

CADERNOS DA OFICINA SOCIAL

6

Construindo Cidadania em Comunidades de Baixa Renda: da idéia à ação

**OFICINA
SOCIAL**
CENTRO DE TECNOLOGIA,
TRABALHO E CIDADANIA

Rio de Janeiro
2001

C 558 Construindo cidadania em comunidades de baixa renda: da idéia à ação. — Rio de Janeiro : Oficina Social, Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania, 2001.

124 p. : il. ; 19 cm. — (Cadernos da Oficina Social ; 6. ISSN 1518-4242).

Inclui bibliografias.

1. Desenvolvimento Social. 2. Cidadania. 3. Política Econômica. 4. Cidadania. I. Série.

CDU 316.42

Coordenação

André Spitz, Gleyse Peiter

Edição

Oficina Social

Equipe Técnica

Amélia Medeiros, Sarita Berson

Projeto gráfico original

fernandocbueno@openlink.com.br

Adaptação para esta edição e capa

Ednéa Pinheiro da Silva

Apoio

COEP

Foto capa: Arquivo Conab

A reprodução dos artigos é permitida desde que citada a fonte.



Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania

Centro de Tecnologia, Bloco I - 2000 MT-05 COPPE/UFRJ

Ilha do Fundão - RJ - 21945-970

Telefone: (21) 562-8074

www.coeptec.org.br

oficinasocial@coppetec.coppe.ufrj.br

Mensagem da Direção

Investir cada vez mais e de forma planejada em ações inovadoras voltadas para comunidades mais pobres constitui hoje importante compromisso das organizações na construção de um Estado mais cidadão.

Nesse caminho, a Oficina Social junto com o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP, vem organizando uma série de cursos e seminários visando incentivar e aprimorar as práticas de suas associadas no campo do desenvolvimento humano e social.

Em setembro de 2000, realizamos em Curitiba, com o apoio do COEP Paraná, o seminário "Construindo Cidadania em Comunidades de Baixa Renda – da idéia à ação". Foram convidados para esse evento conferencistas de diversas instituições – especialistas na elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação de projetos sociais.

Neste número do Cadernos da Oficina Social, cujas matérias traduzem e ampliam os conhecimentos e experiências vivenciados naquela ocasião, a Direção da Oficina Social agradece a todos aqueles que contribuíram para que o seminário se tornasse um sucesso.

Agradecemos, assim, ao inestimável apoio prestado pelo COEP Paraná na operacionalização do evento. Nosso reconhecimento a toda equipe desse Comitê e em especial a sua Secretária Executiva, Conceição de Maria Contin, pelo empenho demonstrado. Agradecemos, também, às seguintes entidades, parceiras importantes na viabilização do seminário: Conab, Banestado, Telepar Brasil/Telecom, Ocepar, Ministério da Agricultura e do Abastecimento – MA, Embrapa Florestas, Infraero, Cefet/PR, Ceasa/PR e Serpro/PR.

Agradecemos especiais à equipe, da Oficina Social, pela qualidade da programação técnica e dos resultados obtidos, e aos coordenadores de cada painel do seminário: Henriette M. Krutman (INT), José Renato F. Cabral (Embrapa) e Maria Lucia H. Almeida (Finep).

Enfim, agradecemos a todos que participaram do evento, palestrantes e representantes dos diversos COEP estaduais, do COEP Nacional e da Oficina Social, profissionais conscientes de seu papel na construção de um Brasil com menos desigualdades sociais.

Queremos agradecer, ainda, à direção do Banco do Nordeste e reconhecer o desempenho de sua equipe gráfica na produção dos Cadernos da Oficina Social.

Com essas homenagens e certos de que somente através do trabalho conjunto poderemos avançar cada vez mais, transformando sonhos em realidade e mostrando que é possível mudar, os Cadernos da Oficina Social, a partir deste número, incorporam um novo espaço de diálogo – "Mensagem da Direção".

André Spitz

Sumário

- 7 **Página Livre**
- 11 **Apresentação**
- 15 **A Experiência da Fundação Bento Rubião com o Desenvolvimento Local e o Diagnóstico Rápido Participativo: buscando o fortalecimento comunitário**
Itamar Silva
- 29 **Elaboração de Projetos na Área Social**
Héctor Hernán Gonzáles Osório
- 43 **Elaboração de Projetos Sociais: o planejamento para solucionar problemas**
Luis Henrique Abegão
- 61 **Notas ao Planejamento para o Gênero: revisitando projetos e experiências**
Delaine Martins Costa
- 71 **Avaliação de Projetos Sociais**
Regina Maria Sliwiany
- 99 **Uma Proposta de Abordagem Transdisciplinar para Avaliação em Saúde**
Oswaldo Yoshimi Tanaka
Cristina Melo
- 107 **Desafios no Monitoramento e na Avaliação de Programas de DLIS: o caso de Manguinhos no Rio de Janeiro**
Regina Bodstein
Lenira Zancan
- 123 **Anexo – Programa do Seminário: Construindo Cidadania em Comunidades de Baixa Renda – da Idéia à Ação**

Página Livre

Envolvimento com comunidade: a busca de um caminho

*Everaldo Rocha Porto**

No momento atual, marcado pelo acirramento da exclusão é importante que se recoloque em discussão o processo de envolvimento com a comunidade, uma vez que se percebe por parte de grupos sociais e instituições diversas, inconformadas com a situação, a consciência da necessidade de se expandir a cultura da inclusão e da solidariedade.

Os excluídos da sociedade exigem respostas. Já não aceitam os discursos teóricos, sem que se ofereçam respostas imediatas, eficazes e urgentes. É fundamental reconhecer também que o problema não se limita ao poder público em qualquer de suas esferas, mas envolve todos os segmentos da sociedade. A expectativa é de que, governo, sindicatos, ONGs e toda a sociedade civil se aliem para enfrentar o desafio da exclusão e da marginalização que, ao longo do processo histórico, vem se revelando maior do que a capacidade de mobilização da sociedade e vontade política.

Vários estudos já publicados sobre o assunto apontam a participação como um caminho eficaz para o fortalecimento dessa cultura e para a superação da condição subalterna gerada pela cultura da desigualdade.

