

Número

07

REVISTA BRASILEIRA DE

Jan-Jun/2014

Monitoramento e avaliação

ARTIGOS

Monitoramento estratégico de Políticas Públicas: Requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira

José Celso Pereira Cardoso Jr

Avaliação do PPA 2012-2015 do Governo do Estado da Bahia: Uma investigação da concepção, planejamento, gestão e indicadores dos programas

Thaiz Braga
Rodrigo Cerqueira

Avaliação qualitativa dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social: gestão, organização e implementação dos serviços socioassistenciais

Cécilia Ishikawa Lariú
Juliana França Varella
Marco Antônio Natalino
Salette Da Dalt

Pesquisas de Avaliação e Confidencialidade da Informação: Limites e Conflitos

Ana Karine Pereira
Pedro Stoeckli Pires
Alexandro Pinto

Número

07

REVISTA BRASILEIRA DE
Jan-Jun/2014

monitoramento e avaliação

EDITORIAL 03

ARTIGOS

1. Monitoramento estratégico de Políticas Públicas: Requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira

José Celso Pereira Cardoso Jr

04

2. Avaliação do PPA 2012-2015 do Governo do Estado da Bahia: Uma investigação da concepção, planejamento, gestão e indicadores dos programas

Thaiz Braga
Rodrigo Cerqueira

30

3. Avaliação qualitativa dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social: gestão, organização e implementação dos serviços socioassistenciais

Cecília Ishikawa Lariú
Juliana França Varella
Marco Antônio Carvalho Natalino
Salete Da Dalt

56

4. Pesquisas de Avaliação e Confidencialidade da Informação: Limites e Conflitos

Ana Karine Pereira
Pedro Stoeckli Pires
Alexandro Pinto

82

ENTREVISTA

Gonzalo Hernández Licona

Por Paula Montagner

102

RELATOS DE PESQUISA

1. Formação em monitoramento e avaliação: A experiência da SAGI e CEGOV na capacitação de agentes públicos estaduais e municipais

Patrícia Augusta Ferreira Vilas Boas
Marcilio Marquesini Ferrari
Aline Hellmann

Paulo de Martino Jannuzzi

110

2. Documentação de programas e ferramentas sociais na SAGI: A experiência com o Cadastro Único

Daniel Plech Garcia
Fernanda Pereira de Paula
Roberta Pelella Melega Cortizo

124

3. Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: o Desafio da Intersetorialidade e da Participação Social em Processos de Gestão de Políticas Públicas

Michele Lessa
Juliane Helriguel de Melo Perini
Rafaela de Sá Gonçalves

142

REGISTROS, RESUMOS E RESENHAS 146

PUBLICAÇÕES EM DESTAQUE 156

NOTAS EM M&A 160

Publicação da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Paulo Jannuzzi, Márcia Paterno Joppert e Kátia Ozório

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Rômulo Paes de Sousa, Paulo Jannuzzi, Paula Montagner, Márcia Paterno Joppert, Taiana Araújo, Alcides Gussi, José Ribeiro Guimarães, Marconi Sousa, Alexandro Pinto, e Caio Nakashima.

CONSELHO EDITORIAL

Kátia Ozório

PROJETO GRÁFICO

Tarcísio da Silva

DIAGRAMAÇÃO

Tikinet

REVISÃO

Tatiane Dias

BIBLIOTECÁRIA

Paulino Menezes

FOTO DA CAPA

Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 7 (2014)- . Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011- .
168 p. ; 18 cm.

ISSN: 2236 - 5877

1. Política social, Avaliação, Monitoramento, Brasil. 2. Programa Social, Avaliação, Monitoramento, Brasil. 3. Políticas públicas, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

CDU 304(81)

TIRAGEM: 1.000 UNIDADES

© 2014 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

ACESSE OUTRAS PUBLICAÇÕES DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
<http://www.mds.gov.br/sagi> > Escolhendo a opção *Publicações e Estudos Técnicos*

Editorial

Este sétimo número da revista inicia seu quarto ano de veiculação editorial com uma diversidade de textos bem representativos das discussões que permeiam os contextos institucionais de Monitoramento e Avaliação (M&A) no país, especialmente no setor público brasileiro. São quatro artigos, três relatos e entrevista que abarcam, de um lado, aspectos conceituais, éticos e político-institucionais de M&A, de outro, subsídios para aprimoramento de programas e ações governamentais no âmbito federal e estadual.

O artigo de José Celso Pereira Cardoso Junior traz uma discussão muito cara à administração pública, ao tratar da concepção e estruturação de instrumentos de monitoramento de programas e projetos estratégicos. Com preocupação semelhante, Thaiz Braga e Rodrigo Cerqueira apresentam a proposta do governo da Bahia para monitorar os programas prioritários inscritos no Plano Plurianual do Estado de 2012 a 2015. Cecília Lariu e colegas trazem resultados de pesquisa de avaliação acerca da organização e gestão de serviços socioassistenciais nos Centros de Referência Especializada da Assistência Social no país. O quarto artigo, de Ana Karine Pereira, Pedro Pires e Alexandro Pinto, trata das questões éticas na realização de pesquisas sociais, assim como do sigilo e da transparência na disponibilização de resultados das mesmas, a luz de normativas existentes nesse sentido.

A entrevista deste número, realizada por Paula Montagner com Gonzalo Hernández Licona, secretário executivo do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social do México, traz um relato inédito para comunidade

de M&A no Brasil acerca do contexto de criação e atividades do citado conselho, referência para muitos países com um dos modelos de unidade de avaliação externa de políticas e programas sociais.

O relato de Patricia Vilas Boas e colegas registra a experiência de capacitação a distância em conteúdos em M&A, realizada em 2014, para gestores municipais e estaduais envolvidos nas Políticas de Desenvolvimento Social. Daniel Garcia, Fernanda de Paula e Roberta Cortizo apresentam a metodologia de trabalho e os produtos de documentação da plataforma WWP - Iniciativa Brasileira de Aprendizagem Mundo Sem Pobreza, projeto descrito com mais detalhe na seção Notas em M&A. Michele Lessa e colegas relatam a experiência de monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nesta revista traz-se, ainda, na recém-criada subseção Registro Institucional, a experiência inovadora de criação da Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SubSAGI - da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal, descrita por Osvaldo Russo e Lidia Barbosa. Espera-se que essa seção tenha sempre submissões de experiências de institucionalização em M&A pelo país, seja nos ministérios, nos governos estaduais, prefeituras e também no Terceiro Setor.

Enfim, mais um ano, uma nova revista, com contribuições para fortalecimento da cultura de M&A no país.

Boa leitura !

Monitoramento estratégico de Políticas Públicas: Requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira

José Celso Pereira Cardoso Jr¹

1 Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

Resumo

O MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS É AO MESMO TEMPO UMA GRANDE CARÊNCIA E UMA GRANDE NECESSIDADE PARA A ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA. ENTRE OUTRAS RAZÕES PARA TAL PARADOXO, DISCUTE-SE NESTE TEXTO QUESTÕES LIGADAS À ALIENAÇÃO E À RESIGNAÇÃO, AMBAS APLICADAS AO CONTEXTO INSTITUCIONAL. EM SEGUIDA, É FEITA A PROBLEMATIZAÇÃO DA PROPOSTA DESTE MONITORAMENTO, ENTENDIDO COMO UMA METODOLOGIA QUE BUSCA, DE FORMA PERMANENTE E SISTÊMICA, DIAGNOSTICAR E EXPOR FRAGILIDADES EM POLÍTICAS PÚBLICAS SELECIONADAS, COM A FINALIDADE DE AMPLIAR A CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO, BEM COMO CRIAR ESTOQUE DE CONHECIMENTOS SOBRE A POLÍTICA. POSTERIORMENTE, APRESENTA-SE A DESCRIÇÃO DA PLATAFORMA DE ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DE INFORMAÇÕES, COM DESTAQUE A ALGUMAS DE SUAS CATEGORIAS PRINCIPAIS: AS CAPACIDADES ORGANIZACIONAIS, OS PROCESSOS INSTITUCIONAIS, E A ENTREGA DE BENS E SERVIÇOS À SOCIEDADE. POR FIM, DISCUTE-SE A OPERACIONALIZAÇÃO DO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO E OS SEUS PRINCIPAIS ENTRAVES, TAIS COMO A DIFICULDADE NA OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES, A RESISTÊNCIA DA BUROCRACIA EM SISTEMATIZAR E APROFUNDAR O CONHECIMENTO SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA, O AUMENTO DO CONSTRANGIMENTO AO EXPOR FRAGILIDADES E O BAIXO INTERESSE DOS QUE DECIDEM POR INFORMAÇÕES DO GÊNERO. COM ISSO, REFLETE-SE SOBRE OS PRINCIPAIS DESAFIOS DO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO, BUSCANDO TRAÇAR POSSÍVEIS ROTAS PARA SOLUCIONÁ-LOS.

Abstract

THE STRATEGIC MONITORING OF PUBLIC POLICIES IS BOTH A GREAT LACK AND A GREAT NEED FOR HIGH BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION. AMONG OTHER REASONS FOR THIS PARADOX IS DISCUSSED IN THE TEXT ISSUES ALIENATION AND RESIGNATION, BOTH APPLIED TO THE INSTITUTIONAL CONTEXT. THEN THE QUESTIONING OF THE PROPOSED STRATEGIC MONITORING, UNDERSTOOD AS A METHODOLOGY THAT SEEKS TO PERMANENT AND SYSTEMIC WAY, DIAGNOSE AND EXPOSE WEAKNESSES IN SELECTED PUBLIC POLICIES AIMED AT EXPANDING THE CAPACITY TO IMPLEMENT AND CREATE INVENTORY OF KNOWLEDGE IS MADE POLICY. THEN, WE PRESENT THE DESCRIPTION OF THE ORGANIZATION AND ANALYSIS PLATFORM, HIGHLIGHTING SOME OF ITS MAIN CATEGORIES: ORGANIZATIONAL CAPABILITIES, INSTITUTIONAL PROCESSES AND THE DELIVERY OF GOODS AND SERVICES TO SOCIETY. FINALLY, WE DISCUSS THE OPERATIONALIZATION OF STRATEGIC MONITORING AND ITS MAIN IMPEDIMENTS, SUCH AS THE DIFFICULTY IN OBTAINING INFORMATION, THE RESISTANCE OF THE BUREAUCRACY TO SYSTEMATIZE AND DEEPEN KNOWLEDGE ON PUBLIC POLICY, INCREASING THE EMBARRASSMENT BY EXPOSING THE WEAKNESSES AND LOW INTEREST INFORMATION FOR DECISION-MAKERS OF THE GENRE. WITH THIS FINAL REFLECTION IS MADE ON THE MAIN CHALLENGES OF STRATEGIC MONITORING AND SEEK TO DEFINE POSSIBLE ROUTES TO SOLVE THEM.

PALAVRAS-CHAVE:

Estado; Planejamento Governamental; Monitoramento Estratégico; Políticas Públicas; PPA 2016-2019, Brasil.

REVISTA BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO | NÚMERO 7 | JANEIRO-JUNHO DE 2014

Monitoramento estratégico de Políticas Públicas: Requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira

1. Os requisitos tecnopolíticos do monitoramento estratégico de governo

O desenvolvimento das potencialidades nacionais depende de requisitos e condições políticas, econômicas e sociais de grande monta. Além dessas, depende também de requisitos não menos importantes, de ordem institucional e técnica, dentre os quais se destacam, na experiência brasileira recente, os instrumentos governamentais de planejamento consagrados pela Constituição Federal de 1988, notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Tais instrumentos seguem, desde então, uma dinâmica algo truncada de aperfeiçoamentos institucionais, dos quais o atual PPA 2012-2015 é um dos exemplos. Para materializar-se, no entanto, como guia efetivo de planejamento, orçamento, gestão e execução das políticas públicas, precisa contar com suporte técnico-logístico e dedicação institucional intensiva não só do Ministério do Planejamento, mas de todos os demais Ministérios e Secretarias da Presidência da República, Órgãos de Controle e Instâncias de Participação Social em consolidação no país, tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, as audiências públicas, as ouvidorias públicas etc.

Com vistas a subsidiar este desafiante trabalho, é importante realizar esforços no sentido de alinhar e capacitar as diversas Secretarias, e respectivos quadros técnicos, com o intuito de institucionalizar – por meio de aperfeiçoamentos normativos e disponibilização de

sistemas de apoio e documentos técnicos – alguns dos mais importantes atributos indisociáveis do planejamento governamental, como as atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas do PPA, e de articulação interinstitucional e coordenação geral de políticas públicas, dentre outros.

No que tange ao monitoramento estratégico, a orientação é para que esteja centrado no alcance das metas prioritárias da Administração Pública Federal. Deve acompanhar a execução de cada programa, tendo, portanto, flexibilidade para se adequar às suas especificidades, respeitando a forma de organização e a disponibilidade de informações em cada caso. Daí se extrai alguns elementos centrais ao monitoramento de tipo estratégico:

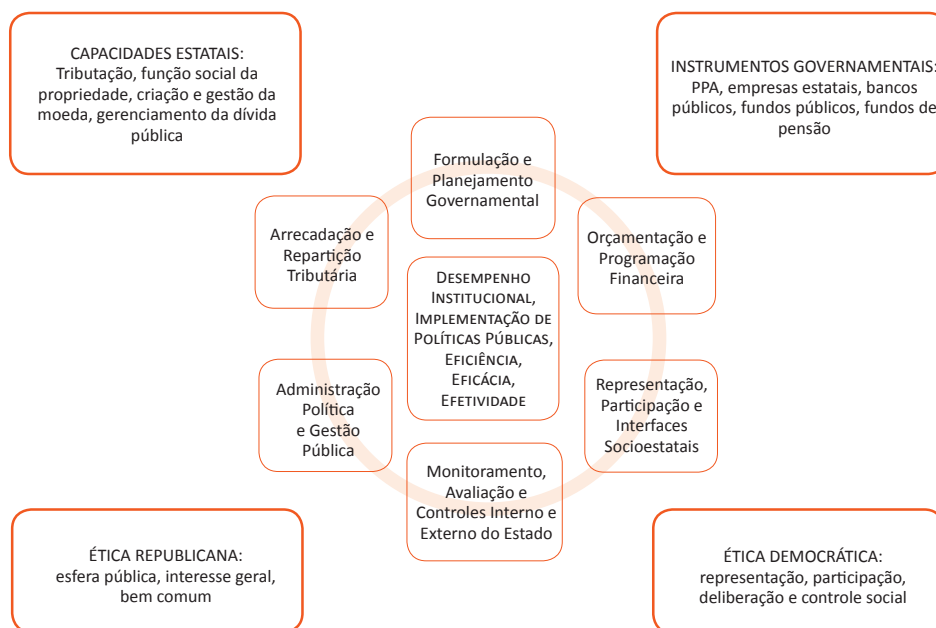
- Flexibilidade para dialogar com a dinâmica de implementação de cada programa;
- Ênfase nas metas prioritárias, sejam estas quantitativas ou qualitativas;
- Responsabilidade compartilhada da Administração Pública Federal;
- Articulação federativa;
- Participação e controle social público.

Os objetivos acima explicitados conferem sentido um tanto diferente ao entendimento comum que em geral se tem acerca da atividade de monitoramento. Em outras palavras, parte-se da premissa segundo a qual monitoramento não é um fim em si mesmo, nem tam-

pouco se confunde, apenas, com atividades de cobrança por execução física e financeira das ações do orçamento, ou com atividades de controle procedimental ou legal dessas ações, ou ainda, com a prestação de contas expost das realizações governamentais, ainda que tais atividades possam derivar da função monitoramento tal como aqui desenhada.

Com esse entendimento, o monitoramento estratégico das ações de governo ocupa posição central na aquisição de capital cognitivo necessário para agir em prol da implementação de políticas públicas e para viabilizar entregas efetivas de bens e serviços à população, segundo uma lógica bem resumida na Figura 1.

FIGURA 1: O CIRCUITO DE FUNÇÕES INTRÍNSECAS DO ESTADO BRASILEIRO PARA A CAPACIDADE DE GOVERNAR



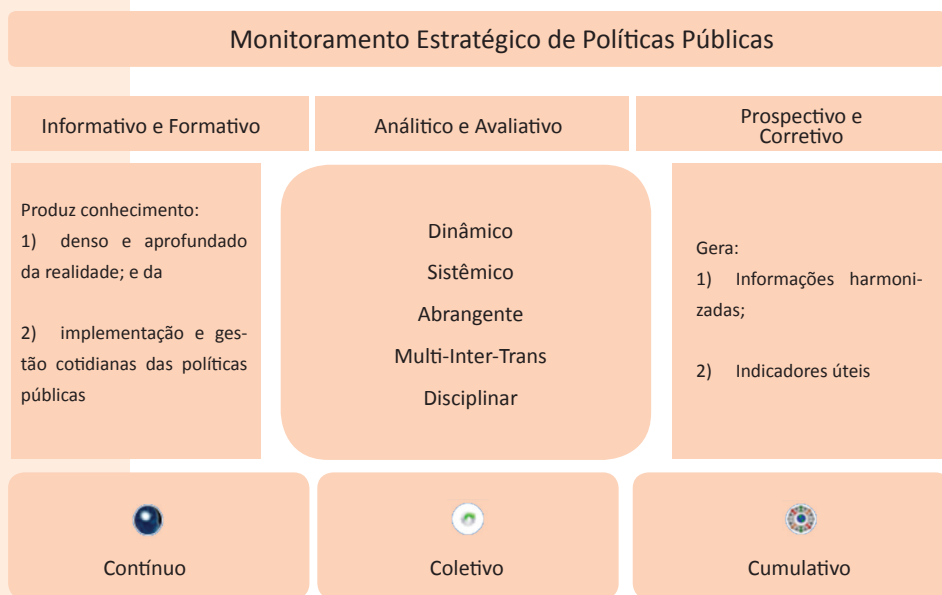
Fonte: O autor

Frente ao exposto, este texto objetiva apresentar uma proposta metodológica para a estruturação e implementação de certa abordagem de monitoramento estratégico de políticas públicas. Como se sabe, a atividade regular, sistêmica e tempestiva de monitoramento é, ao mesmo tempo, uma grande carência bem como necessidade para a alta administração pública brasileira. Assim, por monitoramento estratégico entende-se um tipo específico deste, voltado ao aprendizado institucional decorrente do registro, análise e interpretação da realidade de implementação e execução das políticas públi-

cas, e que visa à produção de informações tempestivas para o processo complexo de tomada de decisões por parte das instâncias deliberativas de governo.

Muitas vezes considerada um mito dos manuais sobre o assunto, a afirmação precedente mostra-se factível se a atividade de monitoramento, uma vez institucionalizada como atributo indissociável da prática cotidiana de planejamento governamental, for capaz de realizar-se de modo dinâmico, sistêmico, abrangente e multi, inter e transdisciplinar, como sugerido pela Figura 2.²

■ **FIGURA 2: O MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ATRIBUTOS E IMPLICAÇÕES**



Fonte: O autor

Em síntese, sendo o monitoramento uma atividade que diz respeito ao processo de implementação, execução e gestão das ações de governo necessita ser prática de natureza *contínua*, cumulativa e coletiva para viabilizar como atividade que agrega valor ao campo de compreensão das políticas públicas, respeitadas suas dinâmicas e especificidades. Por óbvio que possa ser, esclareça-se que o monitoramento é afirmado aqui como atividade de natureza contínua porque precisa estar ancorado em processo de trabalho institucionalmente rotineiro, permanente. Ele também é tido como atividade de natureza *cumulativa* para se referir ao fato de que, sendo o conhecimento fruto de processo complexo de produção, organização, análise e interpretação de informações estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas, apenas se cumpre ao longo do tempo, por sucessão de acúmulos, por assim dizer, de rodadas de monitoramento. Por fim, diz-se que o monitoramento é também atividade de cunho coletivo porque não é algo exequível em nível individual. Ademais, referindo-se a processo estruturado de governo, remete-se necessariamente à dimensão institucional e coleti-

va de trabalho, vale dizer: não é algo que se possa executar nem no nível microindividual, nem tampouco por iniciativa voluntarista de qualquer tipo.³

Com tais elementos em mente, pode-se conceber o monitoramento como atividade regular, sistêmica e tempestiva de Estado, capaz de produzir, conforme mostra a Figura 2: (i) conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase às dimensões estratégicas e críticas da implementação e gestão cotidiana das políticas públicas, e (ii) informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo.

Mas não obstante o relativo consenso com respeito ao anterior, a alta administração pública brasileira ainda carece – salvo poucas exceções – de espaço e peso institucional adequado à realização de atividades regulares, sistêmicas e tempestivas de monitoramento estratégico de políticas e programas governamentais, no sentido referido anteriormente. Isso se deve, grosso modo, a questões que aqui chamaremos de alienação e resignação institucional.

2 Por abordagens do tipo “multi-inter-transdisciplinares”, entenda-se abordagens inspiradas pelo paradigma epistemológico da complexidade. Para mais informações, veja-se, por exemplo, os valiosos aportes de conhecimento advindos dos trabalhos de UNESCO (2000), Morin (2005; 2008), Nicolescu (2008), Vivanco (2010) e Halévy (2010).

3 A este respeito, ver: Ham e Hill (1993) e Matus (1996).

A *alienação institucional* diz respeito ao horizonte estreito com o qual a maior parte de nossos dirigentes públicos enxerga a atividade de monitoramento. Ou seja, por enxergarem essa atividade como um fim em si mesmo, acabam tornando-a burocrática no cotidiano da gestão pública atribuindo-lhe pouca ou nenhuma capacidade de agregar valor aos processos decisórios correntes ou cruciais. Tais dirigentes não enxergam a atividade de monitoramento para além das rotinas que se prestam apenas a gerar relatórios infames e cumprir burocracias inúteis, ainda que em ambos os casos, trate, geralmente, de obrigações legais passíveis de auditorias e demais atos de controle.

Já a *resignação institucional* se refere à (contestável) constatação, por parte de alguns poucos dirigentes públicos, que por mais importante, necessária e estratégica que seja, a atividade de monitoramento é de tal forma complexa e difícil de ser adequadamente estruturada, que o esforço a ela exigido suplantaria os potenciais benefícios dela advindos. Em outras palavras, embora tais dirigentes enxerguem os fins últimos da atividade de monitoramento estratégico, ligados estes aos aperfeiçoamentos críveis das políticas públicas e à própria efetividade das mesmas, tais dirigentes consideram que os recursos públicos (orçamentários, humanos, tecnológicos, logísticos, comunicacionais, simbólicos etc.) envolvidos em tal empreitada seriam muito altos em si mesmos, sendo, ademais, muito complexa e pouco administrável as logísticas de coordenação e articulação institucional necessárias ao seu êxito.

Desta forma, seja pela via da alienação, seja pela da resignação, a tendência notória da esmagadora maioria de nossos altos diri-

gentes públicos é abandonar, antes mesmo que possam frutificar, qualquer tentativa de melhor estruturação e institucionalização da atividade de monitoramento estratégico das políticas públicas brasileiras. Contudo, apesar desse quadro geral de desalento, há alternativas metodológicas e justificação tecnopolítica suficientes para insistir no desenvolvimento institucional de um novo paradigma de monitoramento estratégico no Brasil, com implicações positivas para a alta administração pública brasileira. É o que procuraremos apresentar em seguida.

2. Plataforma de harmonização lógica de informações: Uma proposta metodológica de organização do monitoramento estratégico de governo⁴

Tendo base no anteriormente explícito, partimos agora para a apresentação da proposta de monitoramento estratégico, entendido como metodologia que busca, de forma permanente e sistêmica, diagnosticar e expor fragilidades em políticas públicas selecionadas, com a finalidade de ampliar a capacidade de implementação, bem como criar estoque de conhecimentos sobre a realidade.

Desta maneira, o centro da proposta consiste em explicar tanto o formato como os conteúdos das figuras abaixo, as quais correspondem ao que chamaremos aqui de Plataforma de harmonização lógica de informações, um recurso analítico relativamente simples para a organização e análise de dados e informa-

ções, com destaque a algumas de suas categorias principais: as capacidades organizacionais, os processos institucionais, e a entrega de bens e serviços à sociedade (população, empresas, ONGS, associações civis etc.).

Concebido como desdobramento aplicado do Planejamento Estratégico Situacional⁵ e do Modelo Lógico⁶, tal Plataforma mencionada anteriormente é uma modelagem que visa contemplar as dimensões da implementação, execução e gestão das políticas públicas. Desta forma,

como já dito, busca-se construir um modelo ou instrumento dinâmico, sistêmico e abrangente, capaz de cumprir o conjunto de implicações sugeridas e previstas na Figura 2, quais sejam, as de que o monitoramento estratégico possa ser capaz de estruturar, institucionalmente, os vetores *informativo e formativo, analítico e avaliativo, prospectivo e corretivo*, necessários a um trabalho mais qualificado de acompanhamento, monitoramento, análise, avaliação e retroalimentação virtuosa do desempenho institucional do setor público brasileiro.

■ FIGURA 3: MÓDULOS COMPONENTES DO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: O autor

4 Doravante, o texto aprofunda aspectos antes presentes em Cardoso Jr. e Coutinho (2013), a quem o autor agradece pela ajuda na primeira tentativa de sistematização dessas ideias.

5 Tal planejamento foi elaborado por Matus (1996, 2005).

6 Modelo elaborado por Cassiolato e Guerresi (2010).

Começando então pela Figura 3, é possível dizer que estamos diante de um modelo composto por módulos inter(in)dependentes, cujas características principais são as seguintes:

- Cada módulo possui especificidades (determinantes e estratégias) próprias ou individuais para sua montagem. Isso significa que cada módulo pode ser elaborado de forma relativamente independente dos demais, porém, eles apenas fazem sentido em conjunto, de forma inter-relacional. Daí a sua caracterização como *módulos inter(in)dependentes*;
- O modelo completo prevê a montagem de dez módulos, em ordem idealmente, mas não necessariamente, progressiva e cumulativa de dificuldade, complexidade e sofisticação, inclusive internamente a cada módulo;
- Os quatro primeiros módulos correspondem aos quatro momentos da dinâmica de Planejamento Estratégico Situacional, tal qual posteriormente operacionalizados pelo Modelo Lógico para elaboração de programas governamentais.

Como se sabe, por meio do Momento explicativo é possível construir uma *teoria geral do problema principal* que deverá ser objeto da política pública. Mediante aplicação de um método específico que redunde na construção da árvore de problemas, é possível não apenas identificar o problema principal, mas ainda estabelecer um conjunto de relações entre *causas críticas e consequências* do problema principal, inclusive fundamentadas por descritores objetivos (qualitativos e quantitativos) do problema. Com isso em mãos, é possível realizar uma boa contextualização e caracterização

geral do problema principal, isto é, gerar ou elaborar a teoria geral do problema em pauta.

Por sua vez, por meio do Momento normativo é possível criar a *teoria geral do programa* que deverá organizar e guiar a ação estatal sobre o problema. Neste caso, mediante a metodologia de estruturação de programas, é possível tanto identificar os recursos (humanos, financeiros, tecnológicos, logísticos, comunicacionais, simbólicos etc.) quanto especificar as operações necessárias à implementação desta ação governamental, viabilizando com isso as entregas de bens e serviços ao público-alvo ou beneficiários finais do programa.

Nesta proposta, o Momento estratégico destina-se à identificação de riscos e oportunidades à implementação e ao desempenho institucional satisfatório ou condizente dos programas. Tal identificação é realizada por meio de metodologia específica para a construção da *árvore de fatores críticos de contexto*, e sobre eles deve ser concebido um guia de atuação tecnopolítica do governo, seja para enfrentar e mitigar os riscos, seja para potencializar e multiplicar as oportunidades de sucesso da ação estatal pública.

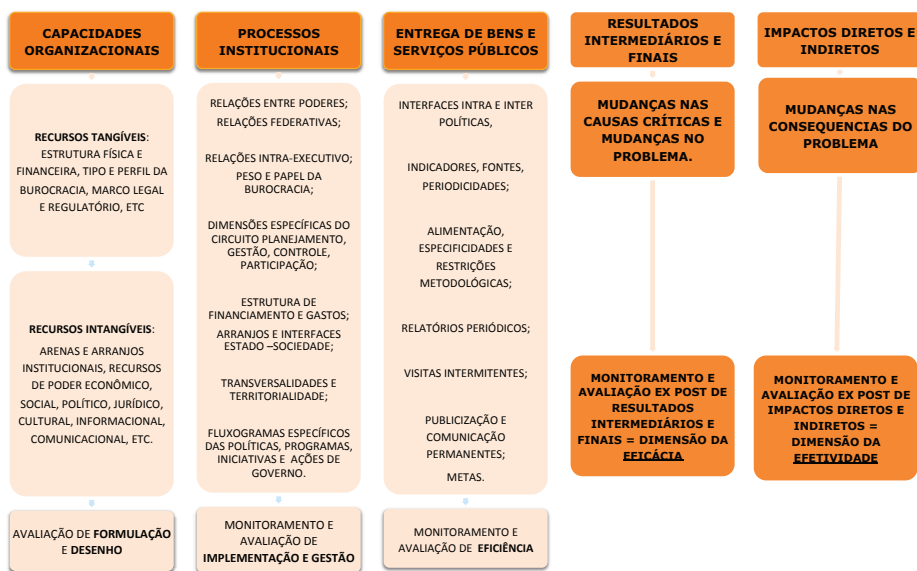
Com os Momentos explicativo, normativo e estratégico estamos dentro da modelagem tradicional proposta no Planejamento Estratégico Situacional e operacionalizadas pelo Modelo Lógico. Ocorre que este último, na elaboração de programas que dela deriva, é um modelo do tipo estático-comparativo, em que tanto a *teoria do problema* (Momento explicativo) como a *teoria do programa* (Momento normativo) e a *árvore de fatores críticos* (Momento estratégico) são fotografias de um determinado

momento situacional ou de contexto, as quais, embora consigam caracterizar e explicar satisfatoriamente o problema naquele momento do tempo bem como organizar e orientar a ação pública naquele contexto específico, são metodologias que em si mesmas não conseguem incorporar as dimensões nem do processo dinâmico de implementação nem da gestão propriamente dita das políticas públicas.

Portanto, para se avançar nesta direção, é preciso construir uma forma prática de se operacionalizar o chamado Momento tático-operacional, pois este diz respeito ao processamento tecnopolítico da capacidade de governo propriamente dita. Neste sentido, se refere ao que poderíamos chamar de momento implementação-gestão-entrega de bens e ser-

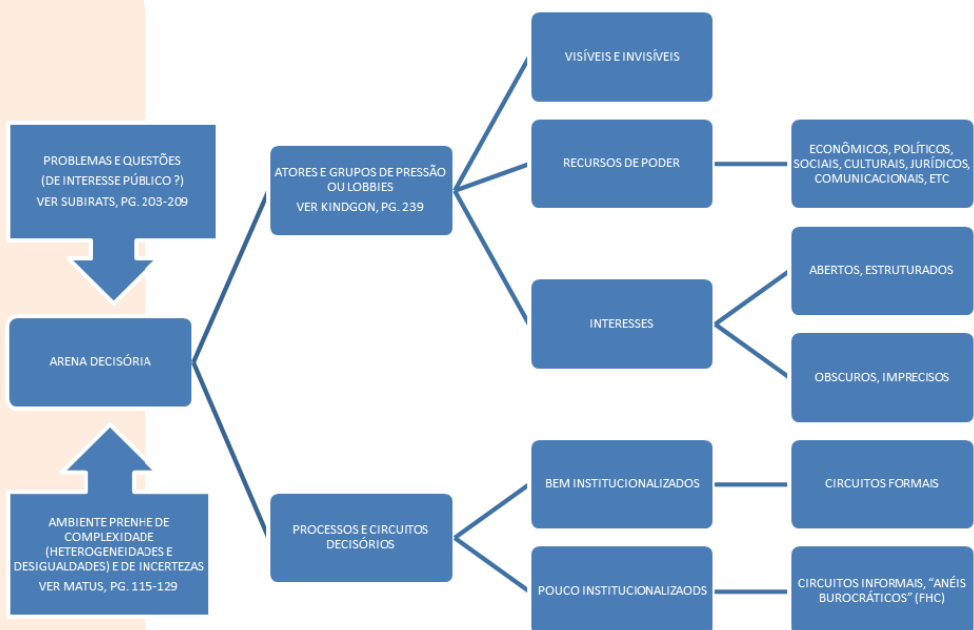
viços à sociedade, algo que em tese deveria se dar por meio da melhor combinação possível entre as Capacidades organizacionais instaladas ou criadas para a provisão daqueles bens e serviços previstos como entregas efetivas da política pública à sociedade, os Processos institucionais por meio dos quais o governo coloca em movimento suas capacidades para aquela política ou programa, o que envolve os arranjos institucionais e as estratégias específicas de execução em cada caso, e a Entrega de bens e serviços à população, empresas etc. É então sobre o Momento tático-operacional que a proposta de harmonização lógica de informações se debruça, oferecendo uma alternativa crível de monitoramento estratégico de políticas públicas, tal qual sugerida e sintetizada pela Figura 4.

■ FIGURA 4: MÓDULOS COMPONENTES DO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: O autor

■ **FIGURA 5: MÓDULOS COMPONENTES DO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fonte: O autor

Mas antes de nos determos propriamente sobre a modelagem sugerida pela Figura 4, é preciso apresentar rapidamente os demais módulos componentes do monitoramento estratégico. Dando sequência, os módulos 5 a 10 da Figura 3 anteriormente exposta podem ser considerados módulos importantes, porém complementares, aos demais. Isoladamente, eles cumprem funções específicas dentro do processo de monitoramento estratégico. Em conjunto aos demais, no entanto, apresentam grande potencial elucidativo de problemas ao mesmo tempo que propositivo de soluções.

O módulo 5, Identificação e análise de arenas, atores e processos decisórios, visa identificar e orga-

nizar, minimamente, o conjunto de ambientes e de atores relevantes que comparecem e influenciam, ainda que com graus e formas diferenciadas de poder e influência, os processos complexos de tomada de decisões cruciais ao entendimento da política pública em questão. Um exemplo, dentre outros possíveis, de representação gráfica desse módulo, veja na Figura 5.

O módulo 6, Matriz de dados e indicadores, busca, por sua vez, identificar e organizar as fontes empíricas e suas características metodológicas, tais como composição, periodicidade etc., bem como construir os indicadores mais adequados possíveis às capacidades organizacionais, aos processos institucionais,

às entregas efetivas de bens e serviços, aos resultados e aos impactos finalísticos das políticas públicas. Pela Figura 4, vê-se que ao se transitar de um estágio a outro, há a possibilidade de levantar informações, quantitativas e qualitativas, específicas e pertinentes ao desenho teórico original da política ou programa, à sua implementação propriamente dita, à entrega de bens e serviços, por meio do que se pode gerar indicadores tipicamente de eficiência da política ou programa, e finalmente, informações relativas aos resultados imediatos destes, as quais dizem respeito à dimensão da eficácia, e informações sobre os impactos finais, que se referem à dimensão da efetividade da política ou programa.

Em Cenários e estudos prospectivos, módulo 7, destina-se a projetar tendências reais em curso e a desenhar trajetórias possíveis ou desejáveis das políticas ou programas governamentais. Embora complementar aos demais módulos, este também possui metodologias próprias por meio das quais o monitoramento estratégico consegue antecipar problemas e apontar rumos e soluções em contextos complexos, minimizando riscos e incertezas inerentes aos processos de governo.

O módulo 8, Identificação e incorporação de instrumentos e tecnologias de monitoramento e avaliação, destina-se a identificar e incorporar ao monitoramento estratégico as melhores e mais adequadas tecnologias,

aplicativos telemáticos, sistemas de georreferenciamento etc., com objetivo de facilitar a montagem da Plataforma de harmonização lógica de informações acima mencionada.

Em Análise periódica de consistência e/ou vulnerabilidade tecnopolítica da modelagem geral, módulo 9, consiste em realizar, sistematicamente, diversos tipos de checagem e avaliações de consistência geral e específicas, relativas aos diversos módulos, bem como proceder às diversas atualizações necessárias ao modelo como um todo. Em suma, é um módulo que realiza uma espécie de monitoramento do monitoramento, visando garantir seu caráter estratégico, sempre atualizado, ao longo do seu tempo de maturação e vigência.

Por fim, o módulo 10, Montagem do modelo-espelho do modelo principal, objetiva evidenciar lacunas, problemas, indefinições e também possibilidades e necessidades de ajustes – de formatação e conteúdos – dentro do modelo global. Embora também seja um módulo complementar aos demais, é importante justamente porque busca identificar as ausências – por esquecimento ou inexistência – de informações supostamente relevantes para mais bem compor e caracterizar a Plataforma de harmonização lógica. Neste sentido, por meio de metodologia específica, pode-se derivar deste módulo um guia prático de enfrentamento dos problemas que geram as ausências relevantes por ele identificadas.

Como se sabe, nada se constrói ou se resolve de modo imediato, por isso é importante lembrar a natureza contínua, coletiva e cumulativa do monitoramento estratégico, atributos esses já explicitados neste texto. Além disso, cabe ainda outro tipo de advertência metodológica. Tão importante quanto criar bases comparáveis de informação a partir de categorias centrais para compreensão e desenvolvimento das políticas, é manter o caráter flexível da ferramenta, reconhecendo e valorizando a diversidade e complexidade dos cenários e dos próprios arranjos institucionais em cada caso concreto. Por isso, pela proposta metodológica aqui sugerida, criam-se condições para análise e comparação, intertemporal e/ou intersetorial, das políticas públicas, mas de tal proposta não se deve extrair a percepção de que por meio dela são geradas informações prontas e acabadas. Nesse sentido, é fundamental utilizar a Plataforma de harmonização lógica para organizar informações a partir de bases comparáveis e interpretá-las com critérios *habermasianos* de abertura, tolerância e rigor.

Por isso, a proposta de trabalho aqui desenvolvida está baseada, em suma, em uma ferramenta auxiliar para a estruturação do conhecimento sobre diversos assuntos passíveis de serem abordados no monitoramento de tipo estratégico. Para essa finalidade, foi concebida tal Plataforma com informações variadas e complementares, mas que possibilita análises comparativas a respeito de aspectos estruturantes à execução dos programas e agendas de governo, o que por sua vez ajuda a caracterizar, de maneira prática, o perfil da situação atual de cada política, fornecendo um guia de ação para enfrenta-

mento ou mesmo resolução de problemas específicos identificados ao longo do momento implementação-gestão-entrega de bens e serviços à sociedade.

Conforme já ressaltado, não se pretende estabelecer estruturação rígida da informação, mas sim um modelo inicial que possa ser continuamente aperfeiçoado e adaptado à realidade de cada política. É o que passamos a explorar a seguir.

3. Momento tático-operacional: Capacidades, processos, entregas, resultados e impactos das políticas públicas e programas governamentais

Partindo da ideia segundo a qual a Plataforma de harmonização lógica de informações pode (e deve) ser aplicada a níveis diferentes da realidade das diversas políticas e programas de governo, o roteiro a seguir deverá ser capaz de fornecer suporte metodológico à organização, sistematização, análise e interpretação de informações relevantes à compreensão das políticas públicas, em termos das:

- Capacidades organizacionais: ativos ou recursos tangíveis e intangíveis necessários às políticas e programas;
- Fluxos e Processos institucionais: estratégias ou procedimentos por meio dos quais as políticas efetivamente se processam e se implementam;

- Entregas de bens e serviços à sociedade: produtos (físicos ou não), monetários, normativos ou institucionais, efetivamente entregues a indivíduos, famílias, empresas etc., por meio do Estado, mediante seu arco amplo de políticas públicas.

Os campos estruturantes citados anteriormente, todos sob alcance governativo do Estado, em termos de governabilidade sistêmica e governança colaborativa, dizem respeito aos seguintes blocos de conhecimento:

I) CAPACIDADES ORGANIZACIONAIS

- **Recursos tangíveis:** Informa os recursos evidentes, visíveis e concretos presentes em cada política que podem ser quantitativamente mensurados, como orçamento, pessoal e estrutura física e tecnológica.

- Estrutura física e financeira sob M&A: a) Localizar em que ministério/secretaria está baseado o programa ou agenda, e nos níveis subnacionais quais são os órgãos que fazem parte da rede; b) Identificar a logística a serviço do programa ou agenda, tais como estrutura física móvel e imóvel, sistemas de informação etc.; c) Qual a proporção de recursos orçamentários e não orçamentários na implementação da política.
- Tipo e perfil da estrutura de pessoal (RH) envolvido: a) Especificar a relação de trabalho predominante na política: CLT - empregado público, RJU - servidor público, contratação indireta, explicitando

em qual nível e sob qual predominância (OSCIPs, terceirização, etc.); b) Escolaridade da força de trabalho: básico, médio, superior, pós-graduação; c) Qualificar a estrutura de pessoal: carreiras perenes, bem ou mal remuneradas, bem ou mal qualificadas, em situação de conflito ou cooperação com outras carreiras semelhantes, com alta ou baixa aderência à política (percentual de cargos comissionados de alto relevo ocupados por servidores de carreira), com ou sem mecanismo de controle social da burocracia etc.

- Marco legal e regulatório: a) Avaliar a institucionalidade associada ao programa e identificar os diplomas legais relativos ao assunto, especificando os instrumentos que normatizam a política, mencionando lacunas normativas existentes que tenham impacto na sua estruturação e implementação.

- **Recursos intangíveis:** Identifica os valores e o capital simbólico que incidem sobre o programa, com objetivo de captar e tratar as relações imateriais envolvidas na agenda, tais como a percepção dos atores, da sociedade, questões comportamentais, comunicacionais e simbólicas.

- Arena e arranjo institucional: Identifica espaços de contato e inter-relação entre atores e a forma utilizada para operar na execução direta ou descentralizada, tipo de instrumento utilizado, participação da sociedade civil, se há ou não sistema estruturado de políticas públicas.

- Tipo e perfil dos recursos econômicos, sociais, políticos, jurídicos, culturais, de informação, de comunicação e simbólicos envolvidos.
- Questões relativas às redes existentes:
 - a) Os atores são numerosos ou poucos, participam efetivamente das tomadas de decisão na rede, têm interesses majoritariamente coincidentes ou conflitantes, interação de forma intensa ou fluída, provêm apenas do Governo Federal ou também de entes subnacionais, do setor privado e/ou da sociedade civil;
 - b) As normas ou procedimentos que norteiam a atuação dos atores na rede são formais ou informais, conhecidas e reconhecidas por todos, com predomínio de algum ator no processo de estruturação da agenda da rede. Os processos que ocorrem no interior da rede são transparentes, todas as informações nela disponíveis são levadas em consideração nas tomadas de decisão, dessa forma, a coordenação da rede facilita as relações entre os atores na busca de um objetivo comum;
 - c) Tipologia da estruturação da rede: distribuição de poder (concentração, fragmentação), tipo de conflito (dominação, competição), tipo de barganha (assimétrica, simétrica), mecanismo de cooperação (hierárquico, horizontal).
- Qual a composição e o peso do alinhamento político entre os entes para o sucesso do programa ou agenda? A população local beneficiada participa/participou da construção da política por meio de consultas públicas, grupos de trabalho, conselhos, associações ou não houve participação.

II) PROCESSOS INSTITUCIONAIS

- Fluxogramas específicos das políticas, programas, iniciativas e ações de governo sob M&A: Identificar o caminho percorrido pela política em sua implementação, com atenção aos fluxos organizacionais que deflagram o programa/agenda;
- Relações entre os Poderes:
 - a) Relação Executivo-Legislativo: apontar lacuna legislativa que dificulta a implementação, relacionar as matérias associadas ao programa e agenda em trâmite no Parlamento;
 - b) Relação Executivo-Judiciário: identificar o tratamento que o Judiciário (jurisprudência) tem conferido às principais questões envolvendo o programa ou agenda, com atenção à judicialização das políticas;
 - c) Relação Legislativo-Judiciário: apontar omissões legislativas e conflitos;
- Caracterizar as emendas parlamentares ao orçamento (peso relativo) e a dominância no parlamento quanto ao teor da legislação pertinente ao caso;
- Classificar a produção legislativa da política como:
 - a) Inovação - quando cria novas regras e/ou ambientes de implementação;
 - b) Incremental - promoção de alterações em estruturas já existentes;
 - c) Coordenação - existência de esforço de reestruturação para formar grupos de trabalho, comitês interministeriais ou câmaras temáticas;
 - d) Relações externas - estão relacionadas com acordos, resoluções, decisões ou convenções, desdobrando-se em ações específicas para sua operacionalização;

- Relações Federativas: Identificar as relações possíveis no contexto da política: a) Coordenação federal; b) Coordenação compartilhada; c) Financiamento federal; d) Receitas vinculadas; e) Competência constitucional de cada ente;
- Relações Intraexecutivo: hierarquia, disciplina, missão; tipo e grau de cooperação e/ou conflito intersetorial. Existe um grupo destacado no Executivo federal que coordena de forma predominante as ações da política? A forma dominante é de: a) Grupo de trabalho; b) Câmaras; c) Conselhos; d) Outros. Existe missão/tarefa explícita sob responsabilidade de algum dos atores/fóruns participantes da agenda? Quais são os principais pontos de convergência e divergência na agenda? Quais são seus atores e a motivação para os acordos/desacordos?
- Peso e papel da burocracia: a) Identificar carreiras especializadas, grau e formas de meritocracia para a área; b) Identificar demandas de estruturação ou fortalecimento das carreiras de cada área; c) Identificar o percentual de ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira e por pessoas não vinculadas diretamente ao Estado (cotas políticas); d) Identificar conflito ou cooperação entre carreiras;
- Dimensões específicas do circuito planejamento, gestão, controle, participação em cada caso: tipo e peso dos diversos instrumentos de articulação intersetorial, interfederativa e social;
- Estrutura de financiamento e gastos: a) Grau de progressividade ou regressividade da arrecadação X perfil redistributivo ou concentrador do gasto; b) Identificar o financiamento da política nas receitas públicas por meio da análise das fontes orçamentárias; c) Relacionar a execução das políticas com as desigualdades regionais e o público-alvo, e relatar o possível caráter redistributivo ou concentrador da política;
- Arranjos e interfaces do Estado e da sociedade: Identificar as instâncias atuantes de participação social na política, especificando se estas se apresentam na forma de conselhos de direito (deliberativos ou consultivos), conferências, ouvidorias, audiências públicas, grupos de pressão, mesas de diálogo etc.;
- Transversalidades e territorialidades: a) Explicitar a relação dos programas e agendas com as políticas transversais; b) decompor o público-alvo das políticas pelo território; c) Decompor a atuação da política no território; d) Correlacionar a agenda com as políticas setoriais transversais, como gênero, raça, idosos, índios, criança e adolescente, pessoas com deficiência etc.; e) correlacionar as agendas com a devida territorialização dos esforços, mediante o georreferenciamento da oferta e demanda de bens e serviços da política.

