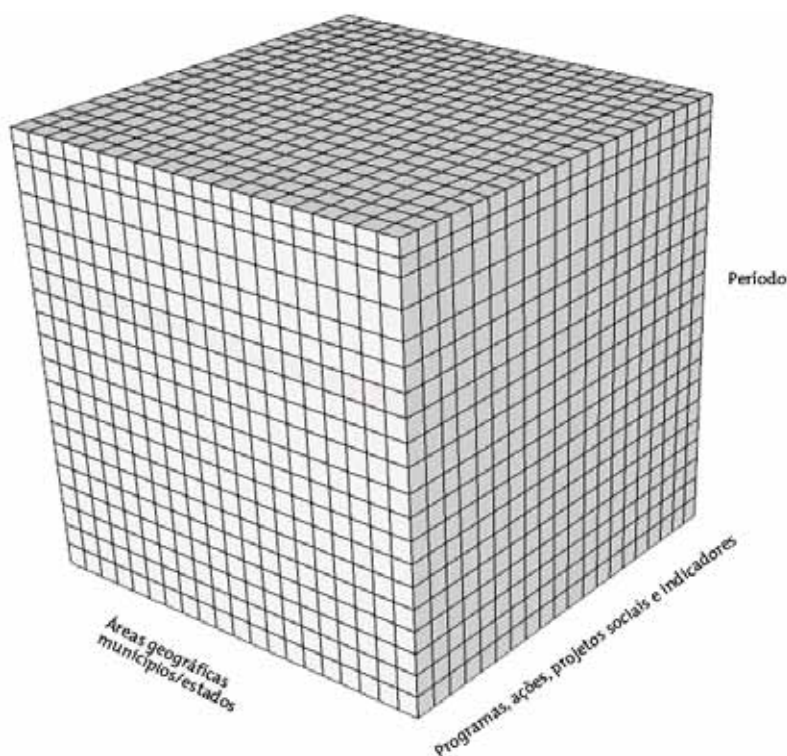
A existência de duas formas de estrutura de dados se deve à necessidade de armazenar informações de variáveis de programas sociais que têm variação unicamente por área geográfica e de variáveis com diferenças por área geográfica e periodicidade. Por exemplo, o Programa Bolsa Família apresenta dados para todos os municípios e estados, com periodicidade mensal e anual, enquanto o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) tem unicamente dados municipais coletados em um momento específico.

Figura 5. Estrutura de dados atemporais

ÁREA GEOGRÁFICA	Programas/ações/projetos/indicadores sociais/indicadores	Área territorial - km²	Transferências do Tesouro Nacional para os municípios - FPM	Transferências do Tesouro Nacional para os municípios - IFG	Transferências do Tesouro Nacional para os municípios - LC 87/96	Transferências do Tesouro Nacional para os municípios - Fundef	Auxílio Gás - Total	Auxílio Gás - Famílias	Bolsa Alimentação - Valor total	Bolsa Alimentação - Famílias
Acrelândia										
Xapuri										
Xambioá - TO										

Fonte: Elaboração própria.

Figura 6. Estrutura de dados temporais



Fonte: Elaboração própria.

As dimensões das figuras 5 e 6 podem ser conceituadas como:

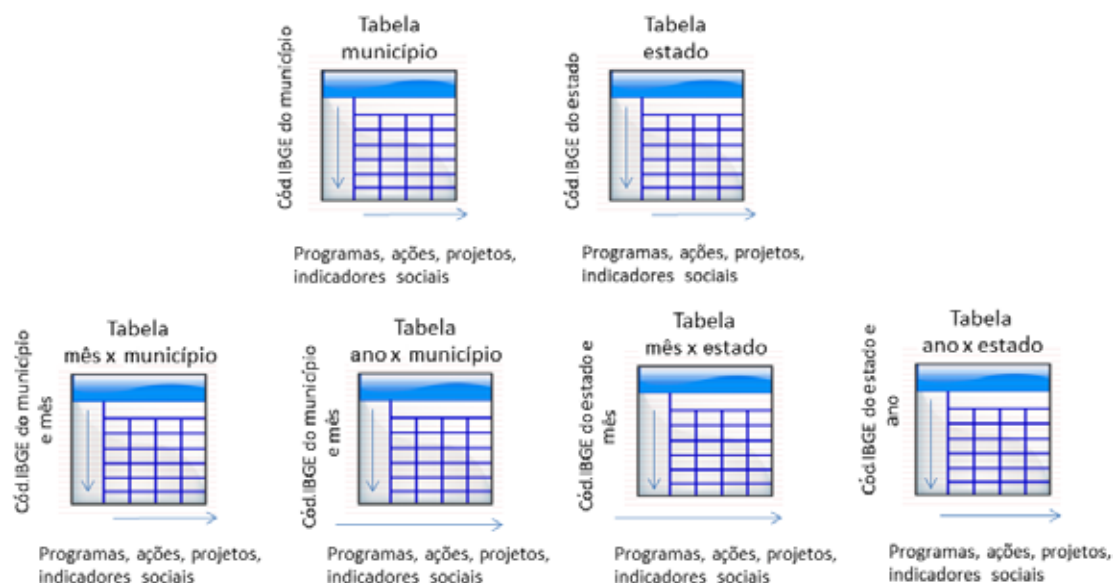
1. *Programas/ações/projetos sociais*. Refere-se aos programas, ações, projetos sociais ou indicadores socioeconômicos.
2. *Área geográfica*. Abrange códigos dos municípios e estados disponíveis de acordo com o IBGE.
3. *Período/tempo*. Compreende uma periodicidade mensal ou anual.

O banco de dados que armazena essas estruturas (Figura 7) é relacional e bidimensional (Tabela município e Tabela estado). Dessa forma, a representação em cubo proporciona uma melhor visualização para o problema, embora não seja a realidade do armazenamento da informação. Por isso, os dados tridimensionais são armazenados em quatro tabelas distintas: mês x município; ano x município; mês x estado; e ano x estado. Cada uma dessas quatro tabelas forma um cubo como o da Figura 6.

A título de exemplo, são apresentadas, no Quadro 1, as *querys* (consultas ou transações de banco de dados) das tabelas mês x município e município. O detalhe que diferencia uma tabela com periodicidade das que não têm periodicidade pode ser observado nas

chaves primárias de cada uma delas. As com periodicidade têm a chave primária formada pelo código da cidade mais o mês ou ano do dado; enquanto as tabelas que não têm periodicidade somente têm como chave primária o código da cidade ou estado. Outro detalhe a ser percebido é que as colunas das tabelas representam as variáveis de programas/projetos/ações/indicadores sociais. Ou seja, quando se deseja adicionar uma variável de um programa ou indicador, é necessário modificar a estrutura da tabela, adicionando novas colunas.

Figura 7. Tabelas que formam o cubo



Fonte: Elaboração própria.

Uma característica desse banco de dados é a não existência de normalização. As tabelas são simplesmente tabelas, sem nenhuma ligação lógica com outras. Ou seja, não existe a utilização de chaves estrangeiras para realizar a ligação entre elas.

Além da estrutura do banco de dados, outro aspecto importante a ser considerado é a administração de dados, em especial o processo de inserção de dados, que ocorre de forma automatizada, semiautomatizada ou manual. A forma manual é realizada por meio da ferramenta *pgadmin*,¹ utilizando a Structured Query Language (SQL). Dessa forma, por exemplo, dados de vários municípios devem ser agregados para o nível estadual e dados de vários meses devem ser agregados para dados anuais. Essa forma de inserção necessita de um profissional especializado na área de banco de dados para sua realização.

¹ Ferramenta de administração e gerência de banco de dados: <<http://www.pgadmin.org/>>.

Quadro 1. Query para criação das tabelas

Tabela mês x município	Tabela município
<pre>CREATE TABLE dados.tb_prog_mi_mes_mu (codigo integer NOT NULL, mes_ano date NOT NULL, bf_qtd_fam integer, bf_vl numeric, be_qtd_fam numeric, be_vl numeric, ag_qtd_fam integer, ag_vl numeric, ca_qtd_fambigint, ca_vlnumeric, ... CONSTRAINT pk_mes_mu PRIMARY KEY (codigo, mes_ano))</pre>	<pre>CREATE TABLE dados.tb_geo_municipios (codigo double precision NOT NULL, nome character varying(50), cod_micro numeric, cod_meso numeric, cod_regiao numeric, cod_estado numeric, area numeric, idhm numeric, populacao_estimada_2006 numeric, semiaridoboolean, ... CONSTRAINT pk_geo_municipios PRIMARY KEY (codigo))</pre>

Fonte: Elaboração própria.

A inserção automática ocorre quando existe um dado disponível na internet ou em um banco de dados externo à Sagi. Nessa forma de inserção, os dados são localizados por um robô de *software*, tratados e inseridos no banco de dados de forma automática.

Por último, a inserção semiautomatizada utiliza ferramentas que facilitam o processo de tratamento, agregação e inclusão dos dados. Esses procedimentos podem ser executados por profissionais sem conhecimento na área de banco de dados. Atualmente, as ferramentas que possibilitam esse tipo de inserção são: Minha Matriz e o Sistema de Gestão de Dados (Sigid).

Ambas as ferramentas permitem a inserção e a gerência dos dados, sendo possível visualizar quem inseriu os dados, quando o dado foi modificado, quais os meses ainda estão pendentes e outras funções para realizar a organização e o tratamento de dados. A principal diferença entre as ferramentas é seu foco. A Minha Matriz tem capacidade aperfeiçoada na inserção de dados, enquanto o Sigid tem foco na de gerência de dados.

O próximo item a ser apresentado são os metadados. Eles “ensinam” as aplicações a usar os dados armazenados nas estruturas citadas nesta seção.

METADADOS

Como dito na introdução, esta é uma arquitetura orientada a dados, mas com um detalhe especial: a estrutura de dados é modificável. Ou seja, novas colunas são adicionadas, removidas e alteradas. Isso somente é possível pelos metadados, que explicam como funciona o banco de dados para as aplicações.

Os metadados têm três informações básicas: (i) onde os dados estão armazenados; (ii) o significado dos dados; e (iii) como utilizar os dados. Por exemplo, o Programa Bolsa Família tem, entre seus metadados, as informações mostradas no Quadro 2.

Quadro 2. Metadados do Programa Bolsa Família

Metadado	Valor	Descrição
Nome do programa	“Bolsa Família”	Nome do programa
Tem relatório mês x município	Verdade	Verificação da possibilidade de geração de relatório
Tem relatório mês x estado	Verdade	
Tem relatório ano x município	Verdade	
Tem relatório ano x estado	Verdade	
Secretaria do programa	Senarc	Senarc/SNAS/Sesan/Saip
Colunas mês x município	“bf_qtd_fam#bf_vl”	Colunas nas quais é identificado o local da informação
Colunas mês x estado	“bf_qtd_fam#bf_vl”	
Colunas ano x município	“bf_qtd_fam#bf_vl”	
Colunas ano x estado	“bf_qtd_fam#bf_vl”	
Nomes variáveis mês x município	“Qtd. famílias atendidas#Valor Total Repassado”	Nomes que as aplicações devem chamar essa variável
Nomes variáveis mês x estado	“Qtd. famílias atendidas#Valor Total Repassado”	
Nomes variáveis ano x município	“Qtd. famílias atendidas#Valor Total Repassado”	
Nomes variáveis ano x estado	“Qtd. famílias atendidas#Valor Total Repassado”	
Formatação mês x município	“numero#dinheiro”	Formatação do valor da variável
Formatação mês x estado	“numero#dinheiro”	
Formatação ano x município	“numero#dinheiro”	
Formatação ano x estado	“numero#dinheiro”	

Continua

Continuação

Metadado	Valor	Descrição
Data início	Jan. 2004	Data do início do programa social no sistema
Data fim	-	Data final do programa social no sistema
Temporal	Verdadeiro	O programa/ação tem periodicidade constante
Dicivip_variavel	“v1108#v1727”	Descrição das variáveis

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro item dos metadados descreve o nome do programa. Neste caso, o Programa Bolsa Família. Os itens “Tem relatórios” (mês x município, mês x estado, ano x município e ano x estado) abordam os quatro tipos de relatórios com possibilidade de extração de dados para o Programa Bolsa Família e em quais tabelas o sistema deve procurar. Por exemplo, quando um aplicativo verifica o metadado “Tem relatório mês x estado”, ele sabe que pode gerar relatórios no formato mês x estado e que os dados para construí-lo estão disponíveis na Tabela mês x estado.

A tabela de metadados é uma estrutura fracamente acoplada, ou seja, não é uma estrutura que utiliza chaves estrangeiras ou outras estruturas de banco de dados clássicos. Assim como a tabela de dados, a tabela de metadados é simplesmente uma tabela que aponta onde está a informação, como ela está armazenada e o significado dela. Para a MIS, para adicionar/remover/alterar programas e variáveis, é necessário adicionar uma nova linha nessa tabela, a fim de que todas as aplicações possam “entender” e “descobrir” onde procurar e como mostrar a informação.

As quatro tabelas “tridimensionais” que contêm dados dos programas/ações sociais estão apresentadas na Figura 8. Essa figura mostra como os metadados indicam a possibilidade de criação de um relatório e quais colunas o sistema deve selecionar.

No exemplo da Figura 8, os metadados do item “Colunas” são “bf_qtd_fam#bf_vl”. Essa informação define que existem duas variáveis e que elas estão armazenadas nas colunas “bf_qtd_fam” e “bf_vl”. Um programa poderia ter quantas variáveis desejasse, sempre utilizando como separador o caractere “#”. E, dessa forma, as aplicações, com um código IBGE do município e um determinado mês, podem recuperar dados de um programa social. Por exemplo, o código do Acre é 12. Sendo preciso descobrir a quantidade de famílias em dezembro de 2009, o sistema sabe onde procurar, nesse caso, na Tabela mês x estado, e em quais colunas “bf_qtd_fam”, com o código IBGE = 12 e mês/ano = 12/2009.

Figura 8. Tabelas de dados

Tabela mês x município
Tb_prog_mi_conf

Cód.	Nome	Relatório mês x estado	Colunas	Nomes das variáveis	Formatação
1	Bolsa Família	True	Bf_qtd_fam#Bf_vi	Qtd Fam#Valor Pago	numero#dinheiro
...	...	...	...	...	...

Tabela mês x município
tb_prog_mi_mes_mu

Cód. IBGE município	Mês/ano	Var. 1	Var. 2	...
120001	12/2009	100	200	...
...	...	...	...	...

Tabela mês x estado
tb_prog_mi_mes_estado

Cód. IBGE estado	Mês/ano	Bf_qtd_fam	Bf_vl	...
12	12/2009	100	200	...
...	...	...	...	...

Tabela ano x município
tb_prog_mi_ano_mu

Cód. IBGE município	Ano	Var. 1	Var. 2	...
120001	2010	100	200	...
...	...	...	...	...

Tabela ano x estado
tb_prog_mi_ano_estado

Cód. IBGE estado	Ano	Var. 1	Var. 2	...
12	2010	100	200	...
...	...	...	...	...

Fonte: Elaboração própria.

É assim que os metadados respondem ao item (i): onde os dados estão armazenados. Para responder à pergunta (ii), o significado dos dados é utilizado nos itens dos metadados “Nomes variáveis”, apresentados no Quadro 2. Esse item descreve como os sistemas devem chamar as suas variáveis. No exemplo do Bolsa Família, a coluna “bf_qtd_fam#bf_vl” é, na verdade, mostrada para os usuários como “Qtd. Famílias#Valor Pago”. Ela também utiliza como separador o caractere “#”; logo, os sistemas podem chamar as variáveis de “Qtd. Famílias” e “Valor Pago”, em vez dos nomes das colunas do banco de dados. Contudo, o nome das variáveis não é o suficiente para descrever o significado de uma variável. Os detalhes de cada uma delas são armazenados utilizando o item “Dicivip_variavel”.

O valor desse item no metadado do Programa Bolsa Família é “v1108#v1727”, como verificado no Quadro 2. Essa é a chave que permite a localização da definição das variáveis no aplicativo Dici-VIP.² A Figura 9 e a Figura 10 apresentam as descrições das variáveis “Qtd. Famílias” e “Valor Pago” definidas pelo Dici-VIP.

² O Dici-VIP é a junção de vários dicionários utilizados pelo MDS. Ele tem definições de indicadores, variáveis e programas na área social.

Figura 9. Descrição “Qtd. Famílias” Dici-VIP

Descrição
Código: v1727 Descrição: Número total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família

Fonte: Elaboração própria.

Figura 10. Descrição “Valor Pago” Dici-VIP

Descrição
Código: v1727 Descrição: Valor total, em reais (R\$), do repasse do programa Bolsa Alimentação ND – não disponível; NA – não aplicado

Fonte: Elaboração própria.

Para responder ao item (iii): como utilizar os dados, é necessário analisar os itens “Formatação”, “Data início” e “Data fim” dos metadados.

Os itens “Formatação” (mês x município, mês x estado, ano x município e ano x estado), exibidos no Quadro 2, indicam para o sistema se as variáveis são um valor monetário, um número, ou um texto. Em muitos casos, apesar de a aplicação recuperar os dados corretamente, ela não sabe se está trabalhando com texto ou com um número e, para melhor apresentação dos dados, é importante que os metadados tenham essa definição.

No exemplo dos metadados do Programa Bolsa Família, o metadado para formatação é “numero#dinheiro”. Por meio dessa informação, os aplicativos que utilizam o cubo sabem que a primeira variável, nesse caso, “Qtd. Famílias”, é um número simples, e a variável “Valor Pago” é uma descrição de dinheiro. Dessa forma, é possível apresentar a informação na formatação adequada, como: Qtd. Família: 1.000 e Valor Pago: R\$ 80.535,78.

O item “Data início” delimita a data mínima que uma aplicação pode consultar dados de um programa/projeto/ação social. E a “Data fim” determina a data máxima que uma aplicação pode solicitar dados de um determinado programa/projeto/ação social. Essas

informações são importantes para os *softwares* não solicitarem dados de programas que ainda não começaram ou que já terminaram.

Por exemplo, não adianta solicitar dados do Programa de Erradicação da Extrema Pobreza antes de 2010, porque essa ação social ainda não existia. Assim como não adianta pesquisar sobre o programa Cartilhas da Segurança Alimentar em 2010, porque ele foi encerrado antes dessa data.

O item final dos metadados exposto no Quadro 2 é o item temporal. Ele define se uma aplicação tem periodicidade. No caso do Programa Bolsa Família, ele tem uma periodicidade mensal, ou seja, todo novo mês a tabela que armazena informações desse programa é alimentada com dados novos. Contudo, existem muitos programas que não apresentam periodicidade definida, como a variável “População em extrema pobreza” do Censo 2010. Esse item foi coletado em 2010; entretanto, essa variável não é atualizada mensalmente ou anualmente. Por isso, ela fica armazenada na Tabela municipal, que não tem uma coluna com periodicidade. A Figura 11 mostra as tabelas municipal e estadual. Elas contêm a coluna “Pop_ext_pobreza”.

Figura 11. Tabelas Geo

Tabela municipal
Tb_geo_municipios

Cód. IBGE município	Nome	Sigla do estado	Pop_ext_pobreza 2010	Var. 1
120001	Acrelândia	AC	1.727	...
...	...	...	...	...

Tabela estadual
Tb_geo_estados

Cód. IBGE estado	Nome	Sigla do estado	Pop_ext_pobreza 2010	Var. 1
12	Acre	AC	299.777	...
...	...	...	...	...

Fonte: Elaboração própria.

Cálculo de indicadores

Indicadores sociais são geralmente constituídos pelo cruzamento ou cálculos entre variáveis. Por exemplo, o indicador “Cobertura do Bolsa Família – Perfil BF” é calculado como descreve a Fórmula 1.

Fórmula 1. Cálculo do indicador “Cobertura do Bolsa Família – Perfil BF”

$$\frac{\text{Quantidade de Famílias no Bolsa Família}}{\text{estimativa de famílias pobres - meta de atendimento Bolsa Família}} \cdot 100$$

Esse indicador pode ser calculado pela arquitetura do cubo da MIS e por seus metadados utilizando o banco de dados para realizar o cálculo. Para isso, as colunas dos metadados devem estar organizadas em configuração de fórmula, como no Quadro 3.

Quadro 3. Metadados do indicador

Metadado	Valor	Descrição
Nome do programa	“Cobertura do Bolsa Família – Perfil BF”	Nome do programa
Colunas mês x município	Qtd_bf_fam/Pop_ext_pobreza2010*100	Colunas onde se pode achar a informação
Colunas mês x estado	Qtd_bf_fam/Pop_ext_pobreza2010*100	
Colunas ano x município	Qtd_bf_fam/Pop_ext_pobreza2010*100	
Colunas ano x estado	Qtd_bf_fam/Pop_ext_pobreza2010*100	

Fonte: Elaboração própria.

Assim, a aplicação não se preocupa com o cálculo do indicador. Pois, quando for procurado no banco de dados (Qtd_bf_fam/Est_ext_pobreza2010*100), o sistema pensará que é uma coluna normal, sendo o cálculo realizado pelo banco de dados.

Contudo, o uso dessa proposta é prática para indicadores simples. Quando o indicador se torna mais complexo, é aconselhável a criação de uma função no banco de dados para realizar esse cálculo específico. Por exemplo, supõe-se um indicador complexo fictício que envolve muitas variáveis na Fórmula 2.

Fórmula 2. Indicador complexo fictício

$$\frac{v1 + v2 + \frac{v1}{v8 - v0}}{vm} * \frac{\frac{vx}{\left(1 + \frac{1}{v8 - v0}\right)^x}}{m}$$

A complexidade de um indicador como esse pode estar mascarada por meio da criação de uma função no banco de dados. E, para obter o cálculo, em vez de a lógica ser armazenada nos metadados, a fórmula é uma função no banco de dados, como aponta o Quadro 4.

Quadro 4. Cálculo de indicador complexo

Metadado	Valor	Descrição
Nome do programa	“Cobertura do Bolsa Família – Perfil BF”	Nome do programa
Colunas mês x município	Formulacomplexa(v1,v2,v3,v4....)	Colunas onde se pode achar a informação
Colunas mês x estado	Formulacomplexa(v1,v2,v3,v4....)	
Colunas ano x município	Formulacomplexa(v1,v2,v3,v4....)	
Colunas ano x estado	Formulacomplexa(v1,v2,v3,v4....)	

Fonte: Elaboração própria.

Limitações

A MIS utiliza como agregação para áreas geográficas dados municipais e dados estaduais. E para período/tempo existe a agregação por mês e ano. Isso determina que somente sejam possíveis as visualizações de variáveis e indicadores por meio de relatórios/mapas/gráficos nos formatos mês x município, mês x estado, ano x município e ano x estado.

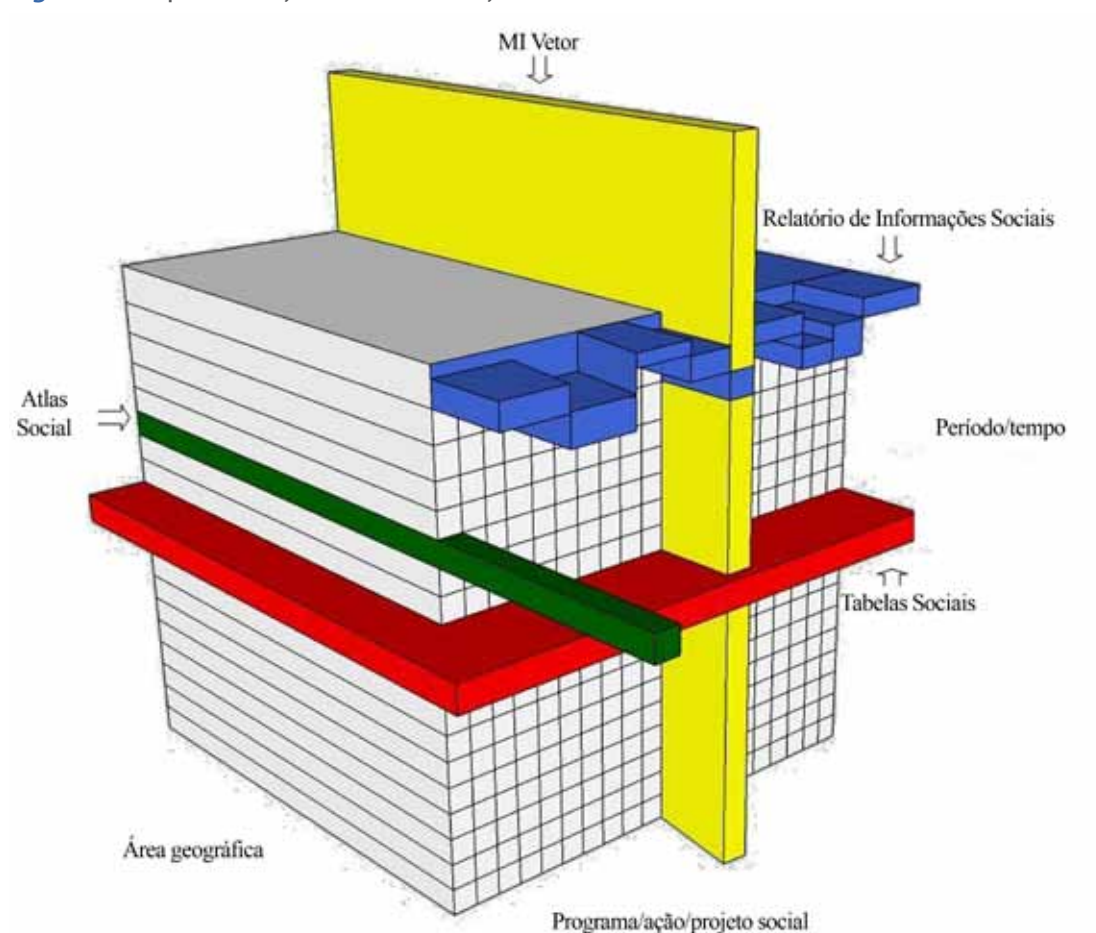
Esta é a arquitetura básica do cubo, que atende à maioria dos programas do MDS. Contudo, ainda existem programas/ações que não se enquadram nesse contexto. Entre eles, alguns programas com periodicidade semestral, trimestral ou semanal, ou programas que atendem a micro e meso regiões. Esses casos ainda são exceções no MDS; por isso, ainda é preferível criar adaptações nos dados para enquadrar essas informações no modelo atual de arquitetura.

INTERFACE COM O USUÁRIO

Neste item, serão apresentados quatro sistemas que extraem informação dos dados armazenados no cubo do banco de dados. Cada aplicação consulta os metadados para entender como e onde os dados estão armazenados. As aplicações desconhecem por completo o que está no banco de dados e são programadas unicamente para ler os metadados e, a partir deles, mostrar e disseminar informações.

As quatro ferramentas analisadas neste trabalho são: Tabelas Sociais, Atlas Social, MI Vetor e Relatório de Informação. A Figura 12 destaca como essas quatro ferramentas utilizam o cubo: Tabelas Sociais em vermelho; Relatório de Informações em azul; MI Vetor em amarelo e Atlas Social em verde. Cada sistema é explicado em seguida.

Figura 12. Representação de visualização de cada ferramenta



Fonte: Elaboração própria.

Tabelas Sociais

As Tabelas Sociais geram planilhas cruzando uma lista de municípios ou estados com variáveis de programas/ações/projetos sociais, em um determinado período, conforme mostra a Figura 13.

Figura 13. Exemplo de planilha gerada pelas Tabelas Sociais

	Variável 1	Variável 2	...
Município 1			
Município 2			
....			

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 14 apresenta o fluxo de tela para gerar uma planilha. Na Tela 1, é escolhido o tipo de relatório (mensal x municipal, anual x municipal, mensal x estadual ou anual x estadual). Nessa tela, também é selecionada a periodicidade desejada. Caso o relatório seja mensal, o usuário pode selecionar um mês entre janeiro de 2004 e o mês mais recente. Ou, se for anual, o usuário seleciona o ano, entre 2004 e o ano presente.

Figura 14. Telas das Tabelas Sociais

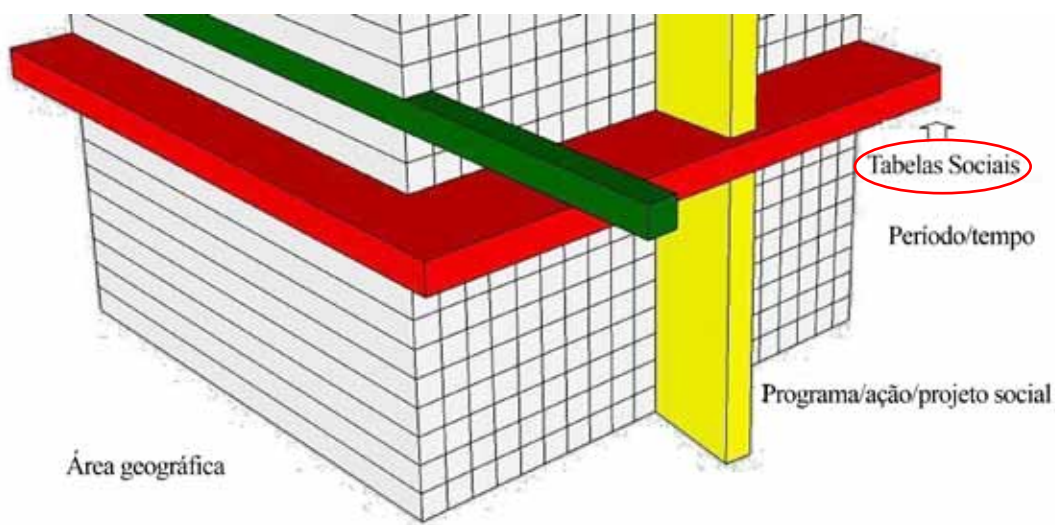


Fonte: Elaboração própria.

Com base no tipo de relatório e no período selecionados na Tela 2, o sistema procura nos metadados os programas/ações/projetos ou indicadores sociais compatíveis com a informação selecionada na Tela 1. Depois dessa seleção, o usuário pode escolher a lista de municípios e estados na Tela 3.

Por fim, o sistema, na Tela 4, apresenta a tabela baseada nos parâmetros coletados nas telas anteriores. Pode se observar na imagem a relação que a ferramenta estabelece com os três eixos já citados.

Figura 15. Dimensão das Tabelas Sociais



Fonte: Elaboração própria.

Relatório de Informações Sociais (RI)

Assim como as Tabelas Sociais (Figura 15), o RI extrai informações de programas como o Programa Bolsa Família, de ações e serviços de assistência social, segurança alimentar e nutricional e de inclusão produtiva e permite gerar gráficos e mapas.

As Tabelas Sociais conseguem trabalhar bem com muitas variáveis diferentes, em um determinado mês ou ano fixo. Entretanto, existe a necessidade de o usuário visualizar as últimas atualizações de cada programa social em períodos não fixos.

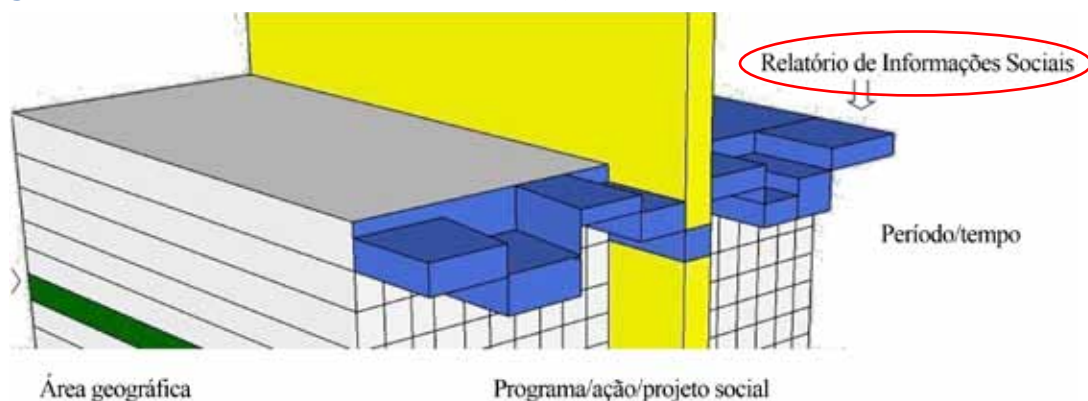
Essa necessidade existe porque os gestores precisam da última informação disponível de cada programa. Contudo, grande parte dos programas é atualizada sem sincronia, ou seja, o dado de um programa é atualizado com meses de antecedência em relação ao outro. Foi por esse motivo que surgiu o Relatório de Informações Sociais.

Esse aplicativo foi criado para recuperar informações de programas sociais que tenham a sua temporalidade variada, ou seja, para obter a última informação disponível daquele(a)s programas/ações/projetos sociais, reunido(a)s em uma única visualização.

A semelhança com as Tabelas Sociais, no que tange aos três eixos de base de nossa figura tridimensional, é que ele também percorre toda a extensão da área geográfica e

do(a)s programas/ações/projetos sociais, com base na última informação disponível na linha do tempo, conforme mostra a Figura 16.

Figura 16. Dimensão do Relatório de Informações Sociais



Fonte: Elaboração própria.

As figuras 17 e 18 apresentam exemplos de relatórios dessa ferramenta.

Figura 17. Visualização do RI Perfil do estado

RI Perfil
RIO DE JANEIRO
Ano de Referência: 2011

Data: 14/07/2011
Horário: 10:02:11

Dados Gerais

Dados Popacionais

Transferência Constitucional

População (Censo 2010)	15.993.583	Transferências para o Município		Transferências para o Estado	
IDHM (PNUD 2000)	0,81	mai/11	486.908.758,66	mai/11	338.629.320,34
Média de Pessoas por Domicílio (Censo IBGE 2010)	3,04	Repasse até mai/11	2.307.231.305,79	Repasse até mai/11	1.676.153.924,05
Quantidade de Municípios	92				

Transferência de Renda

Programa	Famílias	Repasse do mês jun/11	Repasse acum. até jun/11
Bolsa Família	699.370	77.262.706,00	421.519.556,00
Total	699.370	77.262.706,00	421.519.556,00

Estimativa de Famílias Pobres - Perfil Bolsa Família. (Pnad 2006): 691.775 / Cobertura: 101,10%

Estimativa de Famílias Pobres - Perfil CadÚnico (Pnad 2006): 1.425.020 / Cobertura: 49,08%

	Referência do mês: abr/11
Total de Famílias Cadastradas	1.100.905
Total de Cadastros Válidos	-
Total de Cadastros Atualizados	-
Total de Famílias Cadastradas com renda per capita mensal de até 1/2 salário mínimo	1.045.461
Total de Cadastros Válidos com renda per capita mensal de até 1/2 salário mínimo	-
Total de Cadastros Atualizados com renda per capita mensal de até 1/2 salário mínimo	-
Total de Famílias Cadastradas com renda per capita mensal de até R\$ 140,00	929.327

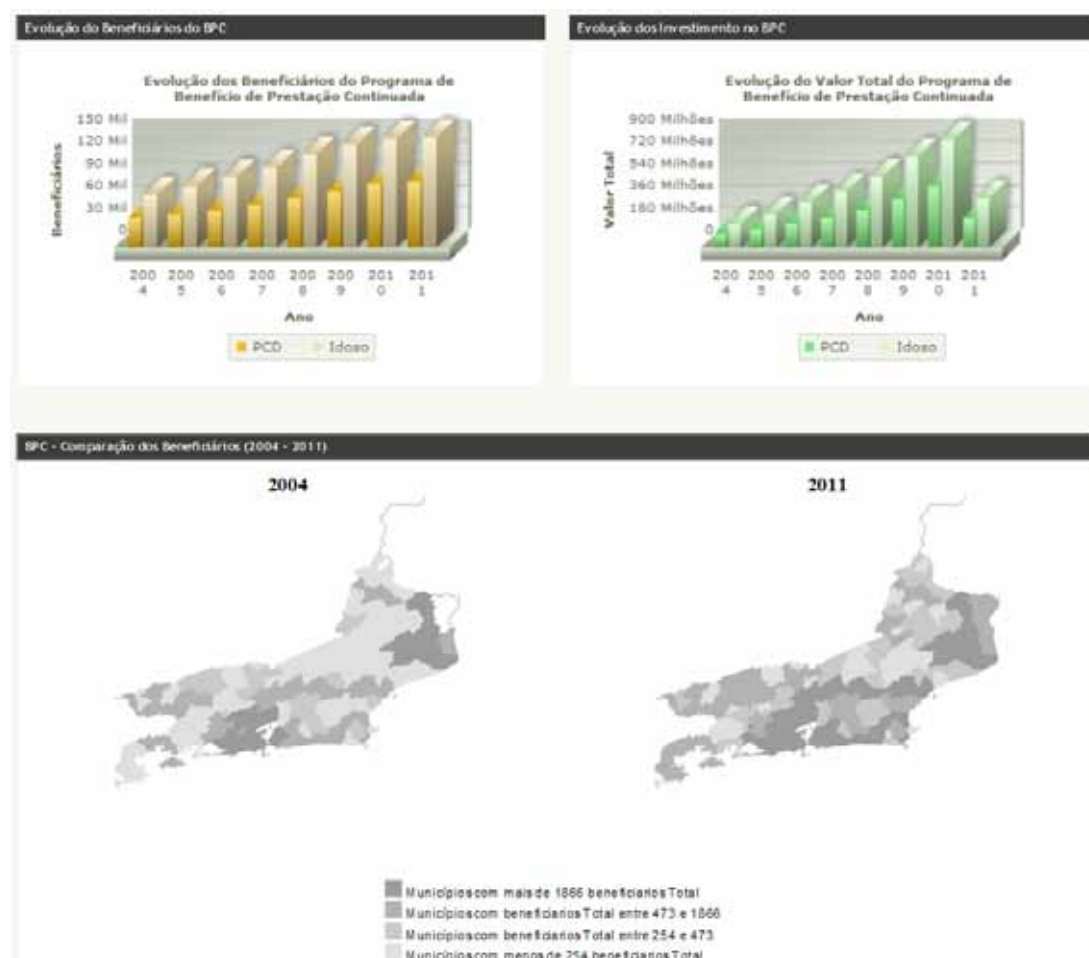
Continua

Continuação

		Referência (2010)		
IDF Estadual	Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF Estadual)	0.59		
	Vulnerabilidade	0.54		
	Acesso ao conhecimento	0.45		
	Acesso ao trabalho	0.25		
	Disponibilidade de recursos	0.46		
	Desenvolvimento infantil	0.93		
	Condição Habitacional	0.79		
		Referência	Repasse mês nov/10	Repasse acum. até nov/10
IGDE	Índice de Gestão Descentralizada (IGDE)		0.54	
	Recursos Transferidos para Apoio à Gestão		26.204,00	104.406,00
	Taxa de Crianças com Informações de Frequência Escolar		0.81	
	Taxa de Famílias com Acompanhamento de Agenda de Saúde		0.43	
	Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro		0.53	
	Taxa de Atualização de Cadastro		0.68	
		Referência	Repasse mês out/10	Repasse acum. até out/10
IGDM	Recursos Transferidos para apoio à Gestão Municipal		983.472,60	10.131.789,85

Fonte: Brasil (2006).

Figura 18. Visualização de gráficos e mapas constantes no RI Perfil



Fonte: Brasil (2006).

Existem, hoje, seis tipos de Relatórios de Informações Sociais disponíveis ao público. Quais sejam:

RI Sintético – Informações gerais sobre a abrangência territorial, compostas por dados físicos e financeiros dos programas sociais do MDS.

RI Munic – Contém o resultado da pesquisa do IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros – Munic 2009.

RI Proteção Social Especial – Relatório com informações específicas dos programas da proteção social especial.

RI BPC/RMV – Relatório com foco nas ações de BPC e RMV, incluindo gráfico de evolução.

RI BF-CadÚnico – Relatório que tem como foco as ações detalhadas da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania.

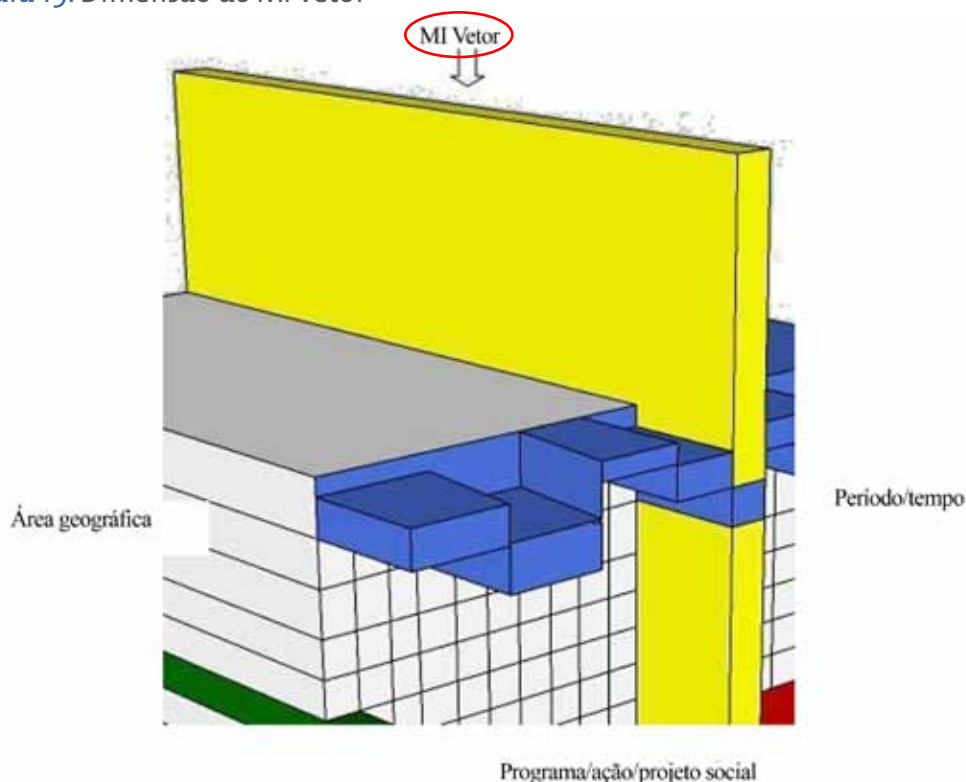
MI Vetor

Por se sentir a necessidade de um diagnóstico dos programas sociais ao longo do tempo, foi desenvolvido o MI Vetor. Com o MI Vetor, podem ser verificadas as evoluções dos programas no decorrer dos períodos, seja ao longo dos anos ou dos meses. A grande diferença desse programa para as Tabelas Sociais e o RI é o fato de ele trabalhar unicamente com um programa ou ação social, conforme mostra a Figura 19. Logo, ele possibilita a construção de relatórios mais detalhados, com evolução da variável.

Os relatórios desse aplicativo são mais dinâmicos e permitem maior interatividade entre o usuário e a ferramenta. Entre suas principais características está a possibilidade de exportação de gráficos e análises estatísticas, por intermédio de sua interface amigável (Figura 20).

O MI Vetor caminha por todo o eixo do período/tempo e da área geográfica, o que significa que é possível verificar o histórico completo de determinado programa, de qualquer área territorial disponível.

Figura 19. Dimensão do MI Vetor



Fonte: Elaboração própria.

Figura 20. Visualização da tabela dinâmica do MI Vetor

Desenvolvimento Social

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SAGI: Ferramenta de Visualização dos Dados

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Programa Social:

Seleção Família

Tabela:

Estadual / Anual

Exibir em:

SLD

SLD

SLD

Local

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

Participantes

Valor Total

Participantes

Valor Total

Participantes

Valor Total

Participantes

Valor Total

Participantes

Valor Total

Brasil

11.176.220

91.252.712.898,00

12.271.810

11.404.712.897,00

10.611.890

99.806.609.112,00

11.041.876

9.366.809.608,00

10.305.090

7.624.894.322,00

AC

94.279

77.790.829,00

42.840

19.409.739,00

38.837

39.812.879,00

57.234

17.426.879,00

51.404

28.319.994,00

AM

115.918

852.908.947,00

236.190

859.801.887,00

247.630

991.806.879,00

297.462

309.429.912,00

379.871

327.779.779,00

AP

278.090

287.409.882,00

285.040

287.809.941,00

232.842

311.808.827,00

309.407

192.824.821,00

304.879

165.369.816,00

BA

145

1.000.000,00

145

1.000.000,00

145

1.000.000,00

145

1.000.000,00

145

1.000.000,00

CE

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

ES

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

GO

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MA

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MS

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

PA

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

PE

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

PI

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

PR

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

RR

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

RS

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

RO

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

SC

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

SE

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

SP

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

TO

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

1.000

1.000.000,00

MT-DF

Fonte: Brasil (2006).

Atlas Social

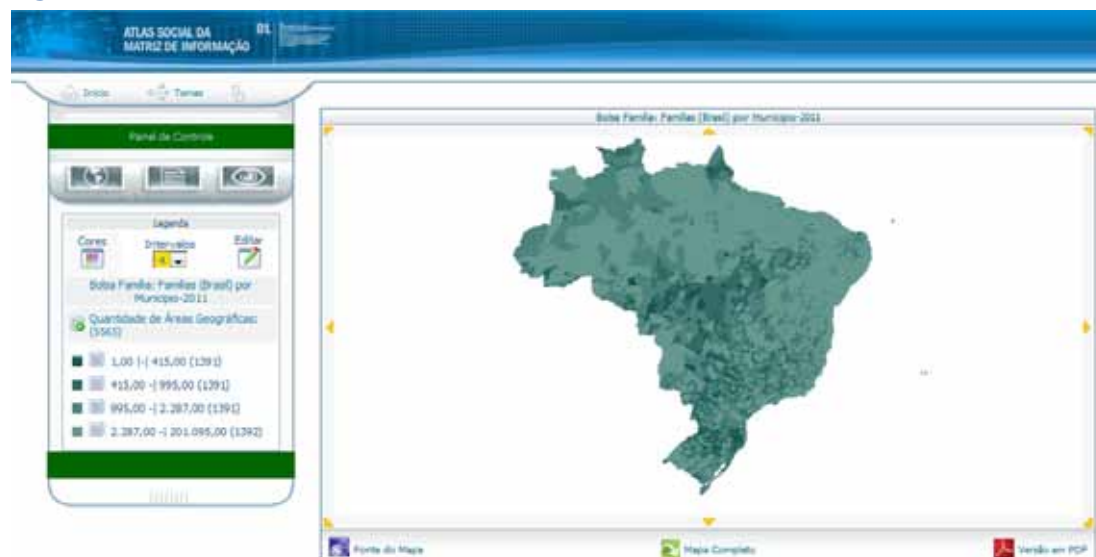
Com a ideia de evolução dos programas sociais, surgiu também a necessidade de ver a distribuição geográfica de determinado programa no mapa brasileiro.

Ao selecionar temas disponíveis, baseados nos metadados, na interface do Atlas Social, o usuário consegue visualizar nacionalmente e detalhar por estado ou municí-

pio o programa escolhido em um determinado tempo. Logo, assim como o RI, o Atlas Social, apresentado na Figura 21, trabalha com um único programa ou ação social.

Essa ferramenta possibilita ainda seleções técnicas de apresentação, como cores, legendas, *zoom*, seleção de intervalos etc.

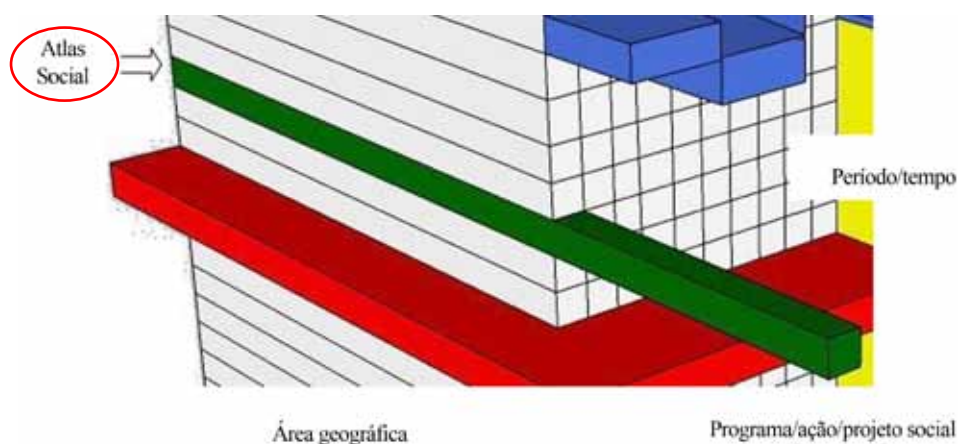
Figura 21. Visualização do Atlas Social



Fonte: Brasil (2006).

Visualiza-se, na Figura 22, a dimensão que essa ferramenta alcança com os três eixos-base (programa/ação/projeto social, área geográfica e período/tempo). Ou seja, percorre toda a distribuição geográfica em um ponto no tempo de determinado(a) programa/ação/projeto social, produzindo mapas territoriais.

Figura 22. Dimensão do Atlas Social



Fonte: Elaboração própria.

DISCUSSÃO DE PROBLEMAS

Utilizando os problemas apontados por Turban (2004), e listados na subseção “Discussão”, segue uma breve consideração sobre a MIS.

- A quantidade de dados cresce exponencialmente. Grande parte dos dados mais antigos precisa ser guardada por longo período e dados novos acrescidos rapidamente.

A MIS, por meio de tabelas não normalizadas, permite aglomerar dados e construir históricos de anos. Atualmente, a MIS contém informações de mais de 5.565 municípios e 27 estados, com mais de oito anos de dados distribuídos em centenas de variáveis.

Além disso, a estrutura de metadados permite que variáveis de programas sociais sejam adicionadas, alteradas e removidas a qualquer hora, sem a necessidade de modificação no código-fonte.

- Os dados estão disseminados pela empresa e são coletados por muitas pessoas que utilizam métodos e dispositivos diferentes.

Trabalham nesse processo mais de seis pessoas, simultaneamente, coletando, tratando e armazenando a informação MIS. Isso somente é possível graças às ferramentas de gestão de dados, como Minha Matriz e Siged.

- Apenas uma pequena parte dos dados de uma empresa é relevante para uma decisão específica.

Grças à arquitetura da MIS, centenas de variáveis são armazenadas. E, por meio da utilização de metadados, é possível a filtragem do dado desejado. Os sistemas se utilizam dessa característica para aperfeiçoarem a geração de relatórios.

- É preciso levar em conta um volume cada vez maior de dados externos, nas decisões da empresa.

Este foi um dos motivos para a criação da MIS, que foi projetada para alta escalabilidade, permitindo armazenar dados de milhares de municípios e estados durante décadas, além de permitir o armazenamento de bases de outros órgãos, como IBGE e TSE.

- Os dados brutos podem ser armazenados em diferentes sistemas computacionais, banco de dados, formatos, linguagem humana e linguagem de computador.

A MIS não tem intenção de trabalhar com dados brutos, mas com dados agregados em quatro formatos: mês x município, mês x estado, ano x município e ano x estado. Por isso, o mais importante para a MIS não é realizar conexão com bases desagregadas de dados.

- A escolha das ferramentas de gestão de dados pode ser problemática em razão do grande número de produtos disponíveis.

Como comentado, a gestão de dados é realizada por uma equipe de seis pessoas, utilizando ferramentas de gestão de dados elaboradas internamente pelo MDS e integradas com a MIS. A gestão de dados ocorre por modelos de inserção de dados manual, semiautomatizada e automatizada.

- A segurança, a qualidade e a integridade dos dados são fundamentais, mas isso é facilmente posto em risco.

Todo o processo da MIS visa tentar apresentar soluções para o problema de gestão de informação, desde sua coleta e seu tratamento até sua disseminação. Esse processo permite e facilita a detecção de erros, por meio de ferramentas de administração de dados e ferramentas que possibilitam diversas visualizações da informação, o que possibilita ao gestor maior confiabilidade da informação contida na MIS.

CONCLUSÃO

A MIS é um conjunto de sistemas e banco de dados que permite a disseminação da informação social do MDS, por meio desse banco de dados único auxiliado por metadados. Essa arquitetura possibilitou criar sistemas capazes de visualizar uma mesma informação de várias formas, assim como de agregar centenas de informações sociais por vários anos.

Entre os pontos positivos da MIS estão: (i) armazenamento e disseminação de informação de dados que crescem exponencialmente; (ii) organização dos dados estratégicos do MDS; (iii) ferramentas de apoio aos administradores de dados; e (iv) qualidade e velocidade de obtenção de informação pelos gestores. Contudo, a MIS também apresenta problemas, principalmente relacionados à impossibilidade de trabalho com dados brutos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Matriz de Informação Social*. 2006. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/>>. Acesso em: 1º mai. 2012.

HILLARD, R. *Information Driven Business [ebook]*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2010.

LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. *Sistemas de Informações Gerenciais*. São Paulo, SP: Pearson Prentice Hall, 2007.

OLIVEIRA, D. R. *Sistemas Organizações e Métodos: Uma Abordagem Gerencial*. São Paulo: Atlas, 2007.

PRESSMAN, R. S. *Engenharia de Software*. São Paulo, SP: McGraw-Hill, 2006.

QUAGLIA, G.; NAKASHIMA, C.; JANUZZI, P. Para além dos dados: o processo de trabalho por trás da informação. *Boletim Estatísticas Públicas*, p. 90-107, out. 2011.

TURBAN, E. *Tecnologia da Informação para Gestão*. Porto Alegre, Bookman, 2004.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. S.; PAES, R. *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: A experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília-DF: UNESCO, 2006.

Avaliação do crescimento das cooperativas no estado de Pernambuco: outros temas complementares relacionados a Monitoramento e Avaliação

*Bruna de Lima Pereira do Nascimento
Elaine Alves Silva de Santana
Elisa Celina Alcantara Carvalho Mélo
Isabela Larissa da Silva Novaes**

* Respectivamente, funcionária da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do estado de Pernambuco (SESDSH) (bruna.lpn10@gmail.com); graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), bacharel em Direito pela Faculdade Integrada de Recife (FIR) e integrante do núcleo de Ações Coordenadas no Universo Social (Arcus) (elaine-alves@bol.com.br); graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e integrante do núcleo de Ações Coordenadas no Universo Social (Arcus) (elisacelinamelo@hotmail.com); e graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e integrante do núcleo de Ações Coordenadas no Universo Social (Arcus) (isabelals.novaes@gmail.com).

RESUMO

As cooperativas se apresentam como alternativa ao capitalismo, com o objetivo de criar uma sociedade mais humanitária e democrática; contudo, observamos que seu crescimento repentino no estado de Pernambuco está tanto desencadeando impactos tanto na vida social dos cooperados como contribuindo de certa forma na economia do estado. Esse crescimento está acompanhado de uma elevação nas atividades desenvolvidas pelas cooperativas, bem como no número de associados. Nesse sentido, podemos dizer que, hoje, o crescimento das cooperativas possibilita enxergá-las por outro viés, pela própria dinâmica do sistema vigente, uma vez que há um maior investimento no âmbito das cooperativas. No entanto, há maior introdução de princípios capitalistas nas relações existentes. A partir de então, sentimos a necessidade de avaliar como o crescimento das cooperativas no estado de Pernambuco está se organizando estruturalmente e como vem ganhando expressividade como um vetor de desenvolvimento da economia local.

Palavras-chave: cooperativas; crescimento; avaliação

ABSTRACT

The cooperatives are presented as an alternative to capitalism, with the goal of creating a more humane and democratic society, however we found that its sudden growth in the state of Pernambuco is triggering the social impacts of cooperative and has contributed somewhat to the economy of the State. This growth is accompanied by an increase in the activities undertaken by the cooperatives, as well as the number of associates. In this sense we can say that today, enables the growth of cooperatives see them from another point, by the dynamics of the current system, since there is a greater investment in the cooperative. However, there is a greater introduction of capitalist principles in relationships. Since then, we feel the need to assess how the growth of cooperatives in the state of Pernambuco is structurally organized and how gaining expressiveness as a vector of local economic development.