Nesta mesma linha de pensamento Faure, Edgar e outros 1977 (DALMÁS, 1994), vêm na participação a garantia da eficácia coletiva, condições de felicidade individual, de visão, de mundo e cidadania:

a participação do maior número no máximo de responsabilidade não é somente uma garantia de eficácia coletiva. Ela é também uma condição de felicidade individual, uma tomada de poder cotidiano sobre a sociedade e sobre as coisas, uma forma de influir livremente sobre o destino. Não se trata mais para o cidadão de delegar seus poderes, mas de exercer em todos os níveis da vida social e em todas as etapas da vida.

* PhD em Manejo de Solo e Água para Agricultura. Pesquisador da Embrapa e Secretário de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária de Petrolina-PE. Membro do Conselho Consultor da Oficina Social.

O homem, no seu acontecer histórico, foi-se caracterizando como ser social e sempre convocado a participar e comprometer-se com as decisões e ações do processo histórico. Assim, cada cidadão deverá assumir um papel dentro de seu grupo social e a sua participação passará a ser um elemento de estruturação e desenvolvimento da sua comunidade, tornando-o servidor e beneficiário dos bens sociais produzidos por ela. Nas inter-relações com a comunidade cada cidadão é solicitado a exercer múltiplos papéis e a participar de um complexo sistema de relações sociais, para as quais deve estar preparado.

As reflexões anteriores colocam a necessidade de se aplicar criativamente esta concepção dependendo do contexto particular e do grupo a ser trabalhado. Não existe, portanto, um modelo ou esquema que possa ser generalizado para todas as experiências. Entretanto, algumas pistas podem ser dadas, já que se trata de desafios que precisam ser explicitados no intercâmbio com outras experiências e que se constituem fundamentalmente nos princípios de conscientização, participação, organização e capacitação.

Esses princípios precisam estar interligados entre si, para que, efetivamente, se instaure um processo de organização comunitária que englobe sempre a participação ativa, crítica e consciente de seus membros, para o atendimento de suas necessidades e realização de suas aspirações.

Nessa perspectiva, toda e qualquer ação voltada para o envolvimento com comunidades deverá ser pensada como um meio na aceleração do seu desenvolvimento e, para tanto, os princípios citados devem permear todo o processo.

Assim, a comunidade que na sua ação organizativa se estrutura em busca da transformação, além de atender às suas demandas e aspirações, está contribuindo também para o crescimento econômico e social no plano local e constituindo-se um canal de interlocução entre o governo e o povo.

É preciso se dar conta de que um trabalho de organização e envolvimento com comunidades não é tarefa fácil, sobretudo se pensadas no âmbito de suas necessidades e aspirações, vez que as demandas são grandes e os recursos escassos. Enormes são os desafios de natureza política, conceitual e operacional. Como tornar realidade o envolvimento? Como encaminhar um trabalho de conscientização que permita à comunidade exercer suas atividades dentro de uma ótica de valorização de cidadania? Como desenvolver mecanismo de participação na prática? Como assegurar o acompanhamento e a avaliação?

Diante dessa dificuldade, destaca-se como um elemento importante dessa engrenagem o diagnóstico, considerado aqui como um instrumento que permite o reconhecimento da realidade histórica, demográfica, social e econômico-financeira da comunidade. Nessa perspectiva, o diagnóstico passa a ser um “instru-

mento profundo para penetrar no conhecimento profundo da realidade”. Essas idéias são sintetizadas por Jara (1985) ao enfatizar que:

o fortalecimento, o envolvimento da comunidade e o processo da conscientização, somente serão impulsionados por um processo investigador e formador, na medida em que se realiza uma discussão/reflexão sobre a realidade, a partir da realidade e em função dela. Isto supõe basear-se nos elementos objetivos que surgem na vida cotidiana dos grupos que compõem a comunidade: os elementos provenientes de sua prática produtiva concreta, da sua prática organizativa, do contexto econômico-social em que se desenvolve sua atividade. Além disso, supõe partir também dos elementos subjetivos: os conhecimentos e interpretações que esta comunidade já adquiriu em sua experiência. Isto implica considerar suas formas de expressão, sua linguagem, suas manifestações e seus valores.

Trata-se, pois, de gerar uma dinâmica de reflexão coletiva, onde a realidade apresentada seja ativamente reafirmada, aprofundada, modificada ou abandonada de maneira consciente. Nesta dinâmica, os membros da comunidade vão assumindo seu papel de sujeitos históricos, conscientes dos limites e possibilidades que devem assumir frente à realidade. A partir daí, se encaminha em outras direções na perspectiva de construir e conquistar parcerias, de escolher o que é prioritário, de captar recursos e administrá-los bem, de acompanhar, avaliar e prestar contas.

A situação degradante de muitas comunidades clama por projetos de emancipação e dignidade humana. É preciso que os cidadãos deixem de ser espectadores e passem a ser atores em defesa de uma sociedade mais justa e igualitária. E, como mensagem de estímulo e otimismo, segue para reflexão o pensamento de D. Paulo Evaristo Arns, que diz: “A participação e a co-responsabilidade são forças irreprimíveis para um tempo novo.”

Referências

DALMÁS, Ângelo. *Planejamento participativo na escola*. elaboração, acompanhamento e avaliação. Petrópolis: Vozes, 1994.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1988.

JARA, Oscar. *Concepção dialética da educação popular*. [S. l.]: CEPIS: Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae, 1985.

SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

Apresentação

O final do século XX foi marcado por intensa mobilização da humanidade na luta por direitos políticos, econômicos, éticos, ambientais e sociais. Esse envolvimento crescente das pessoas e instituições na busca de caminhos alternativos para a construção de uma sociedade mais digna e mais justa trouxe, também, a consciência de que o direito à cidadania só será possível com a adoção de um novo padrão de comportamento que imponha o compromisso de todos.

Nesse cenário, a organização empresarial apresenta-se como um dos atores sociais mais importantes para a concretização das mudanças exigidas. As instituições têm como desafio, neste novo milênio, transformar-se em empresas cidadãs, pró-ativas na busca de soluções para as demandas da sociedade, com ações sociais planejadas, vinculadas a projetos de médio e longo prazos, ultrapassando iniciativas eventuais e meramente assistencialistas.