III) ENTREGAS DE BENS E SERVIÇOS À SOCIEDADE

- Interfaces intra e interpolíticas: Identificação precisa do que tenha sido efetivamente entregue à sociedade em geral, indivíduos, famílias, grupos específicos, empresas, demais organizações etc., pelas ações de governo monitoradas;
- Identificar na própria política os órgãos executores, cujas inter-relações são necessárias para a entrega de cada um dos bens e serviços concebidos na política em análise; e na relação com outras agendas, aquelas que apresentam interfaces com a política em análise, bem como as áreas de intersecção detectadas, por exemplo um projeto de uma das agendas que revele possíveis sinergias ou interferências negativas para ambas as partes;
- Em indicadores, fontes e periodicidades: a) Elencar as informações utilizadas para a aferição do impacto da agenda, bem como sua fonte e periodicidade de apuração; b) Listar alimentação, especificidades e restrições metodológicas; c) Enumerar atores responsáveis pela captação dos dados e identificação das áreas com dificuldades na obtenção das informações; d) Especificar alterações no formato da planilha pela inclusão ou supressão de campos quando condiz às especificidades da política;
- Nos relatórios periódicos: a) Identificar documentos que avaliam os programas e agendas do Governo Federal, Ministérios, Organismos e Associações Internacionais, estados, municípios, Organizações da Sociedade Civil, Universidades públicas e privadas, Mídia, etc. b)

Estruturar relatórios tempestivos sobre a situação da política com resumo incremental do estágio alcançado;

- Visitas intermitentes: Planejar e relatar visitas a campo em áreas sensíveis da política, com o intuito de avaliar a realidade local por meio de entrevistas com os diversos atores relacionados com a implementação da política, incluindo a própria população interessada ou beneficiária;
- Plano de Comunicação: a) Desenvolver instrumentos de comunicação dos resultados para os âmbitos governamental e populacional; b) Definir formas de publicização e comunicação permanentes com atores diretos, parceiros e sociedade em geral.

IV) O FLUXO DE TRABALHO E SUAS CONEXÕES EM REDE

O esquema anteriormente referido espelha os esforços para o monitoramento estratégico, e tem como característica principal, explícita na Figura 4, sua característica de rede. Uma rede incessante de diálogos e construção constante de conhecimentos não poderia ser diferente. O objetivo final é construir um diálogo constante, para atender às necessidades de informações e análises tempestivas a fim de colaborar com a colocação em prática de políticas públicas e sua compreensão.

Uma interessante contribuição a esse tema são algumas respostas às dificuldades (patologias) do ambiente burocrático público⁷. Aqui nos interessa esse processo especialmente no que se refere às limitações na produção de informações relevantes para o monitoramento das políticas públicas.

Em primeiro lugar, é preciso responder a algumas das “patologias” da cultura burocrática, tais como:

- *Falta de apoio ao esforço global* como consequência de sua especialização, as organizações burocráticas tendem a fragmentar sua atividade em compartimentos estanques; as relações com os outros departamentos dão-se em termos de competências e conflitos; os incentivos à cooperação são escassos. Assim, cada cultura se inclina a construir uma espécie de subcultura própria, que muitas vezes torna-se pouco compreensível para outras divisões do trabalho burocrático. É preciso fazer com que as informações ganhem fluxo entre essas diferentes unidades.
- *Há uma reduzida capacidade de inovação na cultura burocrática*, em parte pelos motivos expressos anteriormente. Além disso, a cultura burocrática favorece a adesão rígida às normas existentes e promove sua continuidade no tempo; e há, não raro, penalizações dos esforços para que seja alterada a rotina. O excesso de formalização dos comportamentos e procedimentos normativos resulta na necessidade de reunir uma imensa quantidade de energia para que se alcancem mudanças mínimas. A ênfase acaba por cair sobre os esforços que evitam os erros – com toda sorte de controle, razoáveis ou não – e, assim, os

riscos são desencorajados, favorecendo comportamentos inibidos em face das necessidades de mudança.

- *Insuficiente socialização*. O fato das responsabilidades serem distribuídas de modo impessoal prejudica a identificação com os esforços necessários à mudança, tanto aos pertencentes ao mesmo ambiente de trabalho quanto àqueles de outros órgãos. As decisões tendem a concentrar-se de modo exclusivo nas linhas de comando hierárquicas. Sob procedimentos formais e rotineiros, os interessados externos aos processos decisórios passam a ser vistos como sujeitos abstratos, o que impede a construção de diálogos e ambientes interativos e colaborativos.

Como resposta necessária para enfrentar a situação descrita anteriormente, é feito um apelo à *multi-inter-transversalidade* que o esquema dos fluxos na construção do monitoramento estratégico procura retratar. A necessidade de coordenação⁸ viria em primeiro lugar, da interdependência, ou seja, de que unidades de uma mesma organização ou de organizações diferentes compartilhem um mesmo ambiente de trabalho, o que se dá pelo fato de atuarem sobre a mesma realidade externa, ou segmento populacional; ou porque trocam recursos (materiais e imateriais), ou, ainda, compartilham objetivos gerais na implementação de suas políticas.

7 Ideia proposta por Ariznabarreta (2001) no VI Congresso do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública.

8 Ariznabarreta (2001).

É importante reconhecer que há diferentes níveis de interdependência, que gerarão diferentes necessidades de coordenação. Uma interdependência bilateral, por exemplo, é bastante diferente de uma multilateral, entre numerosas unidades, pois têm necessidades muito distintas de coordenação.

Em segundo lugar, a interdependência enquanto fator que exige coordenação depende de uma constatação da necessidade de que a coordenação aconteça. Se houver uma espécie de “déficit de percepção” quanto a isso, haverá dificuldades pela frequência deste. É preciso reforçar a capacidade de compreensão do ambiente de trabalho, seu entorno e de suas relações, para estabelecer a possibilidade da coordenação.

A existência, em terceiro lugar, de diversos graus de interdependência entre unidades organizativas e suas especificidades nos obrigam a pensar em termos de alternativas e possibilidades de coordenação apropriadas a um determinado caso, evitando que sejamos atraídos por soluções ideais e universais. Em outras palavras, a coordenação está sujeita a contingências, o que está afinado com a estratégia do monitoramento estratégico quando define seus temas: “cada caso é um caso”.

Em quarto lugar, é necessário que a escolha de um sistema de coordenação, de acordo com um critério de contingência, esteja sujeita a uma avaliação de seus custos e benefícios. Aqui se trata de uma avaliação empírica, apoiada nas necessidades de coordenação

derivadas do grau de interdependência reconhecido. Esta consideração é uma advertência contra a tentação tipicamente burocrática de pressupor mais interdependência que a realmente existente, recorrendo aos mecanismos hierárquicos de coordenação (supervisão direta ou standardização de procedimentos), com custos e benefícios não adequadamente avaliados. Além da ineficácia das soluções verticais em entornos complexos e dinâmicos, não deveríamos duvidar que a coordenação se torne mais custosa – em gasto de tempo e em outros recursos como a atualização dos comandos diretivos ou o processamento de informação – na medida em que se hierarquiza e se formaliza.

Em síntese, o exercício da transversalidade expressa uma reação crítica face da coordenação tipicamente burocrática. O monitoramento estratégico deve também oferecer alternativas às restrições apresentadas, construindo espaços para a transversalidade e a tomada de decisões que incorpore diferentes experiências no campo das políticas públicas.

4. Considerações Finais: algumas implicações práticas para a alta administração pública

Os esforços feitos no Brasil são até agora poucos e insuficientes para incentivar tal abordagem estratégica, vinculada aos parâmetros como a necessidade de uma visão ampla sobre a situação das políticas, suas capacidades institucionais, recursos materiais, humanos,

logísticos, as entregas previstas etc. O meio básico de ação é a fomentação de ambientes de diálogo que permitam entendimentos comuns, além do esclarecimento sobre as demandas e as necessidades atuais dos executores das políticas e as restrições percebidas. Tais ambientes permitem, apesar de não garantirem, a formação de consensos, o que pode proporcionar soluções efetivas, especialmente porque são compartilhadas.

São muitos os prejuízos que o insulamento burocrático, prática recorrente em menor ou maior grau, pode trazer à boa execução das políticas públicas, impedindo que se alcancem os sucessos que esperamos, muitos dos quais aferíveis em nossa vida cotidiana: razoável mobilidade urbana; acesso aos serviços de saúde pública de boa qualidade; número adequado de creches para cuidar dos filhos de mães trabalhadoras etc. Insulamentos que dão vez a monólogos, alguns evitados de razões metodológicas e técnicas, se acreditamos neles. Contra as medidas autorreferidas, devemos perguntar: como seria possível garantir efetividade nas políticas públicas, em meio às desigualdades ainda existentes em nosso país, sem construção insistente de uma atividade pública orientada pelo diálogo interno ao governo e com a sociedade, garantido pela participação social na vida das políticas públicas, em todos seus ciclos e momentos? Dessa constatação, uma aposta dialógica, surgiu esta perspectiva de monitoramento, por isso cha-

mado de estratégico, e devidamente ancorado na perspectiva atual da moderna administração pública participativa e deliberativa⁹.

As atuais propostas de recortes estratégicos para o monitoramento procuram refletir, ainda que parcialmente, as complexidades inerentes ao planejamento governamental em nosso país, marcado por grandes desigualdades sociais e regionais, exigindo acordos para a coordenação de políticas entre União, estados e municípios, que favoreçam arranjos e pactos federativos, alguns ainda a serem estabelecidos.

A articulação de políticas públicas e sua coordenação em todos os momentos ao longo do ciclo, que vai da formulação à implementação, da avaliação à retroalimentação etc., é possivelmente o maior desafio enfrentado hoje pelo governo. São inúmeras as consequências que o sucesso ou o fracasso de uma política pública, além dos fatores externos ao país, podem acarretar. E, geralmente, não é fácil indicar claramente quais foram as causas que levaram à determinada mudança observada.

Ainda que a experiência de monitoramento estratégico, tal qual explicitada neste artigo, esteja em seu estágio embrionário e ainda careça de resultados expressivos, julgamos relevante trazê-la à discussão, sobretudo porque se trata de um experimento em busca afirmação e de institucionalização. Dentre as

9 Brugué e Tarragó (2014).

restrições mais visíveis à coordenação de políticas públicas e à compreensão de que sua implementação implica arranjos intergovernamentais complexos com órgãos responsáveis por outras políticas, está a ausência ou precariedade de diálogos interinstitucionais em ambientes colaborativos.

Além disso, é imprescindível a existência de trabalhos em rede, em que muitas políticas concorrem para um mesmo resultado, e também que os supostos beneficiários das políticas participem de sua implementação e da avaliação de seus resultados, de preferência a tempo de corrigir algumas distorções que possam ser verificadas. Outra importante questão de sucesso ou fracasso de uma política pública em nosso país está associada à articulação federativa. Importantes políticas, como aquelas nos âmbitos da educação, saúde, assistência social, mobilidade urbana e segurança pública, por exemplo, exigem a so-

lidez de pactos federativos bem estabelecidos. Usualmente, no processo de construção de políticas públicas, há blindagens burocráticas (insulamentos), de inspiração tecnocrática, que podem dificultar a formulação de políticas que teriam boas chances de ter uma implementação efetiva. Sem os agentes participantes que deveriam ser ouvidos, mas não o são, há riscos de distorções e pouca qualidade das informações que poderiam alterar a situação.

Há, ainda, baixa institucionalização neste tipo de iniciativa de monitoramento estratégico, aliada a alta fragmentação dos instrumentos de monitoramento nos órgãos governamentais. Dependemos, hoje, de reforço em nossa cultura democrática, contra uma cultura que, por décadas, instalou-se em nossos governos, posicionando a sociedade civil, por vezes, como uma espécie de adversária, ou objeto de tutela governamental. Ainda assim, há de-

terminados níveis em que pode ser vislumbrada a possibilidade de um monitoramento de tipo estratégico, atento à existência simultânea de várias políticas, e de suas possíveis complementaridades que deveriam ser reforçadas, ou conflitos que poderiam ser minimizados.

É imprescindível que o monitoramento estratégico seja o mais flexível possível e respeite as particularidades de cada política ou conjunto de políticas. É necessária também a construção de sistemas de informação adequados, pois um dos entraves a qualquer processo de monitoramento tem como causa a dificuldade de se obter informações precisas e estruturadas. Tal restrição não é apenas setorial, atinge também os órgãos centrais de planejamento. As condições materiais dadas ao planejamento também precisam ser revistas. Em países como o Brasil, de grande extensão territorial,

muitas diversidades e desigualdades, revela-se de extrema importância que os técnicos governamentais dedicados ao planejamento tenham acesso e possam vivenciar ao menos parte dessa realidade. Não se pode imaginar um planejamento de boa qualidade, feito apenas de análises elaboradas preponderantemente dentro dos escritórios governamentais, assim, tornam-se necessários uma vivência e diálogo em circuitos externos ao âmbito das atividades de governo.

Dessa maneira, procuramos alargar a discussão e, consoante à própria descrição do que é monitoramento estratégico, fazer deste texto um instrumento que favoreça o diálogo. Registramos que nosso esforço também pode ser visto, de modo especial, como um convite para que o próprio monitoramento implique a construção permanente de instrumentos que reforcem a democracia brasileira.

Referências bibliográficas

- ARIZNABARRETA, K. E. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. In: VI CONGRESO INTERNACIONAL do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Buenos Aires, 5-9 nov. 2001.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; HARVARD UNIVERSITY. **A política das Políticas Públicas**: Progresso econômico e social na América Latina. São Paulo: Ed. Campus, 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2004-2007**: Relatório de avaliação. Brasília: SPI, MPOG, 2008.
- _____. **Relatório de avaliação do PPA 2008-2011**: Avaliação da dimensão estratégica. Brasília: SPI, MPOG, 2009.
- _____. **Plano plurianual 2012-2015**: Mensagem presidencial. Brasília: SPI, MPOG, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C.; GARNIER, L.; OSZLAK, O.; PRZEWORSKI, A. **Política y Gestión Pública**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; CLAD, 2004.
- CARDOSO JR., J. C. (Org). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento. v. 4).
- _____. **Burocracia e ocupação no Setor Público brasileiro**. Brasília, IPEA, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento. v. 5).
- _____. **Gestão Pública e Desenvolvimento**. Brasília, IPEA, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento. v. 6).
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. **Gestão Pública no século XXI**: As reformas pendentes. Texto para Discussão, n. 1686. Brasília, IPEA, 2011.
- CORTES, S. V.; LIMA, L. L. **A contribuição da sociologia para a análise das políticas públicas**. São Paulo: Lua Nova, 2012.
- CASSIOLATO, M. M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico**: Roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota Técnica n. 06. Brasília, IPEA, 2010.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA O DESENVOLVIMENTO; BANCO MUNDIAL. **Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina**: Informe nacional – Brasil. Caracas; Washington: CLAD; BM, 2007.
- _____. **Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina**: Informe comparativo de 12 países. Caracas: CLAD; Washington: BM, 2007.
- CHELIMSKY, E.; SHADISH, W. (Eds.). **Evaluation for the 21st Century**: A handbook. Califórnia: Sage Publications, 1997.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **As desigualdades na escolarização no Brasil**. Brasília: Relatórios de Observação, CDES, 2007-2010.
- _____. **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional**. Brasília: Relatórios de Observação, CDES, 2007-2010.
- COSTA, F. L. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: Crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- CUNHA, C. G. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais**: Tendências recentes e experiências no Brasil. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, mimeo, 2006.
- DAGNINO, R. et al. **Gestão Estratégica da Inovação**: Metodologias para análise e implementação. Taubaté: Ed. Cabral Universitária, 2002.
- DROR, Y. **A capacidade para Governar**: Informe ao Clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de programas sociais.** Brasília: ENAP, 2009.

_____. **Reflexões para Ibero-América: Planejamento estratégico.** Brasília: ENAP, 2009.

FARIA, C. A. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 20, n. 59, 2005.

_____. **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e prática.** Belo Horizonte: Ed. Puc-Minas, 2012.

FIANI, R. **Cooperação e conflito: Instituições e desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. C. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.** Belo Horizonte: Análise e Conjuntura, 1986.

FRANCO, R.; LANZARO, J. (Coord.). **Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina.** Buenos Aires: Cepal, Flacso, 2006.

FRANKE, F.; NAVARRO, C.; SANTOS, E. A Estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento,** Brasília, v. 2, n. 1, 2012.

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas,** Brasília, IPEA, n. 21, 2000.

GARCIA, R. C. **PPA: O que não é e o que pode ser.** Brasília, IPEA, mimeo, 2011.

_____. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental.** Texto para Discussão n. 776. Brasília, IPEA, 2001.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. **Governar em Rede: O novo formato do setor público.** Brasília: ENAP; São Paulo: UNESP, 2006.

HALÉVY, M. **A Era do conhecimento: Princípios e reflexões sobre a revolução noética no século XXI.** São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de Políticas Públicas no Estado capitalista moderno.** Campinas: DPCT-Unicamp, 1993.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Ed. UNB, 2009.

HOLANDA, N. **Avaliação de programas: Conceitos básicos sobre a avaliação "ex post" de programas e projetos.** Fortaleza: ABC Editora, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. & PERL, A. **Política Pública: Seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUERTAS, F. **O Método PES: Entrevista com Matus.** São Paulo: Fundap, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A avaliação de programas públicos: Reflexões sobre a experiência brasileira.** Brasília: Projeto Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul, Relatório Técnico a cargo de Pedro Luiz Barros Silva & Nilson do Rosário Costa, Cooperação Técnica BID-IPEA, 2002.

_____. **Eficiência e eficácia da ação governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação.** Brasília: Projeto Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul, Relatório Técnico a cargo de Ricardo Toledo Silva, Cooperação Técnica BID-IPEA, 2002.

- _____. **Presença do estado no Brasil:** Federação, suas unidades e municipalidades. Brasília: IPEA, 2009.
- LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: A ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento:** Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2010.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. & PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil:** Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- MARTINS, P. E.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). **Estado e Gestão Pública:** Visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo.** Brasília, IPEA, 1996.
- _____. **Teoria do Jogo Social.** São Paulo: Fundap, 2005.
- MELO, M. A. **Reformas Constitucionais no Brasil:** Instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- MELO, P. C. S. **Monitoramento e avaliação na Administração Pública Federal:** Os desafios do PPA 2012-2015. Brasília: ISC/TCU, 2012.
- MELO, E. B. B.; NETO, R. M.; & SILVA, M. S. Dilemas na construção de um Modelo de Acompanhamento do Planejamento Governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, ASSECOR, v. 2, n. 1, 2012.
- MELO, E. B. B.; RODRIGUES, R. W. S. Monitoramento, avaliação e controle: Superando o debate técnico-burocrático. In: V CONGRESSO CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2012.
- MORETTI, B. **O Planejamento Governamental como discurso:** Tensões entre política e técnica (1930-2003). Tese (Doutorado em Sociologia). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- MORIN, E. **Ciência com consciência.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- _____. **O Método 3:** O conhecimento do conhecimento. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- NETO, R. M.; SANTOS, E. A. V.; VENTURA, O. A. F. O Modelo de Gestão do PPA 2012-2015. In: VI CONGRESSO CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2013.
- NICOLESCU, B. **Manifesto da transdisciplinaridade.** São Paulo: Ed. Trion, 2008.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a Sociedade Civil:** Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

- NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo; Brasília: Ed. Unesp; ENAP, 2010.
- PETERS, G. **La política de la burocracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. (Originalmente publicado na língua inglesa em 1995).
- _____. **Managing horizontal government: The politics of coordination**. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998.
- PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento. v. 7).
- PRATS I CATALÁ, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: INAP, 2005.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em Políticas Públicas: Diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 40, 2006.
- QUEIROZ, A. A. **Por dentro do Governo: Como funciona a máquina pública**. Brasília: Diap, 2009.
- REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.
- RIBEIRO, S. M. **Governança democrática e viés técnico da burocracia brasileira**. In: XVI CONGRESSO del CLAD, Asunción, 2011.
- SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A Reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011.
- UNESCO. **As chaves do século XXI**. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.
- VÁSQUEZ, J. M.; ORTEGÓN, E. **Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y El Caribe**. Santiago: Ilpes, 2006.
- VIVANCO, M. **Sociedad y complejidad: Del discurso al modelo**. Santiago: LOM Ediciones, 2010.
- WILDAVSKY, A. A Economia política de eficiência, análise de custo-benefício, Análise de Sistemas e Orçamento-Programa. In: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Eds.). **Política x técnica no planejamento**. Brasília: Eds. Brasiliense; UNICEF, 1982.

Avaliação do PPA 2012-2015 do Governo do Estado da Bahia: Uma investigação da concepção, planejamento, gestão e indicadores dos programas¹

Thaiz Braga²
Rodrigo Cerqueira³

1 Este artigo tem como referência os “Relatórios de Avaliação Inicial” dos 20 programas prioritários do PPA 2012-2015 e “Relatório Parcial da Avaliação de Indicadores do PPA 2012-2015” do Governo do Estado da Bahia, elaborados entre dezembro de 2012 e dezembro de 2013. Os autores agradecem a valorosa contribuição dos servidores da Seplan: Carmen Lima, Marina Rapp, Eglá Costa, Renato Carneiro; e da Universidade Corporativa do Serviço Público (UCS/Seplan), Patrícia Miranda; além dos estagiários Vítor Campos, Fábiana Santos, Taiane Moreira, Manoel Ribeiro, Fábio Senna, Fabiana dos Santos e Marcele Daltró.

2 Economista, mestre em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), ex-Diretora de Avaliação da Superintendência de Gestão e Avaliação (SGA) da Seplan e Coordenadora de Monitoramento e Avaliação do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Bahia Produtiva, da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) da Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional (Sedir).

3 Economista, graduado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), ex-Coordenador de Avaliação da Diretoria de Avaliação (DAV) da Superintendência de Gestão e Avaliação (SGA) e Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) da Seplan.

Resumo

A SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA VEM, DESDE ABRIL DE 2011, INTRODUZINDO A SUA METODOLOGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO, E A PARTIR DE MEADOS DE 2012, ADOTOU UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA E INDICADORES MATERIALIZADOS NO PPA 2012-2015. OS PROJETOS DE AVALIAÇÃO PROPOSTOS PARA O GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA FORAM UMA ADAPTAÇÃO DA AVALIAÇÃO EXECUTIVA DE PROJETOS E AVALIAÇÃO EXECUTIVA DOS INDICADORES, AMBOS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. O OBJETIVO DA AVALIAÇÃO FOI A INVESTIGAÇÃO DOS ELEMENTOS DE CONCEPÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO INICIAL QUE ESTAVAM IMPACTANDO NA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS JÁ PUBLICADOS NO PPA, ALÉM DA QUALIDADE DOS INDICADORES UTILIZADOS PARA O MONITORAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA. PARA A REALIZAÇÃO DESTA AVALIAÇÃO FOI EFETUADA UMA PESQUISA DE CAMPO, COMBINANDO ABORDAGENS E PROCEDIMENTOS QUANTITATIVO E QUALITATIVO, CULMINANDO NA GERAÇÃO DE PLANOS DE MELHORIAS PARA AS FRAGILIDADES IDENTIFICADAS NOS PROGRAMAS E SEUS INDICADORES. ESTA AVALIAÇÃO APONTOU ELEMENTOS IMPORTANTES QUE TEM INFLUENCIADO NA EXECUÇÃO/ ACOMPANHAMENTO E, PORTANTO, NO DESEMPENHO DOS PROGRAMAS, QUE SERÃO OBSERVADOS PELO MONITORAMENTO EM CURSO NO ÂMBITO DA SEPLAN.

Abstract

THE DEPARTMENT OF PLANNING OF BAHIA HAS, SINCE APRIL 2011, ROLLING OUT ITS METHODOLOGY FOR MONITORING AND EVALUATION OF GOVERNMENT PROGRAMS, AND FROM MID-2012, ADOPTED A METHODOLOGY FOR EVALUATING PUBLIC POLICY ACTIONS AND INDICATORS MATERIALIZED IN 2012-2015 PPA. THE EVALUATION PROJECTS PROPOSED FOR THE STATE GOVERNMENT OF BAHIA WERE AN ADAPTATION OF THE EXECUTIVE EVALUATION OF PROJECTS AND EXECUTIVE EVALUATION OF INDICATORS, BOTH FROM THE STATE GOVERNMENT OF MINAS GERAIS. THE GOAL OF THE EVALUATION IS THE INVESTIGATION OF THE CONCEPTION, PLANNING AND INITIAL MANAGEMENT THAT WERE IMPACTING ON IMPLEMENTATION OF PROGRAMS ALREADY PUBLISHED IN PPA, BESIDES THE QUALITY OF THE INDICATORS USED FOR MONITORING PUBLIC POLICY. TO ACHIEVE THIS EVALUATION A FIELDWORK WAS CONDUCTED, COMBINING QUANTITATIVE AND QUALITATIVE APPROACHES AND PROCEDURES, LEADING TO THE DEVELOPMENT OF IMPROVEMENTS PLANS FOR ADDRESSING THE WEAKNESSES IDENTIFIED IN THE PROGRAMS AND THEIR INDICATORS. THIS EVALUATION IDENTIFIED IMPORTANT FACTORS THAT HAVE INFLUENCED THE IMPLEMENTATION/MONITORING AND, THEN, THE PERFORMANCE OF PROGRAMS, AND THAT WILL BE OBSERVED BY ON COURSE MONITORING APPROACH OF SEPLAN.

PALAVRAS-CHAVE:

política pública; avaliação; monitoramento.

Introdução

A Instrução Normativa no 002⁴, de 20 de novembro de 2012, instituiu o processo de Monitoramento e Avaliação (M&A) dos Programas de Governo do Plano Plurianual (PPA) no âmbito do Poder Executivo do Governo do Estado da Bahia e normatizou seus procedimentos. Entretanto, mesmo antes do processo de Monitoramento e Avaliação ser disciplinado na esfera da administração pública, a Superintendência de Gestão e Avaliação (SGA) iniciou uma avaliação do desenho e da operação inicial dos programas prioritários de governo. O processo de avaliação dos programas de governo é parte componente do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege), configurando um dos seus subciclos, a saber: planejamento, orçamento, execução, monitoramento e avaliação⁵.

Neste ciclo da gestão orientado para resultados, cumpre à avaliação o papel de colaborar para melhorar o desempenho e aumentar a transparência das políticas públicas, em execução no estado por meio dos programas do PPA 2012-2015. Com este trabalho busca-se, ainda, subsidiar o planejamento e a formulação do novo PPA 2016-2019.

Desta forma, iniciada a execução dos programas governamentais constantes no PPA 2012-2015, a SGA adotou uma metodologia para avaliação que permite fornecer aos executores dos programas uma série de propostas de ajustes nos aspectos avaliados, ao mesmo tempo que estabelece referência para a elaboração de programas de governo, com foco na estruturação de métodos e instrumentos que possibilitem a correta elaboração

da proposta de política pública e aferição dos resultados esperados.

Neste contexto, de posse dos resultados da Avaliação Inicial dos programas prioritários do Governo do Estado da Bahia, e diante dos diagnósticos das fragilidades do processo de construção do plano, foi iniciada a avaliação dos indicadores do PPA 2012-2015. A proposição do projeto Avaliação de Indicadores do PPA foi motivada pela constatação da Avaliação Inicial de que os indicadores publicados no plano plurianual são insuficientes e inconsistentes com o que se pretende apontar, com repercussões importantes sobre o processo de acompanhamento, monitoramento e/ou avaliação dos programas de governo. Em resumo, a investigação quanto às características dos indicadores do PPA 2012-2015, bem como a possibilidade destes aferirem os resultados dos programas, foi iniciada a partir dos instrumentos diagnósticos da Avaliação Inicial e aprofundada na Avaliação de Indicadores, cujos resultados serão apresentados neste artigo.

Este artigo está estruturado em quatro seções. Inicialmente são apresentados os procedimentos metodológicos que nortearam a Avaliação Inicial: a caracterização da amostra, os instrumentos utilizados para a coleta de dados e o processo de devolutiva dos resultados da avaliação encontram-se descritos nesta seção. Em seguida são explicitados os resultados encontrados a partir de uma análise cruzada entre as informações provenientes das ferramentas de pesquisa utilizadas: pesquisa documental, questionário, grupo focal e entrevistas coletivas. Logo depois são apon-

tados os principais pontos fortes e fracos dos programas, relativos à sua concepção, planejamento e gestão. Como produto desta avaliação foram elaborados planos de melhoria para os programas de governo e suas respectivas propostas de ação, cujos resultados são sumariados na sequência. Os achados da Avaliação de Indicadores do PPA foram descritos na seção seguinte, nas quais são analisadas as principais fragilidades relacionadas à construção, sistematização e comunicação dos indicadores do plano. Por fim, apresentam-se as considerações finais e sugestões para o desdobramento deste estudo em avaliações posteriores.

1. Avaliação Inicial: metodologia

A metodologia utilizada na Avaliação Inicial de programas de governo buscou uma aproximação com a Avaliação Executiva (AEP)⁶ de Projetos Estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais, entretanto, foi idealizada com finalidades distintas. A AEP tem como ob-

jetivo analisar a efetividade geral dos Projetos Estruturadores do Estado de Minas Gerais, procurando identificar o grau de maturidade em que se encontram em termos de desenho, implementação, gerenciamento e alcance de resultados, e dessa forma, evidenciar suas melhores práticas e oportunidades de melhoria.⁷ A Avaliação Inicial, por sua vez, difere em alguns aspectos da AEP: são avaliados programas de governo já elaborados e publicados no Plano Plurianual (PPA)

A Avaliação Inicial busca proporcionar uma visão padronizada dos programas prioritários do PPA 2012-2015. É realizada a partir dos mesmos critérios para todos os programas de governo, e concentra-se na análise de aspectos de desenho e operação do programa. Não houve pretensão de chegar a conclusões sobre os resultados obtidos, nem sobre os efeitos e os impactos dos programas do PPA – uma vez que no período de realização dessa avaliação estes ainda não haviam completado um ano de execução.

4 BAHIA (2012).

5 Conforme Freitas (2013) o ciclo do planejamento idealizado para o Sepege comporta as fases: 1) elaboração do PPA de forma participativa (devidamente baseado em um planejamento estratégico); 2) apreciação/aprovação na Assembleia Legislativa; 3) execução das políticas públicas e possíveis modificações orçamentárias; 4) Monitoramento e Avaliação das políticas implementadas; 5) Revisão e Retroalimentação (FREITAS, 2013; IPEA, 2013).

6 A AEP do Governo do Estado de Minas Gerais tem referência teórica nas iniciativas de avaliação de programas governamentais dos Estados Unidos (Program Assessment Rating Tool-PART); e América Latina (Evaluación de Programas Gubernamentales-EPG, Chile; Consistencia y Resultados-CyR, México; Evaluación Ejecutiva-EE, Colômbia). (MINAS GERAIS, 2011a).

7 MINAS GERAIS (2011a, 2011b).

O processo de Avaliação Inicial é constituído por cinco etapas principais: planejamento, coleta de dados, análise (relatório preliminar), devolução, e finalização (relatório final). A fase de planejamento é caracterizada pela análise de informações documentadas; pela elaboração de proposta de Matriz do Marco Lógico (MML)⁸ para cada um dos programas avaliados; pela elaboração dos instrumentos de coleta de dados (questionário, roteiro do grupo focal, roteiro da entrevista coletiva); e pela construção da amostra dos participantes da pesquisa.

A elaboração de uma proposta para a MML voltada aos programas avaliados foi importante para a criação de um padrão de estrutura para avaliação; comparação entre os programas; bem como permitiu: 1) a identificação dos objetivos dos programas; 2) a análise dos indicadores propostos; e 3) a verificação das condições externas que influenciariam no alcance dos objetivos propostos.

O questionário utilizado na pesquisa foi do tipo *e-survey*, instrumento de pesquisa disponibilizado via plataforma web e encaminhado por e-mail com instruções para ser respondido pelo próprio investigado⁹. Composto de 38 questões apresentadas em quatro blocos (identificação, concepção, planejamento e gestão) o questionário teve por objetivo traduzir, a partir de perguntas específicas com respostas fechadas de múltipla escolha, o conhecimento de cada respondente sobre a concepção, o desenho, o planejamento e a execução inicial dos programas de governo¹⁰. Buscou-se identificar o perfil do respondente, a clareza dos objetivos do programa, bem como a precisão da sua concepção e elabo-

ração, além de investigar os elementos de planejamento e de gestão das suas ações. No que tange aos recursos metodológicos de grupo focal e entrevista coletiva, para que o registro das respostas fosse realizado adequadamente, foi necessária a preparação antecipada de roteiros de investigação¹¹.

Com relação aos respondentes, a amostra foi elaborada pela Seplan em parceria com as secretarias executoras dos programas¹². Em função da dificuldade de identificação do universo dos servidores públicos do Estado que atuavam na operacionalização das ações dos programas, a amostra foi do tipo não probabilística, de natureza intencional, definida segundo o critério de envolvimento com a formulação e a implementação do programa selecionado. Desta forma, foi estabelecido o grupo alvo da pesquisa. Os participantes das oficinas de grupo focal foram escolhidos entre os respondentes do questionário conforme perfis específicos¹³. Por fim, a partir das expressões dos gestores da Seplan (superintendentes, assessores, diretores, coordenadores e técnicos), o desempenho da secretaria no processo de planejamento, construção e condução da elaboração do PPA 2012-2015 e seus reflexos nos programas, foram investigados.

Após o planejamento e preparação dos instrumentos, teve início a coleta dos dados a partir da pesquisa de campo. As técnicas empregadas foram: *e-survey*, grupo focal e entrevista coletiva presencial. O questionário permitiu padronizar a aplicação dos mesmos critérios a diferentes programas. O recurso ao grupo focal, por sua vez, ampliou a compreensão do significado das respostas dos questionários. Dessa forma, tornou-se possível explorar não

apenas o comportamento das variáveis presentes nos dados quantitativos e identificar as relações existentes entre elas, mas também examinar os sentidos a elas atribuídos pela fala dos atores e de suas manifestações, elucidando os pontos não esclarecidos pela análise quantitativa dos dados)¹⁴.

A coleta de informações por meio do grupo focal foi realizada após a finalização da tabulação e da análise dos dados gerados a partir do questioná-

rio. Além de contribuírem para a elaboração da versão final do roteiro de discussão no grupo focal, estes resultados orientaram o moderador na estratégia de condução do grupo.

A entrevista coletiva foi realizada apenas com os gestores da Seplan, em um único dia, e trouxe elementos elucidativos quanto aos procedimentos de planejamento, construção e condução da elaboração do PPA 2012-2015 e suas consequências para a execução dos programas¹⁵.

8 O Marco Lógico é uma metodologia utilizada para planejamento, monitoramento e avaliação dos programas, cujo principal produto é a MML. Esta matriz é composta de informações sobre as finalidades e os propósitos do programa, os resultados ou produtos do projeto – na Avaliação Inicial identificados como a ementa, as metas e os compromissos dos programas – e, por fim, as atividades ou entregas. Na MML, cada uma dessas categorias possui uma descrição ou resumo narrativo, seus respectivos indicadores, correspondentes fontes/meios de verificação e seus pressupostos, supostos ou premissas. (BAHIA, 2011; RUA, 2000).

9 Destaca-se que, na Avaliação Inicial, os processos e instrumentos diagnósticos da AEP foram customizados às necessidades do Governo do Estado da Bahia.

10 A aplicação do questionário foi precedida de um pré-teste para ajuste da linguagem, número de questões e sua ordem de apresentação, bem como o tempo de resposta.

11 Para ter acesso aos instrumentos de pesquisa de campo completos ver Manual de Avaliação Inicial (BAHIA, 2013)

12 O primeiro passo para a seleção dos respondentes do questionário foi estabelecer contato com as secretarias responsáveis pelos programas. Esta interlocução ocorreu segundo critérios específicos: 1) articulação com o comitê gestor do programa, quando este existir; 2) articulação com o chefe de gabinete da secretaria, para aqueles programas em que uma única secretaria é responsável pela sua execução; 3) articulação com os superintendentes, para aqueles programas que tenham mais de uma secretaria responsável por sua execução. Estes interlocutores foram responsáveis pela seleção e validação inicial da amostra. À Seplan coube a elaboração e a sugestão de lista preliminar de respondentes, utilizando-se das listas de presença das mesas temáticas de formulação dos programas, quando da elaboração do PPA 2012-2015, e das listas de responsáveis pelo programa apontados no Plano de Monitoramento elaborado pela SGA (BAHIA, 2013).

13 Para a composição da subamostra do grupo focal foram consideradas importantes as seguintes características: ser responsável pelos compromissos do programa; ter trânsito no âmbito político-estratégico; conhecer a execução orçamentária; ter participado da construção do PPA; e saber sobre a execução do programa (BAHIA, 2013).

14 Para mais informações ver RUA (2011a, 2011b).

15 Foram elementos para a investigação: 1) planejamento de longo prazo como norteador da construção do PPA 2012-2015; 2) planejamento da elaboração do PPA; 3) apropriação, disseminação e aplicação da nova metodologia do PPA; 4) mobilização dos atores envolvidos na elaboração do plano; 5) tratamento e consolidação das propostas oriundas da escuta social e do planejamento territorial; 6) elaboração dos programas do PPA 2012-2015; e 7) gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015.

Todo o processo da coleta de dados foi realizado em um período de seis meses para 20 programas de governo avaliados¹⁶. Foram enviados 579 convites a 521 pessoas para responder o questionário da Avaliação Inicial. Deste total, foram registradas 465 respostas de 432 servidores públicos do Estado¹⁷, representando um aproveitamento de aproximadamente 80% dos convites enviados e cerca de 83% da amostra de servidores. Ainda dentro do grupo dos respondentes, 159 pessoas estiveram presentes e participaram das reuniões de grupo focal para aprofundamento das respostas aos questionários dos seus respectivos programas. Ademais, estiveram envolvidas nas diversas etapas da pesquisa de campo, 22 secretarias de Estado, o gabinete do governador e a Procuradoria Geral do Estado (PGE). Para a investigação da participação da Seplan na condução do PPA, compareceram 16 servidores.

Após a fase de coleta seguiu-se a análise das informações, associando as evidências das abordagens aos diversos procedimentos utilizados. A combinação dos resultados destes instrumentos empregados na pesquisa de campo, tornou possível a verificação das fragilidades e boas práticas de cada ação de política pública, apresentadas nos relatórios da Avaliação Inicial como pontos fracos e fortes dos programas. O Plano de Melhoria, resultado desta caracterização, teve como função a geração de propostas de ajustes nos aspectos avaliados dos programas.

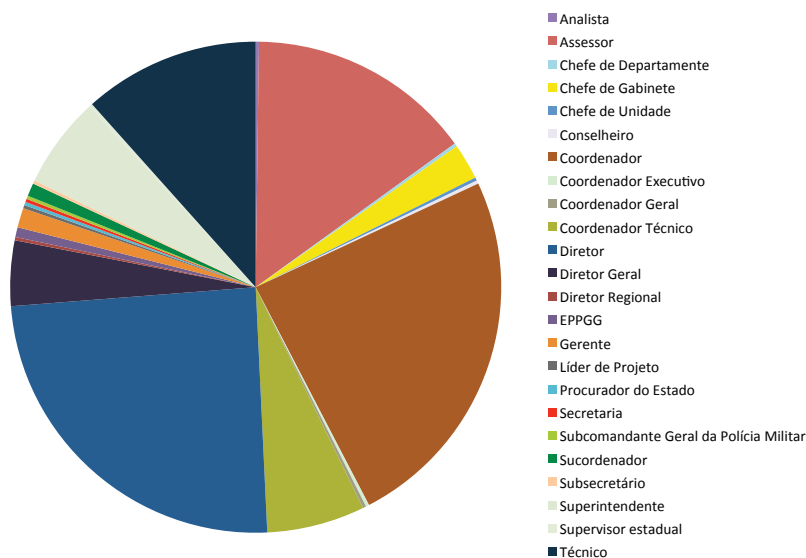
A devolução dos resultados da Avaliação Inicial teve como principal característica a realização de diálogo entre os avaliadores e a equipe do programa que participou do processo de avaliação. Nesta fase foi realizada uma reunião para cada programa que teve como objetivos básicos apresentar os principais resultados da avaliação e elaborar proposta de ação para implementação do plano de melhoria proposto pela Seplan, com finalidade de mitigar os problemas do programa segundo ordem de priorização estabelecida pelos próprios executores. Participaram da reunião de devolução dos resultados os respondentes do questionário *on-line*, assim como demais atores elencados pelos órgãos/entidades envolvidos com o programa. Estiveram presentes nas reuniões de devolutiva, 350 servidores.

Foi, então, encaminhada a versão final do relatório com a inclusão das contribuições da reunião de devolução. Neste sentido, a etapa de devolução foi fundamental para a finalização do processo de Avaliação Inicial. A última etapa da Avaliação Inicial foi a divulgação dos seus resultados.

2. Avaliação inicial: principais resultados

Esta seção abordará os resultados da pesquisa. Inicialmente serão apresentadas as informações concernentes ao perfil dos respondentes. Em seguida, a análise cruzada entre os dados do questionário, os achados do grupo focal e as informações concernentes à entrevista coletiva.

■ GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONDENTES SEGUNDO O CARGO



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

2.1 PERFIL DOS RESPONDENTES DOS QUESTIONÁRIOS

Nesta primeira parte será apresentado o perfil dos respondentes que participaram da pesquisa de campo. A pesquisa investigou como eles estavam distribuídos, de acordo com o cargo que ocupavam. Conforme ilustrado no Gráfico 1, entre os respondentes, cerca de

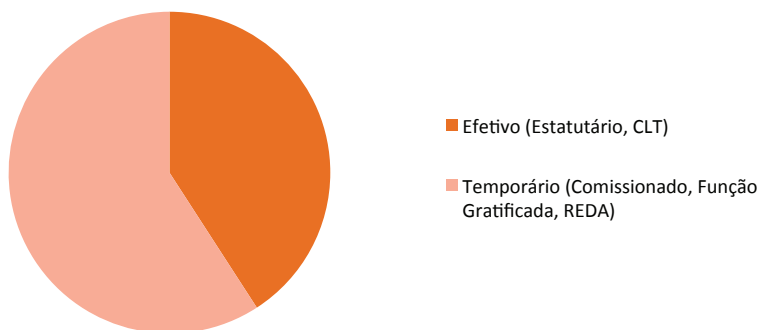
87% exerciam cargo de diretor, coordenador, assessor ou cargo de técnico.

No que diz respeito ao vínculo com o órgão executor, dos 465 respondentes, mais da metade (59,1%) pertenciam à categoria Temporário (Comissionada, Função Gratificada, REDA), enquanto 40,9% faziam parte do quadro efetivo (Estatuário, CLT) do Estado.

16 Os programas foram selecionados considerando os seguintes critérios: 1) serem estratégicos para a inclusão social e afirmação de direitos; 2) possuir estratégia para o desenvolvimento sustentável do Estado da Bahia; 3) registrarem elevados valores de investimentos.

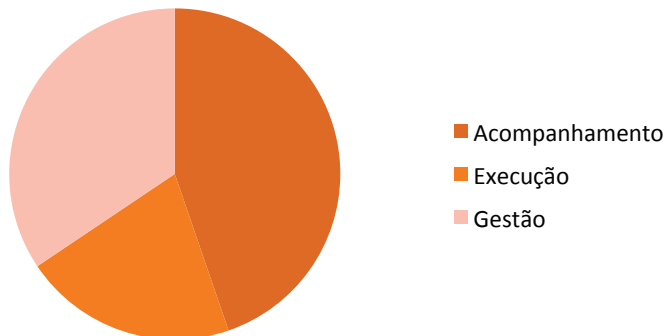
17 Em alguns casos, alguns servidores do estado, em função do seu envolvimento com mais de um dos programas do PPA 2012-2015 e dada a sua importância estratégica, foram convidados a responder o questionário mais de uma vez para programas diferentes. Desta forma foi registrado um número maior de respostas aos questionários, que aquelas associadas apenas ao número de respondentes constantes do banco de dados da pesquisa eletrônica.

■ GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONDENTES SEGUNDO O TIPO DE VÍNCULO COM O ÓRGÃO/ENTIDADE



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

■ GRÁFICO 3: DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONDENTES SEGUNDO A FUNÇÃO ATUAL NO PROGRAMA DE GOVERNO

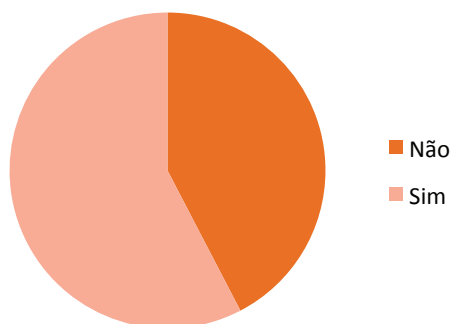


Fonte: Dados da pesquisa dos autores

Quanto à distribuição dos respondentes segundo a atividade que exerciam no período da pesquisa, verificou-se, conforme ilustrado no Gráfico 3, que, do total de pesquisado,

44,7% estavam vinculados ao programa em atividades de acompanhamento, 34,4% em função de gestão e menos de 1/4 em atividades de execução.

■ GRÁFICO 4: DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONDENTES SEGUNDO A PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO/REFORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO NO PPA 2012-2015



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

O Gráfico 4 apresenta a distribuição dos respondentes de acordo com a participação na formulação/reformulação do programa durante a elaboração do PPA 2012-2015. Do total de pesquisados, 57,6% afirmaram terem participado do processo de elaboração.