Keywords: cooperatives; growth; evaluation

INTRODUÇÃO: AVALIAÇÃO E SUAS MODALIDADES

O objetivo do presente trabalho é avaliar o crescimento do número de cooperativas no estado de Pernambuco. Tal proposta surgiu durante o desenvolvimento da atualização e revisão da base de dados contida no Catálogo dos Empreendimentos Econômicos Solidários de Pernambuco, organizado por Ana Arcoverde *et al.* no ano de 2008.

Quando se fala em empreendimentos econômicos solidários, refere-se a associações, cooperativas, grupos informais e movimentos populares que estão cadastrados na Política de Economia Solidária do Governo Federal ou ainda àqueles que existem e organizam a sua produção seguindo a linha da cooperação solidária,¹ mesmo que ainda não estejam registrados ou inseridos na política econômica do país.

Obtiveram-se resultados significativos no que diz respeito ao crescimento do número de empreendimentos econômicos solidários em todo o estado de Pernambuco. Contudo, inicialmente, para o desenvolvimento do trabalho, faz-se necessário apresentar o que se entende por avaliação de políticas e programas sociais, cuja expansão no Brasil teve início nos anos 1980 como exigência e controle da sociedade, por meio de seus movimentos sociais, que passaram a demandar políticas sociais universais.

Por conta das críticas e escândalos nacionais sobre o mau uso do dinheiro público em políticas sociais, as instituições financiadoras incluíram a avaliação das políticas sociais como condição para o financiamento, objetivando mensurar a eficiência na utilização dos recursos e dimensionar o grau de eficácia dos objetivos alcançados.

De acordo com Arcoverde (2010), na procura pelo aperfeiçoamento das ações implementadas buscam-se novas formas alternativas de avaliação a fim de superar os limites do modelo tradicional – o qual se preocupa muito mais intensamente com a rentabilidade econômica dos programas sociais, não se importando com a qualidade do processo de avaliação – e de utilizar o modelo que entende avaliação como direito do cidadão.

Para Silva (2008), a avaliação de políticas e programas sociais deve ser percebida na relação dialética de duas dimensões a ela inerentes: a dimensão técnica e a dimensão política. A avaliação está orientada por intencionalidades e por um conjunto de procedimentos científicos que a qualificam como geradora de conhecimento.

Nesse sentido, a avaliação tem uma perspectiva política que deve ser resgatada para contribuir com a garantia da efetivação e universalização dos direitos de cidadania, mas essa contribuição só se realiza quando os resultados por ela produ-

¹ A economia solidária, como forma de organização das práticas associativistas, defende uma nova forma de sociabilidade das relações de produção, comercialização e distribuição, baseadas na equidade, solidariedade e autogestão dos recursos [Arcoverde (2010)].

zidos servem para instrumentalizar a população nessa luta por cidadania e sua superação. Desse modo, ultrapassa-se o caráter econômico e técnico da avaliação fundado no modelo funcionalista ou racionalista clássico, sem negar a importância da dimensão técnica da avaliação de políticas sociais.

A partir do entendimento de que a política serve a interesses contraditórios que transitam entre as demandas do capital e do trabalho, é possível afirmar, assim como Silva (2008, p. 90), que “falar de política é falar de diversidade e de contradição”.

Na concepção de Cohen e Franco (2008), avaliar é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução desses programas.

A palavra “avaliação”, em sentido lato, significa determinar a valia, o valor, o preço, o merecimento ou a estima de algo, e a fazemos sem nos apercebermos cotidianamente. A avaliação utilizada no campo profissional é bastante complexa, orienta-se pelo método científico e tem múltiplas dimensões, sejam: valorativa, cognitiva e comportamental. Dependendo da área de conhecimento, a avaliação procura dar conta de problemas, realizar mensurações e buscar instrumentos para aferir cada dimensão. A avaliação inclui, assim, uma dimensão técnica e metodológica, além da teórica e política.

Nas palavras de Aguilar e Ander-Egg (1994), a avaliação é entendida como uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa, ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos.

Nessa perspectiva, entende-se avaliação como um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento [Aguilar e Ander-Egg (1994)].

Portanto, o conceito de avaliação aqui adotado refere-se à análise de processos e de produtos ou resultados de uma atividade, fatos ou coisas que, objetivando contemplar a atividade a ser avaliada, consideram os processos de formulação e desenvolvimento, as ações implementadas ou fatos ocorridos, assim como os resultados alcançados, histórica e socialmente contextualizados.

COOPERATIVAS: BREVE HISTÓRICO E FUNCIONAMENTO

O movimento cooperativista, como alternativa ao capitalismo, data do século XVIII, com o propósito de aumentar os benefícios para o trabalhador, rompendo com os princípios do capitalismo, instaurando a busca pela igualdade, participação democrática, independência e a autonomia de seus membros, na perspectiva de desenvolvimento local e de justiça social. As diversas formas de cooperativas possibilitam o desenvolvimento econômico dos setores em que estão inseridas, pois se configuram como saída para o desemprego, além de criar e defender os postos de trabalho dos setores em que estão envolvidas.

O cooperativismo é uma forma de associação de longa história, mas que continua dividindo opiniões e gerando polêmica. Certas correntes políticas veem no cooperativismo a saída para o futuro nas relações e organização de produção. Outras mantêm desconfiança nos seus propósitos e nas suas possibilidades.

No Brasil, até meados dos anos 1930, o cooperativismo não tinha nenhuma expressividade nas economias nacional e locais, principalmente em Pernambuco, em razão de sua estrutura agrária, baseada na cultura de cana-de-açúcar e no poder das oligarquias locais. Assim, as primeiras iniciativas eram bastante tímidas, tais como iniciativas nas áreas rurais e de pescadores e artesãos que se dedicavam à produção de subsistência.

É relevante, pois, ressaltar que, nessa época de grandes transformações sociais, o Estado, bem como os grandes proprietários brasileiros, passou a se utilizar das cooperativas como um dos instrumentos de redução de tensão social. Foi nesse período que o cooperativismo começou a ter uma influência crescente na sociedade brasileira, incluindo a pernambucana, porém não foi suficiente para provocar mudanças significativas no contexto local, conforme podemos observar na seguinte passagem:

O fenômeno do crescimento do cooperativismo agropecuário, neste período, quando analisado à luz de outras variáveis, pode indicar que ele se deu muito mais pela facilidade de obtenção de recursos financeiros subsidiados por políticas públicas de financiamento existentes na época, do que pelo aperfeiçoamento gerencial e operacional dessas organizações cooperativas [Sebrae/Sescoop-PE (2004, p. 24)].

Atualmente, conforme é verificado no estudo desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), as cooperativas estão sendo novamente enfatizadas, especialmente pela emergência das “cooperativas de trabalho”, cuja crescente expansão vem, em alguns países, trazendo controvérsia para a legislação e as relações de trabalho.

Diferentemente da década de 1930, hoje existe uma grande variedade nos ramos das cooperativas, nas mais diversas categorias, incluindo: de consumidores, de varejistas e artesãos, de profissionais liberais, de diversas categorias de trabalhadores, de habitação, de serviços de saúde, de seguros, de poupança e crédito, de produção agrícola, agropecuária e industrial, de comercialização, e muitas outras.

No Brasil, estima-se que a organização das cooperativas engloba mais de 296.000 empregos, segundo a OIT. Um exemplo claro dessa afirmativa refere-se à Unimed do Brasil, cooperativa de saúde que emprega cerca de 148.000 pessoas. Esse fator é decorrente dos impactos macroeconômicos das cooperativas, uma vez que estas não só criam novos empregos como também protegem empregos já existentes.

Observa-se, ainda, que o crescimento das experiências em cooperativas decorre da preocupação com os seus membros, uma vez que a maioria das cooperativas proporciona cursos profissionalizantes aos seus integrantes de acordo com as atividades desenvolvidas. Essa é uma realidade presente em quase todos os ramos cooperativos.

Conforme estudo desenvolvido pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo do Estado de Pernambuco (Sescoop-PE) [Sebrae/Sescoop-PE (2004)], entre as estratégias de crescimento do movimento cooperativista, duas se apresentam significativas: o apoio governamental e as parcerias com outras cooperativas. Estas recebem ainda apoio de algumas instituições, como a Organização de Cooperativas do Estado de Pernambuco (Ocepe/Sescoop-PE), a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e o Sebrae. As cooperativas recebem diversos tipos de apoio, sendo os principais: financeiro, capacitação, orientação, político e apoio em feiras.

Ainda de acordo com o estudo de Sebrae/Sescoop-PE (2004), o qual tinha o intuito de apresentar o perfil socioeconômico e gerencial das cooperativas em Pernambuco:

os maiores índices de financiamento ocorreram nos ramos cooperativos de: produção, agropecuário e de crédito. Tendo maior destaque os ramos agropecuários e de crédito. Em contrapartida, nos ramos de educação, infraestrutura, transporte e turismo não houve nenhum financiamento.

Em relação ao movimento cooperativo, a OIT define duas formas fundamentais de cooperação: a cooperação socioeconômica e a cooperação comercial. Destaca-se que a cooperação socioeconômica é aquela que ocorre entre pessoas que pretendem oferecer um serviço para elas mesmas, objetivando melhorar a qualidade de vida. Ressalta-se que ambas aderem à causa do desenvolvimento sustentável.

Em consonância com a Lei das Cooperativas (Lei 5.764), de 16 de dezembro de 1971, segundo previsão do seu Artigo 5º, as sociedades cooperativas poderão adotar por objeto qualquer tipo de serviço, operação ou atividade, desde que cumpram com a obrigação do uso da expressão “cooperativa” em sua denominação.

Segundo o disposto no Artigo 4º, incisos I a XI, da referida lei, as cooperativas se distinguem das demais sociedades pelas seguintes características: adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços; variabilidade do capital social representado por quotas-partes; limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais; inacessibilidade das quotas-partes do capital e de terceiros, estranhos à sociedade; singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade; quórum para o funcionamento e deliberação da assembleia geral baseado no número de associados e não no capital; retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberações em contrário da assembleia geral; indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social; neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social; prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa; área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

Por fim, com base nessas características pode-se observar que as cooperativas são tidas por alguns como o futuro modelo de organização da produção, em uma perspectiva não conflituosa, para a criação de uma sociedade mais humanitária e democrática. Esse cenário parece, até certo ponto, improvável, tendo em vista as atuais tendências globais no desenvolvimento das empresas e na concorrência dos mercados.

O CRESCIMENTO SIGNIFICATIVO DAS COOPERATIVAS EM PERNAMBUCO

O contexto atual, neoliberal, marcado por um período de reestruturação produtiva, caracteriza-se pelo expressivo desenvolvimento e inserção de novas tecnologias no mundo do trabalho e, conseqüentemente, por uma reorganização das forças produtivas e novas configurações tanto na divisão sociotécnica do trabalho quanto nas relações sociais de produção. Além dessas mudanças, e considerando que o mercado na atualidade é

regido pelo padrão de acumulação flexível, nota-se um maior crescimento da competitividade e da concorrência entre os trabalhadores em razão da diminuição dos postos de trabalho, bem como uma maior exigência do mercado por qualificação profissional, flexibilidade e polivalência [Antunes (2007)].

Diante desse quadro, torna-se visível o agravamento das expressões da questão social. O aumento da pobreza, da miséria e do desemprego estrutural, que é proveniente das desigualdades sociais inerentes ao próprio modo de produção capitalista, impulsionou os trabalhadores a buscar novas alternativas de trabalho e sobrevivência dentro desse sistema. Desse modo, os empreendimentos econômicos solidários se propõem a romper com as relações de produção capitalistas e instaurar no seu seio uma nova lógica e forma social de pensar, produzir, distribuir, poupar e investir.

Na contemporaneidade, percebe-se o crescimento na formação de empreendimentos econômicos, cooperativas, redes etc., assegurando a combinação de relações sociais, de produção, de trabalho e de renda mais democráticas, equitativas e comprometidas com a coletividade em que se inserem. O impulso no crescimento dos empreendimentos decorre do empenho dos trabalhadores em superar a realidade vivenciada, por meio da busca de novas alternativas e melhorias nas suas condições de vida e de sua família.

Percebe-se, pelas definições trazidas por Arcoverde (2009), que o modo de produção capitalista apresenta quatro características básicas: (1) regime de produção de mercadorias que só visam ao mercado; (2) separação entre proprietários dos meios de produção e trabalhadores; (3) conversão da força de trabalho em mercadoria sob a modalidade do trabalho assalariado; e (4) extração da mais-valia sobre o trabalho cedido ao detentor dos meios de produção como estratégia para a ampliação incessante do valor investido na produção, sendo a mais-valia finalidade direta e móvel determinante da produção, cabendo à circulação garantir a realização do lucro e a reposição ampliada do capital.

Em contrapartida, a mencionada autora informa que o pensar e as práticas de auto-gestão e cooperação conferem aos empreendimentos uma natureza singular, a saber: (1) regime de produção de mercadoria dirigido à satisfação de necessidades de seus componentes; (2) propriedade social dos meios de produção; (3) controle do empreendimento e poder de decisão pertencentes à sociedade dos trabalhadores, em regime de paridade de direitos; (4) gestão do empreendimento presa à comunidade de trabalhadores, que organiza o processo produtivo, opera as estratégias econômicas e dispõe sobre o destino do excedente produzido; entre outras características [Arcoverde (2009)].

Diferentemente das práticas de cunho capitalista, a economia solidária modifica o princípio e a finalidade da extração do trabalho excedente, reconciliando trabalhador

e forças produtivas. De acordo com Arcoverde (2009), os empreendimentos solidários são baseados em algumas lógicas, quais sejam:

[...] lógica da cooperação, da reciprocidade e igualdade, exprime valores – adesão livre, controle democrático, participação econômica igualitária, autonomia, treinamento e formação/informação, cooperativa entre cooperativa – fundamentais do ser humano numa sociedade que nega e ultrapassa a sociedade lucrativa, atribuindo-lhe capacidade transformadora [Arcoverde (2009, p. 20)].

Considerando os empreendimentos uma forma de garantir as necessidades humanas básicas dos seus participantes, percebe-se que as experiências coletivas de trabalho e produção vêm se disseminando nos espaços rurais e urbanos, por intermédio das cooperativas de produção e consumo, das associações de produtores, redes de produção, comercialização, entre outras formas de organização.

Conforme Silva (2008), decorrido mais de um século desde a criação da primeira cooperativa, situada na Europa, já existem mais de 700 mil em todo o mundo e representam a possibilidade de superar dificuldades em torno de necessidades e objetivos comuns da classe trabalhadora, de diferentes categorias profissionais.

O resultado da atuação das cooperativas na economia brasileira é bastante relevante, em particular no estado de Pernambuco. De acordo com o relatório de gestão de SESCOOP-PE (2011):

Em 2010, o movimento cooperativo brasileiro vinculado ao conjunto de ações do SESCOOP conta com 6,6 mil cooperativas, aproximadamente 9 (nove) milhões de cooperados e quase 298 mil empregados, com um faturamento de 4,4 bilhões de dólares em exportações. O movimento cooperativo em Pernambuco, por sua vez, envolve 212 cooperativas, cerca de 106 mil associados e aproximadamente 3 mil empregados em 2010, agrupado em 10 ramos, dos 13 existentes, estando presente em todas as 05 mesorregiões, com uma maior concentração na Região Metropolitana do Recife, espaço de maior densidade demográfica no estado [Sescoop-PE (2011, p. 19)].

A partir das reformas administrativas na área do governo federal, ficou evidenciado que entidades governamentais têm incentivado a economia solidária. Esse apoio ganha estatuto de política pública federal e ingressa no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes).² Ao mesmo tempo, cria-se, no âmbito da sociedade, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária

² A Senaes foi criada no governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em junho de 2003, no âmbito do Ministério do Trabalho. É resultado da proposta apresentada ao Presidente pelo movimento da sociedade civil, organizado em torno do grupo de trabalho (GT) da economia solidária e que, simultaneamente à Senaes, cria o Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

(FBES), que articula as experiências de economia solidária no território nacional e passa a representá-las nos governos e fóruns internacionais.

Por meio de dados extraídos na entidade denominada Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Pernambuco (OCB/PE), verificou-se uma listagem atualizada com dados do ano de 2010 contendo todas as cooperativas registradas existentes em Pernambuco; dessa forma, puderam ser identificados os ramos de crescimento no estado.

Os ramos segmentados das atividades caracterizam cada empreendimento de acordo com as especificidades das localidades, uma vez que as regiões mais urbanizadas tendem a trabalhar com ramos como crédito, produção, comércio, entre outros, e as áreas rurais com as atividades agropecuárias, entre outras. Conforme mostra a Tabela 1, destaca-se a ocorrência de cooperativas de vários ramos nas demais regiões mesogeográficas de Pernambuco.

Tabela 1. Ocorrência de cooperativas nas regiões mesogeográficas de Pernambuco em 2010

Ramo	Mesorregião					Total (%)
	Agreste (%)	Metropolitana do Recife (%)	São Francisco (%)	Sertão (%)	Zona da Mata (%)	
Agropecuário	37,8	8,1	18,9	24,3	10,8	100
Crédito	15,4	69,2	7,7	7,7		100
Educacional	30,0	50,0		10,0	10,0	100
Habitacional		100,0				100
Infraestrutura	41,7	8,3	16,7	25,0	8,3	100
Mineral				100,0		100
Produção	37,5	31,2	6,2		25,0	100
Saúde	12,5	71,9	6,2	6,2	3,1	100
Trabalho	9,3	72,1	7,0	2,3	9,3	100
Transporte	20,8	66,7	8,3	4,2		100
Total	21,6	51,8	9,0	10,1	7,5	100

Fonte: SESCOOP-PE (2011).

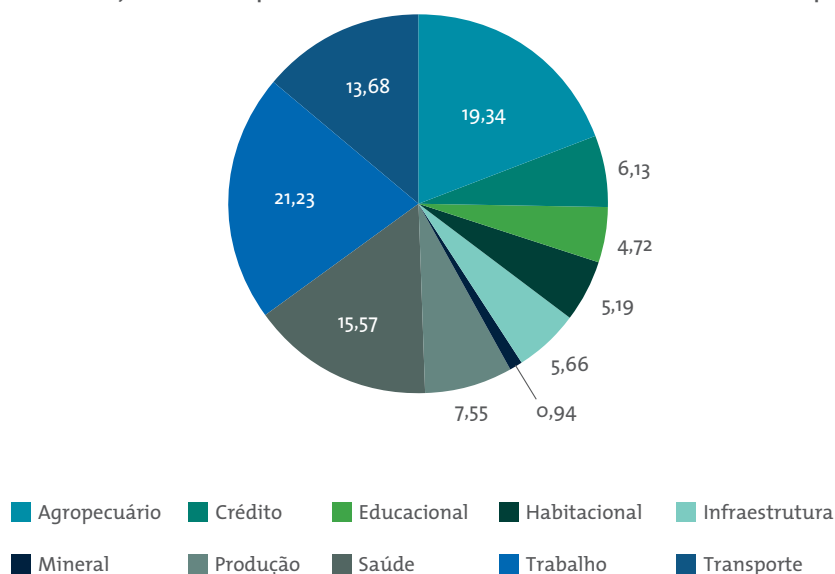
Ainda com dados concretos acerca do crescimento das cooperativas registradas em Pernambuco, a OCB/PE, ressalta que entre 2008 e 2010 as cooperativas registradas passaram de 184 para 212, totalizando aumento de 15,2%. Os ramos do movimento cooperativista apresentados na tabela acima também geraram um crescimento significativo.

Dessa forma, o ramo agropecuário, conforme dados de 2008, compreendia 33 cooperativas, que passaram para 41 em 2010. No ramo crédito, houve um aumento de 12 em 2008 para 13 em 2010; no ramo educacional, eram três cooperativas em 2008, passando para dez em 2010; no ramo habitacional, passou-se de dez em 2008 para 11 cooperativas

em 2010; o ramo da infraestrutura permaneceu constante, com 13 cooperativas; no ramo mineral, surgiram duas cooperativas em 2010; o ramo da produção cresceu de 13 cooperativas em 2008 para 16 em 2010; o ramo da saúde cresceu de 33 para 34 entre 2008 e 2010; o ramo do trabalho foi o único que decresceu, de 49 em 2008 para 45 em 2010; e, por fim, o ramo do transporte cresceu de 19 em 2008 para 29 cooperativas em 2010.

Em suma, o crescimento global das cooperativas no estado desencadeou também uma elevação constante quanto ao número de cooperados, assim como nas atividades desenvolvidas pelas cooperativas, que são as mais variadas, desde atividades de transporte a atividades de crédito. Isso porque os empreendimentos econômicos solidários de Pernambuco se estruturam em vários âmbitos, cujas atividades caracterizam cada empreendimento com particularidades específicas de sua região. Ou seja, em se tratando das localidades ou regiões mais urbanizadas, a tendência é trabalhar com ramos de crédito, produção, comércio, entre outros, enquanto as áreas rurais se dedicam às atividades agropecuárias, entre outras. O Gráfico 1 consolida essas informações.

Gráfico 1. Distribuição das cooperativas do estado de Pernambuco em 2010 por atividade



Fonte: SESCOOP-PE (2011).

Depois do processo de avaliação, pôde-se constatar que o impacto do crescimento das cooperativas em Pernambuco, advindo de grandes investimentos de entidades governamentais e privadas nos diversos setores da economia [Sebrae/SESCOOP-PE (2004)], apresenta seus rebatimentos nos indicadores socioeconômicos do local, solo pernambucano, haja vista que essa congruência pode ser observada quando se analisa o cres-

cimento do Produto Interno Bruto (PIB) do estado, de 4,5% em 2011, mantendo-se em uma posição acima da média nacional.³

Os reflexos em Pernambuco podem ser vistos também em outros setores da atividade econômica. No último trimestre de 2011, foi constatado pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas do Estado de Pernambuco (Condepe/Fidem) um crescimento de 2,4% das lavouras temporárias em relação ao quarto trimestre de 2010. Na pecuária, houve um aumento também de 2,4%, o que ressaltou no geral um saldo positivo de 3,7% para o setor agropecuário.

No que se refere à indústria, nesse mesmo período, houve um aumento de 5,0%, sendo o seu grande impulsionador a construção civil, com crescimento de 10,5% em comparação ao ano anterior. Destaca-se também um aumento de 2,4% na indústria de transformação, sobretudo nas áreas de produtos de metal (27,2%), metalurgia básica (13,9%) e produtos químicos (10,8%). No geral, o setor industrial no ano de 2011 obteve um crescimento de 5,2%.

Em se tratando do setor de serviços, enfatiza-se um aumento de 2,7% em relação ao mesmo trimestre de 2010. Destaca-se principalmente o crescimento nas seguintes atividades: alojamento e alimentação (15,4%), aluguéis e intermediação financeira (3,7%) e serviços prestados às empresas (2,6%), totalizando um acumulado de 4,3%, em 2011, no setor de serviços. No primeiro trimestre de 2011, com relação ao comércio varejista, foi detectado um crescimento de 5,9%, quando comparado ao mesmo período de 2010. Enfatiza-se, ainda, o crescimento no setor de móveis e eletrodomésticos (38,4%), de tecido e vestuário (12,3%) e de combustíveis (12,3%).

Por meio da coleta de dados da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB/PE) e do Sistema de Informação sobre Economia Solidária/Secretaria Nacional de Economia Solidária (Sies/Senaes) e, conseqüentemente, da culminância da publicação de um Catálogo dos Empreendimentos no Estado,⁴ foi possível definir uma amostra aleatória simples de 333 empreendimentos presentes em 125 municípios das cinco mesorregiões do estado.

Os resultados da pesquisa indicaram grandes rebatimentos com relação aos impactos sociais e econômicos dos empreendimentos solidários na economia de Pernambuco, uma vez que foram percebidas, pela análise de indicadores, mudanças na qualidade de vida dos produtores associados, por meio do(a):

- acesso à renda pessoal e familiar pelos empreendedores e aumento dessa renda

3 Estimativas publicadas em matéria do dia 7.3.2012 no *site* da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas do Estado de Pernambuco (Condepe/Fidem).

4 Esse catálogo contém 1.954 empreendimentos solidários em Pernambuco, tendo sido publicado pela Editora Universitária da UFPE e indexado com o ISBN 978-85-7315-552-5.

(existia um percentual de 24,6% dos entrevistados que não tinham renda antes da entrada no empreendimento, enquanto depois da inserção no empreendimento não houve registro de ausência de renda; já em relação ao aumento, a renda familiar variou de dois salários a cinco ou mais salários mínimos);

- elevação do padrão de consumo de bens e serviços, sendo possível identificar aumento no consumo de eletrodomésticos para o lar;
- melhorias nas condições de habitação/habitabilidade (antes da inserção nos empreendimentos, havia 4% dos entrevistados que moravam em casa de madeira, enquanto depois, isso não foi mais observado; com relação à habitabilidade, houve um aumento de 62% para 75% dos entrevistados que passaram a adquirir casas próprias);
- aumento do nível de escolaridade (40,5% dos empreendedores concluíram o ensino médio e 25% o nível superior, e não houve nenhum caso de analfabetismo entre os entrevistados);
- maiores investimentos nas áreas de educação, saúde, alimentação, lazer, remédios, vestimentas/calçados;
- acesso a serviços de água e luz;
- aumento das despesas familiares.

Ao fazer uma análise comparativa do crescimento das cooperativas com o desenvolvimento econômico de Pernambuco nos últimos anos, nota-se que o crescimento da produção de algumas cooperativas em determinados setores vem contribuindo de certa forma para a economia do estado, uma vez que as cooperativas vêm criando oportunidades de trabalho e renda e vêm impulsionando o aumento do consumo, incluindo o dos próprios produtores associados. Tal fato pode ser visualizado pelo aumento do PIB e de alguns setores de atividade econômica no território pernambucano, como o crescimento do comércio varejista.

A crescente importância econômica das cooperativas se revela de diversas formas: na participação da produção e no produto interno bruto de determinados setores e da economia, na geração de (auto)emprego e de benefícios de renda para os cooperados, e nos efeitos indiretos para a atividade econômica em nível comunitário e em geral [OIT (2001, p. 30)].

Essa expansão das cooperativas em nível de variedade nos ramos de atividades e produção tem incentivado altos investimentos por parte do governo federal, do estado, de entidades privadas e até de outras cooperativas, sobretudo no âmbito da geração de empregos e de cursos profissionalizantes voltados para o atendimento de determinados setores.

Antes, as cooperativas emergiam como alternativa ao desemprego, como meio de sobrevivência em face das transformações advindas do próprio sistema capitalista, sob a égide do modelo neoliberal. Hoje, o crescimento das cooperativas possibilita enxergá-las por outro viés, pela própria dinâmica do sistema vigente, uma vez que há um maior investimento no âmbito das cooperativas. No entanto, há maior introdução de princípios capitalistas nas relações existentes.

As entidades vêm enxertando um grande capital nessas cooperativas, qualificando os trabalhadores, expandindo-as e tornando-as competitivas no mercado, pelo fato de essas iniciativas solidárias estarem gerando lucro para economia local. Se por um lado atribuem possibilidades e permitem a inserção dos cooperados em ocupação acompanhada de renda, trazendo benefícios de impacto socioeconômico e ideopolítico para a vida dos trabalhadores; por outro lado, aprovam o desenvolvimento das cooperativas por meio da rentabilidade que estas geram, sendo o consumo considerado a mola propulsora da economia no mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia pernambucana vem crescendo substancialmente nos últimos anos e várias estratégias vêm sendo pensadas pelo estado de Pernambuco para alavancar o desenvolvimento e ampliar o mercado, sobretudo com relação a investimentos, sendo Pernambuco considerado, no cenário nacional, o maior centro de investimento do país.

De acordo com os dados coletados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a *população desocupada*, na região metropolitana do Recife em março de 2002, era de 13,9%, diminuindo para 8,1% em março de 2010. Ao mesmo tempo em que se observa que o número de associados nas cooperativas subiu para 106 mil, além do contingente de empregados, que totalizou três mil no mesmo ano, conforme os dados cedidos pelo SESCOOP-PE, em 2010, há um crescimento considerável no número de associados e trabalhadores inseridos nas cooperativas em todo o estado pernambucano, dimensionados nos diversificados ramos de atividades.

A propagação das cooperativas atualmente se mostra de significativa relevância para o mundo do trabalho, tanto por ser uma forma associativa que conta com respaldo constitucional quanto por se constituir em uma estrutura de prestação de serviços voltada ao atendimento de seus associados para o exercício de uma atividade econômica comum.

É válido ressaltar que o crescimento significativo dos trabalhadores e associados nas cooperativas presentes no estado de Pernambuco deve-se ao fato de o *exército indus-*

trial de reserva estar se integrando cada vez mais nesta nova dinâmica de trabalho, pela qual proporciona não só um meio de subsistência, mas também traz consigo benefícios, tais como: o aumento na renda familiar e no consumo, melhorias nas formas de habitação, entre outros.

Outro aspecto relevante nesse contexto é o de que as cooperativas aparecem de forma essencialmente contrária à produção capitalista, pois, por meio da troca equitativa entre os produtores organizados em associações, desenvolvem-se as ideias coletivas; já o capitalismo comunga com o individualismo.

No entanto, observa-se que vem ocorrendo certa disseminação de características capitalistas nessas novas formas de organização econômica, que introduzem elementos opostos aos princípios solidários, como a busca pela lucratividade e o consumismo, que vêm se alavancando cada vez mais entre os associados.

Por outro lado, as cooperativas se constituem como um mecanismo, uma estratégia que busca neutralizar os conflitos entre capital e trabalho. De certa forma, a cooperação é um dos princípios mais expressivos da economia solidária, além disso, merece destaque a importância de esses empreendimentos adotarem os outros princípios, tais como: solidariedade, igualdade, autonomia, gestão participativa sem fins lucrativos, entre outros.

Assim, de acordo com todo o estudo realizado no âmbito das cooperativas no estado de Pernambuco, ressalta-se a suma importância de avaliar gradativamente essa evolução no que diz respeito à avalanche no percentual de crescimento desse tipo de empreendimento. Ainda há poucos estudos sobre a temática avaliação nesse contexto, tendo em vista que as cooperativas representam uma alternativa de trabalho, além de serem uma promessa de mudança e transformação social.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.

ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho? – ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 12.ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2007.

ARCOVERDE, A. C. B. Cooperativismo e Blocos Econômicos na Globalização.

In: V ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS DE COOPERATIVISMO. *Anais...* Ribeirão Preto (SP), 2009.

_____. *Avaliação dos Impactos Ideológicos e Políticos dos Empreendimentos Solidários em Pernambuco*. Projeto de Pesquisa 2010-2013.

ARCOVERDE, A. C. B et al. (Orgs.). *Catálogo dos empreendimentos econômicos solidários de Pernambuco*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. 8.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2008.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Cooperativas: mudanças, oportunidades e desafios*. Editado por Armand Pereira. 1.ed. Brasília: OIT, 2001. ISBN: 92-2-812467-9.

SEBRAE/SESCOOP-PE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS/ SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DE COOPERATIVISMO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Estudo sobre o perfil socioeconômico e gerencial das cooperativas em Pernambuco*. Recife: [sem editora], 2004. ISBN: 85-7409-879-5.

SESCOOP-PE – SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO NO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Relatório de gestão do exercício 2010*. Recife: abr. 2011.

SILVA, M. O. S. (coord). *Pesquisa avaliativa, aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras Editora, 2008.

Monitoramento e avaliação da rede socioassistencial executora do Sistema Único da Assistência Social: a experiência de Campinas (SP)

Cristiane Gonçalves de Oliveira
*Regina Maria Hirata**

* Respectivamente, assistente social graduada pela Unesp (1996); pedagoga graduada pela Unicamp (2003); mestre em Sociologia da Educação pela USP (2008); servidora pública da Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (desde 1997), Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle (2010), (cris_crisgo@yahoo.com.br); e assistente social graduada pela PUCCAMP (1983); mestre em Economia Social e do Trabalho pela Unicamp (2006); servidora pública da Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (desde 1987), Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle (reginahirata@yahoo.com.br).

RESUMO

Este artigo tem por objetivo descrever os avanços conceituais no campo da avaliação e monitoramento, relacionado às ações propostas pelo Sistema Único da Assistência Social, em especial da Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle da Prefeitura Municipal de Campinas, circunscrevendo-o no campo dos desafios para a implementação das ações e fortalecimento teórico desse campo de conhecimento.

Palavras-chave: assistência social; monitoramento; avaliação

ABSTRACT

This article aims to describe succinctly the conceptual advances in the field of monitoring and evaluation related to the actions proposed by the Social Welfare System, in particular the Coordination Sector Assessment and Control of the City of Campinas, circumscribing the field of the challenges for the implementation of actions and strengthening this field of theoretical knowledge.

Keywords: welfare; monitoring; evaluation

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar e discutir a experiência de trabalho da Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle na avaliação e monitoramento das ações que constituem a Política de Assistência Social no município de Campinas, contribuindo para a reflexão do trabalho desenvolvido nessa coordenadoria.

Pretendemos trazer contribuições para o entendimento da capacidade dessa coordenadoria em executar suas tarefas, descrevendo as estratégias de monitoramento adotadas atualmente pela equipe e problematizando como elas estão sendo executadas no município.

Esperamos que o artigo proporcione uma reflexão, à luz do exposto e da literatura sobre monitoramento e avaliação, sobre os êxitos alcançados e os desafios ainda a serem superados.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PRINCIPAIS DIRETRIZES

Em 12 de julho de 2011, foi promulgada pela Presidenta Dilma Rousseff a Lei 12.435, que altera a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (8.742 de 7 de dezembro de 1993) e implanta, no Brasil, o Sistema Único da Assistência Social (Suas). Essa alteração é fruto das significativas mudanças que a assistência social vem passando nos últimos anos.

O Suas é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e trata-se de um sistema público que organiza, sob comando do Estado, de forma descentralizada e participativa, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), articulando esforços dos três níveis de governo para execução e financiamento das ações. Essas ações, por sua vez, devem ser executadas pelo Poder Público e por entidades sociais adequadas às diretrizes políticas municipais, sem perder de vista os marcos regulatórios estaduais, nacionais e do Distrito Federal [Brasil (2012)].

As ações propostas pelo Suas se organizam em dois tipos de proteção: básica e especial.

A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos. (Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>. Acesso em: 1º jul. 2012)

No Suas, os municípios são classificados por porte populacional (pequeno porte I, II, médio porte, grande porte e metrópole) e por níveis de gestão (inicial, básica e plena). Campinas (SP), município de porte populacional de metrópole, está habilitado em nível de gestão plena. A gestão plena permite ao município ter total responsabilidade pelas ações de assistência social, sejam elas financiadas com recursos provenientes de qualquer esfera financiadora. Ao assumir a responsabilidade de organizar os níveis de proteção social básica e especial, o município “deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos ocorridas em seu município” [Brasil (2005, p. 101)].

Segundo a Norma Operacional Básica (NOB)/Suas (2005), o município deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços com objetivo de fortalecer vínculos familiares e comunitários, vigiar os direitos violados nos territórios, potencializar a função protetiva das famílias e a auto-organização, e conquista de autonomia de seus usuários, dentre outras ações emancipatórias. Essa oferta deve se materializar por meio da ação da rede socioassistencial de proteção básica e especial, que executam as ações diretamente por meio de organizações governamentais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades não governamentais de assistência social.

Dentro desse sistema, as ações de monitoramento e avaliação sempre tiveram um papel de destaque. Na PNAS (2004), a informação, o monitoramento e a avaliação estão entre os eixos estruturantes do Suas. Em 2005, a NOB/Suas estabelece monitoramento e avaliação entre os instrumentos de gestão (ao lado do plano, do orçamento, entre outros). Diz a NOB/Suas:

A gestão da informação tem como objetivo produzir condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do Suas conforme as determinações dessa norma. Opera a gestão dos dados e dos fluxos de informação do Suas com a definição de estratégias referentes à produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dado por meio de componentes de tecnologia de informação, obedecendo padrão nacional e eletrônico [Brasil (2005, p. 45)].

Importante destacar que uma das funções da assistência social, estabelecida já pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) é a vigilância socioassistencial, que consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vul-

nerabilidade social da população e do território, bem como exercer a vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social.

Em Campinas, a política está organizada de forma a atribuir grande ênfase às ações cofinanciadas na rede socioassistencial, ou seja, grande parte das ações não é executada diretamente pelo Poder Público, mas por ONGs, que recebem recursos financeiros governamentais para efetivarem o trabalho.

Essa organização tem relação direta com os procedimentos de monitoramento das ações, que é realizado pela Coordenadoria Setorial de Acompanhamento e Avaliação (CSAC), ligada à Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (SMCAIS), por meio de visitas técnicas e preenchimento de relatórios quali-quantitativos.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Podemos dizer que o questionamento quanto às funções do Estado em nossa sociedade e a real eficácia de suas ações interventoras na realidade social remonta a fins do século XX, com o aprofundamento da crise do *welfare state*, conforme reflete Trevisan e Bellen (2008, p. 530). Ainda segundo esses autores, esses questionamentos foram ganhando destaque a partir do fim da década de 1970, quando progressivamente passou-se a compreender que o sucesso ou o fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública.

Na década de 1980, com a efervescência dos movimentos populares pela luta pela democracia, a discussão sobre o uso de políticas públicas para resgatar a dívida social do país fez com que a expansão da área social ganhasse destaque na agenda brasileira – ainda com uma preocupação mais voltada para a criação e implementação das estruturas das políticas sociais do que para o seu monitoramento e sua avaliação.

Na década de 1990, quando a reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública, as preocupações com a eficiência e eficácia das políticas foram aumentando. Outro fator que influenciou essa pauta foi o fortalecimento da sociedade civil no país [Trevisan e Bellen (2008)].

Porém, ainda hoje, a questão do monitoramento e avaliação das políticas públicas carece de aprofundamentos, pois são vários os desafios a serem superados para que essa área do conhecimento seja validada e implementada como uma prática recorrente na execução das diversas políticas públicas, em especial na de assistência social, foco de nossa discussão aqui.

Entre os desafios que precisam ser superados, identificamos os conflitos entre as esferas técnicas e políticas, trazidos por Vaitsman e Sousa (2011); a ausência de consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas [Ala-Harja e Helgason *apud* Trevisan e Bellen (2008)]; a diversidade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo, por sua vez, diversas questões, necessidades e pessoas [Trevisan e Bellen (2008)].

De um modo geral, podemos definir a avaliação a partir da concepção de vários autores, estudados por Trevisan e Bellen (2008) como uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um padrão comparativo previamente definido [Garcia *apud* Trevisan e Bellen (2008)], cuja prioridade é fornecer informação [Thoenig *apud* Trevisan e Bellen (2008)].

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas [Ala-Harja e Helgason (2000) *apud* Trevisan e Bellen (2008, p. 536)].

Já o monitoramento, segundo Bartle (2007), é “a observação e o registro regular das atividades de um projeto ou programa. É um processo rotineiro de acúmulo de informações do projeto em todos os seus aspectos”.

Como podemos ver, o monitoramento é uma atividade muito mais simples do que a avaliação, já que não implica julgamento do mérito dos resultados (apenas reúne informações para serem avaliadas). Esse julgamento é uma das dificuldades do processo avaliativo. Alguns autores, como Mokate [*apud* Trevisan e Bellen (2008, p. 536)], propõem cautela com algumas definições de avaliação, pois, para ele, elas “falham em resgatar explicitamente o conceito de ‘valor’ ou de ‘mérito’, pois se centram na verificação do cumprimento de um plano e análise do atingimento de objetivos, supondo que o plano e os objetivos correspondentes têm um valor já reconhecido e aceito em si”.

Por outro lado, o monitoramento é um registro regular e rotineiro de informações, enquanto as avaliações – até por sua complexidade e necessidade de recursos – não conseguem ser rotineiras.

Apesar das diferenças, tanto o monitoramento quanto a avaliação enfrentam conflitos entre as esferas políticas e técnicas, pois os resultados obtidos podem tanto legitimar a ação de um governo, caso sejam positivos, quanto desestruturar as bases políticas desse governo, gerando um constrangimento público [Vaitsman e Sousa (2011); Trevisan e Bellen (2008)].

Apesar dos avanços na estruturação de Sistemas de Monitoramento e avaliação de políticas públicas, Trevisan e Bellen (2008, p. 539) advertem que:

É relevante mencionar que a avaliação “ainda não logrou um papel significativo ou estratégico dentro do trabalho de desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos” [Mokate (2002:90)]. Em outras palavras, apesar do reconhecimento da avaliação como importante ferramenta, ela não se converteu em um processo indispensável que tome parte do processo de gestão (Cotta, 2001; Garcia, 2001; Mokate, 2002; Faria, 2005) [...] Conforme Ala-Harja e Helgason (2000), as avaliações são malvistas porque representam um universo de muitas promessas e poucas realizações. Para alguns setores, a avaliação corresponde a um novo modismo, gerador de burocracia e poucos resultados. [...] Cotta (2001) reconhece que o simples fato de realizar uma avaliação não significa, automaticamente, que as informações produzidas serão utilizadas.

Essa visão permeia o imaginário de agentes que estão envolvidos no planejamento e na execução dos serviços que compõem a Política de Assistência Social no município de Campinas. Além da superação desse paradigma, os desafios enfrentados pela Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle caminham no sentido de avançar no processo de monitoramento e avaliação, com a busca por uma metodologia não só de coleta de dados, mas também de análise do desenvolvimento da política e, conseqüentemente, a reformulação das diretrizes e o reordenamento das ações executadas, de forma qualificada e isenta dos conflitos de interesse que possam ocorrer nesse processo.

Nesse sentido, Trevisan e Bellen (2008, p. 539) reforçam a pertinência desse desafio apontando que:

O principal motivo pelo qual a avaliação geralmente não atende às expectativas que cria é a presunção de que as condições para o aproveitamento desse tipo de informação estão dadas. “Ocorre justamente o contrário: a avaliação é uma atividade que, por suas próprias características, exige que essas condições sejam intencional e meticulosamente criadas, sob pena de comprometer todo o esforço despendido” [Cotta (2001, p. 94)].

É neste cenário controverso que esse campo de conhecimento vem firmando-se e constituindo suas bases de conhecimento e atuação. Porém, mesmo com esses desafios, não podemos perder de vista as possibilidades que aparecem nessa trajetória.

A COORDENADORIA SETORIAL DE AVALIAÇÃO E CONTROLE (CSAC)

A Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle (CSAC) encontra-se vinculada à Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social da Prefeitura de Campinas e, tem como objetivo acompanhar, monitorar e avaliar o cumprimento dos serviços, subsidiando a Secretaria e os Conselhos Municipais na implementação da Política Municipal de Assistência Social e no cofinanciamento das ações. O cofinanciamento é o processo anual de financiamento das organizações não governamentais para efetivação das ações socioassistenciais.

Antes de se constituir em coordenadoria setorial, a CSAC era denominada de Serviço de Coordenação de Recursos Sociais, e seu objetivo era acompanhar as organizações não governamentais que recebiam recursos públicos para executar serviços que compunham a política de assistência social para apoiar essas entidades no seu trabalho. A implantação deste Serviço de Coordenação de Recursos Sociais foi anterior à promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social e à existência dos Conselhos Municipais. Depois da implantação do Conselho Municipal de Assistência Social, o referido serviço passou a funcionar vinculado a ele, subsidiando-o também na inscrição das organizações não governamentais, conforme preconizava o Artigo 9º da Loas (Lei Orgânica da Assistência Social), Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Em 1999, o Serviço de Coordenação de Recursos Sociais foi extinto e criou-se uma Unidade de Avaliação e Controle, desvinculada fisicamente do CMAS, mas ainda com os mesmos objetivos voltados para as ações desenvolvidas pelas organizações que recebiam recursos públicos.

Em 2001, essa unidade transformou-se em Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle e vem aprimorando suas ações no que tange à proposta de monitorar a política pública de assistência social no município de Campinas.

Atualmente, a equipe da CSAC é composta por uma coordenadora, oito assistentes sociais, uma psicóloga e uma analista de sistema. A equipe conta com dez computadores e três linhas telefônicas. Ocupa uma sala próxima à sede central da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social e usa a infraestrutura da Secretaria para desenvolver seu trabalho.

As ações da coordenadoria não se resumem apenas no monitoramento e na avaliação dos serviços executados, mas se estendem a todos os processos referentes à transferência de recursos públicos (municipal, estadual, federal e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) para as ONGs no município, inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social. São também ações dessa coordenadoria as atividades de cofinanciamento (recebimento de planos de ação, sistematização das demandas de entidades), as análises e aprovações de quais entidades receberão recursos e com quais metas. Essas análises são realizadas em conjunto com representantes da CSAC, do Departamento de Operações da Assistência Social e dos conselhos municipais.

A FORMAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DE CAMPINAS

A NOB/Suas (2005) estabelece que a relação entre as entidades de assistência social e o Suas ocorre por meio do denominado Vínculo Suas. Este é pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de assistência social. Segundo a NOB/Suas, o processo de formação do Vínculo Suas começa com a inscrição das entidades sociais no conselho municipal de assistência social; em seguida o órgão gestor classifica as ações dessa entidade, segundo os níveis de proteção social (básica, especial de média complexidade ou especial de alta complexidade), e analisa a possibilidade e a pertinência de inserção dessas ações no processo de trabalho da rede socioassistencial desenhada para o município.

Como descrevemos anteriormente, o modelo de gestão adotado por Campinas para a composição da rede socioassistencial prevê a conjugação de esforços da SMCAIS com as entidades de assistência social na execução das ações da Política de Assistência Social. Conforme preconiza o Artigo 9º da Loas, as entidades e organizações de assistência social são inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social e os recursos financeiros para o cofinanciamento são oriundos do Fundo Municipal de Assistência Social.

O processo de cofinanciamento das entidades que compõem a rede socioassistencial é realizado anualmente, obedecendo ao cronograma administrativo e operacional da prefeitura e envolvendo um conjunto de atividades e setores. O processo se inicia oficialmente entre setembro e outubro, quando a SMCAIS publica em diário oficial a resolução municipal que tem como finalidade disciplinar as diretrizes, objetivos, resultados esperados, indicativos de estratégias metodológicas – todos esses itens alinhados com as diversas normas da área (PNAS, NOBs, Tipificação Nacional de Serviços So-

cioassistenciais, PMAS, Resoluções Municipais, Estaduais e Federais). As entidades de assistência social deverão se pautar nessa resolução municipal para inscrever seus planos de trabalho com o CSAC.

Nessa resolução também se estabelece o modelo de Plano de Ação que as entidades deverão seguir. Esse modelo alinha as informações institucionais e as relativas às ações que pretendem executar (objetivos, formas de acesso, cobertura e capacidade de atendimento, metodologia de trabalho e resultados esperados). Os Planos de Ação são encaminhados para o CSAC em formato eletrônico dentro do prazo estabelecido e são analisados e aprovados por comissão técnica constituída por 43 membros (todos nomeados por portaria), sendo 21 representantes indicados pelos conselhos municipais (Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescentes; Conselho Municipal do Idoso; Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência; Conselho Municipal da Mulher) e 22 representantes da SMCAIS [Departamento de Operações de Assistência Social (Doas) e CSAC].

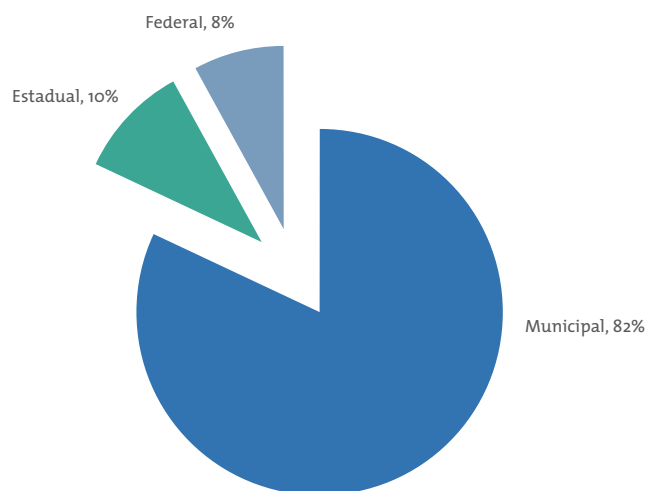
Os representantes dos conselhos participam das discussões acerca da elaboração da resolução, da partilha dos recursos financeiros destinados ao cofinanciamento, sempre cabendo ao Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS) a deliberação final de cada etapa do processo. O relatório com a proposta final da partilha aprovada pelo CMAS é publicado em Diário Oficial do Município em dezembro de cada ano, dando por formalizado o cofinanciamento da Rede Socioassistencial.

Depois da publicação dos valores que serão repassados para as entidades, estas encaminham os respectivos planos de aplicação financeira e cronogramas de desembolso à CSAC/SMCAIS. A equipe analisa e aprova tecnicamente esses planos, ou seja, dão aval na descrição de onde os recursos públicos serão utilizados. Os recursos financeiros podem ser provenientes das esferas municipal, estadual e federal, como já afirmamos anteriormente, e a equipe do CSAC se responsabiliza por toda a documentação e todos os relatórios referentes à execução das ações para cada esfera de governo.

Para 2012, a rede cofinanciada socioassistencial ficou composta por 102 entidades de assistência social, que somam 196 unidades executoras e executam 55 diferentes serviços. São responsáveis pelo cumprimento de 28.377 metas do tipo usuários e 17.383 metas do tipo família.

Em 2012, a rede socioassistencial cofinanciada receberá um investimento de R\$ 25.783.444,13, sendo que 83% destes recursos são provenientes do governo municipal, outros 11% do governo federal e 6% do governo estadual, conforme Gráfico 1.

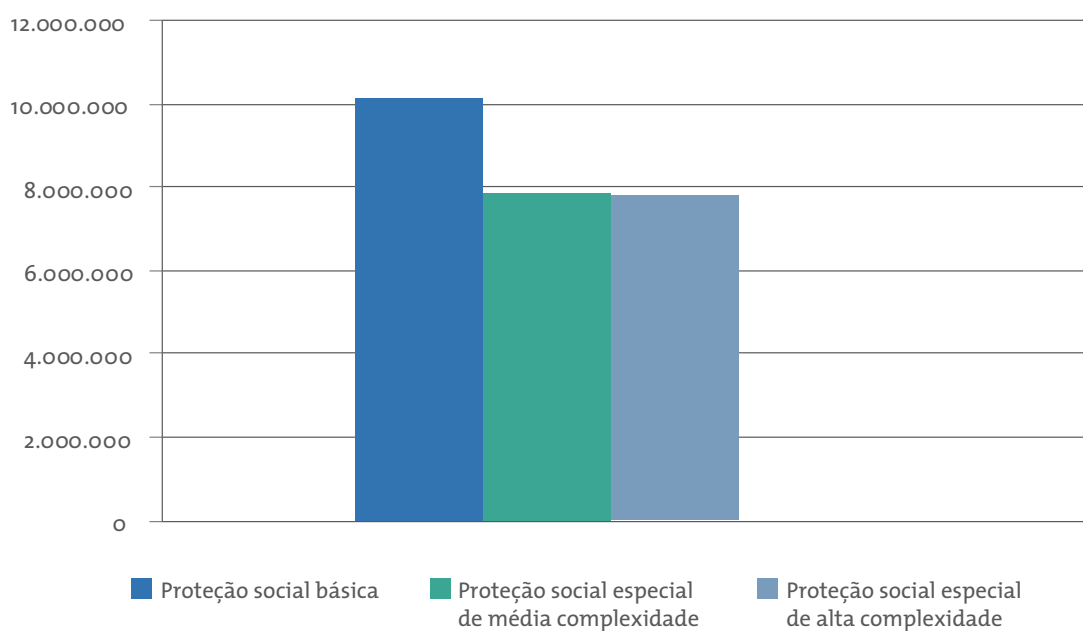
Gráfico 1. Percentual da participação dos níveis de governos municipal, estadual e federal no cofinanciamento da Rede Socioassistencial, 2012



Fonte: PMC, SMCAIS/CSAC (2012).

Com relação ao total de recursos financeiros investidos na Rede Socioassistencial (Gráfico 2), os serviços de Proteção Social Básica contam com maior volume, com 20% a mais do que os recursos investidos na proteção social de média complexidade e na proteção de alta complexidade. Essas duas complexidades recebem investimentos em volume bastante próximos no ano.

Gráfico 2. Total de recursos financeiros previstos para Rede Socioassistencial por nível de Proteção Social, 2012



Fonte: PMC, SMCAIS/CSAC (2012).

MONITORAMENTO DA REDE DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Depois de concluído o processo de cofinanciamento, inicia-se o processo de monitoramento das ações. Esse processo será descrito nesta seção e, em linhas gerais, engloba cinco etapas (definição do instrumental de coleta de dados, informatização do instrumental, análise dos dados, visitas aos serviços, devolutiva para as equipes envolvidas para discussão dos resultados).

Definição de instrumental de coleta de dados

A primeira etapa do monitoramento é a definição dos instrumentais de coleta de dados. É elaborado um instrumental para cada serviço, tendo por base as diretrizes estabelecidas na Resolução Municipal, que ordenou o cofinanciamento e outros marcos regulatórios da Política de Assistência Social, como diretrizes do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). A elaboração do instrumental é de responsabilidade da equipe do CSAC, que discute conceitos e temas a serem abordados de maneira coletiva. Apesar desse esforço coletivo, cada técnico do CSAC é responsável individualmente pela versão final do instrumental referente aos serviços sob sua responsabilidade – o que acaba por fazer com que haja um grande número de instrumentais de coleta de dados.

Todos os instrumentais são validados com as equipes que executarão os serviços e os profissionais que farão a gestão operacional, em oficinas coletivas onde são discutidas a pertinência das questões elaboradas, esclarecidas dúvidas sobre o preenchimento e incluídas questões que as equipes avaliam importante mensurar naquele ano.

As informações que são solicitadas nas coletas são formuladas no início de cada ano, geralmente contendo questões quantitativas relacionadas ao perfil do usuário/família, à metodologia de trabalho e aos resultados alcançados.

Informatização do instrumental

Depois de o instrumental ser validado pelas partes envolvidas, ele é inserido no sistema informatizado denominado Coleta de Informações de Programas Sociais (CIPS). O sistema informatizado é viabilizado por uma autarquia municipal – Informática de Municípios Associados (IMA) – e está em operação desde 2009. O sistema é disponibilizado *on-line* para as entidades com objetivo de agilizar e organizar o processo de coleta das informações.

O CIPS/IMA armazena informações da Rede de Serviços Cofinanciada e mais sete unidades governamentais por meio de formulário estruturado com questões objetivas e específicas para cada serviço. O banco de dados é acessado por toda rede cofinanciada, para informar dados referentes às ações executadas pelos profissionais que compõem os diferentes serviços da rede socioassistencial do município de Campinas.

As coletas ocorrem regularmente e a periodicidade varia por serviço da rede. A coleta ocorre mensal ou trimestralmente mediante um cronograma estabelecido para o ano (início do mês ou trimestre).

Um técnico de cada ONG ou organização governamental da rede socioassistencial é responsável pelo preenchimento do formulário *on-line* nos dias estabelecidos – um formulário para cada serviço conveniado com a prefeitura. Ainda não se conseguiu que 100% das unidades executoras preencham os formulários no período estipulado para a coleta. A participação tem melhorado significativamente nos últimos três anos. Observa-se que, na medida em que a rede percebe que os dados são utilizados para a gestão e planejamento, a frequência e a qualidade das informações coletadas têm se elevado.

Análise dos dados

Quando as coletas começam a ser preenchidas, a equipe elabora um plano tabular, em uma planilha *excel*, com objetivo de sistematizar e analisar as informações recolhidas. Esse plano tabular possibilita detectar inconsistências no preenchimento das informações, bem como monitorar as ações desenvolvidas, o preenchimento das metas de atendimento, demanda reprimida e delinear o atendimento de cada serviço, como o perfil da população usuária, periodicidade das ações, tipos de violações de direitos que as equipes trabalham etc.

Por meio da sistematização das informações coletadas e da análise dos dados observados no plano tabular, é possível fazer a análise dos serviços e utilizar gráficos ou as próprias tabelas para demonstrar as conclusões alcançadas.