Em sintonia com esse movimento e frente ao quadro insustentável de pobreza e exclusão social vigente no Brasil, surge, em 1993, o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP, uma rede nacional de mobilização social, que reúne hoje mais de 700 associadas em 21 estados do território nacional. Com o apoio da Oficina Social, o COEP articula parcerias, ações e iniciativas e mobiliza as entidades em torno de projetos inovadores voltados para a melhoria da qualidade de vida da população excluída.

Com o objetivo de incentivar a implementação e a qualificação de práticas voltadas para o desenvolvimento humano e social, por um universo maior de pessoas e instituições, a Oficina Social publica a série Cadernos da Oficina Social

Tendo em vista a complexidade e a falta de informação sistematizada sobre formulação, implementação e avaliação de projetos sociais, o Ca-

derno nº 6 – “Construindo Cidadania em Comunidades de Baixa Renda – da idéia à ação” focaliza aspectos referentes a esse tema, apresentando textos dos palestrantes do curso de mesmo nome promovido pela Oficina Social/COEP, em setembro de 2000, em Curitiba (programa em Anexo).

Fazem parte deste volume os seguintes artigos:

- A Experiência da Fundação Bento Rubião com o Desenvolvimento Local e o Diagnóstico Rápido Participativo (Itamar Silva): a partir do histórico da Fundação Bento Rubião, sua origem e principais programas, o artigo apresenta a noção de desenvolvimento local perseguida por essa Fundação, chegando à questão do diagnóstico rápido participativo, ferramenta adotada no trabalho, uma vez que sua concepção incorpora a participação dos diferentes atores.
- Elaboração de Projetos na Área Social (Héctor Hernán González Osorio): o artigo apresenta os vários elementos estruturantes de um projeto, bem como os métodos e técnicas utilizados na sua elaboração. Trata também da questão da participação popular no processo de planejamento: os conceitos e preconceitos, mitos e realidades, condições para que a participação seja efetiva.
- Elaboração de Projetos Sociais: o planejamento para solucionar problemas (Luís Henrique Abegão): a partir de um relato sucinto sobre a Engenharia de Interesse Social e de diferentes aspectos relativos à dimensão técnica do projeto social, é mostrada a importância de se congregar as dimensões técnica e ética no planejamento, implementação e avaliação de projetos de intervenção, voltados para o enfrentamento das carências sociais.
- Notas ao Planejamento para o Gênero: revisitando projetos e experiências (Delaine Martins Costa): a autora aborda a questão do planejamento para o gênero, mostrando como os projetos podem ampliar sua eficácia e eficiência ao considerarem as necessidades diferenciadas de homens e mulheres
- Avaliação de Projetos Sociais (Regina Maria Sliwiany): considerando as principais diferenças e semelhanças metodológicas entre avaliação da qualidade de vida da população e avaliação de projetos sociais, é apresentado um breve histórico do Método Distancial e suas principais

contribuições na avaliação de projetos sociais e um exemplo de avaliação de projeto social utilizando esta ferramenta.

- Uma Proposta de Abordagem Transdisciplinar para Avaliação em Saúde (Oswaldo Yoshimi Tanaka; Cristina Melo): os autores mostram o papel da avaliação como instrumento de gestão de sistemas, serviços e programas de saúde, apresentando os vários aspectos e benefícios de uma abordagem multidisciplinar do assunto.
- Desafios no Monitoramento e na Avaliação de Programas de DLIS: o caso de Manguinhos no Rio de Janeiro (Regina Bodstein; Lenira Zancan): o artigo mostra a importância, como instrumento de gestão social, do monitoramento e da avaliação de projetos e ações voltados para a redução das desigualdades sociais, onde a participação, a formação de parcerias e a multissetorialidade exercem papel fundamental. Com esse enfoque é descrito como essa questão está sendo abordada no processo de delineamento da estratégia de construção de uma nova agenda social para a região de Manguinhos, no Rio de Janeiro.

Em síntese, a avaliação das matérias expostas no presente Caderno permite constatar uma série de aspectos a serem considerados quando da elaboração de projetos sociais, destacando-se:

- planejar as atividades segundo as necessidades da comunidade – **com** e **não para** a mesma;
- ter clareza dos compromissos e responsabilidades;
- otimizar os recursos (humanos, físicos e financeiros);
- acompanhar e avaliar ações e resultados; e
- dar sustentabilidade às ações, ou redirecioná-las, se necessário.

Além de requisitos técnicos a serem obrigatoriamente observados, essas exigências constituem também um compromisso ético das instituições para que as ações realizadas tenham efetividade e sejam verdadeiramente transformadoras da realidade social.

Sarita Berson
Oficina Social
Bolsista do CNPq

A experiência da Fundação Bento Rubião com o Desenvolvimento Local e o Diagnóstico Rápido Participativo: buscando o fortalecimento comunitário

*Itamar Silva**

Caracterização Institucional

A Fundação Centro dos Direitos Humanos Bento Rubião foi criada em 1986, pela iniciativa de profissionais comprometidos com a defesa dos direitos dos moradores em área de Favela e periferia da Cidade do Rio de Janeiro. O Direito à Moradia é a atividade fundante da FBR, que define como objetivo central assegurar (via ação judicial) a propriedade da terra e das habitações em áreas de favela ou de ocupação.

O cenário onde se desenvolvem as atividades da Fundação Bento Rubião são as favelas da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, com algumas incursões pelo Estado do Rio. Trata-se de uma população de aproximadamente 1 milhão e meio de pessoas na cidade (25% do total) e de 3 milhões na região metropolitana¹.

Dentre as mudanças ocorridas neste cenário nos últimos anos, duas se destacam:

* Fundação Bento Rubião.

¹ Estimativas baseadas nos dados do censo do IBGE de 1991; PNAD – IBGE de 1977 e IPLAN RIO.

- Um agravamento da violência, fruto do tráfico de drogas, que se utiliza do espaço das favelas como entrepostos de comercialização e distribuição; este quadro é produzido e potencializado pela exclusão social de que é vítima esta população.
- Um maior número de intervenções do poder público nestes espaços, via de regra motivados pela força eleitoral destas comunidades. Todavia, tais intervenções demonstram enorme fragilidade qualitativa, além de não responderem à demanda quantitativa. Entretanto, ainda que com estas fragilidades, trata-se de um cenário com enorme potencial de intervenção e transformação, havendo desde já uma base real a ser qualificada e multiplicada.