2.2 ANÁLISE CRUZADA DOS RESULTADOS DA MML, QUESTIONÁRIO, GRUPO FOCAL E ENTREVISTA COLETIV

Nesta seção, serão sumariados os principais resultados sobre a concepção, o desenho, o planejamento e a execução inicial dos programas de governo priorizados. Estes resultados foram possibilitados pela triangulação de métodos e instrumentos de pesquisa.

São elementos considerados para a Avaliação Inicial dos programas e relativos à MML: 1) a

identificação da finalidade/objetivo e pressupostos do programa e verificação da adequação da estrutura do programa para atingir o objetivo; 2) a análise dos indicadores propostos para verificação das ações do programa.

Quanto à pesquisa de campo, os recursos metodológicos questionário e grupo focal foram desenhados para possibilitar a avaliação das seguintes dimensões do programa: 1) concepção: existência de um diagnóstico da situação-problema; clareza do escopo, objetivo e resultados esperados do programa; precisão dos compromissos, metas e entregas; desdobramento das ações orçamentárias para o alcance do objetivo geral; 2) planejamento: utilização de ferramenta de planejamento para formulação do programa; grau de aderência em relação à estratégia de governo de médio e longo prazo e ao planejamento estratégico do órgão/entidade responsável

pelo programa; existência de mecanismos de análise de risco; suficiência dos recursos disponíveis para resolução da situação-problema, compromissos e metas; definição clara de competências; e 3) gestão, cujas dimensões estudadas foram: alinhamento entre o programa planejado e as atividades em execução; existência de instância específica de gestão para o programa; qualidade dos indicadores selecionados e publicados no PPA; mecanismos de acompanhamento e monitoramento das atividades e ações do Programa.

Por fim, as entrevistas coletivas realizadas com os gestores da Seplan destacaram o pro-

cesso de elaboração do PPA 2012-2015 e forneceram pistas sobre os possíveis impactos da estruturação dos programas de governo na sua atual execução.

Entre os principais elementos elencados pela Avaliação Inicial, destacam-se as fragilidades (pontos fracos), que foram elaboradas a partir dos resultados obtidos dos instrumentos qualitativo e quantitativo e que serviram de base para a elaboração dos Planos de Melhorias dos 20 programas prioritários de governo. Estas fragilidades são apresentadas a seguir, separadas pelos seus respectivos blocos de elementos avaliados:

■ QUADRO 1: PONTOS FRACOS - CONCEPÇÃO

CONCEPÇÃO

Embora a origem do programa seja atribuída aos estudos setoriais, estes não foram elaborados especificamente para a caracterização da situação-problema e planejamento do projeto de intervenção;

As sugestões da sociedade civil acolhidas pelo Plano Plurianual Participativo (PPA-P) não foram absorvidas no programa. Observaram-se dificuldades relativas ao fato do processo de elaboração do PPA e PPA-P ter se dado de forma concomitante;

Escopo do programa demasiadamente amplo, dificultando a identificação dos limites de atuação. A falta de uma proposta clara de planejamento de longo prazo para o Governo Estadual e, conseqüentemente, a ausência de diretrizes para as secretarias, prejudicou o estabelecimento de ementas menos "difusas" para os programas;

Inexistência de mecanismos de identificação e mapeamento dos riscos que envolvem o programa, de instrumentos para a efetiva gestão dos riscos, quando identificados, ou mesmo de um plano de ação para a sua mitigação;

O estabelecimento das prioridades por Território de Identidade (TI) não precedeu a formulação/concepção do programa. Porém, quando precedeu, houve inconsistências entre a abordagem territorial e os atributos territoriais: não foram identificadas as características de cada município pertencente ao território, suas necessidades e/ou os impactos regionais das ações de política pública;

Não há claro desdobramento do escopo do programa em atividades executáveis, dificultando a identificação das ações e estratégias a serem adotadas para a realização do objetivo do programa;

Existência de um grande número de ações de naturezas diferentes e muitas vezes superpostas resultando em desperdício de recursos e esforços, além de retrabalho.

Fonte: Dados da pesquisa elaborados pelos autores

■ QUADRO 2 – PONTOS FRACOS - PLANEJAMENTO

PLANEJAMENTO

Carência no que tange à utilização de ferramentas de planejamento necessárias à garantia de critérios mínimos de consistência do programa;

Fragilidades quanto ao fornecimento de suporte técnico e metodológico às equipes para apropriação dos instrumentos necessários à formulação/planejamento do programa, em função da dificuldade de apropriação e disseminação da metodologia e de comunicação entre a Seplan e as demais secretarias;

Baixa capacidade de resposta dos órgãos/entidades em face aos desafios colocados para a execução das ações relacionadas aos compromissos sob sua responsabilidade;

Recursos (financeiros, humanos, materiais e tecnológicos) alocados para a consecução das metas dos compromissos insuficientes;

Insegurança quanto ao prazo para cumprimento das metas estabelecidas no programa;

Alocação das equipes de trabalho segundo competências previamente definidas não foi realizada, o que resulta em desvios de função, lacunas de competências e conflito de competências institucionais;

Participação dos atores externos ao Governo Estadual na execução do programa marcada pela fragilidade dos vínculos estabelecidos. Os entraves burocráticos, bem como a falta de estrutura das entidades parceiras foram caracterizados como empecilhos relevantes para atingimento das metas do programa;

Baixa eficácia dos mecanismos de comunicação intragovernamental. Não foi percebido um fluxo contínuo de informações entre os atores relevantes do programa.

Fonte: Dados da pesquisa elaborados pelos autores

■ QUADRO 3: PONTOS FRACOS - GESTÃO

GESTÃO

Alterações entre o planejado (e publicado no PPA) e o executado;

Baixa complementaridade e/ou interdependência dos compromissos na realização do programa;

Ausência de instância de gestão do programa;

Falha na articulação entre os órgãos/entidades executores e, conseqüentemente, desconhecimento das ações dos órgãos/entidades participantes do programa;

Desconhecimento do quanto cada ação do programa colabora para a realização do objetivo deste, de forma que não há insucesso para o redirecionamento da estratégia de ação;

Falhas na escolha e elaboração dos indicadores, que vão desde não existir o mínimo de informações para sua utilização, como fonte de dados e periodicidade, até o ponto de não representarem bem o que pretendem;

Dificuldade de definir indicadores de resultados para o programa. Não foram estabelecidos indicadores com as propriedades desejáveis (relevância, validade, confiabilidade, abrangência, especificidade e inteligibilidade), o que resultou na inconsistência e na inadequação destes indicadores para o efetivo monitoramento e/ou avaliação do programa;

Ineficácia dos mecanismos utilizados para tornar públicas as informações sobre a execução e resultados do programa.

Fonte: Dados da pesquisa elaborados pelos autores

■ QUADRO 4: RESUMO DAS PROPOSTAS DE MELHORIA PARA OS PROGRAMAS AVALIADOS

CONCEPÇÃO	PLANEJAMENTO	GESTÃO
Implantar prática de realização de estudos diagnósticos sobre as áreas de atuação dos órgãos/entidades responsáveis pelo programa. Esta ação é fundamental para melhorar a definição do escopo das ações de política pública, de maneira que compromissos, metas, entregas, ações e limites de atuação do programa coincidam com seu objetivo e estratégia de atuação.	Identificar e analisar os pontos de inconsistência no planejamento do programa e propor os ajustes cabíveis, segundo os instrumentos disponíveis (programação orçamentária, mediante qualificação das ações das Leis Orçamentárias Anuais - LOAs).	Estabelecer uma instância de gestão específica para os programas.
Estabelecer métricas para aferição dos resultados do programa.	Oferecer capacitação para a utilização generalizada das ferramentas de análise de riscos.	Capacitar as equipes responsáveis pela comunicação das informações sobre a execução e os resultados do programa.
Elaborar proposta para a territorialização das metas dos programas, identificando os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações de política pública. Com base nesses resultados, explicitar as prioridades segundo os territórios de identidade.	Realizar o mapeamento e a análise dos riscos das metas seguindo os seguintes passos: aquisição de instrumentos de análise de riscos, elaboração de indicadores de monitoramento e plano de ação para mitigação do risco.	Elaborar proposta de publicização qualificada e específica das ações dos programas para a sociedade, o governo e outros atores importantes.
	Implantar ou fortalecer metodologias de gestão por competências das equipes de trabalho.	Constituir espaço específico para discussão e apresentação de propostas de solução para os desafios da intersetorialidade e da comunicação intragovernamental.
	Capacitar as equipes responsáveis pela execução dos programas.	Introduzir a cultura do monitoramento e avaliação, com reconhecimento do papel fundamental desta etapa do programa.
	Identificar e analisar as lacunas de número e de capacidades da equipe técnica dos programas e propor mecanismos para tornar a alocação de pessoal mais eficiente.	Realizar Avaliação dos Indicadores do PPA 2012-2015.
	Formar grupo para identificar, analisar e propor soluções para a baixa capacidade de resposta dos órgãos/entidades responsáveis pela execução, incluindo as situações de superposição de atividades	Reelaborar os indicadores do PPA de modo a obter mais fidedignidade aos resultados pretendidos pelo programa.

Fonte: Dados da pesquisa elaborados pelos autores

2.3 PROPOSTAS DE MELHORIA

Com base nas fragilidades apontadas pela MML e pela pesquisa de campo, as propostas de melhoria estão relacionadas conforme apresentado no Quadro 4¹⁸.

3. Avaliação dos indicadores do PPA metodologia e resultados

Os relatórios da Avaliação Inicial, elaborados pela Seplan no período de 2012 a 2013, deixam claro que, embora a utilização de indicadores no plano plurianual seja uma exigência legal, estes não foram constituídos com as propriedades desejáveis a um bom indicador (relevância, validade, confiabilidade, abrangência, especificidade e inteligibilidade). Esta fragilidade culminou na inconsistência e na inadequação dos indicadores do PPA para o efetivo monitoramento e/ou avaliação dos programas de governo.

A investigação quanto às características dos indicadores do PPA 2012-2015, foi, primeiramente, realizada a partir dos instrumentos diagnósticos da Avaliação Inicial, a saber: elaboração de proposta de Matriz do Marco Lógico (MML) e pesquisa de campo (aplicação de questionário, realização de oficinas de grupo focal, execução de entrevista coletiva).

A MML, ainda que de forma preliminar, possibilitou a investigação das fontes de verificação e demais características (abrangência geográfica, periodicidade e acessibilidade) de cada indicador do Plano. As informações provenientes dos outros instrumentos de pesquisa da Avaliação Inicial foram organizadas segundo a classificação do conteúdo das dimensões focais avaliadas (concepção, planejamento e gestão)¹⁹ e são apresentadas na sequência. No Quadro 5 são enumerados os problemas, as ações e as tarefas para a correção das fragilidades relativas à construção, sistematização e comunicação dos indicadores²⁰.

18 Para cada um dos pontos abordados nos Planos de Melhoria foram elaboradas Propostas de Ação para implementação dos planos. Para conhecimento destas propostas ver Relatórios de Avaliação Inicial (BAHIA, 2013b).

19 As questões relativas a indicadores verificadas na elaboração da MML estão referidas à estruturação e construção dos programas e estão inseridas no bloco Concepção da Avaliação Final. Já, as informações coletadas através dos questionários, oficinas de grupo focal e entrevista coletiva tratam da capacidade dos indicadores de aferir adequadamente os resultados do programa, e são avaliadas no bloco Gestão da AI.

20 As Propostas de Ação são originárias dos "Planos de Melhoria" produto da consolidação dos resultados da Avaliação Inicial. A versão final das propostas de ação foi elaborada segundo procedimentos do Método de Análise e Solução de Problemas (MASP) (HOSKEN, 2013), em que foram identificados os problemas relacionados aos indicadores, suas causas e as tarefas para mitiga-los.

■ QUADRO 5: PROPOSTAS DE AÇÃO AVALIAÇÃO INICIAL - INDICADORES

UTILIZAÇÃO	CAUSAS DO PROBLEMA	AÇÃO	TAREFA	
1	Fragilidade dos sistemas de informação.	Dificuldade de sistematização da informação: a informação não é organizada, atualizada e disponibilizada a contento.	<p>Consolidar sistema de acompanhamento a partir das bases de dados disponíveis para os programas.</p> <p>Capacitar as equipes responsáveis pela execução do programa em sistematização (coleta, tratamento e atualização) e comunicação das informações.</p>	<p>1 - Identificar todos os registros administrativos, bem como os dados disponíveis.</p> <p>2 - Consolidar, através de um sistema de banco de dados, as informações de todos os registros administrativos existentes para os programas.</p> <p>1 - Identificar os profissionais responsáveis pela sistematização da informação.</p> <p>2 - Programar e oferecer cursos de capacitação para os profissionais responsáveis pela sistematização das informações e elaboração dos indicadores.</p>
		Descontinuidade dos fluxos e falta de tempestividade das informações.	Estabelecer mecanismos (instrumentos de coleta/bancos de dados/meios de comunicação) que garantam a alimentação contínua de informações para os executores dos programas.	<p>1- Implantar o Plano de Monitoramento e o Módulo de Monitoramento e Avaliação do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (Fiplan).</p> <p>2 - Capacitar e responsabilizar todos os envolvidos na execução do programa para a correta utilização do Sistema Corporativo.</p> <p>3 - Disponibilizar as informações de todos os registros administrativos existentes para o programa.</p> <p>4- Estabelecer fluxo contínuo de informações entre os executores do programa.</p>
2	Indicadores insuficientes, incorretos e/ou inadequados (tipo, periodicidade e abrangência)	Processo de construção dos indicadores frágil. Baixa capacidade da Secretaria de Planejamento (Seplan) e demais secretarias executoras para a elaboração dos indicadores.	Capacitar as equipes responsáveis pela elaboração de indicadores do programa em elaboração de indicadores (acompanhamento, monitoramento e avaliação) das áreas correlatas.	<p>1 - Identificar os profissionais responsáveis pela elaboração de indicadores.</p> <p>2 - Identificar as principais lacunas de capacitação dos profissionais responsáveis pela elaboração de indicadores.</p> <p>3 - Programar e oferecer cursos de capacitação dos profissionais responsáveis pela elaboração dos indicadores, monitoramento e avaliação.</p>
		Dificuldade de diferenciação entre indicadores de processos, produtos, efeitos ou resultados.	Oferecer capacitação continuada e especialização em M&A.	
		Inadequação dos critérios de aferição dos resultados das ações dos programas.	Elaborar indicadores de resultados/desempenho para os programas.	1 - Formar equipe técnica para estabelecer métricas para aferição de resultados e elaboração dos indicadores.
		Falhas na escolha e na elaboração do indicador. Estas vão desde não possuir o mínimo de informações para sua utilização, como fonte de dados e periodicidade, até o ponto de não representar bem o que se pretende.	Reelaborar os Indicadores do PPA, de modo a obter mais fidedignidade aos resultados pretendidos pelo programa.	1. Realizar Avaliação dos Indicadores do Programa no PPA 2012-2015.

Dando seguimento a consolidação do objetivo proposto, a Avaliação de Indicadores do PPA foi realizada, a partir da análise mais aprofundada de cada um dos indicadores do PPA²¹.

A Avaliação dos Indicadores foi constituída por duas etapas principais: 1) Caracterização dos Indicadores do PPA 2012-2015; e 2) Elaboração da Ficha de Avaliação do Indicador. Na primeira fase, destacam-se: a análise de informações documentadas; elaboração de banco de dados das características dos indicadores. Mais especificamente, análise dos componentes utilizados na formulação dos indicadores, além da sua disponibilidade; a confecção da matriz de análise da aderência dos indicadores aos programas do PPA; e a construção do Índice de Qualidade de Aderência dos Indicadores. Nesse momento, é investigada a capacidade dos indicadores de representar ações específicas dos programas. A Etapa II da AI é caracterizada pela avaliação dos indicadores do Plano Plurianual. Para a coleta de informação, os procedimentos adotados foram: elaboração dos instrumentos de coleta de dados (questionário, roteiro de entrevistas individuais semiestruturadas); construção do cadastro dos responsáveis pelo acompanhamento dos indicadores do PPA, população investigada na pesquisa de campo; cálculo da amostra para realização das entrevistas; e elaboração das

fichas de avaliação de cada um dos indicadores do PPA.

Neste artigo, entretanto, serão apresentados apenas os resultados iniciais da Etapa I – Características dos indicadores. Desta forma, foram avaliados:

A. NOMENCLATURA do indicador: análise relativa ao nome do indicador, a fórmula de cálculo e a unidade de medida.

Com base nestas informações foi possível verificar a coerência entre os elementos elencados. A nomenclatura foi classificada como correta, inconsistente ou, em alguns casos, inconclusiva. A inconsistência pode ser constatada pelo descompasso entre o nome do indicador, sua fórmula e/ou unidade de medida (incoerência entre os elementos); pela existência de fragilidade ou incongruência nas fórmulas dos indicadores (problemas na fórmula de cálculo) ou, ainda; dada a falta de detalhamento das variáveis envolvidas na fórmula de cálculo divulgada (falta de detalhamento das variáveis), o que não permitiu a verificação da sua coerência. Além destes problemas, existiram casos em que, devido ao caráter específico das informações a que os indicadores se referem, não foi possível, mediante os dados disponíveis, a verificação da coerência, ou não, dos elementos que o compõem. Nestes casos a classificação utilizada foi inconclusiva.

21 O Plano Plurianual 2012-2015 é composto por 47 programas, e o acompanhamento das ações de governo, conforme legislação específica, acontece a partir de 152 indicadores.

B. A ACESSIBILIDADE da informação: verificação da disponibilidade da informação relacionada ao indicador.

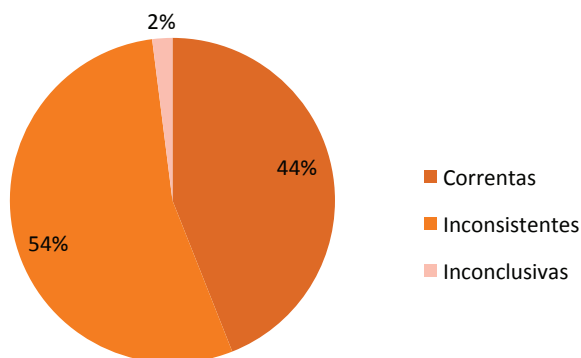
A acessibilidade foi classificada segundo os níveis de facilidade de obtenção da informação: acessível, inacessível ou caso particular. Quando o indicador foi considerado inacessível os problemas se referiram a: os dados relativos ao indicador ou suas variáveis não foram encontrados na internet (indisponibilidade na rede); o banco de dados de indicadores protegidos por senha (acesso mediante senha); ou ainda, a dificuldade de verificação das variáveis que compõem o indicador (necessidade de detalhamento). Os casos particulares referem-se àquelas situações em que o acesso aos dados não pôde ser verificado na periodicidade e na abrangência publicada no PPA e/ou do Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan), ou as informações do indicador correspondiam a um período futuro

em relação à data de elaboração do relatório. É importante destacar que a caracterização da acessibilidade do indicador foi realizada mediante a busca da informação em bases de dados de ampla divulgação, notadamente a internet (instituições de pesquisa e registro de dados, órgãos do Governo do Estado da Bahia).

4.1 ANÁLISE DA NOMENCLATURA DOS INDICADORES

Conforme a investigação da nomenclatura, ou da coerência entre os elementos descritivos do indicador – nome, fórmula de cálculo e unidade de medida, verificou-se que 53,9% (82) dos indicadores do PPA apresentaram alguma inconsistência entre uma ou mais informações, enquanto 44,1% (67) mostraram coesão entre seus elementos. Os demais indicadores (3) registraram inconsistência na sua composição, impossibilitando a análise de seus elementos descritivos, conforme apresentado no Gráfico 5.

■ GRÁFICO 5: DISTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DO PPA 2012-2015 SEGUNDO A CONSISTÊNCIA DA NOMENCLATURA



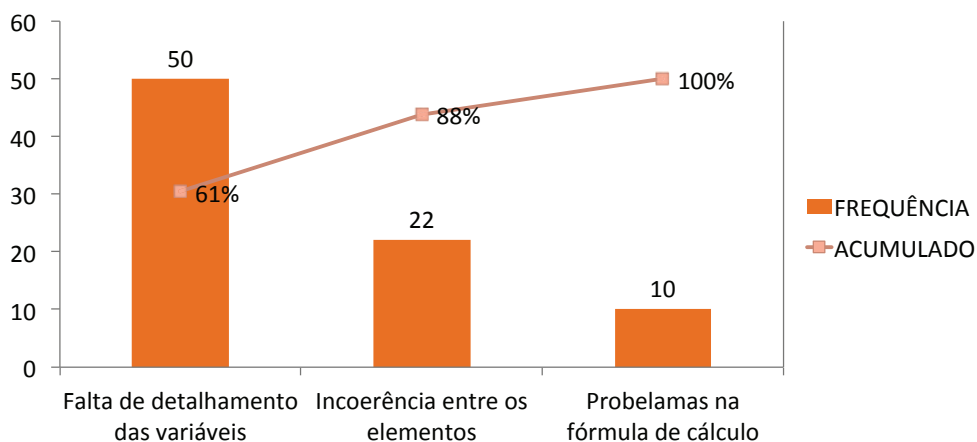
Fonte: Dados da pesquisa dos autores

No que tange às fragilidades observadas, verifica-se que para 50 indicadores as variáveis que compõem a sua fórmula não estavam detalhadas o suficiente (falta de detalhamento das variáveis), correspondendo a 61% dos problemas relativos à nomenclatura. Para 22 indicadores o descompasso entre os elementos verificados (incoerência entre a fórmula de cálculo e/ou nome e/ou unidade de medida) foi destacado. Estes dois problemas responderam por 88% dos casos de inconsistência verificadas na nomenclatura dos indicadores do PPA 2012-2015. Para os outros

dez indicadores a inconsistência refere-se a sua fórmula de cálculo (problemas na fórmula de cálculo).

Quando é realizada a análise da nomenclatura segundo a origem das fontes, verifica-se que 67% dos indicadores, que tem como fonte de referência órgãos externos à administração pública estadual, apresentaram alguma inconsistência. Infere-se deste dado a dificuldade de apropriação de indicadores de terceiros e dos elementos que os compõem por parte do Governo do estado.

■ GRÁFICO 6: DIAGRAMA DE PARETO - NOMENCLATURA DOS INDICADORES DO PPA 2012-2015



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

No exame dos indicadores produzidos por órgãos da administração pública estadual, a situação é mais equilibrada. Desta forma, 51% dos indicadores apresentaram nomenclatura correta. A análise foi considerada inconsistente para 46% e, para 3%, inconclusiva, conforme pode ser observado no Gráfico 7.

4.2 ACESSIBILIDADE DOS INDICADORES

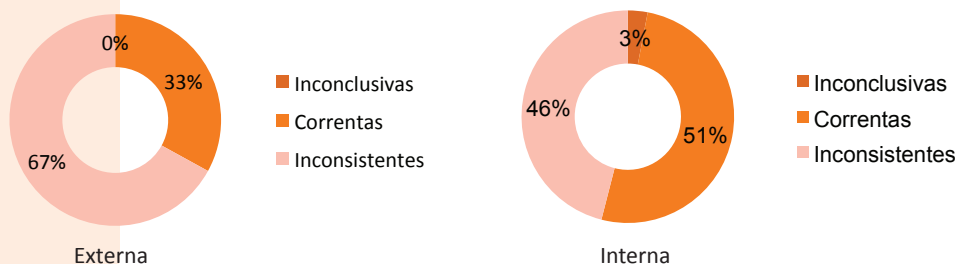
Para a análise da acessibilidade têm-se como referências:

A. A Lei Estadual n. 12.504, de 29 de dezembro de 2011 que instituiu o PPA 2012-2015, e que em seu Artigo 9º, declara que “O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade no processo de monitoramento e avaliação dos Programas do Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015.”, e no Artigo 11º estabelece como obrigação do Po-

der Executivo “[...] encaminhar [...] relatórios de avaliação parcial da execução do Plano Plurianual, [...] apresentar os resultados alcançados, comparando-os com a proposta inicial [...] além de divulgá-los na internet, em formato e linguagem acessíveis à sociedade”;

B. A Lei de Acesso à Informação²² que no seu Artigo 8º determina como dever dos órgãos e entidades públicas “[...] promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.”, e no parágrafo 1º, inciso V, informa que “[...] na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: [...] dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades”.

■ **GRÁFICO 7: DISTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DO PPA 2012-2015 SEGUNDO A CONSISTÊNCIA DA NOMENCLATURA E A ORIGEM DA FONTE DE REFERÊNCIA**



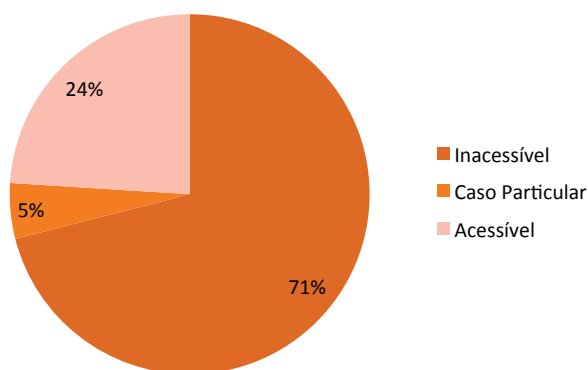
Fonte: Dados da pesquisa dos autores

Neste sentido a avaliação da acessibilidade dos indicadores publicados no PPA 2012-2015 baseou-se na verificação da disponibilidade, ou não, dos seus resultados na internet: repositórios, banco de dados e/ou instituições de pesquisa.

Os resultados das consultas referentes à acessibilidade das informações dos indicadores do Plano Plurianual são demonstrados no Gráfico 8. Do total de 152 indicadores publicados, 37, ou cerca de 24%, permitiram acesso, seja a seus dados ou a suas variáveis, mediante consulta simples na internet, portanto, foram considerados aces-

síveis. Entretanto, a maioria dos indicadores dos programas, 71% (108 indicadores) não disponibilizaram acesso via internet a seus componentes ou resultados e foram classificados como inacessíveis. Os problemas verificados na acessibilidade destes indicadores referem-se à: indisponibilidade dos dados na rede, necessidade de senha para acesso aos bancos de dados pesquisados, ou dificuldade de verificação das variáveis que compõem o indicador (Ex. fórmula do indicador incorreta ou não explicitada). Os outros 7 indicadores (5%) configuram-se como casos particulares, cuja acessibilidade não pôde ser plenamente verificada.

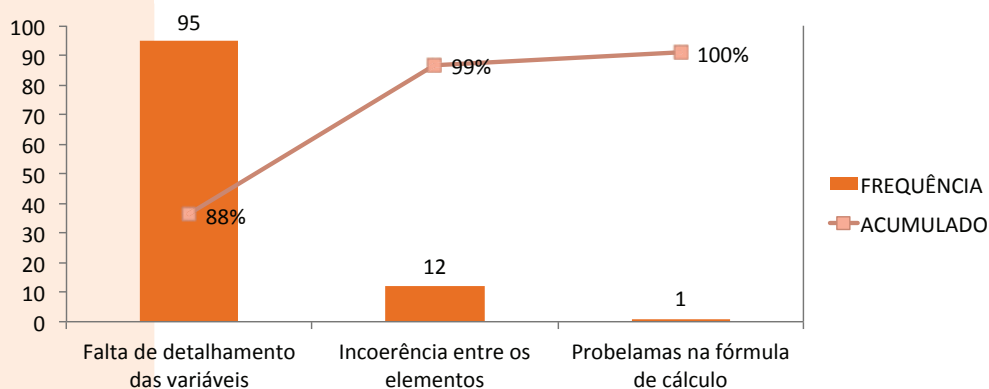
■ GRÁFICO 8: DISTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DO PPA 2012-2015 SEGUNDO A ACESSIBILIDADE



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

22 Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).

■ GRÁFICO 9: DIAGRAMA DE PARETO - ACESSIBILIDADE DOS INDICADORES DO PPA 2012-2015



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

As dificuldades relativas à acessibilidade aos indicadores do PPA 2012-2015 são apresentadas no diagrama de Pareto (Gráfico 9). Verifica-se que, dentre os três principais problemas de acessibilidade aos dados dos indicadores, a indisponibilidade na rede, constatada para 95 indicadores, corresponde a 88% dos problemas, seja porque estes dados não estão acessíveis nas fontes indicadas, ou ainda por estas fontes não possuírem banco de dados disponível na internet. Além da questão da indisponibilidade na rede, 12 indicadores apresentaram dificuldades de verificação dos seus dados ou variáveis, uma vez que o acesso às suas fontes exige cadastro prévio, havendo a necessidade de preenchimento de senhas. Os problemas descritos respondem por 99% das restrições à acessibilidade.

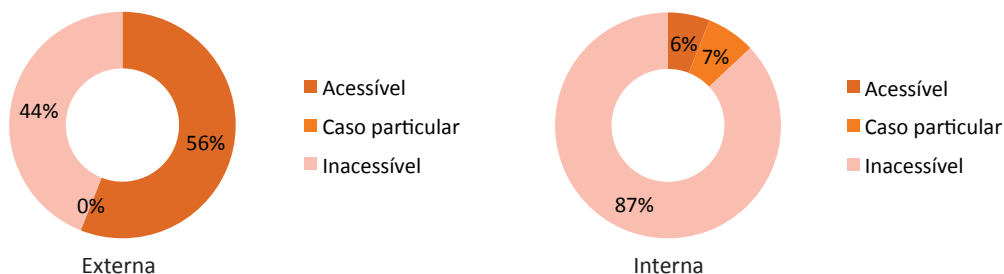
Depreende-se destes resultados preliminares a dificuldade de utilização de mecanismos de comunicação interna e externa, prejudicando

sobremaneira as ações para tornar públicas as informações sobre a execução dos programas do PPA 2012-2015 e seus resultados.

Por fim, apenas um indicador não tem suas variáveis detalhadas suficientemente, de modo a permitir o acompanhamento dos seus resultados.

Ainda na análise da acessibilidade dos indicadores, quando investigada a origem das suas fontes (externa ou interna ao Governo do estado), verificou-se que 56% dos indicadores de fontes externas apresentaram seus resultados disponíveis (acessíveis) na internet, enquanto 44% estavam indisponíveis (inacessíveis). A situação é mais problemática ao se avaliar os indicadores de fontes internas. Destes, 87% não apresentaram acessibilidade, 7% se configuraram como casos particulares e apenas 6% registraram disponibilidade dos seus dados, ilustrados pelo Gráfico 10.

■ GRÁFICO 10: DISTRIBUIÇÃO DOS INDICADORES DO PPA 2012-2015 SEGUNDO A ACESSIBILIDADE E A ORIGEM DA FONTE DE REFERÊNCIA



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

O cotejamento destas informações com aquelas relativas à nomenclatura dos indicadores segundo a fonte de referência dos dados (interna ou externa) deixa clara uma situação preocupante. São duas as questões principais relacionadas aos indicadores do PPA 2012-2015 a serem destacadas inicialmente: 1) os indicadores, em sua maioria, não estão disponíveis, principalmente aqueles oriundos de fontes internas (registros administrativos), e quando disponíveis; 2) Os indicadores não apresentam coerência interna, seja do ponto de vista da sua nomenclatura, fórmula de cálculo ou unidade de medida. Esta constatação é verificada nas fontes de dados da administração pública estadual, mas principalmente, quando analisada a proporção, para aqueles indicadores elaborados a partir de fontes externas. Embora uma parte importante do acesso ao indicador seja dada a partir de fontes externas, estas informações (nomenclatura, fórmulas ou unidade de medida) não

foram corretamente coletadas, à época da elaboração do PPA.

Por fim, a Avaliação de Indicadores, ao oportunizar um diagnóstico da situação dos indicadores materializados no Plano Plurianual, permitiu verificar que a simples instituição legal da existência destes instrumentos, orientados por força normativa ao acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas de governo, não é garantia da usabilidade e qualidade destes.

Grande parte dos indicadores do PPA 2012-2015 apresentaram problemas relacionados a seus elementos descritivos e/ou não estavam disponíveis para consulta na internet. A análise da nomenclatura deixa claro que as informações (nome, fórmula de cálculo e unidade de medida) referentes aos indicadores, quando de fontes externas, não foram coleta-

das adequadamente pelos órgãos estaduais responsáveis pela execução e/ou acompanhamento da ação de política pública. Além disto, os indicadores gerados no âmbito do próprio estado, em muitos casos, não foram elaborados ou concebidos segundo as propriedades desejáveis de um bom indicador. Em relação à acessibilidade, os indicadores escolhidos/elaborados para acompanhar, monitorar e avaliar os programas do PPA 2012-2015 não estavam disponíveis, conforme os preceitos constitucionais de acesso da sociedade às informações públicas, conforme Figura 1, ao lado.

Ainda na tentativa de explicitar o número de indicadores existentes no PPA 2012-2015 que atendam aos critérios estabelecidos pela Avaliação de Indicadores, verifica-se que dos 67 indicadores aprovados pela avaliação da nomenclatura apenas uma pequena parte (13) possuía disponibilidade dos seus dados na internet e, destes, uma parcela menor ainda, somente oito, estavam aptos para compor o banco de dados segundo os critérios estabelecidos, conforme se observa na Figura 2.

Considerando que não apenas os indicadores, mas também as informações necessárias para seu cômputo devem ser de fácil obtenção, a falta de acessibilidade aos indicadores do PPA, constitui um dos principais problemas a ser enfrentado pelos gestores da política pública no Governo do Estado da Bahia.

Conforme determinação legal é dever dos órgãos e entidades públicas “[...] promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações

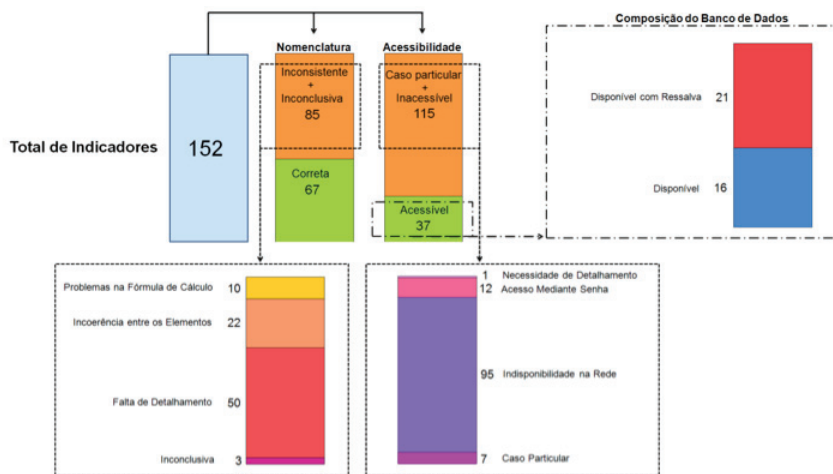
de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”²³. Os indicadores devem ser disponibilizados de forma tempestiva a todos os níveis das instituições públicas e à sociedade, a partir de séries históricas que permitam comparações, e com representação regionalizada de grupos sociodemográficos.²⁴

Considerações finais

A Avaliação Inicial de programas prioritários do Governo do Estado da Bahia teve por objetivo identificar os problemas relacionados com a concepção, o planejamento e a gestão das ações de política pública consubstanciados no PPA 2012-2015 e construir uma linha de base para as próximas avaliações, bem como contribuir, para o seu aperfeiçoamento. Este instrumento também apontou elementos importantes que podem influenciar no desempenho dos programas e, portanto, devem ser observados pelo monitoramento em curso. Por fim, esta Avaliação Inicial propõe uma série de medidas para o aperfeiçoamento do Programa, conforme apresentado no Plano de Melhoria.

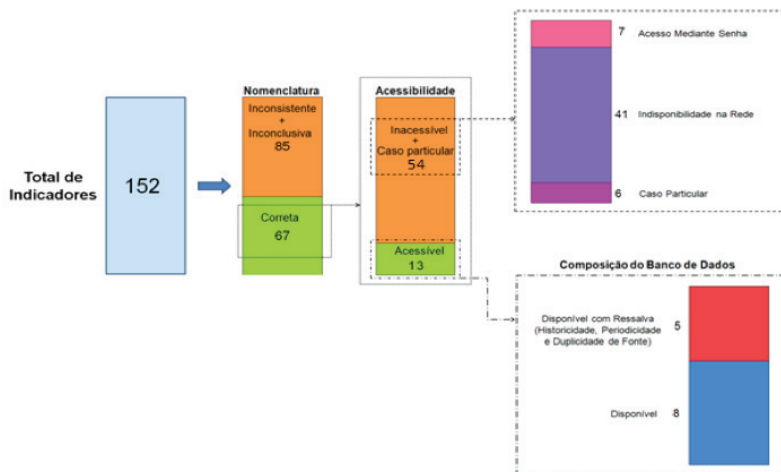
Quanto a Avaliação de Indicadores, este projeto foi realizado a partir dos resultados da Avaliação Inicial, em que constatou-se a baixa capacitação na elaboração de instrumentos de coleta, sistematização, construção de bancos de dados e análise da informação, além das dificuldades de acesso às fontes de dados. Estas fragilidades repercutem sobre os sistemas de levantamento, tratamento e utilização de informações para o acompanhamento das políticas públicas e para mensuração dos resultados da ação governamental.

■ FIGURA 1: SÍNTESE DA AVALIAÇÃO PARCIAL DOS INDICADORES DO PPA 2012-2015



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

■ FIGURA 2: AVALIAÇÃO PARCIAL DOS INDICADORES DO PPA 2012-2015, SEGUNDO OS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

23 BRASILZ (2011).

24 BRASIL (2012).

Os principais problemas relacionados aos sistemas de informações e aos indicadores foram:

1. Falhas na escolha e elaboração do indicador, que vão desde não possuir o mínimo de informações para sua utilização, como fonte de dados e periodicidade, até o ponto de não representar bem o que se pretende;
2. Dificuldade de sistematização da informação, por esta não ser organizada, atualizada e disponibilizada a contento;
3. Descontinuidade dos fluxos e falta de tempestividade das informações;
4. Baixa disponibilidade de fontes de dados/registros administrativos de informações das ações do programa;
5. Dificuldade de diferenciação entre indicadores de processos, produtos, efeitos ou resultados.

Neste sentido a avaliação dos indicadores publicados no PPA 2012-2015 justifica-se na

medida em que possibilitou a verificação da capacidade destes indicadores mensurar a efetividade das políticas públicas do Governo do Estado da Bahia. Estes esforços permitirão a elaboração de um Plano Geral de Melhorias dos Indicadores do PPA 2012-2015, com sugestões que possibilitem a consolidação de um conjunto de indicadores mais eficazes e efetivos para o monitoramento dos Programas de Governo do Estado da Bahia.

Faz-se necessária, ainda, a preparação de uma avaliação de resultados, a ser realizada tão logo se verifiquem duas condições necessárias. A primeira condição refere-se a melhoria da qualidade dos indicadores e da complementação das informações relativas às metas anuais que se pretende alcançar pelo programa. A segunda condição diz respeito à forma como podem ser mais bem encadeados os elementos da matriz programática do programa, inclusive com a revisão de metas, entregas e ações orçamentárias a partir das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

Referências bibliográficas

BAHIA. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. **Manual de Avaliação de Programas de Governo**. Salvador, 2013a.

_____. **Relatórios referentes à Avaliação Inicial** de 20 programas de governo, 20 volumes. Salvador, 2013b.

_____. **Relatório Avaliação de Indicadores do PPA 2012–2015**: Características dos Indicadores. Salvador, 2013c.

_____. Instrução Normativa n. 002, de 20 de novembro de 2012. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 20 nov. 2012.

_____. **Plano Plurianual de Gestão Governamental 2012-2015**. Salvador, 2011.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3. do art. 37 e no § 2. do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição Extra, n. 221, p. 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2012.

FREITAS, M. S. **Sistema Estadual de Planejamento-SEP: Histórico, Funcionamento e o Projeto SEPEGE**. Salvador, Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Superintendência de Orçamento Público, jun. 2013.

HOSKEN, M. J. C. Anexo B – MASP ou Método de Análise e Solução de Problemas. In: **Produzindo e montando sua qualidade**. Disponível em: <<http://www.qualidade.adm.br/>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: Uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. In: **Relatório referente ao PPA 2012-2015 do Governo do estado da Bahia**. Salvador, Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, 2013. (no prelo).

MINAS GERAIS. **Manual da Avaliação Executiva dos Projetos Estruturadores**. Governo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Escritório de Prioridades Estratégicas, 2011a.

_____. **Síntese dos Resultados da Avaliação Executiva de Projetos Estruturadores– 2011**. Governo do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte: Escritório de Prioridades Estratégicas, 2011b.

RUA, M. G. **Metodologia de monitoramento e avaliação de programas de governo**. Apostila elaborada para a capacitação dos técnicos para o Programa de Monitoramento e Avaliação dos Programas de Governo do Estado da Bahia. Salvador, 2011a.

_____. Oficina de Capacitação para Construção do Modelo de Monitoramento e Avaliação do Programa Estadual de Organizações Sociais e dos Contratos de Gestão. In: **Oficinas de Monitoramento**. Salvador, 2011b.

_____. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos**: notas introdutórias. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43e-a4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

Avaliação qualitativa dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social: gestão, organização e implementação dos serviços socioassistenciais

Cecilia Ishikawa Lariú¹

Juliana França Varella²

Marco Antônio Carvalho Natalino³

Saete Da Dalt⁴

1 Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Mestre em Gestão para o Desenvolvimento na London School of Economics.

2 Analista Técnica de Políticas Sociais em exercício no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Mestranda em Antropologia Social pelo Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

3 Coordenador Geral de Resultados e de Impactos em exercício no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

4 Coordenadora do Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (UFF) – DataUFF. Doutora em Avaliação de Política Social.

Resumo

O PRESENTE TRABALHO APRESENTA OS RESULTADOS DO ESTUDO QUALITATIVO SOBRE A GESTÃO, ORGANIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DESENVOLVIDOS NOS CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS), EM ESPECIAL O PAEFI (SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS), O SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL E O SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS. A PESQUISA FOI REALIZADA PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME COM OS TÉCNICOS E USUÁRIOS DO EQUIPAMENTO, COM O OBJETIVO DE FORNECER INFORMAÇÕES QUE POSSAM SUBSIDIAR A GESTÃO DOS SERVIÇOS NO APERFEIÇOAMENTO DA PRESTAÇÃO DESTES. ESTA PESQUISA REVELOU QUE OS CREAS ANALISADOS ESTÃO INSERIDOS EM UM AMBIENTE NO QUAL O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) É UMA REALIDADE CONHECIDA, OS SERVIÇOS DE MANEIRA GERAL SÃO PRESTADOS; NO ENTANTO, HÁ AINDA UMA SÉRIE DE DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS NO QUE SE REFERE À GESTÃO E EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, RECURSOS HUMANOS, CAPACITAÇÃO DOS PROFISSIONAIS, ENCAMINHAMENTOS DOS USUÁRIOS, ARTICULAÇÃO COM A REDE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Abstract

THIS PAPER PRESENTS THE RESULTS OF A QUALITATIVE STUDY ON THE MANAGEMENT, ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF SOCIAL ASSISTANCE SERVICES DEVELOPED IN SPECIALIZED REFERENCE CENTERS FOR SOCIAL ASSISTANCE (CREAS), ESPECIALLY PAEFI (PROTECTIVE SERVICES AND SPECIALIZED CARE TO FAMILIES AND INDIVIDUALS), SPECIALIZED SERVICE APPROACH IN SOCIAL SERVICE (ABORDAGEM SOCIAL) AND SOCIAL PROTECTION OF TEENS IN SOCIO-EDUCATIONAL MEASURES (MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS). THE SURVEY WAS CONDUCTED BY THE MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT AND FIGHT AGAINST HUNGER WITH THE TECHNICIANS AND USERS OF THE SERVICES, WITH THE GOAL OF PROVIDING INFORMATION THAT CAN SUPPORT THE MANAGEMENT OF SERVICES DELIVERY. THE SURVEY REVEALED THAT CREAS ANALYZED ARE PLACED IN AN ENVIRONMENT IN WHICH THE UNIFIED SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM (SUAS) IS A KNOWN REALITY, THE SERVICES GENERALLY ARE PROVIDED; HOWEVER, THERE ARE STILL A NUMBER OF CHALLENGES TO BE ADDRESSED WITH REGARD TO THE MANAGEMENT AND DELIVERY OF SERVICES, HUMAN RESOURCES, TRAINING OF PROFESSIONALS, NETWORK WITH OTHER SOCIAL ASSISTANCE SERVICES AND OTHER PUBLIC POLICIES.

PALAVRAS-CHAVE:

gestão; assistência social; proteção social especial; CREAS; Paefi; abordagem social; medidas socioeducativas.

Introdução

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelece que a assistência social constitui-se como política não contributiva de seguridade social, realizada mediante um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, tendo como objetivos a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. Tal lei também tem por princípio a universalização dos direitos sociais, garantindo o acesso do usuário da assistência às políticas públicas, respeitando sua dignidade e autonomia, divulgando amplamente os benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais ofertados pelo poder público e os critérios para sua concessão.

No que se refere à proteção social, primeiro objetivo da política de assistência, visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, com especial atenção à família e a grupos com vulnerabilidades específicas, tais como crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. A depender da situação de risco pessoal ou social – por exemplo, rompimento dos vínculos familiares, abuso sexual, violência física ou psicológica – se caracterizam como situações de violações de direitos que requerem ações especiais de proteção social, com caráter protetivo.

Em um contexto de reordenamento da oferta de serviços sociassistenciais pelo poder público, foi aprovada a Lei n. 12.435/2011, que altera a LOAS, legislando sobre os conceitos de proteção social básica e especial e definindo os

equipamentos públicos aptos a ofertar serviços socioassistenciais. A proteção social especial é formada pelo conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos no enfrentamento das situações de violação de direitos. Tal proteção se subdivide em proteção social de média complexidade – abrangendo ações de apoio sociofamiliar, abordagem de rua, medidas socioeducativas sem privação de liberdade, serviços de reabilitação para pessoas com deficiência e cuidados em domicílio – e proteção social de alta complexidade, que abarca ações de proteção integral para famílias e indivíduos em situação de abandono e que necessitam de acolhimento com acesso à moradia, alimentação etc.