Visitas aos serviços

O acompanhamento das informações a partir do CIPS/IMA, o plano de ação elaborado pela entidade e a própria resolução de cofinanciamento definem o roteiro de visitas dos técnicos da CSAC às entidades.

As visitas são uma determinação da SMCAIS para um controle das ações executadas pelas entidades – entretanto o pequeno tamanho da equipe da CSAC em relação ao número de serviços a serem monitorados e a diversidade de ações sob a responsabilidade dessa equipe impede que essa determinação seja cumprida com regularidade.

A equipe garante pelo menos uma visita anual a cada serviço executado. Nessas visitas, as técnicas procuram chegar com as informações previamente coletadas. Uma das missões (de controle) é conferir *in loco* a veracidade desses dados; outra missão (de reordenamento da gestão) é discutir, com as entidades que apresentam dificuldade em cumprir o Plano de Ação, alternativas para alcançar as metas acordadas inicialmente.

Assim, uma função do CIPS/IMA é indicar quais entidades apresentam desempenho muito distinto da média. Essas entidades são priorizadas no roteiro de visitas.¹

As técnicas a partir dos dados coletados e da resolução do cofinanciamento tentam compreender durante a visita, como são executadas as atividades, quais as dificuldades vivenciadas, como se articula a equipe técnica do serviço, entre outras questões. Em casos em que se apresenta a necessidade de reordenar algum aspecto na execução do trabalho, é redigido um termo de pactuação com os acordos estabelecidos e as assinaturas dos profissionais presentes. Essa pactuação será retomada nas próximas visitas, ou contatos para verificação do cumprimento dos acordos.

Devolutiva para as equipes envolvidas para discussão dos resultados

Depois da sistematização dessas informações, tem sido de praxe fazer uma reunião devolutiva às equipes que compõem a rede dos serviços cofinanciados para demonstrar como está o andamento dos serviços executados, além de esclarecer dúvidas e corrigir inconsistência nas informações que porventura ainda estejam sem solução.

As informações coletadas pela CSAC também subsidiam o Relatório de Gestão entregue anualmente ao Conselho Municipal de Assistência Social e, de quatro em quatro anos subsidiam a elaboração do Plano Plurianual da Assistência Social que o gestor público entrega no mesmo conselho, como forma de atender ao que preconiza o eixo do controle social da Política Nacional de Assistência Social.

¹ Outra prioridade é a visita a entidades que sejam alvo de denúncias de má execução dos serviços.

DISCUSSÃO SOBRE AS ATIVIDADES DA CSAC

A descrição das ações de monitoramento da rede socioassistencial de Campinas feita no tópico anterior não abordou as dificuldades vivenciadas pela CSAC no que tange o próprio processo de monitoramento e avaliação.

Em muitos pontos, há convergência entre essas dificuldades e os desafios apontados na literatura especializada; em outros há questões inerentes ao modelo de funcionamento desta coordenadoria, os planos e desejos da equipe em busca da melhoria de suas condições de trabalho.

Entre os desafios que abordamos no referencial teórico deste artigo, a CSAC particularmente se identifica com três:

- Constituir equipe interdisciplinar: conforme exposto anteriormente, a equipe dessa coordenadoria é formada por dez técnicas e uma coordenadora. Destas, nove são assistentes sociais, uma é psicóloga e uma é analista de sistemas. Quando pensamos no enriquecimento que outras áreas de conhecimento poderiam agregar à interpretação e análise dos dados, elencamos, como um desafio, a ampliação interdisciplinar da equipe para a qualificação de nossas ações.
- Conflito entre as esferas técnica e política: o projeto da CSAC é estabelecer um sistema de monitoramento que subsidie, com dados técnicos, a ação no município – seja orientando o cofinanciamento, seja estimulando a melhoria da qualidade das ações e procedimentos técnicos. Entretanto, muitas vezes a política acaba por atropelar as considerações técnicas, e não somente pelo impacto do monitoramento sobre a avaliação eleitoral de um governo, como apontaram Vaitsman e Sousa (2011) ou Trevisan e Bellen (2008), mas também por questões financeiras bastante diretas – no caso de Campinas/SP, o cofinanciamento público a entidades não governamentais supera os R\$ 25 milhões anuais.
- Ausência de consenso sobre o que é monitoramento e avaliação das ações: a coleta de dados e as visitas, muitas vezes, são percebidas sob a ótica das punições e do controle, de um lado. De outro, existe um imaginário de que não há consequências para o não cumprimento das condições propostas na resolução de cofinanciamento. Essa contradição pode explicar, por exemplo, por que ainda não conseguimos que 100% das entidades preencham o instrumento de coleta do CIPS/IMA no período correto, pois há a premissa de que fornecer as informações pode abrir precedente para o controle da gestão institucional, paradoxalmente à falta de advertência quanto ao não preenchimento que

prejudica o cumprimento dessa norma. Há ainda a percepção da CSAC como órgão de fiscalização, na medida em que esta ainda realiza, nos prestadores de serviços, visitas de averiguação de irregularidades.

Além dessas questões mais gerais compartilhadas pelos autores que escrevem sobre monitoramento e avaliação, há questões mais específicas à forma como se organizou o trabalho de monitoramento da assistência social em Campinas. Destacamos aqui os seguintes tópicos:

- Falta de padronização da coleta de dados: a forma de elaboração dos instrumentos para a coleta de dados tem um momento de debates coletivos, mas a definição final dos temas a serem abordados (e a forma como serão) ainda é individual de cada técnico. Assim, muitas vezes há informações importantes que ficam ausentes de alguns questionários, ou que são perguntadas de formas diferentes em mais de um questionário. Com isso, as análises ainda são realizadas por serviço – não são feitas, por exemplo, análises por nível de proteção e muito menos para o conjunto total de serviços cofinanciados.
- Existência de um volume grande de informações coletadas e não analisadas: dada essa forma de cada técnico desenhar seus instrumentos de coleta de dados, um resultado negativo é a resistência a abandonar questões que já são tradicionalmente pesquisadas (ou a mudar a forma como estas questões são perguntadas), repetindo perguntas oriundas de épocas em que estas informações não eram analisadas. E muitas vezes, há dificuldades em se analisarem essas questões (por não serem centrais nas novas formas de organização do serviço) – o resultado é que o formulário de coleta de dados fica extenso e complexo, para as executoras que o preenchem, e o volume de informações torna difícil seu processamento (para aqueles que devem analisar os dados).
- Insuficiência de pessoal na equipe técnica ante as responsabilidades da CSAC: conforme exposto, a CSAC é responsável por uma série de atividades durante o processo de cofinanciamento (recebimento de propostas, esclarecimento de dúvidas quanto à elaboração de projetos, discussão com outros atores na definição da rede cofinanciada), por atividades de monitoramento (elaboração de instrumento de coleta, apoio à coleta de dados, análise e discussão dos dados) e por atividades de controle dos serviços (por meio das visitas). Essas atividades são realizadas para um universo de 102 entidades de assistência social, que se subdividem em 196 unidades executoras (isso significa que existem entidades que têm mais de uma unidade executora), com metas superiores a 45 mil atendimentos. Portanto,

a equipe de dez técnicas e uma coordenadora é, claramente, insuficiente. Diante disso, não é possível realizar visitas às entidades com a periodicidade esperada (pela SMCTAIS), as análises das coletas de dados para o monitoramento não têm a regularidade que seria ideal (o segundo semestre de todos os anos, as ações da equipe são voltadas para a discussão e organização do cofinanciamento da rede do próximo ano), e as discussões de resultados mais ampliadas são restritas.

- Falta de integração com outros bancos de dados: o CIPS/IMA traz importantes informações prestadas pelas entidades executoras dos serviços cofinanciados e estes dados subsidiam uma boa discussão entre os agentes. Porém, a discussão seria qualificada se pudesse contar, também, com as informações do Cadastro Único Federal, do Sistema Integrado de Governança Municipal (SIGM),² do Sistema de Notificações de Violência (Sisnov), entre outros.

Por fim, há algumas demandas da equipe que são fruto do desejo de ter um trabalho mais qualificado e mais efetivo. Nesse grupo de expectativas, podemos destacar:

- Melhor estrutura de trabalho: além da questão da equipe técnica já mencionada anteriormente (tanto no seu tamanho quanto na diversificação), acrescentamos a necessidade de melhorias na infraestrutura física para a realização do trabalho (salas com maior privacidade e menos barulho em relação ao restante da SMCAIS) e a disponibilidade de transporte às necessidades do trabalho (particularmente para a realização das visitas técnicas às entidades e para as oficinas de trabalho para socialização de resultados).
- Implementação de avaliação de satisfação dos usuários: o trabalho da CSAC tem o foco no monitoramento a partir do ponto de vista dos executores da política. Há a convicção de que haveria maior qualidade do monitoramento caso fosse possível também contar com o ponto de vista dos usuários da política e suas famílias.
- Ampliar fóruns de discussão técnica com todos envolvidos no planejamento e execução das ações: em um município do porte de Campinas, há diversas formas possíveis para se analisarem os dados coletados. Por exemplo, a possibilidade de se realizarem discussões por tipo de serviço, por território, por tipo de proteção social,

² O SIGM permite o cadastramento de pessoas e famílias e a vinculação destas aos diversos serviços oferecidos pelo município, criando um prontuário de atendimento, com histórico das ações/serviços prestados a cada pessoa. Tem como proposta integrar as ações das várias secretarias, podendo ser utilizado para a administração de diversos serviços. No caso de Campinas, ele é utilizado apenas pela SMCAIS e os serviços vinculados a ela, para o cadastro e lançamento de atendimentos, e está disponível para consulta a outros setores, como habitação, INSS, saúde. O objetivo é se constituir em um cadastro único que permita a integração e troca de informações com outros sistemas, como os do governo federal (CadÚnico) e Estadual (ProSocial), favorecendo o diagnóstico, planejamento e avaliação das ações com a população atendida.

por público atendido (com a participação dos conselhos municipais de garantia de direitos), entre outras. No entanto, nem as análises dos dados nem as discussões mais amplas podem ser feitas com a atual estrutura da CSAC.

REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de um sistema de monitoramento e avaliação tem sido um desafio para todos os envolvidos com o tema. Com a metodologia de coleta e análise das informações proposta pela CSAC, estamos conseguindo produzir dados que norteiam a execução da política municipal. Esses dados caracterizam a rede de serviços cofinanciada, acompanham o cumprimento das metas por áreas administrativas no município e por tipo de serviço, e apontam para desafios a serem superados, oferecendo, assim, subsídios para o aperfeiçoamento ou reordenamento das ações para os próximos anos. Apesar disso, ainda se enfrentam dificuldades para adequar as possibilidades da tecnologia às necessidades do trabalho. Desde a implantação do CIPS/IMA, o sistema sofre constantes revisões e aperfeiçoamentos.

Os conflitos técnicos e políticos citados no referencial teórico estão presentes e, às vezes, se traduzem em avanços para a execução da política (quando o controle social é de fato exercido, com compromisso de garantir a execução com qualidade das ações públicas e da aplicação dos recursos públicos) e, outras vezes, somente significam dificuldades e retrocessos para a constituição da Política de Assistência Social, como política pública, não contributiva, universal, direito do cidadão e dever do Estado.

A ausência de parâmetros para monitoramento e avaliação também se constitui em desafio constantemente enfrentado pela equipe, que se esmera na qualificação das ações. Nesse sentido, uma experiência muito positiva de nosso trabalho tem sido o compartilhamento das informações obtidas na análise dos dados com os profissionais que compõem a rede socioassistencial do município, o que tem permitido avanços para a política, para o processo de monitoramento e para o fortalecimento e reconhecimento da CSAC como órgão responsável pela avaliação das ações no município.

No fim desse processo, é possível – e desejável – ter parâmetros para avaliação e planejamento das ações que comporão a Política da Assistência Social no próximo ano.

Alguns desafios de ordem técnica precisam ainda ser enfrentados, como a publicização restrita dos resultados, a insuficiência de recursos humanos para monitorar e avaliar as ações; a dificuldade em monitorar as ações executadas diretamente pelo Poder

Público, pois atualmente a ênfase de nossa ação centra-se na rede cofinanciada de ONGs, entre outras.

No entanto, consideramos que a oportunidade de refletir teoricamente nosso trabalho é fundamental para nosso amadurecimento como profissionais dessa área, para a contribuição ao debate desse assunto, que ainda tem muito potencial para ser desenvolvido. Nesse sentido, deixamos aqui a conclusão de que este artigo é apenas uma pequena contribuição para o amadurecimento desse assunto.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out.-dez. 2000.

BARTLE, P. *O que é monitoramento e avaliação?* Definição e objetivo. 2007.

Disponível em: <<http://cec.vcn.bc.ca/mpfc/modules/mon-whtp.htm>>. Acesso em 24 jul. 2012.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Lei Organiza da Assistência Social*. Brasília, dez. 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica – NOB/Suas: construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social*. Brasília, jul. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, out. 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Sistema Único de Assistência Social (Suas)*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 1º jul. 2012.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

MOKATE, K. M. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

THOENIG, J. C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr.-jun. 2000.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas; n. 42(3); mai.-jun. 2008; p. 529-550.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. Avaliação de Programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; n. 1; jan.-jun. 2011; p. 20-37.

Os profissionais que atuam com avaliação, a questão da liderança no campo e desafios para o desenvolvimento da avaliação no Brasil

Martina Rillo Otero
*Madelene Barboza**

* Ambas as autoras são vinculadas ao Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social (martina@fonte.org.br e madelene@fonte.org.br).

RESUMO

Este artigo aprofunda uma análise de duas pesquisas realizadas no âmbito de uma parceria entre Instituto Fonte, Fundação Itaú Social, Instituto Paulo Montenegro e Ibope Inteligência. A primeira pesquisa, “A avaliação de programas e projetos sociais de ONGs no Brasil”, foi realizada em 2009. A segunda pesquisa, “As abordagens e práticas de avaliação de iniciativas sociais no Brasil: a perspectiva dos profissionais que atuam na área”, ainda está em andamento e terá seus resultados parciais discutidos neste artigo, cujo objetivo é fazer uma análise sobre a dinâmica do campo da avaliação no Brasil e levantar desafios para seu fortalecimento.

Considerando as questões que se apresentam para o campo da avaliação, com base nessas análises, destacam-se sua imagem pouco clara em relação ao que marca sua identidade e as diferentes abordagens de avaliação que compõem o campo. Essa observação refere-se tanto aos avaliadores quanto aos clientes das avaliações. A articulação e a colaboração entre profissionais que atuam no campo de avaliação são outras questões. Os avaliadores declararam ter pouco espaço de articulação e colaboração entre profissionais que atuam com avaliação para além um círculo restrito. Reconhecem-se, ainda, a baixa frequência de escrita dos profissionais, apesar de a maioria ter algum vínculo com a academia, e o pouco investimento na construção do campo da avaliação em relação a publicações e outros mecanismos formais de articulação e troca de conhecimento.

Espera-se que um maior investimento por parte dos profissionais, organizações, associações e universidades em iniciativas de formação em avaliação, pesquisa e produção de conhecimento – além de maior articulação entre avaliadores – possa contribuir para a qualificação das práticas de avaliação dos avaliadores e seus clientes e, consequentemente, para o fortalecimento do campo de avaliação.

Palavras-chave: campo da avaliação; ONGs; avaliadores; rede de avaliadores

ABSTRACT

This article brings the analysis of two studies carried out in partnership between Instituto Fonte, Fundação Itaú Social, Instiuto Paulo Montenegro and IBOPE Inteligência. The first study “Evaluation of NGO social programs and projects in Brazil” was carried out in 2009 and the second, “Social initiatives’ evaluation practices and approaches in Brazil: From the perspective of the evaluators” is still in process but with partial results

to be discussed. The aim of the article is to examine the dynamics of the evaluation field in Brazil and point out challenges for development and strengthening.

The analysis shows that the main challenges lie in the lack of clarity about the different existing evaluation approaches as well as the notion of identity of evaluation as a field in itself. This observation refers both to evaluators and clients of evaluations. Articulation and co-operation between evaluators are also considered as challenges, with evaluators recognizing few existing spaces for these purposes outside very restricted circles. The study also points out low levels of written production, even though the great majority of evaluators are connected to academic institutions, as well as little investment in the construction of the evaluation field through publications and formal mechanisms aimed at articulation and knowledge exchange.

The expectations are that greater investment by professionals, organisations, associations and universities in evaluation capacity-building, research and knowledge production, as well as higher levels of articulation, may contribute to the raising of quality of evaluation practices, both among evaluators and clients, and consequently to the strengthening of the field as a whole.

Keywords: evaluation field; NGOs; evaluators; network of evaluators

INTRODUÇÃO

A produção deste artigo teve como base duas pesquisas realizadas no âmbito de uma parceria entre Instituto Fonte, Fundação Itaú Social, Instituto Paulo Montenegro e Ibope Inteligência. A primeira pesquisa, de 2009, “A avaliação de programas e projetos sociais de ONGs no Brasil”, teve como objetivos mapear quanto e como as ONGs brasileiras realizam avaliação de seus projetos e programas sociais e conhecer motivações, desafios e tendências da avaliação de projetos e programas sociais no Brasil. A segunda pesquisa, “As abordagens e práticas de avaliação de iniciativas sociais no Brasil: A perspectiva dos profissionais que atuam na área”, tem como objetivo aprofundar o conhecimento sobre as práticas predominantes no campo, as abordagens utilizadas e as principais influências a partir do olhar dos avaliadores que atuam no campo. Essa pesquisa ainda está em andamento e terá seus resultados parciais discutidos neste artigo.

As duas pesquisas apresentam visões complementares sobre o campo brasileiro da avaliação, ou seja, a do cliente e a do profissional. Este artigo busca aprofundar uma análise a partir do diálogo entre as duas pesquisas. As perguntas que orientaram a análise foram:

- Quais são as expectativas do cliente de avaliação sobre as competências e o papel do avaliador?
- Quem é o profissional de avaliação que hoje atua nesse campo? O que pode ser observado em relação a perfil, trajetória, competências e articulação?
- Que desafios para o fortalecimento do campo da avaliação no Brasil podem ser indicados a partir dessas análises?

A pesquisa com as ONGs em 2009 mapeou as principais concepções e traçou um panorama das práticas das ONGs no Brasil. Em relação às expectativas que as organizações, como clientes de avaliação, colocavam sobre a atuação do avaliador, observou-se a formação de dois grupos, que sinalizaram dois perfis de avaliadores. O primeiro perfil, que 57% das organizações vislumbram como composição da função do avaliador, foi nomeado *avaliador com foco no resultado da avaliação* e continha as seguintes expectativas sobre as competências do avaliador:

Foco no resultado (57%)

- Tem profundo conhecimento sobre o tema do projeto.
- Emite julgamentos sobre o projeto.
- Garante a comunicação dos resultados.
- Conhece método científico.
- Dá respostas.

O que surge desse perfil é a imagem do profissional que pode ser caracterizado como o *juiz-especialista*, alguém que, além de ser um avaliador, também é um especialista no tema específico do projeto ou programa a ser avaliado. A expectativa do cliente é de que esse profissional emita um julgamento sobre o projeto a partir do seu lugar de especialista.

O segundo perfil foi nomeado *avaliador com foco no processo de avaliação*, agrupou 43% das organizações respondentes e foi composto pelas seguintes expectativas sobre o avaliador:

Foco no processo (43%)

- Envolve as pessoas na discussão da avaliação.
- Constrói instrumentos para levantar informações.
- Descreve como determinados elementos do projeto geram seus resultados.
- Gera espaços de reflexão e aprendizagem.

A imagem apresentada a partir desse perfil seria a do avaliador como um *educador* que gera espaços de reflexão e aprendizagem dos interessados na discussão da avaliação e de seus resultados. Espera-se encontrar nesses profissionais, além do conhecimento técnico em avaliação, capacidade de criar condições para aprendizagem e facilitar tais processos para grupos de pessoas.

A análise das expectativas dos dois grupos revela uma competência comum – que tanto em um perfil como no outro está presente – que é a capacidade do avaliador de, em metodologias de investigação científica, construir e aplicar instrumentos e fazer análises do ponto de vista técnico-científico. Além dessa competência, está presente nos dois perfis a expectativa de o avaliador saber comunicar resultados a diversos públicos interessados.

Esses achados estabelecem um diálogo com as quatro gerações de avaliação apresentadas por Guba e Lincoln (1989). Nesse modelo, apresentado no Quadro 1, os autores constroem uma compreensão sobre o desenvolvimento da avaliação historicamente, da qual também é possível extrair diferentes compreensões sobre o papel do avaliador.

Quadro 1. Descrição das gerações da avaliação

1ª geração medição	2ª geração descrição (ou dos objetivos)	3ª geração julgamento	4ª geração construtivista e responsiva
Desenvolver e aplicar instrumentos de mensuração.	Descrever relações entre pontos fortes e fracos de programas em relação a determinados objetivos.	Atribuir um valor, julgar programas.	Facilitar o diálogo e as negociações entre interessados.

Fonte: Guba e Lincoln (1989).

Pode-se observar que as competências comuns, técnico-científicas, do avaliador identificado na pesquisa com as ONGs situar-se-iam nas primeiras duas gerações de Guba e Lincoln (1989), enquanto o *juiz-especialista* e o *educador* corresponderiam à terceira

e à quarta geração, respectivamente. Poder-se-ia dizer que as competências técnico-científicas são aquelas que compõem a base do papel do avaliador, aquelas competências que são reconhecidas por todos e que não poderiam faltar no currículo do avaliador. Nesse sentido, observa-se que os perfis do *juiz-especialista* e do *educador* apresentam competências que hoje caracterizam abordagens específicas de avaliação presentes no campo.

Na pesquisa com as ONGs, foi feita uma análise relacionando dados sobre as visões e posturas das organizações sobre avaliação e dados sobre as expectativas em relação ao papel do avaliador. Observou-se uma associação entre um grupo de ONGs com a concepção de avaliação como ferramenta de promoção dos projetos e com crença em um avaliador focado no resultado da avaliação. A relação se baseia na visão de que, ao assumir um processo de avaliação, o *avaliador focado no resultado* prioriza a entrega de um produto no fim da avaliação e sua divulgação. A incorporação dos resultados fica a cargo da equipe do projeto.

Por outro lado, houve uma correlação entre a concepção da avaliação como ferramenta estratégica e a crença em um avaliador focado no processo. Em princípio, um *avaliador focado no processo* potencializa a utilização da ferramenta ao compartilhar os saberes e as decisões sobre o processo de avaliação, possibilitando a incorporação de mudanças durante esse processo.

Observa-se então que existe entre os clientes de avaliação um grupo de expectativas de competências básicas comuns de cunho técnico e que as outras competências esperadas do avaliador variam conforme a concepção do próprio cliente sobre avaliação.

Diante desse cenário, o objetivo deste trabalho é apresentar os resultados parciais da pesquisa com os avaliadores, destacando como o perfil e a trajetória desses profissionais respondem a essas expectativas. Também é objetivo deste artigo trazer desafios para o fortalecimento do campo brasileiro de avaliação a partir de toda a discussão.

METODOLOGIA

A primeira etapa da pesquisa “As abordagens e práticas de avaliação de iniciativas sociais no Brasil: a perspectiva dos profissionais que atuam na área” foi o mapeamento de uma rede de profissionais que atuam com avaliação no Brasil, partindo de:

- Indicações de organizações da sociedade civil (ONGs, fundações, instituições filantrópicas etc.) de profissionais que atuaram apoiando-as na realização de processos avaliativos.
- Indicações desses profissionais de outros que atuam em avaliação.
- Indicações entre todos esses profissionais.

Foi identificado um total de 279 profissionais. Desse grupo, 133 responderam a um questionário via Computer Assisted Telephone Interview (CATI) com perguntas sobre perfil, atuação em avaliação e visão sobre o tema. Também foram enviados questionários por *e-mail* como uma alternativa para que os entrevistados pudessem responder quando tivessem tempo. Como resposta à percepção de poucas indicações feitas pelos avaliadores na primeira abordagem, houve mais uma tentativa de retomar os contatos por telefone e solicitar indicações adicionais. Como mostra a Tabela 1, o índice de entrevistas sem indicações teve redução, mas a média de indicações ainda ficou baixa.

O mapeamento permitiu chegar a um conjunto de profissionais reconhecidos como atuantes em avaliação e estabelecer relações entre eles a partir das indicações intragrupo. A esse conjunto, aplicou-se uma *análise de redes sociais*, que permitiu:

- Identificar profissionais reconhecidos na rede como um todo, que, além de terem maior número de indicações, se posicionam em lugares estratégicos da rede, conectando indivíduos e grupos.
- Identificar diferentes subgrupos dentro da rede e profissionais que exercem papel importante articulando internamente esses subgrupos.

Tabela 1. Indicações entre profissionais durante a coleta de informações

	1ª rodada	2ª rodada
Cadastro original	174,0	120,00
Número de respondentes	133,0	37,00
Total de indicações	147,0	58,00
Nenhuma indicação (%)	42,0	11,00
Média de indicações	1,9	1,75
Novos nomes	120,0	54,00

Fonte: Pesquisa Ibope 2011.

A rede de profissionais identificada, certamente, inclina-se aos profissionais que atuam com projetos sociais de ONGs, já que as indicações partiram de um universo de organizações do setor social privado. Dessa forma, pode ter uma representação desproporcional de avaliadores que atuam principalmente nesse segmento do campo. As indicações entre pares, porém, não estabeleciam esse recorte (atuação com ONGs).

A primeira etapa orientou, então, a seleção de profissionais com atuação em avaliação, buscando:

- profissionais reconhecidos pelos seus colegas como referências;
- profissionais que estão situados em diferentes grupos da rede, garantindo heterogeneidade no conjunto.

Até o presente momento, foram realizadas 12 entrevistas presenciais e uma entrevista telefônica, gerando o total de 13 profissionais entrevistados. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas. A entrevista abordou quatro aspectos de cada profissional:

- Sua formação e trajetória profissional no campo da avaliação, assim como pessoas e textos que o influenciaram.
- Sua prática em avaliação de iniciativas sociais, a partir da exposição detalhada de um ou mais casos concretos.
- Sua articulação com outros profissionais que atuam no campo.
- Seu olhar sobre o campo, desafios presentes e oportunidades.

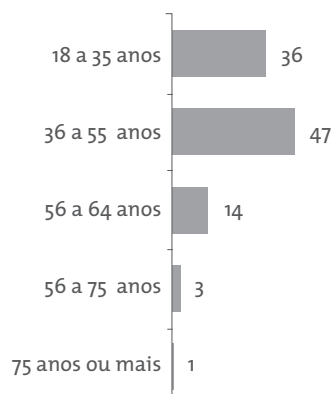
RESULTADOS

Perfil e atuação do profissional de avaliação

Nesta seção, exploram-se as informações levantadas com os profissionais que responderam ao questionário por telefone ou pela *web* e que traçam um perfil geral do profissional que trabalha com avaliação, em relação a idade, gênero e formação.

Os dados da fase quantitativa da pesquisa revelam um perfil do profissional de avaliação com uma média de 42 anos (Figura 1), predominantemente feminino (68%) e com, em média, nove anos de atuação em avaliação.

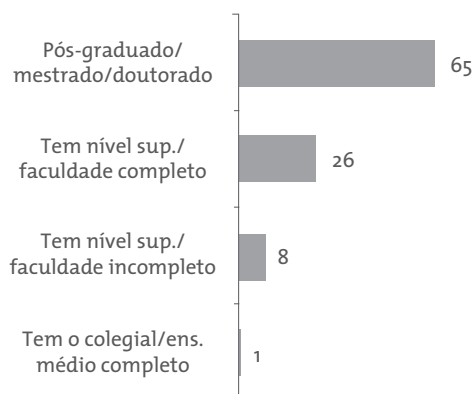
Figura 1. Distribuição da amostra por faixa etária



Fonte: Pesquisa Ibope 2011.

Os dados apresentados na Figura 2 mostram que 99% da amostra ao menos iniciaram a formação superior, confirmando um elevado nível de escolaridade.

Figura 2. Distribuição da amostra por nível de escolaridade



Fonte: Pesquisa Ibope 2011.

Em relação às áreas de formação (Figura 3), nota-se uma grande diversidade, havendo uma boa parte da amostra que até mesmo considerou mais relevante citar a universidade do que a área específica na qual se formou. Há um predomínio nas áreas sociais e educacionais, com a presença significativa, porém, das mais diversas especialidades: desde Pedagogia (11%) até Medicina, Biologia etc. Esses dados indicam que a atuação na área de avaliação parte de um conjunto amplo de formações, não havendo um padrão específico.

Figura 3. Distribuição da amostra por área de formação



Fonte: Pesquisa Ibope 2011.

Para complementar a análise, combinou-se a informação da área de formação com os dados relacionados à área de atuação, como se vê na Figura 4.

Figura 4. Área de atuação em avaliação do profissional



Fonte: Pesquisa Ibope 2011.

Relacionando área de formação com área de atuação em avaliação, observa-se um alinhamento. As principais áreas de formação são Pedagogia, Sociologia/Ciências Sociais, Psicologia/Psicologia Social e Serviço Social, e as principais áreas de atuação são educação e assistência social. Por outro lado, observa-se que uma grande parte dos avaliadores atua “fora” da sua área de formação, o que é evidenciado pelo índice de multiplicidade (atuação em 4,2 áreas para cada avaliador). O avaliador é um profissional que adapta a sua área de atuação conforme a demanda e acaba sendo um profissional versátil, sem especialização em uma área só.

Em relação ao vínculo institucional, 58% dos profissionais trabalham em uma organização que presta serviços de avaliação para terceiros (que podem ser organizações públicas, privadas, ONGs etc.), 45% trabalham em uma organização fazendo avaliação dentro dela e 30% trabalham como autônomos para diversas organizações, evidenciando que uma parcela dos avaliadores atua tanto dentro quanto fora de um ambiente institucional.

Os clientes desse profissional são organizações não governamentais (83%), empresas privadas (49%), organizações públicas (40%), universidades (29%), jornal/revista (8%) e organizações internacionais (3%). Novamente, o índice de multiplicidade 2,2 reforça uma imagem do avaliador diversificada quanto a atuação.

Quando atua em processos de avaliação, o profissional desenvolve uma média de 14,7 atividades dentro daquilo que entende ser avaliação. As atividades mais citadas pelos avaliadores foram análise dos resultados finais, discussão dos resultados com públicos interessados e elaboração de relatório, todos com o envolvimento de 93% dos avaliadores. As atividades que contaram com o menor envolvimento foram estudos acadêmicos (47%), cursos sobre avaliação (41%) e formação de avaliadores (40%). Esse número alto de atividades que contam com o envolvimento do avaliador indica que este é um profissional que desenvolve um processo “artesanal” no qual ele, como especialista, está presente em praticamente todos os momentos do processo.

Em relação à formação em avaliação, somente 51% declararam ter feito algum curso em avaliação de projetos e programas sociais. Entre os cursos mencionados pelos entrevistados, encontram-se cursos formais em universidades, assim como cursos e *workshops* informais promovidos por organizações não governamentais, associações e organizações financiadoras, destacando-se os cursos promovidos pelas organizações mencionados na Tabela 2.

Tabela 2. Indicações de cursos em avaliação feitos pelos profissionais

Instituição de ensino	Número de indicações
Fundação Itaú Social	15
Gife	9
Instituto Fonte	9
USP	7
PUC	6

Fonte: Pesquisa Ibope 2011.

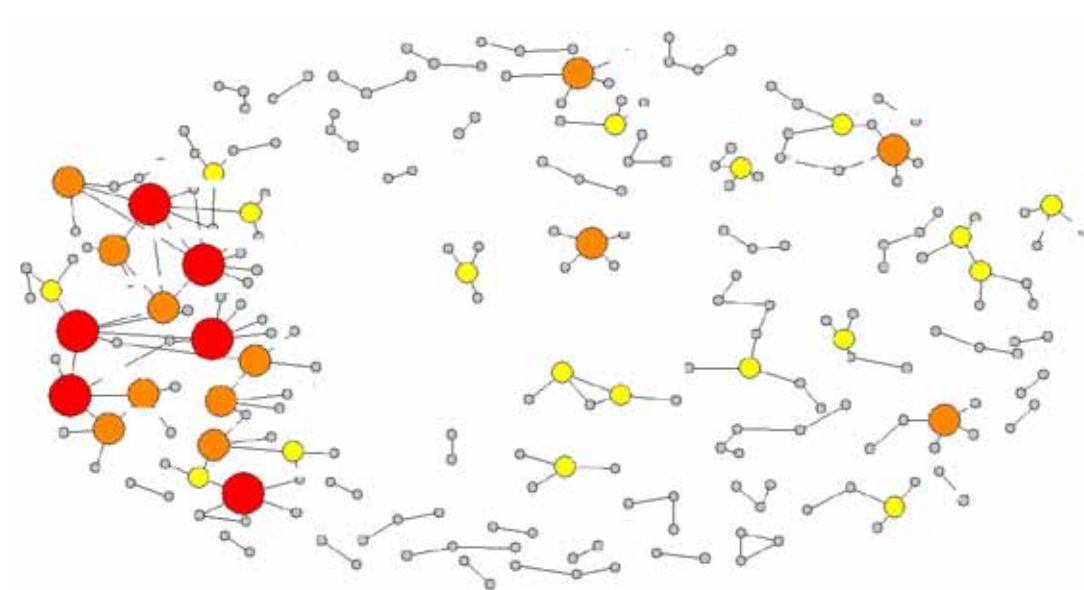
Esses dados indicam um campo de profissionais que aprendem a fazer avaliação a partir de prática e estudos “informais” e também refletem a escassez de formações específicas em avaliação no país.

Revela-se nesta pesquisa que o avaliador é um profissional que responde às demandas do cliente e, assim, acaba tendo uma atuação diversificada em áreas e temas no campo de avaliação. Como resultado, traça-se o perfil de um avaliador versátil que acaba se especializando pouco. Apesar de ter um grau alto de escolaridade, no campo de avaliação ele aprende principalmente por meio da prática e tem pouca formação específica em avaliação. Esses dados dialogam com a imagem de avaliação como uma transdisciplina – uma área de conhecimento transversal que passa *entre, além e através* das disciplinas [Scriven (2003); Heberger, Christie e Alkin (2010)]. Nesse sentido, o avaliador brasileiro se adapta para atuar dentro dessa transdisciplina. Por outro lado, mesmo sendo uma disciplina que serve a outras disciplinas, reconhece-se também que a avaliação como área tem uma existência em si própria. Pode-se perguntar o quanto o perfil de avaliador apresentado responde às competências diversas exigidas pela natureza complexa que tem a atividade de avaliação.

A rede de profissionais e a questão da liderança no campo da avaliação

Por meio da análise de rede realizada a partir das indicações feitas pelas ONGs e pelos próprios profissionais, pode-se ver como esses profissionais se relacionam entre si, o que, por sua vez, revela comportamentos do campo. A Figura 5 mostra uma rede de 279 profissionais que atuam em avaliação no Brasil e suas relações.

Figura 5. A rede de avaliadores no Brasil indicando relações e posições de liderança



Fonte: Pesquisa Ibope 2011.

Os indicadores da rede foram os expostos na Tabela 3.

Tabela 3. Indicadores da rede de profissionais que atuam em avaliação

Dados descritivos da rede	
Tamanho 1 (número de indivíduos, com isolados)	279,00
Tamanho 2 (número de indivíduos, sem isolados)	233,00
Número de vínculos	388,00
Densidade (em %)	1,67
Distância média entre indivíduos (em “passos”)	5,43
Grau mínimo (vínculos por indivíduo)	1,00
Grau máximo (vínculos por indivíduo)	8,00

Fonte: Pesquisa Ibope 2011.

O baixo índice de indicações (média de 1,9 por pessoa na primeira rodada e 1,75 na segunda rodada) resultou em uma rede de baixa densidade, com apenas 1,67% dos vínculos que poderiam existir.

Analizando essa rede, identificou-se a existência de um grupo maior e mais articulado entre si. O resto da rede é composto por diversos grupos periféricos, articulados internamente, mas não com outros grupos. A baixa densidade e a fragmentação indicam uma baixa articulação entre os distintos grupos de profissionais que formam o campo

da avaliação. Essa imagem de uma rede de avaliadores fragmentada é reforçada nas entrevistas em profundidade, nas quais vários entrevistados trazem percepções que se alinham a essa análise.

A análise de redes mostrou que as principais lideranças, compreendidas como as pessoas mais indicadas e as que conectam diferentes grupos, encontram-se dentro do grupo principal da rede. Surgem também lideranças dentro de sub-redes, identificadas pelos profissionais próximos e responsáveis pela articulação interna nesses subgrupos. Estas são lideranças setoriais, de “especialistas” em determinadas abordagens ou temas específicos dentro das sub-redes. A análise das entrevistas qualitativas complementa esses dados, e outro aspecto que surge como determinante para a constituição de uma liderança no campo é seu tempo de atuação em avaliação. Finalmente, outro fator que contribui para o reconhecimento de uma liderança no campo é sua formação em avaliação no exterior, principalmente nos Estados Unidos, além da atuação em iniciativas de formação no campo.

A principal contribuição da análise de rede no aprofundamento da compreensão sobre o avaliador e sua atuação é o reconhecimento de que, apesar da pouca formalidade do campo da avaliação no Brasil, há um número grande de profissionais que atuam dentro dele, certamente maior do que o levantado nesta pesquisa. De qualquer maneira, a rede indica um baixo nível de interação entre os profissionais e ainda é preciso aprofundar a compreensão sobre o significado desse padrão. Porém, o reconhecimento de lideranças e referências dentro da rede contribui para a identificação de um campo profissional e de abordagens existentes dentro dele.

Trajetórias profissionais – os dados qualitativos

As entrevistas qualitativas buscaram uma compreensão mais profunda sobre as trajetórias dos profissionais reconhecidos como referências no campo, representando regiões e abordagens diversas, identificados em posições diferentes de liderança na rede (liderança global, local e por prestígio). Além disso, as entrevistas buscaram identificar como a trajetória de cada profissional contribuiu para a construção do seu papel e das suas competências como avaliador.

As análises dessa fase da pesquisa encontram-se em curso e, portanto, as considerações nesta seção são parciais e ainda deverão ser aprofundadas. Mesmo assim, já trazem contribuições para o avanço na compreensão sobre o avaliador e seu campo de atuação.

Analisando os fatores que influenciaram os profissionais a ingressarem no campo da avaliação, pode-se observar que muitos deles reconhecem a origem do interesse em avaliação em alguma experiência prática de pesquisa acadêmica. Em boa parte dos casos, os entrevistados mantiveram ou ainda mantêm uma atuação na academia na sua trajetória profissional, seja como professor, seja como pesquisador. As experiências em pesquisa são reconhecidas como formadoras da base de competências de um avaliador. Em alguns casos, os profissionais desenvolvem práticas de pesquisa e de avaliação no mesmo ambiente, com as mesmas equipes, fazendo pouca distinção entre avaliação e pesquisa.

Também se pode identificar nesse grupo de avaliadores a presença de experiências nas suas trajetórias como gestores de iniciativas sociais ou públicas fazendo avaliação dentro da própria organização. Nesses casos, a construção de competências em avaliação aconteceu estimulada pelas necessidades da organização e também pelas oportunidades de capacitação oferecidas por organizações financiadoras – em muitos casos as agências de cooperação internacional, que, na década de 1980, já começaram a levar o tema para as ONGs apoiadas. Em vários casos, os avaliadores continuam atuando tanto como gestores de organizações quanto como avaliadores, reforçando a imagem do avaliador que atua em muitos ambientes e também em processos diversos, dentro e fora de organizações, e não atuando exclusivamente com avaliação. De fato, nas entrevistas, poucos profissionais se identificaram como exclusivamente avaliador, preferindo se identificar como educador, facilitador, consultor etc.

A totalidade dos entrevistados relata “militância social e política” ou interesse em questões sociais de modo geral. A “militância” ou a sensibilidade a questões sociais – por exemplo, a desigualdade econômica – teve efeito motivador na escolha da atuação em avaliação no campo social. Ao analisar as práticas atuais desses avaliadores, pode-se também reconhecer a continuidade da “militância” em certas áreas ou temas – por exemplo, educação – enquanto outros se reconhecem “militando” dentro do próprio campo da avaliação. Esse avaliador “militante” se reconhece na promoção do fortalecimento do campo de avaliação por meio de produção e disseminação de conhecimento sobre avaliação, construção de oportunidades de formação e aprendizagem e atuação em rede.

Além de reconhecer esses três fatores como influências para o ingresso no campo profissional de avaliação, há também o reconhecimento de que a experiência dentro desses três campos contribui para o desenvolvimento de competências complementares de um avaliador. Nesse sentido, compreende-se que o tripé *academia-gestão-sensibili-*

dade social compõe o conjunto de competências que formam um avaliador atualmente. Essas competências abarcam aspectos técnicos, rigor metodológico, conhecimento sobre o setor social e suas dinâmicas, motivação e identificação com a área de atuação. Ou, como foi comentado por um dos entrevistados: “Precisa ter uma cabeça multidimensional para fazer avaliação!”. A Figura 6 sintetiza as competências que formam um profissional no campo da avaliação de iniciativas sociais.

Figura 6. Competências que formam um profissional no campo da avaliação



Fonte: Pesquisa Ibope 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS – OS DESAFIOS PARA O CAMPO

A análise dos dados da primeira etapa da pesquisa, assim como as entrevistas em profundidade, permite enxergar alguns desafios para o desenvolvimento do campo da avaliação que, ainda preliminarmente, foram expostos neste artigo.

A primeira consideração em relação aos desafios que se apresentam para o campo de avaliação no Brasil refere-se à sua imagem pouco clara sobre o que marca sua identidade assim como suas diferenças internas. Ou seja, há pouco conhecimento e pouca clareza sobre as diferentes abordagens de avaliação que compõem o campo e sobre o que as unifica em um mesmo campo. Na entrevista quantitativa, por exemplo, a pergunta para os avaliadores sobre abordagens ou métodos preferidos para trabalhar gerou um conjunto muito heterogêneo de classificações e uma dispersão grande dos dados, o que indicou a ausência de um marco conceitual comum para “categorizar” essas abordagens. As entrevistas em profundidade apontam para o mesmo aspecto: o profundo conhecimento sobre a própria prática, mas pouco sobre o campo de maneira geral. Por outro lado, os entrevistados apontam para um aspecto equivalente do ponto

de vista da qualidade da demanda. Relatam que, atualmente, os clientes das avaliações chegam com sua demanda pouco madura, conhecem de forma limitada as opções existentes quanto a abordagens e métodos e suas consequências e quais seriam as escolhas que melhor se ajustariam a suas necessidades. Com isso, torna-se importante na atuação do profissional sua capacidade de ajudar o próprio cliente a esclarecer sua demanda. Essa situação gera algumas perguntas para os profissionais de avaliação:

- Como são apresentadas as propostas de avaliação pelos profissionais que atuam no campo?
- Em que medida esses profissionais ajudam o cliente a compreender a sua própria demanda de avaliação?
- Até que ponto os avaliadores assumem o papel de esclarecer possibilidades e opções de abordagens e métodos para os clientes? Como orientam e facilitam a escolha do cliente?

Uma maior consciência entre os avaliadores sobre as abordagens de avaliação e suas características contribui para amadurecimento e qualificação tanto das demandas quanto das ofertas no campo de avaliação. Antes de tudo, parece ser necessário reconhecer que existe um campo no qual existem várias abordagens, e, dependendo da demanda, algumas respostas serão mais adequadas do que outras.

Uma das respostas ao desafio apresentado, e em si própria um desafio para o campo, é a questão de formação em avaliação. Como já mencionado, a análise das trajetórias dos profissionais entrevistados e os dados quantitativos revelam uma grande heterogeneidade de formações. Ao mesmo tempo em que houve um reconhecimento da importância da "multidimensionalidade" entre as competências essenciais para um avaliador, a formação nas diversas áreas de conhecimento de forma dispersa não garante o estudo e o amadurecimento em relação a questões que colocam a avaliação também como uma disciplina específica, como: sua história, sua ética, discussões sobre meta-avaliação e a qualidade das avaliações de maneira geral, e, especialmente, não permite conhecer e comparar diferentes abordagens e suas premissas epistemológicas. O que se vê, de forma geral, é a presença de muitos profissionais que se formaram em técnicas de investigação em uma ou outra área, mas que têm um olhar ainda pouco abrangente sobre a avaliação.

A articulação e a colaboração entre profissionais que atuam no campo social são colocadas pelos avaliadores como um grande desafio. Praticamente todos os entrevistados declararam ter pouco espaço de articulação e colaboração entre profissionais que atuam

com avaliação para além um círculo restrito e apontaram como desafio de desenvolvimento do campo um avanço nesse sentido. As práticas de supervisão e de meta-avaliação com os pares ainda são pouco frequentes, o que dificulta a crítica, a aprendizagem e a própria produção de conhecimento sobre a avaliação como campo disciplinar.

Relacionada ao ponto anterior, entrevistados apontam para a baixa difusão de conhecimento sobre avaliação como uma disciplina. Reconhece-se a baixa frequência de escrita dos profissionais, apesar de a maioria ter algum vínculo com a academia, e o pouco investimento na construção do campo da avaliação em relação a publicações e outros mecanismos formais de articulação e troca de conhecimento. Atualmente, reconhecem-se três iniciativas mais fortes de difusão: a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação e a Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, que têm focado principalmente a troca entre profissionais que atuam no setor público; a atuação da Fundação Itaú Social na promoção de cursos e seminários sobre Avaliação Econômica de Projetos Sociais; e a parceria entre a Fundação Itaú Social e Instituto Fonte para fortalecimento da avaliação, que realiza encontros, assim como pesquisas sobre o campo. Essas iniciativas, porém, são reconhecidas como representativas de setores e grupos específicos.

Pode-se concluir esta discussão reconhecendo que o campo brasileiro de avaliação ainda é um campo jovem, em um momento de expansão, com muitos profissionais já atuando e outros tantos entrando. Cresce a importância atribuída à prática de avaliação na área social, e consequentemente, a atenção e consciência sobre a importância da qualidade e competência dos profissionais desse campo. Portanto, é um momento de grande potencial e de possibilidade de aprofundar e fortalecer, assim como de construir o novo. Espera-se que um maior investimento por parte de profissionais, organizações, associações e universidades em iniciativas de formação em avaliação, pesquisa e produção de conhecimento e a articulação entre avaliadores possam contribuir para a qualificação das práticas de avaliação dos avaliadores e de seus clientes, e consequentemente, para o fortalecimento do campo de avaliação.

REFERÊNCIAS

- ALKIN, M. C. (Ed.). *Evaluation roots: tracing theorist's views and influences*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.
- _____. *Evaluation roots*. 2.ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2012.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. *Fourth Generation Evaluation*. Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage, 1989. p. 21-48.

HEBERGER, A. E.; CHRISTIE, C. A.; ALKIN, M. C. A Bibliometric Analysis of the Academia Influences of and on Evaluation Theorists' Published Works. *American Journal of Evaluation*, 31, 1, p. 24-42, 2010.

SCRIVEN, M. Evaluation in the new millenium: The transdisciplinary view.
In: DONALDSON, S. I.; SCRIVEN, M. (Eds.) *Evaluating social programs and problems: visions for the new millenium*. Mahwah, NJ: Erlbaum, 2003. p. 19-42.

Mapeamento das ações de monitoramento e avaliação dos programas de desenvolvimento social para comunidades negras quilombolas

*Lucélia Luiz Pereira
Karen Santana de Almeida Vieira
Priscilla Maia de Andrade
Raylane Barbosa de Souza
Bruno Wagner Sampaio de Oliveira**

*Respectivamente, docente do Departamento de Serviço Social Universidade de Brasília (lucelia@unb.br); docente do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília; docente do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília; estudante e bolsista de iniciação científica da Universidade de Brasília; e estudante e bolsista de iniciação científica da Universidade de Brasília.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo realizar levantamento dos programas, nas áreas de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar, voltados às comunidades quilombolas, bem como analisar, com base no enfoque étnico-racial, as estratégias e iniciativas de avaliação e monitoramento desses programas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Foi utilizada metodologia qualitativa composta por levantamento bibliográfico, mapeamento dos programas com recorte étnico-racial e levantamento das iniciativas para avaliar e monitorar tais programas. Destacam-se algumas delas, como: cofinanciamento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e capacitação de gestores na área; aperfeiçoamento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com identificação de comunidades quilombolas e indígenas; alterações na gestão de condicionalidades; priorização de beneficiários quilombolas (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, distribuição de alimentos e apoio a projetos de segurança alimentar e nutricional). No que se refere à avaliação, foram realizadas nove avaliações do Programa Bolsa Família (PBF), quatro do PAA, três do Programa Cisternas, duas do Programa Apoio a Comunidades Quilombolas, uma do Programa de Distribuição de Alimentos, duas pesquisas do Paif e a chamada nutricional. Destaca-se ainda a existência da MI Social como ferramenta de monitoramento, apesar de esta não dispor de muitos indicadores que permitam visualizar as intervenções voltadas às comunidades quilombolas.

Palavras-chave: quilombolas; assistência social; transferência de renda e segurança alimentar; monitoramento e avaliação

ABSTRACT

The present study aims to conduct a survey of programs in the areas of social assistance, income transfers and food security towards quilombolas communities, as well as analyze, from an ethno-racial approach, strategies and initiatives for evaluation and monitoring of these programs by the Ministry of Social Development and Against Hunger (MDS). We used a qualitative methodology consisting of literature, mapping the programs with ethnic-racial and survey initiatives to assess and monitor such programs. We highlight some initiatives such as co-financing of the Family Protection and Full Services Protection (PAIF) and training of managers in the area, improving the identification of CadÚnico with quilombolas and indigenous communities, changes in management conditions;

prioritization of quilombolas beneficiaries (Food Acquisition Program (PAA), food distribution and food security and nutrition support projects). Regarding the evaluation, there were 9 reviews of Family support program (Programa Bolsa Família/PBF), 4 of the PAA, 3 from Cisterns Program, 2 from the quilombolas Communities Program Support, one from the Food Distribution Program, 2 PAIF surveys and a Nutrition public call. Note also the existence of MI Social as monitoring tool, despite having reduced indicators tracing the interventions aimed at quilombolas communities.

Keywords: quilombolas; social assistance; income transfer and food security; monitoring and evaluation

INTRODUÇÃO

No Brasil, a desigualdade social, particularmente, os altos níveis de concentração de renda, é fator fundamental para explicar a magnitude da pobreza. Esta é também marcada pela heterogeneidade, sendo influenciada por fatores ligados ao sexo, à posição na família, ao ciclo de vida, à idade, à raça ou etnia, determinando formas diferenciadas de vivenciar a pobreza e suas possibilidades de superação. Assim, por não se constituir em um problema de minorias, é fundamental incluir a dimensão racial e de gênero nas políticas sociais, especialmente naquelas voltadas ao desenvolvimento social e combate à pobreza e exclusão social.

Ainda são recentes as iniciativas do Estado que buscam contemplar a especificidade da população negra nas políticas públicas por meio de seus programas e ações. No entanto, o governo vem fazendo um esforço para reconhecer que, entre a parcela da população brasileira menos assistida, existem grupos que apresentam particularidades étnico-raciais e culturais que demandam atenção específica; dentre esses grupos, destacam-se as comunidades tradicionais, especialmente as comunidades quilombolas. Pesquisas demonstram que muitas comunidades quilombolas vivem em situação de vulnerabilidade e pobreza, com presença de desnutrição e elevada mortalidade infantil, necessitando de intervenção do poder público para a promoção da melhoria da qualidade de vida.

A implementação de políticas de desenvolvimento social para promoção do bem-estar social dessas populações é um desafio devido a fatores culturais, sociais e econômicos. No entanto, algumas iniciativas governamentais vêm sendo formuladas para enfrentar o conjunto das desigualdades que envolvem os grupos específicos, tendo como objetivo reduzir desigualdades e ampliar a justiça social.

Em nome disso, o presente artigo tem como objetivo apresentar resultados de levantamento dos programas de desenvolvimento social voltados às comunidades quilombolas executados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Os programas compõem as áreas de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar. O trabalho busca também analisar em que medida as estratégias e iniciativas de avaliação e monitoramento de tais programas contemplam o recorte étnico-racial.

O artigo está estruturado de forma a garantir uma breve discussão sobre políticas universais/focalizadas, apresentação e descrição dos programas por área e, por fim, discussão sobre estratégias de avaliação e monitoramento por meio de indicadores com recorte étnico-racial.

PERCURSO METODOLÓGICO

Na realização deste trabalho foi empregada a metodologia qualitativa consubstanciada nas seguintes etapas: (1) realização de levantamento bibliográfico sobre as categorias-chave do trabalho, como avaliação, monitoramento, indicadores e políticas públicas específicas; (2) levantamento e identificação dos programas e ações do MDS voltados às comunidades quilombolas nas áreas de segurança alimentar, transferência de renda e assistência social; e (3) mapeamento de iniciativas do MDS para avaliar e monitorar os programas com recorte étnico-racial que contemplam comunidades quilombolas. A investigação é importante para verificar as ferramentas utilizadas para o aprimoramento e garantia da eficácia, efetividade e eficiência dos programas e ações voltados para a população negra.

Para a coleta de informações, foram adotados como estratégias o levantamento documental e análise de publicações de avaliações realizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS) e a pesquisa no *site* oficial do MDS e de seus parceiros governamentais.

Em relação ao mapeamento de programas e ações com recorte étnico-racial para comunidades quilombolas, é importante esclarecer que, para o levantamento, a definição e a seleção dos programas/ações apresentados, optou-se por adotar um parâmetro mais amplo de o que poderia ser considerado uma política com recorte étnico-racial ou que contemple as necessidades da população negra quilombola.

Sendo assim, este trabalho contempla distintos graus/níveis de recorte; ou seja, pode estar explicitado no objetivo da ação, no público-alvo prioritário, na definição das metas, no título do programa/ação, nas diretrizes contendo acesso diferenciado aos equipamentos sociais etc. Em nome disso, a intenção é a de fornecer uma visão mais abrangente dos programas. No entanto, é fundamental que haja estratégias e construção de dados desagregados como instrumento de monitoramento da implementação desses programas e ações para analisar o potencial efetivo que têm de produzir impacto positivo na redução das desigualdades raciais no país.

POLÍTICAS PÚBLICAS E RECORTE ÉTNICO-RACIAL

A implementação de políticas sociais para a população negra se configura como possibilidade para o exercício da cidadania e para a consolidação de um Estado democrático. No entanto, a execução de programas de desenvolvimento social como estratégia para combater a pobreza e as desigualdades sociais exige que tais iniciativas sejam in-

corporadas como componente estratégico das políticas públicas do governo. Além disso, o desenvolvimento de tais políticas não deve estar alheio às formas e manifestações das desigualdades de raça existentes na sociedade brasileira. Pelo contrário, deve incorporar tais dimensões no processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das ações.

O processo de produção e reprodução das desigualdades raciais é um fenômeno complexo, envolvendo elementos históricos da supremacia branca, juntamente com tese da democracia racial no Brasil. Dessa forma, “discutir políticas e instrumentos de combate à desigualdade racial implica debater um conjunto variado de fenômenos que estão na base desse processo” [Jaccoud (2008, p. 134)], podendo ser destacados o racismo, a discriminação racial, o preconceito. A combinação desses elementos perpetua a situação de desigualdade e cria obstáculos ao desenvolvimento social da população negra brasileira.

Jaccoud (2008, p. 138) afirma que:

a crescente presença do tema das desigualdades raciais no país é facilmente constatável não apenas como tema de debate público e acadêmico, mas como objeto de preocupação governamental, em torno do qual têm se constituído iniciativas. Esse movimento nasce da crescente convicção de que, para a construção de uma efetiva democracia racial, é necessária uma intervenção pública que atue no combate à discriminação e racismo.

Desse modo, a inserção da questão racial como pauta necessária nas políticas de desenvolvimento social traz avanços, desdobramentos e compromissos do Estado. Por isso, destaca-se a importância do fortalecimento da abordagem da promoção da igualdade racial nas áreas de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar. Percebe-se a necessidade de trabalhar a transversalização da igualdade na perspectiva da interseccionalidade das dimensões de gênero e raça nessas áreas. Sob tal perspectiva, as políticas públicas devem ser apreendidas como ações estratégicas, construídas de forma articulada e integrada, com o objetivo de garantir a igualdade na implementação, monitoramento e desenho da legislação, das políticas e dos programas, com a finalidade de garantir o pleno exercício dos direitos de cidadania.