Podemos sintetizar, então, o problema, com suas recentes alterações, sob a seguinte forma:

trata-se de um quadro estrutural de exclusão material e da cidadania, agravado pelo tráfico de drogas e a violência dele decorrente, contendo, entretanto, um potencial de transformação significativo, dada a crescente atenção de governos e da sociedade para com esta população, dependentes todavia de estruturação sob a forma de políticas públicas baseadas nas noções de Direito, que imprimam eficiência e sustentabilidade às intervenções.

As causas de tal situação são históricas e profundas; podemos, todavia, simplificar sua expressão sob o binômio da distribuição de renda e do acesso à educação de qualidade.

Devem, portanto, ser nossas estratégias para redução da pobreza e da exclusão, ações que incidam sobre as causas anteriormente apontadas: ações distributivas, que incluem tanto ações de combate à pobreza direta quanto o desenho e implementação de políticas sociais, revertendo assim um direcionamento histórico da ação governamental no Brasil; intervenções que objetivem o desenvolvimento humano desta população, facilitando-lhe o acesso à informação e à cultura, o que, dentre outras conseqüências, irá gerar maior protagonismo cidadão.

Quanto à barreiras para se lograr tais objetivos, podemos destacar: a desmobilização social; a tensão/violência causada pelos efeitos do tráfico de drogas; a existência reduzida de experiências/modelos criativos e efici-

entes de atendimento às demandas sociais, predominando formatos tradicionais e pouco conseqüentes; a postura ainda conservadora da sociedade quanto à população pobre, mesmo dentre aqueles com maior sensibilidade social, entre os quais ainda predomina uma postura assistencialista; o despreparo institucional dos governos para a formulação e implementação de políticas; a inexistência de canais de participação da população pobre no diagnóstico e formulação de soluções para seus problemas, bem como a incipiente existência de programas/ projetos que visem a capacitação desta população e de suas lideranças.

Estratégias – como atuar neste contexto

Missão

Promover a difusão, a defesa e a garantia do exercício dos Direitos Humanos fundamentais, especialmente os sociais, com ênfase nos direitos da criança e do adolescente e à moradia digna, apoiando a luta e a organização das populações pobres, protagonistas de seu próprio desenvolvimento.

A Fundação possui três programas em funcionamento:

Programa Terra e Habitação

Tem por objetivo divulgar, defender e garantir o direito à moradia digna da população pobre, levando em conta suas necessidades e cultura.

Este objetivo é atingido através de: assessoria jurídica fundiária; assessoria na criação e funcionamento de Cooperativas Habitacionais Populares; da busca de influência sobre a formulação e implementação de políticas públicas.

A vulnerabilidade fundiária destas populações irá depender das opções políticas dos governos a que estão submetidas, bem como dos interesses econômicos sobre as áreas que ocupam.

Em relação à demanda por moradias no Estado, podemos seguramente considerá-la na ordem de algumas centenas de milhares de unidades. Este déficit é composto tanto em função da precariedade de unidades existen-

tes, como também pela demanda por novas unidades, em função do crescimento populacional, das imigrações e da busca de alternativas por famílias que vivem de aluguel.

Alguns Resultados:

Quanto à Assessoria Jurídica Fundiária, no período de 1996 a 2000

- assessorias com sucesso: 7 (30% do total de casos), envolvendo 242 famílias (15% do total de famílias atendidas);
- assessorias sem sucesso: 3 (12%) , envolvendo 193 famílias (12%); cabe notar que um dos casos envolvia 170 famílias, que ocuparam um prédio abandonado em São Gonçalo (RJ), situação sem a menor possibilidade de defesa jurídica, tendo contudo nossa assessoria permitindo a permanência das famílias pôr mais de 1 ano no local, até que se buscasse uma alternativa para as mesmas. Esta alternativa foi encontrada para 30 famílias, através de um convênio firmado entre a Fundação e a Prefeitura local (implantação de uma Cooperativa Habitacional); as outras famílias se dispersaram após a desocupação do prédio.
- assessorias interrompidas: 1 (4%), envolvendo 193 famílias (8%); este caso se deu pelo afastamento da ameaça de despejo, com a conseqüente desmobilização da comunidade;
- assessorias em curso: 13 (54%), envolvendo 1047 famílias (65%).

Quanto as Cooperativas Habitacionais

Nestes últimos anos, 200 unidades foram construídas, em cinco núcleos (Cooperativas Pixuna, Shangri-lá e Colméia e comunidades de Rio das Flores e Boa Esperança/Caju). Oito unidades estão em construção e 175 famílias, envolvendo três núcleos, estão em fase preparatória para implantação (um grupo com recursos e terrenos já viabilizados – em São Gonçalo; outro com projeto de financiamento tramitando na Caixa Econômica Federal – Meringuava; e um terceiro com parte dos recursos assegurados – Cooperativa Herbert de Souza em Jacarepaguá); cabe destacar também que 75 unidades, de um total de 100, deixaram de ser construídas na Comunidade de Boa Esperança/Caju, por iniciativa da prefeitura do Rio, rompendo um convênio firmado com a Fundação.

Programa Criança e Adolescente

Tem por objetivo implementar o sistema de garantia de direitos previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente em suas três vertentes: promoção/atendimento direto, controle e responsabilização.

Este objetivo é atingido através do desenvolvimento de uma proposta educativa em sete favelas da cidade, baseadas na afirmação das potencialidades, conhecimento e necessidades das 350 crianças e adolescentes atendidos (Projeto **Clube Recreativo União e Lazer**); da pesquisa, capacitação e assessoria a agentes sociais e comunidades visando sua participação em fóruns e conselhos de políticas públicas; da responsabilização dos violadores do direitos infanto-juvenis.

Dinâmica dos Clubes

O Clube está aberto oito horas por dia dividido em dois turnos. Cada criança está no clube por um período de quatro horas, dependendo do seu horário escolar. As atividades rotineiras são de segunda a sexta-feira. Nos fins de semana acontecem passeios, encontros, cursos de formação.

Cada clube tem dois animadores, um para cada 25 crianças/adolescentes, selecionados e capacitados na própria comunidade, um coordenador local que orienta o trabalho, se articula com outras entidades/grupos na comunidade. Ele é o responsável pelo acompanhamento diário nos clubes.