No âmbito deste reordenamento, estabeleceu-se um equipamento público de referência para os serviços de proteção social de média complexidade. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é a unidade pública destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. Estes centros, instituídos no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), articulam, coordenam e ofertam serviços, programas, projetos e bene-

fícios da assistência social, além de possuírem interface com as demais políticas públicas. Suas instalações devem ser compatíveis com os serviços nele ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência.

O principal serviço ofertado no âmbito do CREAS é o Paefi (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos), que consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos. Outro serviço ofertado pelos CREAS e analisado pela pesquisa é o Serviço Especializado em Abordagem Social, que tem como finalidade assegurar o trabalho social de abordagem, buscando ativamente a identificação, nos territórios, da incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Por fim, a pesquisa avaliou a implementação

do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade no âmbito dos CREAS. Este serviço tem possui o objetivo de prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente.

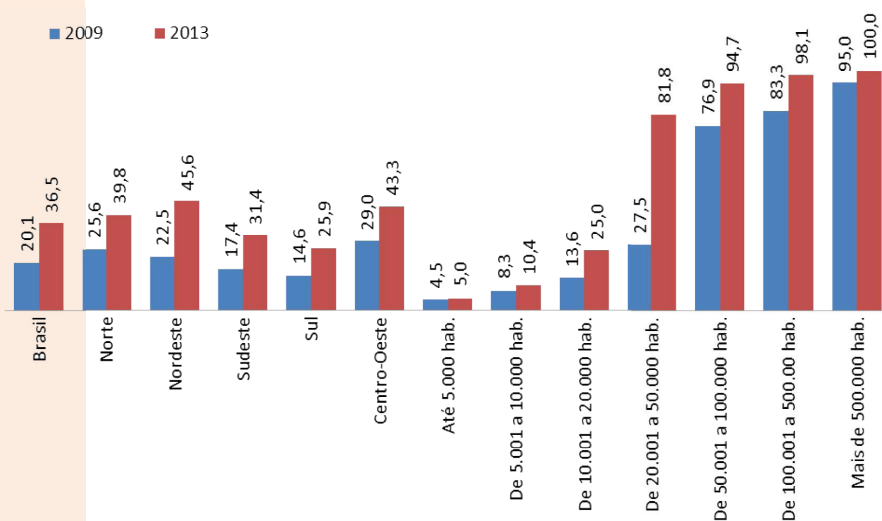
Em 2009, havia 1.239 CREAS no território nacional⁵. Após amplo processo de expansão dos serviços socioassistenciais, induzida pelo MDS em 2010, observou-se que, em 2013, havia 2.229 CREAS em 2.032 municípios⁶. Este ganho de escala veio acompanhado de uma virtual universalização do equipamento em municípios de mais de 100 mil habitantes e de um expressivo aumento no número de municípios de menor porte com este equipamento público, como demonstra o Gráfico 1.

Assim, é possível afirmar que a progressiva institucionalização do SUAS que se observou no último decênio foi acompanhada de vigorosa expansão dos equipamentos

5 IBGE, 2009.

6 IBGE, 2013.

■ FIGURA 1: SÍNTESE DA AVALIAÇÃO PARCIAL DOS INDICADORES DO PPA 2012-2015



Fonte: IBGE, 2014

públicos e dos serviços socioassistenciais de proteção social especial de média complexidade. Esta expansão indicou, por sua vez, a pertinência da realização de uma pesquisa que possibilite melhor avaliar o processo de realização deste reordenamento e expansão, aprofundando o conhecimento gerado por dados quantitativos censitários, elaborados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), bem como pelo Censo SUAS, mediante um estudo empírico in loco que permitisse uma avaliação qualitativa das práticas e percepções dos diversos agentes sociais – gestão municipal, equipe dos CREAS, usuários dos serviços e rede socioassistencial – envolvidos no fazer cotidiano destes equipamentos da assistência social.

Dessa forma, o presente artigo conta, para além desta introdução, com outras duas seções: a primeira apresenta os objetivos e a

metodologia da pesquisa avaliativa realizada, enfatizando seu papel de auxílio ao aprimoramento da política pública, e a segunda mostra os resultados da pesquisa em si. Optou-se por dar maior foco às questões gerais de gestão do CREAS que permeiam os serviços ofertados, entretanto, sem deixar de apontar questões específicas de cada serviço no que se refere à execução bem como às percepções dos usuários.

Metodologia

Os objetivos específicos da pesquisa foram identificar e analisar:

- Estrutura administrativa municipal;
- Organização e gestão dos serviços do CREAS;
- Relação entre o CREAS (serviços oferta-

- dos) e o órgão gestor municipal da política de assistência social;
 - Provisões (estrutura física, recursos materiais e socioeducativos);
 - Recursos Humanos disponíveis para os serviços;
 - Metodologias utilizadas nos atendimentos e acompanhamentos realizados (Paefi, Abordagem Social e MSE);
 - Perfil das famílias e indivíduos atendidos e acompanhados;
 - Principais dificuldades e potencialidades relacionadas à implementação dos serviços;
 - Percepção dos técnicos e usuários sobre serviços prestados e acerca das aquisições dos usuários a partir das ações desenvolvidas nos serviços;
 - Relação dos CREAS com outros atores (rede socioassistencial, órgãos de defesa de direitos e responsabilização, órgãos das demais políticas setoriais);
 - Implantação efetiva dos serviços ofertados nos CREAS a partir das normatizações existentes.
- Para alcançar os objetivos esperados, realizou-se uma pesquisa qualitativa baseada em análise de ambiência e coleta de dados com os atores-chave responsáveis pela organização e oferta dos serviços nas

■ QUADRO 1: REFERÊNCIA DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS E EFETIVAMENTE ESTUDADOS

GRANDE REGIÃO	PORTE POPULACIONAL COM MAIOR MÉDIA DE CASOS ATENDIDOS NO PAEFI PELAS UNIDADES EM 2010	MUNICÍPIOS ESTUDADOS	N. DE CREAS	N. DE CASOS ATENDIDOS NO PAEFI	MUNICÍPIOS COM SERVIÇO SENTINELA ANTES DA EXPANSÃO DE 2005
NORTE	Médio	Tabatinga – AM	1	1.170	Sim
	Pequeno Porte I	Pacaraima – RR	1	1.327	Sim
NORDESTE	Médio	Santa Cruz do Capibaribe – PE	2	3.744	Sim
	Metrópole	Fortaleza – CE	2	4.952	Sim
SUDESTE	Grande	Itaquaquecetuba – SP	1	1.435	Não
	Metrópole	Rio de Janeiro – RJ	9	11.584	Sim
SUL	Pequeno Porte I	Nova Tebas – PR	1	1.076	Não
	Metrópole	Curitiba – PR	10	11.691	Sim
CENTRO-OESTE	Pequeno Porte II	Paranaíba – MS	1	1.268	Não
	Grande	Cuiabá – MT	1	2.968	Não

Fonte: DataUFF/fevereiro de 2014

unidades do CREAS e aos usuários desses serviços, utilizando-se da realização de entrevistas em profundidade e de grupos focais.

A amostra foi selecionada com objetivo de contemplar todas as regiões e portes municipais. Garantida a diversidade regional e de porte, a seleção obedeceu aos seguintes

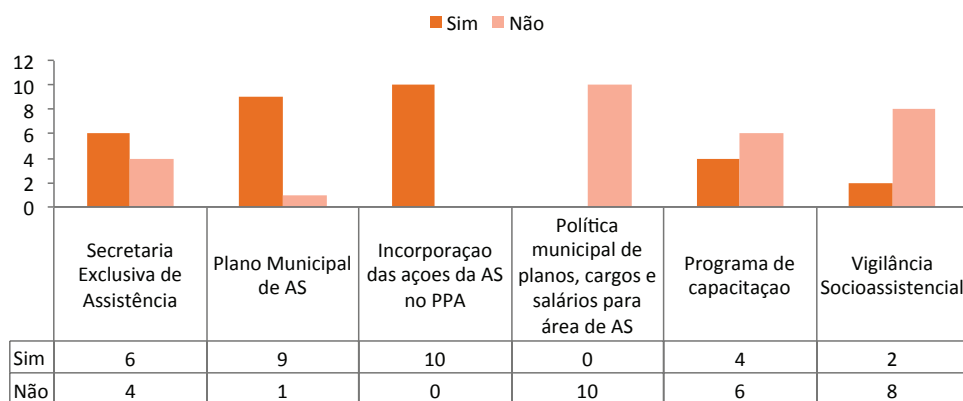
critérios: média dos casos (indivíduos e famílias) assistidos pelo Paefi em 2010; execução dos três serviços (Paefi, MSE e SEAS); tempo de implantação do equipamento, buscando contemplar municípios que implantaram o Programa Sentinela até 2005 e os que implantaram o CREAS após esse período. Destes critérios resultou a seleção de 10 municípios, conforme Quadro 1.

■ QUADRO 2: QUADRO SÍNTESE – NÚMERO DE ENTREVISTAS E GRUPOS FOCAIS POR MUNICÍPIO

ENTREVISTADO	TABA- TINGA - AM	PACA- RAIMA - RR	SANTA CRUZ DO CA- PIBARIBE - PE	FORTA- LEZA - CE	ITAQUA- QUECE- TUBA - SP	RIO DE JANEI- RO - RJ	NOVA TEBAS - PR	CURITI- BA - PR	PARA- NAÍBA - MS	CUIABÁ - MT
Responsável Municipal pela Proteção Social Especial	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Coordenador do CREAS	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1
Assistente Social	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Psicólogo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Advogado	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1
Profissional responsável pela abordagem social	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Profissional responsável por LA e PSC	1	1	0	2	1	1	1	1	0	1
Usuários Paefi e abordagem social (em grupo focal)	8	10	6	5	9	9	11	7	7	0
Usuários LA e PSC	2	3	3	6	5	5	3	5	2	5

Fonte: DataUFF/fevereiro de 2014

■ GRÁFICO 2: SÍNTESE ESTRUTURA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS



Fonte: IBGE, 2014

A pesquisa de campo foi executada entre os meses de agosto e outubro de 2013. Foram realizadas, em todos os 10 municípios, entrevistas em profundidade com gestores, coordenadores e técnicos das unidades que buscaram mapear a situação atual dos CREAS no que se refere à organização, gestão, implementação dos serviços ofertados e relações existentes com a Rede Socioassistencial e as Políticas Setoriais. Também foram realizadas entrevistas individuais com jovens em cumprimento de MSE e Grupos Focais formados por usuários do Paefi e/ou Abordagem Social escolhidos aleatoriamente a partir dos registros de atendimento, totalizando 62 profissionais e 111 usuários entrevistados. Devido à diversidade de situações observadas em

campo, o número de entrevistas por município sofreu pequena variação, conforme resumido no Quadro 2 ao lado.

Complementarmente, foram realizadas 40 horas de análise de ambiência em cada um dos equipamentos que compõem a amostra. Por meio desta técnica foram elaborados “diários de campo” com as impressões obtidas por meio de conversa ou observações sobre o dia a dia da execução dos serviços. Para garantir maior objetividade, as entrevistas e a ambiência obedeceram a roteiros predefinidos, construídos conjuntamente pela DataUFF e as equipes da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

2. Sistematização de resultados

ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS

Em termos institucionais, os CREAS analisados estão inseridos em um ambiente similar à situação observada no território nacional como um todo, no qual o SUAS é uma realidade conhecida; no entanto, os avanços propostos em seu bojo ainda não foram satisfatoriamente incorporados. Em consonância com o incipiente cenário observado no Censo SUAS (2013) no que diz respeito à área de Gestão do Trabalho (apenas 31,1% de formalização por meio de subdivisão administrativa), praticamente não há, nos municípios investigados, uma política municipal de planos, cargos e salários e um programa de capacitação para área de Assistência Social – temas regulamentados pela NOB-SUAS-RH –, como sintetizado no Gráfico acima:

Seis dos dez municípios investigados possuem uma pasta exclusiva da Assistência Social, dado um pouco abaixo da média nacional de 79% observada no Censo SUAS (2013). Nove municípios possuem Plano Municipal de Assistência Social, e todos incorporam ações da Assistência Social em seu Plano Plurianual. Constata-se, portanto, que tais secretarias respondem às exigências básicas da Política Nacional de Assistência Social. Entretanto, as três variáveis seguintes indicam que estas Secretarias não apresentam avanços significativos nos elementos incorporados a esta política nos últimos anos

(Plano de carreira, Capacitação⁷ e Vigilância Socioassistencial).

Embora nove dos dez municípios pesquisados indicassem a existência do Plano Municipal de Assistência Social, foi verificado que para alguns municípios não há acompanhamento e nem uma periodicidade para a sua realização. Não há, via de regra, produção e sistematização de informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos, de maneira a propiciar uma atuação proativa ou mesmo preventiva dos serviços. Nos municípios de pequeno e médio porte identifica-se, na verdade, certo desconhecimento acerca da área de vigilância social.

Com efeito, o entendimento da vigilância e o seu desenvolvimento foi verificado basicamente nas metrópoles, enquanto nos municípios de menor porte o tema apresentou-se de forma bastante embrionária, quando não inexistente. Há o registro das informações acerca da vulnerabilidade e dos riscos dos indivíduos de maneira informal, não sistematizada, a partir dos próprios atendimentos que chegam ao equipamento, com base nos quais os técnicos vão concluindo em qual região há maior incidência de determinadas situações de risco. Essa prática configura uma gestão que se baseia na síntese pela experiência. Não foi observada análise estratégica e proativa, que contribuiria para a vigilância dos padrões e serviços, indicando as necessidades de proteção da população e as características

e distribuição da rede de proteção social instalada para a oferta de serviços. Considerando a vigilância como uma área de gestão da informação dedicada a apoiar as atividades de planejamento, supervisão e execução dos serviços socioassistenciais, a elaboração do planejamento da assistência social no município, por sua vez, vê-se prejudicada por esta carência diagnóstica. É importante notar que devido à natureza das violações de direito que os CREAS atendem, a exemplo dos casos de violência intrafamiliar e comunitária, imagina-se que algumas situações não cheguem aos equipamentos de forma espontânea, de modo que a vigilância socioassistencial se constitui como estratégia fundamental para que se conheça a demanda real de uma localidade. Portanto, a não realização da vigilância, ligada à falta de conhecimento dos profissionais dos equipamentos, bem como à sobrecarga de trabalho, que os faz se voltarem para as demandas mais urgentes que surgem cotidianamente, pode prejudicar muito a quantificação e qualificação da demanda existente pelos serviços que o CREAS desenvolve e, logo, prejudicar o processo de planejamento das ações, levando a demonstrações equivocadas acerca da cobertura e da qualidade dos serviços ofertados.

Nesse sentido, faz-se necessário fazer a distinção entre o planejamento mais geral, estratégico da política de assistência social municipal, que leva em consideração um diagnóstico socioterritorial e os insumos da vigilância realizada no território, e o planejamento mais cotidiano dos profissionais que se organizam de maneira a atender a demanda no equipamento. Fica claro que o entendimento do planejamento é certamente influenciado pelo lócus de atuação do profissional. Quando indagados, normalmente os coordenadores da PSE entenderam o planejamento como mais amplo, estratégico, enquanto os coordenadores do CREAS e principalmente os técnicos tratam o planejamento como um plano de ação para atendimento no curto prazo das demandas do equipamento, o qual nem sempre se revela de forma proativa.

Ainda, o que se verifica é que o Coordenador da Proteção Social Especial e/ou o Coordenador do CREAS nos municípios, pelo fato de possuírem maior contato com o órgão gestor da Assistência Social, conhecem o diagnóstico socioterritorial ou o planejamento da política, quando existentes, ao passo que, à medida que nos distanciamos dos cargos de coordenação e nos aproximamos mais dos

7 A variável “existência de programa de capacitação” foi interpretada de forma bastante flexível pelos/as entrevistados e, portanto, pode significar tanto a existência de uma subárea específica de formação de profissional quanto uma decisão institucional de se apoiar os processos de capacitação, facilitando a participação de seus técnicos em eventos realizados pelo Governo do estado ou outros atores.

profissionais, técnicos dos equipamentos, esse conhecimento se perde, configurando uma situação de assimetria de informação. Na maioria das vezes, os técnicos do CREAS não participam do planejamento mais amplo da Assistência Social, sendo envolvidos apenas no planejamento mais cotidiano da atuação no equipamento.

Relatos significativos apontam que a falta de planejamento correlaciona-se à sobrecarga das equipes, ao descompasso entre o Plano Plurianual 2009-2013, elaborado pela gestão anterior, e as prioridades da nova gestão municipal. A percepção generalizada entre os entrevistados indica que a demanda é grande e que os equipamentos são em pouca quantidade. Entretanto, dado que tal percepção está baseada na experiência cotidiana e não contempla uma avaliação de demanda baseada em indicadores mais sólidos, não se pode depreender estimativas do número de equipamentos e profissionais necessários para atender à demanda no território por serviços de proteção social especial de média complexidade, resultando num enfraquecimento técnico dos pleitos orçamentários da área de assistência social.

RELAÇÕES ENTRE CREAS E ÓRGÃO GESTOR

É rara a existência de uma relação de proximidade entre o órgão gestor e o CREAS. Há o consenso em todos os municípios investigados quanto ao insuficiente suporte técnico e de materiais recebido. Um depoimento significativo aponta a falta de acompanhamento,

monitoramento e apoio para ajudar a decidir encaminhamentos.

Foi citado por uma profissional do CREAS que apenas a lei é o que há de suporte técnico, que não há discussão e, em suas palavras, “apropriação desses instrumentais”. Nenhum dos entrevistados mencionou algum processo de monitoramento ou supervisão que seja realizado pelo órgão gestor que sirva de apoio ou suporte à execução dos serviços. Na maioria dos casos, a relação entre o CREAS e o órgão gestor municipal da assistência social é formal, obedecendo às hierarquias e mediada pelo coordenador do equipamento, com pouca ou nenhuma participação da equipe técnica. Falta também reuniões regulares entre o órgão gestor e a equipe do CREAS. Os profissionais que atuam diretamente com as MSE são os que mais claramente se queixam desta falta de apoio institucional e técnico por parte do órgão gestor, agravando-se, assim, a situação de dependência para com os órgãos do Judiciário.

O porte do município pode ser considerado um dos elementos que influencia no padrão de relação – mas não como elemento determinante. Isto porque em municípios menores, a própria estrutura aproxima gestores e técnicos. Entretanto, esta proximidade não garante eficácia e eficiência do trabalho, ou mesmo a satisfação das equipes. O que aparece nos discursos como fundamental é que o órgão gestor ofereça acompanhamento técnico, recursos materiais necessários e, sobretudo, retaguarda institucional nas articulações e para decisões necessárias na garantia dos direitos socioassistenciais dos/as usuários/as.

GESTÃO DOS CREAS

Os CREAS analisados se caracterizam por certa debilidade nos processos de planejamento, monitoramento, avaliação e sistematização da execução realizada. A avaliação, tal qual o planejamento, caracteriza-se como um processo caseiro, informal e pontual.

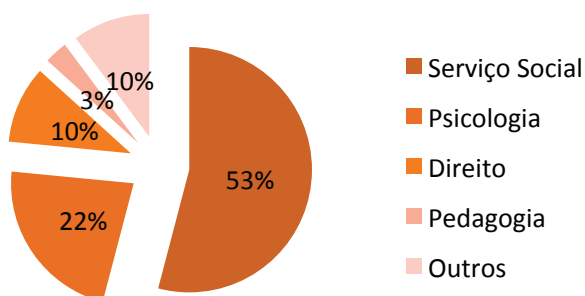
Há um organizado sistema de registro de casos e atividades em todas as cidades visitadas – independente do instrumento que se utilize. Contudo, embora todos reconheçam a importância de se contar com instrumentos completos e digam que os dados auxiliam no planejamento das ações, não se verificou em nenhum município o tratamento desses dados e, conseqüentemente, produção de informação. Com efeito, não foi identificada qualquer prática que possa ser classificada como um esforço de monitoramento, mesmo quando se verifica o desempenho com relação aos resultados previstos, comparando e analisando as tendências ao longo do tempo.

O cenário aponta dificuldades comuns aos serviços como os realizados pelos CREAS: com altas demandas de risco e vulnerabilidades, parece ser difícil encontrar momentos para “parar” a execução. As “urgências” do dia a dia tendem a ocupar todo o tempo de trabalho e momentos para planejar, monitorar

e avaliar são entendidos, muitas vezes, como tarefas burocráticas concorrentes à execução dos serviços, sendo que esta não pode esperar. Conclui-se que, nos municípios pesquisados, em especial nos de menor porte, a gestão do CREAS está centrada no atendimento urgente das demandas, e que o planejamento é voltado principalmente para o curto prazo, de maneira a organizar a atuação dos profissionais frente à demanda do equipamento. Não há, de maneira geral, uma reflexão estratégica a partir de um diagnóstico socioterritorial e das ações de vigilância, que norteiem a atuação no médio e longo prazos.

A esse respeito, observou-se também que o princípio da divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, consubstanciado na Lei Orgânica da Assistência Social (e do qual a identificação por placa do CREAS, citada na seção seguinte, pode ser considerada um indicador mínimo) não é uma prioridade. O trabalho cotidiano dos CREAS se mostrou marcado pelo atendimento de muitas situações complexas e urgentes para as quais o corpo técnico disponível busca responder dentro da sua capacidade, dando insuficiente atenção para atividades relacionadas à divulgação do serviço, ao acolhimento e ao estudo mais sistemático das situações presentes no território coberto pelo equipamento.

■ GRÁFICO 3: PROFISSIONAIS PESQUISADOS: FORMAÇÃO UNIVERSITÁRIA



Fonte: IBGE, 2014

Pela própria natureza das situações atendidas nos CREAS, que envolvem pessoas fragilizadas por situações de violência, abuso e exploração, amiúde perpetradas por familiares, é imprescindível que seja dado maior ênfase a que o espaço do CREAS, desde a sua ambiência física até a forma de atendimento por seus profissionais, caracterize-se como acolhedor, capaz de ouvir com sensibilidade e privacidade àqueles que o procuram espontaneamente.

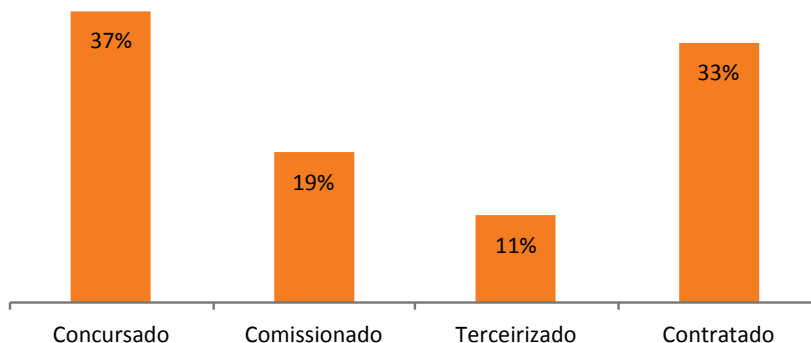
Além disso, torna-se necessário que o espaço seja melhor publicizado, de forma que a comunidade em sua área de atuação tome conhecimento do seu papel. Neste tocante, o equipamento CREAS é bastante distinto dos CRAS, cujo conhecimento é maior entre a população por conta de sua maior penetração territorial e dos serviços e programas de grande visibilidade aos quais ele dá acesso (a exemplo do Programa Bolsa Família). Também é importante perceber que, neste quesito, a assistência social distancia-se de outras políticas sociais como as de saúde, uma vez que não há falta de conhecimento por parte da

população de que – independentemente da nomeação dada – os problemas de saúde de média complexidade são atendidos em hospitais, policlínicas e ambulatórios⁸.

ESTRUTURA FÍSICA

Os dados acerca das provisões dos CREAS foram captados, sobretudo, dos relatos de ambiência e de discursos dos profissionais, que estavam interessados em relatar o que faltava. Praticamente todos os equipamentos necessitam de ajustes para se adequar ao exigido pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais no que se refere, sobretudo, às normas de acessibilidade conforme ABNT, aos recursos materiais e aos materiais socioeducativos. Grande parte dos CREAS visitados possui placa de sinalização na entrada. Por outro lado, como apontado anteriormente, na maioria dos casos a recepção dos equipamentos é inadequada às necessidades da política pensada para o CREAS, tendendo estes ambientes a não garantirem a privacidade e a não serem acolhedores.

■ GRÁFICO 4: PROFISSIONAIS CREAS: VÍNCULO EMPREGATÍCIO



Fonte: IBGE, 2014

Na maior parte dos casos, faltavam banheiros em boas condições estruturais e de limpeza para uso dos beneficiários, bem como bebedouro higiênico com copos. O número de salas de atendimento é por vezes insuficiente e suas condições, precárias (a exemplo salas separadas apenas por divisórias), afetando principalmente a possibilidade de sigilo e privacidade nos atendimentos. A reclamação dos usuários, no entanto, não apontou para a falta de privacidade⁸, centrando-se na localização dos equipamentos e dificuldades

de deslocamento. Em alguns casos, o CREAS divide seu espaço com o Conselho Tutelar, o que, por um lado facilita o trabalho e as articulações, e por outro confunde o usuário quanto às funções de cada órgão. Na maioria dos equipamentos há falta de material informático, como computadores e internet, bem como materiais socioeducativos. Ainda, os carros disponíveis são insuficientes para a demanda, seja pelo compartilhamento com outro serviço municipal, seja pela existência de limite de quilometragem mensal.

8 Por certo, isso não pode ser dito dos Centros de Atenção Psicossocial (Caps), que enfrentam dificuldade similar. Mas, de forma geral, a situação na saúde é inversa, sendo o esforço maior voltado à divulgação dos equipamentos e programas da saúde básica como forma de desafogar o sistema hospitalar-ambulatorial de problemas menos complexos.

9 Há que se ter em conta aqui um possível viés de seleção. Os usuários mais dispostos a participarem dos grupos focais e entrevistas podem ser exatamente os que menos valorizam a questão da privacidade. Os casos e usuários mais sensíveis à questão da privacidade podem ter preferido não participar da pesquisa, ou mesmo se afastado do serviço socioassistencial por este motivo.

RECURSOS HUMANOS E DEMANDAS DE CAPACITAÇÃO

Os CREAS pesquisados contam com quadros formados majoritariamente por mulheres (83%) e altamente qualificados: todas as pessoas entrevistadas tinham curso superior, que destas, 50% tinham curso de pós-graduação. Com respeito ao vínculo empregatício no Gráfico 3, o quadro do CREAS é formado primeiramente por concursados (37%), seguido por contratados (33%), comissionados (19%) e terceirizados (11%). Somando-se os valores das categorias que se caracterizam pela “instabilidade” de vínculo (contratados, terceirizados e comissionados), obtém o total de 63%, isto é, mais da metade dos profissionais investigados que atualmente trabalham nos CREAS. Cabe ressaltar que a alta rotatividade dos profissionais do CREAS, problema frequentemente citado nas entrevistas e correlacionado com a fragilidade dos vínculos trabalhistas, prejudica o processo de capacitação – outro ponto problemático, que será abordado a seguir.

Considerando o nível de escolaridade e o número de profissionais existentes em cada CREAS, constata-se que os CREAS visitados respondem bem ao perfil exigido pela NOB-SUAS-RH. Não obstante, observa-se em campo, principalmente em municípios de pequeno porte, a dificuldade em que o CREAS conte com profissionais de direito e com profissional específico para a Proteção Social Especial (PSE), o que gera acúmulo das funções para o coordenador do equipamento (como já apontado, diversos relatos ressaltam o fato de o número de profissionais do equipamento não

ser suficiente para suprir a demanda). Além disso, estes profissionais muitas vezes não tinham clareza sobre o papel desempenhado por cada um, vocalizando a necessidade de uma orientação a esse respeito. Ademais, nem sempre a formação acadêmica dos profissionais garante o bom atendimento, uma vez que a formação universitária não os prepara para enfrentar a realidade que se apresenta no CREAS e que, frequentemente, encontra-se defasada frente às novas concepções e normativas da assistência social, cabendo um processo de capacitação para que os serviços tipificados sejam ofertados em conformidade com o ordenamento vigente.

Em suma, há carência de capacitação aos técnicos do CREAS. As demandas por capacitação vocalizadas por eles giram em torno de diversos temas, entre os quais se destacam a política de assistência social e o papel do CREAS no âmbito do SUAS; o papel de cada profissional no âmbito do CREAS; as temáticas específicas enfrentadas pelos profissionais no seu trabalho diário, tais como drogadição e exploração sexual; formas de abordagem para públicos específicos (mulheres, crianças e adolescentes, idosos etc.); os sistemas de garantia de direitos; e aspectos normativos, administrativos e de planejamento. Citou-se ainda a necessidade de capacitação de outras equipes que trabalham com a assistência social, como saúde e educação. Capacitações mais contínuas para atualização constante acerca das políticas foram demandadas, além de sugerir uma apresentação de casos para exemplificar durante as capacitações, haja vista a dificuldade de aplicar estas aos casos que vivenciam no dia a dia do CREAS.

ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

1. CREAS em que existe a divisão de equipes por serviço: Paefi, MSE e Abordagem Social;
2. CREAS no qual a equipe das MSE é independente dos demais profissionais que realizam os serviços Paefi e Abordagem Social;
3. CREAS em que a equipe realiza todos os três serviços.

Esta divisão é influenciada pelo porte do município e o tamanho da equipe, mas há também outros elementos que o explicam. No geral, em municípios pequenos, que contam com equipes reduzidas, não há registro de distribuição dos profissionais por serviços. Por outro lado, uma metrópole, por exemplo, optou por não dividir a equipe em programas com o intuito de não fragmentá-la. Em termos numéricos, temos que três casos pertencem ao primeiro grupo (equipes por programa), um caso ao segundo (MSE independente) e cinco casos ao terceiro, com uma mesma equipe respondendo por todos os programas. Um caso apresenta uma situação de mais difícil classificação, pois, apesar do serviço de MSE ter independência e contar com um coordenador específico, é executado pelas técnicas do CREAS.

PAEFI

Em todos os municípios, a demanda do Paefi é formada, sobretudo, por violações dos Direitos da Criança e Adolescente e do Idoso, citadas pelos técnicos entrevistados como: “abandono e negligência ao idoso”, “negligência e aban-

dono de incapaz”, “violência e negligência contra criança e adolescente”, “maus tratos” etc. E, em menor grau, por conflitos familiares em decorrência do uso de álcool e drogas por algum de seus membros. Esta demanda chega, na maioria dos casos, mediante encaminhamentos realizados pelo Conselho Tutelar, Ministério Público, Defensoria Pública, Delegacias, Juizados ou canais de denúncia, tais como o disque 100. Também foram mencionados encaminhamentos realizados pelos CRAS, Conselhos e secretarias setoriais, principalmente de saúde, e por demanda espontânea. A busca ativa não foi mencionada como meio usual de recebimento da demanda.

O fluxo usual de trabalho no Paefi se divide nas seguintes etapas, com variações a depender do equipamento:

- acolhida e escuta, a partir das quais se verifica quais serão os tipos de atendimento realizados e por quais profissionais;
- atendimento (individual ou em grupo);
- visitas domiciliares para acompanhamento ou para verificação de denúncias;
- encaminhamento para outros serviços da rede socioassistencial, em especial para o CRAS, para o sistema de garantia de direitos (Conselho Tutelar, Juizado da Infância e da Juventude, Juizado da Mulher, Promotoria do Idoso e da Pessoa com Deficiência) ou de outras políticas setoriais (principalmente saúde, educação e habitação);
- elaboração de relatórios.

■ QUADRO 3: SÍNTESE DE ATIVIDADES PAEFI

QUADRO SÍNTESE PAEFI	
TRABALHO SOCIAL	SITUAÇÃO OBSERVADA NOS 10 CASOS
Estudo social	Realizado em todos os casos
Busca ativa	Realizado em aproximadamente 50% dos casos, mas, sobretudo, para verificação de denúncia
Visitas domiciliares	Realizadas em todos os casos
Atendimento psicossocial familiar	Realizado em todos os casos
Atendimento psicossocial individual	Realizado em todos os casos
Orientação jurídica	Apenas 6 municípios contam com profissional do direito, portanto, não realizada em 4 casos
Acesso à documentação pessoal	Realizado em todos os casos
Atividades em grupo	Apenas 3 municípios contam com atividades coletivas específicas para o Paefi e nem sempre estão adequadas aos seus objetivos.
Referência e Contrarreferência para Rede	7 casos confirmaram a realização sistemática de referência e contrarreferência. Poucos/as usuários/as confirmaram terem sido encaminhados para CRAS
Encaminhamentos para políticas setoriais	Considerando as informações dadas pelos profissionais, todos os casos realizam encaminhamentos. Entretanto, poucos/as usuários/as afirmaram terem sido encaminhados

Fonte: DataUFF/ fevereiro de 2014

Os registros são realizados por meio de ficha de acolhimento, ficha de acompanhamento e relatórios, normalmente mantidos em arquivos físicos. Apesar da precariedade existente em alguns equipamentos, é frequente a cooperação entre a equipe, tanto para análise dos casos, como para compartilhamento de informações, divisão de trabalho e planejamento para atendimento dos casos. Os encaminhamentos são realizados, mas há pouca menção ao seu acompanhamento. Em muitas situações, os profissionais dos serviços se organizam por dia, por exemplo: dia para atendimento, dia para visita domiciliar e dia para elaboração de relatórios. As atividades para cada um desses dias preenche todo o tempo disponível de maneira que não há um

momento para acompanhar os atendimentos e encaminhamentos já realizados. O acompanhamento se dá normalmente no próximo atendimento agendado, quando, muitas vezes, o profissional é surpreendido com a informação de que o usuário não teve o devido atendimento na instituição para a qual foi encaminhado. Nesse caso, o tempo decorrido prejudica o atendimento eficaz do usuário.

O fluxo para saída do usuário do serviço se verifica quando há superação da violação do direito, constatado pelos profissionais envolvidos no acompanhamento do caso, ou quando não há comparecimento ao atendimento, o que leva os profissionais a realizarem uma visita domiciliar para verificar a razão do não

■ QUADRO 4: SÍNTESE ABORDAGEM SOCIAL

QUADRO SÍNTESE PAEFI	
TRABALHO SOCIAL	SITUAÇÃO OBSERVADA NOS 10 CASOS
Trabalho social	Situação observada nos 10 casos
Estudo social do território	Informal
Abordagem e Busca ativa - pessoas em situação de rua	Realizados de forma sistemática 4 casos; 6 apenas de forma esporádica, por denúncia
Abordagem e Busca ativa - trabalho infantil	Esporádica ou por denúncia em todos os casos
Abordagem e Busca ativa - exploração sexual comercial	Esporádica e ou por denúncia em todos os casos
Trabalho conjunto/definido com Centro Pop quando exista tal equipamento	Existe fluxo entre dois serviços em todos os casos em que se têm Centro Pop. Entretanto, não apareceu nos discursos como um parceiro forte
Encaminhamentos ao Paefi	Realizados em todos os casos
Encaminhamentos às políticas setoriais	Realizados em todos os casos, sobretudo, para saúde
Encaminhamentos para sistema de justiça	Realizados em todos os casos quando necessário
Encaminhamentos aos serviços de acolhimento institucional/ república/família acolhedora	Apenas 5 casos contam com serviço de acolhimento institucional no município

Fonte: DataUFF/ fevereiro de 2014

comparecimento. Caso haja reincidência ou não comparecimento, normalmente o profissional encaminha o caso ao sistema de garantia de direitos, para providências cabíveis.

O Quadro a seguir sintetiza as estratégias e ferramentas utilizadas pelos CREAS pesquisados na execução do Paefi:

Conforme o quadro apresentado, o Paefi está relativamente adequado às exigências da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Entretanto, na análise dos casos identificou-se alguns desafios tais como: a falta de profissionais de direito; a padronização e consensuamento do fluxo de atendimentos

com a Rede Socioassistencial e demais parceiros; a avaliação das estratégias de execução do serviço com melhor cotejamento do perfil de seus usuários em potencial e suas necessidades; e o melhor acompanhamento dos encaminhamentos realizados.

ABORDAGEM SOCIAL (SEAS)

Este serviço não era ofertado regularmente por todos os CREAS visitados. Nas cidades menores, além de esporádico, o SEAS não tem um público definido, dirigindo-se ao mesmo grupo atendido pelo Paefi e se desenvolvendo mais a partir de verificação de denúncia que por busca ativa, seja pelo número limi-

tado da equipe técnica, pela falta de veículo ou mesmo pela concepção que se tem do serviço.

Nos municípios maiores, o serviço atua em paralelo, às vezes complementarmente, aos Centros Pop existentes – realidade que alterou a forma de atuação dos CREAS e não pôde ser mais bem observada devido a não inclusão dos Centros POP entre os equipamentos investigados. O SEAS como serviço ofertado diariamente se organiza usualmente em forma de escalas por educadores e componentes da equipe. Apenas o profissional de direito quem acompanha o atendimento. É feita a abordagem de rua, de carro, e ao final alguns usuários acompanham os técnicos do CREAS até o equipamento.

Entretanto, em especial nos municípios de médio e pequeno porte, a concepção do SEAS por vezes se distancia das diretrizes nacionais. Há casos em que não se compreende, por exemplo, que o CREAS tem o papel de trabalhar com a população de rua, sobretudo porque esta seria formada por usuários de drogas. Também se verifica um discurso corrente que nega a existência de trabalho infantil nos territórios de referência. Como consequência, a abordagem se compreende como atividade realizada com o Conselho Tutelar e a Polícia Militar na verificação de denúncias ou busca de situações como prostituição em bares e outros locais públicos. Este SEAS “esporádico”, observado em diversos municípios, atua a partir de denúncias feitas pela população ou advindas dos órgãos do siste-

ma de garantia de direitos. Muitos casos encontrados estão relacionados ao alcoolismo, aos problemas de saúde mental e adolescentes que fogem de suas famílias. Além disso, foram citados casos de abordagem envolvendo tratamento para pessoas com uso de entorpecente e para solicitação de documentos.

Na maioria dos casos, não há equipe específica para a realização do serviço de abordagem, sendo realizado por todos os profissionais do equipamento. Independente do porte municipal, o SEAS não está orientado por um diagnóstico socioterritorial. Em muitos casos, defende-se que o conhecimento de campo é suficiente para definir os locais de atuação – o que significa que o serviço pode se tornar refém de “verdades” construídas pelo senso comum e reforçar estigmas. O Quadro 4 apresenta a síntese do serviço tal qual observado em campo.

SERVIÇO MSE

Este serviço foi recentemente incorporado nos CREAS pesquisados, sendo que em dois casos o processo ainda não se completou. Além dos problemas comuns com os processos de transição, o fato de ser um serviço que atua estreitamente ligado às demandas do Poder Judiciário faz que sua integração ao CREAS tenha maiores dificuldades para se consolidar.

Por mais que as equipes do CREAS interajam cotidianamente nos espaços comuns, as pessoas envolvidas com as MSE tendem a trabalhar de forma isolada. Esse isolamen-

■ QUADRO 5: SÍNTESE MSE

QUADRO SÍNTESE PAEFI	
TRABALHO SOCIAL	SITUAÇÃO OBSERVADA NOS 10 CASOS
Trabalho social	Apenas 1 caso
Acolhida dos jovens em espaços do Poder Judiciário	Realizada em todos os casos
Acolhida dos jovens no CREAS	Realizada em todos os casos segundo os profissionais entrevistados ¹⁰
Elaboração do PIA com jovem em cumprimento de medida	Realizada em todos os casos, com distinção de periodicidade para LA e PSC
Atendimento/acompanhamento Individual	Profissionais afirmam realizá-los; a maioria de usuários diz não ter atendimento familiar
Atendimento/ acompanhamento Familiar	Em aproximadamente 50% dos casos
Atendimento em grupo	Profissionais afirmam realizá-los; a maioria de usuários diz não ter sido encaminhado
Encaminhamentos às políticas setoriais	Realizada em todos os casos, mas o formato de acompanhamento é distinto
Encaminhamento e acompanhamento do PSC	Realizados em todos os casos quando necessário

Fonte: DataUFF/ fevereiro de 2014

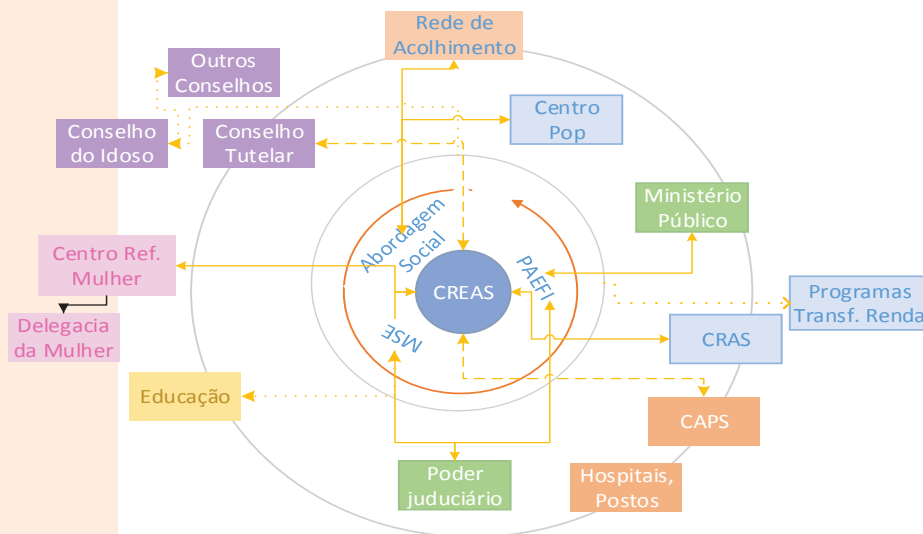
to influencia inclusive a articulação entre os serviços. Foram poucos os relatos de encaminhamento, por exemplo, de adolescentes em meio aberto ou de algum familiar para os serviços do Paefi, ao contrário do que se verifica com a Abordagem Social.

A análise constata que o serviço de MSE parece se estruturar de forma adequada às exi-

gências da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. De modo geral, as equipes demonstram conhecimento sobre os serviços, sendo que alguns municípios contam com profissionais que têm trajetória antiga na militância das causas da juventude em conflito com a lei, isto é, têm perfil adequado para trabalhar com temas tão delicados. Quanto ao desenvolvimento do serviço, em todas

10 Alguns jovens manifestaram desconhecer do que se trata o PIA. Em alguns casos apenas a nomeação "PIA" era desconhecida, mas em outros verificou-se que os adolescentes não reconheciam ter participado da construção de qualquer plano de atendimento e nem compreendiam exatamente o que eles faziam no espaço do CREAS. Uma vez que o Sinase prevê que o PIA deve contar com a participação efetiva do adolescente e, inclusive, apontar os objetivos declarados por ele próprio, não parece factível que nestes casos um Plano Individual de Atendimento tenha sido de fato posto em prática.

■ FIGURA 1 – REDE DE PARCERIAS CREAS



Fonte: DataUFF/fevereiro de 2014

as cidades o processo é similar: o/a jovem é acolhido/a, elabora-se o Plano Individual de Acompanhamento (PIA) com os envolvidos (jovem e responsável) e inicia-se o acompanhamento – que em algumas cidades é individual, em outras, em grupo, e nas duas modalidades em algumas cidades. A diferença está apenas no foco do acompanhamento em decorrência da medida aplicada: acompanhamento escolar (LA) e prestação de serviço à comunidade (PSC).

Há dois principais desafios ao serviço de Medidas Socioeducativas: O primeiro é institucional, pois dada a característica peculiar do serviço, cuja demanda por atendimento e formato de acompanhamento são fortemente regulados pelo Judiciário local, o espaço de protagonismo da assistência social na presta-

ção de serviço de proteção social de média complexidade conforme suas competências se vê contraposto a um modelo de atendimento que torna o CREAS balcão de serviços do Poder Judiciário. O segundo tem relação com a qualidade do atendimento, em especial no que se refere ao acompanhamento mais próximo do cumprimento da medida, das situações que dificultam o seu cumprimento, e do encaminhamento para outros serviços/políticas setoriais, a partir de cada situação analisada. Observou-se em campo o trabalho de conscientização e acolhida, mas sem que se estabeleça acompanhamento mais qualificado da medida. Os relatos mais frequentes foram de encaminhamento à área de saúde no caso de drogadição ou de reinserção à escola. No caso de descumprimento da medida, normalmente há elaboração de relatório a ser

encaminhado ao Juizado para providências cabíveis. O Quadro 6 apresenta síntese do serviço tal qual observado em campo.

RELAÇÕES COM A REDE E POLÍTICAS SETORIAIS

Os CREAS participam de um cenário composto por diferentes atores e formas de relacionamento. Classificando as informações colhidas, verifica-se que mais próximos dos CREAS estão os CRAS, os Conselhos Tutelares e outros órgãos de Justiça (Ministério Público, Defensoria, Poder Judiciário). Em seguida, há um grande fluxo com a saúde e, em menor grau, com a educação. Dialoga-se com outros tantos parceiros, mas com uma intensidade que dependerá de caso a caso, do perfil de usuários em cada cidade e até mesmo da estrutura institucional.

Sobre o tema das articulações, a análise destaca que as ferramentas tradicionais para a realização de encaminhamento (relatórios, ofícios, contato telefônico, visitas à entidade, reuniões com profissionais) são compreendidas como ferramentas de articulação em todos os municípios pesquisados. Na maior parte dos casos é a demanda quem “força” os processos de articulação. Isto significa que não há um planejamento desse processo, embora tanto gestores quanto técnicos reconheçam a importância e a necessidade da articulação e intersetorialidade em todos

os espaços de atuação. Da mesma forma, não há acompanhamento mais efetivo nos encaminhamentos realizados: os profissionais entendem a relevância do acompanhamento, mas são suplantados pelas demandas diárias do equipamento.

Existe uma incompreensão quanto aos limites do trabalho do CREAS, em algumas situações inclusive por parte dos profissionais do próprio equipamento ou da rede socioassistencial, e por isso recebe demandas que extrapolam suas atribuições. Esta insuficiente compreensão quanto ao papel do CREAS, somado à ausência de articulações fortes e às dificuldades de se receber retorno quanto aos encaminhamentos realizados geram um sentimento pessimista com relação ao trabalho em rede – visto como complexo, difícil, frágil e distante. Em muitos casos, verifica-se ainda a influência da “pessoalidade” e “intimidade” (nos termos da cordialidade de Sergio Buarque de Holanda¹¹) no sucesso ou fracasso dos processos de articulação e relação entre os atores. Isto significa que quando se tem algum conhecido no espaço, a articulação acontece de forma mais fácil.