No Brasil, os cidadãos convivem com desigualdades sociais que se multiplicam e que se materializam em discriminações de determinados grupos. As relações sociais estão perpassadas por desvantagens econômicas que historicamente são combinadas com questões de gênero, raça/etnia, idade etc. [Theodoro e Jaccoud (2005)].

Os indicadores sociais mostram que os negros têm maiores desvantagens sociais. Assim, o ideal é que o poder público realize uma combinação entre políticas públicas universais e políticas específicas. Ou seja, com incorporação pelos órgãos governamentais de enfoques específicos às políticas universais e de políticas focalizadas com o intuito de restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais, a que, apesar de legalmente pertencerem a todos e todas, somente alguns grupos têm acesso. Nesse aspecto, as políticas afirmativas e/ou políticas específicas, como as cotas e outras, são estratégias para ampliar a universalidade das políticas públicas.

Vários indicadores relativos às condições de vida da população brasileira apontam os negros como o segmento mais afetado pela pobreza e pela indigência, necessitando, portanto, de ações na área de desenvolvimento social que levem em consideração essas diferenças. Tais diferenças podem se sobressair quando destacamos as comunidades negras rurais, sobretudo comunidades quilombolas, que, de acordo com a definição legal, são “grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” [Brasil (2003)].

Dessa forma, na próxima seção deste trabalho, serão apresentados os principais programas e ações de desenvolvimento social que vêm sendo implementados pelo MDS com o objetivo de inserir a população quilombola, além de apontar de que forma as ações de avaliação e monitoramento de tais políticas contemplam o recorte étnico-racial em seus indicadores.

Avaliação e monitoramento de programas com recorte étnico-racial

A necessidade do desenvolvimento de ações de avaliação e monitoramento vem sendo cada vez mais reconhecida por órgãos públicos, universidades e demais instituições como uma ferramenta importante para o acompanhamento e análise da implementação e execução dos programas governamentais. Tal reconhecimento advém do fato de que avaliar e monitorar permite a obtenção de informações para subsidiar o gerenciamento e a tomada de decisão, bem como contribui para o aprimoramento, eficiência, eficácia e efetividade das políticas sociais e para o exercício do controle social.

No decorrer das últimas décadas, sobretudo a partir da década de 1990, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas no Brasil vêm emergindo como ferramenta estratégica pri-

vilegiada para uma gestão de qualidade, indutora de melhor *performance* das intervenções públicas, capazes estas de contribuir efetivamente para o bem-estar social.

Vale dizer que esse consenso, embora bem situado no plano do discurso, não vem produzindo a apropriação dos processos de avaliação como ferramentas de gestão, e frequentemente a tendência é apresentá-lo como um dever, ou até mesmo como uma ameaça, imposto pelo governo federal ou por organismos financiadores internacionais [Ruas (2005)].

No que diz respeito aos indicadores, podem ser definidos, como aponta o autor Paulo Jannuzzi como “um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” [Jannuzzi (2004)]. O autor ainda ressalta que os indicadores são uma representação simplificada da realidade e que, quanto mais específico o aspecto de interesse e quanto mais confiáveis e precisas forem as informações utilizadas para mensuração do indicador, mais fidedigno ele será. Isso porque os indicadores sociais constituem elos entre os modelos explicativos da Teoria Social e evidência empírica dos fenômenos sociais observados [Jannuzzi (2009)].

Os indicadores, em todas as suas variações, podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais. Na negociação das prioridades sociais, os indicadores sociais podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção.

Em relação à questão étnico-racial é importante destacar que o atendimento das necessidades e especificidades da população negra, especialmente das comunidades quilombolas, depende da formulação cuidadosa de indicadores diversificados e qualitativos que permitam maior organização e disponibilização dos dados, de forma a perceber em que medida os resultados dos programas e ações contemplam também esse público.

LEVANTAMENTO DE PROGRAMAS/AÇÕES DO MDS QUE CONTEMPLAM AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Esta seção é composta por uma breve descrição dos programas e ações com recorte étnico-racial. Para melhor organização, os resultados serão divididos em três áreas: assistência social, transferência de renda e segurança alimentar.

Assistência social

A política de assistência social, sob a ótica da proteção social básica estabelecida no Sistema Único de Assistência Social (Suas), busca por meio do Programa de Atenção Integral à Família (Paif) nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) implementar ações que atendam também às comunidades quilombolas e indígenas. Para tal, o Paif organiza sua intervenção nos territórios a partir de três linhas de atuação: a acolhida, a vigilância social e a proteção proativa.

Dessa forma, o Programa Proteção Social Básica, executado pelo MDS, é parte integrante do objetivo do governo de promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, da perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando o seu caráter democrático e a descentralização.

O programa tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O público-alvo são famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e/ou risco social decorrente de pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade, fragilização de vínculos de pertencimento social decorrente de discriminação étnica, de gênero, da orientação sexual, de deficiência, entre outros fatores.

Visando atender às comunidades quilombolas, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) cofinancia o Paif em municípios que se propuseram atender, preferencialmente, a indígenas e quilombolas em seus territórios e inseriu na capacitação de gestores da assistência social texto complementar intitulado “O MDS e os povos e comunidades tradicionais”, que foi utilizado na “Capacitação de Conselheiros de Assistência Social”.

Transferência de renda

Pelo fato de ser o elevadíssimo grau de concentração de renda e de riqueza uma das características marcantes da economia brasileira, a implantação da garantia de uma renda mínima – a transferência de recursos em dinheiro para pessoas ou famílias que não alcançam determinado patamar de renda – é um dos instrumentos fundamentais para combater a extrema pobreza existente no Brasil.

Entre os programas que visam ao combate à pobreza, destaque principal deve ser dado ao Programa Transferência de Renda com Condiionalidades – Bolsa Família (PBF),

que é parte integrante do objetivo do governo de promover a inclusão social e a redução das desigualdades. O PBF tem como objetivo contribuir para a redução da fome, da pobreza, da desigualdade e de outras formas de privação vividas pelas famílias mais excluídas, considerando três dimensões: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência de renda diretamente às famílias pobres e extremamente pobres; a contribuição para a redução da pobreza da geração seguinte, por meio do reforço do direito de acesso aos serviços de saúde e de educação, com o cumprimento das condicionais nessas áreas; e a articulação de ações complementares, de forma a desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias.

A execução do PBF é de responsabilidade do MDS, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). A seleção dos beneficiários é realizada com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais. O Cadastro Único é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. Dessa forma, o público-alvo do programa é representado por famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

Os valores dos benefícios pagos pelo Bolsa Família são definidos com base na renda mensal da família por pessoa e no número de crianças e adolescentes até 17 anos, podendo variar entre R\$ 32 a R\$ 242. O PBF tem quatro tipos de benefícios: o Básico, o Variável, o Variável Vinculado ao Adolescente e o Variável de Caráter Extraordinário.¹

Destaca-se o fato de que o benefício é pago preferencialmente às mulheres sendo, portanto, as responsáveis principais pela titularidade do cartão. O PBF recomenda o repasse dos recursos para as mulheres por entender que são elas que assumem o papel de cuidadoras e responsáveis pelas condições de bem-estar dos membros da família com maior frequência e continuidade, o que, além de outros fatores, dificulta o acesso ao mercado de trabalho, tornando-as mais vulneráveis socioeconomicamente.

Quanto à identificação e seleção do público-alvo, foram empreendidas algumas iniciativas de aperfeiçoamento do Cadastro Único com a implementação de um novo formulário. Destaca-se que a nova versão do formulário tem novos campos específicos de identificação étnico-racial, incluindo, além do quesito raça/cor, um campo específico para que as famílias tenham a possibilidade de se autodeclarar como quilombola e

¹ O Benefício Básico, de R\$ 70, é pago às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 70 por pessoa, mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens. O Benefício Variável, de R\$ 32, é pago às famílias pobres, com renda mensal de até R\$ 140 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 96. O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 38, é pago a todas as famílias do programa que tenham adolescentes de 16 ou 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 76. O Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) é pago às famílias nos casos em que a migração dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família cause perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso.

identificar a que comunidade quilombola ou indígena pertence, identificando o povo e a reserva indígena. Dessa forma, o cadastro já permite a desagregação dos dados por famílias quilombolas e indígenas.

Com base na Portaria GM/MDS 321, de 29 de setembro de 2008, e com vistas a atender às especificidades das comunidades e povos tradicionais, a Senarc estabeleceu a possibilidade de promover alterações na aplicação das normas e procedimentos relativos à gestão de condicionalidades de saúde e educação para esse público. Além disso, destaca-se que a mesma portaria estabelece que as famílias quilombolas, indígenas e em situação de trabalho infantil que atendem aos critérios de renda são prioritárias tanto para a inclusão no Cadastro Único quanto para a seleção de benefícios sociais, por exemplo, o PBF.

Segurança alimentar

No que diz respeito à segurança alimentar, nos últimos anos vem sendo largamente discutida a importância dessa política com vistas a assegurar que todos os brasileiros e brasileiras tenham acesso aos alimentos básicos necessários para a vida cotidiana. Parcela significativa de brasileiros não tem alimentos suficientes para uma alimentação saudável, apesar de o Brasil ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo. Problemas tais como fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, consumo de alimentos prejudiciais à saúde, alimentos com preços abusivos e imposição de padrões alimentares que não respeitam a diversidade cultural podem provocar situações de insegurança alimentar.

A segurança alimentar é definida pela garantia do

direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis [Brasil (2006b, p. 4)].

Por ser uma ação complexa e multifacetada, é importante destacar que a garantia da segurança alimentar de forma eficaz e permanente depende de um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos. Requer o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em diferentes setores ou áreas de ação. Fatores como acesso desigual a bens e serviços públicos, assim como desigualdades econômicas, de gênero e étnico/raciais são determinantes para provocar situações de

insegurança alimentar. Em nome disso, fazem-se necessários o planejamento e a formulação de políticas públicas que tenham como objetivo alcançar a equidade econômica.

Considerando que o acesso à alimentação é um direito de todos os cidadãos e que é obrigação legal do Estado atuar por meio de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional para garantir o acesso das famílias ao alimento, o MDS executa o Programa Acesso à Alimentação. Destaca-se a execução de quatro ações importantes no âmbito do programa que objetivam reduzir a insegurança alimentar. Ressalta-se que as três primeiras ações têm recorte específico para a população negra no seu público no aspecto de priorização do atendimento às demandas; dessa forma, somente a ação de Construção de Cisternas não destaca especificamente o atendimento prioritário às famílias negras.

A ação Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar tem por finalidade garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, por meio da distribuição de produtos alimentícios, adquiridos de agricultores familiares enquadrados no Pronaf, às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e aos programas socioassistenciais locais.

Para tal, são realizadas a aquisição de alimentos de agricultores familiares enquadrados no Pronaf e a distribuição de alimentos a populações em condição de insegurança alimentar e nutricional. A ação propicia a execução das modalidades: Compra Direta, Compra com Doação Simultânea, Programa de Incentivo à Produção e Consumo do Leite e Formação de Estoques Estratégicos de Alimentos. É implementada por meio de convênio, acordo ou ajuste com empresa pública, autarquias, estados, Distrito Federal ou municípios.

Além de editais públicos para estados e municípios, o MDS repassa recurso para a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) operar o PAA. Nesse caso, cooperativas e associações podem acessar o recurso diretamente, desde que estejam regularizadas. O MDS afirma que os povos e comunidades tradicionais, nas modalidades do PAA operacionalizadas via Conab, têm preferência na análise dos projetos e inclusão.

A segunda ação, no âmbito do Programa Acesso à Alimentação, é a de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos. Tem por finalidade combater a insegurança alimentar e nutricional por meio do acesso gratuito a cestas de alimentos. O público-alvo da ação são as comunidades indígenas, comunidades quilombolas e de terreiros, trabalhadores rurais acampados que aguardam o programa de reforma agrária, famílias atingidas pela construção de barragens e municípios em estado de

emergência e/ou calamidade pública (reconhecidas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil) que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Por fim, destaque deve ser dado à ação de Apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais, que tem por finalidade promover a segurança alimentar e nutricional dos povos e comunidades tradicionais, por meio do apoio a projetos voltados para o abastecimento, produção de alimentos, capacitação, assistência técnica e geração de renda, associados à preservação e recuperação ambiental e ao uso sustentável dos recursos naturais dos territórios dos povos e comunidades tradicionais.

Dessa forma, presta apoio, acompanhamento e avaliação do desenvolvimento de projetos oriundos de povos e comunidades tradicionais que contemplem a produção de alimentos e o artesanato, o agroextrativismo e outras atividades, com a adoção de práticas produtivas sustentáveis que mantenham e revitalizem os conhecimentos tradicionais e que promovam a articulação e o fortalecimento das comunidades, respeitadas a autonomia e a diversidade sociocultural dos diferentes povos e comunidades.

Ressalta-se a importância da ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, que tem por finalidade universalizar as condições de acesso adequado à água potável das populações rurais de baixa renda no semiárido por meio do armazenamento de água em cisternas. Dessa forma, visa apoiar, capacitar e mobilizar famílias rurais de baixa renda para a construção de cisternas familiares para captação de água da chuva, representando uma solução de acesso a recursos hídricos para a população rural que sofre com os efeitos das secas prolongadas no semiárido brasileiro.

O público-alvo do programa é composto por famílias de baixa renda da zona rural de municípios do semiárido brasileiro, incluindo famílias quilombolas, que não disponham de fonte de água ou meio suficientemente adequado de armazená-la para o suprimento das suas necessidades. Elas devem estar dentro dos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, do governo federal. No âmbito do Programa Brasil Quilombola, que abrange ações de diversos ministérios, o MDS estabeleceu metas de atendimento aos quilombolas no Programa Cisternas e no Programa de Aquisição de Alimentos.

Garantir a inclusão social e a segurança alimentar, dessa forma, depende não só da implementação de políticas públicas voltadas às necessidades do público-alvo das políticas, mas também da construção de ferramentas de monitoramento e avaliação que permitam verificar se a execução dos programas e ações tem o alcance desejado.

ESTRATÉGIAS/INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS E AÇÕES

Avaliações realizadas

Foi utilizado como base para realização deste levantamento as avaliações realizadas pela Sagi/MDS no período de 2005 a 2010 e disponibilizadas em publicações da referida secretaria. O Quadro 1 demonstra os resultados do mapeamento.

Quadro 1. Levantamento de avaliações dos programas e ações com recorte étnico-racial para comunidades quilombolas

Área	Programa	Nome da avaliação
Transferência de renda	Programa Bolsa Família	1. Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família
		2. Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família
Segurança alimentar	Programa Aquisição de Alimentos	3. O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público
		4. Pesquisa de percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família sobre condições de segurança alimentar e nutricional
	Programa de Apoio às Comunidades Quilombolas	5. Estudo sobre a importância das transferências do Programa Bolsa Família na renda municipal
		6. Estudo sobre controle e fiscalização do Programa Bolsa Família
		7. Avaliação do impacto epidemiológico e social do Programa Bolsa Família em município baiano
		8. Avaliação da implementação do Programa Bolsa Família (BFI)
		9. Pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família: segunda rodada (AIBF II)
		1. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA-Região Nordeste
		2. Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos locais nas regiões Nordeste e Sul do Brasil
		3. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA Leite. Estudo sobre os beneficiários do PAA Leite: produtores e consumidores
		4. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos – modalidade Leite
		1. Pesquisa de avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos
		2. Avaliação diagnóstica: acesso das comunidades quilombolas aos programas do MDS

Continua

Continuação

Área	Programa	Nome da avaliação
Segurança alimentar	Programa Cisternas	1. Avaliação ambiental da <i>performance</i> do Programa Cisternas do MDS em parceria com a Articulação no Semiárido (ASA): Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA) 2. Avaliação de impacto social e dos processos de seleção e capacitação do Programa Cisternas do MDS/PIMC-ASA 3. Avaliação da sustentabilidade do Programa Cisternas em parceria com a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA)
	Programa de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos em Situação de Insegurança Alimentar	Avaliação do Programa de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos em Situação de Insegurança Alimentar
Assistência social	Programa de Atenção Integral à Família	1. Estudos quali-quantitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família 2. Pesquisa qualitativa sobre metodologias de trabalho social com famílias no âmbito do Serviço de Atenção Integral à Família
Gerais – diagnóstico	-	Chamada nutricional para crianças menores de cinco anos de idade residentes em comunidades quilombolas

Fonte: Elaboração própria.

A execução de programas com recorte para a comunidade quilombola, bem como a avaliação e o monitoramento dessas ações demonstram o esforço do MDS no combate à pobreza e na promoção da segurança alimentar das famílias em condições de vulnerabilidade social. Destacamos, no entanto, algumas questões específicas aos programas e/ou ações que podem ser aprimoradas no aspecto de melhor adequação à realidade das comunidades quilombolas.

Uma questão fundamental a ser destacada é a necessidade de visibilizar o atendimento às comunidades quilombolas na implementação dos programas e também de que os resultados das avaliações sejam desagregados como estratégia de acompanhamento das ações, verificando em que medida atendem às especificidades desse grupo.

Em relação à transferência de renda, o Programa Bolsa Família vem se expandindo gerando efeitos relevantes; no entanto, destaca-se a importância de ampliar as ações de sensibilização e capacitação dos gestores municipais para o preenchimento dos formulários do Cadastro Único, tendo em vista que o preenchimento para a identi-

ificação das famílias requer capacitação específica, visando à marcação dos campos necessários à correta identificação das famílias quilombolas. Tal ação é fundamental, já que a inscrição das famílias é requisito fundamental não só para seleção e inscrição no PBF, mas para o acesso a outros programas sociais que utilizam a base de dados com critérios para a seleção.

Ressalta-se ainda a necessidade de levantamento nacional sobre quantidade e localização das comunidades quilombolas no Brasil, pois sabe-se que a localização geográfica é fator crucial para ampliação do Cadastro Único e consequente inserção das famílias no conjunto dos programas sociais do governo federal.

No Programa Proteção Social Básica, o recorte para a população negra, mais especificamente as comunidades quilombolas, é realizado por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras). Com o objetivo de promover o acesso das comunidades quilombolas aos serviços, programas e projetos desenvolvidos no Cras, o MDS cofinancia o Programa de Atenção Integral à Família (Paif) em municípios que se propuserem a atender, preferencialmente, a esse segmento populacional em seus territórios. No caso dos Cras que atendam a famílias quilombolas, o MDS chama atenção para a necessidade de considerar a organização cultural e as expectativas quanto à proteção social.

Como estratégias para o aprimoramento das ações de proteção social básica destaca-se a necessidade de implantação de infraestrutura adequada à realidade sociocultural e às demandas das comunidades quilombolas. É importante também a elaboração de documentos sobre a política de assistência social em linguagem acessível para a população. Outra estratégia fundamental é a sensibilização dos gestores da política sobre a necessidade de capacitação de toda a equipe envolvida no atendimento socioassistencial de forma a combater preconceitos e discriminações no atendimento às necessidades das comunidades quilombolas. Além disso, é fundamental a sensibilização dos gestores municipais para solicitação do cofinanciamento do governo federal em todos os municípios onde existe população quilombola.

No que diz respeito à ação de distribuição de cestas de alimentos, é importante destacar que o governo federal avançou no aspecto de atender a grupos específicos/comunidades tradicionais com o fornecimento de alimentos. A necessidade do atendimento específico é advinda da condição social de muitas famílias pertencentes à essas comunidades, mas também se baseia na distância entre as comunidades e mercados locais e agências bancárias, dificultando a compra de alimentos. Tais características se apresentam de forma mais clara entre as comunidades quilombolas e indígenas.

Associado ao desenvolvimento da ação, no entanto, o governo deve enfrentar ainda vários obstáculos para que a implementação da ação seja aprimorada e contribua para a segurança alimentar do público-alvo. Destaca-se como desafio a elaboração de estratégias mais eficientes para viabilizar o transporte das cestas das unidades armazenadoras até as famílias beneficiárias. Outro desafio que se apresenta é a necessidade de viabilizar uma composição de cesta de alimentos diferenciada, de forma que os produtos distribuídos sejam adequados às especificidades dos públicos beneficiários e à diversidade de hábitos alimentares.

Por fim, destaca-se a importância do aumento dos recursos destinados à ação tendo em vista a necessidade de ampliar o número de cestas de alimentos entregues às famílias quilombolas atendidas.

Estratégias de monitoramento

Na realização do mapeamento de indicadores de programas e ações do MDS para comunidades quilombolas foi utilizada a Matriz de Informação Social (MI Social), que “é uma ferramenta computacional que utiliza indicadores para o monitoramento das ações do MDS disponibilizando os resultados obtidos a todos os interessados, gestores e sociedade em geral” [Brasil (2006a)]. A MI Social permite a visualização de dados dos programas sociais, incluindo sobre comunidades quilombolas, além de dados sobre população urbana e rural, prefeituras e dados socioeconômicos dos municípios. Foi realizada busca de indicadores nos seguintes instrumentos da MI Social: Dici-Vip, Atlas Social, Relatórios de Informações Sociais, Tabelas Sociais e MI-Vetor.

Destaca-se que a MI Social foi desenvolvida pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi/MDS), sendo um instrumento importante de acompanhamento da implementação dos programas, uma vez que permite monitorar as ações por meio de dados e indicadores sociais dispostos em formato de gráficos, mapas e fichas. No Quadro 2, expõe-se o resultado do levantamento.

As estratégias adotadas pela Sagi/MDS para realizar o monitoramento dos programas e ações voltados ou que atendem a comunidades quilombolas são muito importantes para garantir informações sobre como estão sendo implementadas tais ações e também para apontar prioridades governamentais que possibilitem a adoção de formatos de intervenções que levem em consideração a diversidade e a pluralidade existentes no país, incluindo as comunidades quilombolas.

Quadro 2. Levantamento de indicadores para monitoramento de programas e ações que têm recorte étnico-racial para comunidades quilombolas – MI Social

Área	Programa	Indicadores com recorte
Segurança alimentar	Programa Aquisição de Alimentos	Número de agricultores beneficiários da Compra Direta Local da Agricultura Familiar (por público-alvo) Número de produtores beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos – Leite Número de famílias atendidas pelo Programa de Aquisição de Alimentos – Leite
	Programa Cisternas	-
	Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	Número de cestas distribuídas a famílias de quilombolas pelo programa, no local e período de referência
Transferência de renda	PBF	Estimativa de famílias quilombolas Famílias quilombolas cadastradas Famílias quilombolas cadastradas com renda <i>per capita</i> mensal de até meio salário mínimo Famílias quilombolas beneficiárias do Programa Bolsa Família Cadastramento e concessão do benefício do PBF para famílias quilombolas
Assistência social	Proteção Social Básica	Taxa de cobertura de Cras para famílias quilombolas em situação de vulnerabilidade social e econômica Presença de comunidades tradicionais em seu território nos municípios

Fonte: Elaboração própria.

O monitoramento se caracteriza pela utilização de estratégias destinadas a realizar o acompanhamento de uma política, programa ou projeto, de modo a identificar vantagens e pontos frágeis na sua execução, a fim de efetuar ajustes e correções necessários à maximização dos seus resultados e impactos [Ruas (2005)].

Assim, para aprimorar os sistemas de monitoramento sobre a execução de programas, incluindo para comunidades quilombolas e outros grupos específicos, é oportuno desenvolver indicadores que incorporem variáveis sensíveis às características dessas populações. Os indicadores deverão ser capazes de mensurar o impacto das ações sobre a realidade de comunidades negras, quilombolas, indígenas, de terreiro etc. A inclusão dessas variáveis e indicadores ainda possibilitam que as informações sejam sistematizadas de forma a serem utilizadas posteriormente no desenho de novas políticas, que contemplem a diversidade racial.

Destaca-se que o levantamento de indicadores realizado e disposto no Quadro 2 demonstra um esforço do governo em realizar o monitoramento dos programas implementados; no entanto, percebe-se a necessidade de avanços no que diz respeito à adoção de indicadores adequados e que captem a realidade das comunidades quilombolas. As três áreas, segurança alimentar, transferência de renda e assistência social, adotam somente indicadores quantitativos para o monitoramento de seus programas. Além disso, apesar de as comunidades quilombolas estarem entre o público beneficiário das ações, poucos são os indicadores que são desagregados de forma a visibilizar de que forma o programa atende a essa população específica.

A área de segurança alimentar detém a maior quantidade de programas que atendem ou são voltados especificamente às comunidades quilombolas; no entanto, são insuficientes os indicadores adotados para mensurar os resultados e impactos das ações para esse público.

A área de transferência de renda é a que tem o maior número de indicadores voltados ao acompanhamento das ações, havendo maior desagregação das informações. No caso dos programas da área de assistência social, o número de indicadores específicos é reduzido, apesar de o Censo Suas ter uma questão referente aos grupos específicos a que o município atende com ações de geração de emprego e renda, formação, qualificação e capacitação.

Assim, no caso dos programas de assistência social, o monitoramento e a avaliação devem subsidiar informações, permitindo perceber se, de fato, tem havido uma readequação dos princípios da política que orientam o marco regulatório do Suas, dando-lhe maior objetividade na busca de superação dos entraves jurídicos, orçamentários e operacionais que impedem a realização dos objetivos dos programas. Tal enfoque é fundamental na garantia de um modelo de gestão que preserve a igualdade de oportunidade para garantir direitos sociais e acesso à rede de proteção social em todo o Brasil, incluindo para comunidades quilombolas.

Dessa forma, percebe-se a necessidade de que nas três áreas sejam formulados mais indicadores que contribuam para o aperfeiçoamento dos dados e permitam um melhor diagnóstico da situação das comunidades quilombolas, trazendo subsídios para um adequado planejamento de intervenções, com consequente melhoria das ações específicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, sumariamente, foram demonstrados os programas e ações voltados ou que atendem a comunidades quilombolas, além de mapear as estratégias que vêm sendo construídas para avaliar e monitorar tais iniciativas. O trabalho mostrou que o MDS vem fazendo o esforço de criar uma sistemática de avaliação e monitoramento das políticas de desenvolvimento social nas áreas de segurança alimentar, transferência de renda e assistência social.

No entanto, tal esforço ainda não abarca de forma suficiente a formulação cuidadosa de indicadores diversificados e sensíveis que contemplem as populações específicas e que permitam maior organização e disponibilização dos dados necessários ao aprimoramento dos programas, de forma a atender adequadamente às comunidades quilombolas.

Vale ressaltar que existe entre os vários grupos específicos uma diversidade de situações e contextos que estabelecem desafios que implicam a necessidade de uma permanente capacidade de avaliação e monitoramento para que as políticas sejam implementadas da forma mais adequada, contribuindo para planejamento, desenho e implementação de programas, serviços e ações.

Em nome disso, dada a importância do monitoramento como instrumento de gestão e avaliação, torna-se fundamental que tais iniciativas sejam permanentes e também que mais propostas de monitoramento sejam elaboradas, uma vez que tais ações permitem a redução de erros e garantem o uso racional, pelos gestores, dos recursos dispendidos nos programas e ações formulados.

É, portanto, por meio da implementação de programas que incorporem a dimensão racial e de permanente avaliação e monitoramento das ações, a fim de qualificá-las, que o governo federal poderá enfrentar o desafio de eliminar a secular desigualdade étnica e racial que, no Brasil, afetou vários grupos, em especial a população quilombola.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da União*, 8 dez. 1993.

_____. Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 4, 21 nov. 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). *Norma Operacional Básica* (NOB/Suas). Brasília: MDS, 2005a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate*, n. 13 (2010). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005b. 240 p.; 28 cm.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos. *Matriz de Informação Social: manual do usuário*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2006a.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Lei 11.346*, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. 2006b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 5. Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS. Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 9, Políticas Sociais e Chamada Nutricional Quilombola: estudos sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças. Brasília, DF, 2008.

CUNHA, J. V. Q. (Org.). *Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS*. Brasília, DF: MDS/Sagi, 2007.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2004.

_____. *Indicadores socioeconômicos na gestão pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: Capes: UAB, 2009.

RUAS, M. G. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias. *Apostila ENAP – Curso de Aperfeiçoamento em Avaliação de Programas Sociais*. Brasília, 2005.

THEODORO, M.; JACCOUD, L. Raça e educação: os limites das políticas universalistas. In: SANTOS, S. A. (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo na Américas*. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília, 2005.

A avaliação de políticas públicas: discussão teórica e a prática na área de saúde em Diadema e São Bernardo do Campo

Marcos Vinicius Pó
Juliana Fabron Marin Marin
*Artur Bento Botarelli**

* Respectivamente, professor da área de políticas públicas na Universidade Federal do ABC; estudante do bacharelado em políticas públicas da Universidade Federal do ABC; e estudante do bacharelado em economia da Universidade Federal do ABC.

RESUMO

A avaliação, parte do ciclo de políticas públicas, desperta crescente interesse na academia e na administração pública. Contudo, notamos a falta de estudos empíricos sobre seu uso e apropriação pelos agentes públicos, lacuna que a presente pesquisa pretende ajudar a eliminar. O objetivo deste artigo é analisar os sistemas de avaliação de políticas públicas e de seus usos. A parte teórica será complementada pela verificação empírica do uso de sistemas avaliativos na área de saúde nos municípios de São Bernardo do Campo e Diadema. Notamos que a saúde já dispõe de alguns sistemas avaliativos estabelecidos e que os gestores públicos têm envidado esforços para ampliar o seu uso na tomada de decisões, mas o processo ainda esbarra em obstáculos institucionais. Há evidências de que os conselhos de saúde, ainda que de maneira pouco sistematizada, desempenham papel relevante no processo.

Palavras-chave: avaliação; saúde; municípios; administração pública; gestão

ABSTRACT

Evaluation, as part of the public policy cycle, is subject of an increasing interest both in academy and in public administration practice, although we notice the necessity of more empirical studies on the use of evaluation by the public officers. This paper intends to contribute to diminish this gap by an empirical analysis on the use of evaluation on health policies on the municipalities of São Bernardo do Campo and Diadema. We realized that the health area has already some established and mature evaluation systems and that the public officers have made efforts to enhance the use of evaluations in the decision-making process, but they still have to overcome institutional barriers. There is evidence that the health councils have a significant role in this process, albeit not systematically.

Keywords: evaluation; health; municipality; public administration; management

INTRODUÇÃO

A avaliação é parte do chamado ciclo de políticas públicas, sendo considerado fundamental para o aperfeiçoamento das ações governamentais e políticas públicas.

Ao verificarmos a produção acadêmica e técnica sobre a avaliação, podemos, a *grosso modo*, definir duas linhas principais de estudo. Uma delas é focada na discussão crítica e teórica da avaliação e em seus impactos políticos, assim como nas imposições sobre os processos avaliativos oriundas de financiadores. Nesse campo, temos autores, como Ala-Harja e Helgason (2000), Faria (2005), Martins (2007), Trevisan e Van Bellen (2008) e Alvim, Castro e Zioni (2010), que enfatizam os desafios institucionais e políticos para a implementação da avaliação e para o desenvolvimento de sistemas confiáveis de monitoramento, assim como discutem os potenciais e limites dos procedimentos avaliativos para o processo político, tais como a supervalorização daquilo que se pode medir e o uso tendencioso dos resultados por parte de agentes públicos.

Uma segunda abordagem trata mais da busca de ferramentas, técnicas e padrões para superar as limitações e dificuldades da avaliação, com um enfoque mais prático. Podem ser citados como exemplo autores como Roche (2000), Jannuzzi (2005), Worthen, Sandres e Fitzpatrick (2004) e grupos de *practicioners* como a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (<http://redebrasileirademea.ning.com>), enfatizando a construção de referenciais e conceitos comuns às abordagens de avaliação e monitoramento, bem como a busca da padronização de métodos e procedimentos.

Verificamos, contudo, que apesar dos esforços de grupo de pesquisa e autores, ainda existe a necessidade de um aprofundamento teórico e metodológico sobre a avaliação [Faria (2005)]. Isso vale tanto para a definição de ferramentas avaliativas que captem os eventuais múltiplos objetivos e efeitos das políticas públicas como para captação dos processos políticos e sociais que se refletem nas ferramentas, no uso e na apropriação dos resultados da avaliação.

O presente trabalho se encaixa nessa lacuna, tendo como objetivo trazer elementos empíricos ao debate sobre as maneiras como os agentes públicos e sociais lidam com os processos avaliativos e de como eles se apropriam de seus resultados para orientar a ação pública. Para atender a esse objetivo, o trabalho faz uma análise do debate sobre o campo da avaliação de políticas públicas e levanta dados empíricos sobre o uso da avaliação na área da saúde nos municípios de São Bernardo do Campo e Diadema. A saúde foi escolhida por sua relevância social e pelo fato de termos verificado que, historicamente, o setor se valeu de processos avaliativos, resultando em indicadores que são pactuados entre os diversos entes federativos (Pacto pela Saúde).

O trabalho está estruturado da seguinte forma. Inicialmente, é feita uma breve discussão sobre as abordagens teóricas da avaliação de programas e políticas públicas, enfatizando-se a área da saúde e os aspectos relacionados à sua utilização ou que possam afetá-la. A seguir, tratamos a metodologia utilizada na pesquisa e os resultados verificados. Por fim, apontamos algumas conclusões e sugestões de pontos a serem trabalhados por pesquisas posteriores.

A AVALIAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos sobre políticas públicas, ou seja, sobre “o governo em ação”, não são novos na ciência política, tendo ganhado destaque a partir da emergência de programas de bem-estar social, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, e, posteriormente, com as necessidades de ajustes fiscais e reformulação desses programas nos anos 1970 e 1980 [McCool (1995)].

O termo “política pública” abarca um conjunto de processos que são denominados por “ciclo de política pública” (*policy cycle*). Esse ciclo envolve cinco fases – ainda que muitas vezes elas ocorram de forma superposta e não cronologicamente – que são: construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação [Souza (2006)].

A avaliação, como parte integrante do chamado ciclo de políticas públicas, tem despertado um crescente interesse tanto em termos acadêmicos como pelos atores e *stakeholders* da administração pública, além de ser parte integrante dos projetos de instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, cada vez mais utilizados em projetos sociais apoiados por empresas e fundações [Martins (2007)].

Antes de prosseguirmos, é necessário estabelecer uma distinção entre avaliação e monitoramento. A avaliação pode ser definida como uma apreciação sistemática e objetiva visando determinar a relevância, a concretização dos objetivos, a eficiência, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade de uma ação. Por outro lado, o monitoramento se constitui em uma ação contínua e sistemática de recolha de dados específicos para proporcionar informações gerenciais sobre uma intervenção [MFAF (2007)]. Ambos devem proporcionar informações críveis e úteis, permitindo a incorporação das lições aprendidas na tomada de decisão e nos desdobramentos da ação. Com isso em mente,

esclarecemos que, para a finalidade do presente estudo, ambos serão tratados como se fossem sinônimos, sob a terminologia avaliação.

Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles podem fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Ela pode aumentar a eficiência e a eficácia do setor público, fortalecendo a base para as atividades de iniciativa pública ao servir de base para a formulação de novas políticas, ou seja, ter uma função bastante gerencialista.

Contudo, as avaliações podem ter muitas outras utilidades e impactos em relação às políticas públicas. Nesse sentido, Faria (2005) aponta que a avaliação pode ter quatro diferentes funções. A primeira é a *instrumental*, que consiste na visão clássica e gerencial de que a avaliação deve identificar aspectos a serem aperfeiçoados ou corrigidos, visando orientar os próximos passos de um programa ou política pública. Outra função é a *conceitual*, em que o processo avaliativo mostra-se também uma maneira dos envolvidos (técnicos, receptores, grupos etc.) aprofundarem a sua compreensão sobre aquela política pública, sua abrangência e lógica operacional. Uma terceira função, apontada pelo autor, é a de *instrumento de persuasão*, em que os resultados – e o próprio processo – de avaliação se colocam como ferramentas para mobilizar apoios ou reforçar a posição dos tomadores de decisão em processos políticos e negociais. Por fim, as avaliações podem ter também o papel de *esclarecimento*, buscando a difusão da informação sobre os resultados para angariar apoio de coalizões e de formadores de opinião, assim como para chamar a atenção para aspectos pouco destacados da ação de um programa ou política pública, ou até como resposta a críticas.

Cabe ressaltar que essas quatro funções da avaliação podem caminhar juntas e, na prática, normalmente o fazem.

Trevisan e Van Bellen (2008) nos lembram de que o objetivo final da avaliação deve ser sempre o público, ou a sociedade civil, na divulgação de resultados e na criação de debates. Os autores apontam, assim, que a avaliação pode ser perigosa para o governo, uma vez que, em caso de resultados negativos, ela pode causar constrangimentos e atrair críticas, desestimulando a utilização de processos avaliativos ou, pelo menos, a sua divulgação.

A avaliação abrange outros fatores relevantes a serem considerados em sua aplicação e que podem afetar a forma como ela é utilizada. Um deles é a tempestividade da avaliação, que é possível de ocorrer no meio do período de intervenção, no fim da ação ou até alguns anos depois, quando o impacto da avaliação pode afetar o uso do processo e

seus resultados. Além disso, devemos mencionar que as avaliações podem ser politicamente sensíveis, já que os resultados das políticas públicas são utilizados como moeda eleitoral pelos representantes políticos, tanto da situação quanto da oposição, além de eventualmente servir para projetar gestores na arena eletiva.

Faria (2005) aponta também algumas dificuldades para o uso dos resultados da avaliação, tais como:

- ausência de uma cultura institucional no sentido de utilizar os resultados dos processos de avaliação para mudar os programas em curso;
- o resultado da avaliação pode gerar questionamentos sobre a política, colocando em xeque a sua viabilidade, eficácia e, portanto, a própria ação governamental;
- a interpretação dos resultados obtidos pela avaliação pode ser questionada, minando-se a validade do processo de avaliação e, portanto, o seu uso;
- troca de pessoal, com prioridades diferentes daquela que os antecessores tinham em relação ao processo de avaliação;
- a inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização podem impedir a adoção das recomendações feitas pelo processo avaliativo.

Ou seja, apesar da discussão do gerencialismo, pouco se conhece sobre como a avaliação e os indicadores de políticas públicas são internalizados nos processos da administração pública. Além disso, os resultados de avaliações podem ser – e certamente serão – utilizados pelos atores políticos na competição eleitoral e mesmo nas disputas de poder entre agentes burocráticos e políticos. É de fundamental importância, portanto, analisar como os seus resultados se inserem no jogo político, aspecto que o presente estudo pretende contemplar.

METODOLOGIA DA PESQUISA

Para atender aos objetivos do trabalho, estudamos a utilização e apropriação dos resultados de avaliações na área da saúde em dois municípios da grande São Paulo.

Foram escolhidos os municípios de Diadema (SP) e de São Bernardo do Campo (SP). A seleção se deu tanto pela possibilidade de acesso aos gestores e à informação como pela possibilidade de comparação entre as ações de um município que passou por uma mudança recente na coalizão governante (São Bernardo) e outro onde a coalizão tem se mantido nos últimos mandatos (Diadema). Serão levantadas informações públicas sobre os sistemas de avaliação existentes no âm-

bito municipal nas páginas de internet do município e da secretaria municipal, nos relatórios da administração, assim como nas páginas da secretaria estadual e do Ministério da Saúde. Essas informações serão complementadas com entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pela área de avaliação e monitoramento de ambos os municípios.

A área de saúde foi escolhida por dois motivos principais. Primeiramente, pela sua importância e destaque social. Em segundo lugar, porque vimos que a discussão sobre a avaliação na área antecede grande parte do debate sobre a avaliação de políticas públicas [Akerman e Nadanovsky (1992); Silva e Formigli (1994)], mas, mesmo nessa literatura, notamos que a discussão se volta mais à metodologia que ao uso da avaliação. Akerman e Nadanovsky (1992) e Silva e Formigli (1994) se encaixariam no que Faria (2005) classificou como trabalhos normativos que ignoram o caráter político da avaliação de políticas públicas. Silva e Formigli (1994) chegam a reconhecer a dificuldade do uso da avaliação em suas conclusões finais, mas não discutem o tema profundamente.

A verificação do uso de indicadores se deu em duas etapas. Inicialmente, realizamos um mapeamento das informações disponíveis nos sistemas federais, estaduais e municipais de saúde, de forma entender como se dá a produção informacional na área. A seguir verificamos com gestores municipais das secretarias de saúde sobre como se dá a utilização dessas informações pelos profissionais e gestores de saúde, assim como pela sociedade, seja por meio dos conselhos ou por outras formas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Mapeamento dos sistemas de informação na área de saúde

A área da saúde dispõe de uma série de indicadores e processos que são, inclusive, pactuados entre os diversos entes federativos.

Um exemplo é a Rede Interagencial de Informação para a Saúde (Ripsa), que busca enfrentar o desafio de melhor aproveitar esses indicadores de saúde na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) [Ripsa (2008)]. Uma das publicações da Ripsa é o banco de dados Indicadores e Dados Básicos para a Saúde no Brasil (IDB), que tem como objetivos promover a utilização das informações disponíveis para auxiliar a gestão do SUS e contribuir para a sistematização de dados e informações referentes à saúde nos países das regiões das Américas.

Já no âmbito do Ministério da Saúde, pesquisando seu *website* e publicações, verificamos evidências dos seguintes sistemas de dados:

- Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM);
- Sistema de Informações de Nascidos Vivos (Sinasc);
- Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinam);
- Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH/SUS);
- Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (SIA/SUS);
- Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES);
- Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunização (SI-PNI);
- Sistema de Informação de Vigilância Epidemiológica da Malária (Sivep – Malária);
- Sistema de Informações para Gestão de Trabalhos em Saúde;
- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops);
- Sistema de Informações de Beneficiários (SIB);
- Sistema Único de Benefícios da Previdência Social (SUB);
- Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS);
- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi);
- Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

O Ministério da Saúde ainda utiliza indicadores e informações produzidas em outros órgãos, como pesquisas, inquéritos e censos do IBGE, por exemplo o censo demográfico, a contagem da população, as estatísticas do Registro Civil, as estimativas e projeções, o Sistema de Contas Nacionais, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a pesquisa sobre Assistência Médico-Sanitária (AMS), a pesquisa de orçamentos familiares e a pesquisa mensal de emprego.

Para a produção da matriz de dados também são utilizados outros censos e pesquisas pontuais realizados por instituições ligadas ao próprio ministério.

Outro exemplo de avaliação é o proporcionado pelo Pacto pela Saúde, criado em 2006 e disponibilizado no Sisacto (<http://portalweb04.saude.gov.br/sisacto>), que busca diminuir a fragmentação dos indicadores e ações de saúde espalhadas pelos três níveis federativos.

Uma das responsabilidades provenientes do Pacto é a de monitoramento das políticas adotadas, para análise da sua eficiência, eficácia e efetividade no SUS. A partir da análise de dados de anos anteriores, são traçadas metas com o intuito de promover uma

melhoria na saúde desses municípios. Além dessas metas, são estabelecidos objetivos referentes às responsabilidades gerais da gestão do SUS, entre elas estão responsabilidade em planejamento e programação e responsabilidades na regulação, controle, avaliação e auditoria, cujo propósito é promover um índice de alimentação regular da base de dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).

Entrevistas com os gestores municipais

Em ambos os municípios, realizamos entrevistas semiestruturadas com os gestores municipais da área de saúde, visando compreender com mais profundidade como se dava o uso da avaliação nos serviços locais.

São Bernardo do Campo

Na entrevista realizada com o diretor de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde de São Bernardo do Campo, explicitamos o nosso objetivo, isto é, obter informações sobre o sistema de avaliação e monitoramento existente nessa região. Pedimos que ele fizesse uma explicação sobre o funcionamento do sistema.

Segundo o Diretor de Gestão, a Secretaria de Saúde tem como uma de suas metas reorganizar e implementar essa área de informação e uma reorganização do processo de gestão do SUS em nível local. Para isso, foi criado um departamento de apoio à gestão, no qual existem quatro divisões: planejamento, regulação, assistência farmacêutica, divisão de educação permanente e gestão participativa.

A secretaria se apoia em quatro pilares para o planejamento e para atingir a necessidade da população. São estes: territorialização, apoio matricial, linha de cuidado e curso de especialização para gerentes das unidades de saúde e para técnicos das Secretarias de Saúde de vários departamentos.

A secretaria desenvolveu três linhas de cuidado prioritárias, com base em questões que atingem mais a população: hipertensão, diabetes e questão maternal e infantil.

No que tange ao planejamento da saúde, há diversos instrumentos que devem ser respeitados e seguidos pela Secretaria de Saúde: Plano Municipal de Saúde, programa anual, relatório anual, prestação de contas para o Conselho Municipal de Saúde e audiência pública na Câmara dos Vereadores.

Quando se inicia uma gestão, o novo gestor tem a responsabilidade de elaborar o Plano Municipal de Saúde, que é válido por quatro anos. Esse plano foi elabora-

do baseando-se no Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo), na realização da Sexta Conferência Municipal de Saúde e por meio da aprovação do Conselho Municipal de Saúde.

Para que haja um controle das ações adotadas pela secretaria, deve haver: uma programação anual, na qual anualmente são definidas as prioridades de investimentos, como a reforma de algumas unidades; obrigação de fazerem relatório anual de gestão, constando o que está previsto quanto a orçamento, o que foi executado efetivamente e, com o recurso financeiro, quais foram as ações desenvolvidas e os indicadores atingidos; e trimestralmente deve haver prestação de contas para o Conselho Municipal de Saúde e audiência pública na Câmara dos Vereadores.

Para a realização da avaliação e do monitoramento das políticas, as secretarias se baseiam em indicadores que são estabelecidos pelo Ministério da Saúde. Segundo o diretor de Gestão da Secretaria de Saúde de São Bernardo do Campo, são muitos os indicadores estabelecidos, não havendo, portanto, a necessidade de criação de outros indicadores. E, entre esses, são selecionados aqueles pelos quais devem ser traçadas prioridades, estabelecendo-se não apenas uma análise quantitativa, mas também qualitativa.

Visando à discussão das decisões que devem ser tomadas pela secretaria e dos resultados obtidos, ocorre, uma vez ao mês, a gestão participativa, com participação efetiva dos gerentes da unidade de saúde reunidos em colegiado. Além disso, em todas as segundas-feiras, os diretores de departamento se reúnem com o gabinete para que possam, efetivamente, fazer o planejamento, ter uma pauta do que vão fazer – em curto, médio ou longo prazo – e dos fatos que têm ocorrido. Dessa forma procura-se criar uma cultura de monitoramento de avaliação entre os responsáveis pelas unidades de saúde, mas muitos gestores ainda resistem e apresentam objeções a essa lógica mais gerencial.

Todas as informações obtidas devem ser incorporadas ao sistema de informações. O sistema de informação de atenção básica era feito de forma centralizada e, atualmente, tem ocorrido uma descentralização da competência para as unidades básicas de saúde. Para que essas unidades possam alimentar o sistema de informações, elas têm sofrido um processo de informatização da rede, pois muitas unidades não tinham computadores suficientes ou rede constituída.

Diadema

Na entrevista realizada em Diadema, seguimos a mesma linha utilizada na entrevista de São Bernardo do Campo, deixando explícito o nosso objetivo. Foi entrevistada uma

representante da Secretaria de Saúde do município, que era a responsável pelo desenvolvimento e implementação de um sistema de informações na área.

Segundo ela, no SUS estão definidos os instrumentos utilizados de planejamento e avaliação. O SUS é um sistema cujas prioridades são pactuadas pelas três esferas de governo. Os municípios e os estados, por meio de representações, discutem sobre quais devem ser as prioridades, definindo metas que acabarão por ser pactuadas. Esse processo é acompanhado e referendado nos conselhos de saúde. O Plano Municipal de Saúde, por exemplo, passa pelo Conselho Municipal de Saúde, bem como o relatório de gestão, antes de ser enviado para a Secretaria de Saúde do estado.

O SUS preconiza que o município tenha um Plano Municipal de Saúde, plano este que deve vigorar nos quatro anos de governo. Além do plano, os municípios devem fazer anualmente a sua programação, alinhando-a com prioridades pactuadas nacionalmente, e acompanhando a sua execução. No fim do ano, devem ser entregues relatórios que tratem da execução da programação, constando sua intensidade, ou seja, se a execução foi integral ou parcialmente realizada.

Além da construção da programação e dos relatórios, é uma exigência legal que as secretarias municipais trimestralmente apresentem seu trabalho na Câmara dos Vereadores, em audiência pública. Nessa audiência, são apresentados resultados do que foi produzido e do quanto foi gasto.

Existe uma recomendação para que todas as unidades básicas de saúde tenham conselhos, visando a um controle social desde a unidade básica até o município e o estado. Entretanto, não são todas as unidades que dispõem deles. Uma das prioridades é a capacitação de conselheiros, assim como dos técnicos, gestores e gerentes das secretarias.

No que concerne à avaliação, esses conselheiros apresentam um questionamento cotidiano, pois eles frequentam os serviços de saúde, então fazem as suas próprias avaliações e questionam as bases. Questionam, por exemplo, o modo como se dá o atendimento em determinado serviço ou a falta de algum profissional. O Conselho de Diadema – segundo a funcionária da secretaria – é bastante ativo, pois pressiona e cobra os técnicos e a secretaria sobre os resultados obtidos.

Para que a secretaria pudesse adequar as decisões tomadas à realidade de Diadema, além dos indicadores nacionais, foram criados os seus próprios indicadores. No começo de 2009, foi elaborado o Plano Municipal da Saúde e as prioridades estabelecidas foram levadas à Conferência Municipal de Saúde, que ocorre de quatro em quatro anos.

As propostas foram submetidas à conferência para ratificação. O plano de Diadema foi feito em concordância com o que hoje é colocado nacionalmente em termo de diretrizes, somando-se, também, prioridades locais. No fim de 2009, foi feito o primeiro relatório de gestão desse mandato da secretaria. Ao se analisarem as prioridades, objetivos das prioridades e metas, apesar de o número de indicadores não ser pequeno, estes não eram satisfatórios.

Tornou-se uma das prioridades a construção de colegiados, compostos pela secretaria, pelo assistente da secretaria e pelos coordenadores de área. Entre os membros desse colegiado, alguns foram escolhidos para fazer uma análise e revisão dos indicadores que eram trabalhados e pensar não apenas em painel de indicadores, mas também em como fazer o acompanhamento desse painel.

O painel criado abrange 66 indicadores, e para cada indicador definiu-se: para que ele serve, como deve ser calculado, qual é a área responsável pela apresentação do indicador e com que periodicidade deve ser apresentado. A ideia é que haja monitoramento, portanto, definiu-se qual a periodicidade de cada indicador. Esse painel já foi utilizado para avaliação do ano de 2010.

A avaliação nem sempre é positiva, o que faz com que nem sempre os sujeitos a recebam bem. Mas o necessário é que, ao mesmo tempo em que eles sentem-se incomodados, sintam-se motivados a tentar melhorar aquele resultado.

A representante entende que hoje o SUS tem muitas informações que já estão no sistema, suficientes para fazer bons monitoramentos e boas análises. Mas as informações sobre avaliação e monitoramento ainda não são disponibilizadas para o público via internet, pois a secretaria ainda não dispõe de ferramentas para isso.

Embora o conselho possua computadores com acesso à internet, há necessidade de maiores investimentos nesse setor, para que o controle social se torne mais fácil e efetivo.

OBSERVAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Por meio do levantamento de informações disponíveis nos *sites* das prefeituras, secretarias e governos estadual e federal, assim como em entrevistas com os gestores, verificamos que há ações regulares sobre a avaliação, como a capacitação de desenvolvimento de sistemas de indicadores próprios de monitoramento e avaliação paralelos aos do SUS, visando utilizar os resultados no direcionamento das suas ações.

Ambos os procedimentos enfrentam obstáculos similares nesse processo, que vão da resistência dos responsáveis pelas unidades de saúde em utilizar as ferramentas da avaliação até a dificuldade de se pactuar em metas com ações que abarcam várias secretarias e o estado.

Verificamos que ambos os municípios contam com ações sistemáticas de avaliação, tanto as induzidas pelo SUS quanto o desenvolvimento de sistemas de indicadores próprios paralelos. A atuação de conselhos municipais também se mostra um elemento indutor e reforçador da avaliação, ainda que não de forma metódica.

Em relação à apropriação e implementação da avaliação como instrumento de orientação da operação cotidiana, os gestores de ambos os municípios relataram enfrentar obstáculos similares, que vão da resistência dos responsáveis pelas unidades de saúde em utilizar as ferramentas da avaliação à dificuldade de pactuar metas em ações que abarcam várias secretarias.

Notamos também dissimilaridades na maneira de construir os sistemas avaliativos, sendo mais pactuados e negociados pela Secretaria de Saúde no caso de Diadema e assumindo dinâmicas mais gerenciais em São Bernardo. O papel dos conselhos municipais de saúde também teve diferenças, sendo mais interativo com os gestores em Diadema. Em nenhum dos dois municípios os resultados de avaliação e monitoramento foram explicitamente tornados públicos.

Verificamos, portanto, que os processos de implementação de avaliação e monitoramento, da apropriação de seus resultados pelos agentes públicos e sociais nos seus mais diversos níveis e do debate público dos resultados ainda necessitam superar diversos obstáculos institucionais internos e externos, além de ganhar maturidade.

REFERÊNCIAS

- AKERMAN, M.; NADANOVSKY, P. Avaliação dos serviços de saúde: avaliar o quê? *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 361-365, dez. 1992.
- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.
- ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R.; ZIONI, S. Avaliação de políticas urbanas. In: _____. *Avaliação de Políticas Urbanas: contexto e perspectivas*. São Paulo: Mackenzie, 2010.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

MARTINS, H. F. Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual; Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais; Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais; Sistema de Avaliação Externa de Programas Governamentais – Brasil. *Documentos Estudios de Casos del CLAD*, n. 3. Washington: Banco Mundial; CLAD, 2007. Disponível em: <http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/brasil.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2011.

McCOOL, D. C. The Theoretical Foundations of Policy Studies. In: _____. *Public Policy Theories, Models, and Concepts: an anthology*. Prentice-Hall, 1995.

RIPSA – REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÃO PARA SAÚDE. *Indicadores Básicos para a Saúde no Brasil: Conceitos e Aplicações*. Organização Pan-Americana de Saúde. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.ripsa.org.br/php/index.php?lang=pt>>. Acesso em: 5 set. 2011

ROCHE, C. *Avaliação do impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças*. São Paulo: Cortez; Abong; Oxfam, 2000.

SILVA, L. M. V.; FORMIGLI, V. L. A. Avaliação em saúde: limites e perspectivas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, mar. 1994.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul.-dez. 2006, p. 20-45.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, mai.-jun. 2008.

WORTHEN, B. R.; SANDRES, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Gente, 2004.

A implantação do acesso à informação pública: o que pensam os gestores da área social do governo federal

*Fabrizio Rigout**

* Diretor executivo da Plan Políticas Públicas (fabrizio@planpp.com).

RESUMO

Este artigo é baseado em entrevistas com gestores do primeiro escalão do Executivo federal para compreender suas concepções de como se deve dar o acesso à informação pública em poder do Estado. Eles estão concentrados nas pastas da chamada área social: Educação, Saúde, Previdência Social, Desenvolvimento Social, Justiça e, ainda, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Concluimos que esses servidores têm uma visão democrática e impessoal dos deveres de transparência do Estado, sendo em princípio amplamente favoráveis ao acesso irrestrito à informação. Ao nos aprofundarmos nesses temas, entretanto, encontramos algumas formulações menos republicanas, especialmente em relação aos riscos que a transparência apresenta à carreira de funcionários e à estabilidade de equipes ou mesmo governos. Assim, é em face de situações individuais práticas que alguns dilemas se revelam. Fica explícito que o “tato” na apresentação da informação seria algo essencial, a fim de contextualizar o que é divulgado. Uma das maneiras encontradas para fazê-lo é dificultar o acesso de cidadãos aos bancos de dados, franqueando-o apenas a pesquisadores e jornalistas acompanhados pelas assessorias de imprensa, entre outros artifícios. Problemas organizacionais também influenciam a resistência ao tratamento da informação de Estado como bem inequivocamente público. Ouvimos alertas relativos à sobrecarga que as tarefas de transparência poderiam trazer para os sistemas de informação existentes, assim como para instâncias do Executivo com poucos recursos humanos e materiais, como parece ser o caso da maioria das prefeituras. Existe ainda o temor de contestações judiciais por violação de privacidade. Vimos, por fim, que a sanção a servidores que se neguem a prestar informações não será facilmente aplicada, pois esbarra em inúmeras responsabilidades solidárias nessas burocracias.