Quatro dos sete clubes têm uma sala especialmente montada para o aprendizado e acompanhamento escolar (acervo literário, recursos didáticos, jogos educativos e mobiliário adequado), o qual denominamos AFA – Ambiente Facilitador da Aprendizagem.

O projeto alcança, diretamente, 320 crianças e adolescentes. Nos eventos abertos à comunidade, tem-se a oportunidade de sensibilizar muito mais gente, o que facilita a visibilidade do trabalho para os moradores dessas localidades.

Ação Judicial

O objetivo é intervir jurídico-socialmente em situações de ameaça ou violação dos direitos infanto-juvenis, a fim de assegurar às crianças e adolescentes sua condição de sujeitos de direitos, conforme o estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Atividades: Defesa de adolescentes infratores; crianças e adolescentes com direitos violados (ação individual); Grupos de crianças e adolescentes com direitos violados (ação coletiva); parecer jurídico.

Capacitação e assessoria

O objetivo é propor um arcabouço teórico e prático para o desenvolvimento das potencialidades, principalmente as relacionadas aos aspectos jurídicos, metodológicos e pedagógicos, de conselheiros, técnicos e demais pessoas que atuam na promoção dos direitos da infância e adolescência, visando o funcionamento dos conselhos e entidades de atendimento, conforme os princípios e determinações do ECA.

Atividades: Curso Estadual para Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente; Curso Estadual para Conselhos Tutelares; Assessoria sistemática aos conselhos; Oficinas para Conselhos Tutelares; Curso de capacitação a distância; Pesquisa “Visualizando a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente”.

Programa Desenvolvimento e Direitos Humanos

Tem por objetivo educar para os direitos humanos grupos e populações pobres, fortalecendo a mobilização e organização de comunidades visando o estabelecimento de processos de desenvolvimento local.

Esse objetivo é atingido através da elaboração de “Diagnósticos Rápidos Participativos” das demandas e potencialidades de comunidades faveladas; da implementação de processos de desenvolvimento local; do fortalecimento de grupos e organizações sociais locais; da articulação de uma rede de grupos de jovens da cidade (com o objetivo de instituir espaços socioculturais e pedagógicos, produtores/multiplicadores de iniciativas que ampliem as possi-

bilidades de exercício da cidadania); da realização de oficinas de educação em direitos humanos e da edição de uma revista de direitos humanos (deagá).

Desenvolvimento Local

Em função mesmo da origem da Fundação e a especificidade da composição de sua equipe (técnicos e agentes sociais – lideranças comunitárias), há um respeito muito grande para com as iniciativas locais. Há uma escuta muito aberta para as comunidades e o direcionamento das ações a partir do fortalecimento de agentes locais.

A Fundação optou, desde o início, por trabalhar a partir da demanda local, qualificando e potencializando-as. Nessa linha, em 1990, com a visibilidade que ganhou a violência nas favelas do Rio, um grupo de dez lideranças comunitárias que naquele momento desenvolviam ações na entidade, decidem refletir e entender o que estava ocorrendo com as favelas e suas organizações comunitárias. A proposta das lideranças, encampada pela Fundação, foi a realização de uma pesquisa participante, aplicada em 10 favelas do Rio de Janeiro, com o objetivo de entender aquela conjuntura.

O resultado deste trabalho está publicado no livro *Favelas e suas organizações comunitárias*, da Editora Vozes. Se pudermos falar em produto, podemos dizer que houve a capacitação de dez lideranças comunitária como – pesquisadores sociais, um livro e um alargamento do debate, a partir dos seminários intermediários que aconteceram no período de 18 meses que durou a pesquisa.

O histórico da atuação da Fundação em Favelas desde 1986, sempre teve o foco no Local. No entanto, a partir dos últimos dois anos, a FBR vem refletindo sobre as suas próprias ações até então isoladas. Como impactar a estrutura se as ações são pontuais? A partir desta pergunta, decidiu-se partir para uma experiência de atuação localizada-articulada, onde os programas e o conhecimento acumulado na fundação estivessem a serviço da comunidade de forma integrada.

O tema do Desenvolvimento Local ou Desenvolvimento Econômico Local Integrado e Sustentado, já estava posto. No entanto, havia pouca densidade conceitual na Instituição, para já formatar um modelo de DL. Decidiu-se então não se aplicar uma determinada metodologia em curso mas, a

...há um respeito muito grande para com as iniciativas locais. Há uma escuta muito aberta para as comunidades e o direcionamento das ações a partir do fortalecimento de agentes locais.

A Fundação optou, desde o início, por trabalhar a partir da demanda local, qualificando e potencializando-as.

partir da experiência da Fundação, desenvolver atividades e buscar reflexões com o objetivo de delinear, juntamente com os atores locais, uma proposta de ações locais integradas, objetivando inscrevê-las no paradigma do Desenvolvimento Local.

Após um processo de seleção interna dentre as comunidades com quem a Fundação se relaciona, foi escolhido, para implantação do projeto, o complexo do Turano, no bairro do Rio Comprido, complexo este que congrega oito favelas.

A escolha recaiu sobre tal Complexo em função de:

- se constituir o mesmo num exemplo típico e expressivo do universo socioeconômico e cultural das favelas da cidade;
- por apresentar elevado grau de demandas e carências quanto à qualidade de vida de seus moradores;
- pela observada inexistência de ações governamentais expressivas, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo;
- por apresentar algum grau de organização e mobilização social interna;
- pela existência expressiva, ainda que desarticulada, de atores externos desenvolvendo ações locais e/ou com potencial de vir a fazê-lo.

Como estratégia inicial optou-se por começar os trabalhos em uma das comunidades do complexo, na favela da Matinha (com aproximadamente 2.500 moradores), onde a Fundação já se faz presente há dez anos, trabalhando junto a crianças e adolescentes (projeto Clube União e Lazer). Elegeram-se as seguintes etapas:

- Elaboração de um Diagnóstico Rápido Participativo
- Reunião de apresentação dos resultados do Diagnóstico
- Reuniões internas da equipe da Fundação envolvida com o processo
- Seminário para apresentação dos resultados do Diagnóstico bem como para discussão e fixação de temas, atividades e estratégias prioritárias a serem implementadas por um Projeto de Desenvolvimento Local na Favela.