Em suma, o trabalho intersetorial e em rede ainda não funciona como deveria, formalizado e compreendido como dever da coisa pública com o objetivo de garantir um atendimento de qualidade aos usuários. Quando

11 Ver HOLLANDA, 1963; 1975.

identificados, os avanços são considerados resultados da insistência em se trabalhar articulado: respostas imediatas em alguns casos, relações mais favoráveis, retornos positivos e processos que apontam para um maior reconhecimento das competências de cada um dos atores envolvidos no processo.

PERCEPÇÃO SOBRE A QUALIDADE DOS SERVIÇOS E AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS

As avaliações acerca do CREAS e seus serviços possuem, como não poderia deixar de ser, conteúdos e ênfases diversas quando se compararam os discursos dos profissionais e dos usuários. Não obstante, a avaliação geral é positiva e as dificuldades são apontadas dentro deste contexto geral de aprovação do equipamento e das atividades ali proporcionadas.

A percepção dos técnicos sobre a qualidade dos serviços sugere um bom nível de aprovação, mas sempre acompanhado de ressalvas que indicam que “fazem o melhor dentro do possível” e que “necessitam de capacitações” para alcançarem melhores resultados. O CREAS foi mencionado em diversos momentos como um espaço importante de diálogo e de escuta, como fonte de informações sobre direitos e deveres dos cidadãos e de orientações acerca de temas diversos como drogadição e controle de natalidade. Os encaminhamentos dados no CREAS, que possibilitam

acesso aos serviços de saúde, aos benefícios e ao Poder Judiciário, foram citados como aquisições importantes proporcionadas pelo equipamento.

Foi apontado pelos profissionais como aquisição proporcionada pelo Paefi aos seus usuários um relacionamento mais harmonioso com a família e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; o empoderamento dos usuários; e a conquista da autonomia graças ao retorno ao mercado de trabalho. No caso do serviço de abordagem social, foi citado o resgate da cidadania por meio da emissão de documentos e da saída da rua como local de moradia e a sua saída de uma situação de violação de direitos. A volta do usuário do serviço de abordagem social à sua cidade de origem bem como o abandono de vícios também figuram como um resultado possível dos serviços nos relatos dos profissionais do equipamento. No que tange às aquisições dos usuários das MSE, os profissionais entrevistados foram quase unânimes em relatar que as principais são a volta à escola, a inserção em cursos técnicos e no próprio mercado de trabalho, bem como a melhoria da relação entre pais e filhos, com a família e a sociedade de modo geral, citando também o fato de pararem de cometer atos infracionais.

Já os usuários do Paefi e da Abordagem, participantes dos Grupos Focais, avaliaram bem os serviços recebidos em todas as localidades visitadas, indicando os CREAS como lo-

cais de referência para se encontrar “apoio”, “atenção”, “conselhos” e “resolver seus problemas”. Como consequência, compreendem que mudanças significativas são obtidas no processo de acompanhamento. Estas não são apenas no sentido material (embora alguns tenham citado a obtenção de algum benefício ou a recuperação de benefício cortado), mas dizem respeito também ao fortalecimento da autoestima e autoconfiança. Em geral, relatam gostar dos serviços principalmente porque podem desabafar e são bem atendidos, independentemente de sua classe social. Às vezes acham distante a localização e afirmam que faltam atividades (como esportes para as crianças e encaminhamentos aos cursos profissionalizantes para os adultos). Como aquisições, foram citadas a amenização de conflitos familiares; a obtenção de informações sobre encaminhamentos legais (por exemplo guarda dos filhos); a mitigação de problemas ligados ao uso abusivo do álcool e outras drogas e a distúrbios emocionais; bem como melhoria das notas escolares.

Deve-se ressaltar que a avaliação positiva dos serviços de Abordagem e do Paefi apareceu diversas vezes nos discursos dos participantes dos Grupos Focais tendo como elemento de comparação o atendimento recebido em outros equipamentos públicos, de saúde e de educação, que é visto por tais participantes como frios e ineficientes.

A maior parte de sugestões diz respeito à divulgação dos serviços e aos aspectos como salas mais reservadas; profissionais de outras áreas disponíveis para atendimento, como psicopedagogo, fonoaudiólogo e psiquiatra; oferta de cursos profissionalizantes (por exemplo corte e costura) e mais eventos.

Os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (MSE) atendidos nos CREAS visitados avaliaram de maneira positiva os serviços dos quais são usuários. A relação com os profissionais do Centro foram em geral muito bem avaliadas, especialmente porque eles sentem que não são vistos com preconceito pelo ato que cometeram, ao contrário do que ocorre em outros ambientes, que acabam os estigmatizando. De modo geral, as principais aquisições citadas pelos usuários das MSE foram as mudanças comportamentais, pois declararam estar mais tranquilos, menos “bagunceiros”, mais estudiosos e em relação mais harmoniosa com a família, passando agora mais tempo em casa, refletindo acerca do que “fizeram de errado”, ao contrário do que antes ocorria.

Entretanto, muitos associam ir ao CREAS como “cumprir um dever” e pela ótica de que devem pagar ou serem castigados pelo erro que cometeram, não compreendendo o serviço para além da alternativa à priva-

ção de liberdade condicionada aos deveres impostos pelos profissionais que os acompanham. Em diversas entrevistas foi possível perceber que não havia um plano de atividades e acompanhamento dos usuários que fosse claro a estes, evidenciando que, ademais de não saber o que é o Plano Individual de Atendimento, pareciam desconhecer os objetivos das medidas para além de citações vagas de “reintegração à sociedade”. Algumas entrevistas apontaram o que, na percepção dos usuários, seriam limites do serviço: falta de acompanhamento ao usuário e à sua família; insuficiência da PSC para “mudar a cabeça do jovem” e

afastá-lo do crime; inutilidade da PSC à vida do adolescente, causando “perda de tempo” que poderia ser utilizado para se qualificar profissionalmente, trabalhar e/ou estar em casa; piora nas “cobranças” familiares. De fato, muitos usuários mostraram-se também angustiados com a dificuldade em se conciliar o trabalho com o comparecimento ao CREAS e sugeriram a adequação dos horários das MSE com os horários individuais deles, de escola e trabalho, bem como um número maior de atividades para que não “fiquem de bobeira” – de preferência algo que possa lhes ser útil no mercado de trabalho ou que proporcione acesso à cultura e ao lazer.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sumário Executivo da Pesquisa sobre a gestão, organização e a implementação dos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pg_principal.php?url=ano_new>.

_____. **Microdados do Censo SUAS 2013**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pg_principal.php?url=busca_por_id&id_sum=137>.

_____. **Relatório de Resultados do Censo SUAS 2013**. Brasília, CGVS/DGSUAS/SNAS/MDS, 2014. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/?p=474>>.

HOLLANDA, S. B. Raízes do Brasil. 4. ed. In: _____. **Caminhos e fronteiras**. 2. ed. Brasília: Ed. da UNB, 1963; Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros 2005 – Assistência social**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/>.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros 2009 – Assistência social**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/>.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros 2013 – Assistência social**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/>.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2004.

Pesquisas de Avaliação e Confidencialidade da Informação: Limites e Conflitos

Ana Karine Pereira¹
Pedro Stoeckli Pires²
Alexandro Pinto³

1 Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília, é Analista Técnico de Políticas Sociais em exercício na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI/MDS.

2 Mestre e Doutorando em Antropologia Social na Universidade de Brasília, é Analista Técnico de Políticas Sociais em exercício na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI/MDS.

3 Diretor de Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (DA/SAGI/MDS)

Resumo

ESTE ARTIGO PROPÕE APRESENTAR OS ELEMENTOS JURÍDICOS, NORMATIVOS, O DEBATE ACADÊMICO E OS ENTENDIMENTOS E PRÁTICAS DOS ÓRGÃOS OFICIAIS DE ESTATÍSTICA REFERENTES AOS PARÂMETROS ÉTICOS DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO E DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – COM ÊNFASE NOS SEUS ASPECTOS DE PRIVACIDADE, ANONIMATO E CONFIDENCIALIDADE. PENSADA INICIALMENTE PARA A ÁREA DA BIOMEDICINA, A APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESTABELECE PRINCÍPIOS ÉTICOS PARA A REALIZAÇÃO DE PESQUISAS COM SERES HUMANOS E OS PRINCÍPIOS DAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS DO SISTEMA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, QUE VALORIZAM O SIGILO E A CONFIDENCIALIDADE. ESSE POSTULADO TEM ESTIMULADO DIVERSAS DISCUSSÕES NAS PESQUISAS NA ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, ESPECIALMENTE QUANDO SÃO UTILIZADAS METODOLOGIAS QUALITATIVAS. ISSO OCORRE PORQUE A OBSERVÂNCIA DESSES PRINCÍPIOS, NESSE TIPO DE PESQUISA, GERA ALGUNS CONFLITOS RELACIONADOS COM A EXIGÊNCIA DE RESPEITO À CONFIDENCIALIDADE E AO SIGILO E A NECESSIDADE DE UTILIZAR A INFORMAÇÃO INSTRUMENTAL A FIM DE EMBASAR UMA POSTURA INTERVENIENTE, EM QUE PROBLEMAS DETECTADOS SEJAM CORRIGIDOS. DESSA FORMA, O OBJETIVO DESTA ARTIGO É CONTRIBUIR PARA ESSE DEBATE AO DETALHAR OS ENTENDIMENTOS E AS PRÁTICAS QUE DEVEM SER APLICADOS AOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL QUE FAZEM PARTE DO SISTEMA NACIONAL DE ESTATÍSTICA.

Abstract

THIS PAPER PRESENTS LEGISLATIONS, ACADEMIC DISCUSSIONS, AND THE UNDERSTANDINGS AND PRACTICES OF THE OFFICIAL STATISTICAL AGENCIES RELATED TO THE ETHICAL PARAMETERS THAT REGULATE THE EVALUATION AND MONITORING OF PUBLIC POLICIES RESEARCH - WITH EMPHASIS ON ASPECTS OF PRIVACY, ANONYMITY AND CONFIDENTIALITY. THE ENFORCEMENT OF THE LEGISLATIONS THAT ESTABLISHES ETHICAL PRINCIPLES FOR CONDUCTING RESEARCH WITH HUMAN BEINGS – WHICH WERE ELABORATED IN THE FIRST PLACE TO REGULATE RESEARCHES IN THE BIOMEDICINE FIELD – AND THE OFFICIAL STATISTICS' PRINCIPLES OF THE NATIONAL STATISTICAL SYSTEM, THAT VALUE SECRECY AND CONFIDENTIALITY, HAVE STIMULATED SEVERAL DISCUSSIONS IN THE APPLIED SOCIAL SCIENCES FIELD, ESPECIALLY WHEN THESE PRINCIPLES ARE EXPECTED TO REGULATE QUALITATIVE RESEARCHES. IN THIS KIND OF RESEARCH, THE COMPLIANCE WITH THESE PRINCIPLES CREATES SOME CONFLICTS RELATED TO THE REQUIREMENT TO RESPECT CONFIDENTIALITY AND SECRECY AND THE NEED TO USE THE INSTRUMENTAL INFORMATION TO SUPPORT AN INTERVENING POSITION, IN WHICH THE PROBLEMS IDENTIFIED ARE CORRECTED. THUS, THE AIM OF THIS PAPER IS TO CONTRIBUTE TO THIS DISCUSSION BY EXPLORING THE UNDERSTANDINGS AND PRACTICES THAT SHOULD BE APPLIED TO THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION AGENCIES THAT ARE PART OF THE NATIONAL STATISTICAL SYSTEM.

PALAVRAS-CHAVE:

Confidencialidade. Sigilo. Pesquisas de Avaliação e de Monitoramento.

1. Introdução

Este artigo propõe levantar alguns elementos jurídicos, normativos e de discussão pertinentes aos parâmetros éticos das pesquisas de avaliação e de monitoramento de políticas públicas, em especial no que concerne a privacidade, ao anonimato e a confidencialidade.

Conforme explica Jannuzzi, atividades de monitoramento e avaliação consistem em “registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações resultantes da Gestão de Políticas Públicas, para identificação de demandas sociais, desenho, seleção, implementação e avaliação de soluções”⁴. Nesse sentido, apesar de serem realizadas por meio de métodos científicos, as pesquisas de avaliação e de monitoramento diferem das pesquisas acadêmicas, pois têm em sua origem demandas de obtenção de respostas para problemas específicos pertinentes às políticas públicas.

Sobre a experiência de atuação em avaliação e monitoramento⁵ no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza afirmam:

A avaliação costuma ser realizada por meio de estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos. Seu objetivo é melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras.⁶

Em função da complexidade e das múltiplas variáveis (históricas, econômicas, demográficas,

sanitárias, culturais etc.) que compõem as diferentes realidades sociais, os estudos de avaliação e monitoramento buscam arranjos interdisciplinares que combinem metodologias quantitativas e qualitativas para que seja possível correlacionar distintas dimensões de um programa ou política. Assim, nesse tipo de pesquisa, faz-se pertinente a máxima de que problemas complexos demandam, muitas vezes, investigações e soluções complexas.

Exemplos recentes de pesquisas encomendadas e executadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) reforçam essa característica. Em um deles, foi encomendado um estudo transversal de base populacional, de tipo censitário, que utilizou métodos quantitativos de coleta de dados para analisar a situação de segurança alimentar e nutricional em comunidades quilombolas tituladas.⁷ No caso, recorreu-se à aplicação de questionários estruturados e à coleta de dados antropométricos de todas as crianças menores de 5 anos de idade, notadamente em um grupo populacional culturalmente diferenciado.

Já em outra pesquisa de caráter confidencial e em fases iniciais, o objetivo é o levantamento e a análise de dados que permitam a caracterização ao longo do tempo da população em situação de pobreza em dois contextos – o Semiárido brasileiro e o Sudeste metropolitano –, particularmente no que se refere à composição e à volatilidade da renda das famílias, às estratégias de inserção produtiva e ao acesso a serviços públicos. Assim, essa caracterização leva à interação e ao contato com os grupos pesquisados ao longo de um

tempo maior, o que traz desafios próprios dessa metodologia.

Nos exemplos acima citados, as pesquisas de avaliação passam por categorias de populações que incitam cuidados particulares, tais como no caso de grupos específicos, ou com pessoas sem capacidade de autodeterminação, como é o caso de crianças. Além dessas duas pesquisas, as avaliações realizadas utilizaram metodologias e técnicas diversas, muitas vezes conjugadas: antropometria, desenhos quase-experimentais, estudos transversais, grupos focais, etnografia, painel longitudinal, *Survey*, entre outros.

Os aspectos éticos de pesquisas que envolvem seres humanos têm sido uma preocupação constante desde as primeiras regulamentações sobre o assunto, cujo marco é o Código de Nuremberg de 1947. Essas normativas

iniciais tinham como foco os estudos na área da biomedicina e deram atenção especial à necessidade do respeito ao sigilo, à individualidade e à privacidade. No Brasil, grande parte dessas orientações internacionais foi incorporada pela Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde, que estendeu as diretrizes para a realização de pesquisas na área da saúde para todos os estudos que envolvem seres humanos. Na administração pública federal, o coordenador do Sistema Nacional de Estatística (SNE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem enfatizado o predomínio do sigilo e da confidencialidade, o que foi regulamentado pela Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968, e reforçado no sexto princípio dos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais.

Apesar da importância incontestável da confidencialidade e do sigilo para a realização de pesquisas na área das ciências humanas, sua

4 JANUZZI, 2014a, p. 8.

5 O artigo 4º da Portaria nº 329/2006 do MDS estabelece que "são consideradas ações de avaliação qualquer estudo ou pesquisa referente aos programas e ações que tenha um dos seguintes objetivos: I - análise da implementação de programas e ações; II - análise de resultados imediatos dos programas e ações; III - análise de impactos ou efeitos dos programas e ações; IV - análise da eficiência, da equidade, da eficácia ou da efetividade de programas e ações; V - análise do perfil dos beneficiários dos programas e ações; VI - elaboração de diagnósticos de perfil da demanda; VII - avaliação da satisfação de beneficiários/usuários; VIII - avaliação da qualidade dos serviços prestados; e IX - elaboração de estudos de 'linha de base'".

6 VAITSMAN, RODRIGUES & PAES-SOUZA, 2006, p. 23.

7 "Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas". Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pg_principal.php?url=busca_por_id&id_sum=135>.

aplicação em estudos que utilizam metodologias interdisciplinares e qualitativas, como é o caso da SAGI, traz algumas questões. Alguns autores ressaltam que a rigidez das diretrizes de confidencialidade e do sigilo, pensadas originalmente para aplicação em pesquisas biomédicas, cria obstáculos para a realização de estudos nas ciências sociais.⁸ Além disso, as legislações existentes deixam lacunas em relação ao papel do pesquisador, que possui uma abordagem qualitativa de estudo. Questões sobre em quais situações seria ético revelar o nome da fonte pesquisada, se a confidencialidade se mantém como prioridade em estudos que revelam práticas ilegais ou de violação de direitos, entre outras, não são facilmente respondidas se considerarmos somente o debate pertinente às áreas biomédicas.

Dessa forma, a aplicação dos princípios de sigilo e de confidencialidade em pesquisas qualitativas na área das ciências sociais aplicadas causa uma série de tensões. O conflito entre o respeito a esses princípios e a necessidade de utilizar a informação instrumental a fim de embasar uma postura interveniente, em que problemas detectados sejam corrigidos, requer um debate aprofundado para que se tenha clareza sobre qual é o papel das agências de pesquisa e do pesquisador. Assim, este artigo possui como objetivo central detalhar esse debate, contribuindo para a construção de um entendimento sobre o assunto. É dada atenção especial ao papel e às responsabilidades das agências que realizam pesquisas nas áreas de avaliação e de políticas sociais, com ênfase na SAGI. Se considerarmos que as questões suscitadas por demandas de avaliação dão espaço a respostas amplas, inclusive com possíveis

denúncias, deve o pesquisador ser um mero informante dos dados coletados ou deve ele intervir na realidade estudada? Considerando que servidores têm seu exercício estipulado por legislação própria, como agir em casos em que se identificam situações de violação de direitos humanos? Deve-se utilizar o parâmetro legal para decidir sobre a quebra do sigilo e do anonimato, ou devem-se considerar outras dimensões para além das questões legais? Buscamos, a seguir, contribuir para o entendimento dessas questões.

2. A regulamentação de pesquisas com seres humanos e seus desafios nas ciências humanas

A preocupação com os aspectos éticos no planejamento e na execução de pesquisas científicas surgiu, no âmbito internacional, após a Segunda Guerra Mundial, como uma reação às atrocidades racistas e aos projetos eugênicos dos nazistas.⁹ A primeira regulamentação sobre o tema data de 1947, com a aprovação do Código de Nuremberg, que estabelece que uma pesquisa somente terá validade ética quando as pessoas que a ela se submeteram tiverem dado previamente seu consentimento. É importante ressaltar que esses debates iniciais sobre ética e pesquisa se restringiram à biomedicina, que tem liderado as iniciativas nessa área. Nas palavras de Dallari: "A bioética ou a ética aplicada aos sistemas de saúde foi, sem dúvida, o ramo da ética aplicada que mais se desenvolveu, considerando-se o número de eventos, de publicações, de documentos internacionais e de disciplinas acadêmicas a ela dedicados".¹⁰

Após a aprovação do Código de Nuremberg, outras normativas importantes foram estabelecidas, como a Declaração de Helsinque (1964) e as Diretrizes Internacionais Propostas para a Pesquisa Biomédica em Seres Humanos (1981), da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Conselho de Organizações Internacionais de Ciências Médicas (Coicim).¹¹ As novas legislações estimularam o surgimento de comitês de ética em pesquisa, inicialmente nos Estados Unidos da América, na década de 1960, que se limitavam a regular pesquisas na área da saúde.¹² A Declaração de Helsinque destacou a necessidade do respeito individual na realização de pesquisas e já revelava uma grande preocupação com a questão da confidencialidade ao estabelecer os princípios que se tem hoje sobre o tema – como o consentimento informado ao participante, o cuidado com riscos e danos ao pesquisado e o sigilo e o respeito à individualidade e à privacidade. Dallari ressalta que o cuidado com a confidencialidade dos dados foi reforçada nas Diretrizes Éticas Internacionais para a Pes-

quisa Envolvendo Seres Humanos, elaboradas pelo Council for International Organizations of Medical Sciences (Cioms), em 1993.¹³

No Brasil, os debates sobre ética em pesquisa foram influenciados pelas normativas internacionais citadas acima e tiveram início no Conselho Federal de Medicina. Na década de 1980, algumas regulamentações foram aprovadas no sentido de criar diretrizes relacionadas a ética em pesquisas da área de saúde. O marco normativo sobre o assunto é a Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que estabeleceu regras para serem seguidas na formulação, na execução e no acompanhamento de pesquisas no país. A grande inovação da Resolução é que ela estabelece normas não apenas para pesquisas de saúde, mas para qualquer pesquisa que envolva seres humanos.¹⁴ Iniciava-se então a tendência da área da saúde de “estender seus tendões por disciplinas e lógicas que não lhe são peculiares”,¹⁵ criando vários atritos e transformando a ética em sinônimo de procedimentos éticos.

8 BEVILAQUA, 2010; e BARBOSA & SOUZA, 2008.

9 MINAYO, 2008.

10 DALLARI, 2008, p. 55.

11 BEVILAQUA, 2010; e BARBOSA & SOUZA, 2008.

12 BARBOSA & SOUZA, 2008; e DALLARI, 2008.

13 DALLARI, 2008.

14 BARBOSA & SOUZA, 2008; e DINIZ & GUERREIRO, 2008.

15 MINAYO, 2008, p. 16.

No campo da confidencialidade, as Resoluções nº 196/96 e nº 466/2012 estabelecem algumas diretrizes importantes, como a seção III da Resolução nº 196/96:

i) Prever procedimentos que assegurem a confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem e a não estigmatização dos participantes da pesquisa, garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou de aspectos econômico-financeiros; [...]

m) comunicar às autoridades competentes, bem como aos órgãos legitimados pelo Controle Social, os resultados e/ou achados da pesquisa, sempre que estes puderem contribuir para a melhoria das condições de vida da coletividade, preservando, porém, a imagem e assegurando que os participantes da pesquisa não sejam estigmatizados; [...]

q) utilizar o material e os dados obtidos na pesquisa exclusivamente para a finalidade prevista no seu protocolo, ou conforme o consentimento do participante;

E a seção IV:

e) garantia de manutenção do sigilo e da privacidade dos participantes da pesquisa durante todas as fases da pesquisa;

IV.7 - Na pesquisa que dependa de restrição de informações aos seus participantes, tal fato deverá ser devidamente explicitado e justificado pelo pesquisador responsável ao Sistema CEP/CONEP. Os dados obtidos a partir dos participantes da pesquisa não poderão ser usados para

outros fins além dos previstos no protocolo e/ou no consentimento livre e esclarecido.

A necessidade do “consentimento livre e esclarecido” também é previsto pelas Resoluções nº 196/96 e nº 466/2012 do CNS, sendo definido nesta última, em II.5, como:

[a] anuência do participante da pesquisa e/ou de seu representante legal, livre de vícios (simulação, fraude ou erro), dependência, subordinação ou intimidação, após esclarecimento completo e pormenorizado sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar.

Esse consentimento representa mais um instrumento de proteção do entrevistado e um mecanismo que permite a confidencialidade, já que os dados obtidos na pesquisa não podem extrapolar o que é neles estabelecido.

Na administração pública federal, os órgãos que trabalham com levantamento de dados e realização de pesquisas têm feito esforços para incorporar a regulamentação sobre ética e pesquisa em suas normativas internas. Por exemplo, o IBGE lançou o Código de Ética Profissional do Servidor Público do IBGE, em que há uma clara preocupação com a confidencialidade ao vedar a disponibilização “de informações de caráter sigiloso e confidencial sobre pessoas físicas ou jurídicas, bem como antecipar resultados de pesquisas à sua divulgação oficial, exceto quando autorizado” (seção III). Por outro lado, o Código também estabelece como dever do servidor denunciar ato ou fato contrário ao interesse públi-

co. Diante disso, surge a dúvida se o servidor deve reportar ato contrário ao interesse público mesmo que isso implique a quebra de informações confidenciais.

De forma geral, em pesquisas na área de humanidades, a aplicação da regulamentação sobre confidencialidade não tem sido tarefa simples. Diniz e Guerreiro revelam uma polarização do campo da ética em pesquisas nos últimos trinta anos: de um lado, alguns pesquisadores resistem ao modelo de revisão ética inspirado na pesquisa biomédica como válido para todas as áreas de pesquisa; de outro, estudiosos do assunto ignoram as peculiaridades da pesquisa social e defendem que as regras adotadas pelos comitês de ética traduzem os princípios que devem conduzir a pesquisa científica em qualquer área do conhecimento.¹⁶

No Brasil, este debate foi intensificado nos anos 2000 e é marcado pela resistência à incorporação da pesquisa social ao sistema de revisão ética instituído pelas Resoluções nº 196/96 e nº 466/2012. Existe, assim, um intenso debate sobre a pertinência da Resolu-

ção nº 196/96 como norteadora de pesquisas qualitativas na área de humanidades. Um primeiro ponto levantado pelos estudiosos é que, enquanto a normativa é clara quanto aos procedimentos médicos, ela deixa várias lacunas em relação às pesquisas em ciências humanas. Outro argumento é que, como as pesquisas sociais estudam os indivíduos em seu contexto social amplo, exige-se um relacionamento próximo entre pesquisador e investigador que não é contemplado pelas rígidas diretrizes de confidencialidade e privacidade.¹⁷

Assim, de acordo com Diniz e Guerreiro, o enquadramento das técnicas qualitativas nas regras dos comitês de ética configura-se como um desafio por causa da subjetividade e da reciprocidade inerentes a essas pesquisas e por causa da relação simbólica estabelecida entre investigadores e participantes de pesquisa.¹⁸ Na mesma linha, Bevilaqua afirma que “a formalização normativa de diretrizes oriundas de um universo particular – e que nele encontram seus fundamentos e condições de operacionalização – tem produzido barreiras concretas para a pesquisa nas ciências humanas e sociais”.¹⁹

16 DINIZ & GUERREIRO, 2008.

17 BARBOSA & SOUZA, 2008.

18 DINIZ & GUERREIRO, 2008.

19 BEVILAQUA, 2010, p. 74.

Esses questionamentos levaram à realização, em 2006, da Reunião sobre Ética em Pesquisa Qualitativa, na cidade do Guarujá. O relatório proveniente da reunião apontava a necessidade da adequação da legislação vigente a pesquisas sociais, já que estas possuem um caráter diferente. Um dos temas mais discutidos se refere à privacidade, ao anonimato e à confidencialidade. Nas pesquisas qualitativas, a não exposição do pesquisado ou do entrevistado tem como foco não apenas sua proteção, mas também envolve uma avaliação sobre os benefícios que sua exposição ou não exposição podem representar em um contexto específico.²⁰

Diniz e Guerreiro (2008) ressaltam que, ao contrário das pesquisas biomédicas, as pesquisas sociais envolvem um risco mínimo aos participantes no momento de sua realização. Isso ocorre porque é na fase de divulgação dos resultados que os desafios éticos aparecem, principalmente os ligados a garantia de anonimato e sigilo. Nesse contexto, existem cinco estudos que são considerados hoje casos clássicos que desencadearam intensos debates sobre ética e a questão da confidencialidade nos estudos sociais: a pesquisa de Willian Foot Whyte (1993, 2005) sobre a vida social em um subúrbio nos Estados Unidos; as pesquisas sobre parentesco e genética entre os ianomâmis, de Napoleon Chagnon (1968) e Borofsky (2005); a pesquisa sobre práticas homossexuais no espaço público, de Laud Humphreys (2008); a pesquisa sobre aconselhamento genético e equipe de saúde, de Charles Bosk (1992, 2001); e a pesquisa sobre movimentos sociais por direitos de animais, de Rik Scarce (1994, 1995).

Essas pesquisas levantaram questionamentos sobre em quais situações é necessário e ético revelar o nome da fonte pesquisada, em quais contextos podem-se obter dados sem a utilização do termo de consentimento livre e esclarecido e se a confidencialidade deve ser prioridade em estudos que revelam práticas ilegais. A pesquisa sobre movimentos sociais por direitos de animais, de Rik Scarce, contribuiu para esse último questionamento, estimulando o debate a respeito das possibilidades de conduzir estudos sobre temas ilegais sem colocar em risco os participantes da pesquisa.

Diante de tudo isso, ficou evidente que a legislação existente não define os limites entre pesquisa e ação no que se refere a confidencialidade. Nesse sentido, Barbosa e Souza elencam alguns questionamentos não resolvidos sobre o assunto:

O pesquisador deve ser um informante apenas, um denunciador ou interventor na realidade? Em que caso se deve optar pela quebra do sigilo ou anonimato? Que participante privilegiar no caso de conflito de interesses e decisão quanto à quebra deste em casos como violência doméstica, abuso sexual ou questões relacionadas à infração de preceitos dos Direitos Humanos ou legais? Deve-se utilizar o parâmetro legal para decidir sobre a quebra do sigilo e anonimato, ou outras dimensões para além das questões legais devem ser consideradas? É preciso ainda atentar-se para os casos de violência real e violência simbólica, as formas de opressão de populações em situação de vulnerabilidade social e o perigo da denúncia

que estigmatiza grupos ou pessoas. É preciso discutir mais sobre a limitação da atuação do pesquisador em casos de infração ou violação de Direitos Humanos e legais e sobre como proceder.²¹

Bevilaqua levanta preocupações semelhantes ao realizar uma pesquisa antropológica sobre direitos de consumidores em um município da região metropolitana de Curitiba. Para ela, as normas existentes não ajudam a responder à seguinte questão: "seria ético incorporar à etnografia um material obtido pela observação anônima, mas que permite a identificação dos sujeitos observados e implica danos potenciais a sua reputação?".²²

No âmbito de pesquisas em políticas públicas, outra questão deve ser discutida: a expectativa dos pesquisados após a realização de um estudo. De fato, tem-se observado que a realização de pesquisas com grupos vulneráveis sobre os impactos de uma política social cria a esperança de que os problemas revelados serão resolvidos, o que se mostra ainda mais verdade devido aos objetivos dos programas do MDS.

3. Divulgação, acesso e sigilo de informações: a legislação brasileira e os princípios das estatísticas oficiais

Os questionamentos levantados na seção anterior revelam que a extensão das normativas sobre sigilo e confidencialidade para as pesquisas qualitativas na área de ciências humanas pode gerar tensões entre esses princípios éticos e a necessidade de utilizar a informação instrumental para fazer uma intervenção em campo. De fato, a identificação de um problema na oferta de serviço público ou de situações de violação de direitos humanos e constitucionais a partir da realização de pesquisas cria um conflito entre o respeito ao sigilo e à confidencialidade e a necessidade de divulgar essas informações para que medidas possam ser adotadas. Como será tratado nesta seção, a legislação brasileira sobre o assunto, assim como o entendimento do SNE e mesmo decisões judiciais em que esse conflito foi discutido, apontam para a consolidação e o fortalecimento do sigilo e da confidencialidade na realização de pesquisas sociais.

20 BARBOSA & SOUZA, 2008.

21 Idem, Barbosa e Souza, 2008, p. 246-247.

22 BEVILAQUA, 2010, p. 78.

Como já apresentado na seção 2, as resoluções do CNS (nº 196/96 e nº 466/2012) já orientam para a impossibilidade de divulgação das informações coletadas, sem consentimento do entrevistado, em pesquisas – sejam elas quantitativas, qualitativas ou etnográficas, nas áreas de saúde ou ciências sociais aplicadas. O sigilo das informações estatísticas também possui fundamentação constitucional, especificamente no art. 5º, inciso XIV, em que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

A Lei de Acesso a Informação (LAI, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) estimula a transparência na administração pública ao estabelecer como diretrizes, em seu artigo 3º, a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção e a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações. Entretanto, no que se refere à divulgação de documentos preparatórios, a LAI “estabelece a discricionariedade da Administração Pública para avaliar a conveniência de publicar ou não a informação antes da tomada de decisões”.²³ De acordo com o Decreto nº 7.724/2012, esses documentos são definidos como um conjunto de informações formais que são utilizados como fundamento para a tomada de decisão ou de ato administrativo.

No caso da SAGI, a realização das pesquisas envolve um processo de contratação de pessoa física ou jurídica, que produz insumos que serão analisados e consolidados pela equipe técnica da Secretaria. Como todo relatório técnico de avaliação, produzido por

contratação de pessoa física ou jurídica, é um documento preparatório, a LAI confere à SAGI discricionariedade para avaliar se o material pode ser divulgado e acessado por terceiros. A natureza provisória das informações presentes nos documentos preparatórios e a necessidade de a equipe técnica da SAGI realizar uma análise detalhada de seus conteúdos a fim de evitar a incorporação de informações inconsistentes apontam para a inadequação de divulgação de dados provenientes desse tipo de documento.

Cabe enfatizar que a SAGI defende como princípio institucional a valorização da divulgação dos resultados de suas pesquisas. De fato, a Secretaria adota procedimentos que visam promover a disseminação dos resultados e a garantia da transparência das pesquisas realizadas a partir da disponibilização dos microdados de suas pesquisas quantitativas – devidamente desidentificados – e da divulgação do conjunto de informações levantadas pelas avaliações contratadas no sítio eletrônico da Secretaria. Entretanto essa divulgação e compartilhamento de informações ocorrem de forma extremamente cuidadosa em relação à preservação do sigilo e da confidencialidade, já que apenas os relatórios finais das pesquisas são disponibilizados, e os microdados de estudos quantitativos são desidentificados.²⁴

Os entendimentos e os princípios do SNE também contribuem para a discussão. O SNE é coordenado pelo IBGE, sendo formado por ministérios e órgãos regionais que produzem informações estatísticas, como o MDS, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), pelo

Banco Central do Brasil, entre outros. No caso do IBGE, o órgão possui uma regulamentação própria sobre o assunto: a Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968, que dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação de informações e dá outras providências, estabelecendo no parágrafo único do artigo 1º:

Parágrafo único. As informações prestadas terão caráter sigiloso, serão usadas exclusivamente para fins estatísticos, e não poderão ser objeto de certidão, nem, em hipótese alguma, servirão de prova em processo administrativo, fiscal ou judicial, excetuado apenas, no que resultar de infração a dispositivos desta lei. (grifo nosso)

É importante ressaltar que essa orientação não é uma salvaguarda ao órgão produtor da informação, porém uma proteção ao respondente de que suas informações não serão, sob qualquer hipótese ou natureza de requerimento, objeto de divulgação ou utilização que não para fins estatísticos e de forma agregada. O objetivo é buscar que o informante, protegido por sigilo, apresente as informações mais fidedignas de sua realidade, o que resulta em maior qualidade dos dados

coletados. Dessa forma, o IBGE encontra-se legalmente impedido de fornecer informações individualizadas que coleta, no desempenho de suas atribuições, para que sirvam de prova em quaisquer outros processos, judiciais ou administrativos.

Esse entendimento é reforçado pela Comissão de Estatísticas das Nações Unidas, que adotou, em Sessão Especial – ocorrida em abril de 1995 –, os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais. O princípio 6 estabelece:

Dados individuais coletados por agências estatísticas para fins de compilação, independentemente se pessoa natural ou pessoa jurídica, devem ser estritamente confidenciais e utilizados exclusivamente com fins estatísticos.²⁵

De fato, as principais orientações internacionais sobre a produção de estatísticas oficiais, como o *Handbook of Statistical Organization* (produzido pelas ONU), ressaltam que uma das questões mais importantes em uma política do respondente é a preocupação dos órgãos estatísticos em ganhar a confiança dos informantes ao “respeitar suas privacidades e

23 Cunha Filho; Xavier; 2013, p. 338.

24 Ver JANNUZZI (2014b) para uma discussão sobre os procedimentos de disseminação de resultados e microdados das pesquisas de avaliação realizadas pela SAGI.

25 Tradução livre de: “Principle 6. Individual data collected by statistical agencies for statistical compilation, whether they refer to natural or legal persons, are to be strictly confidential and used exclusively for statistical purposes”.

manter a confidencialidade que foi prometida a eles quando a informação foi fornecida”.²⁶

O entendimento da ONU é que o respeito à privacidade deve partir do princípio de que são os indivíduos que detêm as informações sobre eles e, dessa forma, são eles que devem decidir quais informações podem ser disponibilizadas, além de determinar o momento e para quem essas informações serão abertas. A orientação é que mesmo legislações nacionais que requerem a divulgação de informações privadas para finalidades estatísticas devem ser obedecidas apenas quando houver uma necessidade pública primordial.

De acordo com as orientações das Nações Unidas, as informações coletadas por um órgão de estatística não podem ser compartilhadas nem mesmo dentro do governo, não podendo ser divididas com autoridades políticas, agências regulatórias ou com grupos da sociedade civil. O *Handbook of Statistical Organization* ressalta ainda que, em alguns países, mesmo o Poder Judiciário não pode requisitar informações de agências de estatística.

Esses entendimentos foram incorporados nas práticas do IBGE e nos seus Princípios Oficiais das Estatísticas Oficiais. A confidencialidade é interpretada, pelo órgão, como a anonimidade de informações individualizadas e a não revelação direta ou indireta da identidade do informante com a associação de dados confidenciais. Dessa forma, entende-se que as estatísticas são construções baseadas na agregação de informações individuais, retirando-lhes a individualidade e a identidade e

construindo resumos das características relevantes da coleção dos indivíduos.

Em seu estudo sobre a Lei de Acesso a Informação, Cunha Filho e Xavier apresentam uma leitura consonante com esse entendimento em relação à disponibilização de dados oriundos de pesquisas:

No que diz respeito à realização de estatísticas, trata-se de hipótese de exceção à restrição de acesso a informações pessoais destinada a produzir inteligência e aprimorar a elaboração de políticas públicas. Nesses casos, as informações pessoais são entregues ao servidor público, que somente pode divulgá-las de maneira agregada, de modo a não ferir a intimidade das pessoas envolvidas.²⁷

Assim, a Lei de Acesso a Informação teve o cuidado de preservar, em seu artigo 6º, inciso III, as legislações específicas de sigilo. O artigo 3º, IV, do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI, manteve o mesmo entendimento.

Com o intuito de preservar a confidencialidade e o sigilo de informações, o IBGE tem adotado diversas práticas: nas pesquisas da área econômica, os dados tabulados são submetidos a tratamento de desidentificação em tabelas de frequência pela regra do patamar, em que não são disponibilizadas informações para células com menos de três informantes; os arquivos de microdados de uso público para pesquisas domiciliares não possuem identificadores, e os dados geográficos são pouco detalhados; no caso de cadastro de produtos e preços, são fornecidos apenas os

preços médios para produtos genéricos, sem a identificação da marca; etc.

A grande preocupação com o respeito ao sigilo e à confidencialidade das agências que trabalham com pesquisas e com a produção de estatísticas baseia-se em alguns argumentos. Em pesquisas quantitativas e qualitativas, há o compromisso explícito ou implícito entre entrevistador e respondentes de que as informações coletadas servirão para a construção de um diagnóstico geral. Além disso, pressupõe-se, a partir das resoluções do CNS mencionadas, que as informações coletadas não serão utilizadas para finalidade diversa do estabelecido no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Tudo isso cria uma expectativa no respondente de que o sigilo e a confidencialidade serão tratados como primordiais pela agência que realiza a pesquisa. Assim, a quebra desses princípios éticos colocaria em risco a legitimidade e a exequibilidade dos levantamentos realizados. Isso levaria a uma situação de racionalização positiva dos respondentes, em que os entrevistados omitem ou declaram informações que se ajustam melhor às normas e condutas social ou legalmente estabelecidas sob o receio de que suas declarações

sejam usadas para alguma ação fiscalizatória ou punitiva.

Essa linha argumentativa tem sido acatada, inclusive, por decisões judiciais. Em 2013, o IBGE negou o pedido do Ministério Público (MP) de fornecer informações obtidas em recenseamento sobre a identificação de famílias em que existem crianças e adolescentes que não possuem registro de nascimento. O caso teve início no município de Bauru, no estado de São Paulo, quando a imprensa local divulgou, com base em dados do IBGE, a existência de 45 crianças que viviam na área urbana do município e não possuíam certidão de nascimento. Como resultado, a Promotoria da Infância e da Juventude da Comarca requisiu ao IBGE os detalhes das informações sobre essas crianças, a fim de adotar uma postura interventiva. O IBGE negou o pedido, justificando-se pela preservação do sigilo da informação.

Essa situação deu origem a um inquérito, em 14 de junho de 2013, para apurar a postura do IBGE. Em seguida, o MP, com o objetivo de instruir o inquérito em questão e a fim de obter informações semelhantes em nível nacional, solicitou ao IBGE a identificação das famílias em que existiam crianças sem certi-

26 Nações Unidas, 2003, p. 149, tradução livre.

27 CUNHA FILHO & XAVIER, 2014, p. 328.

dão de nascimento nos três últimos recenseamentos. O MP baseou-se no argumento de que tal informação era necessária para garantir os direitos constitucionais de uma população vulnerável. Com a negativa do IBGE, o MP entrou com uma ação civil pública para questionar a recusa. A Justiça Federal de Bauru julgou o pedido do MP como inteiramente improcedente. Um ofício do IBGE (CDDI, nº 33/2013) esclarece quais foram as justificativas que embasaram a decisão do Judiciário:

(...) sem a segurança do sigilo estatístico ninguém vai mais prestar informações estatísticas ao IBGE, porque poderão ser usadas contra os próprios informantes. O IBGE depende da acessibilidade às pessoas, do fornecimento espontâneo das informações, para fins estatísticos. Esse é o principal material do IBGE, sem o qual seu trabalho, como instituição, será inviabilizado, pela perda de sua credibilidade.

Embora a salvaguarda legal – a Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968 – esteja direcionada pelo artigo 1º²⁸ ao IBGE, não se pode esquecer que o arranjo institucional da época da promulgação da referida lei era composto fundamentalmente por este instituto de estatística, situação diferente da atualidade, em que as estatísticas oficiais são produzidas por diversos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Estatísticas Nacionais, do qual faz parte o MDS, como produtor de informações relevantes. Portanto, embora o referido dispositivo normativo faça referência apenas ao IBGE, o novo arranjo institucional e a própria orienta-

ção das Nações Unidas nos autorizam a fazer uma leitura extensiva, em que todo o sistema de estatística nacional estaria abrangido pela obrigação de proteger a confidencialidade das informações individualizadas coletadas.

Se, entretanto, for oferecida uma interpretação mais restritiva – a de se aplicar apenas ao IBGE a obrigação de proteger as informações individualizadas coletadas –, põe-se em risco não apenas a qualidade das informações coletadas, mas a própria missão institucional das instituições que se dedicam à realização de estudos, pesquisas e avaliações de políticas públicas por meio da coleta de dados primários, como é o caso da SAGI. Ousa-se dizer que a liberação de tais dados pode, inclusive, comprometer a integridade física e patrimonial dos respondentes, pois, para atender às necessidades institucionais, as pesquisas, em geral, levantam informações sobre a renda, o patrimônio, a percepção e o funcionamento de equipamentos públicos implantados pelo Ministério e outras questões que, por sua natureza ou pelo ambiente em que o respondente encontra-se inserido – por exemplo, de conflitos por posse de terra –, são sensíveis.

Afora a questão anteriormente levantada, a disponibilização dos dados individualizados ou que possam ser individualizados pode desvirtuar a própria natureza do trabalho de avaliação, que, conforme o artigo 5 da Portaria MDS 329/2006,²⁹ que institui a política de avaliação e monitoramento no âmbito do MDS, não se confunde com fiscalização.

4. Considerações finais

Como apontamos na abertura deste artigo, o Código de Nuremberg, de 1947, inaugurou uma série de normativas que enfatizam o respeito ao sigilo, à confidencialidade e à privacidade na realização de pesquisas. Essas regulamentações representaram um avanço inquestionável no tratamento de questões relacionadas a ética em pesquisa, já que, em momentos anteriores, era prática comum a realização de experimentos sem nenhuma preocupação com o bem-estar e com as possíveis implicações do estudo nas vidas dos indivíduos pesquisados. Dessa forma, a regulamentação internacional atual sobre ética e pesquisa consolidou uma série de princípios – como o consentimento livre e esclarecido e a soberania do sigilo e da confidencialidade – a fim de evitar que essas experiências se repitam. No Brasil, essas orientações foram acolhidas pelo Conselho Nacional de Saúde, que tem aprovado resoluções que reforçam a aplicação do entendimento das normativas internacionais nas pesquisas brasileiras que envolvem seres humanos.

Enquanto o respeito ao sigilo e à confidencialidade encontram-se consolidados e representam, hoje, uma das principais diretrizes do Sistema Nacional de Estatística, muitas questões sobre o papel do pesquisador ainda são alvo de questionamentos variados. Os acadêmicos de pesquisas em humanidades já vêm demonstrando seu descontentamento com a falta de clareza das normativas que regem os princípios éticos na realização de pesquisas com seres humanos, uma vez que revela-se extremamente complexa a implementação das regras de sigilo e de confidencialidade, de forma rígida, em pesquisas de natureza qualitativa. Em muitos casos, o pesquisador se vê diante de situações em que é necessário equilibrar duas questões valiosas para a pesquisa social: a confidencialidade e o respeito à não violação de direitos humanos.

Enquanto no meio acadêmico os pesquisadores estão diante de uma situação em que as normativas do CNS não esclarecem, por completo, seu papel em situações próprias de pesquisas de ciências sociais aplicadas, é diferente a situação de órgãos públicos que

28 “Toda pessoa natural ou jurídica de direito público ou de direito privado que esteja sob a jurisdição da lei brasileira é obrigada a prestar as informações solicitadas pela Fundação IBGE para a execução do Plano Nacional de Estatística (Decreto-lei número 161, de 13 de fevereiro de 1967, artigo 2º, §2º).”