Palavras-chave: acesso à informação; entrevistas em profundidade; serviço público federal

ABSTRACT

This article is based on interviews with civil servants in top echelons of the Brazilian federal government regarding their attitudes towards free access to public information. The interviewees are concentrated in ministries of the so-called social area: Education, Health, Social Security and Social Development, Justice, and the Human Rights Secretariat at the Presidency of the Republic. We concluded that these civil servants have a democratic and impersonal take on the State's transparency duties, being in

principle widely supportive of unrestricted access to public information. As we delved into these themes, however, we found some not-so-republican conceptions, particularly with respect to the risks that transparency poses to careers, teams and governments. When interviewees are asked about practical situations involving disclosure of sensitive information, some dilemmas come to the surface. “Tact” in the presentation of information is considered essential, in the sense of contextualizing what is presented. To achieve this, some have resorted to not disclosing full databases, allowing access only to academic researchers and journalists accompanied by press attachés, among other artifices. Practical obstacles in the way of full disclosure include organizational problems. People anticipate that current information systems will be overloaded by requests issuing from the Brazilian Freedom of Information Act. Less enfranchised agencies, particularly municipal governments, are likely to be the least prepared. Some also fear lawsuits for violation of privacy in certain cases. Finally, we saw that it will be difficult to apply disciplinary sanctions to servants who refuse to disclose information because of widespread sharing of responsibilities in government agencies.

Keywords: access to information; in-depth interview; federal public service

INTRODUÇÃO

Este artigo é baseado em pesquisa de campo na qual entrevistamos em profundidade 15 servidores do primeiro escalão do Executivo federal, na chamada área social, para compreender suas concepções de como se deve dar o acesso à informação pública em poder do Estado. Para essa área, foram selecionados os ministérios da Educação, da Saúde, da Previdência Social, do Desenvolvimento Social, da Justiça e ainda a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

A pesquisa faz parte de um projeto mais amplo em uma parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com o intuito de preparar a administração pública federal para cumprir as exigências da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, que trata do acesso à informação pública. Assim, seus resultados servirão como estudo de linha de base para uma avaliação posterior do trabalho de capacitação para o cumprimento dos dispositivos da lei, o que envolve a sensibilização para os temas aqui tratados.

O marco legal atual que rege o acesso a informações públicas foi substancialmente alterado com a sanção da Lei 12.527. Esta reduz os prazos de sigilo das informações ultrassecretas, secretas e reservadas (com exclusão das confidenciais) para 25, 15 e cinco anos, respectivamente, e acaba com a possibilidade de renovação do *status* sigiloso, exceção feita ao grau ultrassecreto. Especifica também as circunstâncias que constituem “segurança do Estado e da sociedade”, em casos que envolvem defesa, desenvolvimento científico, inteligência, atividades de fiscalização e investigação de delitos e ameaças à estabilidade econômica, saúde e segurança dos cidadãos. O sigilo das informações que afetam a privacidade permanece em 100 anos.

Extremamente impactantes para o funcionamento da administração são os artigos da lei que regem a obrigatoriedade de prestação de informações aos cidadãos, os meios para tal, sua periodicidade e sanções para seu descumprimento. Fica estabelecido, no Artigo 30, que os órgãos públicos publicarão todos os anos os documentos desclassificados naquele exercício, uma lista daqueles desclassificados e um resumo estatístico das solicitações de informação recebidas e atendidas. Para os sistemas de informação e gestão de documentos, o desafio de organizar e publicar essa demanda cresce em face das obrigatoriedades impostas pelo Artigo 11 de que o atendimento às solicitações dos cidadãos seja imediato e, no caso de a informação se encontrar em outro repositório, de informar sua localização ao solicitante em até vinte dias.

A lei determina a implantação de serviços de informação ao cidadão em até 180 dias após sua sanção. Esse prazo é apontado como um dos mais curtos, se não o mais exí-

guo, entre todos os países que adotaram legislação semelhante. Existe ainda a necessidade de definição e divisão de responsabilidades entre os órgãos de arquivo e os de controle. Na esfera do serviço público federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) acumula considerável experiência na prestação de informações ao cidadão em virtude de suas atividades de promoção da transparência. Algumas dessas atividades envolvem canais de acesso a informações da gestão pública de base documental, criando uma interseção potencial de atribuições com arquivos e ações de governo eletrônico. Dois pontos, todavia, já estão definidos quanto às competências da CGU no âmbito do acesso à informação. Sobre ela, recaem as responsabilidades de gerir as iniciativas de governo aberto e de ser instância recursal superior nos casos de descumprimento da Lei de Acesso à Informação por órgãos da administração federal (Artigo 16).

É nesse contexto de necessidade de se preparar rapidamente os servidores para um novo patamar de transparência que esta pesquisa se insere. Para complementar a avaliação *ex-ante* das ações de capacitação que a CGU empreenderá ao longo do ano de 2012, as entrevistas feitas nos órgãos do setor social foram complementadas por três outras séries nas áreas: controle, regulação e fiscalização; economia e planejamento; e defesa, inteligência e relações exteriores, além de um *survey* representativo da opinião de 15 mil servidores do Poder Executivo Federal.¹

MÉTODO

Os participantes das entrevistas aqui analisadas estão identificados por números, seus nomes e cargos tendo sido omitidos para cumprir com a garantia de anonimato prometida no início de cada encontro. A chave de correspondência que permite identificar essas pessoas está em um arquivo protegido por senha em poder do pesquisador.

Os depoimentos tiveram duração mínima de 45 minutos e máxima de três horas. As falas foram registradas em caderno estenográfico próprio e guardadas apenas pelo entrevistador, com consentimento dos entrevistados. Das 21 pessoas selecionadas na amostra inicial, não foram entrevistadas seis, resultando em uma taxa de retorno de 71%. Um cargo se tornou vago no intervalo entre a amostragem e a realização das entrevistas; uma pessoa manifestou desinteresse em participar; um entrevistado não compareceu na data marcada e não dispunha de outra data para o encontro; três não se manifestaram para agendamento da entrevista a despeito das insistências da consultoria.

¹ Ver: Sumário Executivo – Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/SumarioPesquisaAcessoInformacao/SUMARIO_FINAL.pdf>.

Os 15 servidores efetivamente entrevistados ficaram assim distribuídos: três no Ministério da Educação (MEC), quatro no Ministério da Saúde (MS), um no Ministério da Previdência Social (MPS), dois no Ministério da Justiça (MJ), três no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e dois na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH). Foram indicados substitutos em dois casos, ambos no MEC (entrevistas número 1 e número 5). Um participante teve de ser entrevistado por telefone por problemas na obtenção de passagens aéreas (entrevista número 12).

As não respostas se distribuem entre os órgãos da seguinte forma: duas no MEC, uma no MS, uma no MDS, uma no MPS e uma no MJ. Por estarem as rejeições distribuídas de maneira próxima do uniforme entre os órgãos, não houve contaminação da amostra, conforme demonstra a Tabela 1.

Tabela 1. Distribuição da amostra por órgãos da área social

Órgão	Entrevistados amostrados	Entrevistas realizadas	Entrevistas faltantes	Taxa de resposta (%)
MEC	5	3	2	60
MS	5	4	1	80
MDS	4	3	1	75
MPS	2	1	1	50
MJ	3	2	1	67
SDH	2	2	0	100

Fonte: Elaboração própria.

Dividimos a análise empírica deste artigo em seis tópicos, que correspondem aos grupos temáticos do roteiro de entrevista (Anexo 2). A primeira parte trata de como os respondentes enxergam a distância (ou a proximidade) entre o Estado e a sociedade no Brasil e o lugar que ocupam como agentes públicos nessa concepção. A segunda parte se aprofunda no tema do acesso à informação, explorando os limites do que os entrevistados entendem por transparência – até que ponto o Estado deve abrir os dados em seu poder para o escrutínio dos cidadãos. Na terceira parte, colhemos impressões sobre a situação atual da produção, armazenamento, classificação e divulgação de dados à sociedade no setor de responsabilidade do entrevistado.

No quarto tópico desta análise, abordamos o tema do segredo absoluto (dados que ficam restritos ao aparelho de Estado) e permanente (sigilo renovado *ad æternum*) e em que casos esses dispositivos extremos se justificariam. Na quinta parte, os respondentes são instados a comentar o então Projeto de Lei 219-C (2003) de Acesso à Informação Pública, depois sancionado como Lei 12.527, e discutir a necessidade e a conveniência de se regular o amplo acesso à informação em poder do Estado, direito

já previsto na Constituição Federal. Por fim, na sexta parte, é discutido o mérito da responsabilização de funcionários que se neguem a prestar informações ao público.

Originalmente, esta pesquisa de campo tinha como pano de fundo hipóteses de referência do consultor máster, Roberto da Matta, sobre traços definidores da cultura brasileira. Essas hipóteses remetem ao peso de uma tradição patrimonialista no país, que competiria com concepções de cunho mais republicano de participação autônoma dos cidadãos e sua relação impessoal para com o Estado. Complementando esse legado no plano da ação individual, supõe-se que haja também um personalismo exacerbado e uma visão relacional de mundo em que regras e procedimentos são ao mesmo tempo excessivamente rigorosos e contornados com consentimento das partes. Uma consequência importante desse legado personalista para os agentes do Estado seria a tendência de se tratar a informação pública de maneira discricionária e, no limite, como propriedade informal dos funcionários responsáveis por ela.

As hipóteses de pesquisa serviram para organizar o roteiro de entrevista instando os respondentes a tratar de determinados assuntos; entretanto, é o desenvolvimento dado por eles a esses temas que, em última análise, deve ser tratado como evidência empírica. Assim, se as respostas se encaminham para a elaboração de um tema não antecipado no roteiro, a despeito da hipótese de fundo, seu conteúdo é analisado de maneira indutiva.

Relações Estado-sociedade

Nesse grupo de perguntas, procuramos compreender as opiniões que os agentes públicos têm sobre o nexo entre o Estado e sociedade. Esperávamos que o caminho que os entrevistados trilhassem nesta seção fosse determinado em larga medida pela resposta dada à primeira pergunta, que pedia que se comentasse a distância entre ambos e o grau de independência do primeiro. Assim, aqueles que enxergam uma aproximação entre Estado e sociedade utilizariam as perguntas seguintes sobre a ação dos entes públicos para explicar como essa aproximação se dá. Os que vissem essas instâncias distanciadas pautariam suas respostas por uma crítica da atuação dos agentes públicos. Entretanto, o que se observou foram ponderações bastante ricas tanto sobre as formas de organização da sociedade quanto sobre as políticas de governo. Os entrevistados demonstraram já ter refletido sobre esses temas, oferecendo na grande maioria das respostas uma fala que se apresentava como independente de discursos oficiais, a despeito de maior ou menor afinidade ideológica com o governo.

Para um entrevistado com cargo de direção na área de educação profissional, parece claro haver no Brasil uma sociedade civil organizada, com meios de se fazer ouvir, e outra desorganizada. Nesta última, a relação com o Estado se dá de forma precária, pois, segundo ele, é muito difícil chegar a essa “população marginalizada” pelos meios de comunicação convencionais. Citou o exemplo de uma campanha de qualificação voltada para a construção civil cuja eficácia ficou comprometida, pois nenhum agente do Estado conseguiu encontrar uma linguagem que fosse satisfatoriamente compreendida por “pedreiros... pessoas muito pobres. Passamos anos discutindo esse assunto e no fim eles não entendiam nada” (1). A distância entre Estado e sociedade nesse caso foi atribuída à própria formação do agente público, a qual, ainda que o preparasse para lidar com a cidadania organizada, encontrava um limite prático ao tratar com o que esse diretor chama de marginalizados.

A ideia de que o agente do Estado deve servir à sociedade pareceu óbvia a esse entrevistado, uma vez que esta “colocou o recurso aqui, portanto nós devemos dar o retorno” (1). Para além das responsabilidades vinculadas à tributação, esse diretor fez uma ponderação original sobre o significado de servir. De acordo com ele, “o Estado cumpre uma função social, e o servidor deve compreendê-la, mas não como um simples prestador de serviço [...]. Prestamos serviços para atender a uma política social, como a política de erradicação da pobreza. Não se trata apenas do desempenho de uma atribuição” (1). Explicando melhor essa posição, fez um contraste entre um trabalhador do serviço público e outro da iniciativa privada. Segundo ele, este deve acima de tudo dar resultados para a empresa, ao passo que o trabalhador do setor público tem de ter uma compreensão da intenção das políticas do governo para desempenhar adequadamente sua função. Perguntado então sobre as diferenças entre uma política de Estado e uma de governo – em face do perfil de servidor que lhe parecia o ideal –, observou que “à medida que a sociedade fica mais forte, as políticas de governo vão se tornando políticas de Estado” (1). Ser um bom servidor implicaria, portanto, certo grau de comprometimento com as diretrizes de governo e a aceitação dessas políticas pela sociedade, na medida da eficácia da relação entre esta e o Estado. Em toda a pesquisa, essa foi a única menção ao fato de a exclusão de camadas da sociedade quase inviabilizar uma relação mais próxima com o Estado.

Já os gestores que exercem cargos de ouvidoria, em particular, parecem bastante entusiasmados com a ideia de um Estado que presta serviços de qualidade à sociedade – nas palavras de um deles, “não numa aproximação assistencialista, mas cidadã”, ao que cita os exemplos dos conselhos e do orçamento participativo (2). Para esse ouvidor, a

autonomia da sociedade é mais importante do que independência do Estado, pois “mobilizações autônomas são muito mais ricas de diagnóstico e propostas” e, acrescenta, “o Estado, quando dá guarida às demandas, tem mais efetividade... mais *accountability*” (2). Pareceu-lhe teórica a dicotomia entre estar obrigado ao Estado ou à sociedade, uma vez que este seria a materialização do poder da sociedade: “obrigado, ou leal, não seria o melhor termo, e sim legitimador, respeitador [...]. Deve-se legitimar o governo perante a sociedade, inclusive por dentro do Estado” (2).

Este, assim como o segundo ouvidor entrevistado para a pesquisa, tendo parte de sua formação em Ciências Sociais, problematiza a oposição proposta no roteiro de entrevistas. Cito integralmente um desses momentos:

Gosto do termo “servidor público”, pois “funcionário” absorve toda uma carga de subjugação trabalhista; traz o ônus de ser explorado pela sociedade, uma relação de troca da força de trabalho por um serviço. Já o servidor escolhe a carreira pública por vocação de servir ao público.

Seria uma diferença sutil [essa de servidor público e servidor do público]. [Pausa para pensar]. “Do público” pode implicar algo reativo, alguém que recebe uma demanda e dá consequência. Na minha concepção o servidor deve ser também proativo, criar políticas públicas... Ele é mais do que um atendente (2).

O segundo ouvidor com quem conversei enxergava igualmente a virtude do servidor como atada à sua capacidade de “formular políticas” bem como de “prestar transparência” (3). Em sua definição sucinta, o servidor público “é o cidadão cujo trabalho é financiado pela sociedade e lhe deve transparência”, ao passo que “o funcionário talvez seja só o ocupante de uma função” (3). Acrescenta que “é possível um funcionário privado, mas público não”, para justificar que o trabalho no Estado envolve a formulação de políticas e que “funcionário” implica uma “visão organicista, de cumprimento de tarefas... como Chaplin em *Tempos Modernos*”. Interrompendo sua fala, olhando para o lado esquerdo durante alguns segundos como quem procura uma imagem na memória, completa: “Aquela expressão em inglês... *civil servant*. Essa é a palavra, o conceito de que falo, de servir à sociedade” (3).

A questão das lealdades primárias ao Estado ou à sociedade para ele “é uma pergunta boa”. Sua longa resposta pode ser resumida como uma digressão sobre a condição especial de ouvidorias da administração pública direta que, ao contrário das agências, não têm mandato: “estou aqui indubitavelmente representando a sociedade, mas sem ter sido eleito para isso” (3). Os dilemas daí decorrentes têm relação com a grande carga de responsabilidades e de cuidado com o uso da informação que recai sobre as ouvidorias, sem que haja um res-

paldo adequado do aparelho de Estado. “Somos o superego da casa”, comentou, ilustrando o fato de que os funcionários da ouvidoria se prestam hoje a trazer para o seio das vontades do Estado as expectativas de comportamento que a sociedade tem para com ele.

Nas 15 entrevistas, a herança patrimonialista do Estado só foi citada diretamente por um entrevistado como uma questão relevante: “[O Estado não é distante da sociedade] hoje nem nunca. O Brasil depende umbilicalmente do Estado. É um dos problemas mais sérios que temos. Um grau de dependência muito grande... Isso vem lá de trás, do patrimonialismo lusitano” (5).

Essa crítica se completa quando o entrevistado é instado a discutir o termo “funcionário público”. Para ele, o funcionário “teoricamente deveria ser agente do Estado, mas hoje se confunde com agente de governo [...] isso se deve à fisiologia, a essa troca política de cargos”(5). Em outros momentos do depoimento, esse gestor revelou orgulho do fato de não ter sido alçado a seu posto por vinculação política ou ideológica, e sim por ter demonstrado resultado em sua carreira em outras instituições. Sua valorização da eficiência, da competência, da meritocracia, bem como sua crítica à dependência do Estado, está refletida na maneira pela qual enxerga sua trajetória. Esse dado exemplifica que a interpretação da percepção dos agentes deve levar em conta as histórias individuais, possibilidade que não está satisfatoriamente contemplada no roteiro de entrevistas.

Um diretor da área de informação do mesmo ministério que o gestor acima, por outro lado, tem uma visão mais distanciada, fria e setORIZADA do nexo Estado-sociedade do que a crítica mais incisiva dos vícios da tradição oferecida por este último. Acumulando 26 anos de serviço na instituição, sua visão está tingida pelos desafios de política que a área vem enfrentando ao longo das gestões. Explicando a distância que permanece entre a “população” e o “governo” como um problema de percepção, exemplifica: “As pessoas vêm bater aqui para reclamar de salário de professor... [mas] o ministério é formulador de políticas, não executor... Transferimos os recursos. [...] A população nem sempre percebe que certas medidas são de governo, nem de que nível de governo são” (4).

No caso desse diretor, as perguntas mais abstratas da primeira seção do roteiro foram respondidas de maneira especialmente restrita à sua área de atuação, ao contrário dos demais, que procuraram estabelecer alguma relação entre valores ou preferências individuais e o contexto político-institucional. Assim, ao se perguntar a quem devia obrigações (se ao Estado ou à sociedade), evitou falar de si e respondeu discorrendo sobre a necessidade de se usar “mão de obra qualificada da casa” (5) para melhorar a comunicação entre as duas instâncias, a despeito da sugestão do entrevistador de que ele trouxesse a

discussão para o plano individual. A validade das respostas ficou comprometida nesse caso por uma escolha do entrevistado de falar de questões práticas de sua função.

Um ouvidor do setor de saúde (6) enxerga o Estado “completamente distante da sociedade, em todas as esferas”, sem que aquele reflita as necessidades desta. Afirmar que o Estado “ainda é uma máquina para poucos”. Para ele, de persuasão política esquerdista, muitos interesses particularistas já estão refletidos no Estado, o qual deveria ter mecanismos de proteção para se resguardar de tentativas de privatização por esses agentes – “a área privada servindo-se do público” (6). Esse entrevistado prefere o termo “trabalhador público” às demais alternativas oferecidas (servidor ou funcionário), já que tanto o conceito de “servo” como o de “operador” – palavras suas – não capturam a subjetividade do indivíduo, reduzindo-o à função desempenhada na sociedade.

Outro entrevistado, da área de direitos humanos (7), vê “um diálogo mais próximo” entre Estado e sociedade, principalmente em seu setor, que busca “sensibilizar o Estado para que seus entes atuem” atendendo às demandas da sociedade. Ele enxerga algumas práticas de insulamento burocrático ainda “muito enraizadas”. Esse gestor não vê diferença conceitual importante entre os termos “servidor” e “funcionário” público, não lhe parecendo que a ideia de “cumprir uma função” seja menos nobre do que a de “servir”.

Atuando na área de transparência, uma diretora (8) problematiza a relação Estado-sociedade tendo por base os níveis da administração:

Nos municípios ainda não há uma grande preocupação das prefeituras de se aproximar do cidadão, no sentido de participação e controle social, nos assuntos cotidianos.

Já na União e em alguns estados, a visão do gestor muda, pois há uma preocupação em se criar [e fazer funcionar] conselhos bem-estruturados para a formulação de políticas públicas, com aumento de participação.

Na execução, a participação se dá por controle ou parceria. Por exemplo, o Pronasci nas favelas do Rio: para conseguir adesão, teve de se valer das Oscip que estão lá, como o Viva Rio.

O que ainda é muito tímido é o controle de resultados [das políticas por parte da sociedade] (8).

Sobre um eventual conflito de interesses entre as obrigações por ela devidas ao Estado e à sociedade, esta entrevistada, por atuar na área de transparência, considera que uma maneira eficaz de mitigá-los é pensar em si como alguém cuja missão é “passar as

informações de forma organizada, porque senão se cria o caos” (8). Perguntada sobre em que consistia essa organização da informação, respondeu que em muitos casos está relacionada à omissão de processos internos em curso e à apresentação interpretada de informações de maneira acessível a leigos.

O desconhecimento dos direitos, a baixa educação, a vulnerabilidade social em geral foram apontados como fatores associados a maior distância entre o Estado e determinados grupos sociais por uma diretora no Ministério do Desenvolvimento Social (9). Segundo ela, esses fatores de distanciamento se aplicam até mesmo a detentores do poder local, em casos em que prefeitos e secretários têm uma compreensão precária de suas obrigações para com a sociedade. Perguntada sobre a diferença entre funcionários e servidores públicos, respondeu com uma distinção temporal: “No passado até recente havia muitos funcionários públicos não muito habilitados para suas funções, com uma carreira descompromissada [...]. Já o servidor público percebe ao menos suas obrigações de atendimento ao cidadão... e sabe o que é um recurso público” (9).

Um diretor da área de orçamento (10) percebe “melhoria significativa” na redução da distância Estado-sociedade no Brasil, atribuindo-a principalmente ao advento das tecnologias de informação, ainda que haja “falhas na implementação de políticas públicas por haver desconfiança entre os entes federados”. Esse gestor enxerga suas obrigações como devidas ao Estado, o qual, em uma democracia, deve responder aos anseios da sociedade. Formula esse ponto de vista da seguinte maneira:

O Estado é produto de um processo democrático, da construção das leis à eleição dos governantes. Como administrador devo trazer [para o Estado] o anseio das urnas, fazer com que ideias políticas se transformem em ações. Do contrário, correria o risco de trazer um viés pessoal: poderia cometer equívocos ao tentar interpretar o que a sociedade quer, não tendo votos para isso. Quem dá o rumo é a política [...] então não vejo conflito entre os dois. O Estado busca conformar políticas a uma institucionalidade mais perene (10).

Uma secretária da área da saúde (11) enxerga o Estado bem mais próximo da sociedade hoje do que no passado. Ela vê seus laços equidistantes de ambos. Quanto às obrigações devidas, seriam aos dois:

O Estado me colocou onde estou. Tenho lealdade a meus superiores, mas a sociedade viabilizou o meu pensamento e o lugar onde estou hoje. Toda a minha formação foi na área pública, e por isso sou muito grata. Estávamos discutindo outro dia a diferença entre a geração Y [atual] e a de 68. [Nos anos sessenta] entrava-se na universidade para servir ao coletivo. Já a geração Y participa do coletivo para fins individuais (11).

Sobre a distinção entre funcionário e servidor público, a entrevistada atribui a conotação negativa do primeiro a uma “desvalorização” do trabalhador do Estado. “Fomos muito desvalorizados ao longo do tempo. Isso faz parte de uma intencionalidade de demonização do Estado, mas também [se justifica] pela incompetência [de alguns]”. Segundo ela, o valor do trabalho do servidor público advém da nobreza de sua função pública. Seria necessário “[...] fazer um resgate por melhores condições de trabalho e de salário. Isso passa pela politização, não no sentido partidário, mas para conscientizar as pessoas de que estamos servindo à sociedade” (11).

Envolvido nas discussões do Projeto de Lei de Acesso à Informação Pública, um entrevistado do Ministério da Justiça (12) enfatiza a importância do projeto para “aumentar a visibilidade do poder público”. Para ele, “muitas organizações se autobastam. Perdeu-se a percepção da função social da administração pública”. Uma causa importante da indiferença do Estado para a sociedade seria uma estrutura de incentivos inadequada para o funcionalismo:

Por uma série de fatores, há um conjunto de órgãos com servidores desestimulados. A remuneração está aquém do desejado. Para que a gente possa melhorar a relação do agente público com a sociedade, o servidor tem de sentir também que sua função é valorizada. Se o serviço prestado por ele não é considerado importante na engrenagem do Estado, não tem como se motivar (12).

Esse diretor cita também a importância fundamental da transparência na administração. Esta garantiria, segundo ele, a sobrevivência da instituição no futuro. Obrigações independentes de salário ou condições de trabalho, como um Código de Ética Pública, incrementariam muito a institucionalidade e estabeleceriam uma relação mais individualizada e duradoura entre o cidadão e o Estado. Por fim, destaca a função essencial dos serviços de arquivo para a administração pública: “A eficácia vem da organização da informação, que é o que permite a tomada de decisão decente” (12).

“O nosso trabalho é para aproximar o Estado da sociedade”, observa um diretor de área no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (13). “O objetivo maior da assistência social é nos aproximar da sociedade, dos excluídos: a população que não tem acesso a alguns serviços do governo, por ignorância, falta de documentos, barreiras de todos os tipos”. Para esse entrevistado, o hiato entre essas instâncias se observa em meio às camadas de menor nível de educa-

ção, apesar de estas terem se tornado o principal objeto das políticas sociais nas últimas décadas.

Para esse diretor, a distinção entre servidor e funcionário seria semântica demais, de pouca consequência prática. “Há os que conseguem fazer benfeito, e há os que não conseguem ou não querem. Isso existe em qualquer grupo social. É do ser humano” (13).

Na área da saúde, um dos secretários entrevistados (14) repete a fala majoritária de que avanços vêm sendo feitos, mas que o Estado ainda está distante de atender aos anseios da sociedade, posição compartilhada por um de seus colegas de ministério (15). Para o secretário, “a própria capilaridade tem feito essa aproximação”, referindo-se ao sistema de convênios pelo qual a União transfere recursos de atendimento à saúde a estados e municípios: “Por outro lado, é obscuro. O caso da saúde é emblemático. O sujeito que é atendido na Santa Casa da sua cidade não vê a transferência de recursos nem a formulação de políticas. A entrada e a saída de recursos do Estado, e aí se inclui o sistema tributário, é nebulosa” (14).

Quanto à questão da diferenciação entre funcionários e servidores públicos, esse gestor acha “mais adequado ‘servidor’, pois assim a pessoa se apresenta concretamente ao cidadão como alguém que está a serviço do público” (14).

A hipótese de uma concepção mais ou menos republicana do Estado não pode ser testada nesta primeira seção dos depoimentos, pois a variabilidade foi insuficiente, havendo praticamente um consenso sobre a impessoalidade do Estado, com exceção de um dos respondentes que comentou sobre o patrimonialismo, mas ainda assim rechaçando-o e sem relacioná-lo com as suas práticas ou as de seu órgão.

O que sobressai na autointerpretação dos servidores públicos sobre suas alianças primárias é uma perspectiva não excludente entre Estado e sociedade. Solicitados a refletir sobre a relação entre Estado e sociedade, suas referências são as do Estado democrático, em que um maior ou menor grau de abertura à sociedade se dá em função de decisões de governo de torná-lo mais bem-aparelhado para servir à função pública. Essas decisões podem ter cunho ideológico ou gerencial, mas não passam por um questionamento do caráter democrático do Estado. Se essa interpretação dos entrevistados sobre sua função pública no aparelho de Estado se confirma na prática é impossível determinar pelo método de entrevistas. Assim, a conclusão que se tira desta seção de perguntas é de que as categorias de pensamento que os entrevistados usam ao refletir sobre a relação entre Estado e sociedade não estão no campo semântico do patrimonialismo burocrático, e sim da teoria democrática.

Acesso à informação pública

O segundo grupo de perguntas se inicia com uma questão sobre a legitimidade dos pedidos de acesso a informação e serviços por parte dos cidadãos: “Considera legítimo que um cidadão solicite informações sobre a sua área, repartição ou unidade e/ou os serviços que ela presta, ou não?”. Essa indagação foi unanimemente seguida de respostas imediatas de assentimento: “absolutamente legítimo” (2), “sem dúvida” (3), “Sim, claro” (5). As perguntas da sequência (ver Anexo 2), por outro lado, apresentaram grande variação no conteúdo das repostas.

O diretor da área da educação relatou problemas de excesso de demanda por informação, os quais se deviam à desorganização interna de seu órgão, que fazia com que lhe chegassem pedidos relativos a outras áreas (1). Tendo trabalhado na área de regulação, relata que está ainda aberta a discussão sobre a necessidade de se justificarem pedidos de informação: “Nunca resolvemos essa questão. Por exemplo, uma denúncia anônima. Dou trâmite ou não? Veio qualificada?” (1). Ressalta também que informações sobre processos administrativos e sindicâncias em curso não devem ser divulgadas e que algumas dessas denúncias, por serem motivadas politicamente, devem ser tratadas com cautela. Esse ponto me pareceu idiossincrático por levar a crer que algumas acusações não seriam apuradas por ação discricionária de um servidor ao lhes suspeitar motivação política, o que poderia implicar uma visão partidária da função pública.

O entrevistado esclareceu, frisando que todas as denúncias são apuradas, porém existe uma pressão “de sindicatos, chapas nas diversas instituições” para que resultados preliminares da apuração dessas acusações sejam divulgados no decorrer do processo eleitoral para a presidência dessas organizações. Assim, mesmo que a investigação de irregularidade esteja concluída, ele considera prudente aguardar o fim das eleições antes de divulgar seu parecer. Nesse caso, o objetivo da protelação, para ele, seria evitar que o ministério fosse utilizado por interesses de facções. Por outro lado, o retardamento consciente dos processos da burocracia de Estado para que uma informação deixe de ter efeito é uma forma de restrição de acesso. Aqui se revelam escolhas pessoais que afetam a resolução de um dilema institucional – nesse caso, o tato político transformado em procedimento de controle de informação do Estado.

Já um dos ouvidores afirma que, de maneira geral, toda informação deve ser divulgada, sendo a justificativa necessária apenas nos casos que envolvam proteção a terceiros, ou seja, aquelas informações que, apesar de estarem em poder do Estado, dizem respeito à privacidade de cidadãos.

Assim como não deve haver votação secreta no Legislativo, aqui não deve haver restrição de acesso à informação. Ofícios, por exemplo. Não entendo como o cidadão não possa ter acesso [a eles]. Estou aí cumprindo um dever republicano.

[...]

Em casos de programas de proteção a pessoas ameaçadas, nestes é necessário [justificar o pedido] para que o programa possa atingir seu objetivo [que é proteger as identidades de vítima e/ou denunciante] (2).

Outro ouvidor (3), defendendo a justificativa e a identificação na solicitação das informações, apontou para questões relativas ao seu “mau uso” por parte de cidadãos. Em especial: (A) a obtenção de informações de terceiros com vistas ao roubo de identidade para fins de fraude; (B) a identificação de denunciante para possível retaliação ou exposição pública; (C) o uso de alguma informação sobre processos fornecida com muita riqueza de detalhes pelos atendentes da ouvidoria, a qual, se posta fora de contexto, poderia “expor a casa”, em suas palavras. Mais adiante esse ouvidor, tendo lido o projeto de lei, discorreu sobre a necessidade de decretos que o complementassem para lidar com temas específicos de ouvidoria referentes à custódia pública de dados privados.

Um gestor de educação (4) é peremptório ao afirmar que em seu setor não há informações que não possam ser divulgadas e que hoje não há necessidade de justificativa nos pedidos, pois todas as informações sobre os serviços prestados pelo ministério estão disponíveis *on-line*. Já a identificação do solicitante de informações de terceiros seria necessária apenas para que a resposta possa chegar ao requerente (como um endereço físico ou virtual), o que lhe pareceu óbvio. Ele relata também ter “brigado” (4) com sucesso para que seu ministério respondesse a todas as solicitações que chegam por carta e por telefone, a despeito de posição contrária de alguns diretores. Seu colega de ministério (5) que lida diretamente com comunicação social é de opinião semelhante quanto a não haver informação pública estratégica nessa área:

Nossa filosofia é de que não importa quem ou por que pergunta. Não existe informação importante o suficiente para ser sigilosa. [...] Eu digo sempre ao ministro: “se não for para divulgar, não conta para mim”. [...] Informação não é mais poder; transparência é que é poder [por conferir credibilidade a quem a tem] (5).

Um dos gestores da área da saúde pensa, ao contrário do caso acima, que deve sempre haver justificativa e identificação das solicitações de informação de seu departamento. É especialmente interessante a preocupação que este entrevistado tem quanto às

consequências não propriamente da divulgação ao primeiro interessado, mas sim da repercussão que essa informação possa vir a ter.

Penso que é de bom tom sempre se identificar, para que eu possa me precaver sobre o mau uso de informações, para que se use corretamente. É bom ficar o registro por escrito [...]. Pode se fazer um ataque à gestão, inferindo coisas sobre a gestão como um todo, às vezes sem fundamento factual. Uma leitura infundada, ou parcial... com juízo de valor (6).

A preocupação que se tem nesse caso é com o uso político da informação pública que possa trazer consequências para a imagem do órgão (“juízos de valor”, “leituras parciais” etc.). O entrevistado em questão, voluntariamente apresentado como militante de um partido, preocupa-se em identificar a pessoa que solicita dados, levando a crer que se buscaria uma responsabilização desta por “usar incorretamente” a informação de modo intencional, para causar sensação, ou seja, de má fé. Essa expressão, “uso correto”, apareceu também no depoimento de uma secretária da área da saúde, a qual afirma que a edição da informação fornecida é um requisito de transparência tão importante quanto a sua disponibilização *tout court* (11).

Perguntada sobre identificação e justificativa na solicitação de dados, uma representante do Ministério da Justiça diz que não seriam necessárias em nenhum caso, excetuados os previstos em lei (8). Relata ainda que todas as informações sobre execução orçamentária, licitações, relatórios gerenciais, atendimentos, convênios etc. do ministério são de acesso direto para o cidadão no *website*.

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, um dos respondentes afirmou que a maioria dos solicitantes de informação são órgãos internacionais e acadêmicos, os quais têm por praxe justificar o uso a ser feito das informações pedidas, mas que, refletindo sobre o tema, essa prática não lhe parece estritamente necessária. Aponta que em seu órgão os relatórios gerenciais ainda não estão disponibilizados no *site*, e é necessário que o cidadão solicite por *e-mail*. Relata, entretanto, que esses casos são raros e que as estatísticas de atendimento são mais comumente requisitadas por órgãos de fiscalização e controle e superiores hierárquicos (9).

Comentando sobre os casos em que identificação e justificativas seriam necessárias para o uso de informações públicas, outro gestor do MDS citou o caso do uso de dados do Cadastro Único de Programas Sociais para fins distintos dos quais ele se propõe (receber benefícios desses programas): “O Estado não pode se deixar instrumentalizar, ceder a abusos. Um exemplo é o Cadastro Único de Programas Sociais, que é muito

completo no que toca a famílias vulneráveis. Há a vontade de diversos atores de usar esse cadastro para fins políticos e comerciais” (10).

Um diretor do mesmo ministério evita discordar frontalmente dessa opinião, mas revela que o Cadastro Único de Programas Sociais “hoje só não é público por decisão de quem gere. Sendo público, seu acesso deveria ser liberado. Minha função é cuidar da informação. Não é uma função política, mas tecnológica [...]. Tudo o que chega à minha área é divulgado hoje. Se não é para ser divulgado, nem chega aqui” (13).

Outra preocupação do entrevistado número 10 foi quanto à responsabilização dos agentes da sociedade pelo uso feito das informações obtidas do Estado. Não fica totalmente claro o teor desse controle ou em que casos se aplicaria, pois o entrevistado cita como exemplo o uso de informações pessoais disponíveis em bancos públicos, já protegidas por lei:

Creio no controle social do Estado e, à medida que a sociedade avança nesse controle [...] e quando os indivíduos lançam mão desse direito de fiscalização, isso implica responsabilidades. Alguma legislação deveria regulamentar essas atividades, equiparando-as às do servidor público pelo mau uso dessas informações. Por exemplo, o secretário da Receita Federal tem responsabilidade inclusive penal caso viole o sigilo fiscal de alguém (10).

“A cultura do sigilo passou. Temos de trabalhar com a ostensividade, com a visibilidade”, afirma outro entrevistado, completando que isso só não se aplicaria no caso de “haver um impedimento legal, e ainda assim a negativa deve vir justificada” (12). Perguntado sobre a necessidade de o solicitante se identificar e justificar seu pedido, este gestor defende que “justificativa [falha] não pode ser razão de não atendimento – portanto, é dispensável”.

Um secretário da área da saúde ressalva que justificativas nas solicitações ajudam o servidor a selecionar a informação, pois o uso a que ela se prestará orienta a resposta para que tenha mais clareza (14). Tem opinião idêntica uma secretária do mesmo ministério, que afirmou com convicção que a justificativa é necessária “para se saber o processamento correto a ser dado para a informação” (11).

Sobre as informações que considera que devem ter maior publicidade, o entrevistado 14 enfatizou principalmente os estudos de impacto que revelam resultados de políticas:

No caso da saúde, a publicidade é uma poderosa ferramenta para a qualidade do serviço. Ao publicizar resultados de ações de saúde, compará-los, isso vai criando mecanismos para a população cobrar e também certo constrangimento aos serviços que estão em posição ruim por comparação.

É uma competição positiva. Precisamos ter um indicador nacional, um “Ideb da saúde” [referindo-se aos indicadores utilizados pelo Ministério da Educação para o ensino básico], uma cesta de indicadores de desempenho na área da saúde (14).

Sobre as regras de uso de comunicação digital a serviço do Estado (principalmente correio eletrônico), as opiniões são divididas. Para alguns entrevistados, a questão é incontroversa: as caixas postais “.gov.br” devem ser consideradas informação pública. “Se for questionar política, dar uma bronca, vou fazê-lo pelo *e-mail* pessoal” (2); “Quem entra aqui é apresentado às regras de uso de *e-mail*. Não pode haver confusão entre o público e o privado. Tem de ser radical” (3); “Sempre fiz questão que todo mundo aqui soubesse que a senha de meu *e-mail* é XXX” (4); “Infelizmente se confunde a individualidade com ação de Estado [...]. Tenho um *blog* pessoal... mas não devo atualizar daqui” (5). “Acho que sim, bicho. Não lido com informações que não possa dividir com a rua”, observou outro ouvidor (6).

Um secretário de orçamento e gestão observa:

Considero [*e-mail* “.gov.br” informação pública] porque assim já o é. Estive à frente do setor de informática a cargo de formular a política de uso da informação, e já naquela época se definia que os meios tecnológicos públicos são informações públicas. Há jurisprudência inclusive de que o *e-mail* corporativo é da corporação, inclusive privada. Tem validade jurídica. Por exemplo, um *e-mail* do secretário executivo é um comando político-administrativo que eu tenho de cumprir (10).

Pensa da mesma forma outro respondente que ressalta a validade jurídica dessa comunicação: “*E-mail* é público. Isso não é só convicção minha. *E-mail* [é utilizado] como elemento de prova” (15).

Uma secretária da área de saúde considera que todo domínio “.gov.br” é público, “portanto, cuidado com o que escrevemos. Respeito muito a distinção entre o público e o privado, mas operacionalmente é difícil. Requer disciplina” (11).

“eticamente, *e-mail* oficial é para assuntos oficiais. Inclusive a linguagem deve ser formal, tal como em um ofício, memorando ou aviso”, defende outro respondente (12).

Entre as pessoas que discordam da publicidade de *e-mails* oficiais, uma argumenta que certas repreensões a subordinados que não podem ser feitas em público são muitas vezes enviadas por correio eletrônico e que a publicidade disso acabaria por expor o advertido ainda mais. Mencionou também comunicações sobre condutas impróprias de funcionários, como assédio, por exemplo, que teriam o mesmo efeito vexatório se reveladas (9).

Para outro entrevistado, da Secretaria de Direitos Humanos, as caixas postais “.gov.br” não deveriam ser públicas “em virtude do trânsito [por elas] de informações confidenciais” (7), evidenciando novamente a primazia dada nas políticas de informação desse órgão à proteção das pessoas.

Compactua dessa opinião outra ouvidora: “Algumas coisas do *e-mail* não [devem ser divulgadas]. Recebo muitas denúncias, portanto ali há informações sigilosas. A minha caixa postal não disponibilizo nem para os meus funcionários, pois pode incluir também denúncias de um servidor sobre outro” (9).

Entre os indecisos sobre o tema está um secretário da área da saúde: “Boa pergunta. [A caixa postal “.gov.br”] deve ser pública no sentido de que qualquer órgão do governo possa ter acesso. Já para a sociedade, apesar de ser favorável à transparência, tenho minhas dúvidas” (13).

Uma diretora do Ministério da Justiça pondera: “Não cheguei a uma conclusão a respeito [da publicidade dos *e-mails* do domínio “.gov.br”]. Tendo a achar que não, pois não podem ser considerados documentos acabados” (8).

Também objeta a se exporem documentos inacabados outro entrevistado: “Acho que não. Às vezes pode envolver um processo, algo que envolve interesses. Ainda não é um documento acabado... Isso descontextualizado, aí não” (14).

O material recolhido neste segundo bloco de perguntas foi rico e diverso, com exceção da questão introdutória, cujas respostas foram iguais em teor (positivas) e forma (lacônicas). Pelo que verificamos em entrevistas subsequentes, a legitimidade do pedido de informação nunca é questionada. Observamos, de resto, que os entrevistados discorrem espontaneamente sobre o uso de dados privados em poder do Estado ao refletirem sobre a disponibilização da informação pública. Não está óbvio para os respondentes que as garantias individuais de proteção à vida privada, honra e imagem permanecem inalteradas pelo projeto de lei, como deixava explícito seu Artigo 31.

Sobressai-se nas respostas a esta seção uma preocupação com o uso a ser feito da informação uma vez disponibilizada. O juízo implícito nessas afirmações varia em um contínuo entre a necessidade de se organizar a informação para que ela seja intelegível para o usuário (grau mínimo de controle) até uma visão de que o cidadão que usa essa informação deve se identificar, justificar e, dependendo da justificativa, não receber a informação ou no máximo receber apenas dados muito selecionados (grau máximo de controle ou tutela). Entre esses dois polos, notamos afirmações mais moderadas de transparência “parcial”. Para alguns, seria necessário repetir para com o cidadão o

trabalho feito por assessorias de comunicação social com jornalistas, ou seja, fornecer dados sempre acompanhados de interpretação, e de preferência informações já tabuladas, em vez de bancos de dados que podem ser manipulados “à vontade”. Existe, nesses casos, uma pressuposição de que a capacidade do cidadão de interpretar dados, e até seu conhecimento de inferência estatística, é *a priori* baixa ou nula.

Superestima-se, por outro lado, a repercussão que a divulgação de interpretações “errôneas” possa ter para o órgão que forneceu as informações, como se a crítica a esses erros, por especialistas no seio da sociedade, não fosse suficiente para pôr em xeque sua validade. Pode-se dizer que há um cálculo político, seja ele partidário, corporativista, ou de autopreservação, que faz com que alguns dos gestores entrevistados enxerguem em cada cidadão um jornalista em potencial e, assim, busquem meios de controle do uso da informação que em alguns casos chegam muito próximos à tutela e à censura prévia.

Aspectos insulares da burocracia pública, que não se deixavam entrever na primeira parte das entrevistas, começaram a se revelar nesta seção. Não há dúvida de que a preservação da privacidade, da imagem e da honra deva ser resguardada nos casos de dados pessoais dos cidadãos e processos em curso. Entretanto, não é óbvio que “preservar a instituição” seja uma preocupação que se enquadre na mesma categoria, uma vez que nesse caso trata-se de proteger o Estado da sociedade, controlando o uso que é feito da informação pública com esse fim.

Gestão e classificação da informação pública

Diferentemente dos demais grupos de perguntas, que exploram a percepção dos atores, este bloco pretende colher dados objetivos sobre os fluxos de informação pública nos órgãos estudados. Em face da complexidade do tema, os entrevistados não deram conta de relatar minuciosamente como a informação é produzida, registrada, classificada e disponibilizada, referindo o entrevistador a materiais já publicados ou ainda ao corpo técnico. Não obstante, foi possível colher algumas impressões dos respondentes sobre as virtudes e limitações desses procedimentos tais como feitos hoje.

Um diretor do MEC (1) defende que todos os ofícios sejam feitos sem papel e toma como modelo o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), baseado nessa premissa. Segundo ele, o ministério procura informatizar ao máximo os processos e ter capilaridade, porém há resistências “nas pontas”, especialmente quanto à divulgação irrestrita. Quanto à identificação dos demandantes, de acordo com esse

entrevistado, ela é necessária para “que a gente tenha como dar um retorno”. Afirma que o tempo de trânsito de uma informação entre solicitação e entrega ainda “depende da eficiência da pessoa que responde” (1).

Nesse ministério, a pessoa a cargo da comunicação social (4) relata que sua área mantém toda a publicidade do órgão digitalizada em um banco de dados e guarda uma cópia em papel de todo o material. Há uma comissão encarregada da memória desses documentos. Matérias produzidas digitalmente e a agenda pública do ministro ficam disponíveis no *site* – mas não a agenda chamada “de trabalho”, com detalhes sobre o teor dos despachos internos e o nome dos funcionários que participam das reuniões. Quanto à necessidade de identificação, esse gestor afirma que todas as denúncias anônimas recebem o mesmo tratamento (“encaminhamento”) que as identificadas. As respostas acusando recebimento são imediatas, mas o tempo entre pedido e entrega depende do conteúdo do chamado – se envolver área técnica, não tem como prever.

Já o responsável pelas relações com a imprensa chama a atenção para dificuldades na circulação da informação internamente no ministério (“o fluxo é muito ruim”), de modo que procura disponibilizar o máximo possível de informações diretamente no *site*, que, segundo ele, é o sexto portal mais acessado do país, aí incluídos públicos e privados, com 25 milhões de consultas únicas – Protocolos de Internet (IPs) de origem – por mês. Quanto à produção e ao registro das informações de sua área, conta com uma equipe de apuradores mista de funcionários de carreira e outros de cargos comissionados.

Em uma das ouvidorias (3), o entrevistado convocou dois assistentes para ajudar nos esclarecimentos sobre o gerenciamento e classificação das informações na casa. Relatou que o sistema existente é muito seguro, sendo impossível apagar qualquer registro feito pelos atendentes ou diretamente pelo público no *site*. Segundo ele, evitam a comunicação por *e-mail* com os cidadãos pela baixa segurança inerente a esse meio. Sobre o armazenamento, o tempo de retenção, segundo o entrevistado, supera o que a lei exige, mantido em um banco de dados de 12 anos em vez dos cinco anos regulamentares. Há a intenção de separar os bancos no futuro próximo, com uma comissão encarregada do processo. Quanto à classificação para divulgação da informação, esse diretor relata que os níveis de acesso são controlados pelo próprio sistema, mas para a Intranet. Os dados divulgados para a cidadania e que não dizem respeito ao solicitante ou estão no *site* (descrição dos serviços, material de divulgação, estatísticas de atendimento, carta de serviços), ou entram via assessoria de comunicação social. Bancos de dados não são cedidos sem justificativa, e ainda assim dependem do juízo da pessoa responsável para serem liberados. O argumento oferecido para explicar esse controle

foi o de ter cuidado “com a leitura que será feita” (3), enfatizando a necessidade de contextualizar dados para evitar “interpretações tendenciosas” – nesse caso, referindo-se especialmente à publicação das informações pela imprensa ou por terceiros na *web*.

De acordo com outro ouvidor (2), sua área tem hoje uma estrutura compartimentada de circulação de informações, as quais tendem a se tornar públicas “quando se trata de algo politicamente relevante”. Segundo ele (2), sua ouvidoria está em um processo de centralização dos dados de monitoramento e pretende trazer *software* semelhante ao Simec para gerenciar essas informações. A divulgação para o público hoje se restringe ao que está no *site* e ao material de publicidade, e o armazenamento é feito em cada uma das coordenações. Há centros de referência espalhados pelo país que fazem sua própria coleta, registro e custódia de informação, porém têm de seguir a orientação geral de que “nada fique sem resposta” (2). Pela natureza da atividade da secretaria, existe um sistema de priorização que faz com que algumas solicitações sejam imediatas (por exemplo, risco iminente à vida), ao passo que outras, como solicitações de relatórios gerenciais, vão para o fim da fila. Apesar de, segundo ele próprio, não contar com uma estrutura suficiente para dispor todas as informações públicas no *site*, esse gestor não vê necessidade de haver identificação ou justificativa para que o cidadão acesse essas informações.

Em uma das ouvidorias da área de saúde, as solicitações de informação geram um protocolo, são tipificadas (reclamação, sugestão, pedido de esclarecimento etc.) e passam por uma árvore de encaminhamento até chegarem ao setor responsável pelo dado, que responde ao pedido. Relatórios gerenciais e temáticos estão disponíveis na *web* e são encaminhados anualmente ao Conselho Nacional de Saúde. Segundo o ouvidor, “temos a prática [de identificar o solicitante], apesar de não ser normatizada. É de bom tom saber com quem se está falando; cria uma relação mais transparente entre Estado e sociedade civil” (6).

Sobre o armazenamento das informações, relata que cartas são numeradas e guardadas, mas não soube dizer sobre os registros eletrônicos por ser ainda novo no cargo. Quanto ao tempo de trâmite entre requisição e entrega da informação, disse ser de cinco a seis dias nos casos em que a informação não está disponível na *web*.

Um ouvidor da Secretaria de Direitos Humanos conta que a maioria das solicitações de informação chega por telefone, apesar de atenderem também por outros meios (carta, fax, *e-mail*). Acrescenta que a maior parte dos contatos ao teleatendimento tem o intuito de fazer denúncias de violações. As solicitações passam por uma equipe de análise, que identifica se estas são da alçada da secretaria e depois as tipifica, incluindo

a tipificação quanto ao grau de urgência da demanda. Quanto ao armazenamento da informação, o ouvidor conta que “muita coisa se perdeu nas mudanças do Ministério da Justiça para a Secretaria Especial e, posteriormente, para a SDH, onde se encontra hoje” (7). Relata, por fim, que não há política de armazenamento de dados, observando que hoje tampouco se gravam as ligações telefônicas.

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a ouvidora relata que o teleatendimento, com 129 postos, é o principal canal de solicitações de informação. “Tudo é centrado nesse sistema, inclusive o acompanhamento do cumprimento dos prazos de retorno” (8). O armazenamento das informações é feito sistematicamente, com microfilmagem de todas as cartas – “recebemos muitas cartas”, observa – e gravação das ligações telefônicas, preservadas pelo tempo que a legislação determina. Entretanto, como o sistema de prestação de contas da ouvidoria não tem interface pública, até mesmo os relatórios gerenciais são disponibilizados só por solicitação formal do ministro. A ouvidora afirma que a quase totalidade das solicitações de informações estatísticas sobre atendimento vem da parte de pesquisadores, que são atendidos caso a caso, sem um procedimento padronizado.

Um secretário de orçamento e gestão relata que sua área “é uma das mais organizadas” (10) no trato da informação, por ser uma das primeiras a ser informatizada, com a criação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) em 1986. Sendo “a tecnicidade da informação muito grande”, as solicitações de informação de cidadãos levam tempo indeterminado para serem respondidas, diz, pois “se apenas extraíssemos um documento do Siaf sem o devido cuidado explicativo, seria uma ‘falsa transparência’”, ou seja, o dado “solto” não teria significado. Completa dizendo ainda que em seu setor as informações disponíveis via *web* para os cidadãos no momento são restritas: “Toda informação mais ‘usável’ é atribuição das instâncias de divulgação de relatórios. E os relatórios gerenciais internos se tornam públicos por decisão política do corpo dirigente” (10).

No Arquivo Nacional, a principal reclamação do gestor se refere à falta de interoperabilidade dos sistemas de informação e à limitação da banda *internet* disponível. A primeira dificulta a obtenção de documentos digitais presentes em outros órgãos, e a segunda restringe a disponibilidade de dados para consulta em tempo real via *web*, em particular imagens. Protocolos e arquivos dos ministérios não se conservam, de acordo com o entrevistado (12). Quanto à identificação do solicitante, hoje é necessária no Arquivo Nacional para a retirada de documentos nos depósitos. Essa requisição identificadora é arquivada para poder se responsabilizar o usuário em caso de perda de documentos ou

dano causado. Quanto ao tempo de atendimento das solicitações, hoje está em 15 dias para certidões e de três a oito dias para documentos ordinários solicitados na sala de consultas do Arquivo. Os documentos estão distribuídos por oito edifícios, e a necessidade de traslado dificulta que esse prazo de atendimento seja baixado ainda mais. O Arquivo “não reproduz [documentos] em papel, a não ser que seja prova judicial” (12).

O diretor entrevistado informa que, apesar das 230 contratações feitas por concurso em 2006, o Arquivo teve aumento de responsabilidades ao ser encarregado da guarda de documentos de órgãos antes coordenados pelo antigo Serviço Nacional de Informações (SNI), e esse pessoal seria insuficiente. Relata também que muitos procedimentos internos ainda são passados pelo pessoal antigo para o mais novo e que, em virtude de a maioria de seu corpo técnico ser remanescente de contratações feitas até os anos 1980, muitos estão se aposentando, o que deve comprometer a manutenção da qualidade do atendimento. Por fim, sobre a política de armazenamento de informações, o diretor afirma que há servidores-espelhos e que é feita cópia de segurança dos dados diariamente. Existe uma política de se “trabalhar o extramuros”, mas muito material digitalizado, por falta de servidores, fica disponível *on-line* apenas pelo tempo necessário para que o solicitante o baixe.

Para um secretário da área da saúde recém-empossado, todas as informações estatísticas e gerenciais de sua área deveriam estar na *web*, mas “a divulgação ainda é muito incipiente. Precisamos melhorar o caráter amigável das informações. Ainda usamos uma linguagem muito hermética” (14).

Segundo o secretário, o acesso a informações de arquivo ainda é muito difícil, e muita coisa se perde. Por estar há pouco tempo no cargo, não soube dar detalhes sobre a política de acesso e armazenamento de informações em seu setor.

Por fim, um diretor do MDS que lida com divulgação de informações relata que faz apenas a gestão dos dados, não lhe cabendo opinar sobre sua produção. A consulta aos bancos sob sua responsabilidade hoje é feita via *web*, e os interessados recebem *e-mails* frequentes informando quando novas informações são adicionadas. Quanto à identificação dos solicitantes, o diretor explica que, apesar de o *site* pedir o endereço de *e-mail* do interessado para liberar o acesso ao banco de dados, a veracidade desse endereço não é checada. O acesso à informação é imediato, mas não se permite baixar o banco completo, segundo ele, “por limitação da largura de banda do servidor” (13).