O objetivo geral estabelecido e acordado com os agentes envolvidos no Diagnóstico foi: estabelecer um processo de desenvolvimento local no complexo do turano, conduzido por atores locais articulados a atores externos, que enseje uma melhoria expressiva das condições econômicas, sociais, culturais e ambientais da comunidade.

As atividades do projeto foram organizadas segundo uma estrutura matricial, cruzando-se eixos temáticos com grupos de referência ou focais.

O Diagnóstico Rápido Participativo elaborado revelou prioridades da comunidade quanto às suas carências e/ou expectativas. A equipe da Fundação organizou tais prioridades em torno de três eixos, que foram apresentados, discutidos e referendados pelas lideranças/moradores presentes ao seminário realizado para este fim, a saber:

- **educação:** incluindo os temas da demanda por novas creches, do analfabetismo adulto, da qualidade do ensino oferecido pelas escolas da região e da existência de crianças fora da escola;
- **saúde:** incluindo não só o tema do acesso e da qualidade dos serviços oferecidos pela rede pública de saúde, como também o tema da saúde preventiva e ambiental, neste último aspecto relacionando-se à qualidade da água consumida e à precariedade/parcialidade de rede de esgoto existente;
- **violência:** em que a preocupação dominante refere-se aos jovens da comunidade, incluindo, portanto, neste eixo os temas da falta de oportunidades culturais, esportivas, educacionais e profissionais destes jovens.

Cruzando com estes três eixos temáticos, teríamos também três grupos de referência ou focais, a saber:

- Mulheres
- Idosos
- Jovens

Estes grupos não são grupos de beneficiários de cada tema, mas sim os grupos de referência que irão se responsabilizar pela mobilização de ou-

tros atores (internos e externos) e pela implementação de atividades que impactem positivamente a comunidade em cada uma destas áreas temáticas.

Ainda no tema da organização e mobilização da comunidade para o processo de desenvolvimento local, além destes grupos, por cuja convocação, mobilização e capacitação se responsabilizará o projeto, deverá também o mesmo criar um Conselho Comunitário para o Desenvolvimento Local da Matinha, com a atribuição de articular e monitorar o projeto.

Diagnóstico rápido participativo – uma ferramenta

O DRP – Diagnóstico Rápido Participativo é uma metodologia que permite uma aproximação da realidade, envolvendo o objeto de estudo na ação, de forma a transformá-lo em sujeito, aí o seu caráter participativo. O DRP surgiu inicialmente no meio rural, onde foi construído e estruturado após sucessivas experiências. Apenas recentemente sua aplicação vem se dando no meio ambiente urbano, o que configura um interessante desafio para as instituições que a utilizam.

Como toda proposta, o DRP também tem seus riscos. Por um lado pode ser considerado de baixo custo e capaz de deixar um saldo organizativo no próprio processo. Por outro, o rápido demais pode gerar expectativas como qualquer outra intervenção, e gerar equívocos como visões reducionistas e deficiência quantitativa.

É, de fato, um desafio diferente, mas que não impede que a metodologia seja adaptada à realidade urbana. Entendemos a aplicação deste diagnóstico como parte integrante de um processo contínuo de envolvimento dos vários atores e a qualificação da participação dos moradores/beneficiários.

Ainda no que diz respeito à especificidade dessa abordagem, consideramos que a mesma traz consigo um conteúdo político forte que norteia a instituição. É uma oportunidade singular de contribuir para que as co-

munidades se tornem atores capazes de negociar seu destino junto ao poder público.

O Diagnóstico Rápido Participativo é uma ferramenta para se conhecer uma realidade e permite que tanto o entrevistador como o entrevistado se apropriem do saber construído. No entanto, deve-se considerar que será sempre uma aproximação incompleta, mas que permite a abertura de um campo para que ocorram sucessivas aproximações.

A Fundação Bento Rubião já aplicou esta metodologia em três experiências distintas:

No **Projeto de Desenvolvimento Local da Favela da Matinha**, onde vem disponibilizando, gradativamente, programas e projetos existentes na entidade e enfrentando o desafio de criar uma nova institucionalidade, no local, que permita um acompanhamento participativo da experiência.

No **Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas – APD-Rio**, desenvolvido pela União Européia e Prefeitura do Rio de Janeiro, em cinco favelas pequenas, onde a Fundação está contratada para atuar no componente de Desenvolvimento Social, contribuindo com o Fortalecimento Comunitário

No **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Manguinhos**, que vem se desenvolvendo junto à comunidade do complexo de Manguinhos, onde a Fundação Bento Rubião está contratado para criar o Fórum de Desenvolvimento Comunitário no âmbito do processo de desenvolvimento integrado e sustentável que se encontra em implantação no referido Complexo.

Conclusão

Apesar de um certo consenso no campo conceitual de que “um desenvolvimento adequado é que ele ocorra como um processo participativo, equitativo e sustentável” (CEPAL, 1991), a partir das experiências em que estamos envolvidos, um aspecto tem-nos questionado e chamado a nossa atenção: participação.

O Diagnóstico Rápido Participativo é uma ferramenta para se conhecer uma realidade e permite que tanto o entrevistador como o entrevistado se apropriem do saber construído.

Todas as referências às intervenções públicas estão impregnadas da palavra participação ou seus derivados. Há consenso de que Desenvolvimento Local Sustentável é indissociável de processos participativos. No entanto, a implementação das propostas ainda suscitam algumas perguntas:

- Qual o nível de participação necessária para se considerar uma intervenção participativa?
- Quem define que o projeto é participativo? Com que critérios? Acordados com quem?
- Como qualificar a participação?
- Quantidade e qualidade nos processos de participação comunitária: o que é mais importante?
- A participação é sempre indispensável para a melhoria de determinada realidade?
- Em que medida o poder público suporta a participação da população?
- Será que “toda comunidade” tem espírito, tem gente disposta a participar?
- Qual a disponibilidade dos membros de uma determinada comunidade para a participação nas decisões de interesse comum?
- Como compatibilizar os tempos da participação?
- O tempo de um técnico na comunidade é considerado um trabalho, logo, remunerado. O tempo gasto pela participação comunitária é uma obrigação cidadã; tempo voluntário?
- Há espaço para mudanças radicais, a partir da participação, nas propostas que chegam às comunidades?
- Participação implica informação. É possível levar todas as informações para as comunidades?