29 “As ações de avaliação possuem natureza e objetivo distintos das ações de fiscalização e auditoria, com as quais não se confundem.”

realizam pesquisas de avaliação e que compõem o Sistema Nacional de Estatística. Isso ocorre porque, no âmbito do SNE, não restam dúvidas quanto à soberania dos princípios do sigilo e da confidencialidade. Como argumentado na seção 3 deste artigo, exceções a tais princípios inviabilizariam a missão institucional desses órgãos de pesquisa, que se refere à produção, à avaliação e ao monitoramento de informações, e não a ações de fiscalização.

Nesse sentido, os órgãos que compõem o SNE devem adotar como parâmetro central a mencionada Lei nº 5.534 de 14 de novembro de 1968, que diz, no parágrafo único do artigo 1º, que “as informações prestadas terão caráter sigiloso, serão usadas exclusivamente para fins estatísticos”. Mesmo que seu uso seja mais restrito à produção de análises quantitativas, em um sentido mais amplo, o termo “estatística” refere-se a assuntos do Estado; mais especificamente, à análise de dados sobre o Estado e sua atuação. Nesse sentido, pesquisas de avaliação, inclusive aquelas que se fundamentam em metodologias predominantemente qualitativas, podem

ser pensadas como subjugadas às diretrizes do SNE. Outras legislações nacionais, como a LAI e a própria Constituição Federal de 1988, reconhecem a importância do sigilo da fonte e da necessidade de respeito ao mesmo princípio nos casos de produção de informações estatísticas que se propõem aprimorar a elaboração de políticas públicas.

Por fim, é importante ressaltar que as normativas que regulam os princípios do sigilo e da confidencialidade na realização de pesquisas reconhecem a importância da divulgação dos resultados de pesquisas, que devem ter seu acesso facilitado. A ampla divulgação é necessária para subsidiar o aperfeiçoamento das políticas e dos programas governamentais, além de ser essencial para informar o cidadão sobre os resultados de planos governamentais e das estatísticas oficiais do país. Entretanto a transparência e a divulgação de informações provenientes de pesquisas devem ser conciliadas com o sigilo e a confidencialidade. Caso contrário, as agências de pesquisa terão sua credibilidade questionada, e seus trabalhos, inviabilizados.

Referências bibliográficas

- BARBOSA, Deborah Rosária; SOUZA, Marilene Proença Rebello. Ética na pesquisa qualitativa: reflexões sobre privacidade, anonimato e confidencialidade. In: GUERREIRO, Iara Coelho Zito; SCHMIDT, Maria Luisa Sandoval; ZICKER, Fabio (org.). **Ética nas Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais na Saúde**. São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2008. p. 237-253.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. Ética e planos de regulamentação da pesquisa: princípios gerais, procedimentos contextuais. In: FLEISCHER, Soraya; SCHUCH, Patrice (orgs.). **Ética e Regulamentação na Pesquisa Antropológica**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 71-91.
- Borofsky R. **Yanomami: the fierce controversy and what we can learn from it**. Berkeley: University of California Press; 2005
- Bosk CL. All God's mistakes: genetic counseling in a pediatric hospital. Chicago: **The University of Chicago Press**; 1992. 192p; Bosk C. Irony, ethnography, and informed consent. In: Hoffmaster B. **Bioethics in social context**. Philadelphia: Temple University Press; 2001. p.199-220.
- BRASIL. **Lei 8.159**, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>.
- _____. **Lei 5.534**, de 14 de março de 1968. Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5534.htm>.
- _____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.
- _____. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>.
- _____. **Decreto nº 7.724**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm>.
- Chagnon N. **Yanomamö: the fierce people**. New York: Holt, Rinehart and Winston; 1968.

CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. **Lei de acesso à informação**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DALLARI, Sueli Gandolfi. A proteção do direito à intimidade, a confidencialidade e o sigilo das pesquisas em saúde. In: GUERRIERO, Iara Coelho Zito; SCHMIDT, Maria Luisa Sandoval; ZICKER, Fabio (org.). **Ética nas pesquisas em ciências humanas e sociais na saúde**. São Paulo: Hucitec, 2008. p. 53-82.

DINIZ, Debora; GUERREIRO, Iara Coelho Zito. Ética na pesquisa social: desafios ao modelo biomédico. **RECIIS**, Rio de Janeiro; v. 2, Sup. 1, p. Sup. 78-Sup.90, dez. 2008.

Humphreys L. Retrospect: ethical issues in social research. In: Humphreys L. **Tearoom trade: impersonal sex in public places**. New Brunswick: Aldine Transaction, 2008. p.223-232.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ofício CDDI nº 33/2013**, de 4 de julho de 2013.

JANNUZZI, P. M. Sistemas de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília; n. 5, p. 4-27, 2014a.

_____. A produção de informação e conhecimento para aprimoramento das políticas de desenvolvimento social: princípios, conceitos e caracterização das pesquisas de avaliação realizadas pela SAGI de 2011 a 2014. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 16, p. 12-35, 2014b.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Apresentação. In: GUERREIRO, Iara Coelho Zito; SCHMIDT, Maria Luisa Sandoval; ZICKER, Fabio (org.). **Ética nas Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais na Saúde**. São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2008. p. 13-19.

Nações Unidas. **Handbook of Statistical Organization**. 3ª ed. New York: United Nations, 2003.

Scarce R. (No) trial (but) tribulations: when courts and ethnography conflict. **J Contemp Ethnog**. 1994;

23(2):123-149; Scarce R. Scholarly ethics and courtroom antics: where researchers stand in the eyes of the law. **Am Sociol**. 1995; 26(1):87-112.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W.S; E PAES-SOUZA, 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, 17). Genebra: Unesco, 2006

Whyte WF. Revisiting Street Corner Society. **Sociol Forum**. 1993; 8(2):285-98;

Whyte WF. **Sociedade da Esquina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; 2005.

entrevista



GONZALO HERNANDÉZ LICONA

POR PAULA MONTAGNER

Entrevista realizada durante a Oficina técnica Dimensionamento e caracterização da pobreza no contexto de sua superação: os limites dos indicadores clássicos e as novas propostas metodológicas.

Gonzalo Hernández Licona, secretario executivo do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social do México, dialoga sobre como esse país buscou resolver problemas de falta de transparência nas políticas sociais.

O Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL, sigla em espanhol) é um órgão público e descentralizado do Governo Federal do México, com capacidade técnica para gerar informações sobre a situação das políticas sociais e de medidas da pobreza no país. A partir de fevereiro de 2014, tornou-se, segundo a Constituição do país, um órgão autônomo.

A principal atividade do CONEVAL é medir a pobreza no México, tanto no âmbito nacional, quanto no departamental (corresponde ao âmbito estadual no Brasil) e municipal. Deve avaliar para isso as ações, os programas e a Política de Desenvolvimento Social, para buscar aperfeiçoar aspectos de implementação e os resultados obtidos pela Política. Além disso, tem como tarefa prestar contas à população mexicana dos resultados dos programas e políticas realizados pelo governo.

O CONEVAL deve promover – em coordenação com a Comissão Nacional para o Desenvolvimento Social (CNDS, sigla em espanhol) – a adequada integração de políticas e resultados que permita fomentar o federalismo e, com isso, induzir o aperfeiçoamento de atividades de avaliação e de moni-

toramento dos programas sociais em todos os níveis de governo. Também de forma coordenada com a Comissão Intersecretarias de Desenvolvimento Social (CIDS, sigla em espanhol), deve colaborar com o desenho e a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Social.

Gonzalo Hernández Licon (GHL, na entrevista), secretário executivo do CONEVAL, esteve no Brasil em agosto de 2014, participando da Oficina técnica Dimensionamento e caracterização da pobreza no contexto de sua superação: os limites dos indicadores clássicos e as novas propostas metodológicas. Essa oficina, promovida pelos integrantes da iniciativa brasileira Por um Mundo sem Pobreza/*World Without Poverty – Brazil Learning Initiative* (www.wwp.org.br), teve como objetivo discutir os aspectos metodológicos da mensuração de indicadores de pobreza monetária, seus limites e a precisão estatística. Ele concedeu à RBMA uma entrevista em que detalha a formação e o papel do CONEVAL para o avanço das políticas sociais no México.

O CONEVAL É FONTE DE INSPIRAÇÃO PARA AVALIAÇÃO E MENSURAÇÃO DA POBREZA EM MUITOS PAÍSES.

VOCÊ PODERIA NOS CONTAR COMO FOI A ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO, DE QUANDO DATA SUA ESTRUTURAÇÃO E QUAIS OS AVANÇOS E OS DESAFÍOS QUE ESTE ORGANISMO PÚBLICO ENFRENTA?

O Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social é uma instituição criada como resultado de conjunto de eventos institucionais anteriores. Em 2000, no México, pela primeira vez em muitos anos, o presidente era de um partido político enquanto a maioria do Congresso era de outro partido. Tivemos um Congresso mais combativo e que demandava mais do Poder Executivo. Naquele ano foi exigida pela primeira vez uma avaliação externa dos programas de Governo.

DE TODOS OS MINISTÉRIOS?

Sim, de todos os Ministérios! Foi um antecedente importante! Além disso, no mesmo ano de 2000, foi colocada em dúvida a mensuração oficial da pobreza. O Governo tinha uma aferição de pobreza por renda. Assim, embora essa medida informasse que a pobreza diminuía, como a economia do país crescia muito pouco ou zero, essa medida não tinha muita credibilidade. Então, os partidos de oposição, o Congresso, exigi-

ram uma aferição da medida da pobreza, entendendo que esta devia ser mais objetiva e mais transparente. Ou seja, o Legislativo não confiou nas informações do Executivo e criou uma nova instituição, o CONEVAL.

É importante explicitar que os partidos da oposição no Congresso convenceram o Executivo a criar uma lei, que foi assinada por todos os partidos políticos, e assim criar um órgão como o CONEVAL, para fazer duas coisas: avaliar programas e medir a pobreza de uma forma mais transparente do que entendiam que o governo fazia antes. Isto é, o CONEVAL teve uma origem política com elementos técnicos.

COMO HAVIA UMA DESCONFIANÇA DE QUE A MENSURAÇÃO DA POBREZA CONSIDERANDO APENAS OS ASPECTOS MONETÁRIOS ERA INSUFICIENTE, ESTA NOVA LEGISLAÇÃO JÁ MENCIONAVA A POBREZA MEDIDA CONSIDERANDO SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES?

Sim, a nova legislação que criou o Conselho demandou que a mensuração da pobreza fosse multidimensional. As razões que levaram o Congresso a incorporar na mensuração da pobreza outras dimensões estão associadas à compreensão de que ela devia expressar os direitos sociais ou pelo menos parte desses direitos, que são muito importantes para a Cons-

tituição mexicana. A mensuração de pobreza incorpora uma lógica dos direitos sociais e de renda.

COMO NO BRASIL, QUE EM SUA CONSTITUIÇÃO DE 1988, FEZ MENÇÃO EXPLÍCITA AOS DIREITOS SOCIAIS DE SEUS CIDADÃOS...

Exatamente! Mas até então no México, para a mensuração da pobreza, o que se considerava era a renda básica e por isso a legislação que deu origem ao CONEVAL prevê a mensuração multidimensional. Não se trata de um estudo que a academia fez e o Governo mexicano passou a utilizar, mas de uma demanda expressa do Congresso do México para que o governo incorporasse as outras dimensões da pobreza, além do aspecto monetário. O CONEVAL foi criado com essa característica diferenciada, em que foi privilegiada a questão da *accountability* (responsabilização e da prestação de contas) para a população. Neste sentido, a governança do CONEVAL não poderia estar sujeita às escolhas do presidente. Para garantir essa autonomia em relação ao poder executivo, os integrantes do Conselho são oito: seis deles, acadêmicos largamente reconhecidos por seus trabalhos, os outros dois representam o governo – um é o Presidente do Conselho, que é o Secretário de Desenvolvimento Social, e o outro, o Ministro da Fazenda.

Os acadêmicos que integram o Conselho foram eleitos pelos Estados, pelo Legislativo, pelos Municípios e pelo Executivo, e somam seis votos, de pessoas que não foram "indicadas" pelo Presidente, nem pelo Ministro do Desenvolvimento Social, e, por serem a maioria dos oito votos, devem garantir as decisões técnicas do CONEVAL. Com isso, os acordos que o CONEVAL estabelece nunca foram contestados pelo Executivo. Essa formação independente é uma garantia importante do caráter do Conselho. Se o Conselho diz que a pobreza aumenta ou que a pobreza diminui; que um programa serve ou não serve, acreditamos que o faz sem estar subordinado a ninguém. Os conselheiros eleitos e o Secretário Executivo conseguiram manter a autonomia do Conselho, apesar de ser uma instituição que é parte do Executivo. Com este tipo de formação foi possível impedir uma decisão presidencial ou governamental que modifique a informação que relata o CONEVAL. O maior desafio dessa nova fase será a independência do executivo, os partidos políticos retomam o CONEVAL e buscam torná-lo mais autônomo, ou seja, que saia do Executivo e que seja uma instituição completamente autônoma.

AUTÔNOMO NO SENTIDO?

GHL: O CONEVAL não integrará ao Governo, como até agora. Ele será um órgão autônomo.

QUEM FINANCIARÁ AS ATIVIDADES DO CONEVAL?

O Estado mexicano. Da mesma forma que tem financiado um órgão autônomo de estatísticas, um órgão autônomo de direitos humanos. O principal desafio é que os partidos políticos serão agora os responsáveis pela eleição dos conselheiros do CONEVAL, correndo o risco de politização da escolha, ao invés de ser um órgão técnico autônomo, ser uma escolha política: dois do partido A, dois do partido B, dois do partido esse é o maior desafio do Conselho agora!

DESDE QUANTO TEMPO O CONEVAL AVALIA POLÍTICAS PÚBLICAS NO MÉXICO?

Desde a sua criação, em 2006.

QUAIS SÃO OS RESULTADOS QUE, EM SUA OPINIÃO, MERECEM DESTAQUE NAS AVALIAÇÕES REALIZADAS PELO CONEVAL?

GHL: Há dois objetivos importantes. As informações e avaliações são utilizadas para melhorar as políticas sociais. Secretários, Ministros, Presidente e o Congres-

so veem a informação e tomam decisões para mudar algumas coisas, melhoram suas ações e programas. O segundo é a responsabilização e a prestação de contas (accountability): o cidadão sabe, por exemplo, que a pobreza aumenta e por que aumenta, ou sabe o que está acontecendo com os programas sociais, que são financiados com os impostos dos contribuintes. Neste sentido, eu acredito que as conquistas mais importantes dos sete anos de existência das avaliações do CONEVAL são o relato das mudanças, com reflexo nos programas ou nas políticas públicas derivadas de decisões governamentais, não apenas no nível federal mas também no nível local, com base em informações geradas pelo CONEVAL. Para que vocês compreendam bem, temos como indicador mais relevante do Conselho não o número de avaliações realizadas nem quantas aferições foram feitas, mas quantas mudanças ocorreram nas políticas sociais a partir das informações do CONEVAL.

Outro indicador relevante é aquele que mede o número de consultas realizadas pela população sobre as informações disponibilizadas pelos estudos do Conselho. Alguns pesquisadores, estudantes, pessoas da área privada, governos

etc. citam informações do CONEVAL e achamos que esta é uma maneira de ver a utilidade na prestação de contas da política social. Toda essa grande conquista, em suma, não é apenas ter feito avaliações e mensurações, mas saber usar as informações para melhorar a política pública e para o processo de prestação de contas.

NO BRASIL TEMOS A PERCEPÇÃO, TALVEZ SEJA O MESMO NO MÉXICO, DE QUE O TEMPO DE AVALIAÇÃO É MAIS LONGO DO QUE O TEMPO DE TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA. COMO O CONEVAL LIDA COM ESSE TIPO DE DIFERENÇA?

Você precisa aceitar que há prazos que não são imediatos. Primeiro, há avaliações que podem levar cinco anos e avaliações que podem levar três meses. Se começamos uma avaliação de médio prazo, sabemos que será concluída em cinco anos, então no sexto ano será possível usar seus resultados. Uma hipótese é que o Ministro de hoje não estará mais no cargo, mas se é uma avaliação bem feita, esta servirá no futuro, no México ou no mundo. Por exemplo, a avaliação do Programa Progresa, que foi concluída em 2000, ajudou o novo governo a tomar a decisão sobre o alcance do agora Programa Oportunidades, e que outros países levaram em conta a experiência mexicana.

Em segundo lugar, há avaliações mais curtas que fomos sistematizando para receber informações dos programas a partir de indicadores e avaliações existentes na vida do programa. Exercício que está disponível no sítio do CONEVAL e que enviamos para a Secretaria de Fazenda e ao Congresso para que se leve em conta nas decisões sobre os novos orçamentos anuais, porque acreditamos que é na definição do orçamento que as mudanças mais importantes ocorrem.

Terceiro, nós temos um mecanismo que chamamos de “mecanismo de acompanhamento das recomendações” ou “mecanismo de aspectos suscetíveis de melhoria”. Após a conclusão de uma avaliação, pedimos aos gestores do programa e seu Ministério que priorizem as mudanças que serão feitas a partir da avaliação e respondam um documento de compromisso público. Esses compromissos ficam disponíveis na internet para o público. Os programas e o CONEVAL têm em seu sítio eletrônicos o compromisso dos programas para realizar alterações nos mesmos a partir das avaliações. Algumas mudanças ocorrerão em três meses, algumas de um ano, outras de três anos,

e isto tem motivado muito o uso das avaliações para melhorar as políticas sociais.

ACREDITO QUE ISTO É UM PONTO DE GRANDE INTERESSE. COMO O CONEVAL CONSEGUE CONVENCER MINISTROS E SECRETÁRIOS DE DIFERENTES MINISTÉRIOS A ESCOLHEREM AS MUDANÇAS QUE VÃO REALIZAR?

Um importante aliado do Conselho para o processo de avaliação tem sido o Ministério da Fazenda. Em 2007, fizemos uma aliança estratégica, para além das competências do CONEVAL para avaliação – uma coisa é ter competência, outra coisa é que as pessoas cooperem para mudar. Essa aliança foi com o Ministério da Fazenda, que é um Ministério muito grande, muito poderoso e que busca o mesmo que o CONEVAL. Emitimos conjuntamente as Orientações de Avaliação para Programas Federais.

Com este regulamento, em primeiro lugar, passamos a exigir que os programas realizassem o acompanhamento das recomendações das avaliações, e em segundo lugar, promovemos um efeito demonstração. Nós dizemos: “aqui estão os programas que fizeram o seu plano de melhoria, e aqui estão os programas que não fizeram seu plano”.

Neste segundo caso os meios de comunicação são úteis para dizer: “Ah, o Programa de Idosos não tem compromisso publicado” e isso exerce uma pressão para que “magicamente” o programa publique seu compromisso na semana seguinte.

QUAIS SÃO AS PRÓXIMAS AÇÕES PARA APERFEIÇOAR O PROCESSO QUE O CONEVAL TEM REALIZADO?

Existem várias. Uma delas é promover uma articulação mais clara com os Estados e Municípios. Houve avanços em algumas situações, mas o CONEVAL busca estreitar o relacionamento com os governos locais para ter uma ação de avaliação cada vez melhor. Uma segunda ação é buscar de alguma forma tornar nossos programas anuais de avaliação mais estratégicos. Avançamos bastante na realização de avaliações muito homogêneas em muitos programas, mas você também tem que mudar para fazer avaliações observando o momento político, para se tornar mais útil e oportuno.

O CONEVAL FAZ AVALIAÇÕES PARA OUTROS MINISTÉRIOS, COMO A SAÚDE, OS TRANSPORTES PÚBLICOS, A EXPANSÃO DA INFRAESTRUTURA? SE NÃO O FAZEM, PORQUE O CONGRESSO NÃO FAZ ALGO COMO OCORREU

COM O TEMA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL?

De acordo com a Lei Geral do Desenvolvimento Social, o Conselho visa regulamentar e coordenar a avaliação de políticas e programas de desenvolvimento social que os órgãos públicos executam. O Desenvolvimento Social é entendido como um fenômeno em que diferentes fatores estão envolvidos e que na administração pública são executados por diferentes departamentos, assim, o CONEVAL avalia programas de outros ministérios, além do desenvolvimento social, como: saúde, assistência social, educação, emprego, desenvolvimento florestal, população indígena, habitação, entre outros. Para deixar claro a respeito dos programas que fazem parte deste universo chamado “Desenvolvimento Social”, o CONEVAL realizou um inventário dos programas e ações que se enquadram nessa classificação, e sobre estes todos temos ingerência.

Com relação aos programas e políticas “não sociais”, a avaliação é de responsabilidade do Ministério da Fazenda (Finanças), mas há mecanismos de avaliação de outros ministérios, embora estes mecanismos não tenham se desenvolvido da mesma forma.

Além disso, para o acompanhamento dos objetivos, metas, responsabilidades e recursos de um órgão público no México, há outros mecanismos de acompanhamento que são realizados pela Auditoria Superior da Federação, a qual depende dos Deputados do Congresso da União, e que contribuem de igual maneira aos instrumentos que gera o CONEVAL, para mensurar o impacto social da administração pública.

A RESPEITO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS: QUEM AVALIA AS AÇÕES DO CONEVAL?

Estou muito contente por ter perguntado isso! A avaliação é essencial para melhorar a operação e os resultados de qualquer programa, política ou instituição, de modo que o Conselho, como entidade avaliadora, também passou por rigorosos processos para conhecer, desde o ponto de vista externo, seus resultados e áreas de oportunidade.

Desde 2008, o CONEVAL foi objeto de avaliações e auditorias externas que permitiram mostrar os avanços e os desafios que há para mensurar a pobreza e coordenar a avaliação da política de desenvol-

vimento social. Provavelmente, a avaliação mais ambiciosa foi realizada em 2013; por nossa própria iniciativa, contratamos uma entidade externa avaliar os resultados do Conselho com os mesmos instrumentos que se aplicam aos programas durante a avaliação.

A avaliação externa dos resultados do CONEVAL não só serviu para fortalecer a liderança e a credibilidade do Conselho em nível internacional, federal, estadual, no meio acadêmico e perante a sociedade civil; mas também nos ajudou a reforçar alguns temas de melhoria que, de alguma forma, tínhamos já identificado, uma vez que estamos constantemente à procura de inovação nos produtos e processos que geramos.

A partir da avaliação, de maneira igual aos programas federais, o CONEVAL emitiu suas conclusões ou aspectos de melhoria e elaborou um plano de trabalho para atendê-los no médio prazo. Como se costuma dizer, o Conselho foi medido com a mesma régua de aferição para os outros. A propósito, todas as avaliações são públicas e estão disponíveis no sítio eletrônico.

Formação em monitoramento e avaliação: A experiência da SAGI e CEGOV na capacitação de agentes públicos estaduais e municipais⁵

Patrícia A. F. Vilas Boas¹
Marcilio Ferrari²
Aline Hellmann³
Paulo Jannuzzi⁴

1 Diretora do Departamento de Formação e Disseminação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (DFD/SAGI/MDS).

2 Coordenador Geral de Formação de Agentes Públicos e Sociais (DFD/SAGI/MDS).

3 Pesquisadora do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

4 Secretário Nacional de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS).

Introdução

Um dos grandes desafios da promoção de maior efetividade dos programas sociais no Brasil é, sem dúvida, o de garantir inovações contínuas e em todos os níveis na cadeia de implementação de suas atividades. Programas públicos são empreendimentos coletivos e complexos, que precisam se ajustar continuamente, em face dos contextos diferenciados em que operam, dos desafios que impõe a maior ou menor capacidade de gestão e de recursos e da resiliência das problemáticas sociais que suscitaram a proposição de uma intervenção programática. Demandam, assim, inovações incrementais cotidianas e inovações mais expressivas de tempos em tempos.

Criar uma cultura de inovação contínua no conjunto de atores

e agentes envolvidos nos programas requer esforços de apropriação de informação e conhecimento sobre diferentes aspectos da operação dos programas, de seus objetivos, públicos, problemas recorrentes, das soluções específicas encontradas em um ou outro local.

Em um contexto de gestão de políticas e programas como no caso das Políticas de Desenvolvimento Social, em que se valoriza a colaboração intersetorial e interfederativa, o diálogo e participação social e a Política como mecanismo de mediação de conflitos, entende-se que cada ator e agente deveria ter acesso a instrumentos, pesquisas e informação necessários para seus processos de trabalho e tomada de decisão⁶.

A apropriação da informação e do conhecimento sobre políticas e programas não é, contudo, tarefa trivial. Tal informação é bastante técnica, específica e ao mesmo tempo interdisciplinar. Sua apropriação exige estratégias didático-pedagógicas e recursos instrucionais variados, segundo os objetivos específicos da capacitação e o perfil do público a que se destina⁷.

Esses são alguns dos pressupostos político-institucionais que orientam a atuação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e que levaram seu Departamento de Formação e Disseminação (DFD) à proposição do Ciclo de Capacitação em Conceitos e Técnicas para Elaboração de Diagnósticos, Monitoramento e Avaliação de Programas e Ações do MDS, objeto de descrição neste texto.

A concepção do ciclo

Entre 2011 e 2012, o DFD executou o curso Conceitos e técnicas para elabora-

ção de diagnósticos e monitoramento de ações do Plano Brasil Sem Miséria, voltado aos técnicos de governos estaduais e do Distrito Federal responsáveis por ações do BSM, pela elaboração de diagnósticos sobre o contexto socioeconômico nos estados e municípios e pela utilização de instrumentos de monitoramento e avaliação com vistas ao aprimoramento da gestão das políticas e dos programas do MDS.

A carga horária definida para cada módulo e unidade de conteúdos procurou responder ao grau de sua complexidade, ao enfoque dado a esse conteúdo e ao tipo de atividade pedagógica realizada, conforme a metodologia de construção de cursos do DFD. Assim, o curso foi estruturado em 40 horas semanais, distribuídas em oito horas diárias, com atividades pedagógicas organizadas em aulas expositivas/dialogadas e oficinas práticas em laboratórios de informática. Ofertado de forma presencial, contou com a participação de 164 técnicos de todas as regiões do país.

5 Este texto foi elaborado com contribuições de VILAS BOAS et al. Formação em conceitos e técnicas para elaboração de diagnósticos, monitoramento e avaliação de programas e ações do MDS. In: SEMINÁRIO DA REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, 6., 2014, Porto Alegre. Anais...Porto Alegre, 2014.

6 Estes são os princípios básicos da Administração Pública Deliberativa, que busca um modelo alternativo de organização do processo de trabalho na Administração Pública, alternativo para o insulamento burocrático das atividades meio, sem cair no tecnocratismo ingênuo do gerencialismo de metas advogado pela Nova Gestão Pública. BRUGUÉ, Q. Modernizar la adminstracion: burocracia, nueva gestión publica y administracion deliberativa. Brasília, ENAP, 2012 (mimeo).

7 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Boletim SAGI 10 anos, 2014. Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 16 out. 2014.

Esta experiência serviu para o DFD aprimorar a concepção, o desenho e a estruturação de cursos nas temáticas de diagnósticos, monitoramento e avaliação de políticas públicas, que culminou no planejamento, a partir de 2013, dos cursos do Ciclo de Capacitação em Conceitos e Técnicas para Elaboração de Diagnósticos, Monitoramento e Avaliação de Programas e Ações do MDS, na modalidade a distância.

Vale observar que a metodologia de trabalho do DFD orienta-se pela prática da Educação Permanente, entendida como um conjunto de ações e estratégias de ensino e aprendizagem, pensadas e propostas a partir da prática e do contexto em que o trabalhador (educando) está inserido. Nessa perspectiva, o formador (educador) não é um mero transmissor de conhecimento, mas um facilitador e motivador da aprendizagem, que deve ser construída de forma colaborativa e permitir, sobretudo, reflexões sobre a postura e a prática cotidiana do trabalhador em seu contexto de atuação. Assim, a Educação Permanente difere-se de ações de formação, pois estas visam responder às demandas específicas e imediatas de qualificação profissional, como comumente acontece no mundo do trabalho. Nesse modelo de formação, a troca de experiências, a correlação entre conhecimento e realidade e a dialogicidade norteiam todo o processo de ensino e de aprendizagem. Conforme afirmam Ferraz e Beholt:

A definição clara e estruturada dos objetivos instrucionais, considerando a aquisição de conhecimento e de competências adequados ao perfil profissional a ser formado direcionará o processo de ensino para a escolha adequada de estratégias, métodos, delimitação do conteúdo específico, instrumentos de avaliação e, consequentemente, para uma aprendizagem efetiva e duradoura.⁸

Com base na perspectiva didático-pedagógica apresentada, todas as ações do DFD, incluindo a experiência em tela, têm sua organização e seu desenho sistematizados em uma Matriz Pedagógica, construída com base nas contribuições teóricas de Bloom⁹.

Na Matriz, encontram-se definidos: a) os conteúdos instrucionais, organizados por módulo; b) a carga horária dedicada a cada módulo e unidade de conteúdo; c) os objetivos instrucionais ou de aprendizagem de cada módulo e unidade de conteúdo; d) o enfoque ou o direcionamento que se pretende dar ao trabalho relacionado a cada módulo e unidade de conteúdo; e) as atividades pedagógicas a serem desenvolvidas para cada unidade de conteúdo.

Para além da simples definição dos aspectos citados, por meio da Matriz procura-se evidenciar a dinâmica do trabalho pedagógico a ser desenvolvido a partir da re-

lação entre conteúdos de aprendizagem, objetivos instrucionais, enfoques pelos quais os conteúdos devem ser abordados e atividades pedagógicas relacionadas a cada unidade de conteúdo. A forma como esses elementos encontram-se combinados constitui, por assim dizer, o caráter pedagógico do curso.

O desenho do Ciclo

O Ciclo de Capacitação em Conceitos e Técnicas para Elaboração de Diagnósticos, Monitoramento e Avaliação de Programas e Ações do MDS prevê a oferta de três cursos: (i) Indicadores para Diagnóstico do SUAS e Acompanhamento do BSM; (ii) Conceitos e Instrumentos para Monitoramento de Programas; e (iii) Conceitos e Instrumentos para Avaliação de Programas.

Os objetivos do Ciclo são: a) desenvolver a capacidade dos participantes em dimensionar e localizar o público prioritário dos programas e ações sociais; b) qualificar o

provimento de informações adequadas à formulação, ao monitoramento e à avaliação de políticas sociais; c) fortalecer a transparência, o controle social e a conduta ética, contribuindo para a eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública; d) qualificar os participantes no uso de sistemas de informação e no desenvolvimento de metodologias de avaliação e monitoramento de políticas sociais; e, por fim, e) contribuir para o desenvolvimento de competências, recursos humanos qualificados e materiais instrucionais em monitoramento e avaliação, visando permitir a oferta periódica e regular de processos formativos relacionados à área.

O público prioritário do Ciclo é composto por técnicos e gestores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), distribuídos em todo o território nacional, e professores de Instituições de Ensino Superior (IES) que integram a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (Renep/SUAS).

8 FERRAZ, A. P. C. M.; BELHOT, R. V. Taxonomia de Bloom: revisão teórica e apresentação das adequações do instrumento para definição de objetivos instrucionais. *Gestão & Produção*, São Carlos; v. 17, n. 2, 2010.

9 Benjamin Samuel Bloom (1913-1999) é um pesquisador norte-americano que se dedicou ao estudo da psicologia da aprendizagem e, em 1950, desenvolveu a taxonomia dos objetivos educacionais como forma de classificação associada aos níveis de complexidade da cognição.

A formalização da parceria com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) deu-se por meio de Termo de Cooperação Técnica, ficando a cargo da contratada a elaboração do material instrucional (contendo a concepção e a identidade visual de cada curso), elaboração da ficha de inscrição, do Guia do Aluno, do Guia do Moodle personalizado, dos exercícios de fixação, da Avaliação Final, do Glossário, de questões para debate nos fóruns virtuais, além da produção de vídeos instrucionais, da seleção de textos e vídeos de apoio e complementares e da concepção e da customização do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA). Ao MDS, além dos recursos orçamentários necessá-

rios à execução do projeto, coube a gestão de todas as etapas desenvolvidas pela contratada, a disponibilização dos subsídios técnicos para a construção dos conteúdos, a definição da perspectiva pedagógica dos cursos, as orientações técnicas quanto à estrutura e ao funcionamento do AVA e a mobilização dos participantes dos cursos.

A estrutura do AVA conta com fóruns de discussão, biblioteca virtual, apostila completa dos cursos, videoteca, questionário para avaliação de aprendizagem e um instrumento de avaliação de reação do aluno. A oferta é tutoriada por professores e alunos de pós-graduação da UFRGS, selecionados e capacitados previamente pelo CEGOV.

■ FIGURA 1 – REDE DE PARCERIAS CREAS

The screenshot displays the Moodle LMS interface for a course. The top header includes the UFRGS logo and the text 'EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA Moodle'. The course title is 'CURSO DE ATUALIZAÇÃO EM INDICADORES PARA DIAGNÓSTICO DOS PROGRAMAS DO SUAS E DO BRASIL SEM MISÉRIA'. The course description mentions it is part of the 'Ciclo de Capacitação em Ferramentas e Técnicas de Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação' organized by the MDS. The interface shows a progress bar with 8 lessons, and the current lesson is 'INTRODUÇÃO' (aula 0). Below this, there are three modules, each with a lesson: 'MÓDULO 1 | AULA 1: O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NO CONTEXTO DO COMBATE À PROBREZA NO BRASIL' (aula 1), 'MÓDULO 2 | AULA 2: GESTÃO DO SUAS COM FOCO EM VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL' (aula 2), and 'MÓDULO 3 | AULA 3: DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL PARA AÇÕES DO BSM E DO SUAS' (aula 3).

■ QUADRO 1: CURSOS, OBJETIVOS, COMPETÊNCIAS E CARGA HORÁRIA – 2014.

CURSO	OBJETIVO	COMPETÊNCIA A SER ADQUIRIDA (AO FINAL DO CURSO O ALUNO SERÁ CAPAZ DE...)	CARGA HORÁRIA
Indicadores para Diagnóstico do SUAS e Acompanhamento do Brasil Sem Miséria	Capacitar os gestores e técnicos de assistência social para a realização de diagnósticos sobre a realidade socioeconômica e a dimensão da pobreza nos estados e municípios brasileiros	Elaborar diagnósticos sobre o contexto socioeconômico, a pobreza e as condições de oferta e a operação dos serviços e das entregas previstas dos programas, no âmbito do BSM, nos estados e municípios	42 horas-aulas
Conceitos e Instrumentos para Monitoramento de Programas	Gestores e técnicos de assistência social para a realização de atividades de monitoramento das políticas e programas que implementam	Operacionalizar indicadores e planos de monitoramento para o aperfeiçoamento dos programas e ações municipais/estaduais no âmbito do BSM	32 horas-aulas
Conceitos e Instrumentos para Avaliação de Programas	Capacitar gestores e técnicos de assistência social para a compreensão do conceito e a prática de avaliação de política pública e seus impactos no ciclo de gestão	Desenvolver a capacidade de compreensão e análise de pesquisas de avaliação dos programas e ações do MDS e do BSM, de forma a contribuir para o aprimoramento das práticas de gestão de programas sociais	32 horas-aulas

O detalhamento dos cursos ofertados na parceria estabelecida entre a SAGI/MDS e o CEGOV/UFRGS (objetivos, competências desejáveis e carga horária) pode ser visualizado no quadro a seguir, extraído da Matriz Pedagógica:

O curso Indicadores para diagnóstico do SUAS e acompanhamento do Brasil Sem Miséria tem como perspectiva a apresentação dos conteúdos aos participantes em três módulos e oito aulas, conforme pode ser visualizado no quadro a seguir.

■ QUADRO 2 : MÓDULOS, DIVISÃO DE AULAS E TEMAS ABORDADOS NO CURSO INDICADORES PARA DIAGNÓSTICO DO SUAS E ACOMPANHAMENTO DO BRASIL SEM MISÉRIA

MÓDULO	AULA	TEMA
MÓDULO 1: CONTEXTUALIZAÇÃO BSM E SUAS	1	O Plano Brasil Sem Miséria no contexto de combate à pobreza no Brasil
	2	A Gestão do SUAS com foco em Vigilância Socioassistencial
	3	Diagnóstico Socioterritorial para ações do BSM e do SUAS
MÓDULO 2: INDICADORES E FONTES DE DADOS	4	Fontes de dados e indicadores sociais
	5	CadÚnico
	6	Censo SUAS
MÓDULO 3: INSTRUMENTOS E APLICAÇÃO	7	Ferramentas de gestão da informação para diagnóstico
	8	O diagnóstico socioterritorial no planejamento das ações do BSM e do SUAS

■ QUADRO 3 : MÓDULOS, DIVISÃO DE AULAS E TEMAS ABORDADOS NO CURSO CONCEITOS E INSTRUMENTOS PARA MONITORAMENTO DE PROGRAMAS

MÓDULO	AULA	TEMA
MÓDULO 1: FUNDAMENTOS DO MONITORAMENTO	1	Monitoramento de Programas
MÓDULO 2: INSTRUMENTOS DO MONITORAMENTO	2	Indicadores Sociais
	3	Modelo Lógico
MÓDULO 3: INSTRUMENTOS E APLICAÇÃO	4	Painel de Indicadores e Fontes de Dados
	5	Ferramentas de Gestão da Informação

A articulação dos conteúdos em cada módulo permite ao participante refletir sobre os conceitos e as técnicas necessárias para a construção de diagnósticos e sua contextualização no BSM e no SUAS.

O curso Conceitos e instrumentos para monitoramento de programas foi estruturado sob a perspectiva de possibilitar aos partici-

pantes a compreensão conceitual e prática do que é o monitoramento de programas. Esse conhecimento será útil ao público-alvo para acompanhar as metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento do SUAS, mais notadamente no Plano de Assistência Social. Dessa maneira, o curso está estruturado em três módulos, com cinco aulas, conforme o quadro acima.

■ QUADRO 4: AULAS, TÍTULO E OBJETIVOS NO CURSO CONCEITOS E INSTRUMENTOS PARA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

AULA	TÍTULO	OBJETIVO
1	Introdução à Pesquisa e à Avaliação de Programas	Apresentar a partir de perguntas os principais aspectos acerca da avaliação de programas e situar sua importância no ciclo de políticas públicas
2	Desenho de Pesquisa	A partir do exemplo de duas pesquisas de avaliação (Pronatec/BSM e Revisão Cadastral), compreender os três tipos de desenho de pesquisas de avaliação (experimental, quase-experimental e não experimental), conhecer os tipos de abordagem de pesquisa
3	Métodos e Técnicas para Coleta de Análises de Dados	A partir do exemplo de duas pesquisas de avaliação (Pronatec/BSM e Revisão Cadastral), detalhar os métodos e técnicas qualitativas e quantitativas para coleta e análise de dados
4	Apresentação e Disseminação de Resultados	Aprender sobre a elaboração de relatórios e as formas de disseminação e conhecer as pesquisas de avaliação produzidas pela SAGI

Por fim, o curso Conceitos e instrumentos para avaliação de programas tem como objetivo apresentar o conceito de avaliação a partir da experiência do MDS e desenvolver capacidades essenciais para a compreensão dos resultados de pesquisas de avaliação, as metodologias aplicadas, suas potencialidades e limitações.

Até a finalização deste artigo foram iniciadas duas edições do Ciclo de Capacitação. A seguir apresentamos os resultados parciais da implementação da Edição I, com informações sobre o processo de mobi-

lização, inscrição e execução dos cursos ofertados até o primeiro semestre de 2014.

Execução e resultados do Ciclo

Para a oferta da Edição I do Ciclo de Capacitação, o MDS em parceria com o CEGOV/UFRGS divulgou, em seus sítios virtuais institucionais, o prazo para inscrição e informações sobre o público-alvo dos cursos. Adicionalmente, foi utilizada a mobilização via redes sociais, no Twitter

e Facebook. Esta estratégia configurou-se como bem-sucedida, pois, no caso da fan page do MDS, obteve-se recorde de compartilhamentos e comentários para uma postagem oficial do Ministério. Os pedidos de inscrição foram recebidos pelo CEGOV a partir do preenchimento de um formulário eletrônico.

O Ciclo recebeu 9.797 solicitações de inscrição. Destas, foram selecionadas 5.873 pessoas a partir de dois critérios: 1) exigência de nível superior e 2) atuação em algum equipamento público de assistência social estatal ou da rede complementar. Desta forma, o público é prioritariamente composto por técnicos que atuam em secretarias municipais e estaduais de assistência social ou congêneres, representantes de organizações não governamentais que atuam na rede complementar do SUAS, técnicos com atuação em equipes de Vigilância Socioassistencial do SUAS de governos estaduais e municipais, técnicos dos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop). Além desses, também foram selecionados professores que atuam em Instituições de Ensino Superior, responsáveis pela execução do Programa de Capacita-

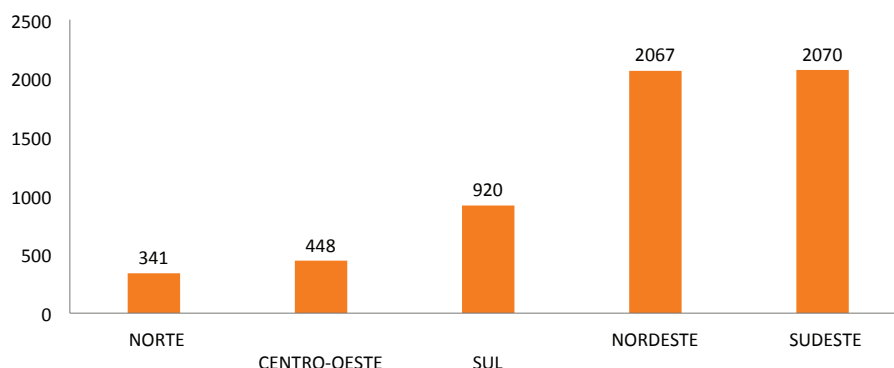
ção dos Trabalhadores do SUAS (Capacita SUAS) nos estados.

Em relação à distribuição regional dos inscritos, houve predominância de participação das regiões Sudeste e Nordeste, conforme demonstra o gráfico 1.

Cerca de 90% dos inscrito são do sexo feminino. Em relação ao nível de formação, aproximadamente metade possuem pós-graduação em nível *latu sensu*. Quanto à área de formação, observou-se uma grande concentração na graduação em Serviço Social (69%), condizente com os objetivos do Curso e com o público-alvo estabelecido. O segundo maior grupo foi o de graduados em Psicologia ou Psicopedagogia (13%).

Até a finalização deste artigo, foram executadas duas turmas do curso de Indicadores para diagnóstico do SUAS e acompanhamento do Brasil Sem Miséria (Curso Indicadores) e duas turmas do curso de Conceitos e instrumentos para monitoramento de programas (Curso Monitoramento), na Edição I. Do total de 5.873 selecionados, 2.931 efetivamente participaram do Curso Indicadores, dos quais 2.137 foram certificados, o que corresponde a uma taxa de 72% de finalização. No Curso de Monitoramento, 1.513 cursaram e 940 foram aprovados, configurando uma taxa de 62,12% de finalização, conforme exposto no quadro a seguir.

■ GRÁFICO 1: NÚMERO DE INSCRITOS POR REGIÃO DO CICLO DE CAPACITAÇÃO – EDIÇÃO I



Fonte: CEGOV, 2014

■ QUADRO 5: QUADRO SÍNTESE DOS RESULTADOS PARCIAIS DE EXECUÇÃO DA EDIÇÃO I DO CICLO DE CAPACITAÇÃO

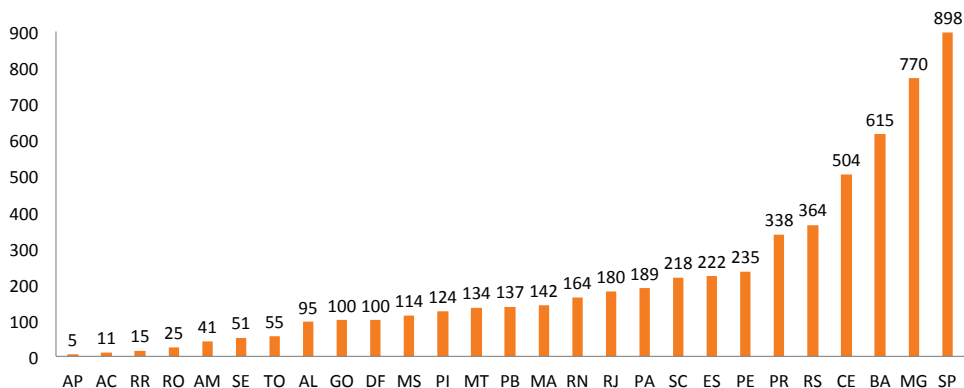
CURSO	QUANTIDADE DE ALUNOS CURSANTES	APROVADOS	TAXA DE SUCESSO	% DE ALUNOS QUE AVALIARAM MUITO BOM OU BOM
Turma 1 Indicadores	575	460	80%	95%
Turma 2 Indicadores	2.356	1.677	71,20%	99%
Turma 1 Monitoramento	320	246	76,88%	95,95%
Turma 2 Monitoramento	1.193	694	58,17%	96,24%

Fonte: Elaboração própria a partir de CEGOV, 2014a

O Curso de Indicadores foi avaliado de forma positiva pelos alunos, visto que 99,27% afirmaram que os objetivos do curso e de cada aula foram satisfatórios; 97,87% declararam que a dinâmica de estudo proposta foi adequada;

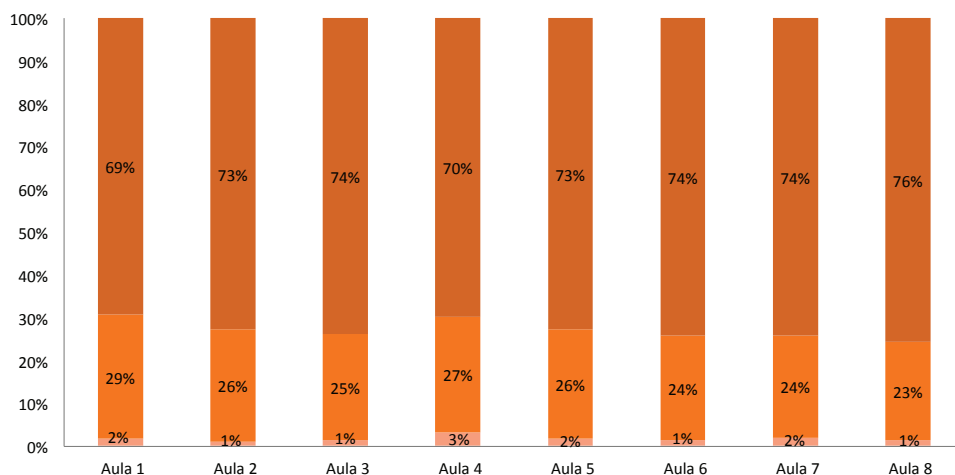
e 95,37% consideraram apropriado o cronograma de desenvolvimento sugerido. No tocante ao conteúdo das aulas, a maioria dos cursistas considerou “bom” ou “muito bom”, conforme demonstra o gráfico 2.