Neste bloco de perguntas não tivemos problemas de compreensão dos entrevistados. Ocorreram situações em que o respondente viu a necessidade de se reportar a documentos por não se lembrar de todos os processos de memória e temer dar alguma infor-

mação incorreta. Em um dos casos, o gestor preferiu chamar assistentes para fornecer esses dados. Notamos também que, nas respostas à seção anterior (“Acesso à informação pública”), alguns entrevistados anteciparam-se citando exemplos dos sistemas de informação dos quais viríamos a tratar nesta seção.

Em se tratando das ouvidorias, a ideia de “produção” de informação é ambígua, pois na verdade lidam com sua transmissão, seja da sociedade para o Estado, no caso das denúncias e críticas, seja no caminho inverso, no caso de solicitações de dados. O armazenamento das informações vindas de fora do Estado traz à tona alguns dilemas referentes à proteção de dados pessoais, em particular dos denunciantes. Uma ouvidoria evita até armazenar registros de ligações telefônicas, para minimizar qualquer chance de identificação do denunciante.

Já o Arquivo Nacional tem peculiaridades por ser o repositório de informações históricas, e em seu caso a maior dificuldade apontada não se refere a um excesso de demandas de transparência, mas sim à limitação dos meios existentes para supri-las. Seu diretor, que participou das discussões de elaboração do Projeto de Lei de Acesso à Informação, tem poucas objeções a fazer quanto ao seu teor atual, mas pontua sistematicamente que há a necessidade de melhor integração de sistemas para que as incumbências que recairão sobre seu órgão possam ser desempenhadas com um mínimo de agilidade, uma vez que não é realista pensar que será possível armazenar em servidores próprios registros sobre todos os órgãos da administração federal.

Cumprе ressaltar que, por serem de segunda mão, as informações colhidas para este bloco têm validade limitada. Os depoimentos, por outro lado, revelam juízos que os gestores fazem dos sistemas de produção, armazenamento e disponibilização de informação existentes. Essas falas são importantes para qualificar o que a pesquisa com amostra probabilística deve revelar sobre a estrutura e o funcionamento desses sistemas.

Legitimidade do segredo absoluto e permanente

A pergunta desta seção – “Considera legítimo que o Estado proteja sob segredo absoluto e permanente determinadas informações, ou não? Caso sim, que tipos de informação se enquadrariam nesses casos? Qual seria a autoridade que deveria ser responsável por classificá-las e qual o melhor procedimento a ser adotado?” – teve respostas negativas unânimes para sua primeira parte. Houve, entretanto, variabilidade nas justificativas, em particular com o intuito de distinguir “absoluto” de “permanente”. Alguns entrevistados defendem a necessidade de proteger alguns dados absolutamente da sociedade, mas por tempo limitado.

A resposta menos elaborada se resumiu a “nunca pensei sobre o assunto, mas, em princípio, não” (1), pois na área desse entrevistado há pouca informação de interesse público que requeira sigilo absoluto, muito menos permanente. Outro entrevistado (4) discordou do sigilo permanente por “desrespeitar a história”, mas cogitou a necessidade de um segredo absoluto sobre as atas das deliberações de comissões de licitação, em função do uso judicial que as partes perdedoras poderiam fazer dessa informação caso viesse a público. Um terceiro entrevistado, opondo-se ao segredo absoluto e permanente em princípio, também justificou sua resposta dizendo que “duvido que alguém consiga [fazê-lo hoje em dia], pois isso implica poder absoluto” (5), citando a rapidez de trânsito da informação na sociedade em rede e o caso WikiLeaks, de vazamento de informações secretas do governo dos Estados Unidos da América, entre outros. “De maneira alguma”, replicou um dos ouvidores (3), “pois quem pensa assim acaba querendo esconder algo [que não deveria]”. O outro ouvidor exemplificou:

Até o direito à vida se extingue quando há a morte, ou quando uma ameaça cessa. Não há como justificar numa república o sigilo eterno, que seria um poder concentrado num Estado sem *accountability*. Não confio em ninguém o suficiente para acatar que o que aquela pessoa decidiu está certo apenas porque ela achou assim. Não existe “não, porque não” (2).

“Permanente, acho que não. Mas é preciso determinar períodos para cada tipo de informação. Absoluto, apenas em casos de segurança nacional”, opina um secretário do Ministério da Saúde (14). Outro gestor da área manifestou preocupação especialmente com informações epidemiológicas: “Considero que há informações que podem provocar um dano tão grande, que não há motivo para serem publicadas. Por exemplo, a existência de um quinto vírus da dengue, se houver, só pode ser divulgada depois que se tiver um plano para lidar com isso” (11).

Já um diretor no Ministério da Justiça releva que os casos de acordos multilaterais, documentos sobre guerras passadas e que tratem de fronteiras territoriais mereçam um sigilo absoluto, renovável, porém não eterno: “São documentos que envolvem a história de outros países também. Só poderiam ser liberados após um acordo com esses países” (12).

Opinião semelhante é manifestada por um servidor do MDS: “Em alguns assuntos, [o sigilo absoluto] se justifica, sim [...]. Quando envolve interesses comerciais, poderíamos ficar fragilizados num contexto internacional. Ou então questões que envolvam a segurança do Presidente da República” (10).

Na mesma linha, outro gestor cita “informações estratégicas de tecnologia, como pesquisas de grãos, pré-sal, biotecnologia, linhas de segurança sanitária” como dados que merecem sigilo absoluto temporário (15).

Já um dos ouvidores volta a se referir à proteção de denunciante e vítimas (cujo *status* o projeto de lei não altera) como um dos casos merecedores de sigilo absoluto temporário: “Depende da complexidade do fato. Se puser em risco a vida de alguém, ou em casos que envolvam crianças, como abuso sexual [o sigilo absoluto se justifica]. Mas em algum momento, para fins de acareação, por exemplo, será necessári[o] [que venha a público] essa informação” (9).

Outro diretor manifesta a opinião de que algumas políticas de âmbito doméstico, mesmo não sendo estratégicas, devem permanecer em sigilo absoluto por um tempo: “Políticas em consolidação... Até as pessoas entenderem do que se trata, é necessário não divulgar o dado. Muitas vezes o pessoal quer pôr logo em prática para depois formular a teoria [que justifique a política]” (13).

Entre os que repudiam ambas as possibilidades, sigilo eterno e absoluto, um diretor no Ministério da Saúde justifica seu pensamento com certa coloração retórica: “Nada, nem mesmo conceitos éticos e valores morais, é permanente. Nem edifícios o são. Deve-se informar à coletividade como o Estado procedeu num momento histórico. Omitir por vergonha de quê? Medo de quê?” (6).

Uma diretora no MJ embasa seu repúdio em um argumento de ciência política. O sigilo eterno seria avesso aos princípios fundadores da democracia: “De jeito nenhum [...]. Um requisito da exceção é a temporariedade. É da própria lógica democrática, é a transitoriedade de poder para que se possam rever decisões [tomadas no passado]” (8).

Manter documentos inacessíveis permanentemente não é algo que faça parte das prioridades das pessoas entrevistadas, em larga medida porque os dados das áreas sociais não têm valor estratégico para o Estado, ainda que avaliações negativas de impacto de políticas sociais possam prejudicar um governo. Esse tema não foi incluído no roteiro de pesquisa, e poderia ser explorado com a seguinte pergunta: “Quando um superior hierárquico pede que um dado negativo sobre uma ação de governo não venha a público, como você reage?”. Dessa maneira, começaríamos a entender melhor os mecanismos informais de controle de informação que fazem com que certos dados permaneçam sob sigilo absoluto a despeito de exigências legais de transparência e da vontade dos próprios gestores.

Metodologicamente, uma questão com partes subsequentes condicionadas a um “sim” ou um “não” da parte inicial sempre apresenta o risco de respostas parciais. Foi o que

ocorreu aqui em todos os casos – baixa variação. A pouca profundidade tem a ver com o fato de a resposta “não” parecer natural a todos os respondentes, dando a entender em pelo menos seis casos que se tratava de questão de princípio. Solicitei, então, que os entrevistados elaborassem um pouco os valores que informa essa negativa, resultando nas respostas relatadas acima. Assim, o ideal seria que esse pedido de elaboração viesse embutido na própria pergunta para o caso das respostas negativas, com questões do tipo “Caso não, por quê?”; “A que experiências, leituras, ou influências pessoais atribui a formação de sua opinião?”. Por esse caminho, poderíamos chegar mais próximos de uma compreensão do que são efetivamente valores, vivências e, em conjunto com a pergunta sobre a reação a ordens superiores proposta acima, tentar separar valores de exigências institucionais como causas de uma determinada ação.

Entre os 15 entrevistados, não houve casos de defesa do sigilo eterno e, quando houve manifestações em favor do sigilo absoluto temporário, em apenas dois casos os servidores citaram situações de sua área de atuação que justificariam esse sigilo. Os demais fizeram menção à segurança nacional ou a princípios éticos ou políticos mais gerais. Portanto, a questão não toca com especial pertinência o cotidiano desses gestores da área social.

A proteção à pessoa apareceu novamente na fala de uma ouvidora, ilustrando como o teor do Projeto de Lei de Acesso à Informação ainda era desconhecido por alguns gestores, os quais supunham que havia dispositivos anulando garantias constitucionais de direito à privacidade. Investigamos esse tema mais aprofundadamente na seção que se segue.

Regulamentação do direito de acesso (necessidade e conhecimento da Lei de Acesso à Informação)

Nesta seção tentamos compreender a percepção que os atores têm da necessidade de adequar a administração pública à nova lei, bem como – para os que conhecem o texto – da necessidade dessa regulamentação. Entre os 15 entrevistados para esta pesquisa, dois ouvidores já haviam lido o texto integral do então projeto de lei (entrevistas 2 e 3) e um deles até mesmo trouxe consigo uma cópia para a entrevista (2). Outros dois respondentes, ambos do Ministério da Justiça (entrevistas 8 e 12), haviam lido o texto do projeto e participado de sua formulação. Os demais oito entrevistados tinham ouvido falar do projeto de lei, mas desconheciam seu teor.

A necessidade de se ter “regras claras para o amplo acesso do cidadão às informações sob controle do Estado” foi confirmada por todos. Nessa pergunta o pesquisador teve de enfatizar o termo “amplo”, pois, lida a frase sem a devida pausa antes dessa palavra,

os primeiros entrevistados compreendiam que “regular” implicaria alguma forma de restrição. A respeito do projeto de lei, um dos entrevistados (1) preferiu não se manifestar sobre os itens b (“A administração pública está preparada para cumprir essa futura lei, ou não?”) e c (“Haverá necessidade de mudanças para adaptar a administração pública à nova lei, ou não?”) por desconhecer o que preconiza o projeto de lei.

As respostas dos ouvidores estiveram entre as mais ricas:

Se a administração pública estivesse preparada, não haveria a necessidade dessa lei [...]. Infelizmente, o caldo de cultura atual [de judicialização de questões administrativas] pode fazer com que agentes recorram ao judiciário [para não ter de publicizar certas informações]. Espero que o judiciário seja duro para que a lei “pegue” (2).

Este mesmo gestor manifestou ainda preocupação com a aplicabilidade da lei nos municípios, onde os recursos são mais escassos, e as medidas de transparência acabam ficando entre as últimas prioridades, acabando por não serem implementadas com a justificativa da reserva do possível.

O segundo ouvidor entrevistado considera o projeto de lei “um grande salto para a democracia, mas é preciso um decreto específico para regulamentar” (3). Com o texto do projeto em mãos, aponta limitações:

No Artigo 24, por exemplo, [referindo-se a informações reservadas], depois de cinco anos, o que será revelado? A identidade do denunciante? E o Artigo 25 [sobre o controle de acesso a informações sigilosas] se aplica às ouvidorias? Nós armazenamos informação, mas não a produzimos [pois o “produtor” seria o cidadão que procura a ouvidoria] (3).

Um diretor da área de informação (4), que desconhecia o texto do projeto de lei, enfatizou a necessidade de divulgar os canais de comunicação para incrementar a transparência e que seu ministério estaria bastante avançado nesse ponto – “a gente já vem se preparando para lidar com a transparência plena”. Ressalta, entretanto, que, para o efetivo monitoramento das ações de governo, o sistema de controle de convênios atual deveria ser adaptado, incorporando uma interface para o cidadão. “Hoje para acessar é necessária uma senha. Por enquanto é um sistema de gestão, não de informação” (4). A mesma opinião é compartilhada por seu colega da comunicação social: “Acho que o sistema é sigiloso demais e pouco navegável, inclusive. Por que não divulgar informações gerenciais [em tempo real]?” (5). Ele completa corroborando a ideia do ouvidor (2) de que os principais entraves ao acesso público à informação estão nos municípios: “Nossa área está até um pouco fora

da curva [em termos de transparência]. Nunca recebi ordem para restringir informação. Eu posso te dar até o número do cheque do repasse do FNDE que foi feito para o município. Mas não vejo esse afã de transparência no resto do Estado – estados e municípios” (5).

Nessas respostas, nota-se, primeiro, alguma confusão em relação à proteção da privacidade no caso específico de denunciantes, que supostamente não estaria coberta pelo projeto de lei. Segundo: também há dúvidas sobre se informações de ouvidoria devem ser consideradas reservadas e produzidas pelo Estado, estando assim sujeitas aos prazos de quarentena previstos nesses casos. Outro ouvidor entrevistado (7) mencionou que sua área deixou de gravar ligações telefônicas principalmente para evitar que esse registro fosse pedido judicialmente por denunciados eventualmente inocentados que quisessem identificar seus denunciantes para pedir reparações por danos morais.

Mais um ouvidor afirmou, com base em sua longa experiência como auditor no Ministério da Saúde, em que submetia relatórios de infrações graves ao secretário, que “a transparência protege o gestor, na esfera pública e na iniciativa privada, especialmente nas ocasiões em que os superiores hierárquicos querem evitar que se divulguem informações” (6).

Segundo ele, a publicidade instantânea da correspondência interna evita que provas sejam destruídas ou alteradas para que se tente inocentar culpados de infrações administrativas.

Para uma gestora que participou da elaboração do projeto de lei, “A regulação [clara] é imprescindível, até para o cidadão saber o que pode pedir, para entender eventuais negativas de acesso, e também como recorrer” (8).

Um secretário que cuida de um dos maiores orçamentos da administração federal (14) afirma que o serviço público só se prepararia para cumprir as novas regras de acesso à informação pública se houvesse a responsabilização direta dos gestores por seu não cumprimento, tema que retomaremos na próxima seção.

Apesar de achar que ajustes serão necessários em sua área, a maior preocupação de um diretor de gestão de informação quanto ao cumprimento de uma eventual lei de acesso à informação pública se refere à precariedade de meios na esfera municipal (13).

No Ministério da Saúde, uma secretária defende que regras claras facilitariam a organização dos sistemas de informação de seu setor para que fornecessem os dados seguindo procedimentos padronizados: “Hoje nós estamos enfrentando pilhas de solicitações aos nossos bancos de dados e acabamos prejudicando os pesquisadores [...]. Em tese, poderíamos abrir nossos bancos, mas não temos certeza de como proceder hoje para [fornecer esses dados e ao mesmo tempo] preservar a privacidade das pessoas” (11).

Um terceiro motivo de preocupação dos entrevistados se refere à adaptação de sistemas gerenciais para fins de monitoramento de ações de Estado pelos cidadãos. Considerando que a universalização dos sistemas informatizados de gestão ainda está em curso, observam eles, a necessidade de criar uma camada de transparência sobre eles traria complicações de ordem prática. Mas nenhum entrevistado se arriscou a detalhar quais seriam esses entraves, fato que poderia ser mais bem apurado em um questionário aplicado a servidores em níveis de gerência, mais próximos ao dia a dia dos técnicos. Um gestor do Arquivo Nacional do Ministério da Justiça (12) demonstrou preocupação com a baixa integração entre seu sistema e o do conjunto de ministérios, o que dificulta a viabilização de um Sistema de Informações ao Cidadão (SIC) genuíno.

Responsabilização funcional

A pergunta “Você crê que um funcionário que se negue a prestar informação solicitada por um cidadão deve ser responsabilizado por isso, ou não?” foi objeto universal de dificuldade de compreensão. Os entrevistados pediam que explicasse se a informação pedida estaria a cargo desse funcionário e se sua divulgação estaria regulamentada. As reações a esse “defeito” da pergunta embutem, entretanto, duas pequenas constatações, nomeadamente: a percepção de que nem toda informação em poder do Estado é automaticamente pública e a de que seria justificável negar o fornecimento de uma informação quando o funcionário não estivesse autorizado para tal. Confirmadas a responsabilidade e a regulamentação, quatro entrevistados concordaram que alguma forma de sanção seria justa.

“Daí a importância de se organizar a informação em canais. O responsável pelo canal nesse caso deveria ser [punido], sim” (4), afirma um servidor. Outro (2) ressalta de maneira mais ampla que “funcionário e órgão, solidariamente, [devem ser responsabilizados] por descumprir a Constituição”. Um terceiro concordou sumariamente, por lhe parecer evidente.

Já outro gestor discordou com veemência da responsabilização do funcionário. Vale transcrever toda a sua fala:

Não concordo. Funcionários devem ter tato. Se for assim [a obrigação de atender a pedidos do cidadão], todos os setores virariam ouvidoria. E se houver um número enorme de demandas? Além disso, pode abrir brecha para tráfico de influência, com pessoas tendo acesso direto e privilegiado a funcionários. A informação nunca é de responsabilidade de um servidor só. Muitas vezes há a necessidade de se enviar a solicitação para um superior. Fora que em muitos casos é necessário traduzir algumas informações para a linguagem leiga, [e

para isso são necessários funcionários especializados] [...]. Para regulamentar isso, há as cartas de serviço, o Decreto 6.932 (3).²

A responsabilização dos servidores esbarra também no provimento de uma infraestrutura de informação que faça com que o cumprimento da Lei de Acesso seja viável. Nas palavras de um entrevistado:

Não se pode pensar em cumprir essa lei sem um sistema unificado para se administrar essas tramitações; um sistema para gerir o acesso à informação de modo que se verifique o cumprimento da lei, [especialmente] dos prazos.

[...]

Em segundo lugar, facilitaria a tipificação dos pedidos de informação, inclusive para ajudar na formulação de políticas públicas.

[...]

Em terceiro lugar, [a responsabilização] envolve mudança de cultura. Há necessidade de sensibilização dos servidores, estipulando que haverá sanções. É mais fácil que assim passem a acreditar nessa lei (8).

Outro entrevistado apoia a responsabilização, mas chama a atenção para o fato de hoje não haver sanções possíveis por negativa de informação “horizontalmente”, ou seja, entre órgãos distintos da administração federal. Para ele a sanção deve ser determinada já na lei, do contrário o servidor que se recusar a dar informação permanecerá respaldado:

A sanção administrativa [para negativas de informação] de um ministério para o outro hoje é a mesma [que incide] no caso de uma solicitação de um cidadão. Na prática, o servidor só está passível de ser punido se negar informação a um superior hierárquico. Nos outros casos, há necessidade de representação formal, sindicância administrativa, *habeas data*... O ônus é grande [para a parte afetada] (10).

Outras opiniões sobre o tema se referiram ao problema de se determinar quem é o funcionário a ser responsabilizado – seria o que lida diretamente com o público, o que está encarregado do registro da informação, ou ainda o responsável pela produção do dado? “Responsabilizar a pessoa que está na linha de frente é complicado”, observa um diretor do MDS (13), lembrando que em muitos casos ela nem sabe que a informação existe. Para um secretário do MS, “claramente [deve ser responsabilizado]. Ele e o superior dele. Isso deve ser muito firme” (14).

² O estudo prévio que esse entrevistado fez do projeto de lei explica a profundidade dos questionamentos, mas nada diz sobre os valores que informam sua resposta. Seria frutífero pensar o quanto estamos de fato procurando compreender valores entre a terceira e a sexta seção do questionário e ponderar se na verdade a informação mais rica aqui não estaria no plano do conhecimento, das atitudes e das opiniões sobre o funcionamento das instituições. Tanto mais porque as dúvidas levantadas por esse entrevistado referem-se a um dos resultados esperados desta pesquisa, que é o de obter elementos para a formulação de um material de capacitação pertinente às práticas atuais de acesso à informação.

CONCLUSÕES

Neste estudo procuramos capturar as concepções que os servidores federais da área social têm do papel do Estado perante a sociedade, em especial sua percepção de como se deve dar o acesso do público à informação em poder daquele.

Os depoimentos das seções “Relações Estado-sociedade” e “Acesso à Informação Pública” permitiram identificar concepções a respeito do papel do Estado, em sua maioria republicanas, ciosas de sua função pública impessoal. A minoria que espousa concepções menos republicanas tende a uma espécie de espírito de corpo de cunho partidário ou burocrático, atenta ao cálculo das consequências que a transparência pode ter para a desestabilização de um governo ou, em um nível mais imediato, para os cargos de confiança de sua área.

A impessoalidade do Estado em si não é formalmente questionada nem nesses casos, mas está implícito que o “tato” no uso da informação seria essencial, como se confirma mais tarde em uma das respostas à seção “Responsabilização funcional”, em que um entrevistado argumenta que o servidor não pode ser punido por negativa de informação sem que antes se estabeleçam competências claras, ou, na visão de outro respondente, antes de haver um sistema de informação que permita o controle desses trâmites. Assim, ainda preliminarmente, quero ressaltar que o oposto do republicanismo não se configura necessariamente como patrimonialismo no sentido de uso do Estado para fins pessoais ou de um grupo. A resistência ao tratamento da informação de Estado como bem inequivocamente público pode refletir problemas de ordem organizacional mais complexos, que só quem conhece as oportunidades para sua instrumentalização pode relativizar.

Por outro lado, notamos em muitos depoimentos que existe uma vontade de “contextualizar” a informação divulgada – como na resistência a se liberar o acesso a bancos de dados inteiros – que se aproxima de uma tutela da sociedade pelo Estado. Em duas conversas pós-entrevista isso transpareceu quando os entrevistados criticavam o trabalho da imprensa, que, segundo eles, costuma tirar conclusões indevidas de dados estatísticos, prejudicando suas instituições. Pode-se concluir, sem entrar no mérito da pouca eficácia dessa estratégia, que há entre alguns atores a vontade de se controlar a apresentação da informação, e uma das maneiras encontradas para fazê-lo é dificultar o acesso de cidadãos aos bancos de dados, franqueando-o apenas a pesquisadores e jornalistas acompanhados pelas assessorias de imprensa.

A seção “Gestão e classificação da informação pública” se prestou à identificação dos fluxos existentes de informação, de modo que a qualidade das respostas é proporcional ao conhecimento que os gestores têm de seu funcionamento. Conforme verificamos, diretores e servidores com mais tempo de casa oferecem melhores respostas do que secretários e recém-chegados. Nas entrevistas, estimulamos os gestores a manifestar suas opiniões pessoais sobre a qualidade do trato da informação e conseguimos colher alguns *insights*, como o de que o tempo de resposta ainda depende muito da eficiência pessoal dos servidores, ou mesmo que sistemas avançados de gerenciamento esbarram em procedimentos internos confusos, ou ainda o fato de uma ouvidoria ter desistido de gravar os chamados para evitar contestações judiciais. Essas informações dificilmente seriam capturadas em uma pesquisa *survey*, mesmo com questões abertas, uma vez que foram suscitadas por estímulos pontuais.

Por haver pouquíssimas informações de cunho verdadeiramente estratégico na área social, o segredo permanente, e em menor medida o absoluto, foi um tema incontroverso nos depoimentos colhidos como parte da seção “Legitimidade do segredo absoluto e permanente”. Já na seção “Regulamentação do direito de acesso (necessidade e conhecimento da Lei de Acesso à Informação)”, surgiram dúvidas quanto às garantias de privacidade previstas na Lei de Acesso à Informação Pública e também alertas para a sobrecarga que as tarefas de transparência poderiam trazer para os sistemas de informação existentes, assim como para instâncias do Executivo com poucos recursos humanos e materiais, como parece ser o caso da maioria das prefeituras. Por fim, na seção “Responsabilização funcional”, vimos que a sanção a servidores que se neguem a prestar informações não é um tema de simples determinação, pois há responsabilidades solidárias naturais às organizações.

ANEXO 1. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS

Os trechos das falas citados neste relatório por vezes podem ser enriquecidos com um conhecimento do contexto em que o entrevistado os proferiu. Lanço aqui algumas anotações sobre o processo de agendamento de entrevistas, o ambiente em que as conversas se deram, os afetos e a linguagem não verbal dignas de destaque. Essas observações visam auxiliar a análise do comportamento desses atores, dada a ausência de dados de histórico pessoal para subsidiar hipóteses mais robustas sobre o peso dos valores herdados sobre os pontos de vista e as práticas descritas.

Entrevista 1

Depois de agendamento telefônico rápido, sou recebido na semana seguinte por uma secretária na antessala do gabinete, que pergunta sobre o conteúdo da entrevista, o qual já havia sido informado por *e-mail*. Falo sobre o Projeto de Lei de Acesso à Informação Pública. Ela pede o questionário, leva até o gabinete do secretário. Retorna em cinco minutos, informando que um diretor de uma área subordinada à do secretário vai me receber. A entrevista com o diretor é feita em seu modesto gabinete, interrompida por frequentes chamadas telefônicas. Paraibano, sorridente, fala calma, porém, pego um pouco de surpresa pela entrevista e acossado por uma reunião iminente com o ministro, lamenta não poder me dar a atenção devida. A última pergunta é feita já na porta de saída, depois do chamado da secretária para essa reunião.

Entrevista 2

Jovem gestor ocupa imenso gabinete, com uma confortável sala de reuniões em um prédio novíssimo. O setor é equipado com mobiliário corporativo impecável, divisórias com barreira antirruído, carpete grosso, janelas vedadas e ar-condicionado central, vista para o parque. As condições de trabalho são as melhores possíveis.

O entrevistado é extremamente articulado e demonstra ter sólida formação em Ciências Sociais e possivelmente Direito também. Fala com muita convicção e hesita muito pouco. Somos acompanhados na entrevista por um assessor, que não intervém em nenhum momento. No gabinete não há foto da Presidente da República nem outra iconografia, apenas as Armas da República e a Bandeira Nacional.

A reunião estende-se por uma hora e meia, entrando pelo horário do almoço, sem que o entrevistado demonstre inquietação ou desejo de encerrá-la.

Conseguí anotar cuidadosamente todas as respostas.

Entrevista 3

Mais longa de todas as entrevistas, iniciou-se depois do almoço, estendendo-se por quase duas horas para cobrir apenas metade do questionário. Marcamos a continuação no dia seguinte, por mais duas horas. Na primeira ocasião, o respondente estava acompanhado de uma assistente, que permaneceu calada, e, na segunda, acompanhado de dois, depois de três assessores, e uma cópia anotada do Projeto de Lei de Acesso à Informação.

Com longa carreira no setor público e envolvimento com a Associação dos Ouvidores, suas respostas são demoradas, pausadas, especulativas. Cita estudiosos, exemplos,

anedotas para ilustrar seu pensamento. Demonstrou grande interesse em receber o entrevistador, bem como curiosidade pelo uso a ser feito do relatório de pesquisa, ouvindo cuidadosamente minhas garantias de anonimato e pedindo esclarecimentos sobre quais instituições estavam a cargo do projeto.

Na segunda entrevista foram projetados *slides* e páginas do *website* da instituição para mostrar as ferramentas de transparência já existentes. Foi a única entrevista em que isso ocorreu.

Entrevista 4

Esta entrevista se dá no fim do dia em uma sala acanhada do MEC próxima ao gabinete do ministro. O entrevistado, de meia idade, tem longa carreira no serviço público e dá respostas curtas e diretas, com tendência pragmática. Evita abstrações e generalizações, se atendo ao seu *métier* mesmo quando perguntado sobre temas mais gerais. Inicia a conversa com a intimidade de profissão com que falaria a um jornalista, mas ao longo da entrevista vai ficando um pouco mais sério e busca refletir um pouco mais sobre suas respostas, provavelmente reagindo ao vocabulário acadêmico do roteiro de entrevistas e/ou às minhas tentativas de estimulá-lo a ser mais preciso.

A entrevista dura menos de uma hora, mas colho bons exemplos, especialmente sobre as práticas de arquivamento de informações. Foi o encontro menos denso em informação até então.

Entrevista 5

Esta foi a segunda e última ocasião em que foi indicado um substituto para o entrevistado original. Dessa vez fiquei sabendo com antecedência com quem falaria. A sala dessa pessoa fica próxima à do entrevistado anterior, porém ornada com gravuras, charges, desenhos, pinturas, dando um ar pessoal e de permanência para o gabinete, ao contrário da esterilidade da anterior. Entre as charges, uma de caráter político que faz piada com a falta de instrução do Ex-Presidente Luiz Inácio da Silva.

Chego antes do entrevistado, que, ao entrar na sala, logo acende um cigarro, com portas e janelas fechadas. Sou defumado durante uma hora, em uma situação que imaginei ser impossível hoje em dia, dada a legislação de proibição do tabaco.

Trata-se de um personagem com alma de jornalista, com opiniões muito fortes, frases de efeito e uma fala incisiva calculada para soar sempre sincera a despeito do senso comum. É uma postura que se comumente chama de politicamente incorreta. Colho boas citações e me é pedido que não registre alguns juízos de valor fortes – a que assinto –,

e permaneço com a impressão de que o entrevistado cultiva sua *persona* tanto quanto suas opiniões. Exploro alguns de seus pontos de vista, estimulando justificativas mais refletidas, e em um dos casos ele volta atrás com naturalidade: “quer saber, é inútil o cara se identificar”, referindo-se a uma opinião anteriormente citada de que solicitantes de informação deveriam dar pelo menos o nome e o *e-mail*.

Entrevista 6

Este entrevistado demonstra-se inquieto no começo da entrevista. Explico as garantias de anonimato e o propósito do convênio UNESCO-CGU, o que o tranquiliza apenas um pouco. De saída, informa que é novo no cargo, o que, decerto, ajuda a explicar a insegurança inicial.

Seu gabinete fica em um prédio recém-inaugurado e com todas as facilidades dos escritórios modernos, porém mais despojado que o conjunto corporativo do Entrevistado 2. Este é o primeiro entrevistado com uma foto da Presidente da República na parede. Já para o fim da entrevista, ao falar que não omitiria informações que pudessem custar o cargo de um colega de partido, menciona sem que eu pergunte que é filiado ao Partido dos Trabalhadores. Demonstra ter formação marxista ao insistir em distinções conceituais entre trabalhador e todas as outras formas de tratamento, incluindo servidor e funcionário, que lhe parecessem reducionistas por omitir tanto a posição estrutural da pessoa que desempenha um dado papel quanto sua subjetividade.

A distância por mim transmitida em função de um estilo pessoal um pouco mais formal que a média de Brasília lhe agrada, e já em meados dessa entrevista de uma hora criamos alguma empatia.

Entrevista 7

Entrevista conduzida um pouco às pressas, com o respondente tendo sido chamado de última hora para representar o secretário executivo em um evento. Fomos interrompidos três vezes pelo assistente. De resto, deu-me a atenção possível. Cheguei até o fim do roteiro de entrevistas, mas a desconcentração do entrevistado comprometeu um pouco a qualidade das respostas.

Entrevista 8

Entrevistada participou da elaboração do projeto de lei desde seu início em um grupo de trabalho na CGU. Bastante jovem, paulista, ocupa sala modesta no Ministério da Jus-

tiça. Demonstra sólida formação acadêmica e gosto pelo estudo. Estende-se em alguns assuntos não tratados no roteiro, como informações sobre impacto de políticas públicas, que lhe parecem o próximo passo a ser dado pelo governo na prestação de contas à sociedade e que hoje ficam em último lugar na escala de interesse dos cidadãos.

Essa servidora foi uma das que mais meditou sobre suas respostas, resultando em uma conversa que ultrapassou a uma hora prevista para o encontro. Assim como no caso da Entrevista 6, senti que o tom mais acadêmico e formal do entrevistador foi convidativo, bem como a mesma origem regional, e criou-se empatia. Boas aspas foram colhidas nessa entrevista graças à articulação e ao raciocínio claro da entrevistada.

Entrevista 9

Sou recebido pela secretária, que me entretém na modesta sala de reuniões até a chegada da entrevistada, no último andar de um bloco da Esplanada dos Ministérios. Àquela altura da pesquisa, já tirara a conclusão empírica de que andares mais altos aqui são sinal de importância do órgão, quando não de prioridade para o ministro.

Entrevistada de fala suave, lenta, ponderada. Está na meia idade e tem origem no Nordeste do país. Apesar da importância do órgão por ela comandado para a atual política de governo e da enorme quantidade de processos sob sua responsabilidade, não parece estressada ou ansiosa. A entrevista progride razoavelmente: respostas longas e nem sempre ao ponto. Evita opiniões fortes e tenta alinhar seu pensamento ao discurso oficial do órgão. Cita muitas estatísticas de seu setor. Por não se arriscar em generalizações, suas opiniões sobre o funcionamento da administração pública são lacônicas, trazendo quase todas as respostas para o âmbito de seu departamento.

Entrevista 10

Entrevista com mais material interessante colhido. O entrevistado é responsável pelo setor de orçamento e planejamento, um cargo antigo na administração pública federal e com atribuições bastante claras. Tem profundo conhecimento do funcionamento da máquina bem como de teorias de administração e ciência política. Uma hora e meia de raciocínios claros. De todos, o mais tecnocrático e republicano, e de maneira aparentemente nada calculada.

Entrevista 11

Por ser recente no cargo, entrevistada chegou acompanhada de assessor. Depois de explicar o propósito da conversa e o uso que se faria dos dados, o assessor foi dispensado. Entrevistada bastante cortês, muito modesta na apresentação e autodeclarada “de poucas palavras”. Tem longo currículo na área de atuação, bem como um discurso levemente ideológico de esquerda. Entrevista concluída em menos de uma hora.

Entrevista 12

Entrevista feita por teleconferência com o Rio de Janeiro. Ligação caiu algumas vezes, o que prejudicou a fluidez da conversa. Situação agravada pela tendência do entrevistado de monologar, o que se justifica pelo imenso conhecimento não só de seu setor como do Projeto de Lei de Acesso à Informação, de cuja elaboração participou ativamente. Respondente estava acompanhado de duas assessoras, que não se pronunciaram.

Discurso peculiar, com galicismos e anglicismos. Pessoa bastante erudita, mas ao mesmo tempo conhecedor das minúcias do funcionamento da burocracia e das estatísticas do setor, no que pode ter sido auxiliado por suas assessoras. Demonstrou um pouco de impaciência com as perguntas. Ao fim de uma hora e meia, a maior parte do material colhido não era diretamente relacionado com o roteiro de entrevista, porém três ou quatro citações ricas foram incorporadas ao relatório.

Entrevista 13

Funcionário ocupando cargo comissionado, mas há 22 anos efetivo no serviço público federal. O mais objetivo dos respondentes. Revelou um perfil extremamente técnico e evitou ao máximo emitir qualquer opinião pessoal sobre temas fora de sua alçada, incluindo sobre superiores hierárquicos. “Eu divulgo tudo o que chega aqui” e “não cabe a mim decidir politicamente” foram expressões que resumem a postura desse servidor durante a entrevista. Não obstante, quando as perguntas se afastavam da gestão de informação de seu ministério para instar opiniões mais genéricas, o entrevistado demonstrou alguma espontaneidade. De modo geral, baseou suas falas em fatos objetivos, o que não permitiu que a entrevista se aproximasse de algo que possamos chamar de valores pessoais.

Entrevista 14

Antes de chegar a este secretário, gestor de um dos maiores orçamentos do país, passei por três barreiras burocráticas: a do assessor pessoal, a da equipe de agenda e a da assessoria de comunicação social. Ocupando um grande gabinete em um andar superior da Esplanada dos Ministérios, esse mineiro parecia ainda se familiarizar com o cargo. A pilha de documentos e o vaivém em seu andar foram os maiores que registrei em todas as visitas feitas para esta pesquisa. A entrevista durou cinquenta minutos e foi pautada por um discurso em que mesmo as opiniões mais veementes soavam um pouco calculadas para ter efeito. O secretário demonstrou interesse maior pela avaliação de políticas e parecia atordoado com o que chamou de “desorganização” do setor de informações do ministério, bastante distinto de sua experiência anterior em uma prefeitura importante.

Entrevista 15

Tive de esperar mais de uma hora para esta entrevista e fui recebido por um personagem simpático e falante que, não fosse uma longuíssima interrupção para atender a uma solicitação no telefone, teria nos entretido por horas sobre os mais diversos temas ligados à administração pública. De perfil técnico e vasta experiência com auditoria, estendeu-se em discussões sobre a atividade do auditor que não tinham muito nexos com a gestão de informações públicas. Infelizmente, quando consegui forçá-lo a se ater aos temas em discussão, restavam em torno de 15 minutos para a entrevista, durante os quais consegui registrar duas boas falas citadas neste relatório.

ANEXO 2. ROTEIRO DA ENTREVISTA

Nome do(a) servidor(a):

Data de nasc.:

Cargo/função:

Cargo efetivo: () sim () não

Tempo no serviço público federal:

Tempo neste cargo/função:

Obs.:

Questões

Nota: a questão 1 – letras **a** a **d** –, abaixo, deve ser encarada mais propriamente como subsídio para uma conversa introdutória com o entrevistado, a fim de lhe transmitir, genericamente, os focos de maior interesse da pesquisa.

1) Como o entrevistado vê, compreende e percebe as relações entre o Estado e a sociedade no Brasil:

- a) Percebe o Estado como distante da sociedade, ou não; como independente da sociedade, ou não?
- b) Qual o mais importante: o Estado ou a sociedade? De que modo? Até que ponto?
- c) A qual dos dois deve obrigações: ao Estado ou à sociedade? Por quê?
- d) Como entende a expressão funcionário público – e, de acordo com esse entendimento, o cargo que ocupa e a função que exerce?
- e) O que significa ser servidor público e ser servidor do público? Existe diferença, ou não? Explique, por favor.

2) Considera legítimo que um cidadão solicite informações sobre a sua área, repartição ou unidade e/ou os serviços que ela presta, ou não?

- a) O que acontece quando um cidadão solicita informações à sua área, repartição ou unidade e tais informações não dizem respeito a quem solicita?
- b) Os pedidos de informação formulados pelos cidadãos devem ser justificados ou não?
- c) Quais as informações que devem ser divulgadas em sua área, repartição ou unidade? E quais aquelas que não devem ser divulgadas em sua área, repartição ou unidade?
- d) Os *e-mails* institucionais (.gov) dos servidores públicos devem ser considerados informação pública, ou não? Por quê?

3) Como a sua área, repartição ou unidade lida com as informações públicas:

- a) Como/quem as produz e registra?
- b) Como/quem as armazena (gestão de documentos)?
- c) Como/quem as classifica (divulgação mais ou menos ampla)?
- d) Como/quem as disponibiliza (por telefone, por *e-mail*, por correspondência postal...)?
- e) É necessário que o solicitante (cidadão ou outro órgão) se identifique antes de receber a informação demandada, ou não?
- f) Em média, quanto tempo decorre entre a solicitação e a “entrega” da informação? Por favor, comente, se julgar necessário.

4) Considera legítimo que o Estado proteja sob segredo absoluto e permanente determinadas informações, ou não? Caso sim, que tipos de informação se enquadrariam nesses casos? Qual seria a autoridade que deveria ser responsável por classificá-las e qual o melhor procedimento a ser adotado?

5) O que pensa da ideia de se instituírem regras claras para o amplo acesso do cidadão às informações sob controle do Estado?

– Tramita no Congresso Nacional e está prestes a virar lei projeto que prevê o amplo acesso à informação pública. De acordo com ele, a divulgação será a regra e o sigilo a exceção:

- a) Você conhece esse projeto de lei, ou não?
- b) A administração pública está preparada para cumprir essa futura lei, ou não? Por quê? E a sua área, repartição ou unidade? Explique, por favor.
- c) Haverá necessidade de mudanças para adaptar a administração pública à nova lei, ou não? Caso sim, por favor, explique.

6) Você crê que o funcionário que se negue a prestar informação solicitada por um cidadão deve ser responsabilizado por isso, ou não? Explique, por favor.

7) Acrescente, por favor, qualquer outra observação que considere relevante para o tema aqui tratado.

Muito obrigado!

Esquema teórico-explanatório para uma sistemática de monitoramento: uma proposta de aplicação em ciclos de políticas públicas

*Maria de Fátima Souza e Silva
Leides Barroso Azevedo Moura
Ana Maria Nogales Vasconcelos**

* Universidade de Brasília – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) (sousesil@unb.br).

RESUMO

O monitoramento de políticas públicas não tem uma estrutura teórico-metodológica estabelecida. No artigo, é apresentado um esquema teórico-explanatório que visa contribuir para o estabelecimento de referências para delinearla. Esse esquema resulta de observações participantes relativas às reuniões realizadas no contexto das experiências das autoras e do cotejamento teórico desenvolvido com base na literatura especializada. Os aspectos discutidos são: (i) a diferenciação entre processo e sistema de monitoramento; (ii) o processo de desenvolvimento do projeto de um sistema de monitoramento; (iii) a diferenciação entre sistemas de monitoramento, estatísticos e de indicadores; e (iv) três ferramentas metodológicas que auxiliam o desenvolvimento do projeto do sistema de monitoramento no contexto do ciclo de uma política pública. A validação do esquema teórico vem sendo realizada em etapas. Na etapa atual, ela vem ocorrendo no contexto das disciplinas de um programa de pós-graduação, em uma perspectiva de protótipo e simulações. Etapas visando à aplicação gradativa em ciclos de políticas públicas reais estão previstas. A contribuição do artigo consiste em promover a discussão sobre monitoramento em termos políticos, administrativos e de capacitação técnica, orientada pelo propósito de abordá-lo como um instrumento de aprendizagem que contempla a pluralidade de atores envolvidos nas dimensões de processo e de produto, que integram o monitoramento de políticas públicas.

Palavras-chave: processo de monitoramento; sistemas de monitoramento; institucionalização do monitoramento; políticas públicas

ABSTRACT

The monitoring of public policies does not have an established theoretical and methodological framework. This article presents a theoretical explanatory scheme that aims to contribute to the establishment of references for drawing it. This scheme result of participant observations on meetings held in the context of the experiences of the authors and feedback theory developed from the literature. The aspects discussed are: (i) the differentiation between process and monitoring system; (ii) the development process of designing a monitoring system; (iii) the differentiation between monitoring, statistical and indicators systems; and (iv) three methodological tools that assist the development of the project monitoring system in the context of a cycle of public policy. The validation of the theoretical scheme has been carried out in stages. At the current stage, it has been occurring in the context of the disciplines of a graduate program with

a view to prototype and simulations. Steps aimed at the gradual implementation of public policies in real cycles are provided. The contribution of the paper is to promote discussion on monitoring the political, administrative and technical training driven by the desire to approach it as a learning tool that includes a plurality of actors involved in the dimensions of process and product that integrate monitoring public policy.

Keywords: process of monitoring; monitoring system; institutionalization of monitoring; public policy

INTRODUÇÃO: CONTEXTO, ASPECTOS METODOLÓGICOS E RELEVÂNCIA

São muitas as variações possíveis no entendimento das questões teóricas e metodológicas envolvidas em monitoramento e avaliação (M&A) de políticas públicas, incluindo a relação entre eles. Entretanto, no presente artigo, o enfoque é o monitoramento, a partir de concepções de três áreas de conhecimento: a Ciência da Informação, a Avaliação de Políticas Públicas e a Gestão de Processos e Produtos.

Optou-se por denominar tal enfoque de sistemática de monitoramento para políticas públicas. O monitoramento foi considerado composto por duas dimensões principais: o processo que caracteriza a sistemática de monitoramento e o sistema dele resultante, ou seja, o produto. A ênfase aqui recai mais sobre os aspectos processuais dessa sistemática do que sobre a descrição de sistemas computacionais que a automatizem, ou sobre um conjunto específico de indicadores [Jannuzzi (2011)]. Com essa ênfase, visa-se focar a estrutura teórico-conceitual e metodológica envolvida no monitoramento de políticas públicas, bem como a possibilidade de sua apropriação pelos diferentes atores que nelas atuam, incluindo os beneficiários.

Dessa forma, alinha-se a presente proposta com os esforços que buscam a institucionalização de sistemas de M&A nos conselhos municipais, estaduais e federais de todos os campos de atuação governamental, contemplando as seguintes orientações: governança, aprendizagem organizacional e melhoria contínua, tomada de decisão com base em evidências objetivas, contribuição para o gerenciamento do conhecimento, empoderamento de grupos excluídos e desenvolvimento da capacitação nacional em monitoramento de políticas públicas [Segone (2012)].

O propósito do artigo é apresentar o esquema teórico-explanatório, que contempla teorias, conceitos, definições conceituais e operacionais [Sampieri, Fernandez e Lúcio (2006)] que estão sendo adotados no âmbito do grupo de pesquisa que vem realizando o estudo. Denominou-se esquema teórico-explanatório com base na afirmação de Stake (2001), que, segundo Denzien e Lincoln (2001) *apud* Cesar (2006), considera dois tipos de aquisição de conhecimento pretendida em um estudo. Ela pode visar à explanação ou à compreensão. No caso, buscou-se um conhecimento proposicional, portanto, a explanação, sistematizada por meio de estudos de casos realizados com o objetivo de compreender o fenômeno de monitoramento de políticas públicas.

A preocupação dos autores com uma denominação exígua dos propósitos do artigo advém da afirmação de Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 120), na qual, no presente contexto, onde se lê avaliação, pode ser lido monitoramento.

[...] a variedade crescente de perspectivas metodológicas, que está conquistando legitimidade na avaliação de programas, não aumenta apenas a variedade das formas de conceber e realizar avaliações, também enriquece a perspectiva de um campo ainda jovem demais para optar por um único paradigma ideal de avaliação.

Nessa perspectiva, o texto aqui apresentado revela os resultados obtidos até o presente momento em uma pesquisa teórica que tem como objetivo obter uma explicação teórico-metodológica da sistemática de monitoramento de políticas públicas, visando gerar conhecimento sobre ela. A explicação vem sendo estruturada por meio de observações participantes ocorridas ao longo das reuniões realizadas entre os autores, os quais têm como finalidade adotá-la como referência para a sistemática de monitoramento a ser aplicada nos seus projetos de pesquisa. Os princípios metodológicos norteadores da pesquisa são os da Grounded Theory.

O esquema teórico-explanatório aqui apresentado é um dos aspectos teórico-metodológicos que constituem a sistemática de monitoramento em estudo. A validação desse esquema teórico-explanatório vem sendo realizada em etapas. Na etapa atual, ela pretende ser realizada no contexto das disciplinas de um programa de pós-graduação, em uma perspectiva de protótipo e simulações, isto é, elaboram-se protótipos das ferramentas apresentadas no esquema teórico-explanatório e analisam-se os aspectos conceituais envolvidos na sua aplicação. Com relação às simulações, trata-se de criar situações que representam etapas de um ciclo de políticas públicas hipotético. Estágios futuros da pesquisa visando à aplicação gradativa em etapas de ciclos de políticas públicas reais estão previstos.

O ESQUEMA TEÓRICO-EXPLANATÓRIO SOBRE O PROCESSO E O SISTEMA DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No esquema teórico-explanatório, abordam-se três aspectos principais: (a) o monitoramento de políticas públicas nos seus contextos disciplinares, bem como os conceitos e as dimensões a ele associados, além de discutir a relação entre elas; (b) as características específicas para estabelecer a diferenciação entre sistemas de monitoramento, sistemas estatísticos e sistemas de indicadores; e (c) a contextualização do sistema de monitoramento (SM) no ciclo de uma política, considerando os principais elementos teórico-metodológicos, a estrutura temática, as variáveis operacionais e a dinâmica de sua estruturação. Outros aspectos envolvidos na sistemática de monitoramento são

citados de forma indireta, como é o caso da consideração do desenvolvimento do sistema de monitoramento como uma tarefa que integra objetivos comuns e em comum do grupo de atores que atuam no ciclo de uma política e do uso de ontologia para facilitar a escolha de indicadores pelos atores. Porém, eles não são detalhados aqui. A título de informação, este último foi abordado em Silva, Santos e Ralha (2007).

Monitoramento, suas áreas disciplinares e seus conceitos operacionais

Quanto ao monitoramento, foram consideradas as seguintes áreas disciplinares de conhecimento: a Ciência da Informação, a Avaliação de Políticas Públicas e a Gestão. No presente esquema teórico-explanatório, são consideradas as orientações específicas da Gestão de Processos e da Gestão do Desenvolvimento de Produtos.

A área da Ciência da Informação considera o monitoramento um fim e o define como o processo que inclui: a coleta, a armazenagem, o processamento e a divulgação de informações relativas a determinado sistema ou processo. Nessa área, tal processo é denominado de monitoramento ambiental, por se referir tanto ao ambiente externo como ao interno de uma organização [Barbosa (1997)].

O que define a qualidade do monitoramento são as variáveis organizacionais, os recursos disponíveis para viabilizá-lo e o valor que ele agrega à realidade [Gattaz Sobrinho (2000) *apud* Moresi (2001)]. Um exemplo acessível e que corrobora essa afirmação é o caso da Secretaria de Gestão da Informação (Sagi), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Governo Brasileiro. Vaitsman e Paes-Souza (2011) apontam algumas variáveis organizacionais que influenciam no sucesso do sistema de M&A da Sagi. São elas: a articulação, a cooperação e a participação das secretarias e departamentos envolvidos. O esforço na provisão de recursos e o valor agregado pelo monitoramento também são variáveis citadas pelos autores.

Na área de Avaliação de Políticas Públicas, o monitoramento é entendido como uma condição para a avaliação, embora alguns autores apontem uma equivalência entre o monitoramento e a avaliação somativa [Calmon (1999); Silva (2005); Jannuzzi (2011)].

Já para a disciplina de Gestão, o monitoramento pode ser visto como processo e/ou como produto. Como produto, considerou-se o sistema de monitoramento (SM), o qual é influenciado pelo processo empregado para aplicá-lo ou utilizá-lo ao longo do ciclo de uma política. Esse é o próprio processo de monitoramento (PM). Entretanto, o PM não será abordado neste artigo. A abordagem aqui é o SM como produto e, ao ser con-

siderado como tal, aborda-se o processo de seu desenvolvimento, o qual, ressalta-se para fins de esclarecimento, considera-se diferente do PM.

Os processos de desenvolvimento de produtos, de maneira geral, não partem de um modelo de referência para concebê-lo. No estudo realizado, considerou-se pertinente, para o caso de sistemas de monitoramento, partir de um modelo de referência (MR) para o produto SM.

A proposição de um MR possibilita agregar ao Processo de Desenvolvimento do Projeto do Sistema de Monitoramento (PDPSM) as características de abrangência e flexibilidade. A abrangência diz respeito tanto a sua proposição para diferentes políticas públicas como à sua estrutura temática, conforme será abordado mais adiante. A flexibilidade está relacionada à oportunidade oferecida aos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas quanto à participação tanto na concepção do MR como no próprio PDPSM. Dessa forma, o PDPSM e o seu produto resultante, o SM, podem ser absorvidos, negociados e dialogados por diferentes saberes, favorecendo o pluralismo e o dinamismo de cada uma das propostas individuais de monitoramento e, ao mesmo tempo, a interação e a integração entre elas [Meneses (2009)].

Entende-se que a consideração dessa nomenclatura específica da área de gestão de processo e de produto contribui para enfrentar o aspecto incremental que, tradicionalmente, caracteriza o monitoramento de políticas públicas. O Modelo de Referência de Sistemas de Monitoramento (MRSM) permite planejar o escopo do SM, otimizando o complexo processo de produção de indicadores. Essa possibilidade de planejamento do SM o condiciona como um produto de elaboração evolutiva e de função integradora, favorecendo “o diálogo entre teorias sistêmicas e aquelas que consideram a centralidade do ator social no processo de tomada de decisão” [Tamaki *et al.* (2012)].

As etapas do ciclo de políticas públicas não ocorrem simultaneamente, mas também não ocorrem de forma totalmente sequencial, o que, naturalmente, favorece a melhoria contínua do SM tanto pela agregação de novos indicadores como pela agregação de novos valores para determinados indicadores. Nessa condição, é possível, por exemplo, não só prever a criação de séries históricas de indicadores ao longo do ciclo de uma política, como também observar a escolha dos indicadores mais relevantes ao longo desse ciclo. O objetivo é a legitimação do SM de uma dada política pública a seu ciclo, incluindo a avaliação. A maior ou menor aderência a ser alcançada pelo SM depende da congregação de esforços dos atores envolvidos em todas as etapas do ciclo para considerá-lo uma referência comum. Nesse sentido, vale mencionar o

entendimento de Mackay (2006) *apud* Guberman e Knop (2011, p. 5) sobre institucionalização de M&A:

[...] a criação de um sistema de M&A cujos resultados sejam valorizados positivamente pelas principais partes interessadas e sejam utilizados na procura do bom governo, desde que sempre haja uma demanda suficiente da função do M&A para garantir seu financiamento e sua sustentação em um futuro possível.

No contexto da institucionalização do monitoramento, a sua consideração como uma tarefa comum aos agentes, potencializando a integração de seus objetivos em comum e comuns, e a replicação do sistema de monitoramento, estabelecido no contexto do ciclo de uma dada política em ciclos de outras, favorecem a análise do ciclo de uma política com base na teoria dos grupos operativos de Pichon-Rivière [Zimerman e Osório (1996)]. Essa análise, entretanto, não será abordada aqui.

Considera-se pertinente, ainda, ressaltar que a ideia de ciclo político constituído por etapas se assemelha à ideia de processo de projeto de produtos usada nos setores produtivos em geral, como Engenharia, Desenho Industrial e Desenho Instrucional. Apesar de a gestão de processos ainda encontrar resistências para ser aplicada no setor público brasileiro, já são de domínio público os estudos de gestão de serviços, em que se tem o processo de desenvolvimento de projeto de serviços, os quais passam a ser vistos, nesse contexto também como produtos.¹

Os processos de desenvolvimento de produtos citados também são permeados por sistemas de informação, embora não necessariamente de monitoramento. A semelhança referida nos remete ao fato de que o monitoramento, normalmente, ocorre ao longo das etapas que compreendem o ciclo de uma política pública. Aqui, como nos processos de desenvolvimento de produtos industriais, os sistemas de informação podem ser vistos como elementos integradores e promovem a interação entre as etapas que compõem o processo de desenvolvimento dos produtos. Por essa observação, pode-se considerar o SM também um elemento de natureza integradora do ciclo das políticas públicas, por serem eles os sistemas de informação relativos ao produto desse ciclo, isto é, a política pública. Sua representação esquemática pode ser vista na Figura 1, elaborada, originalmente, com base em esquema gráfico proposto por Schneider (2010). A Figura 1 representa, também, a noção de rede de articulação entre as partes envolvidas nos processos de produção, coleta, processamento, armazenagem, divulgação e uso de informações associados ao ciclo de uma política

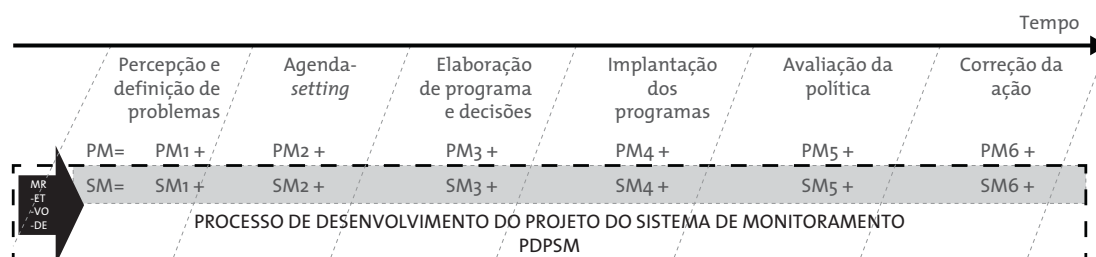
¹ Ver, por exemplo, Krajewski, Ritzman e Malhotra (2009).

pública. Além disso, nela é ressaltada a distinção entre processo de monitoramento e seu produto resultante: o sistema de monitoramento.