Todas as referências às intervenções públicas estão impregnadas da palavra participação ou seus derivados. Há consenso de que Desenvolvimento Local Sustentável é indissociável de processos participativos. No entanto, a implementação das propostas ainda suscitam algumas perguntas:

- Participação e campanha eleitoral: dá para manter isenção ou o afastamento crítico necessário e a garantia da autonomia do processo?
- Somos estimuladores da participação, mas como garantir a participação?

Bem, poderíamos seguir listando uma série de outras perguntas quanto aos desafios de incorporarmos a participação nos processos de Desenvolvimento Social. É claro que, para cada uma, podemos encontrar respostas ou exemplos que demonstrem sua superação. No entanto, outras perguntas apareceram. Nos parece então que o fundamental, nestes processos, é de se manter aberta a possibilidade do questionamento permanentes quanto aos limites da participação.

Elaboração de Projetos na Área Social

*Héctor Hernán González Osorio**

Planejamento, democracia e globalização

A história do planejamento no Brasil mostra que o seu fortalecimento coincide com o período autoritário inaugurado pelos regimes militares. Após um tempo de crescimento, iniciado no final dos anos 1930, é na década de 1970 que o planejamento adquire sua real maturidade, expressa nos Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social bem como nos numerosos planos Estaduais e Municipais decorrentes

Entretanto, as mudanças derivadas do processo de transição democrática, no início dos anos 1980, criaram uma condição nova, de convívio entre o planejamento institucionalizado e a democracia como forma de exercício do poder. Esta nova condição político-institucional foi o primeiro fato a mostrar a necessidade de reformular os conceitos e práticas tradicionais na atividade de planejamento e, pelo menos nesse sentido, a década de 1980 não foi uma “década perdida”.

A resistência da sociedade às drásticas limitações e proibições impostas pela ditadura à organização sindical e política levou, nos anos 1970, ao surgimento de inúmeras organizações comunitárias, verdadeiros espaços de discussão coletiva face ao poder do Estado e das forças econômicas. Essas organizações se transformaram, na segunda metade dos anos 1980,

* Instituto Prointer, Curitiba, PR.

com a restituição das liberdades democráticas, em interlocutores privilegiados do governo, no sentido de reivindicar de fato a participação da população na construção social.

É nesse contexto que surgiram e se desenvolveram numerosas experiências de “planejamento participativo”, isto é, de esforços de incorporação dos setores sociais concernidos na definição e implementação das políticas públicas e dos programas e projetos decorrentes.

Ora, apesar dos avanços importantes que foram realizados nesse sentido, a maioria das vezes continua-se a falar em participação sem antes responder a algumas antigas perguntas fundamentais, tais como:

Se não respondermos satisfatoriamente a essas perguntas, estaremos nos iludindo e iludindo aqueles que são chamados a participar. E as respostas a essas perguntas exigem mudanças importantes nos instrumentos e procedimentos de trabalho do poder público, na forma de agir, nos meios utilizados, em outras palavras, nos recursos de que dispõe o aparelho de Estado em todos os seus níveis – federal, estadual e municipal.

- quais são os limites eventuais dessa participação, ela é do tipo consulta, debate ou deliberação?
- quais são os momentos do planejamento em que essa participação se efetivará: o diagnóstico dos problemas, a definição das prioridades, a elaboração das propostas, a execução das intervenções, a gestão dos projetos, a avaliação do conjunto?
- quais são os instrumentos, os mecanismos e os canais institucionais para efetivar essa participação?

Se não respondermos satisfatoriamente a essas perguntas, estaremos nos iludindo e iludindo aqueles que são chamados a participar. E as respostas a essas perguntas exigem mudanças importantes nos instrumentos e procedimentos de trabalho do poder público, na forma de agir, nos meios utilizados, em outras palavras, nos recursos de que dispõe o aparelho de Estado em todos os seus níveis – federal, estadual e municipal.

Efetivamente, às mudanças “democratizantes” dos anos 1980 cabe acrescentar as mudanças “globalizantes” dos anos 1990, onde o impacto das novas tecnologias não está limitado ao âmbito da produção. Os novos paradigmas que orientam a reorganização da economia mundial, em termos de globalização, integração e regionalização, bem como os seus impactos nos países dependentes, exigem um redesenho do papel do Estado que lhe possibilite desempenhar novas funções.

Os governos da segunda revolução industrial, com burocracias centralizadas, hierarquizadas e padronizadas, cheios de normas e regulamentos, não servem mais em face das mudanças tecnológicas e organizacionais impostas pela revolução científica e tecnológica.

O Estado defronta-se, assim, com a necessidade de uma nova filosofia gerencial, caracterizada, por um lado, pelo avanço das telecomunicações e a sua conjugação com a informática e, por outro lado, pela urgência, cada vez maior, de uma resposta eficaz e eficiente do Estado às demandas da sociedade.

É aqui onde democracia e globalização se encontram. A democratização, no controle do funcionamento da economia e no exercício do poder político, é condição da eficiência e da própria sobrevivência do sistema econômico. A alocação racional dos recursos, no sentido de adequar o desenvolvimento à satisfação das necessidades sociais, só estará garantida pela combinação e complementação dos mecanismos clássicos de regulação econômica (o mercado, o planejamento central e as medidas de conjuntura do governo), com a participação popular e o planejamento descentralizado, permitindo que as comunidades locais tenham a possibilidade de interferir na determinação das prioridades, na distribuição dos recursos e na definição dos estilos de vida.

...satisfação das necessidades sociais, só estará garantida pela combinação e complementação dos mecanismos clássicos de regulação econômica (o mercado, o planejamento central e as medidas de conjuntura do governo), com a participação popular e o planejamento descentralizado, permitindo que as comunidades locais tenham a possibilidade de interferir na determinação das prioridades, na distribuição dos recursos e na definição dos estilos de vida.

O ciclo dos projetos

A realização de um projeto passa por três grandes momentos: elaboração, gerência e avaliação. Cada um desses momentos compreende uma série de passos, elementos ou etapas, geralmente reunidos na expressão “ciclo do projeto”.