■ **GRÁFICO 2: AVALIAÇÃO DO CONTEÚDO DAS AULAS PELOS ALUNOS CONCLUINTE DA SEGUNDA EDIÇÃO DO CURSO INDICADORES PARA DIAGNÓSTICO DO SUAS E ACOMPANHAMENTO DO BRASIL SEM MISÉRIA – 2014.**



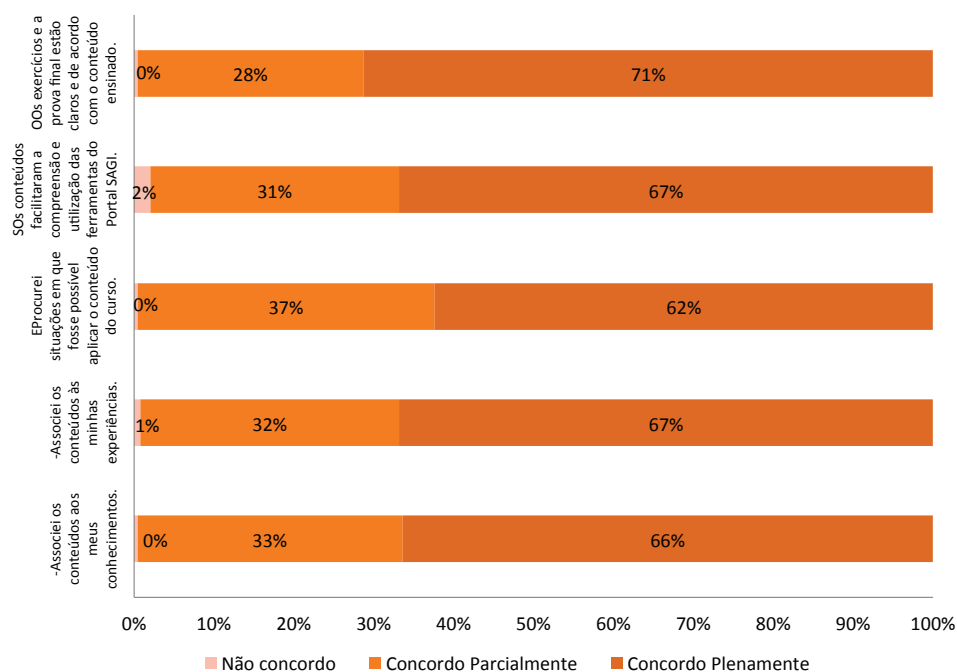
Fonte: CEGOV, 2014

■ **GRÁFICO 3: AVALIAÇÃO DE PERTINÊNCIA DO CURSO DE INDICADORES CICLO I – TURMA O2**



Fonte: CEGOV, 201

GRÁFICO 4 – AVALIAÇÃO DE PERTINÊNCIA DO CURSO DE MONITORAMENTO – TURMA 2



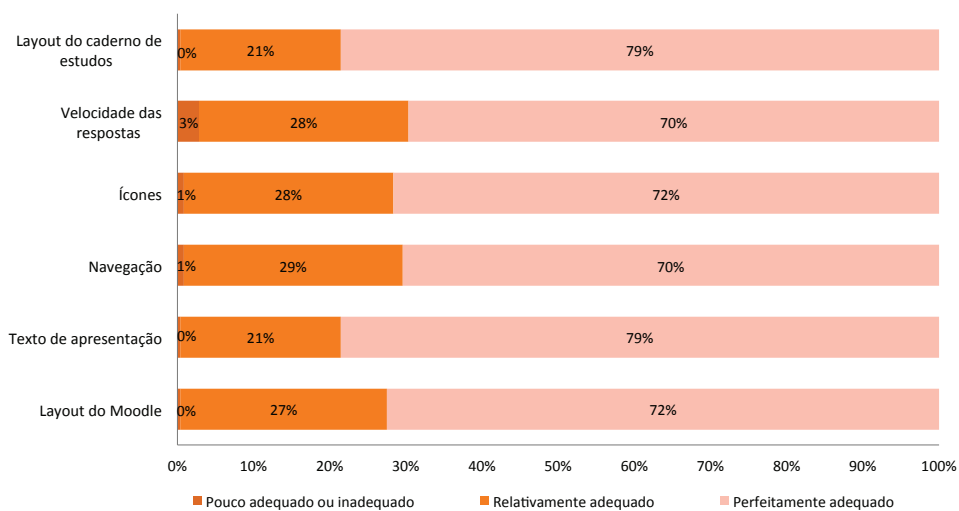
Fonte: CEGOV, 2014

Em relação à pertinência dos conteúdos e à aplicação dos conhecimentos adquiridos no contexto profissional dos cursistas, 83% dos alunos concluintes da segunda turma avaliaram que foi possível associar os conteúdos às suas experiências; 78% afirmaram procurar situações em que fosse possível aplicar os conteúdos do curso; e 80% declararam que os conteúdos facilitaram a compreensão e a utilização das ferramentas informacionais do Portal SAGI¹⁰.

O curso de Monitoramento também foi avaliado de forma positiva. No que concerne à pertinência e à aplicação dos conhecimentos adquiridos no Curso tendo em vista a realidade profissional do aluno, verificou-se que a maioria avaliou como perfeitamente adequados, pois grande parte conseguiu relacioná-los e utilizá-los em suas realidades profissionais, conforme são apresentados no gráfico 4.

10 UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo (CEGOV). Produto 2: Relatório de execução do curso de indicadores para diagnóstico os programas o SUAS e do Brasil Sem Miséria. 2014a. (Termo de Cooperação 001/2013).

■ GRÁFICO 5: AVALIAÇÃO DOS RECURSOS E USO DO AMBIENTE VIRTUAL DE APRENDIZAGEM FONTE: CEGOV, 2014B



Fonte: CEGOV, 2014

Quanto à avaliação dos recursos do Curso no AVA, a maioria dos alunos concluintes avaliou como perfeitamente adequado todos os quesitos: layout do Caderno de Estudos, velocidade das respostas (fornecidas pelos tutores), ícones, navegação, texto de apresentação e layout do Moodle, segundo são apresentados no gráfico 5.

Em relação ao Curso de Avaliação, estima-se a participação de um número menor de cursistas, por ser o terceiro curso em um período de um ano. Por isso será ofertada uma única turma deste curso para os alunos que finalizaram os cursos de Indicadores e de Monitoramento de ambas as Edições do Ciclo. Sua oferta está prevista para meados de novembro de 2014.

De maneira geral, pelo elevado número de interessados no Ciclo, pode-se concluir que a temática de monitoramento e avaliação é objeto de grande interesse nos estados e municípios brasileiros, ensejando que essa experiência inicial seja disseminada e customizada para outros setores da política pública. A grande procura por todos os cursos após o encerramento formal das inscrições motivou a SAGI/MDS e o CEGOV/UFRGS a realizarem a Edição II, com novas inscrições, no segundo semestre de 2014. O processo de mobilização foi igual ao da primeira oferta, sendo que na segunda etapa mais de 16 mil pessoas fizeram inscrições, e 10 mil foram selecionadas¹¹. Deve-se salientar que, nesta etapa, foram também aceitas inscrições de conselheiros da assistência social, dada a grande demanda desse público por capacitação na temática do Ciclo.

Considerações finais

Os resultados apontam a pertinência da oferta do Ciclo enquanto estratégia de capacitação para a melhoria da gestão das políticas públicas sociais nos estados e municípios brasileiros. A opção pela exposição de conteúdos que dialogam com a prática profissional dos cursistas promove a aprendizagem significativa e o desenvolvimento de competências essenciais para a melhoria da oferta dos programas, das políticas e dos serviços socioassistenciais prestados à sociedade.

Conclui-se que a oferta do Ciclo é inovadora no campo da capacitação na administração pública, pois as necessidades de capacitação em temas relacionados a diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas públicas são crescentes, ao mesmo tempo que são raras as ofertas de cursos com o nível de aprofundamento teórico e prático demonstrado no Ciclo¹².

11 Até o final da redação deste artigo mais de 3.400 pessoas haviam finalizado o Curso de Indicadores da Edição II.

12 Ao término da vigência do Termo de Cooperação, está prevista a transferência tecnológica dos cursos do Ciclo para o Núcleo de Educação a Distância (NEAD) do DFD, que assumirá sua oferta contínua e poderá ampliar o público-alvo a outros setores da administração pública.

Daniel Plech Garcia¹

Fernanda Pereira de Paula²

Roberta Pelella Melega Cortizo³

Documentação de programas e ferramentas sociais na SAGI: A experiência com o Cadastro Único

1. Introdução: o WWP (World Without Poverty)

Nos últimos anos, as políticas brasileiras de desenvolvimento social e combate à fome estão despertando cada vez mais o interesse da comunidade internacional. Diversas delegações estrangeiras e instituições acadêmicas têm procurado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para conhecer a natureza e os desenhos operacionais dos programas sociais implementados no Brasil. Em 2013, o MDS recebeu 65 delegações de 41 países. Destes, 18 visitantes eram da América Latina e do Caribe, e 13 países eram provenientes do continente africano⁴. De janeiro a setembro de 2014, o MDS recebeu 48 delegações de 30 países, novamente com predomínio

da América Latina, Caribe e África, o que comprova o fortalecimento da articulação e do intercâmbio de ideias e políticas no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Diante desta crescente procura por informação sobre as ações do MDS, foi detectada a necessidade de desenvolver estratégias de documentação e disseminação dos programas sociais brasileiros.

Nesse contexto, foi criada em 2014 a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo Sem Pobreza (*World Without Poverty - WWP*), que visa prospectar, documentar e divulgar inovações e conhecimento sobre as tecnologias sociais brasileiras de gestão, desenho e implementação de po-

1 Analista Técnico de políticas sociais da SAGI/MDS.

2 Socióloga, consultora da SAGI em 2014, para a elaboração de documentação sobre o Cadastro Único.

3 Analista Técnica de políticas sociais da SAGI/MDS.

líticas e programas sociais. O público-alvo do WWP é composto principalmente por técnicos e gestores estrangeiros responsáveis pela execução de programas sociais em seus países.

O WWP é uma parceria entre o Banco Mundial, o MDS, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). No MDS, o órgão responsável pela articulação e gestão do WWP é a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que responde às demandas das políticas e programas do MDS com pesquisas, ferramentas informacionais de gestão, instrumentos de monitoramento, cursos de capacitação e publicações técnicas.

Lançado em março de 2014, o site da iniciativa⁵ concentra a documentação produzida pela equipe do WWP e publicações dos quatro parceiros. Há, também, o lançamento periódico de newsletters com a divulgação de novos conteúdos disponibilizados no site: publicações eletrônicas, vídeos, diagramas e, em breve, infográficos. Até o momento, foram disponibilizados materiais sobre o Cadastro Único para

Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), textos introdutórios sobre o Programa Bolsa Família (PBF) e as condicionalidades de saúde e educação.

Diante do exposto, constata-se que a documentação dos programas sociais brasileiros consiste em uma atividade basilar para a plena operacionalização e o atendimento dos objetivos propostos pelo WWP.

2. A importância de documentar programas

É notório que há no Brasil programas em diferentes estágios de maturidade, tanto no que se refere à sua implementação quanto aos processos de gestão, monitoramento e avaliação. Alguns programas ainda carecem de normativas mais robustas, havendo necessidade de adicionar com frequência orientações para viabilizar a gestão. Outros programas se valem de “regras não escritas”, ou ainda de publicações didáticas para resolver impasses de gestão. De um modo geral, pode-se constatar que documentar programas ainda é um desafio para os governos.

4 Dados extraídos do Relatório de Atividades da Assessoria Internacional do MDS (2013).

5 Cujas informações podem ser acessadas em: <wwp.org.br>.

Muitas informações valiosas sobre os processos de decisão, as mudanças de concepção e as razões para manter ou alterar as diretrizes dos programas não são documentadas, estando presentes apenas na vivência e memória de alguns atores que participaram desses processos. Essa situação tende a fragilizar os programas, pois limita o conhecimento da história, a reflexão sobre lições aprendidas e sobre como aperfeiçoar os programas de modo mais consistente. Sendo assim, entende-se que documentar programas é uma atividade essencial para organizar informações dispersas e pouco acessíveis nos órgãos públicos.

Dependendo do estágio de maturidade do programa, a documentação pode ser mais ou menos complexa. Por exemplo, não é qualquer programa que pode ter o modelo lógico bem definido, pois isso pressu-

põe certa estabilidade e consistência nos seus insumos, atividades, produtos, resultados e impactos gerados. Para programas que se encontram em fases mais iniciais, um relato abrangente do histórico e da justificativa, com abordagem descritiva dos pressupostos na concepção, diretrizes e principais decisões pode ser suficiente. À medida que os programas ganham maturidade, esforços de documentação mais complexos se tornam necessários.

De qualquer modo - e independentemente do estágio de maturidade do programa -, a documentação é o primeiro passo para a realização de avaliações, especialmente as externas. Sem um conjunto consistente de documentos sobre o programa, um avaliador externo não é capaz de realizar o processo avaliativo de modo completo. Um programa bem documentado contri-

■ TABELA 1: RESULTADOS DAS PESQUISAS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS QUE MAIS DESPERTAM INTERESSE DOS GESTORES PÚBLICOS ESTRANGEIROS

COMUNIDADE DE APRENDIZAGEM DA ÁFRICA (11 A 13 DE MARÇO DE 2014, FORTALEZA/CE)		
Cadastro Único	30	26%
Inclusão Produtiva	23	20%
Brasil Sem Miséria / integração e complementaridade dos programas	17	15%
Total de respostas	114	100%
FÓRUM DE APRENDIZAGEM SUL-SUL (17 A 21 DE MARÇO DE 2014, RIO DE JANEIRO/RJ)		
Cadastro Único	62	47%
Condicionalidades do PBF	29	22%
Coordenação federativa	20	15%
Total de respostas	132	100%
IX SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS SOCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO (31/03 A 01/04, BRASÍLIA/DF)		
Cadastro Único	8	21%
Coordenação federativa em políticas sociais	7	18%
Bolsa Família – condicionalidades	7	18%
Total de respostas	39	100%

bui inclusive para a transparência de suas ações e para a difusão das soluções exitosas para outros parceiros interessados em implementar ações semelhantes.

O WWP tem na documentação de programas um instrumento estratégico para realizar o intercâmbio de experiências sobre a implantação e gestão de programas sociais no Brasil. Para nortear os primeiros esforços da equipe do WWP, foram realizadas três pesquisas em eventos de Cooperação Sul-Sul no início de 2014. A pesquisa investigou quais temas da proteção social brasileira os participantes gostariam de conhecer melhor. Os principais interesses apontados pelo público foram: Cadastro Único, condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), coordenação federativa e inclusão produtiva (Tabela 1).

Diante desses resultados e considerando a importância do Cadastro Único e do PBF no âmbito nacional, a equipe do WWP está concentrando seus esforços iniciais para documentar esses dois temas, como será abordado no próximo tópico.

3. Comitê Técnico: Os produtos WWP

Um dos maiores desafios internos do WWP consiste na articulação e cooperação contínua entre os parceiros da iniciativa. Deve-se levar em conta que, dos quatro

membros, dois estão inseridos na estrutura pública governamental (o MDS é um órgão público do Governo Federal e o IPEA é uma autarquia vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República), enquanto os outros são organizações internacionais (Banco Mundial e IPC). Além dessa diversidade de escopos, objetivos e naturezas jurídicas, foi detectada a necessidade de serem formulados mecanismos de articulação verticais e em rede, com propósito de permitir um fluxo de informações pleno e consistente entre os representantes institucionais e políticos e as equipes técnicas e de comunicação, assemelhando-se, assim, a uma estrutura matricial.

Dessa forma, a governança atual do WWP é dividida em: Secretariado, responsável pela representação institucional e definição das diretrizes e planos de trabalho; Comitê Editorial, cuja principal função é a aprovação do conteúdo a ser disponibilizado no site do WWP; Comitê de Comunicação, que propõe as estratégias de comunicação e disseminação da iniciativa, bem como define sua identidade visual; e Comitê Técnico, cujas atribuições mais elementares consistem na proposição, levantamento, documentação, elaboração e coordenação de conteúdo a ser disponibilizado no site WWP. Cumpre mencionar que, em todas essas comissões, há ao menos um representante de cada parceiro da iniciativa, que, em geral, são dois.

Para o objeto deste texto, o Comitê Técnico é o que se configura como de maior relevância, visto ser este o responsável pela documentação dos programas sociais brasileiros. Daí a condição elementar de seus membros serem profissionais lotados nos quatro organismos parceiros, dotados de alto conhecimento técnico sobre políticas sociais em geral.

Em síntese, a principal missão do Comitê Técnico é pesquisar, adaptar, criar e coordenar a elaboração de produtos que atendam prioritariamente às necessidades e interesses do público internacional. Todavia, esse material também pode ser de interesse aos gestores nacionais e subnacionais, instituições acadêmicas, jornalistas especializados e para a sociedade em geral.

Antes, porém, de iniciar o processo de documentação, observou-se ser de fundamental importância a contextualização do WWP com as secretarias finalísticas do MDS. Isso se deve ao fato da SAGI, a única secretaria-meio do ministério, ter sido designada como o órgão de centro, ou seja, a responsável por representar o MDS no âmbito da iniciativa.

Não obstante, grande parte do material documental de interesse do WWP não é elaborada pela SAGI, mas sim, pelas secretarias finalísticas do MDS: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), e Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP).

Logo, já nas primeiras semanas de existência da iniciativa, o Comitê Técnico buscou entrar em contato com as quatro secretarias supracitadas, compartilhando informações sobre o WWP, agendando reuniões presenciais e explicando o quanto a colaboração de cada uma delas para o levantamento, documentação e elaboração de conteúdo poderia ser útil para elas próprias. Afinal, com o estímulo promovido pelo WWP, as secretarias identificaram a oportunidade para atualizar materiais e minimizar a carência de documentação sobre o funcionamento de diversos programas sociais brasileiros de grande êxito.

Ademais, sabe-se que uma das principais propostas do WWP é o compartilhamento de informação e conhecimento, seja por meio de materiais já existentes (como vídeos de capacitações, apresentações em *PowerPoint*, fichas técnicas elaboradas no âmbito da Unasul e do Mercosul⁶, *one pagers*), seja de material inédito (textos com noções gerais, histórico, atores responsáveis, conceitos básicos, fluxos e sistemas, linha do tempo, descrição técnica sobre como funciona o programa, vídeos, infográficos e animação). Logo, a iniciativa permite que materiais diversificados sobre as políticas sociais brasileiras, elaborados por autores de diferentes organizações, sejam acessados pelas secretarias finalísticas, permitindo que estas reflitam e avaliem como os seus programas e ações são vistos sob diferentes perspectivas, ampliando as possibilidades para o seu contínuo aperfeiçoamento.

Além disso, dada a colaboração interinstitucional em rede, alguns dos materiais já existentes das secretarias finalísticas recebem novas versões ou roupagens, especialmente aqueles que são traduzidos para o inglês e espanhol. Por exemplo, há algum tempo que outros países solicitam ao MDS e Banco Mundial o formulário principal do Cadastro Único traduzido, para que seja possível compreender como são feitas as perguntas, quais são as informações coletadas, e compreender a estrutura do formulário. Em julho de 2014, o WWP traduziu o formulário para o inglês e espanhol. Na sequência, os formulários traduzidos foram diagramados, para que ficassem no mesmo layout da versão em português, e disponibilizados no site do WWP. Da mesma forma, os vídeos da capacitação de gestão do Cadastro Único e PBF foram editados e legendados⁷. Até o momento, foram disponibilizados no site do WWP vídeos sobre o Cadastro Único, o PBF e as condicionalidades do PBF. Na sequência, será editado e legendado um vídeo sobre o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do PBF. Desse modo, a iniciativa contribui para a ampliação e diversificação de materiais disponibilizados aos gestores, jornalistas e acadêmicos que realizam visitas e celebram cooperações técnicas com as secretarias do MDS.

Depois de contextualizar todas as secretarias finalísticas do MDS sobre a proposta do WWP, o Comitê Técnico passa a articular diretamente com cada secretaria com propósito de: definir a abordagem mais apropriada para o público-alvo do WWP em cada circunstância, material mais introdutório e abrangente ou de caráter mais aprofundado; relacionar os tipos de produtos essenciais para atender à abordagem escolhida; levantar o material já existente capaz de satisfazer, total ou parcialmente, os produtos listados, diagnosticando quais e como devem ser adaptados ou atualizados; e apontar os produtos que devem ser elaborados, indicando responsáveis, prazos e tópicos fundamentais.

Após essa fase, inicia-se o processo de adaptação, atualização e elaboração dos materiais relacionados, denominados “produtos WWP”. Usualmente, essa etapa é de responsabilidade das equipes técnicas das secretarias finalísticas do MDS, contando com a colaboração do Comitê Técnico e, eventualmente, do Comitê Editorial, durante o processo de aprovação do conteúdo que será disponibilizado no site WWP, mediante sugestões de abordagens, observações e críticas, seja em reuniões presenciais, seja em trocas de e-mails

6 Veja publicação *Proyectos y Programas Sociales del Mercosur en Perspectiva*, disponibilizada no site do Instituto Social do Mercosul: <http://ismercosur.org/wp-content/uploads/downloads/2014/10/PublicacionSIMPIS.pdf> e no site da SAGI, Sistema de Información del Mercosur sobre Políticas e Indicadores Sociales: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PublicacionSIMPIS_jul2014.pdf.

7 Contando com o eficiente trabalho da equipe de capacitação da SENARC, os vídeos já tinham legenda em inglês, tendo sido necessário legendar apenas para o espanhol.

entre os envolvidos, de modo a estimular uma discussão ampla e democrática.

No entanto, vale salientar que a secretaria finalística goza de plena autoridade para aceitar ou não os comentários das outras partes envolvidas no processo de construção dos produtos WWP. O Comitê Editorial, por sua vez, é a autoridade máxima no que tange à disponibilização do conteúdo no site WWP. Assim, ao não chegar a um consenso sobre o conteúdo de um determinado produto, é possível que ele deixe de ser veiculado no site da iniciativa.

Desde a primeira reunião entre o Comitê Técnico e as secretarias finalísticas com o propósito de definir a abordagem e relacionar os tipos de produtos necessários, passando pelo levantamento, adaptação,

atualização, elaboração, revisão e discussão, até chegar à aprovação pelo Comitê Editorial, costuma-se levar em torno de quatro a cinco semanas. Com o conteúdo dos produtos aprovados, são necessárias mais duas a três semanas para a revisão ortográfica e gramatical, tradução para o inglês e espanhol, e diagramação. Após todas essas fases, o produto pode, enfim, ser disponibilizado no site WWP, já com o aval técnico e institucional dos quatro parceiros da iniciativa.

Para auxiliar na concepção dos produtos, a equipe técnica do WWP elaborou um conjunto de tópicos que devem ser respondidos sobre qualquer programa social que seja foco da iniciativa, ajudando os interessados em entender o chamado *how to*, isto é, como funciona o programa, como fazer

■ TABELA 2 – COMO FUNCIONA UM “PROGRAMA X”

1. O que é o programa X
 - 1.1. O programa X em números
2. Introdução – Por que fazer um programa X?
 - 2.1. Qual problema vai resolver?
 - 2.2. Quem tem esse problema?
3. Histórico do programa X
4. Número de pessoas atingidas
5. Qual o desenho do programa
 - 5.1. Quem são os principais atores e suas atribuições?
 - 5.2. Mecanismo de seleção de beneficiários
 - 5.3. Instrumentos de gestão (sistema de TI, Documentos)
 - 5.4. Fiscalização
 - 5.5. Controle Social
 - 5.6. Monitoramento e Avaliação (M&A)
6. Aspectos normativos do programa X
7. Quanto custa?
 - 7.1. Qual a estrutura de pessoas?
8. Resultados – Impactos do Programa X
9. Lições Aprendidas
 - 9.1. Exemplo: Efeitos positivos e negativos do nível de flexibilidade da legislação
10. Cooperação Internacional
11. Leia Mais – Bibliografia

algo semelhante (Tabela 2). Trata-se evidentemente de um roteiro perfeitamente adaptável à realidade de cada programa.

Como exemplo de produtos já elaborados no âmbito do WWP, em julho de 2014 foi lançado um conjunto de publicações sobre a experiência brasileira com o Cadastro Único (Tabela 3). Voltados ao público internacional, esses produtos apresentaram o Cadastro Único sob diversos aspectos: breve histórico, ficha técnica, atores responsáveis pela gestão nas três esferas de governo, como funciona, a experiência

brasileira de implantar um registro único, entre outros temas. Por solicitação das delegações internacionais, seu formulário também está no site do WWP, acompanhado de explicações sobre conceitos básicos utilizados pelo Cadastro Único, como família, renda, domicílio e morador. Todos os textos, assim como o formulário, estão disponíveis em português, inglês e espanhol, e foram elaborados inicialmente pelo Comitê Técnico do WWP, posteriormente validados pelo Departamento do Cadastro Único da SENARC e pelo Comitê Editorial.

■ **TABELA 3: MATERIAIS, DOCUMENTAIS E MULTIMÍDIA, DISPONIBILIZADOS NO SITE DO WWP EM 2014 (WWW.WWP.ORG.BR)**

NEWSLETTER Nº 01 (JUNHO/2014) – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)		
TÍTULO	DESCRIÇÃO	LINK
Livro Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania	Compilação de artigos que analisam o PBF sob diversas perspectivas: impactos sobre educação, trabalho, saúde e macroeconomia; detalhes institucionais do Cadastro Único e da articulação entre níveis e esferas de governo, etc.	www.wwp.org.br/sites/default/files/livro_bolsafamilia_10anos.pdf
Ficha Técnica do PBF	Síntese do Programa Bolsa Família em três páginas, com os principais objetivos, público-alvo, marcos legais, entre outros.	www.wwp.org.br/sites/default/files/ficha_tecnica_wwp_pbf_portugues.pdf
Ficha Descritiva do PBF	Visão mais ampliada sobre o Programa Bolsa Família, apresenta os principais atores responsáveis pela gestão, sumário executivo, cobertura, entre outros.	www.wwp.org.br/sites/default/files/ficha_wwp_pbf_-_portugues.pdf
Vídeo 1 da Série sobre Sistema Brasileiro de Proteção Social	Explica conceitos básicos do PBF e do Cadastro Único por meio de depoimentos de beneficiários, gestores e técnicos de programas sociais.	www.wwp.org.br/pt-br/serie-sobre-sistema-brasileiro-de-protecao-social

NEWSLETTER Nº 02 (JULHO/2014) – CADASTRO ÚNICO

TÍTULO	DESCRIÇÃO	LINK
Apresentação do Cadastro Único brasileiro	Apresenta o desenho, os objetivos e o fluxo do processo de cadastramento.	www.wwp.org.br/sites/default/files/apresentacao_do_cadastro_unico.pdf
Breve Histórico do Cadastro Único	Apresentação do contexto de criação do Cadastro Único em 2001 e sua evolução ao longo dos anos.	www.wwp.org.br/sites/default/files/breve_historico_do_cadastro_unico.pdf
Experiência brasileira na construção de um Registro Único	Descreve como o Brasil gerencia o Cadastro Único, como lida com a qualificação dos dados e a focalização.	www.wwp.org.br/sites/default/files/experiencia_brasileira_na_construcao_de_um_registro_unico.pdf
Atores responsáveis pela gestão do Cadastro Único	Diagrama com as responsabilidades dos principais atores que fazem a gestão do Cadastro Único.	www.wwp.org.br/sites/default/files/atores_responsaveis_pela_gestao_do_cadastro_unico.pdf
Formulário do Cadastro Único e seus conceitos básicos	Formulário usado para o cadastramento do público-alvo e os conceitos que os entrevistadores utilizam para seu preenchimento.	www.wwp.org.br/sites/default/files/formulario_cadastro_unico_brasil.pdf
Ficha Técnica do Cadastro Único	Síntese do Cadastro Único em cinco páginas, com os principais objetivos, público-alvo, indicadores utilizados, entre outros.	www.wwp.org.br/sites/default/files/ficha_tecnica_wwp_cadunico_portugues.pdf
Ficha Descritiva do Cadastro Único	Visão mais ampliada sobre o Cadastro Único, apresenta os principais atores responsáveis pela gestão, sumário executivo, programas usuários, legislação.	www.wwp.org.br/sites/default/files/ficha_wwp_cadunico_portugues.pdf
Vídeo: O Cadastro Único para Programas Sociais	Pertencente à série de vídeos do curso de gestão "Bolsa Família e Cadastro Único – Capacitação de gestores e técnicos".	www.wwp.org.br/pt-br/bolsa-familia-e-cadastro-unico-capacitacao-de-gestores-e-tecnicos-0
Vídeo: Diversidade Brasileira – Respeitar e Incluir	Explica como o Cadastro Único tem atuado frente à diversidade cultural brasileira, permitindo a inclusão social de grupos específicos como famílias indígenas, quilombolas e ciganas, entre outros.	www.wwp.org.br/pt-br/diversidade-brasileira-respeitar-e-incluir

NEWSLETTER Nº 03 (OUTUBRO/2014) – CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

TÍTULO	DESCRIÇÃO	LINK
Condicionalidades do PBF: Apresentação	Visão geral sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família.	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/1_condicionalidades_programa_bolsa_familia_apresentacao.pdf
Condicionalidades do PBF: Linha do Tempo	Texto com a cronologia das condicionalidades do Programa Bolsa Família, desde 2003 até os dias de hoje.	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/2_condicionalidades_programa_bolsa_familia_linha_do_tempo.pdf
Condicionalidades do PBF: Atores da Gestão	Mapeamento dos diversos atores das redes das políticas de educação, saúde e assistência social responsáveis pela implementação das condicionalidades do Programa Bolsa Família.	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/3_condicionalidades_programa_bolsa_familia_atores_da_gestao.pdf
Condicionalidades do PBF: Como Funciona?	Esclarece quais são as ações necessárias na gestão das condicionalidades para realizar o acompanhamento dos compromissos assumidos.	www.wwp.org.br/sites/default/files/atores_responsaveis_pela_gestao_do_cadastro_unico.pdf
	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/4_condicionalidades_programa_bolsa_familia_como_funciona.pdf	www.wwp.org.br/sites/default/files/formulario_cadastro_unico_brasil.pdf
Condicionalidades do PBF: Sistemas	Explica como operam os três sistemas na gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/5_condicionalidades_programa_bolsa_familia_sistemas.pdf
Condicionalidades do PBF: Glossário Técnico	Esclarece alguns conceitos que aparecem nesta newsletter, tais como o que é proteção social básica, CRAS e interoperabilidade.	https://www.wwp.org.br/sites/default/files/6_condicionalidades_programa_bolsa_familia_glossario_tecnico.pdf
Vídeo: O Programa Bolsa Família	Pertencente à série de vídeos do curso de gestão "Bolsa Família e Cadastro Único – Capacitação de gestores e técnicos".	https://www.wwp.org.br/pt-br/bolsa-familia-e-cadastro-unico-capacitacao-de-gestores-e-tecnicos-condicionalidades
Vídeo 3 da Série sobre Sistema Brasileiro de Proteção Social	Explica os vínculos com a saúde e a educação por meio das condicionalidades do PBF.	www.wwp.org.br/pt-br/serie-sobre-sistema-brasileiro-de-protecao-social

NEWSLETTER Nº 04 (DEZEMBRO 2014) – CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

TÍTULO	DESCRIÇÃO
Resultados do Acompanhamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família	Apresenta a série histórica do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação.
Descumprimento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família	Explica os principais resultados e efeitos que as famílias em situação de descumprimento estão sujeitas (advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício).
Trabalho social com as famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa família	Apresenta dados e descreve as ações para incluir as famílias em descumprimento nos serviços da assistência social.
Resultados e impactos das condicionalidades de saúde e educação	Apresenta os principais impactos das condicionalidades na educação (desempenho, evasão escolar) e na saúde (mortalidade infantil, desnutrição) das famílias beneficiárias.
Vídeo: Condicionalidades do PBF	Pertencente à série de vídeos do curso de gestão "Bolsa Família e Cadastro Único – Capacitação de gestores e técnicos".
Vídeo: Acompanhamento Familiar	Pertencente à série de vídeos do curso de gestão "Bolsa Família e Cadastro Único – Capacitação de gestores e técnicos".
Condicionalidades do PBF: Glossário Técnico	Esclarece alguns conceitos que aparecem nesta newsletter, tais como o que é proteção social básica, CRAS e interoperabilidade.
Vídeo: O Programa Bolsa Família	Pertencente à série de vídeos do curso de gestão "Bolsa Família e Cadastro Único – Capacitação de gestores e técnicos".
Vídeo 3 da Série sobre Sistema Brasileiro de Proteção Social	Explica os vínculos com a saúde e a educação por meio das condicionalidades do PBF.

Fonte: Comitê Técnico WWP

Em outubro de 2014, o WWP lançou produtos sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família, com uma introdução ao tema, linha do tempo da implantação de condicionalidades no Brasil, os atores responsáveis pela execução, como funciona a gestão das condicionalidades e quais os principais sistemas on-line utilizados para o acompanhamento das condicionalidades (Tabela 3). Todos eles foram elaborados pelo Departamento de Condicionalidades da SENARC, com a colaboração do Comitê Técnico. A fim de facilitar

a comunicação, a equipe do WWP elaborou um glossário, que esclarece o sentido de termos técnicos como CREAS, Proteção Social Básica, Sibec, Cadastro Único, CAIXA, entre outros. Em breve, o Comitê Técnico do WWP irá disponibilizar uma compilação – realizada a partir da pesquisa de diversos artigos técnicos – sobre os impactos e resultados das condicionalidades de educação e saúde do PBF. A Tabela 3 apresenta os principais materiais documentais e multimídia disponibilizados no site do WWP em 2014.

4. Elaboração de documentação analítica: O papel dos consultores

Outro canal de comunicação criado entre o Comitê Técnico e as secretarias finalísticas do MDS visa à elaboração de termos de referência para a contratação de consultores para estudos qualitativos sobre políticas e

programas sociais, especialmente na definição do escopo do trabalho, limites do projeto, resultados e produtos esperados.

A documentação elaborada por consultores tem o condão de desenvolver uma abordagem mais aprofundada sobre as políticas sociais, sendo, portanto, um estágio posterior aos produtos mais sintéticos e descritivos citados na Seção 3.

■ TABELA 4: CONSULTORIAS PREVISTAS PARA 2014/15 NO ÂMBITO DO WWP

CONSULTORIA WWP	OBJETIVO DA CONTRATAÇÃO
Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)	Realizar estudo qualitativo sobre o Cadastro Único, enfocando seus marcos legais, publicações e atores envolvidos em sua implementação e execução, a fim de criar seu modelo lógico
Programa Bolsa Família (PBF)	Elaborar estudo qualitativo sobre políticas sociais brasileiras de transferência de renda, enfocando desenho e instrumentos de gestão, evolução da implementação e resultados alcançados
Inclusão Produtiva (experiências subnacionais)	Realizar estudo qualitativo sobre políticas sociais brasileiras de inclusão produtiva, enfocando seus marcos legais, desenho e instrumentos de gestão, atores envolvidos em sua implementação e execução e resultados alcançados
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Produzir estudo qualitativo sobre políticas sociais brasileiras de segurança alimentar e nutricional, enfocando seus marcos legais, desenho e instrumentos de gestão, atores envolvidos em sua implementação e execução e resultados alcançados
Cisternas	Elaborar estudo qualitativo sobre políticas sociais brasileiras de inclusão produtiva, enfocando seus marcos legais, desenho e instrumentos de gestão, atores envolvidos em sua implementação e execução e resultados alcançados
Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Realizar estudo qualitativo sobre políticas sociais brasileiras de assistência social, enfocando seus marcos legais, desenho e instrumentos de gestão, atores envolvidos em sua implementação e execução e resultados alcançados

Dentro do escopo do trabalho a ser elaborado pelo consultor, há uma gama considerável de conteúdos de caráter analítico e avaliativo, como a construção de modelos lógicos, elaboração de desenhos e instrumentos de gestão, o mapeamento de fluxos e processos, a avaliação dos resultados alcançados, além de reflexões sobre lições aprendidas.

Os produtos elaborados pelos consultores têm o objetivo de: disponibilizar documentação analítica e com maior grau de complexidade no site do WWP; replicar as macroestruturas das políticas sociais de modo a servir como referência para gestores subnacionais e internacionais; estimular e enriquecer o debate acadêmico e jornalístico sobre as políticas sociais brasileiras; e ampliar a documentação das políticas sociais brasileiras, de modo a estimular o seu processo de aperfeiçoamento contínuo pelas secretarias finalísticas do MDS. A Tabela 4 apresenta a relação das consultorias previstas para este ano no âmbito do WWP.

Para ilustrar o papel dos consultores nesse processo, será abordada a seguir a experiência com o Cadastro Único, que resultou em farta documentação e no modelo lógico desta ferramenta estratégica para o planejamento e implementação de diversos programas sociais nas três esferas de governo.

5. A experiência com o Cadastro Único

Criado em 2001, o Cadastro Único é um instrumento de identificação e caracterização

socioeconômica das famílias de baixa renda residentes no território brasileiro, que se constitui como uma ferramenta para a seleção de beneficiários dos diversos programas sociais implementados pelo Governo Federal, bem como para a integração entre eles, visando à convergência de esforços no sentido de permitir que tais famílias possam ter acesso aos diversos benefícios e serviços complementares entre si.

Até 2005, a documentação existente sobre ele restringia-se ao decreto que instituiu o formulário utilizado no cadastramento das famílias⁸ e um guia que indicava as características das variáveis existentes em sua base de dados (numérico ou alfanumérico, preenchimento obrigatório ou não) e as opções de resposta para cada uma delas, indicando poucas regras de preenchimento e críticas de consistência de dados.

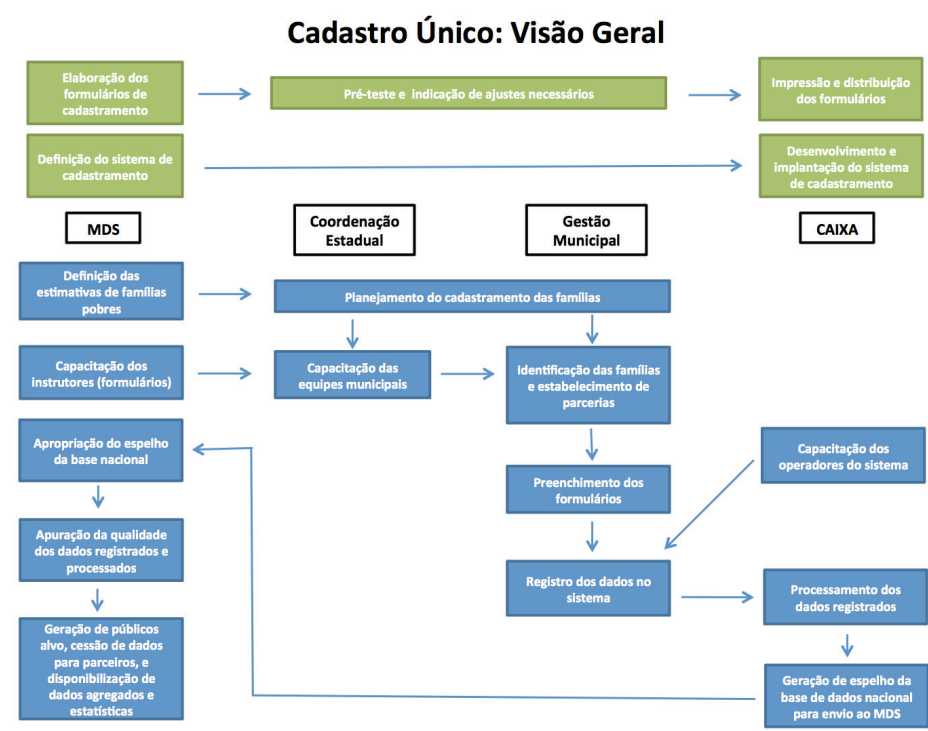
A partir daí, alguns procedimentos mais específicos sobre a gestão da base de dados do Cadastro Único foram gradativamente consolidados e orientados, por meio de instruções operacionais que abarcavam, em especial, temas que interferiam diretamente na gestão do PBF, o seu principal programa usuário, ao passo que a sua legislação específica⁹ era amadurecida e difundida entre os seus gestores, assim como os manuais de preenchimento de formulários e de operacionalização do sistema de cadastramento.

Mas não se tinha produzido, até então, um único documento que demonstrasse, com o maior nível de detalhe possível, o que é o Cadastro Único e que permitisse uma imersão em seu universo, desde a sua con-

cepção e evolução até suas possibilidades de utilização, e contemplasse o início de uma reflexão acerca de sua replicação em outros contextos, dado o interesse apresentado por diversos gestores públicos

estrangeiros, conforme já mencionado no início deste texto. Esse sempre foi um desejo da equipe responsável por sua gestão em nível federal, mas algo que nunca se concretizou, por diversas razões.

■ FIGURA 1: VISÃO GERAL DO CADASTRO ÚNICO

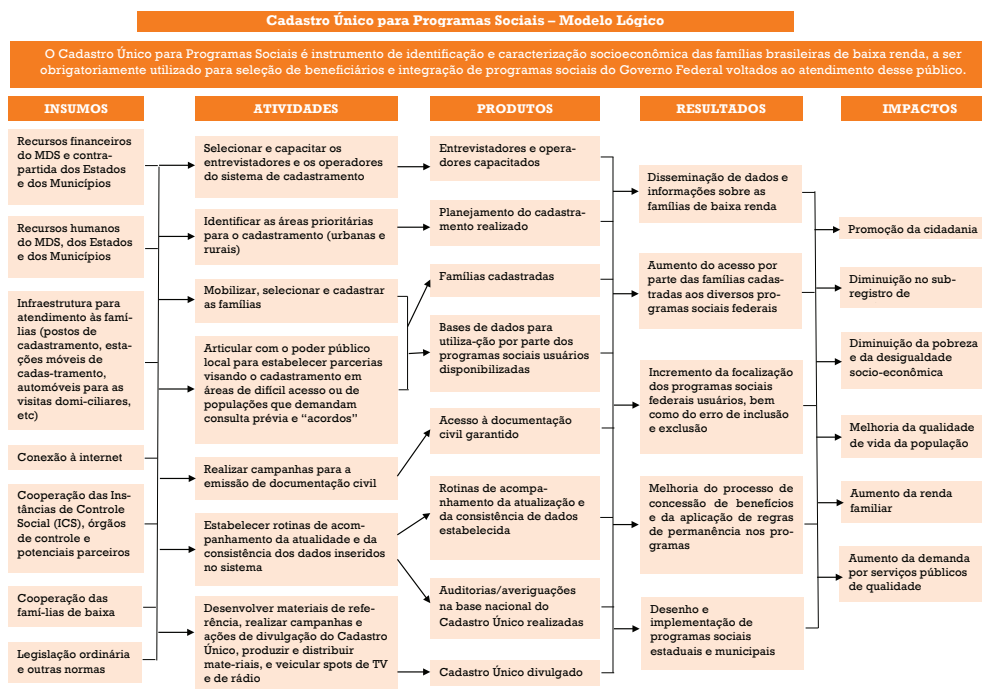


Fonte: Material elaborado pela consultora Fernanda Pereira de Paula

8 Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

9 Decreto 3.877/2001, citado anteriormente; Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007; Portaria MDS nº 177, de 16 de junho de 2011; Portaria MDS nº 274, de 10 de outubro de 2011; Portaria MDS nº 10, de 30 de janeiro de 2012; e Portaria MDS nº 94, de 04 de setembro de 2013.

■ FIGURA 2: MODELO LÓGICO DO CADASTRO ÚNICO



Fonte: Material elaborado pela consultora Fernanda Pereira de Paula

Neste sentido, a consultoria contratada permitiu que tal documento fosse produzido, baseando-se, principalmente, no testemunho e na experiência de pessoas que estiveram envolvidas na gestão do Cadastro Único desde o seu princípio (inclusive aquelas que já não fazem mais parte da equipe da SENARC) e que foram entrevistadas de maneira informal, aliando seus relatos à análise da legislação específica, das instruções operacionais e de outros

documentos escritos, como memórias de reunião, apresentações em PowerPoint e notas técnicas.

O produto resultante desse processo possui três partes: a primeira define o Cadastro Único, indicando o seu escopo e público-alvo preferencial, bem como o marco legal que o sustenta, aborda também o contexto político-institucional que motivou a sua criação, esclarece o papel de cada ator en-

volvido na sua gestão, demonstra o seu modelo lógico e detalha todas as atividades e os procedimentos relativos ao seu fluxo de funcionamento. Uma visão geral sobre os principais atores responsáveis pela gestão e operacionalização do Cadastro Único é apresentada na Figura 1.

O modelo lógico é um instrumento utilizado no desenho, na implementação e na avaliação de programas sociais. Ele demonstra, de forma gráfica e esquemática, os caminhos a serem percorridos pelo programa, demarcando como se espera que ele funcione, indicando as atividades a serem realizadas e os efeitos pretendidos.

O conceito de modelo lógico adotado pela consultora contratada é o da Fundação Kellogg. Ele se baseia na conexão entre trabalho planejado e resultados pretendidos, sendo composto pelos seguintes elementos, indicados aqui de forma bastante resumida¹⁰:

- Insumos (inputs): recursos humanos, financeiros, tecnológicos e materiais disponíveis;
- Atividades: procedimentos a serem executados, com base nas diretrizes, recursos, ferramentas e infraestrutura existentes;
- Produtos (outputs): resultados diretos das atividades realizadas sobre o público-alvo;
- Resultados: mudanças específicas nas atitudes, no nível de conhecimento e nas habilidades do público-alvo do programa;
- Impactos: efeitos de longo prazo produzidos, de forma intencional ou não, sobre a sociedade como um todo, tais como melhoria nas condições de vida e mudanças na arena política.