Ainda é possível verificar na Figura 1 a coevolução do SM em relação ao ciclo da política pública e sua configuração inicial, dada pelo MR. Além disso, pode-se tomar a Figura 1 como esquema que facilita o entendimento da diferença entre o PDPSM e o PM. Neste, utilizam-se as informações, no caso os indicadores definidos naquele, a partir de uma listagem preliminar.

Resumindo, os aspectos teóricos apresentados até aqui são: uma política pública pode ser vista como um produto desenvolvido ao longo do ciclo de uma dada política pública e, portanto, é resultante de um processo. O mesmo vale para o SM. Entretanto, o foco aqui é o SM e o processo de seu projeto, o PDPSM. O SM é estabelecido com base em um MR, que pode ser mais ou menos comum a diferentes políticas públicas, a partir de uma mesma estrutura temática. Sua completude, ao longo do ciclo de uma política, será alcançada à medida que maior ou menor esforço for realizado no sentido de obter sua institucionalização no contexto dos ciclos das políticas públicas.

Figura 1. Representação da interação entre o ciclo político e os seus processos e sistemas de monitoramento



Fonte: Elaboração própria.

Para finalizar este item, entende-se ainda relevante comentar sobre a diferenciação entre sistemas de monitoramento e sistema de avaliação adotado no âmbito da presente explanação. Considera-se que o objeto de um processo de monitoramento é a informação e seu objetivo é produzi-la, armazená-la, processá-la e divulgá-la. Já quanto ao processo de avaliação, o objeto é a própria política pública. Seu objetivo é emitir julgamento sobre ele. O mesmo raciocínio vale para diferenciar sistema de monitoramento e sistema de avaliação. O primeiro é constituído por indicadores, o segundo, por um método que visa obter um julgamento de valor. Nesse contexto, ainda pode ser dito que os sistemas de monitoramento são utilizados para informar e que a avaliação os utiliza para apresentar um julgamento de valor.²

² Ainda que o sistema de monitoramento também possa ser tomado como o significante de alguma concepção teórica. Ver, por exemplo, Draibe (2001), Silva (2005) e Tamaki *et al.* (2012).

Sistemas estatísticos, sistemas de monitoramento e sistemas de indicadores

Buscou-se estabelecer uma diferenciação qualitativa objetiva e sintética entre os três sistemas em pauta recorrendo-se à diferenciação entre sistema estatístico e sistema de monitoramento apresentada por Matus (1996) *apud* Garcia (2001, p. 6), conforme pode ser observado no Quadro 1.

Entretanto, a atribuição dos valores qualitativos para as variáveis operacionais adotadas para os sistemas de indicadores foi realizada considerando o caso de sistemas de indicadores elaborados por órgãos oficiais. Recorrendo a uma exemplificação, o relatório fornecido pelo Sistema Brasil em Cidades, disponível em <<http://www.brasilemcidades.gov.br>>, é um sistema de indicadores, mas não de monitoramento, pois os seus usuários são indefinidos, a massa de informação não é ultrasseletiva, o atraso é aceitável, as informações não são perecíveis e sua produção é centralizada. E, ainda, porque o uso dessas informações é generalizado e a informação pode ser classificada como secundária.

Quadro 1. Caracterização de sistema estatístico, sistema de monitoramento e sistema de indicadores

Característica	Sistema estatístico	Sistema de monitoramento	Sistema de indicadores
1. Usuário	Indefinido: o usuário é indefinido, muito variado, e até mesmo potencial, pois se trata de gerar informações úteis para interesses muito diferentes e para propósitos atuais ou futuros.	Bem definido: no monitoramento, o usuário é um ator concreto, atual, muito bem definido, que necessita de informações para orientar a ação cotidiana, para conhecer seus resultados e compará-los com o planejado.	Indefinido: os usuários não são perfeitamente definidos.
2. Massa de informação	Diversificada: a informação estatística é sempre extensiva e diversificada para atender a uma grande variedade de usuários potenciais com interesses muito variados.	Ultrasseletiva: os sistemas de monitoramento são projetados para atender a [usuário predefinido], responsável por um plano/programa/projeto específico. A informação necessária é ultrasseletiva.	Diversificada: por ser originada a partir de sistemas estatísticos. Seletiva: para atender também a grande variedade de usuários cujos interesses podem apresentar certa especificidade ou não.
3. Atraso aceitável	Alto: o atraso permitido é bastante grande, pois a informação estatística não está comprometida no <i>feedback</i> de um processo em andamento.	Informação em tempo eficaz: o monitoramento tem que atuar em tempo eficaz e, no limite, em tempo real, pois é usado para corrigir oportunamente ações em andamento. Informação fora do prazo eficaz desinforma.	Alto: nem sempre a geração da informação é feita em prazo compatível à necessidade dos usuários.

Continua

Característica	Sistema estatístico	Sistema de monitoramento	Sistema de indicadores
4. Percibilidade	Não perecível: não tendo demanda peremptória, a informação estatística não é perecível. Seu valor é mais histórico, não sofrendo deterioração com o tempo.	Perecível: o monitoramento serve como <i>feedback</i> para a ação, produzindo informações perecíveis. Se chegarem fora do tempo, terão valor igual ao de um jornal velho.	Não perecível: as informações são atualizadas conforme a periodicidade de revisão dos indicadores.
5. Produção e uso	Produção centralizada e uso generalizado: a informação estatística tende a ser produzida de forma muito centralizada, mediante um fluxo vertical de produção. Em compensação, seu uso é generalizado em todos [nas instâncias de governo].	Produção descentralizada e uso específico: o monitoramento é totalmente descentralizado, produzindo informações que permitem corrigir oportunamente ações no nível em que ocorram. Seu uso é muito particular para a necessidade do usuário.	Produção centralizada e uso generalizado: um órgão ou instituição produz os indicadores e o uso é generalizável.
6. Tipo de informação	Primária: a informação estatística é basicamente primária, não processada, para poder atender a demandas muito variadas de tratamento por parte de usuários muito diversificados.	Indicadores e sinais: o monitoramento opera com indicadores e sinais significativos para um usuário específico. Resultam de um processamento complexo das informações básicas e é dirigido para atender a necessidades decisórias referentes aos planos/programas conduzidos pelo usuário.	Secundária: definidos a partir do seu significado para a sociedade e baseados em estatísticas públicas, conceituadas como sendo originadas em censos, pesquisas amostrais ou registros administrativos.

Fonte: Adaptado de Silva (2005) a partir de Garcia (2001).

A diferenciação realizada visa ressaltar que o SM que está sendo tratado aqui é construído pelo(s) usuário(s) por meio de um planejamento desenvolvido na etapa de projeto no âmbito do PDPSM, com base em um MR. Nessa situação, os usuários podem selecionar indicadores de seu interesse por meio de uma base de dados composta por indicadores, indexada a grupos de informação que compõem a estrutura temática proposta no MR, em um tempo que seja relevante. Com base no MR, o SM pode ser elaborado, de forma descentralizada, no contexto do ciclo de uma política pública, incluindo a implantação dos programas e seus projetos e envolvendo os diversos atores que deles participam. Esse SM pode realimentar o MR a ser proposto para o ciclo de outra política pública, de forma que, com o passar do tempo, pode-se alcançar certa estabilidade na composição do sistema de monitoramento das políticas públicas. Essa possibilidade justifica a consideração da relação de coevolução e de melhoria contínua entre o sistema de monitoramento do ciclo de uma política pública em curso e do modelo de referência a ser adotado nos ciclos das políticas que a precedem.

O modelo de referência dos SMs do ciclo de uma política pública: estrutura temática, variáveis operacionais e a dinâmica de estruturação

O MR pode assumir a forma de representação genérica, válida para qualquer política pública, ou a forma detalhada, válida para uma política pública específica. Aqui, ele será apresentado na sua forma genérica por meio das três ferramentas que o integram: (1) a estrutura temática; (2) as variáveis operacionais; e (3) a dinâmica de estruturação e uso.

A estrutura temática contempla as três dimensões de avaliação propostas no modelo desenvolvido pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas, denominado aqui por modelo NEPP (1999). As três dimensões são: as regras para adesão à política, as condições de implementação da política por meio de programas ou ações, e o resultado da política. A cada dimensão são associados grupos de informação, aos quais, por sua vez, é associado um conjunto de indicadores, o qual constitui o MR. Esse conjunto de indicadores é submetido a um processo de melhoria contínua, na medida em que os atores do ciclo da política pública com ele interagem, inserindo e retirando indicadores conforme a relevância que lhes atribuírem. A inserção ou retirada de indicadores do MR ocorre no contexto do PDPSM e origina o SM definitivo. Nessa perspectiva, considera-se a relação de coevolução entre o MR e o SM resultante da atuação dos atores. O MR, ao longo do tempo em que ocorre o ciclo da política, evolui para o SM dele resultante, de tal forma que, para o ciclo de uma próxima política, já poderá ter incorporado os indicadores resultantes das contribuições dadas pelos atores envolvidos no ciclo da política anterior.

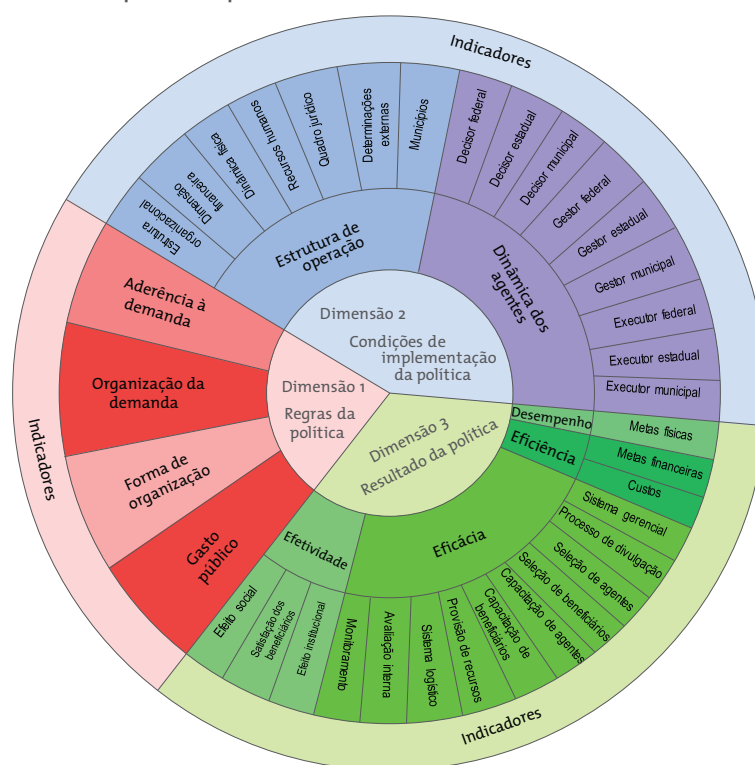
Na Figura 2, é representada a estrutura temática delineada para o MR composta pelas três dimensões referidas. A dimensão que representa as regras da política contempla quatro subcategorias. Cada uma delas tem associado somente um grupo de informação. A categoria que representa as condições de implementação da política contempla duas subcategorias, cada uma delas contém, respectivamente, sete e nove grupos de informação. A terceira categoria representa o resultado da política, seja na sua forma de programa ou de ação. Suas quatro subdimensões equivalem às quatro dimensões propostas por Draibe (2001): o desempenho, a eficiência, a eficácia e a efetividade. Estas contêm, respectivamente, um, dois, dez e três grupos de informação. Assim, a estrutura temática do MR totaliza 36 grupos de informação.

No Quadro 2, está apresentada a estrutura temática do MR em sua forma de representação genérica. Nela, é utilizada uma codificação específica para denotar os elementos que a compõem. Na segunda linha do Quadro 2, é listada a denotação genérica dos 36 grupos de informação já referidos. Para cada grupo, são propostos “n” indicadores assinalados pelo código I_1GI_1 até I_nGI_n . I_1GI_1 significa, Indicador 1 do Grupo de Informação 1. I_nGI_n significa Indicador de ordem n do Grupo de Informação de 1 a 36. Ao lado dos indicadores, são indicados os atores, sequenciados de “a” até, supostamente, “c” ou mais, como o

apontado pelos três pontos assinalados na quarta coluna do campo denominado “atores”. Os atores, ao assinalarem o indicador que corresponde a sua escolha, estarão escolhendo os indicadores que julgarem necessários para monitorar os aspectos de seus interesses.

Finalizando a explanação relativa à estrutura temática do MRSM, sua concepção foi proposta em uma perspectiva de avaliação abrangente, visando alinhá-la às tendências contemporâneas em metodologias de avaliação de políticas públicas, uma vez que contempla os resultados que caracterizam a política, as condições de sua implementação e as regras que a definem. Com relação aos indicadores associados a cada um dos grupos de informação do MR, considera-se a possibilidade de serem determinados por uma ação conjunta dos atores envolvidos em uma política pública específica. A definição prévia da estrutura temática a partir do MR possibilita o compartilhamento de informação entre as etapas do ciclo de uma política pública. Assim, um determinado ator que desejar utilizar um indicador específico terá acesso a ele por meio do MR. Porém, se algum indicador que ele desejar utilizar não constar no MR, ele pode inseri-lo em qualquer tempo. Essa possibilidade será mais ou menos facilitada, a depender do grau de informatização empregado no processo como um todo.

Figura 2. Estrutura temática de sistemas de monitoramento integradores do ciclo político de uma dada política pública



Fonte: Silva (2005).

Abordando agora a segunda ferramenta – as variáveis de operacionalização do MR – recorre-se à compilação realizada por Silva (2005) de estudos que analisaram sistemas de indicadores, visando identificar as definições conceituais e operacionais que os caracterizariam. Duas referências citadas no Quadro 3 foram tomadas e, com base nelas, foi elaborada a proposta nele apresentada, para o caso dos sistemas de monitoramento. A definição das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento pode ser realizada, previamente, no início do ciclo de uma política, quando da elaboração do modelo de referência. Revisões, provavelmente, devem ocorrer, tendo em vista que, em etapas posteriores desse ciclo, novas interpretações para essas variáveis podem ser reveladas. O procedimento administrativo a adotar para a revisão das variáveis operacionais não é o aspecto mais relevante a se considerar aqui. Ressalta-se, sim, o entendimento de que essas variáveis representam a identificação do SM como um instrumento coletivo com potencial para a sua institucionalização no âmbito do ciclo de uma dada política pública.

Quadro 2. Esquema para desenvolvimento do SM a partir do SR

Etapas do ciclo de uma dada política pública	GI ₁					...					GI ₃₆				
	Indicador	Atores				Indicador	Atores				Indicador	Atores			
		a	b	c	...		I ₁ GI...	a	b	c		...	I ₁ GI ₃₆	a	b
E1- Percepção e definição de problemas	I ₁ GI ₁					I ₁ GI...					I ₁ GI ₃₆				
	...					...					...				
	I _n GI ₁					I _n GI...					I _n GI ₃₆				
E2- Agenda-setting	I ₁ GI ₁					I ₁ GI...					I ₁ GI ₃₆				
	...					...					...				
	I _n GI ₁					I _n GI...					I _n GI ₃₆				
E3- Elaboração de programas e decisões	I ₁ GI ₁					I ₁ GI...					I ₁ GI ₃₆				
	...					...					...				
	I _n GI ₁					I _n GI...					I _n GI ₃₆				
E4- Implantação dos programas	I ₁ GI ₁					I ₁ GI...					I ₁ GI ₃₆				
	...					...					...				
	I _n GI ₁					I _n GI...					I _n GI ₃₆				
E5- Avaliação da política	I ₁ GI ₁					I ₁ GI...					I ₁ GI ₃₆				
	...					...					...				
	I _n GI ₁					I _n GI...					I _n GI ₃₆				
E6- Correção da ação	I ₁ GI ₁					I ₁ GI...					I ₁ GI ₃₆				
	...					...					...				
	I _n GI ₁					I _n GI...					I _n GI ₃₆				

Fonte: Elaboração própria.

Tal entendimento justifica os elementos teóricos que estão sendo discutidos aqui. Cabe aos desenvolvedores de sistemas computacionais inserirem esse entendimento como requisito de desempenho de interatividade do SM. Se os processos de busca, escolha e armazenamento dos indicadores serão automatizados ou não depende, principalmente, de recursos existentes para tanto. Porém, a realização desses processos de forma não automatizada, mas com razoável grau de informatização, é também possível.

Caracterizada a segunda ferramenta a ser utilizada no PDPSM, a qual permite estabelecer procedimentos de identificação e institucionalização do SM, como já exposto, apresentam-se agora considerações sobre sua dinâmica de estruturação ao longo do ciclo de uma política pública, buscando com elas enfocar os aspectos da aprendizagem, na qual os agentes da política podem ter oportunidade de participar. Parte da dinâmica de estruturação já foi descrita: os atores definem os indicadores ao longo das diversas etapas que compõem o ciclo da política em que estão envolvidos. Ressalta-se, entretanto, o fato de que os mesmos indicadores usados para monitorar o ciclo de uma determinada política podem ser usados para monitorar o ciclo de outras políticas, tanto simultâneas como vindouras. Dependendo do grau de automatização agregado ao sistema informacional, o uso de indicadores iguais, nas várias etapas do ciclo de uma política ou em ciclos de políticas diferentes, fica facilitado.

O que foi dito pode ser facilmente observado ao se recorrer, novamente, ao Quadro 2 já apresentado. Os indicadores nele apontados podem ser aqueles mais comumente utilizados pelos diferentes atores, ao longo do ciclo de uma determinada política pública. Nessa perspectiva, eles devem apresentar melhores facilidades de acesso e qualidades estatísticas preferíveis, induzindo a seletividade e a qualidade ao SM. A seletividade contribui para a melhoria contínua, na medida em que evidencia as limitações dos bancos de dados existentes e promove otimizações, por, eventualmente, apontar a redundância entre os sistemas de indicadores existentes.

Pelo exposto, entende-se que a estruturação do SM a partir do SR consiste em uma via de mão dupla, uma vez que possibilita tanto ao usuário propor seu indicador como ao SR ampliar as possibilidades do usuário, sem deixar de favorecer uma interpretação consensual sobre quais os indicadores mais apropriados para monitorar determinadas políticas públicas. Uma série de possibilidades desdobra-se a partir disso, entre elas a economia de tempo e esforço, que irá afetar tanto o processo de monitoramento como o próprio ciclo de uma política pública. Em uma perspectiva

mais abrangente, pode ser considerada também sua influência, em longo prazo, na qualidade do processo de M&A de políticas públicas como um todo, pois colabora para evidenciar as necessidades de eventuais melhorias nos sistemas oficiais de estatísticas públicas.

Quadro 3. Variáveis operacionais propostas no modelo de referência do SM

Variáveis consideradas por Silva (2000)	Variáveis consideradas por Koga (2003)	Variáveis consideradas no contexto desta pesquisa por Silva (2005)
Objetivos: explicar uma tendência; implementar uma tributação; e comparar realidades distintas visando a inferências relacionais.	Objetivos: utilização dos sistemas no campo das políticas públicas; instrumento pedagógico-informativo.	Objetivos: definir quem serão os usuários do sistema e o que se pretende alcançar por meio deles. Podem ser classificados como gerais ou específicos.
Critérios: relativos aos indicadores.	Objeto: estrutura temática.	Conceitos: interpretação teórica adotada para definir o conteúdo do sistema.
	Conceitos e metodologias: definição dos conceitos e das metas (aspectos que pretende avaliar).	Estrutura temática: dimensões temáticas, subdimensões temáticas e indicadores que representam o conteúdo do sistema.
Métodos: relativo à definição do conjunto de indicadores e de suas propriedades.		Metodologias: conjunto de técnicas, conceitos, critérios e procedimentos adotados para definir a dimensão conceitual e operacional dos indicadores.
Abrangência espacial: abrangência temática universal e especificidade local.	Papel do território: desagregação territorial, permitindo uma visão intraurbana das cidades.	Níveis de análise: desagregação a partir dos projetos que constituem os programas.
Contexto e atores sociais envolvidos: especialistas e comunidades.	Agentes e parceiros envolvidos: especialistas, comunidades e representantes da sociedade organizada.	Contexto: instituição onde o sistema será operacionalizado.
		Atores sociais envolvidos: formas de apoio, colaboração ou participação institucional que fornecem e recebem informações.
	Variáveis qualitativas: inclusão de dados sobre a subjetividade coletiva, de forma complementar.	Indicadores qualitativos: indicadores que representam a subjetividade de toda a população envolvida com a temática do sistema ou de grupos que a representam.

Continua

Continuação

Variáveis consideradas por Silva (2000)	Variáveis consideradas por Koga (2003)	Variáveis consideradas no contexto desta pesquisa por Silva (2005)
	Publicização: linguagem cartográfica; vídeo; cartilhas; livro; meio magnético; revista; relatório; e divulgação na imprensa.	Publicização: forma de publicar os resultados do sistema de monitoramento.
	Fontes dos dados: censo; Pnad; registros administrativos municipais e estaduais; e fundações e institutos de pesquisa.	Fontes dos dados: como e onde são disponibilizados os dados para determinar a dimensão operacional dos indicadores.

Fonte: Elaborado por Silva (2005) a partir de Silva (2000) e Koga (2003).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, foi apresentado um esquema teórico-explanatório que visa propor conhecimento sobre os aspectos processuais envolvidos em uma sistemática de monitoramento de políticas públicas, a qual se encontra em desenvolvimento, visando ser aplicada no contexto das atividades de ensino, pesquisa e extensão de um programa de pós-graduação, no qual atuam as autoras do artigo. O esquema possibilitou avanços conceituais para os aspectos pontuais nele abordados, quais sejam: (i) a diferenciação entre processo e sistema de monitoramento; (ii) o processo de desenvolvimento do projeto de um sistema de monitoramento; (iii) a diferenciação entre sistemas de monitoramento estatísticos e de indicadores; e (iv) três ferramentas metodológicas que auxiliam o desenvolvimento do projeto do sistema de monitoramento. Esses aspectos, vistos de uma perspectiva mais abrangente, podem representar contribuições para aspectos relativos ao monitoramento em qualquer contexto, as quais podem ser ditas como sendo: uma conceituação que facilita a instrumentalização do monitoramento; o processo de projeto do sistema de monitoramento (PDPSM); o processo de monitoramento (PM); o sistema de monitoramento (SM); o modelo de referência (MR); a representação gráfica dos elementos conceituais apontados, visando a seu maior entendimento; a diferenciação entre o objetivo do monitoramento e o da avaliação de políticas públicas; e a consideração das definições conceituais que diferenciam sistemas estatísticos, sistemas de indicadores e sistemas de monitoramento de políticas públicas, visando atingir uma otimização na geração de sistemas públicos brasileiros

de geração de indicadores, direcionando seu foco mais para a demanda do que para a oferta desses indicadores.

Além disso, sendo o esquema conceitual proposto o elemento estruturador da sistemática de monitoramento em desenvolvimento, com base nele é possível estabelecer reflexões relativas a outros aspectos, como: a institucionalização do monitoramento de políticas públicas no contexto de seus ciclos políticos; a proposição de uma visão interdisciplinar do monitoramento; o estabelecimento de referências conceituais que favorecem a coevolução do sistema de monitoramento, com possibilidade do controle da sua qualidade e sua legitimação ao longo do ciclo de uma política pública; a proposição de uma estrutura temática baseada em três elementos que constituem uma política pública, sendo eles sua axiomática, sua implantação e seus resultados, possibilitando analisá-los como variáveis associadas a partir de três eixos ortogonais entre si, que, por sua vez, possibilitam cruzamento de informações para uma modelagem dessa política pública como um sistema complexo; a proposição de uma diferenciação entre sistemas de indicadores e sistemas estatísticos e de monitoramento, com base em variáveis operacionais; e a estrutura temática de um modelo de referência para uma dada política pública focada mais em grupos de informações do que em indicadores.

Esses aspectos que, inegavelmente, são muitos, passam a ser os temas de pesquisa no contexto institucional em que o estudo está sendo realizado, visando, por meio da experiência do grupo, continuar contribuindo para o desenvolvimento da área de monitoramento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, R. R. Monitoração ambiental: uma visão interdisciplinar. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 32, n. 4, p. 42-53, out./dez. 1997.
- CALMON, K. M. N. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 19. Brasília: Ipea, 1999.
- CESAR, A. M. R. V. C. *Método do Estudo de Caso (case studies) ou Método do Caso (teaching cases)? Uma análise dos dois métodos no ensino e pesquisa em Administração*. 2006. Disponível em: <http://mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/remac/jul_dez_05/06.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2012.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds). *Handbook of qualitative research*. 2.ed. Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publications, 2000.

_____. *The American tradition in qualitative research*. v. 2. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2001. In: CESAR, A. M. R. V. C. *Método do Estudo de Caso (case studies) ou Método do Caso (teaching cases)? Uma análise dos dois métodos no ensino e pesquisa em Administração*. 2006. Disponível em: <http://mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/remac/jul_dez_05/06.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2012.

DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARRETO, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. C. (Orgs.). *Tendências e Perspectivas na avaliação de programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento de Políticas Públicas (Ipea)*, n. 23, p. 7-70. Brasília: Ipea, 2001.

GATTAZ SOBRINHO, F. *Processo: a máquina contextual nos negócios*. 2000. Disponível em: <<http://www.fec.univcamp.br/~labore/processo.htm>>. Acesso em: 2 jul. 2012

GUBERMAN, G.; KNOP, G. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira. In: IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. *Anais*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://redebrasileirademea.ning.com>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

JANNUZZI, P. M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 1. Brasília, DF: MDS/Sagi, 2011. Disponível em: <<http://redebrasileirademea.ning.com>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

KOGA, D. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAJEWSKI, L.; RTZMAN, L.; MALHOTA, V. *Gestão de Processos e Operações*. São Paulo: Pearson, 2009.

MACKAY, K. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. World Bank Independent Evaluation Group. *ECD Working Paper Series*, n. 15, jan. 2006.

MATUS, C. *O monitoramento da gestão pública*. São Paulo: Fundaf/Egap, 1996.

MENESES, M. P. Justiça Cognitiva. In: CATTANI, A. D.; LAVILLE, J. L.; GAIBER, P. H. (Coord.). *Dicionário internacional da outra economia*. Série políticas sociais. Coimbra: Alamedina, 2009.

MORESI, E. A. D. *Monitoração ambiental e complexidade*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação e Documentação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2001.

NEPP – NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS. Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. *Relatório Final*. Campinas, 1999. Disponível em: <<http://www.ministeriodoplanejamento.com.br>>. Acesso em: 5 abr. 2003.

SAMPIERI, R. H.; FERNANDEZ-COLLADO, C.; LUCIO, P. B. *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill Interamericana, 2006

SCHNEIDER, A. L. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 311-327.

SEGONE, M. *Evaluation for equitable development results*. UNICEF, 2012. Disponível em: <<http://www.mymande.org>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

SILVA, M. F. S. *Modelo de referência para análise e desenvolvimento de sistemas de monitoramento de intervenções de governos municipais no campo habitacional*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

SILVA, M. F. S.; SANTOS, L.; RALHA, C. G. Sistemas de informação para o monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional: desenvolvimento de um protótipo baseado em uma ontologia. In: III ENCONTRO DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA CONSTRUÇÃO CIVIL. *Anais*. Porto Alegre, jul. 2007.

SILVA, S. R. M. Indicadores de sustentabilidade urbana: as perspectivas e as limitações da operacionalização de um referencial sustentável. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, 2000.

STAKE, R. E. The case study method in social inquiry. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *The American tradition in qualitative research*. v. 2. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2001.

TAMAKI, E. M. *et al.* Metodologia de construção de um painel de indicadores para o monitoramento e a avaliação da gestão do SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 17(4):839-849, abr. 2012.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 1. Brasília: MDS/Sagi, 2011. Disponível em: <<http://redebrasileirademea.ning.com>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. *Avaliação de Programas: Concepções e Práticas*. São Paulo: Edusp, 2004.

ZIMERMAN, D. E.; OSORIO, L. C. *Como Trabalhamos com Grupos*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1996.

Sistemática de avaliação da contribuição de um programa socioeducativo por meio do esporte no desenvolvimento integral de crianças e adolescentes: o caso do programa Clube Escola, da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação de São Paulo

.....

Sheila Aparecida Pereira dos Santos Silva
*Anna Christina Azevedo Nascimento**

* Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação de São Paulo e Universidade São Judas Tadeu (sheila.silva@uol.com.br); e Consultora da Representação da UNESCO no Brasil (annanasci@gmail.com), respectivamente.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é relatar a experiência da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação de São Paulo na implementação de um projeto de cooperação com a UNESCO que visa desenvolver uma sistemática de avaliação da contribuição do programa Clube Escola, que utiliza o esporte como recurso para promover o desenvolvimento integral infantojuvenil, e das comunidades onde é implantado. No artigo, serão relatadas as etapas de diagnóstico documental e situacional do programa, já desenvolvidas, os principais resultados e as etapas previstas. Os resultados dos debates promovidos mostram que esses primeiros passos têm grande potencial de contribuição para a construção de uma sistemática de avaliação e para o desenvolvimento de uma cultura organizacional que confira importância às funções de M&A, como também para construção de ferramentas de gestão que colaborem para promover a transparência sobre a execução e os resultados das políticas públicas de esporte, permitindo maior controle social.

Palavras-chave: esporte; política pública; sistemática de avaliação

ABSTRACT

The objective of this study is to report on the experience of the São Paulo Municipal Secretariat for Sports, Leisure and Recreation in implementing a cooperation project with UNESCO that aims to develop a systematic assessment of the contribution made by the Clube Escola program, which uses sports as a resource to foster the integral development of children, youths, and communities where it is put into operation. The article reports on the situational and documental diagnostic steps of the program, which have already been developed, as well as the main results, and the projected follow-up steps. The results of discussions show that these initial steps have great potential to contribute to building systematic assessment and to developing an organizational culture that places importance on the functions of M&A. Besides this, contributions also include designing management tools that work collaborate in fostering transparency on the implementation and outcomes of public policies for sports, allowing greater social control.

Keywords: sport; public policy; systematic assessment

INTRODUÇÃO

A avaliação de programas e políticas públicas sociais ainda é uma prática relativamente recente no país. Isso pode ser demonstrado pelo fato de que a área de política educacional, hoje tida como uma das áreas mais desenvolvidas na construção de mecanismos de monitoramento e avaliação no país, juntamente com a saúde, tem como um dos seus marcos iniciais de avaliação a criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) – que ocorreu recentemente, em 1998. Mesmo nessas áreas, a prática de avaliar o andamento das políticas durante uma gestão de governo, ou seja, realizar o monitoramento adequado de seu progresso, de modo a identificar e permitir alterações no decorrer da sua implantação, ainda é recente no país. O crescente interesse por indicadores sociais e avaliação de políticas públicas decorre principalmente das

mudanças institucionais por que a administração pública tem passado no País, em especial com a consolidação da sistemática do planejamento plurianual, com o aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios, com a mudança da ênfase da auditoria dos Tribunais de Contas da avaliação da conformidade legal para a avaliação do desempenho dos programas, com a reforma gerencial da gestão pública em meados dos anos 1990 [Jannuzzi (2005, p. 137)].

Essa prática é ainda menos difundida quando se observam os demais campos de atuação das políticas sociais, entre eles o esporte. No entanto, o esporte vem ganhando muita relevância como setor de investimento para desenvolvimento social nos últimos anos. Dessa forma, a necessidade de avaliar a real contribuição das políticas do setor é cada dia mais premente.

Importância do esporte em sua dimensão social

A UNESCO foi pioneira no mundo em inserir o esporte como um direito básico dos seres humanos, ao publicar a Carta Internacional de Educação Física e Esporte, durante a 20ª Conferência Geral da UNESCO, ocorrida em 1978. A carta coloca o desenvolvimento da Educação Física e do Esporte a serviço do progresso humano, promovendo seu desenvolvimento, compelindo e guiando governos, organizações não governamentais competentes, educadores, famílias e indivíduos para disseminá-los e botá-los em prática.

No plano de ações da UNESCO para o período de 1979 a 1980, no capítulo que trata sobre a educação, o objetivo 5.4 é dedicado à explanação do caráter internacional da Educação Física e do Esporte, e também ao estatuto dos comitês intergovernamentais responsáveis por essas áreas.

O caráter internacional da Educação Física e do Esporte é descrito em dez artigos desse documento, com o seguinte teor:

Artigo 1º. A prática da Educação Física e do Esporte é um direito fundamental de todos;

Artigo 2º. A Educação Física e o Esporte constituem um elemento essencial de educação permanente no sistema global de educação;

Artigo 3º. Os programas de Educação Física e de Esporte devem corresponder às necessidades dos indivíduos e da sociedade;

Artigo 4º. O ensino, o enquadramento e a administração da Educação Física e do Esporte devem ser confiados a pessoal qualificado;

Artigo 5º. São indispensáveis equipamentos e materiais apropriados à prática da Educação Física e do Esporte;

Artigo 6º. A investigação e a avaliação são elementos indispensáveis ao desenvolvimento da Educação Física e do Esporte;

Artigo 7º. A defesa dos valores éticos e morais da Educação Física e do Esporte deve ser uma preocupação constante de todos;

Artigo 8º. Os meios de comunicação social deveriam exercer uma influência positiva sobre a Educação Física e o Esporte;

Artigo 9º. As instituições nacionais desempenham um papel primordial na Educação Física e no Esporte;

Artigo 10º. A cooperação internacional é uma das condições de desenvolvimento universal e equilibrado da Educação Física e do Esporte [UNESCO (1979, p. 31-33)] [tradução livre].

É interessante observar que nesse documento, em especial no Artigo 6º, já era dado destaque à importância da avaliação dos programas esportivos, com a divulgação dos resultados alcançados. Apesar dessa recomendação explícita, existem, até hoje, poucos documentos com propostas e resultados de avaliação de políticas públicas da área.

Segundo Tubino (2001), o esporte pode ser categorizado nas dimensões: (a) Esporte-Educação; (b) Esporte-Participação ou Esporte Popular; (c) Esporte-Performance ou de Rendimento.

O Esporte-Educação utiliza o ensino, a aprendizagem e as experiências das diferentes modalidades esportivas com o objetivo de educar pessoas e desenvolver grupos sociais/comunidades. O Esporte-Participação é aquele que é praticado pela população em geral, em busca de divertimento, entretenimento, diversão, em seus momentos de

lazer. O Esporte de Rendimento é aquele a que pessoas se dedicam em busca do máximo desempenho esportivo, cujos praticantes são denominados atletas.

O programa Clube Escola é um programa de Esporte-Educação, intimamente relacionado ao Esporte-Participação e com uma pequena interface com o Esporte de Rendimento.

Por que avaliar

A necessidade de avaliar e acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas vem se explicitando e ganhando relevância, sobretudo nas últimas duas décadas, como resultado das mudanças no ordenamento econômico e político internacional e seus desdobramentos no Brasil.

Destacam-se três eixos nessas mudanças: a organização política, com a instauração de processos de redemocratização das relações de poder na maioria dos países do Ocidente; o reordenamento econômico, com a chamada globalização; e as mudanças tecnológicas, que possibilitam coletar, armazenar e disseminar informações com rapidez, muitas vezes em tempo real, trazendo mudanças estruturais na base técnica de produção.

O redesenho do modelo gerencial brasileiro, provocado pelas mudanças decorrentes dos eixos mencionados, trouxe para o centro do debate das políticas públicas a questão da responsabilização, que, segundo Dias Sobrinho (2003, p. 39), é “a obrigação de provar que os resultados obtidos e mensuráveis correspondem a certos padrões externamente convencionados”.

A tradução prática imediata do conceito de responsabilização trouxe a ideia de que bons diagnósticos e boas avaliações poderiam: reverter o drama do fracasso escolar; enfrentar os problemas da área da saúde; melhorar o fluxo de informações; aumentar a participação das famílias e das comunidades no desenvolvimento das políticas; melhorar a gestão pública; organizar a agenda política; promover políticas de equidade; e melhorar a qualidade de vida da população em geral.

Evidentemente, a avaliação, por si só, não é capaz de produzir tantos impactos, mas sua centralidade é indiscutível. Por meio de levantamentos estatísticos e de procedimentos avaliativos, têm-se construído cenários no Brasil, identificado obstáculos e potencialidades e, ainda, estabelecido padrões de qualidade.

A avaliação, por seu potencial de pôr em relação pistas oriundas das pesquisas e diagnósticos sobre situações dadas, é instrumento de gestão administrativa dos projetos e programas políticos, sobretudo das percepções e apreciações dos sujei-

tos envolvidos na situação e da indução para as mudanças que se quer realizar. No ciclo de implantação e desenvolvimento de políticas públicas, a avaliação cumpre diferentes papéis:

1. Diagnosticar a qualidade dos mecanismos institucionais, bem como de programas e projetos, permitindo orientar a definição de diretrizes, objetivos, metas, planos, ações e condições de realização.
2. Checar o quanto as ações propostas estão de acordo com as diretrizes estabelecidas e quais são as possibilidades de que os resultados dessas ações impactem o alcance dos objetivos e metas.
3. Desenvolver apreciações sobre o andamento do trabalho ao longo do tempo de sua realização, possibilitando as reorientações que se fizerem necessárias.
4. Verificar os resultados do trabalho realizado.

A avaliação, entendida como instrumento que visa subsidiar, com informações e dados, determinados aspectos, ações, programas e planos, é um poderoso instrumento de gestão. Além de permitir a tomada de decisão ancorada em informações e de induzir às mudanças que se quer realizar, a avaliação possibilita a mobilização das comunidades para o debate e para a organização de iniciativas que visem à melhoria da qualidade de vida das pessoas.

No entanto, parece que, no Brasil, as avaliações vêm servindo muito mais como instrumento diagnóstico, para constatar situações tais como se apresentam, sem que seu papel, como instrumento de gestão no sentido de seu potencial para indução de mudanças e para a mobilização em torno das metas que se quer alcançar, seja suficientemente explorado.

Nesse contexto e com a intenção de promover as mudanças necessárias para que uma política pública de esporte educacional e de participação atinja seus objetivos em relação à promoção da melhoria da qualidade de vida da população paulistana, a Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação de São Paulo (SEME) e a UNESCO firmaram um acordo para avaliar o programa Clube Escola, desenvolvido pela secretaria.

Programa Clube Escola: sua criação e a necessidade de avaliação

De acordo com o Decreto da Prefeitura Municipal de São Paulo 48.392/2007, oficialmente foi criado o programa Clube Escola. Esse programa se justifica por contribuir

para o desenvolvimento integral da população de São Paulo. Seu foco é a aquisição de competências que permitam às crianças e a seus familiares melhor inserção social, ampliando o acesso a diferentes atividades e manifestações da cultura corporal, arte, educação, cultura, lazer e recreação.

Quando se fala de desenvolvimento integral, entende-se que o programa tem como escopo o enriquecimento de todas as potencialidades da criança e do adolescente para que concorram tanto para o sucesso da aprendizagem escolar quanto para seu crescimento pessoal e social.

Tal desenvolvimento integral seria proporcionado via criação de oportunidades de aprendizado, por meio da convivência social, da ampliação do universo cultural, da exploração de atividades lúdicas, artísticas e esportivas, da aquisição de informação, do acesso a tecnologias da informação e incentivo à vida comunitária.

O programa Clube Escola propõe uma ação pública local que favorece a articulação entre as áreas sociais públicas, a escola e as organizações sociocomunitárias, potencializando o que cada uma tem de melhor a oferecer. O Clube Escola propõe uma aliança entre diferentes atores sociais que aceitem compartilhar com o poder público a responsabilidade social da educação.

Espera-se que a experiência proporcionada pela vivência desses conteúdos permita que participantes adquiram conhecimentos sobre si mesmos, sobre o relacionamento interpessoal nos grupos nos quais se inserem e sobre os conteúdos abordados.

São objetivos gerais do Clube Escola:

- Oferecer ao município, em especial, crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, a oportunidade de acesso a diferentes atividades e manifestações da cultura corporal, arte, educação, lazer e recreação.
- Favorecer a aquisição de competências e valores para o desenvolvimento integral.
- Fomentar a integração entre família, clube, escola e comunidade, colaborando para o desenvolvimento integral do cidadão e contribuindo para a melhoria do IDH local [SEME (2007, p. 10)].

Os objetivos específicos declarados para o programa são:

- Desenvolver habilidades de aprendizagem que promovam o desenvolvimento social, afetivo, cognitivo e psicomotor, por meio das atividades da cultura corporal, artísticas, de lazer, culturais e de inclusão digital.
- Fomentar a prática esportiva, promovendo saúde e qualidade de vida.

- Promover ações que estimulem a participação da família e comunidade nas atividades do programa [SEME (2007, p. 10)].

Iniciado em 2007, o programa foi implementado seguindo duas etapas. A primeira se caracterizou como um projeto-piloto realizado em seis Clubes da Cidade (clubes de administração direta da prefeitura) e em sete Clubes da Comunidade (clubes construídos em áreas públicas e geridos pela própria comunidade).

Na etapa seguinte, iniciada em 2008, houve a implantação e desenvolvimento do programa em todos os 44 Clubes da Cidade e, paulatinamente, nos Clubes da Comunidade, perfazendo até julho de 2012 um total de 112 unidades. Está prevista no Plano de Metas do Município a implantação do programa em um total de 200 clubes até o fim de 2012.

Desde a criação do Clube Escola, é discutida a necessidade de utilizar indicadores para avaliar o impacto de suas ações. No documento-base [SEME (2007)], elaborado pela equipe da SEME no início da implementação do programa Clube Escola, foram sugeridos dois blocos de indicadores de impacto do programa: um bloco formado por indicadores qualitativos e quantitativos referentes à área de domínio da SEME, e um segundo bloco formado por temas que deveriam ter indicadores e fontes de informação definidas em parceria com outras secretarias municipais.

No entanto, ainda não há um sistema único de indicadores utilizado por todos os clubes para monitorar seus resultados. Uma das únicas instâncias que utiliza de forma regular um sistema claro de indicadores é o Instituto Esporte e Educação, única organização social, entre poucas que se apresentaram, que atingiu os critérios básicos estabelecidos pelo município para ser contratada. Esses indicadores são divididos em cinco categorias e têm como objetivos acompanhar a ocupação, a evasão, a rotatividade, a frequência, o custo, a diversidade, o acesso a informações, a satisfação dos dirigentes, a participação na definição de atividades, a articulação e o envolvimento de dirigentes e comunidade, além de atestar e garantir qualidade das atividades itinerantes. Todos os indicadores são acompanhados pelos respectivos meios de verificação, metas e pesos.

Nos demais Clubes Escola, os dados são monitorados por meio do preenchimento de tabelas de dados, contendo informações referentes à frequência e ao número de alunos nas aulas. As informações geradas são analisadas, no caso dos convênios, para garantia de cumprimento de contrato e liberação de pagamento. Além disso, são monitorados os dados de frequência de aulas e de alunos para definição de atividades prioritárias e estratégias para o ano seguinte. Não se vem observando um uso constante e sistematizado das informações geradas para avaliar aspectos qualitativos do programa.

Fica clara, portanto, a necessidade de definição de um sistema único de monitoramento e avaliação para os Clubes Escola. O trabalho realizado pelos clubes geridos pela Organização Social (OS) pode ser considerado um avanço no monitoramento de programas da SEME, mas não é suficiente. Faltam, principalmente, indicadores de qualidade das atividades realizadas, da qualidade e adequação dos professores, do atendimento das demandas da comunidade e do impacto gerado pelas atividades no público atendido.

A SEME está ciente da existência de uma carência de indicadores de monitoramento do impacto do Clube Escola no que se refere ao desenvolvimento da criança e do adolescente, das famílias e da comunidade. Para isso, concordou com a UNESCO sobre a necessidade de se estabelecer um marco zero, ou uma investigação da situação atual do público beneficiado, de sua família e da comunidade de entorno. A partir daí, então, buscar estabelecer mecanismos de monitoramento sistemático das alterações perceptíveis quanto ao desenvolvimento social, à instauração de cultura de paz, ao incremento da relação interfamiliar e intercomunitária, entre outros aspectos nos quais o Clube Escola pode exercer influência.

Primeiras tentativas de avaliação

Um primeiro levantamento dos resultados alcançados pelo Clube Escola foi realizado em 2008, enfocando a impressão dos gestores a respeito da execução das atividades do Clube Escola. A pesquisa, de natureza qualitativa, baseou-se na percepção de supervisores de coordenação de ação social e desenvolvimento e dos supervisores de esporte, ambos situados nas subprefeituras, coordenadores de equipamento, especialistas em informações técnicas, culturais e desportivas (técnicos de Educação Física), estagiários situados nos Clubes da Cidade, gestores centrais de SEME, perfazendo um total de 123 respondentes.

A pesquisa foi realizada por meio de respostas aos questionários, contendo cinco questões abertas sobre:

1. o que funcionou no Clube Escola no seu primeiro ano de funcionamento;
2. o que não funcionou no Clube Escola no seu primeiro ano de funcionamento;
3. o que deveria passar a acontecer para que o Clube Escola funcionasse melhor;
4. relatos de aprendizado pensando na experiência profissional do primeiro ano de funcionamento do Clube Escola; e
5. expressão livre de ideias sobre o tema.

A análise de conteúdo das respostas passou por um processo de agrupamento por similaridade, constituindo categorias discursivas, e o resultado dessa pesquisa foi sistematizado em tabelas. A impressão geral causada pelo programa foi bastante positiva. Alguns desses dados foram utilizados pela administração da SEME pontualmente, mas não foi realizada uma ação sistemática com vistas a dar atenção a todos os aspectos levantados apontados como passíveis de aprimoramento. Dessa maneira, acabou sendo restrita a possibilidade de utilizar os resultados como guia ou fundamentação para proposta de alteração da implementação do Clube Escola.

Também em 2008 foi realizada uma pesquisa de satisfação com os usuários do Clube Escola. A pesquisa foi realizada por meio da aplicação de um questionário em trinta clubes municipais de administração direta da SEME, e foram entrevistadas 1.588 pessoas, número que, na ocasião, correspondia a cerca de 5% do público atendido mensalmente naquelas unidades, respondendo aos critérios de uma cuidadosa distribuição amostral. Aos frequentadores entrevistados, escolhidos de forma aleatória em certas categorias etárias e de gênero, foi pedido que respondessem a um questionário contendo sete blocos de perguntas, a saber: (1) frequência; (2) motivação; (3) qualidade dos equipamentos; (4) valores enfatizados; (5) benefícios pessoais; (6) efeitos sociais; e (7) perfil individual. Também para os beneficiários do programa, este pareceu bastante positivo. Os resultados da pesquisa foram compilados em um relatório analítico e foram utilizados pela gestão para validar o programa e lhe dar continuidade.

Depois destas, não foram realizadas novas pesquisas nem foi dada continuidade à análise de impacto do programa. Esses documentos servem como marco zero do programa, mas ainda carecem de um novo levantamento de informações para que seja possível avaliar a real contribuição do programa aos seus beneficiários.

Foi nesse contexto que surgiu a necessidade de rever o trabalho que está sendo desenvolvido pelos Clubes Escola em todo o município de São Paulo, diagnosticar os resultados e alcances das experiências, construir e consolidar uma metodologia única com um plano pedagógico coerente e um sistema de monitoramento e avaliação para todos os clubes.

OBJETIVO

Neste artigo, o objetivo é relatar a experiência do desenvolvimento de uma sistemática de avaliação da contribuição do esporte educacional, por meio do progra-

ma Clube Escola, para o desenvolvimento educacional de seus beneficiários em idade escolar.

Para isso, serão apresentadas as justificativas desse projeto de cooperação técnica entre SEME e UNESCO, os passos já efetivados e aqueles que estão previstos.

O DESENVOLVIMENTO DA SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO: ETAPAS DO PROCESSO

Visando colaborar com a secretaria para solucionar os desafios apresentados para uma construção consistente do programa Clube Escola com vistas à continuidade desse tipo de ação política de esporte educacional, o projeto de cooperação entre a SEME-SP e a UNESCO tem como objetivo desenvolver e estruturar mecanismos e sistemática para avaliação da contribuição do programa Clube Escola da cidade de São Paulo no desenvolvimento educacional dos seus beneficiários em idade escolar, para incorporação de uma cultura de avaliação permanente e sustentável, como ferramenta fundamental para o planejamento dos projetos político-pedagógicos do setor de esportes no município de São Paulo.

O projeto prevê o desenvolvimento das bases conceituais, metodológicas e operacionais para a estruturação e sistematização de diagnóstico das condições humanas, técnico-pedagógicas, organizacionais e infraestruturais do programa.

O projeto foi assinado em 8 de abril de 2011 e teve suas atividades iniciadas em agosto de 2011, tendo duração prevista para 48 meses.

No momento da construção do projeto de cooperação entre a UNESCO e a SEME-SP, foram apontadas como principais fontes de problemas do Clube Escola:

1. ausência de escopo estratégico, com foco no planejamento técnico-pedagógico, nas unidades e na gestão central do programa Clube Escola;
2. insuficiência de diagnósticos sistêmicos quanto às condições predominantes nas unidades do programa Clube Escola;
3. insuficiente interatividade e relativa ausência da ação intersetorial com as demais secretarias do município;
4. escassez de instrumentos conceituais ou metodológicos de avaliação do programa Clube Escola.

Nesse contexto, o programa Clube Escola precisa ser revisto e redefinido. Existem problemas em diversas dimensões: humanas, físicas, de gestão, de monitoramento e

avaliação, e pedagógicas. Para que ele tenha sucesso, é importante rever os principais aspectos dessas dimensões.

Neste item, relataremos as etapas cumpridas do acordo de cooperação e as que estão previstas.

Etapa de diagnóstico da realidade

A realização de um diagnóstico da realidade do Clube Escola serviu tanto para identificar problemas e dificuldades encontradas pelo programa como para que os diferentes atores sociais tomassem conhecimento do projeto de cooperação e tivessem conhecimento das possibilidades de tomar parte dele.

A equipe gestora do projeto acredita que é essencial o envolvimento da equipe docente e da equipe gestora para que o projeto de cooperação promova as mudanças culturais e organizacionais necessárias de modo a atingir seus objetivos.

Estratégias participativas podem se mostrar eficazes para que os profissionais envolvidos no programa construam coletivamente diretrizes e estratégias em todos os âmbitos da prática pedagógica e da gestão e tomem consciência da importância de seu papel para o sucesso do programa.

Sem o envolvimento das equipes permanentes da SEME, o programa pode perder foco novamente a cada mudança de gestão. Um alinhamento mais perene entre os esforços realizados e os objetivos de transformação social, assim como a consolidação de um legado real para o município por parte da gestão atual, depende dessas ações.

Visando subsidiar a construção do sistema de avaliação com informações atualizadas e precisas, foi realizado inicialmente um diagnóstico a respeito das condições atuais do programa Clube Escola. Tal diagnóstico foi dividido em duas partes: diagnóstico documental e diagnóstico de campo.

Durante o diagnóstico documental, foram levantadas e sistematizadas informações sobre: o histórico do programa Clube Escola; sua gestão; seus recursos físicos, financeiros e humanos; sua estratégia de comunicação; alianças e parcerias; e suas estratégias e ferramentas de monitoramento e avaliação.

Seguindo-se ao diagnóstico documental, foi realizada pesquisa qualitativa com diferentes atores sociais envolvidos no desenvolvimento do Clube Escola, com base em um plano de amostragem, que procurou garantir tanto a representatividade regional, convidando os atores envolvidos em cada um dos clubes selecionados para aplicação

dos questionários e das entrevistas, como também se teve a preocupação de envolver pessoas que efetuam diferentes papéis no desenvolvimento do programa, sejam elas vinculadas diretamente ao serviço público ou parceiras.

Os participantes da amostra deste estudo, todos com participação consentida, foram representantes:

1. da SEME (gestores regionais e locais);
2. da direção dos clubes (coordenadores de equipamento);
3. dos profissionais que ministram as aulas (técnicos de Educação Física da SEME e das entidades parceiras);
4. dirigentes e coordenadores das entidades parceiras.

As informações foram coletadas no período compreendido entre março e abril de 2012, contando com a participação de representantes de 93 Clubes Escola, correspondendo a aproximadamente 83% do total de 112 Clubes Escola do município.

Para a coleta de dados, foi utilizado um questionário contendo questões fechadas e abertas. As fechadas com a finalidade de os respondentes expressarem diferentes graus de concordância em relação a afirmações feitas, e as abertas para que pudessem comentar aspectos do programa e complementar as opiniões expressadas nas questões fechadas. Dessa maneira, tentou-se garantir ampla possibilidade de expressão de julgamentos e cobrir os mais diferentes itens que compõem e afetam o desenvolvimento do programa.

Depois de respondido o questionário, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, aplicadas a grupos, com vistas a permitir a ampliação das discussões e o surgimento de aspectos que, porventura, não tivessem sido previstos nos questionários.

Os questionários foram divididos em blocos temáticos, visando facilitar o seu entendimento e a posterior análise dos resultados. Os blocos foram: Perfil dos gestores da SEME e dos profissionais que atuam nos Clubes Escola; Missão; Gestão pedagógica do programa; Gestão administrativa; Mecanismos de participação e comunicação; Eventos, os programas da SEME; e Potencial dos clubes.

Resultados da consulta aos atores do programa

Em seguida, apresentaremos os principais problemas levantados pelos grupos entrevistados em cada bloco temático, acompanhados das soluções por eles propostas e que servem como ponto de partida para o desenvolvimento de soluções viáveis e adequadas.

Perfil dos gestores da SEME e dos profissionais que atuam nos Clubes Escola

Os grupos enxergam como um problema o fato de os gestores e profissionais docentes já estarem em idade próxima à aposentadoria, sem que venha sendo observada uma renovação do quadro de pessoas. Além disso, a gestão dos clubes não exige qualificação educacional, tampouco conhecimento da área do esporte, o que, por vezes, interfere negativamente na execução do trabalho dos profissionais docentes. Propõem-se mudanças nos critérios de nomeação para cargos de direção dos clubes e criação de plano de carreira, permitindo que o profissional que atua na docência possa vir a ser gestor do clube, como também a abertura de concursos públicos e ampliação do número de cargos para cobrir as aposentadorias e atender às necessidades de expansão dos serviços prestados nos clubes.

Missão

Há certo consenso sobre a missão do Clube Escola. Entende-se que essa missão é tirar a criança da rua, é ter o esporte como meio de promoção da inclusão social e como mecanismo de interação com a comunidade e as escolas do entorno dos clubes. Esporte é visto como promotor ou ferramenta de transformação social, de promoção de qualidade de vida, de descoberta de talentos etc.

Apesar do consenso sobre a missão, há divergências sobre o cumprimento dessa missão e os motivos para isso. Fragmentação do trabalho e desarticulação dentro e fora da SEME são apontados como fatores importantes.

As soluções apresentadas para os problemas identificados na missão são variadas: melhoria na comunicação, na estrutura, na segurança, nas parcerias, na valorização de pessoal; no entanto, o principal aspecto apontado é a falta de conhecimento sobre a responsabilidade que corresponde a cada um para o cumprimento da missão.

Gestão pedagógica do programa

Percebe-se que há pouca clareza sobre a orientação pedagógica a ser seguida pelo Clube Escola e ainda menos sobre a quem cabe a responsabilidade por garantir seu seguimento. Não há uma orientação corporativa clara para o planejamento pedagógico, tampouco reuniões de monitoramento do progresso das atividades. Os gestores locais, a quem caberia orientar e liderar o desenvolvimento pedagógico do programa nos clubes, trabalhando diretamente com o pessoal docente, encontram-se sobrecarregados

com questões administrativas e burocráticas, acarretando uma inversão de prioridades no desempenho de sua função.

As principais soluções propostas envolvem a designação de um profissional para fazer a coordenação pedagógica, com formação adequada, material e responsabilidade para isso. A clareza de funções e a publicação de normas de trabalho também são vistas como importantes.

Gestão administrativa

A gestão administrativa tem impactos muito significativos na qualidade do trabalho realizado. Em todas as entrevistas, os pontos relacionados à gestão e administração do programa foram os mais debatidos e demandados. Alguns pontos parecem ser soluções possíveis de serem efetivadas em curto prazo, enquanto outros pontos demandarão alterações de estrutura e investimento da SEME.