Com base nessa metodologia, foi elaborado o modelo lógico do Cadastro Único, reproduzido na Figura 2. É importante

10 Para maiores detalhes sobre os elementos do modelo lógico aqui mencionado, consulte o guia disponível em: <<http://www.wkkgf.org/resource-directory/resource/2006/02/wk-kellogg-foundation-logic-model-development-guide>>.

destacar que cada um dos subfluxos do modelo a seguir é examinado de forma detalhada ao longo dos capítulos do produto da consultora.

A segunda parte do produto apresenta os resultados, fatores de sucesso e propõe o início da reflexão sobre sua replicabilidade em contextos internacionais distintos. Por fim, a terceira parte sugere as principais diretrizes e aspectos a serem considerados no desenho e na implementação de um cadastro unificado e consistente em outros países.

Com a elaboração deste produto, o MDS passou a contar com uma documentação inédita sobre o Cadastro Único, com elementos descritivos e analíticos que abarcam a evolução desta ferramenta nos últimos

treze anos. Ao mesmo tempo, o WWP está utilizando partes do conteúdo deste trabalho para divulgar ao público internacional o funcionamento mais detalhado deste instrumento estratégico para a implementação de programas sociais no Brasil.

Considerações finais

A prática de documentação ainda é um desafio para a maior parte dos órgãos públicos responsáveis por programas no Brasil. Ao longo dos últimos anos, os programas sociais têm crescido em quantidade de público beneficiário e em complexidade de processos de gestão, necessitando de instrumentos mais robustos de documentação, que permitam realizar progressivamente o seu aperfeiçoamento, monitoramento e avaliação.

Além disso, a carência de documentação adequada - ao mesmo tempo detalhada e em linguagem didática - prejudica a troca de experiências, e conseqüentemente, a replicabilidade de programas exitosos que tenham despertado o interesse de outros países.

Sendo assim, neste primeiro ano de funcionamento, o esforço do WWP tem sido prospectar, produzir e divulgar documentação sobre os assuntos mais demandados pelas delegações internacionais que visitam o MDS. Após o Cadastro Único, a atenção da equipe do WWP está concentrada no PBF, mais especificamente na gestão de condicionalidades e articulação interfederativa. Na seqüência, serão abordados programas

de inclusão produtiva, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Cisternas, além de ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Por meio do trabalho do Comitê Técnico, das secretarias do MDS e dos consultores, a expectativa é de que o WWP produza ao longo de 2015 a documentação destes programas, disponibilizando periodicamente no site da iniciativa textos didáticos, vídeos e infográficos. Espera-se que essa documentação seja útil tanto para a comunidade internacional quanto para o público interno, inclusive para inspirar futuros gestores em inovações no desenho e na implementação de políticas sociais nos próximos anos.

Michele Lessa¹
 Carmem Priscila Bocchi²
 Juliane Helriguel de Melo
 Perini³
 Rafaela de Sá Gonçalves⁴

1 Diretora da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SESAN/MDS) – atua na Secretaria-Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (SE/CAISAN).

2 Coordenadora-Geral de Monitoramento das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional da SESAN/MDS – atua na SE/CAISAN.

3 Coordenadora de Monitoramento das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional da SESAN/MDS – atua na SE/CAISAN.

4 Assessora Técnica da Coordenação-Geral de Monitoramento das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional da SESAN/MDS – atua na SE/CAISAN.

Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: o Desafio da Intersetorialidade e da Participação Social em Processos de Gestão de Políticas Públicas

O Brasil conquistou importantes avanços sociais nos últimos anos, sustentados em leis que melhoraram o acesso da população à alimentação. Os compromissos assumidos pelo Governo Federal neste período, ao objetivar a redução da fome e da miséria no país, fortaleceram os marcos legais e institucionais neste tema, como a reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2003; a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006; a instalação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) em 2007; a promulgação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) em 2010 e a elaboração, em 2011, do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) 2012-2015.

O SISAN, instituído pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006— Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LO-SAN) - permite que órgãos governamentais (municipais, estaduais e federais) e organizações da sociedade civil atuem em conjunto na formulação e implementação de políticas, planos, programas e ações, visando a promoção e a garantia à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população e a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Um dos aspectos mais inovadores da LOSAN é, sem dúvida, estabelecer como o Estado Brasileiro se organizará para garantir esse direito. Neste desenho institucional criado, duas estratégias de atuação devem ser promovidas: a intersectorialidade e a participação social.

Apesar de desafiadora, a intersetorialidade é necessária na medida em que a realização do DHAA não envolve somente “ter o que comer”, mas sim o 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis. Muitos setores de governo estão envolvidos nesta agenda.

Para promover a gestão intersetorial, o Governo Federal criou um espaço de articulação em 2007, a CAISAN, que reúne 20 ministérios (Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência, Desenvolvimento Social, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Agrário, Educação, Saúde, Fazenda, Justiça, Meio Ambiente, Pesca e Aquicultura, Integração, Cidades, Secretaria das Mulheres, Secretaria de Direitos Humanos, Relações Exteriores, Promoção da Igualdade Racial, Planejamento e Trabalho) e tem como principais atribuições a elaboração, a coordenação e o monitoramento do PLANSAN, observando as recomendações e orientações do CONSEA.

O PLANSAN 2012/2015, elaborado pela CAISAN após consulta ao CONSEA, apresenta objetivos, metas e iniciativas voltadas para o acesso à alimentação adequada e à água, ao fortalecimento da agricultura familiar, ao abastecimento alimentar, à segurança alimentar e nutricional de povos e comunidades tradicionais, à promoção da

soberania alimentar e à realização do direito humano à alimentação em âmbito internacional. Em 2013, a execução das ações do PLANSAN totalizou R\$ 78 bilhões.

Uma importante característica deste Plano é sua aproximação com as metas e objetivos do Plano Plurianual (PPA) para o período de 2012 a 2015, fato que traz a intersetorialidade para o núcleo estratégico do planejamento governamental.

O processo de monitoramento do Plano

Para além da construção do Plano, há o grande desafio do acompanhamento da sua execução e do alcance dos resultados. Nesse sentido, desde abril de 2012 a CAISAN tem mantido em pleno funcionamento o Comitê Técnico de Monitoramento do PLANSAN, com a atribuição de definir instrumentos e metodologias para monitorar, avaliar e divulgar a implementação dos objetivos e das metas pactuados no Plano.

O monitoramento do PLANSAN tem como objetivo acompanhar a execução das ações governamentais voltadas para a promoção da segurança alimentar e nutricional e aferir o desempenho da atuação governamental nessa temática, possibilitando intervenções que visem o aprimoramento da gestão pública.

Nesse contexto, o Comitê de Monitoramento, em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS), desenvolveu um sistema informatizado de monitoramento (SISPLANSAN), de forma a facilitar o processo de coleta das informações, tornando-o ágil e organizado.

Importante ressaltar que o Ministério do Planejamento é um ator fundamental para o processo de monitoramento e apoia o processo de compatibilização do Plano com o PPA. Para aquelas metas do PLANSAN que têm correspondência com o Plano Plurianual 2012/2015 (cerca de 70%), as informações cadastradas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) foram importadas para o Sisplansan, evitando a dissonância de dados e o retrabalho para os 20 órgãos envolvidos.

Este mecanismo informatizado permitiu agilidade na atualização das informações e na elaboração de relatórios parciais, temáticos ou por regiões. A cada plenária do CONSEA, a CAISAN extrai informações sobre o tema a ser discutido, como por exemplo, as ações de SAN do Governo federal voltadas para a região amazônica. Outra ferramenta desenvolvida no âmbito do monitoramento do PLANSAN é o sistema de indicadores de SAN, o DATASAN (www.mds.gov.br/sagi), que se constitui em uma plataforma informatizada que permite a extração e organização de indicadores provenientes de diversos sistemas de informação já existentes no país. Estes dados são organizados em dimensões da SAN, como: produção e disponibilidade de alimentos, renda e gastos com alimentos; acesso à alimentação adequada; e saúde e acesso aos serviços de saúde e educação. Estas dimensões e seus respectivos indicadores monitorados foram definidos pelo governo e pela sociedade civil, no âmbito do CONSEA.

Entre agosto e novembro de 2013 foram realizadas nove oficinas intersetoriais de

monitoramento, organizadas por diretrizes do Plano, com a participação dos órgãos responsáveis pela execução das metas. Esses encontros tiveram como objetivo ajustar eventuais lacunas no preenchimento do SISPLANSAN, realizar um balanço da execução do Plano e levantar elementos para sua revisão.

A partir das informações do sistema e após as oficinas realizadas, foi possível elaborar um balanço sobre o que o Governo Federal avançou nesta agenda, incluindo análise de indicadores que permitem ver o impacto na população. Como muitos programas de SAN já existiam antes do Plano ser elaborado, optou-se por fazer um balanço com uma série histórica maior (últimos 10 anos), detalhando-se a execução a partir da implementação do PLANSAN.

A análise dos indicadores é possível, pois o Brasil possui pesquisas e estudos periódicos com dados sobre os diversos aspectos da Segurança Alimentar e Nutricional, produzidos por instituições internacionalmente reconhecidas pela seriedade e competência, como, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A interface deste processo com o monitoramento da FAO

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) publica anualmente um relatório sobre o Estado de Insegurança Alimentar no mundo. A FAO analisou os dados e indicadores brasileiros, bem como o processo de implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

No relatório de 2014, a FAO destacou a experiência na implantação da Política de SAN e no monitoramento do Governo Brasileiro. A fim de detalhar esta experiência, a representação da FAO no Brasil elaborou um relatório sobre o Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no país.

Os relatórios publicados por essa agência internacional destacaram os avanços do governo brasileiro na Política de SAN, mas deram especial destaque ao seu sistema de acompanhamento. Reconheceram que o processo de monitoramento adotado pelo país contribuiu de forma efetiva para subsidiar e aprimorar a Política de SAN, ressaltando o vínculo entre a informação e a ação.

Um diferencial do Brasil é a capacidade de implementar um processo no qual não se utiliza um único indicador para avaliar a SAN, mas um conjunto de indicadores que permite uma análise multidimensional da situação. Além disso, o processo adotado garante a participação da sociedade civil, é transparente e tem análises sobre as desigualdades existentes no alcance das políticas públicas e no avanço dos indicadores (como exemplo, as diferenças entre as regiões, raça/etnia e gênero).

Lições aprendidas e desafios

Dentre as lições aprendidas neste processo de monitoramento do Plano de SAN, é

importante destacar: a) a necessidade de se ter uma equipe técnica, qualificada, voltada para as atividades de monitoramento e com apoio político para a sua atuação; b) a importância de se vincular cada meta do Plano ao órgão responsável por realizá-la e ao orçamento disponível, em sintonia com os demais instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA); c) a necessidade de definição de metas para cada ano da implementação do Plano, a fim de facilitar a análise do cumprimento parcial da execução por parte dos gestores e da sociedade civil; e d) a importância de se ter processos informatizados para agilizar a realização de análises.

Outra importante questão que precisa ser considerada é a necessidade de priorização das metas pactuadas no Plano de SAN. É recomendável priorizar as metas finalísticas, estratégicas, em detrimento das metas de processo, de modo a permitir, de fato, a aferição da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada no país.

Como desafios para o aprimoramento do sistema de monitoramento da SAN, destacam-se: a importância da formação de gestores e conselheiros dos estados e municípios para que seja fortalecida a cultura do uso da informação na gestão da política pública; a manutenção da periodicidade na realização das pesquisas nacionais e o avanço na obtenção de indicadores de SAN desagregados por raça/etnia e gênero.

RESUMO DE DISSERTAÇÃO

A Política Educacional do Distrito Federal e o Uso de Tecnologias no Apoio à Inclusão Escolar de Estudantes com Deficiência

Este trabalho trata da atual política educacional do Distrito Federal (DF) e do uso das tecnologias no apoio à inclusão escolar de estudantes com deficiência na rede pública de ensino, tendo por objetivo geral analisar fatores de proximidades e de distanciamento entre a política de Educação Especial do DF e as diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEI). Na fundamentação teórica, a constituição dos direitos humanos, do direito de todos à educação e o surgimento da PNEEI no Brasil são abordados, destacando-se o papel dos Organismos Internacionais, do Estado Nacional e dos Movimentos Sociais na formulação de políticas públicas. Também são abordados e debatidos os papéis da acessibili-

dade e das tecnologias como ferramentas facilitadoras e potencializadoras do acesso ao currículo e, de modo mais amplo, à inclusão social de estudantes com deficiência. No âmbito do DF, o trabalho apresenta, ainda, o contexto do surgimento da Educação Especial, o que revelam os dados estatísticos sobre sua trajetória e qual a estrutura física, normativa e conceitual que atualmente lhe dá sustentação. No tocante aos aspectos metodológicos, foram utilizadas abordagens qualitativas e quantitativas, tendo-se lançado mão de técnicas e instrumentos variados de pesquisa, como pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários, que foram analisados, sobretudo, com os aportes teóricos da Análise de Conteúdo de Bardin¹.

Autora: Patricia Augusta
Ferreira Vilas Boas

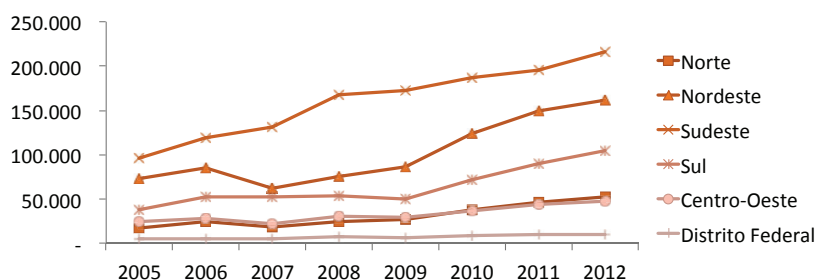
Ano: 2014

Orientadora: Prof^a Dr^a
Amaralina Miranda de
Souza (UnB)

PALAVRAS-CHAVE:

Política educacional;
Educação especial;
Estudantes com defici-
ciência; inclusão.

■ GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE MATRÍCULAS INCLUSIVAS. REGIÕES BRASILEIRAS E DISTRITO FEDERAL, 2005-2012.



Fonte: MEC/Inep.

Como principais resultados, constatou-se que o atendimento escolar de pessoas com deficiência no DF teve início ainda no primeiro ano da fundação de Brasília, em 1960, e que as origens desse atendimento explicam, em boa medida, a organização atual das políticas públicas nesta área.

As análises quantitativas, realizadas a partir do Censo Escolar, demonstram que, de 2004 a 2012, embora não de forma homogênea em todas as regiões do país, as matrículas

inclusivas² cresceram 317,7%. O Gráfico 1, a seguir, representa a trajetória desse crescimento por Região e o DF.

Os dados também revelam que, apesar da PNEEI se configurar como um marco da história da educação especial no Brasil, ela não pode ser entendida como o ponto de partida da inclusão,³ pois desde 2004 é possível observar um crescimento contínuo no número de matrículas de estudantes com deficiência em escolas regulares do país.

1 2012.

2 A maior parte das matrículas inclusivas, 94%, está na rede pública de ensino.

3 O movimento em favor da inclusão passou a ser discutido mais amplamente a partir da "Declaração de Salamanca", proclamada em 1994, na Conferência Mundial de Educação Especial sobre Necessidades Educacionais Especiais. É o momento do reconhecimento público de que todos os estudantes, com ou sem deficiência, devem igualmente compartilhar os mesmos espaços na escola.

No caso específico do DF, foi a partir do ano de 2000 que as ideias inclusivas repercutiram e se desdobraram em ações de cunho estrutural e pedagógico na rede escolar. A proposta era tentar implantar, na maioria das escolas, o paradigma educacional inclusivo.⁴ A análise do Censo Escolar 2004-2012 revelou que, de modo inverso ao observado na trajetória nacional das matrículas inclusivas no Brasil, no DF houve um ligeiro decréscimo após a publicação da PNEEI.

O DF se diferencia, ainda, por manter espaços diversificados de aten-

dimento escolar de crianças com deficiência, como por exemplo, os Centros de Ensino Especial (CEE).⁵ É a unidade da federação do Centro-Oeste que mais tem estabelecimentos com atendimento exclusivamente especializados⁶ (162, número muito próximo do somatório de todas as demais unidades da região: 168 estabelecimentos).

No que se refere ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na educação especial, os sujeitos da pesquisa⁷ avaliaram tratar-se de ferramentas que dinamizam o processo de ensino e de aprendizagem dos estudantes com deficiên-

cia, pois favorece o despertar para novos conhecimentos, amplia as possibilidades de comunicação e de socialização, permite a realização de tarefas outrora impossíveis e contribui para a elevação da autoestima e a inclusão social. Noventa e nove por cento dos participantes desta pesquisa julgaram que o uso das TIC é eficaz no processo pedagógico.

Conclusão

Frente às diretrizes nacionais da PNEEI acerca do que seja uma educação especial inclusiva, ou seja, aquela que ocorre quando o acesso, a participação e a aprendi-

zagem dos estudantes com deficiência se dão nas escolas regulares, junto aos demais estudantes do sistema público de ensino, pode-se dizer que a educação especial no DF não é efetivamente inclusiva. Dentre as razões que nos levaram a esta conclusão podem ser apontadas, dentre outras: a diversidade de locais de atendimento escolar de estudantes com deficiência no DF; a ausência de acessibilidade nas escolas; a insuficiência de ações de capacitação e formação para o atendimento ao estudante com deficiência; e o pouco interesse político pela mudança.

4 MODESTO, 2008.

5 Os CEE são escolas de atendimento educacional especializado e exclusivo de estudantes com deficiência, enfocam o currículo funcional e oferecem atendimento educacional complementar, por meio de oficinas sócio-profissionalizantes. No DF, em razão das suas adequações de infraestrutura e dos recursos humanos especializados, os CEE são também responsáveis pela educação precoce, ou seja, destinada a crianças com deficiência de 0 a 3 anos e 11 meses, inclusive as prematuras.

6 O Censo Escolar do INEP realiza o levantamento de dados sobre o atendimento de estudantes com deficiência na educação básica em três tipos distintos de estabelecimentos: i) Classes Especiais; ii) Escolas Exclusivas; e iii) Classes comuns do ensino regular (em escolas inclusivas). Além dos CEE, são exemplos de tipos de estabelecimentos exclusivos a APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais), as Escolas de Educação Bilingue (formada por estudantes ouvintes e/ou surdo-cegos), Unidades Especiais, dentre outros.

7 Participaram da pesquisa 96 professores de escolas públicas do DF.

Registro Institucional

A experiência de implantação de uma política de monitoramento e avaliação no Distrito Federal 2011-2014

A Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SUBSAGI foi criada em setembro de 2011 na estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST, sendo uma unidade responsável por coordenar e implementar a política de avaliação, monitoramento e gestão da informação dos programas e serviços executados pela SEDEST. Ela conta em sua estrutura com duas diretorias, uma de gestão da informação e uma de monitoramento e avaliação, para conduzir seus trabalhos e, principalmente, fornecer subsídios ao planejamento e aprimoramento da execução dos serviços das demais subsecretarias finalísticas.

ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

Dois instrumentos importantes contribuíram para a consolidação e o desenvolvimento das atividades desta Subsecretaria: o trabalho em parceria com o Dieese, que identificou os territórios de vulnerabilidade

de do Distrito Federal, e a Sinopse Estatística Mensal, que consolida as principais informações sobre os atendimentos dos serviços.

O estudo das principais áreas de vulnerabilidade do Distrito Federal proporcionou à nossa equipe informações relevantes sobre as principais situações de vulnerabilidade de cada território, as áreas com os maiores índices de vulnerabilidade, bem como sobre o tamanho de seu contingente populacional. Tais dados foram essenciais para a SEDEST planejar e ajustar a oferta de seus serviços nesta gestão.

Por sua vez, a Sinopse Estatística Mensal coleta dados de atendimento de todos os programas executados na Secretaria e suas informações estão organizadas desde o ano de 2007. Esse histórico é muito importante para a Secretaria, pois, por meio da análise desses dados, é possível identificar a evolução dos nossos programas, a gama de ofer-

Autores:
Oswaldo Russo de Azevedo¹
Lidia Cristina S. Barbosa²

tas realizadas, o perfil do público atendido e as áreas de atuação da Secretaria no Distrito Federal. Atualmente, tal descritivo estatístico é o principal instrumental de monitoramento da SEDEST e por ele sabemos que, nesta gestão (2011-2014), foram realizados mais de dois milhões de atendimentos nas unidades da Assistência Social, bem como foram servidas mais de 33 milhões de refeições nos restaurantes comunitários.

A SUBSAGI realizou, no início desta gestão, estudos com delineamento de perfil das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais e beneficiárias do Programa Bolsa Família, para subsidiar as decisões de implantação da

complementação da transferência de renda do DF Sem Miséria. Em paralelo com esses estudos, foram iniciadas discussões sobre a importância de realizar uma pesquisa de impacto dos resultados desse programa. Com este fim, a SUBSAGI iniciou tratativas via Secretaria de Planejamento do Distrito Federal para captação de recursos pelo Banco Mundial visando à construção de um Plano Amostral. Este Plano foi contratado e utilizado como subsídio para a realização da pesquisa de campo realizada posteriormente no ano de 2014.

No ano de 2012, a SUBSAGI também realizou, em parceria com a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, da Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Code-

1 Secretário de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal

2 Subsecretária de Avaliação e Gestão da informação da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal

plan, a Pesquisa de Identificação e Percepção dos Usuários dos Restaurantes Comunitários do Distrito Federal. Essa pesquisa foi realizada no período de abril a julho de 2012 e foi entrevistada uma amostra de 4.900 usuários dos 13 restaurantes comunitários. Tal pesquisa apresentou um perfil e grau de satisfação dos usuários deste serviço. Os resultados da pesquisa foram utilizados para qualificar o fornecimento de refeições à população.

Nesta gestão também foram realizados levantamento e análise de dados relacionados às situações de violência e/ou violação de direitos, trabalho infantil no DF, abuso e violência sexual contra crianças e adolescentes, junto a instituições e órgãos do DF. Estes dados foram utilizados para subsidiar o planejamento, monitoramento e avaliação de ações das Políticas de Proteção Social.

Na área de gestão da informação, foi identificada a necessidade da SEDEST implantar um Sistema Integrado de Desenvolvimento Social— SIDS, principalmente nas Unidades que ofertam serviços socioassistenciais. A primeira ver-

são desse sistema, elaborada pela equipe da SUBSAGI, automatizou a distribuição de benefícios socioassistenciais, bem como possibilitou que os especialistas, assistentes sociais e psicólogo, incluíssem no banco de dados a evolução dos atendimentos e acompanhamentos realizados.

O SIDS 1.0 se mostrou uma ferramenta útil, poré, de caráter operacional, com uma série de limitações tecnológicas e, por esse motivo, a SEDEST iniciou a discussão da implantação de uma nova versão do sistema. A implantação do SIDS 2.0 visava substituir, a longo prazo, a utilização da Sinopse como instrumento de coleta de dados gerenciais. O sistema forneceria o quantitativo e o perfil das pessoas atendidas em cada unidade, os encaminhamentos realizados e a distribuição de benefícios eventuais. O projeto foi pensado para ser integrado ao Cadastro Único e compatível com o prontuário SUAS. Contudo, a SEDEST identificou não possuir capacidade tecnológica suficiente para implantar tal projeto. Desta forma, a versão do SIDS 2.0 trouxe apenas algumas melhorias em seu layout e incorporou outras

ferramentas, tais como: o sistema catraca dos restaurantes comunitários e o agendamento para atualização das informações do Cadastro Único.

Diante da constatação da ausência de capacidade tecnológica em implantar, a curto prazo, uma versão gerencial do SIDS, a SUBSAGI trabalhou versões aprimoradas da Sinopse Estatística Mensal, em capacitações e em manuais de orientações técnicas sobre os significados e conceitos de cada campo coletado. Essas atividades foram realizadas com vistas a qualificar e padronizar os entendimentos sobre os dados coletados. Outra atividade importante realizada, que busca qualificar a coleta de informações, foi a construção de um documento de padronização das terminologias técnicas do SUAS no Distrito Federal.

Ao longo do período 2011-2014 a SUBSAGI foi responsável por monitorar os resultados do Plano DF Sem Miséria e neste período o Distrito Federal alcançou resultados históricos. Pela primeira vez, o D, conseguiu romper o ciclo da desi-

gualdade de renda, com reduções no Índice de Gini por dois períodos seguidos (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011, 2012 e 2013). Nesta gestão, o DF cumpriu e superou as metas do Objetivo 1 do Milênio, acabar com a fome e a extrema pobreza, assumidas pelo governo brasileiro junto às Nações Unidas. Segundo parâmetros estabelecidos pelas Nações Unidas, o Distrito Federal superou tecnicamente tanto a extrema pobreza como a pobreza, pois possui menos de 3%³ de sua população com renda mensal inferior a R\$70,00 e R\$140,00 per capita. Como resultado do DF Sem Miséria, o Distrito Federal é território tecnicamente livre do analfabetismo, do trabalho infantil, da miséria e da pobreza.

Por fim, destaca-se a contratação da Pesquisa de Avaliação de Impacto da suplementação financeira, repassada às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) pelo Governo do Distrito Federal. Esta pesquisa seguiu um desenho de amostragem probabilística e comparou quatro grupos de inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico): Famílias

3 Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2013, Codeplan

Beneficiárias do Programa Bolsa Família com Suplementação do GDF; Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família sem Suplementação do GDF; Famílias Cadastradas no CadÚnico Elegíveis (Renda per capita de R\$ 154,00 e R\$194,00); e, Famílias Cadastradas no CadÚnico, mas que não recebem o benefício (Renda per capita superior a R\$194,00).

Os resultados da pesquisa se mostraram muito positivos. Destaca-se o excelente acesso desta população aos serviços socioassistenciais e a boa avaliação dos beneficiários do Bolsa Família e do DF Sem Miséria aos serviços de saúde: 41,8% deles receberam visita, em seu domicílio, de agentes de saúde nos últimos 12 meses. Além disso, o estudo demonstrou uma maior aquisição de bens duráveis, realização de reformas nas residências e o acesso a creches e escolas en-

tre o grupo beneficiário do DF Sem Miséria em relação aos demais. Destacam-se também resultados relevantes sobre acesso ao mercado de trabalho, aos programas habitacionais e aos benefícios socioassistenciais, entre outros.

DESAFIOS E PROJETOS EM ANDAMENTO

A SUBSAGI encerra essa gestão apresentando resultados positivos alcançados pela Política de Desenvolvimento Social implantada no Distrito Federal. Contudo, alguns desafios persistem, tanto para a política de avaliação e monitoramento, quanto para a qualificação dos serviços ofertados pela SEDEST.

O principal desafio em relação à qualificação dos serviços socioassistenciais realizados é a implantação do sistema de vigilância socioassistencial. Como caminho

para implantação deste sistema, a SUBSAGI atualizou, em parceria com a SUBSAS, todos os diagnósticos territoriais dos CRAS e elaborou o documento de padronização das terminologias técnicas do SUAS, entretanto, a implantação da vigilância é complexa e demanda grande esforço de integração entre a equipe de gestão e as equipes finalísticas. Além disso, constam entre os desafios de sua implantação: a análise sobre o território, a gestão da informação e do conhecimento e a reorganização constante das ofertas dos serviços. Três outros projetos iniciados que podem contribuir para qualificação dos serviços e para a implantação da vigilância são: o projeto de mapeamento de fluxos e processos de trabalho das unidades finalísticas em parceria com a Universidade de Brasília – UnB; o estudo para mapear os resultados do PAIF, PAEFI e dos serviços de convivência e fortaleci-

mento de vínculos em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; e a pesquisa de avaliação de refeição complementar nas escolas em parceria com a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, da Codeplan e com a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do DF.

Por fim, destaca-se como projeto estruturante desta área a consolidação do SIDS e sua necessária integração ao Cadastro Único. Este projeto é essencial tanto para SUBSAGI quanto para a SEDEST, pois com ele a Secretaria pode alcançar outro patamar de acompanhamento gerencial de seus serviços e aprimorar as ações de monitoramento dos programas, dando continuidade às melhorias deste projeto de Desenvolvimento Social. Temos clareza que todas essas ações impactam diretamente na melhoria da qualidade de vida de nossa população.

CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE Nº16: SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS 2011-2014

Organizadores: Paulo Jannuzzi e Júnia Quiroga

Este número apresenta a síntese das pesquisas de avaliação dos programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que foram concluídas entre 2011 e setembro de 2014. Para cada pesquisa são apresentados os objetivos de avaliação, as instituições envolvidas, os procedimentos metodológicos e os principais resultados.

As sínteses das pesquisas estão organizadas segundo as áreas de atuação no MDS: "renda de cidadania", "assistência social", "segurança alimentar e nutricional", "arti-

culação para a inclusão produtiva" e uma seção intitulada "temas transversais", na qual se inserem as sínteses de estudos de natureza mais geral ou intersetorial dentro do Ministério, como as produzidas para subsidiar ações do Plano Brasil Sem Miséria. O objetivo desta edição é registrar e tornar pública parte desta experiência de constituição do Sistema de Avaliação e Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), além de facilitar a consulta por parte de gestores, instituições acadêmicas, órgãos de controle social e organismos internacionais.

156

EDITORA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)

ANO: 2014

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMP
S/FERRAMENTAS/DOCS/CADERNO%20DE%20
ESTUDO%20N.16.PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%20de%20estudo%20n.16.pdf)



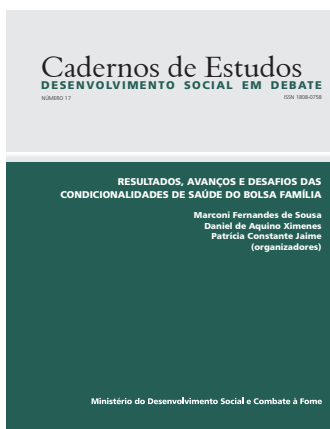
CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE Nº 17: RESULTADOS, AVANÇOS E DESAFIOS DAS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Organizadores: Marconi Fernandes de Sousa, Daniel de Aquino Ximenes e Patrícia Constante Jaime

O volume 17 da série Cadernos de Estudos apresenta os resultados, avanços e desafios do acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF). Os quatro artigos desta edição foram escritos em parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde.

O primeiro capítulo apresenta as responsabilidades do setor da saúde em face dos compromissos da agenda de condicionalidades no PBF. O contexto intersetorial do Bolsa Família é o tema do segundo artigo, com destaque para as

atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS) na agenda de condicionalidades. O terceiro capítulo descreve as metodologias de integração de registros administrativos para avaliação de programas, com foco na apresentação da experiência de integração do Cadastro Único, da Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan). O último texto analisa a tendência temporal do estado nutricional de crianças menores de cinco anos beneficiárias do PBF acompanhadas pelas equipes de atenção básica à saúde do SUS.



EDITORA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)

ANO: 2014

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMPS/FERRAMENTAS/DOCS/CADERNO%20DE%20ESTUDOS%2017_COMPLETO.PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%20de%20estudos%2017_completo.pdf)

CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE Nº 18: RESULTADOS, AVANÇOS E DESAFIOS DAS CONDICIONALIDADES DE EDUCAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Organizador: Daniel de Aquino Ximenes

O Caderno de Estudos n 18 analisa em cinco artigos os impactos do acompanhamento das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família. Elaborado por pesquisadores de universidades e colaboradores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Educação, este volume aborda as condicionalidades de educação como compromissos assumidos não somente pelas famílias, mas também pelo poder público.

O primeiro capítulo apresenta um panorama da educação básica no Brasil. O segundo discute as concepções e a forma como é operacionalizado o acompanhamento da

frequência escolar dos beneficiários do PBF. Uma importante análise sobre rendimento e desempenho dos alunos pertencentes ao Programa Bolsa Família em comparação com os outros alunos da rede pública de ensino é apresentada no terceiro capítulo. Em seguida, o artigo "Importância dos fatores intraescolares e extraescolares na compreensão dos resultados da Prova Brasil de 2011: Um estudo com escolas que atendem beneficiários do Programa Bolsa Família" enfoca os fatores associados ao desempenho escolar. O último capítulo aborda, a partir da consideração multidimensional da pobreza, a importância da intersectorialidade para atingir resultados educacionais positivos, considerando a parceria entre as áreas sociais.

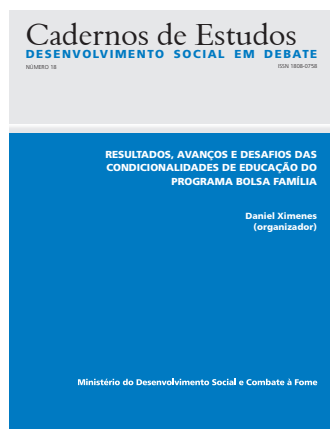
158

EDITORA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)

ANO: 2014

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMP
S/FERRAMENTAS/DOCS/CADERNO%20DE%20
ESTUDOS%2018_FINAL.PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%20de%20estudos%2018_final.pdf)

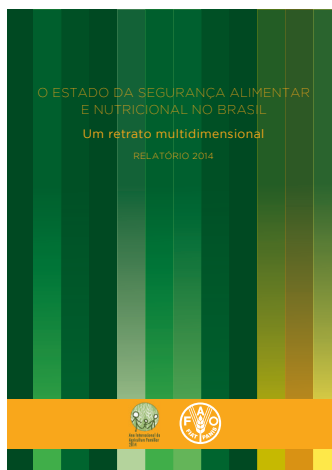


O ESTADO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: UM RETRATO MULTIDIMENSIONAL - RELATÓRIO 1/2014

Organizadora: Anne Kepple

Nesta publicação são reunidos esforços da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, além de diversos pesquisadores e acadêmicos. Seu objetivo é apresentar um retrato do estado da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil e discutir a experiência brasileira em monitorá-la. Estruturado de forma a proporcionar uma leitura panorâmica sobre a SAN no país, este li-

vro inicia com um capítulo conceitual sobre as dimensões desta e os indicadores utilizados nos âmbitos internacional e nacional. No segundo capítulo são discutidos os marcos estabelecidos a partir de uma ampla discussão entre Estado e sociedade civil, materializados por meio da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). O estado da SAN no Brasil, a partir de um conjunto de indicadores, é o foco do terceiro capítulo. Por fim, o último texto discute os desafios do século XXI, principalmente aqueles vinculados à transição nutricional.



EDITORA: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA
A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO)

ANO: 2014

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:
[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMPMS/
FERRAMENTAS/DOCS/SOFI4_10_09.PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmpps/ferramentas/docs/SOFI4_10_09.pdf)

Iniciativa Internacional Mundo Sem Pobreza (WWP) difunde experiências e inovações em políticas sociais

Antecedentes

Nos últimos anos, a priorização da agenda de políticas sociais e as inovações em termos de programas e ações governamentais trouxeram grandes avanços para a sociedade brasileira, com redução expressiva da pobreza e das desigualdades sociais, proporcionando melhoria das condições de vida e de inserção no mercado de trabalho, sobretudo das famílias brasileiras mais vulneráveis.

O Programa Bolsa Família e outros programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como a experiência mais recente no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, ganharam reconhecimento internacional, despertando o interesse de vários países e das agências multilaterais. São ino-

vações e experiências que valem a pena ser compartilhadas, para eventuais implementações em outros países.

O WWP

Lançada em 2014, World Without Poverty - WWP (Mundo Sem Pobreza) é uma iniciativa de difusão de experiências, boas práticas e inovações em programas sociais que considera a sinergia com outras políticas, em especial educação, saúde, trabalho, assistência e previdência social.

A proposta é uma parceria do Banco Mundial com o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o MDS.

Objetivos

O WWP tem como principal objetivo prospectar, documentar e divulgar conhecimento sobre as tecnologias sociais de gestão, desenho e implementação de políticas e programas nas áreas de desenvolvimento social, inclusão produtiva e superação da pobreza. Com isso, a iniciativa busca o aperfeiçoamento da gestão das políticas sociais e a estruturação de sistemas de proteção social mais inclusivos, de modo a contribuir para padrões crescentes de bem-estar em todo o mundo.

Público-alvo

O público-alvo do WWP é composto por:

- Técnicos e gestores responsáveis pela implementação e gestão de programas de desenvolvimento social, inclusão produtiva e superação da pobreza no Brasil e em outros países;

- Técnicos de organizações internacionais;
- Comunidade acadêmica nacional e internacional;
- Jornalistas especializados na temática social;
- Sociedade em geral.

Site WWP

O principal canal de comunicação e disseminação de conhecimento do WWP é o site www.wwp.org.br. Nele estão disponíveis publicações, material multimídia, apresentações, notícias e eventos relacionados à área de política social e desenvolvimento inclusivo. Seu conteúdo está disponível em três idiomas: português, inglês e espanhol.

Produtos WWP

A partir da experiência brasileira, o WWP está elaborando documentos e produzindo

do material documental e multimídia sobre o desenho, a implementação e os instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação de diversos programas e ferramentas sociais, com ênfase em:

- Programa Bolsa Família (PBF);
- Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;
- Plano Brasil Sem Miséria;
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);
- Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- Ações de Inclusão Produtiva Urbana e Rural;
- Arranjos e Instrumentos para articulação interministerial e federativa;
- Instrumentos para gestão, monitoramento e avaliação (M&A).

Eventos WWP

Ao longo dos últimos meses, o WWP tem realizado diversos eventos com a finalidade de estimular o debate, a reflexão e a troca de experiências sobre as políticas sociais brasileiras e de outros países.

- 1ª Oficina WWP – Experiências, Projetos e Boas Práticas em Inclusão Produtiva e Transferência de Renda (Brasília, dezembro/2013);
- Lançamento nacional da iniciativa WWP e inauguração oficial de seu site no Fórum de Aprendizagem Sul-Sul (Rio de Janeiro, março/2014);
- Oficina Técnica – Dimensionamento e caracterização da pobreza no contexto de sua superação: Os limites dos indicadores clássicos e as novas propostas metodológicas (Rio de Janeiro, agosto/2014);

- Webinar sobre o Cadastro Único (Brasília, setembro/2014);
- Registros administrativos e pesquisas amostrais no monitoramento e avaliação de políticas sociais e de superação da pobreza (Rio de Janeiro, novembro/2014);
- 1º Seminário Internacional WWP (Rio de Janeiro, novembro/2014).
- Newsletter nº 1: Introdução ao Programa Bolsa Família, com links para vídeos, publicações, relatos de experiências, notícias e eventos.
- Newsletter nº 2: Imersão no Cadastro Único, apresentando um conjunto de publicações inéditas sobre o tema, vídeos e textos de especialistas que buscam fomentar a discussão sobre o assunto.
- Newsletter nº 3: Introdução às condicionalidades nas áreas de educação e saúde do Programa Bolsa Família, com textos inéditos e vídeos sobre o funcionamento, a linha do tempo, atores da gestão, entre outros temas.
- Newsletter nº 4: Aprofundamento do tema de condicionalidades do Programa Bolsa Família, com discussão sobre o seu descumprimento, trabalho social com as famílias, resultados e impactos nas áreas de saúde e educação, tais como a redução da mortalidade infantil e da evasão escolar.

Newsletter WWP

Ao longo de 2014, foram elaboradas quatro newsletters WWP, que são informes periódicos publicados no site do WWP contendo produtos inéditos, material multimídia, notícias de eventos e lançamentos de publicações. A cada edição é destacado um tema central a fim de informar sobre a concepção, implementação e gestão de programas sociais. Todo o conteúdo é criteriosamente selecionado, elaborado e atualizado pela equipe WWP. A seguir são apresentados os temas das últimas newsletters:

Assine a Newsletter WWP por meio do link:
<https://wpp.org.br/newslettter-pt.html>

REVISTA BRASILEIRA DE monitoramento e avaliação

NORMAS PARA ENVIO E PUBLICAÇÃO DE TEXTOS NA REVISTA BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação tem o objetivo de proporcionar uma visão plural, integrada e multidisciplinar da área de monitoramento e avaliação em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil e no mundo. Procura reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas – conceitual, metodológica e aplicada – e abordagens de pesquisa empírica – análises institucionais, pesquisas qualitativas, quantitativas, quasi-experimentais, estudos de caso etc. –, além de resenhas e registros de memória institucional – na forma de ensaios ou entrevistas.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS) coloca-se à disposição dos autores para orientá-los na adequação de forma dos originais, pelo endereço eletrônico rbma.editorial@gmail.com ou pelos telefones (61) 2030-1546, 2030-1643.

1. NORMAS EDITORIAIS PARA PUBLICAÇÃO:

1.1 Serão aceitos artigos e relatos de pesquisa originais preferencialmente inéditos. A seção “Relato de pesquisa” corresponde a relatos de trabalhos baseados em dados empíricos ou trabalhos fundamentados em dados secundários. Por empíricos entendem-se quaisquer trabalhos que colecionem, sistematizem, analisem, avaliemos e sumariemos dados, sejam coletados pelo(s) autor(es) ou secundários (e.g., de fontes e arquivos estatísticos públicos) ou trabalhos empíricos submetidos a uma meta-análise qualitativa – a revisão de literatura – ou quantitativa.

1.2 Caso o texto tenha sido publicado ou apresentado anteriormente em eventos públicos (congressos, seminários etc.), deverá ser feita referência à publicação ou ao evento.

1.3 A remessa ou publicação dos trabalhos não implicará remuneração a seus autores ou outro encargo atribuído a quaisquer das organizações promotoras ou parceiras da edição.

1.4 Os artigos publicados pela Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação po-

derão ser reimpressos, total ou parcialmente, por outra publicação periódica da SAGI/MDS ou de outras organizações promotoras ou parceiras da Revista, bem como citados, reproduzidos, armazenados ou transmitidos por qualquer sistema, forma ou meio eletrônico, magnético, óptico ou mecânico, sendo, em todas as hipóteses, obrigatória a citação dos nomes dos autores e da fonte de publicação original, aplicando-se o disposto no item anterior.

1.5 As opiniões emitidas pelos autores em seus trabalhos são de sua exclusiva responsabilidade, não representando, necessariamente, o pensamento das organizações promotoras da Revista.

1.6 Somente serão aceitos os trabalhos que preencherem as condições citadas.

1.7 Os artigos devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço rbma.editorial@gmail.com.

2. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS:

2.1 Os artigos devem ser redigidos em português, com, no máximo, 25 páginas.

2.2 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

2.3 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;
- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;
- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

2.4 Os artigos devem conter resumo de, no máximo, 1.450 caracteres (com espaços) e sua respectiva tradução para a língua inglesa.

2.5 Os artigos devem conter palavras-chave referentes ao seu conteúdo.

2.6 As citações e as referências bibliográficas devem ser apresentadas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (NBR 10520 e NBR 6023:2002).

2.7 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

3. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE RELATOS DE PESQUISA:

3.1 Os relatos de pesquisa devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço rbma.editorial@gmail.com.

3.2 Os relatos de pesquisa devem ser redigidos em português, com, no máximo, 15 páginas.

3.3 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

3.4 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;

- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;

- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

3.5 Os relatos de pesquisa não devem conter capítulos específicos de resumo, *abstract*, conclusão e referências bibliográficas,

3.6 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

4. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

4.1 As informações devem ser completas: autor, título, local, editora, data de publicação.

4.2 A norma adotada é a da ABNT: NBR 6023:2002.

4.3 Explique que tipo de material foi utilizado (livro, periódico, artigo, cd, artigo de periódico).

4.4 Materiais retirados da internet devem conter o respectivo *link* e data do acesso.

4.5 Leis, decretos, etc. devem conter o número e a data.

ALGUNS EXEMPLOS:

LIVRO:

CÂMARA, G. et al. **Introdução à ciência da geoinformação**. 2. ed. rev. e aum.

São José dos Campos: INPE, 2001.

ARTIGO DE LIVRO:

OLIVEIRA, J. P. de; IGLESIAS, M. P. As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. In: LIMA, A. C. de S.; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.) **Estado e povos indígenas**: bases para uma nova política indigenista II. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002. p. 41-68.

ARTIGO DE PERIÓDICO:

MONTENEGRO, R. A.; STEPHENS, C. Indigenous health in Latin America and the Caribbean. **The Lancet**, v. 367, p. 1859-1869, 2006.

PERIÓDICO:

BOLETIM GEOGRÁFICO. Rio de Janeiro: IBGE, 1943-1978. Trimestral.

Atenção: Legislação e obras de entidades de denominação genérica têm entrada pelo nome do órgão superior ou pelo nome da jurisdição a que pertence.

Ex:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Carteira Indígena**: segurança alimentar e desenvolvimento sustentável em comunidades indígena: diretrizes gerais de funcionamento e acesso aos recursos para projetos. Brasília, 2004.

No entanto, quando a entidade, vinculada a um órgão maior, tem uma denominação específica que a identifica, a entrada é feita diretamente pelo seu nome:

Ex:

BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). **Relatório da Diretoria-Geral**: 1984. Rio de Janeiro, 1985. 40 p.

LEIS E DECRETOS:

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 12 mar. 2012.

MATERIAL RETIRADO DA INTERNET:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Alimento**: direito sagrado – Pesquisa Socioeconômica e Cultural de Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiros. Brasília: SAGI, 2011. 200 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/2011/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI)
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO A - 3º ANDAR, SALA 307
CEP 70.054-906 - BRASÍLIA/DF
SAGI.DFD@MDS.GOV.BR

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO
REDEBRASILEIRADEMEA.NING.COM
REDBRAME@GMAIL.COM



Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome



A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação tem o objetivo de proporcionar uma visão plural, integrada e multidisciplinar da área de monitoramento e avaliação em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil e no mundo. Procura reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas – conceitual, metodológica e aplicada – e abordagens de pesquisa empírica – análises institucionais, pesquisas qualitativas, quantitativas, quasi-experimentais, estudos de caso etc. –, além de resenhas e registros de memória institucional – na forma de ensaios ou entrevistas.



Ministério do
**Desenvolvimento Social
e Combate à Fome**