Os problemas de ordem administrativa afetam diretamente a qualidade do trabalho realizado nos Clubes Escola. Eles passam por questões de falta de material didático e de segurança, problemas de infraestrutura, problemas com os processos de licitação e contratações, despreparo das pessoas que atuam na gestão dos clubes, pouco apoio da SEME para os clubes e falta de estímulo para a produtividade dos professores.

As soluções propostas incluem a formação dos profissionais, definição de mecanismos de “punição” para quem não trabalha bem e de incentivo ao bom trabalho dos profissionais, melhoria das orientações e procedimentos burocráticos, especialmente os de contratação de entidades parceiras, visando garantir a continuidade das ações, a ampliação das parcerias com organizações sociais e secretarias e o aprimoramento de procedimentos administrativos.

Mecanismos de participação e comunicação

Há total convergência entre todos os grupos entrevistados sobre a fragilidade dos mecanismos de comunicação internos e externos. A carência de ações de comunicação do programa Clube Escola afeta diretamente a sua capacidade de corresponder às expectativas de atendimento qualitativo de público, segundo as quais todos os clubes são cobrados.

Há pouca divulgação das atividades dos clubes, e muitos contam com pequeno número de crianças quando comparado com a densidade populacional do bairro em que se situam.

Curiosamente, há habitantes do bairro que desconhecem a existência de clubes públicos próximos à sua casa. Há uma demanda por apoio da SEME para a realização de parcerias. A principal solução é a realização de campanhas de divulgação do programa Clube Escola e de suas atividades, além do estabelecimento de parcerias locais.

Eventos, os programas da SEME

Observou-se que grande parte dos profissionais que atuam na ponta desconhece a maioria dos eventos e projetos realizados pela SEME, a exemplo das Ruas de Lazer e dos Polos de Brincar. Os principais eventos destacados pelos entrevistados foram o Super Férias e a Virada Esportiva. Há uma clara desagregação dos eventos com as atividades realizadas no programa Clube Escola.

Os entrevistados indicam que a falta de transporte para levar as crianças do Clube Escola aos eventos organizados pela SEME é um problema crítico, pois inviabiliza sua participação. Há um desejo das unidades de realizar mais eventos locais e participar de eventos realizados pela SEME, mas há pouco apoio para isso.

A realização de eventos envolvendo o Clube Escola seria uma solução interessante, pois poderia incentivar os membros da comunidade a frequentarem mais o clube.

Esporte e desenvolvimento humano: uma sondagem internacional

Depois da realização do diagnóstico, foi dado início ao trabalho de definição dos aspectos que devem ser foco da avaliação do Clube Escola.

Como um dos objetivos principais do Clube Escola é trabalhar para que crianças e adolescentes em idade escolar tenham estímulos para o desenvolvimento de suas habilidades motoras, cognitivas e socioafetivas, atingindo médias populacionais brasileiras para sua faixa etária, viu-se a necessidade de uma ampla reflexão a respeito do que se entende por desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e de quais seriam os mecanismos possíveis para monitoramento e avaliação de sua evolução.

Além disso, a implicação dos Clubes Escola para o desenvolvimento das comunidades onde se situam também precisava ser objeto de reflexão para que se tornasse claro de que maneira as ações do esporte educacional podem produzir efeitos nessa dimensão.

Depois de extensa revisão de literatura a respeito da relação entre programas de atividade física, Educação Física e esporte e o desenvolvimento infantojuvenil, em especial da

relação existente entre a frequência a esses programas e o desempenho escolar, resolveu-se realizar dois dias de *workshop* e um dia de seminário internacional, denominado Avaliação da Contribuição do Esporte Educacional para o Desenvolvimento Integral da Criança, contando com os especialistas responsáveis pelas pesquisas publicadas.

O evento foi realizado entre os dias 18 a 20 de junho de 2012 e teve dois propósitos principais. O primeiro foi mapear os principais campos de avaliação da contribuição do esporte educacional para o desenvolvimento de crianças, dando um primeiro passo na construção do sistema de indicadores e de meios de verificação da contribuição do programa Clube Escola aos seus beneficiários em idade escolar. O segundo propósito foi contribuir para o início da discussão mais aprofundada do tema entre pesquisadores e organizações que desenvolvem projetos de esporte educacional no Brasil, lançando luz sobre a importância da avaliação da contribuição efetiva desses projetos e de políticas para o desenvolvimento integral da criança.

O *workshop* teve dois dias de duração e foi restrito à participação de trinta convidados. Sua finalidade era discutir as linhas de base para o delineamento de uma sistemática de avaliação do desenvolvimento dos beneficiários do programa Clube Escola em idade escolar. Por meio de uma discussão coletiva e multidisciplinar, foram mapeados aspectos que devem ser considerados objetivos a perseguir nas propostas pedagógicas que usam o esporte como ferramenta para promover a educação infantojuvenil e itens para o monitoramento do desenvolvimento infantil, identificando bases para a construção de uma sistemática de avaliação da contribuição da prática esportiva para o desenvolvimento integral da criança.

Além dos pesquisadores que têm trabalhos de acompanhamento do desenvolvimento da criança, foram convidadas pessoas vinculadas à UNESCO como gestores ou consultores na área de Educação Física e Esporte com visão de abrangência mundial e que poderiam trazer suas experiências, além de serem fios condutores da reflexão do grupo.

Também participaram servidores da SEME, para que o conhecimento construído fosse capilarizado no interior da secretaria; o Instituto Ayrton Senna, convidado por se tratar de uma cátedra da UNESCO que desenvolve análises e discussões no campo da Educação Física e do esporte; e instituições parceiras da SEME no desenvolvimento do Clube Escola.

As discussões sobre avaliação empreendidas durante o *workshop* tiveram como fios condutores os seguintes tópicos: levantamento de experiências de monitoramento e

avaliação bem-sucedidas na área de especialidade de cada participante; levantamento de aspectos que devem ser evitados por já terem se mostrado ineficientes ou impraticáveis; identificação de lacunas no conhecimento sobre monitoramento e avaliação em cada dimensão do desenvolvimento humano ou lacunas no relacionamento entre as diferentes práticas de avaliação das quais se tem conhecimento.

Assim, objetivava-se que, depois do *workshop* e seminário, pudessem se reunir SEME-UNESCO-entidades parceiras para desenhar uma sistemática de monitoramento e avaliação do desenvolvimento da criança que possa vir a ser compartilhada e aplicada em diferentes instituições que atuam com esporte educacional.

Todos os tópicos já mencionados foram debatidos com foco: (a) na dimensão física e motora; (b) na dimensão atitudinal ou afetivo-social; e (c) na dimensão intelectual ou cognitiva.

Durante o *workshop* foram feitas contribuições importantes para o Clube Escola. Um dos principais pontos levantados e sobre os quais é urgente agir é a falta de detalhamento e de disseminação mais clara dos objetivos do programa a seus atores, beneficiários e comunidade em geral. O objetivo que consta no seu documento de criação fornece uma direção, mas falta um entendimento mais profundo por parte de toda a equipe que trabalha diretamente com o projeto a respeito de qual resultado é esperado para os beneficiários em idade escolar.

O debate nos grupos também levantou pontos essenciais quanto a uma proposta de dimensões da cognição e do aspecto afetivo-social que potencialmente são afetadas/trabalhadas por meio do esporte educacional e que podem servir como referência para a proposta pedagógica e, conseqüentemente, para o trabalho dos professores e demais colaboradores do Clube Escola.

Resultados dos debates promovidos durante o *workshop* internacional

Os convidados internacionais eram três, provenientes dos Estados Unidos da América, do Reino Unido e da França. Todos têm título de doutor, os dois primeiros são professores universitários (Texas Tech University e Universidade de Worcester), e o terceiro é responsável pelo setor da sede da UNESCO-Paris que lida com projetos de esporte, educação e *doping*. Todos com ampla experiência e que encabeçaram os diferentes grupos de discussão.

As principais propostas que surgiram dos grupos durante o *workshop* foram:

- No grupo que discutiu a *dimensão atitudinal*, sugeriu-se que devem ser construídos indicadores e instrumentos que permitam medir e avaliar aspectos como: respeito, colaboração, cooperação, responsabilidade, responsabilidade consigo, justiça, integridade, determinação, superação, convívio com o outro, solidariedade, autoconceito, autocuidado, identidade, engajamento, autonomia.
- No grupo que discutiu a *dimensão intelectual ou cognitiva*, os aspectos sugeridos foram: atenção seletiva; retenção de conhecimento; transferência de conhecimento, entendida como a capacidade de aplicar o conhecimento em situações diferentes da situação em que ocorreu o aprendizado; antecipação, entendida como um tipo de raciocínio abstrato que permite planejar e antecipar resultados de ações e que se relaciona com a noção espaço-tempo; raciocínio estratégico, que é importante para os processos de tomada de decisão.

Por entender-se que o desenvolvimento humano não ocorre de forma estanque, mas é constituído da inter-relação de vários componentes do comportamento humano, o grupo destacou a necessidade de se verificar até que ponto os aprendizes adotam suas atitudes de forma consciente, autônoma, e não sob pressão, até que ponto se comportam dessa mesma forma em família, escola e outros contextos. Além disso, julgaram importante avaliar atitudes gerais em relação à vida, e não apenas em relação à prática de atividades físicas; no entanto, sem deixá-las de lado. Para o grupo, avaliar se o programa colabora para que seus beneficiários desenvolvam uma atitude positiva em relação à prática de atividade física regular é um aspecto essencial.

Esse grupo chegou a indicar alguns comportamentos observáveis, que se manifestam por meio de julgamentos de valor, como a adoção de um estilo de vida composto por hábitos saudáveis. Tendo isso em mente, é importante diagnosticar barreiras que vêm impedindo crianças de participar de atividades físicas. Ponderou-se, também, que a função da avaliação é retroalimentar o planejamento e ajudar na aprendizagem, além de colaborar para que os beneficiários do programa ultrapassem suas próprias barreiras e tenham autoconhecimento.

Pontos que ficaram em aberto, indicando necessidade de mais reflexão sobre o assunto, podem ser refletidos por meio das seguintes questões:

- Haveria, e quais seriam, atitudes específicas voltadas ao esporte?
- Haveria, e quais seriam, atitudes específicas voltadas à prática de atividades físicas?

- Qual paradigma de desenvolvimento e aprendizagem norteia a concepção e efetivação do programa Clube Escola?

O grupo que discutiu a *dimensão física e a dimensão motora* sugeriu que os aspectos a medir e avaliar incluam: (1) indicadores antropométricos: peso, altura, IMC, dobras cutâneas e perímetros; (2) indicadores metabólicos (capacidade aeróbia); (3) indicadores neuromotores: flexibilidade; força e resistência muscular, motricidade fina; equilíbrio; organização temporal; maturação.

Além disso, o grupo considerou importante investigar: (1) o nível de atividade física da criança, utilizando instrumento como o IPAQ – que é um questionário validado internacionalmente – ou por meio do simples depoimento dos pais; (2) o que faz a criança abandonar a atividade física.

Contando com as contribuições recebidas durante o *workshop*, seguiu-se um processo de validação das sugestões levantadas pelos grupos de discussão, visando delinear a orientação que será seguida pelo programa Clube Escola. Essa validação contou com representantes de setores-chave da SEME, como a Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas e Programas de Esporte e Lazer (CGPE) e a Coordenadoria de Gestão do Esporte de Alto Rendimento (CGEA), alguns dos quais haviam participado do *workshop*. Essa validação foi necessária para garantir que a estratégia que será definida atenderá às demandas e necessidades reais do clube, não sendo imposta por um grupo de especialistas externos.

Etapas a cumprir no desenvolvimento da sistemática de avaliação da contribuição do esporte para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes

As etapas seguintes do projeto incluem: revisão dos métodos de gestão e dos métodos de ensino atualmente empregados, com vistas ao seu aprimoramento; a construção de um material contendo o referencial pedagógico e metodológico para professores e gestores do Clube Escola, buscando substanciar sua ação para o alcance dos objetivos desejados pelo projeto; o desenvolvimento de proposta de sistemática de avaliação; aplicação de projeto-piloto; aprimoramento da proposta; capacitação de pessoal docente e do corpo gerencial da SEME; e implantação na gestão central e em todos os clubes mantidos pela Secretaria Municipal e nos demais que fazem parte da rede de equipamentos públicos, mas geridos pela comunidade.

CONCLUSÕES

A Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação tem tradição na oferta de projetos, eventos e programas em sua área de especialidade, mas as ações de monitoramento e avaliação de suas ações são incipientes.

A temática de indicadores de desempenho, de índices de produtividade, de planejamento e execução de ações fundamentadas em critérios técnicos claramente definidos ainda constituem grandes pontos de interrogação no interior da instituição.

O acordo de cooperação entre UNESCO e SEME, tendo como foco o programa Clube Escola, vem servindo para estimular o debate sobre o assunto, tocando não apenas em aspectos técnicos, mas em questões políticas, como a participação e o controle social e como desenvolver políticas públicas de forma competente por meio de parcerias com organizações sociais.

Os debates promovidos até o momento mostram que esse acordo de cooperação, cujos primeiros passos foram aqui relatados, deverá atender à construção de uma sistemática de avaliação, que é seu escopo principal, mas que gerará impactos nas mais diferentes áreas da SEME, direta ou indiretamente ligadas ao desenvolvimento do programa Clube Escola.

Não há dúvida de que esse acordo tem um grande potencial para fomentar mudanças importantes nos valores institucionais e, conseqüentemente, na cultura da organização, com vistas ao desenvolvimento de suas ações de forma cada vez mais democrática, transparente e orientada por metas e resultados.

REFERÊNCIAS

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação: Políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, abr./jun. 2005, v. 56, n. 2, p. 137-160.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Decreto 48.392, de 29 de maio de 2007.

Institui o programa Clube Escola. *Diário Oficial*, São Paulo, 30 mai. 2007.

Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/GatewayPDF.aspx?link=/2007/diario%20oficial%20cidade%20de%20sao%20paulo/maio/30/pag_0001_8C00TUJBE0EBFeF1UOR6LH73JEV.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2012.

SEME – SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES, LAZER E RECREAÇÃO. *Documento-Base do Programa Clube Escola*. São Paulo, 2007, circulação restrita.

TUBINO, M. J. G. *Dimensões sociais do esporte*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Objective 5.4: Educational content, methods and techniques. In: RECORDS OF THE GENERAL CONFERENCE. Twentieth Session. Paris, 24 Oct. to 28 Nov. 1978. *Resolutions*. UNESCO, 1979. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114032e.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

Proposta de metodologia para avaliação da sustentabilidade com base na geração de atlas digital de indicadores

*Raquel Dezidério Souto**

* Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGG) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (raquel.deziderio@gmail.com).

RESUMO

Este trabalho propõe uma metodologia para geração de atlas digital de indicadores de sustentabilidade com auxílio de *software* livre. A avaliação partiu da formulação de uma base conceitual de suporte ao projeto, tendo sido definidas categorias temáticas relevantes nas dimensões espacial, cultural, ecológica, econômica, social e política. Por meio do levantamento de dados secundários oficiais referentes aos municípios costeiros, um banco de dados foi modelado e *scripts* em PHP foram programados para entrada e tratamento estatístico dos dados e para geração automática de mapas digitais em ambiente *web*. Considerou-se que a metodologia é útil na avaliação da sustentabilidade, já que proporciona uma visão facilitada da situação dos municípios, considerando a espacialização dos índices e contando com categorias de classificação de impacto antropogênico dos municípios em alto, médio ou baixo.

Palavras-chave: atlas digital; *web mapping*; indicadores de acompanhamento

ABSTRACT

This paper proposes a methodology for generating digital atlas of sustainability indicators based on free software. The evaluation started with the formulation of a conceptual basis for the project and outlined relevant thematic categories in spatial, cultural, ecological, economic, social and political dimensions. From the survey of the official secondary data from coastal municipalities, a database was then modeled and PHP scripts were programmed for input and processing of the data and for automatic generation of digital maps in a web environment. This methodology was useful in the evaluation of sustainability as it facilitated an overview of the municipalities situation, considering the spatial indices and classification categories of anthropogenic impact for the municipalities in high, medium or low degrees.

Keywords: digital atlas; *web mapping*; monitoring indicators

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a sustentabilidade ganhou espaço em todos os âmbitos sociais – governamental, acadêmico, empresarial, midiático e comunitário –, mas o conceito no mundo ocidental remonta a origens que datam ainda do fim do século XVIII. A partir de Pádua (2010), podem ser identificadas quatro fases distintas do pensamento acerca da relação entre sociedade e natureza: (i) uma fase inicial, correspondente ao século XVIII, em que predomina o pensamento acerca da influência da natureza na história humana; (ii) a fase do fim do século XVIII ao fim do XIX, marcada por uma mudança paradigmática, uma vez que as atenções se voltaram para o impacto das atividades humanas na natureza; (iii) a fase de 1900 a 1970, com ocorrência frequente de movimentos ambientalistas, que denunciaram o aumento da intensidade e frequência dos danos provocados pela industrialização em franca marcha na saúde humana e dos ecossistemas; e (iv) a fase pós-1970, com o surgimento de um ecologismo complexo e multissetorial com grande importância na esfera pública global [Souto (2011)].

Um marco político (e metodológico) importante dessa trajetória corresponde à recomendação das Nações Unidas para que os países passassem a elaborar e manter sistemas de indicadores de sustentabilidade, com a finalidade de acompanhar o progresso na direção do desenvolvimento sustentável, explicitado no Capítulo 40 da Agenda 21, o plano de ação gerado na Conferência das Nações Unidas em Ambiente e Desenvolvimento (que ficou conhecida como Eco-92), realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

Scandar Neto (2006), contudo, alerta para o fato de que o desenvolvimento sustentável ainda não alcançou o *status* de conceito por ainda corresponder a um conjunto de princípios que são (ou deveriam ser) perseguidos a fim de que o crescimento econômico ocorra em bases sustentáveis. Ainda que não tenha a força de um conceito amplamente reconhecido, diversas iniciativas voltadas para a elaboração de indicadores de sustentabilidade vêm sendo mantidas em todas as esferas, da internacional à local, o que sugere o reconhecimento da importância desse ideário.

Os indicadores são medidas úteis em avaliações de sistemas complexos¹ por oferecer uma resposta simples, porém não simplória, acerca da “condição, dos processos, da reação ou do comportamento dos sistemas” [Marzall e Almeida (2000, p. 44)]. Para a aplicação de um conjunto de indicadores que sejam adequados à realidade sob observação, uma série de características devem ser levadas em consideração quando da formulação dos indicadores, conforme sugerido em Jannuzzi (2001). Adicionalmente,

¹ Uma definição para sistema complexo é a de que consiste em um sistema com “grande quantidade de componentes interatuantes, capazes de intercambiar informações com seu entorno condicionante e capazes também de adaptar sua estrutura interna como sendo consequências ligadas a tais interações” [Christofletti (1999, p. 3)].

Bossel (2001) apresenta um guia esclarecedor para a escolha dos indicadores, levando em conta a abordagem sistêmica para a problemática da sustentabilidade.

A zona costeira brasileira pode ser considerada uma região complexa e estratégica para o acompanhamento da sustentabilidade, uma vez que abriga maioria populacional no país, distribuída em grandes centros urbanos e cidades satélites, caracterizadas estas por crescente importância econômica e adensamento populacional em taxas mais elevadas do que em outras regiões do Brasil. Nesse sentido, a Comissão Oceanográfica Intergovernamental elaborou um guia para o desenvolvimento de indicadores de apoio ao processo de Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI) [IOC (2006)] cuja meta geral é “melhorar a qualidade de vida das comunidades humanas que dependem dos recursos costeiros, enquanto mantêm a diversidade biológica e a produtividade dos ecossistemas costeiros” [GESAMP (1996, p. 2, tradução nossa)]. Tal meta coaduna com os três pilares do desenvolvimento sustentável, preconizados durante a Eco-92: crescimento econômico, conservação ambiental e justiça social.

A aplicação de indicadores de sustentabilidade, levando em conta a escala espacial da ocorrência dos fenômenos, enquadra-se em uma metodologia de análise geográfica, a qual passou por uma revolução a partir do advento e popularização do computador e dos programas e sistemas computacionais. Tal fase coincide com a revolução quantitativa na Geografia, que tem como um dos exemplos mais notáveis a evolução da cartografia, que contou com a passagem do processo manual de produção e análise de mapas à predominância de um processo automatizado de análise espacial. Nessa via, presenciam-se três gerações de sistemas de informações geográficas (SIGs), que estenderam as capacidades de armazenamento, tratamento e análise dos dados geoespaciais.² A terceira geração dos SIGs é caracterizada pela capacidade de tais sistemas de oferecer uma plataforma de armazenamento, tratamento e visualização de geodados e geoinformações³ *on-line*. Os produtos mais populares de tais aplicações são os mapas digitais, colecionados ou não em atlas, que podem ou não oferecer interação com o usuário.

Um grande aliado no desenvolvimento de aplicações de análise espacial têm sido os programas livres (*software* livre), os quais têm por característica principal a disponibilização de acesso irrestrito ao código-fonte do programa e, secundariamente, contar ou não com o esforço de comunidades de desenvolvedores. Perante os programas de código fechado, os programas livres apresentam a vantagem de proporcionar melhor

² Dados geoespaciais são aqueles com atributo de localização espacial composto de, no mínimo, longitude e latitude.

³ Geodados e geoinformações são ambos associados a localizações geográficas. “Geodados” é um sinônimo para dados geoespaciais e difere das geoinformações quanto à natureza. Dados tornam-se informações à medida que estejam associados a um contexto, podendo este ser o conjunto de metadados (dados sobre os dados) ou algum outro tipo de documentação [Wilson (2009)].

chance de aperfeiçoamento contínuo e de adaptação às necessidades específicas ao caso aplicado. Adicionalmente, são frequentemente citadas em literatura as vantagens de maior robustez, eficácia e segurança das aplicações, além da economia obtida pela ausência de necessidade de pagamento de licenças de uso.

Pinho (2011) comenta a experiência da adoção do *software* livre na administração pública de Portugal, a partir da publicação da Resolução da Assembleia da República 66/2004, citando os exemplos de aplicações na área do geoprocessamento. Outros exemplos de aplicações geocientíficas desenvolvidas no Brasil e com uso de *software* livre e enfoque em *web mapping*, especificamente com uso da linguagem PHP Hypertext Preprocessor (PHP),⁴ são apresentados em Souto, Polette e Kampel (2007). No Brasil, a partir da adoção do *software* livre na administração pública federal, marcada inicialmente pelo Decreto de 29 de outubro de 2003, destacam-se duas iniciativas de sucesso ligadas ao geoprocessamento: (i) a plataforma Interface Interativa para Internet de Ferramentas de Geoprocessamento (i³geo), desenvolvida pela Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (CGTI), do Ministério do Meio Ambiente, “que consiste em um servidor de mapas baseado em *softwares* livres, principalmente MapServer, associado a outros *softwares* e bibliotecas, como GDAL, PROJ4, OGR, R, CPAINT, YUI, entre outros” [Ribeiro (2011, p. 33)]; e (ii) o catálogo de metadados da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde) brasileira, que foi desenvolvido a partir do GeoNetwork, um catálogo de metadados livres, distribuído inicialmente pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

Dentre as iniciativas regionais, destaca-se aquela que subsidia o presente trabalho, o “Atlas de indicadores de sustentabilidade para os municípios costeiros do Rio de Janeiro” [Souto (2012)], desenvolvido a partir de uma metodologia aplicada com sucesso em estudo de caso de avaliação do impacto antropogênico nos municípios costeiros do referido estado [Souto (2005)]. A metodologia foi reproduzida com êxito na avaliação de municípios costeiros do litoral norte de São Paulo [Pereira (2008)] e aqueles da zona costeira de Santa Catarina [Hort (2008)].

OBJETIVOS

O objetivo do trabalho é apresentar a metodologia para geração de atlas digital de indicadores de sustentabilidade com auxílio de *software* livre desenvolvida por Souto (2005). Adicionalmente, espera-se contribuir tanto para a elaboração de novas ava-

⁴ PHP refere-se a uma linguagem de programação de computadores muito utilizada no desenvolvimento de aplicações que funcionam na internet e com capacidade para consulta a banco de dados.

liações de municípios brasileiros, costeiros ou não, quanto para a adoção do *software* livre no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação governamentais.

METODOLOGIA

A avaliação da sustentabilidade dos municípios costeiros do Rio de Janeiro partiu da formulação de uma base conceitual de suporte ao projeto, tendo sido definidas categorias temáticas relevantes para a referida avaliação, agregadas em dimensões estabelecidas a partir daquelas propostas por Sachs (2008): espacial, cultural, ecológica, econômica, social e político-institucional. Por fim, o Índice Geral de Impacto Antropogênico é obtido como um indicador sintético para avaliação comparativa geral dos municípios costeiros. A Tabela 1 apresenta a lista de dimensões, temas, indicadores e fontes utilizados.

Tabela 1. Dimensões, temas, indicadores e fontes utilizados em Souto (2005)

Dimensão	Temática	Indicadores	Fonte de dados
Espacial (A)	A1 – urbanização	A1a – urbanização	SOSMA (2000)
	A2 – áreas preservadas	A2a – áreas preservadas	SOSMA (2000)
	A3 – uso do solo	A3a – cobertura por lavoura permanente	IBGE (2003)
Cultural (B)	B1 – tombamento de bens histórico-culturais	B1a – tombamento de bens histórico-culturais	Inepac (2005)
Econômica (C)	C1 – emprego e renda	C1a – IDH-M renda	Ipea (2000)
		C1b – participação da população na PEA	Ipea (2000)
		C1c – intensidade da linha de pobreza – linha de R\$ 37,75	Ipea (2000)
		C1d – intensidade da linha de pobreza – linha de R\$ 75,50	Ipea (2000)
	C2 – PIB	C2a – coeficiente do PIB	IBGE (2002)
		C2b – participação da indústria na economia municipal	IBGE (2002)
	C3 – pesca	C3a – aquicultores	IBGE (2000)
		C3b – pescadores	IBGE (2000)
	C4 – empresas	C4a – participação das empresas na economia municipal	IBGE (2001)
		C4b – estabelecimentos hoteleiros	FCIDE (2001)
Ecológica (D)	D1 – modificação da paisagem	D1a – vegetação secundária	FCIDE (2001)
		D1b – cobertura por campo/pastagem	FCIDE (2001)
		D1c – áreas degradadas	FCIDE (2001)
		D1d – perda de corpos de água	FCIDE (2001)

Continua

Continuação

Dimensão	Temática	Indicadores	Fonte de dados
Social (E)	E1 – saúde	E1a – IDH-M longevidade	Ipea (2000)
		E1b – esperança de vida ao nascer	Ipea (2000)
		E1c – mortalidade por doenças transmissíveis	Datasus (2003)
		E1d – mortalidade infantil	Datasus (2003)
	E2 – saneamento	E2a – eficiência do esgotamento sanitário	IBGE (2000)
		E2b – cobertura do abastecimento de água	IBGE (2000)
		E2c – eficiência da coleta domiciliar de lixo	IBGE (2000)
		E2d – cobertura das estações de tratamento de água	IBGE (2000)
		E2e – cobertura das estações de tratamento de esgoto	IBGE (2000)
		E2f – cobertura da rede de drenagem urbana	IBGE (2000)
	E3 – educação	E3a – IDH-M educação	Ipea (2000)
		E3b – inserção na escola	Inep/MEC (2003)
		E3c – suficiência docente	Inep/MEC (2003)
		E3d – coeficiente de analfabetismo	Inep/MEC (2003)
	E4 – habitação	E4a – densidade demográfica	IBGE (2000)
		E4b – população em aglomerados subnormais	FCIDE (2000)
		E4c – aglomeração subnormal	FCIDE (2000)
	E5 – segurança	E5a – coeficiente de homicídios	Datasus (2000)
Política (F)	F1 – administração pública	F1a – despesa capital municipal total	Ipea (2000)
		F1b – despesa corrente municipal	Ipea (2000)
		F1c – despesas municipais por função de educação e cultura	Ipea (2000)
		F1d – despesas municipais por função de saúde e saneamento	Ipea (2000)
		F1e – despesas municipais por função de segurança nacional e defesa pública	Ipea (2000)

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Souto (2005).

A operacionalização da pesquisa partiu do levantamento de dados secundários oficiais referentes aos municípios. Um banco de dados foi modelado em MySQL para armazenamento dos dados, e *scripts* em PHP foram programados para entrada dos dados no banco, tratamento estatístico e geração automática de mapas digitais em ambiente *web*, nos quais os municípios foram classificados por impacto antropogênico alto, médio ou baixo. As fórmulas de cálculo dos índices de sustentabilidade para os municípios costeiros do Rio de Janeiro podem ser consultadas em Souto (2005).

Visando apoiar a geração automática dos mapas digitais, a modelagem de um banco de dados mínimo para armazenamento dos índices, considerando-se que a unidade geográfica de análise seja o município, conta inicialmente com três tabelas, cuja nomeação e cujo conteúdo sugere-se que sejam os seguintes:

- mun – tabela com metainformações dos municípios; campos sugeridos: cod_mun (código do município, campo tipo chave primária), nome (nome do município);
- temas – tabela com metainformações dos temas adotados; campos sugeridos: cod_tema (código de identificação do tema, campo tipo chave primária), desc_tema (descrição do tema); e
- fator – tabela com os limites de intervalos de classes utilizados e com os valores mínimo e máximo de cada série de dados temáticos – no exemplo, foram usadas três classes, denominadas “alto impacto”, “médio impacto” e “baixo impacto”; campos sugeridos: cod_tema (código de identificação do tema, campo tipo chave primária), L1 (valor numérico do limite entre as classes “baixo impacto” e “médio impacto”), L2 (valor numérico do limite entre as classes “médio impacto” e “alto impacto”), min (valor numérico mínimo encontrado na série de dados de determinado tema), max (valor numérico máximo encontrado na série de dados de determinado tema).

Para armazenar os índices referentes aos temas, deve ser criada uma tabela para cada um, com os seguintes campos: cod_mun (código de identificação do município, campo tipo chave primária) e valor (valor numérico do tema referente a determinado município). Essa medida torna a consulta de dados pelo programa de geração do mapa digital mais ágil. O “tema” aqui mencionado pode ser assumido, por exemplo, como um indicador simples, um tema propriamente dito (como as temáticas que constam na Tabela 1), um setor, uma dimensão ou o índice geral. Em outras palavras, o tema refere-se ao assunto para o qual os índices dos municípios foram calculados. Os campos de tipo chave primária têm a característica de não aceitar valores repetidos.

Para que seja possível criar a aplicação de geração automática dos mapas digitais, deve haver uma preparação computacional, que consiste na instalação e configuração de um servidor *web*, sugerindo-se a adoção do Apache, com suporte à linguagem PHP e a conexões com banco de dados, sugerindo-se, ainda, que seja o MySQL ou PostgreSQL. O atlas de indicadores de sustentabilidade para os municípios costeiros do Rio de Janeiro foi desenvolvido com uso do MySQL e transcreve-se mais adiante o *script* de geração dos mapas com base nesse banco de dados. Entretanto, a partir da compra do MySQL pela Oracle, sugere-se a adoção do PostgreSQL em novas aplicações, uma vez que dispõe de funcionalidades semelhantes e mantém-se como um banco de dados livre e gratuito. Adicionalmente, o módulo de PHP deve ser preparado para comportar as funções contidas nos *scripts*, devendo ser instaladas as seguin-

tes bibliotecas: GDLib (biblioteca gráfica), Libjpeg (para geração de imagens jpeg) e FreeType2 (para a geração de textos nos mapas).

A estrutura do *script* PHP para geração de mapas digitais consiste nas seguintes seções: (1) cabeçalho do arquivo; (2) conexão com o banco de dados; (3) definição das cores; (4) desenho da moldura do mapa; (5) desenho do título e do rodapé; (6) desenho da legenda; (7) desenho dos polígonos; e (8) geração, exibição e destruição da imagem. A seguir, são apresentados os trechos do código que correspondem a cada item e sua explicação. Todos os trechos que estão em **negrito** devem ser substituídos por informações específicas referentes ao projeto.

1) Cabeçalho do arquivo

```
header("Content-type:image/png");  
$cod = código do tema que serve de base para esse mapa;  
$im = ImageCreate(890,650); //Cria a imagem.
```

2) Conexão com o banco de dados

```
$con = mysql_connect ( "endereço do host do banco de dados", "usuário", "senha" );  
$db = nome do banco de dados;  
mysql_select_db ($db);  
$tab = $cod; //seleciona a tabela correspondente ao tema em questão.
```

3) Definição das cores

```
//cores da legenda  
  
//cor amarela  
$cor_02['R']=249;$cor_02['G']=248;$cor_02['B']=191;  
  
//cor verde  
$cor_01['R']=165;$cor_01['G']=200;$cor_01['B']=165;  
  
//cor vermelha  
$cor_03['R']=244;$cor_03['G']=150;$cor_03['B']=150;  
  
//cor azul  
$cor_04['R']=79;$cor_04['G']=191;$cor_04['B']=232;
```

```

//cor bege do fundo
$cor_05['R']=248;$cor_05['G']=244;$cor_05['B']=228;

//aloca as cores
$cor01 = ImageColorAllocate($im, $cor_01['R'],$cor_01['G'],$cor_01['B']);
$cor02 = ImageColorAllocate($im, $cor_02['R'],$cor_02['G'],$cor_02['B']);
$cor03 = ImageColorAllocate($im, $cor_03['R'],$cor_03['G'],$cor_03['B']);
$cor04 = ImageColorAllocate($im, $cor_04['R'],$cor_04['G'],$cor_04['B']);
$cor05 = ImageColorAllocate($im, $cor_05['R'],$cor_05['G'],$cor_05['B']);
$white = ImageColorAllocate($im, 255, 255, 255);
$black = ImageColorAllocate($im, 0, 0, 0);

4) Desenho da moldura do mapa

Imagerectangle($im,5,5,880,640,$black);

5) Desenho do título e do rodapé

//escreve o título

//pesquisa o nome do indicador no banco de dados
$result0 = mysql_query("SELECT desc_tema FROM temas WHERE cod_tema =
'$cod'")or die ("Nao pude pesquisar ". mysql_error());
while ($row0 = mysql_fetch_array($result0)){
$desc_tema = $row0[0];
}
Imagestring($im,6,20,40,$desc_tema,$black);

//escreve o rodapé
$string_fonte = "Fonte: xxx."; //autoria do mapa
imagestring($im,3,20,570,$string_fonte,$black);
$string_end = "http://www.algumendereco.com, acessado em " . date("d") . "/" .
date("n") . "/" . date("Y"); //endereço na Internet do mapa
imagestring($im,3,20,590,$string_end,$black);
$string_mail = "Contacte o autor (fulano@gmail.com)"; //email de contato com autor
imagestring($im,3,20,610,$string_mail,$black);

```

6) Desenho da legenda

```
//cria o box da legenda
Imagefilledrectangle($im,712,340,872,560,$white);

//cria a moldura do box da legenda
Imagerectangle($im,712,340,872,560,$black);

//escreve a palavra "LEGENDA"
$string = "LEGENDA";
imagestring($im,5,765,350,$string,$black);

//cria a linha que sublinha a legenda
ImageLine($im, 750, 370, 840, 370, $black);

//pesquisa os intervalos das classes
$result0 = mysql_query("SELECT max, min, L1, L2 FROM fator WHERE cod_
tema = '$cod'")or die("Nao pude pesquisar ". mysql_error());
while ($row0 = mysql_fetch_array($result0)){
    $max = $row0[0];
    $max_aux = $max;
    $max = $max + 0.0100;
    $min = $row0[1];
    $min_exibe = $min;
    $min = $min - 0.0100;
    $L1 = $row0[2];
    $L1_aux = $L1 + 0.0001;
    $L2 = $row0[3];
    $L2_aux = $L2 + 0.0001;
}

//desenha os retângulos dos intervalos

//escreve o primeiro intervalo
$string1 = "Impacto Baixo";
$string1c = "(" . $min_exibe . " - " . $L1 . ")";
```

```

imagestring($im,5,748,396,$string1,$black);
imagestring($im,3,748,411,$string1c,$black);

//escreve o segundo intervalo
$string2 = "Impacto Médio";
$string2c = "(" . $L1_aux . " - " . $L2 . ")";
imagestring($im,5,748,456,$string2,$black);
imagestring($im,3,748,471,$string2c,$black);

//escreve o terceiro intervalo
$string3 = "Impacto Alto";
$string3c = "(" . $L2_aux . " - " . $max_aux . ")";
imagestring($im,5,748,516,$string3,$black);
imagestring($im,3,748,531,$string3c,$black);

//desenha os quadradinhos
imagefilledrectangle($im,720,400,740,420,$cor01);
imagerectangle($im,720,400,740,420,$black);
imagefilledrectangle($im,720,460,740,480,$cor02);
imagerectangle($im,720,460,740,480,$black);
imagefilledrectangle($im,720,520,740,540,$cor03);
imagerectangle($im,720,520,740,540,$black);

```

7) Desenho dos polígonos

```

//cria o polígono do mar
$values_mar = array(
0 => 5,
1 => 544,
2 => 5,
3 => 640,
4 => 880,
5 => 640,
6 => 880,
7 => 84,

```

```

8 => 736,
9 => 133,
10 => 739,
11 => 232,
12 => 500,
13 => 413,
14 => 430,
15 => 443,
16 => 380,
17 => 382,
18 => 340,
19 => 390,
20 => 286,
21 => 453,
22 => 215,
23 => 430,
24 => 151,
25 => 452,
26 => 120,
27 => 437,
28 => 49,
29 => 459,
30 => 5,
31 => 544,
);
$n_mar = 16;

//desenha o polígono do mar
imagefilledpolygon($im,$values_mar,$n_mar,$cor04);
imagepolygon($im,$values_mar,$n_mar,$black);

//desenha o polígono do município 31 e atribui a cor
$cod_mun = 31;

```

```

//Pesquisa o valor do tema referente ao município 31
$result31 = mysql_query("SELECT valor FROM $tab WHERE cod_mun =
'$cod_mun'")or die ("Nao pude pesquisar " . mysql_error());
while ($row31 = mysql_fetch_array($result31)){
    $valor31 = $row31[0];
    $valor31_aux = $valor31;
    $valor31 = number_format($valor31,2,".",",");
}

//define o polígono para o município 31
$values_31 = array(
0 => 294,
1 => 423,
2 => 296,
3 => 423,
4 => 297,
5 => 422,
6 => 298,
7 => 422,
8 => 299,
9 => 421,
10 => 306,
11 => 421,
12 => 305,
13 => 412,
14 => 301,
15 => 412,
16 => 300,
17 => 413,
18 => 297,
19 => 413,
20 => 295,
21 => 414,

```



```

22 => 295,
23 => 416,
24 => 293,
25 => 416,
26 => 292,
27 => 417,
28 => 291,
29 => 418,
30 => 291,
31 => 419,
32 => 294,
33 => 422,
34 => 294,
35 => 423,
);
$n_31 = 18;

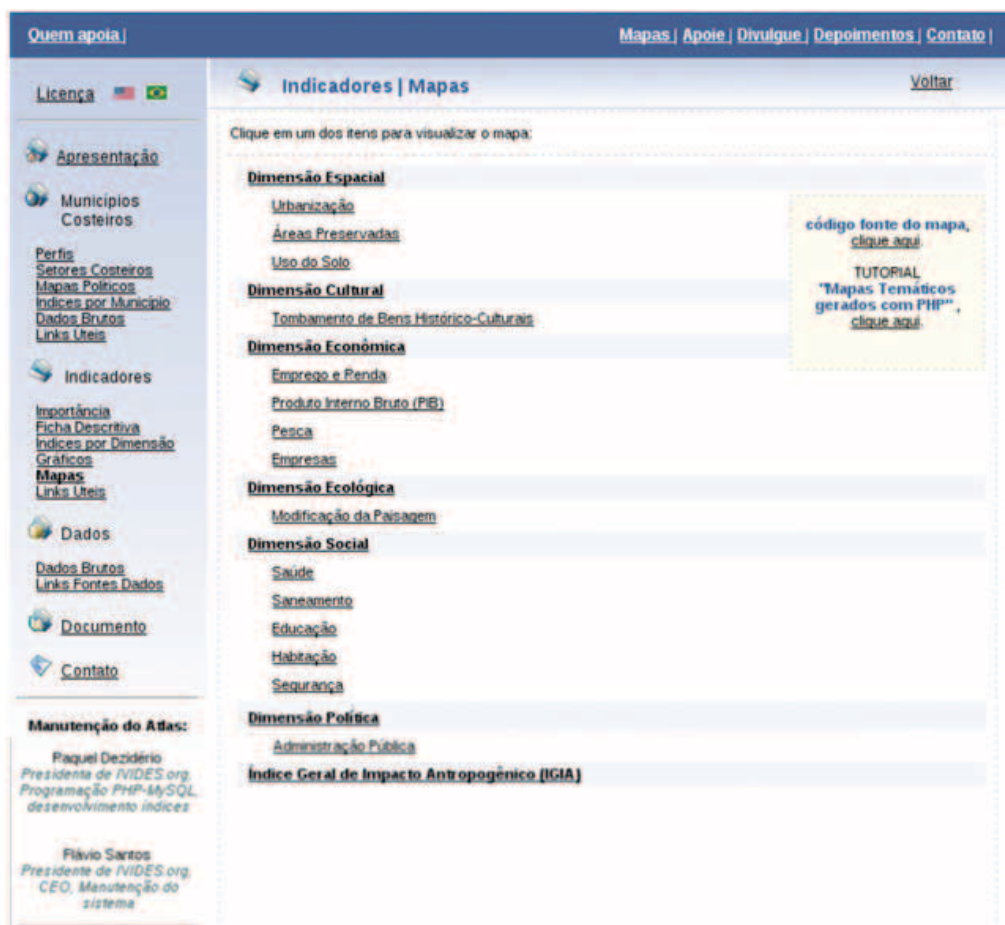
//testa em que intervalo está o valor recuperado para o município
if (($valor31 > $min)&&($valor31 < $L1)){
imagefilledpolygon($im,$values_31,$n_31,$cor01);
}
if (($valor31 >= $L1)&&($valor31 <= $L2)){
imagefilledpolygon($im,$values_31,$n_31,$cor02);
}
if (($valor31 <= $max)&&($valor31 > $L2)){
imagefilledpolygon($im,$values_31,$n_31,$cor03);
}

//desenha a borda do polígono 31
imagepolygon($im,$values_31,$n_31,$black);

8) Geração, exibição e destruição da imagem
ImagePNG($im);
Imagedestroy($im);

```

Figura 1. Tela do portal que apresenta lista de mapas digitais disponíveis para geração



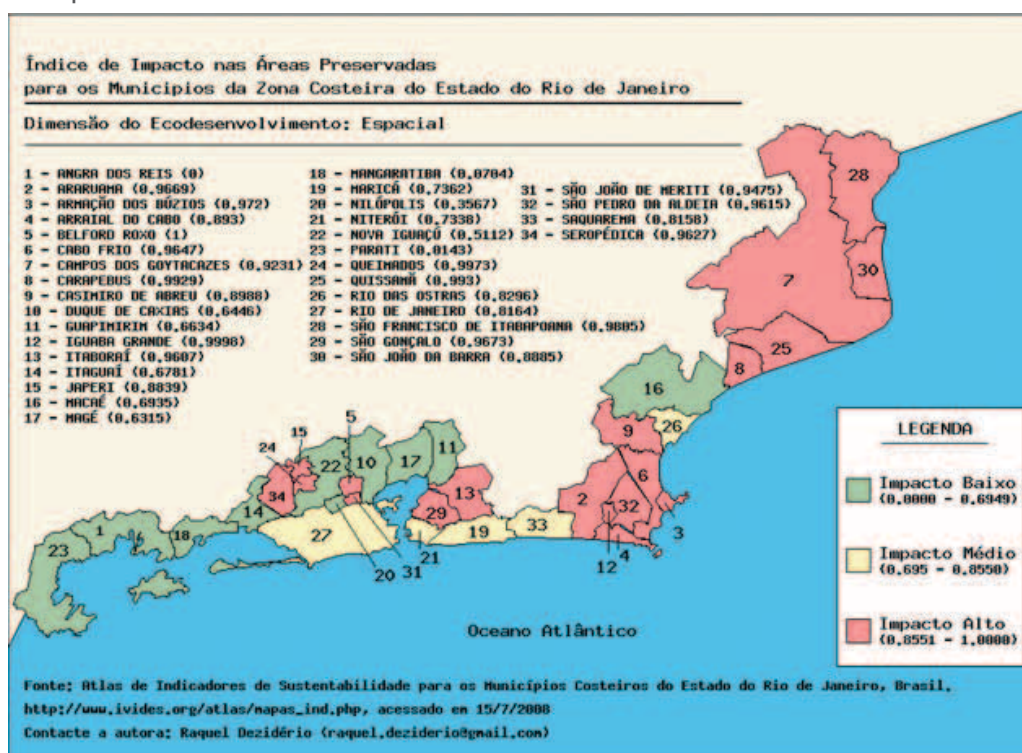
Fonte: <<http://www.ivides.org/atlas>>.

Para apresentação do atlas, foi criado um portal em <<http://www.ivides.org/atlas>>, com diversas seções, sendo uma delas a que exibe a lista das dimensões e dos temas para os quais podem ser visualizados os mapas digitais, bastando para isso clicar no *link* (Figura 1). As demais seções são descritas a seguir:

- apresentação – com texto introdutório que expõe simplificada e a importância dos indicadores de sustentabilidade;
- municípios costeiros – com subseções específicas aos municípios: perfis municipais, setores costeiros, mapas políticos, dados brutos e *links* úteis;
- indicadores – com subseções específicas aos indicadores: importância, ficha descritiva, índices por dimensão, gráficos, mapas (digitais) e *links* úteis;
- dados – com disponibilização dos dados brutos e menção às fontes de dados utilizadas;
- documento – com disponibilização do texto completo da pesquisa;
- contato – formulário para contato.

A Figura 2 apresenta um exemplo de mapa (áreas preservadas) gerado a partir do atlas de indicadores de sustentabilidade para os municípios costeiros do Rio de Janeiro.

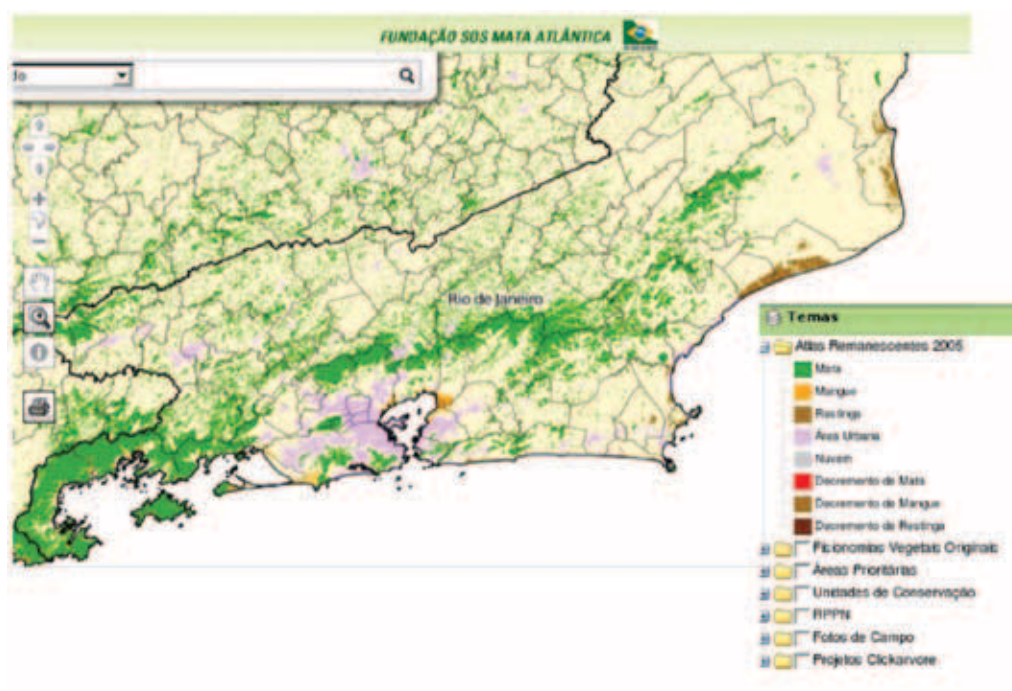
Figura 2. Mapa da distribuição espacial dos índices de áreas preservadas para os municípios costeiros do Rio de Janeiro



Fonte: Atlas de Indicadores de Sustentabilidade para os Municípios Costeiros do Estado do Rio de Janeiro.

Os índices de áreas preservadas são calculados a partir da proporção entre área de Mata Atlântica no município e área total municipal. Os municípios em cor verde apresentam os melhores índices, ou seja, são áreas nas quais, comparativamente, há maior presença de Mata Atlântica. Partindo-se do fato de que tal índice foi calculado com base em dados sobre cobertura de Mata Atlântica publicados em 2000 pela Fundação SOS Mata Atlântica (SOSMA), comparando-se o mapa digital (Figura 2) com o mapa apresentado pela SOSMA para o Rio de Janeiro (Figura 3), espera-se haver semelhança no aspecto considerado. Fazendo-se a inspeção visual das Figuras 2 e 3, nota-se que há tal semelhança, e pode ser considerado que a metodologia é útil na representação espacial da realidade.

Figura 3. Mapa referente ao Rio de Janeiro, do Atlas de Remanescentes 2005



Fonte: SOSMA (2012).

CONCLUSÕES

Os atuais desafios crescentes no que concerne à conciliação entre os três princípios do desenvolvimento sustentável – crescimento econômico, conservação ambiental e justiça social – requerem estratégias de monitoramento e avaliação que contemplem a natureza complexa da realidade, especialmente em regiões densamente povoadas e de crescente importância econômica. Tais regiões são centros de produção de riqueza e conhecimento, mas apresentam ainda grande desigualdade social e evidente deterioração ambiental. Os indicadores de sustentabilidade são medidas adequadas para o acompanhamento do progresso rumo ao desenvolvimento sustentável, já que proporcionam medidas simplificadas que funcionam como importante subsídio informacional na formulação de políticas públicas, contribuindo para sua eficácia. Entretanto, conforme Jannuzzi (2001) alerta, há que se cuidar para não substituir o conceito pela medida. Em outras palavras, em qualquer aplicação de indicadores, estes não podem ser considerados mais importantes do que aquilo que medem. Um exemplo notável foi a consagração outrora do Produto Interno Bruto (PIB) como medida de desenvolvimento humano.

A metodologia apresentada é considerada útil na avaliação da sustentabilidade, já que proporciona uma visão facilitada da situação dos municípios, que considera a especialização dos índices e conta com categorias por meio das quais os municípios foram classificados entre alto, médio ou baixo impacto antropogênico. Dessa forma, são facilitadas tanto a análise comparativa dos municípios com referência a um mesmo tema ou dimensão quanto a análise regional, comparando-se diferentes temas e/ou dimensões.

Os estudos de caso sobre as zonas costeiras do Rio de Janeiro [Souto (2005)], de São Paulo [Pereira (2008)] e de Santa Catarina [Hort (2008)], que utilizaram a metodologia apresentada, foram realizados em âmbito acadêmico, o que em nada diminui o seu valor, uma vez que é desejável que o meio acadêmico seja um ambiente de formulação de novas abordagens e de desenvolvimento de metodologias a serem absorvidas tanto em âmbito governamental quanto privado.

Por meio da divulgação desse trabalho, espera-se contribuir para o aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação da sustentabilidade no Brasil e lançar luz sobre a importância do uso de *software* livre na prática avaliativa governamental, ressaltando-se, como características mais atraentes, a redução de custos e a melhoria de desempenho e segurança das aplicações.

REFERÊNCIAS

BOSSEL, H. Assessing viability and sustainability: a systems-based approach for deriving comprehensive indicator sets. *Conservation Ecology*, v. 5, n. 2, art. 12, 2001.

CHRISTOFOLETTI, A. *Modelagem de sistemas ambientais*. São Paulo: Editora Blücher, 1999. 236p.

GESAMP – JOINT GROUP OF EXPERTS ON THE SCIENTIFIC ASPECTS OF MARINE ENVIRONMENTAL PROTECTION. *Gesamp Reports and Studies*, n. 61 – *The contributions of science to integrated coastal management*. Roma: FAO, 1996. 65p.

HORT, A. A. *Aplicação de indicadores de desenvolvimento sustentável – estudo de caso: avaliação do impacto antropogênico na zona costeira do estado de Santa Catarina, Brasil*. 199f. Monografia (Graduação em Engenharia Ambiental) – Centro de Ciências Tecnológicas da Terra e do Mar, Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, 2008. Disponível em: <http://www.ivides.org/atlas/docs/PGII_Alexandre_Appel.pdf>. Acesso em: ago. 2012.

IOC – INTERGOVERNMENTAL OCEANOGRAPHIC COMMISSION. 2006. *A Handbook for Measuring the Progress and Outcomes of Integrated Coastal and Ocean Management*. IOC Manuals and Guides, 46; ICAM Dossier, 2. Paris: UNESCO, 2006. 224p.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Alínea, 2001. 141p.

MARZALL, K.; ALMEIDA, J. O estado da arte sobre indicadores de sustentabilidade para agroecossistemas: estado da arte, limites e potencialidades de uma nova ferramenta para avaliar o desenvolvimento sustentável. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 17, n. 1, p. 41-59, jan./abr. 2000. Disponível em: <<http://webnotes.sct.embrapa.br/pdf/cct/v17/cc17n102.pdf>>. Acesso em: ago. 2012.

PÁDUA, J. A. As bases teóricas da história ambiental. *Estudos avançados*, v. 23, n. 68, p. 81-101, 2010.

PEREIRA, F. R. S. *Avaliação do impacto antropogênico no Litoral Norte de São Paulo*. 87f. Monografia (Graduação em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2008. Disponível em: <http://www.ivides.org/atlas/docs/Avalia_impacto_SP.pdf>. Acesso em: ago. 2012.

PINHO, R. Software Livre no governo: o caso de Portugal. *Revista FOSSGIS Brasil*, ano 1, 3.ed., p. 28-31, set. 2011.

RIBEIRO, C. A. M. Utilização do i3geo para gestão municipal. *Revista FOSSGIS Brasil*, ano 1, 3.ed., p. 32-35, set. 2011.

SACHS, I. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Organização de Paula Yone Stroh. 3.ed., Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 96p.

SCANDAR NETO, W. *Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses*. 110f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Coordenação do Programa de Pós-graduação em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2006.

SOSMA – FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. *Atlas Remanescentes 2008*. Disponível em: <<http://mapas.sosma.org.br/>>. Acesso em: ago. 2012.

SOUTO, R. D. *Atlas de indicadores de sustentabilidade para os municípios costeiros do Rio de Janeiro*. 2012. On-line. Disponível em: <<http://www.ivides.org/atlas>>. Acesso em: ago. 2012.

_____. *Desenvolvimento sustentável: da tentativa de definição do conceito às experiências de mensuração*. 283f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Coordenação do Programa de Pós-graduação em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <http://www.ivides.org/raquel.deziderio/dissertacao_RaquelDS.pdf>. Acesso em: ago. 2012.

_____. *Avaliação do Impacto Antropogênico na Zona Costeira do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*. 160f. Monografia (Graduação em Oceanografia) – Instituto de Geociências, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.ivides.org/atlas/texto.php>>. Acesso em: ago. 2012.

SOUTO, R. D.; POLETTE, M.; KAMPEL, M. PHP nas Geociências. *PHP Magazine*, v. 2, p. 16-23, 2007.

WILSON, M. Metadata. Describing geospatial data. In: GLOBAL SPATIAL DATA INFRASTRUCTURE ASSOCIATION. *Spatial Data Infrastructure Cookbook*. 2009. Disponível em: <<http://www.gsdi.org/gsdicookbookindex>>. Acesso em: jul. 2012. 150p.

Editado pelo
Departamento de Divulgação
2013



Ministério do
Desenvolvimento, Indústria
e Comércio Exterior