O dimensionamento

Trata-se dos estudos preliminares sobre as alternativas existentes para a solução dos problemas detectados, onde são estimadas as fontes de financiamento, os apoios institucionais, as medidas administrativas necessárias e o plano de elaboração do projeto. É o momento de objetivação e homogeneização de idéias sobre o projeto.

A elaboração

O momento em que o projeto é formatado de acordo com as exigências dos agentes fornecedores de recursos, sejam eles nacionais ou internacionais. A elaboração do projeto consiste na preparação do documento que será negociado e submetido à tomada de decisão dos agentes responsáveis.

A análise

É a etapa em que o projeto é examinado a partir de diversos pontos de vista, dependendo do seu objeto, da sua área de atuação, do seu caráter temático. Esse exame resulta em diversas análises específicas, dependendo do projeto, tais como: análise técnica, análise econômica, análise financeira, análise social, análise institucional, análise política, análise ambiental etc.

A negociação

Ou seja, o processo de convencimento dos agentes de decisão e/ou de financiamento, sobre a viabilidade do projeto e sobre a necessidade da sua execução. É nesta etapa onde são discutidos a forma e conteúdos dos instrumentos legais pertinentes, necessários para a execução do projeto, tais como convênios, contratos, acordos etc.

A execução

É o momento da implantação ou implementação do projeto, nos seus aspectos físicos e administrativos. A etapa de execução considera, quando pertinentes, as atividades de aquisição de bens e serviços, de fiscalização, de supervisão e de desembolsos e pagamentos.

A avaliação

É a última etapa do ciclo de um projeto e primeira de um outro, na medida em que seus resultados vão subsidiar a redefinição de objetivos para a con-

tinuidade de um projeto ou a definição de novos projetos. A avaliação é a decorrência necessária do entendimento do planejamento como um processo de caráter contínuo. Sem avaliação não há planejamento efetivo, somente elaboração e implementação de propostas.

A elaboração de projetos

1 O Método do Marco Lógico

Uma das abordagens mais comuns na preparação de projetos é a do Marco Lógico, baseada no princípio que os objetivos do projeto devem ser hierarquizados e relacionados, de forma lógica, com os seus produtos (*outputs*), os quais, pela sua vez, devem estar relacionados com as atividades (*inputs*) necessárias para atingir esses produtos. Assim, a execução das atividades levará à obtenção de resultados que garantirão o alcance dos objetivos específicos (ou imediatos), o que permitirá a realização do objetivo geral (ou superior) do projeto.

Desta forma, a metodologia do Marco Lógico divide, graficamente, a formatação do projeto em quatro colunas:

- sumário descritivo, onde são relacionados os objetivos do projeto, os seus produtos e atividades necessárias;
- indicadores, onde são assinaladas as relações quantitativas necessárias para verificar a realização das atividades, a obtenção dos produtos e o alcance dos objetivos;
- meios de verificação, onde são relacionados os meios e instrumentos a serem utilizados para verificar os indicadores;
- pressupostos ou hipóteses, onde são assinalados os fatores, fora do âmbito do projeto, que devem ser atendidos para que este possa ser executado corretamente, possibilitando, assim, o alcance dos objetivos.

O raciocínio subjacente à metodologia do Marco Lógico está implícito na preparação de qualquer projeto. Entretanto, a sua formalização constitui um importante instrumento de auxílio nos processos de monitoração e

avaliação. Em particular, cabe assinalar que o detalhamento das atividades necessárias para a obtenção dos produtos é parte integrante dos métodos de gerenciamento auxiliados por computador, os chamados “gerenciadores de projetos”.

2 O Método Altadir de Planejamento Popular (MAPP)

Os mesmos criadores do Planejamento Estratégico Situacional – PES¹, procuraram incorporar nessa metodologia alguns aspectos do Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos – ZOPP² e oferecer uma alternativa instrumental que se incorpora à população organizada em um sistema democrático e integrado de planejamento público.

Desenvolveu-se, assim, o chamado Método Altadir de Planejamento Popular – MAPP, desenhado para enfrentar problemas de natureza e complexidade próprias do nível local, ou seja, da comunidade organizada.

Nesse sentido, os autores do MAPP colocam este método de planejamento no nível de base, numa pirâmide que comporte um nível médio, de gerência técnica, onde o método correspondente seria o ZOPP, e um nível de direção superior, de caráter estratégico, onde o método correspondente seria o PES. Os três métodos comporiam um sistema de planejamento público, adequando os métodos ao nível hierárquico em que esse planejamento é praticado.

O MAPP utiliza as técnicas de discussão de grupo e compreende várias etapas³.

¹ Planejamento Estratégico Situacional – PES, metodologia desenvolvida por Carlos Matus. Consultar: Huertas, Francisco. *El método PES. Entrevista con Matus*. Santa Fé de Bogotá: Fundación Altadir - Ediciones Angular Ltda., 1994.

² Ziel Orientierte Projekt Planung (Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos), metodologia desenvolvida pela Cooperação Técnica Alemã (GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). Consultar: Brose, Markus. Introdução à moderação e ao método ZOPP. Recife: GTZ, 1993.

³ Consultar: Método MAPP, 1994.

ETAPAS DO MAPP

- 1 **Seleção e identificação dos problemas**
(quais são os problemas prioritários)
- 2 **Descrição dos problemas**
(em que consistem, como se manifestam)
- 3 **Explicação dos problemas**
(análise de causas e conseqüências)
- 4 **Definição de objetivos**
(causas e conseqüências alteradas)
- 5 **Identificação de pontos críticos**
(causas de alto impacto que exigem atuação)
- 6 **Seleção e desenho de ações**
(definição de projetos, o que fazer e como fazer)
- 7 **Definição de responsáveis pelas ações**
(quem faz)
- 8 **Definição de responsáveis pelo acompanhamento**
(quem e como monitora)
- 9 **Definição de recursos e orçamento**
(composição financeira dos projetos)
- 10 **Identificação de atores**
(interesse e valor das ações para cada ator)
- 11 **Análise da importância dos atores**
(quais são os atores principais para os projetos)
- 12 **Análise da força de cada ator**
(quem controla os recursos para os projetos)
- 13 **Análise da seqüência temporal das ações**
(oportunidade dos projetos)
- 14 **Análise de vulnerabilidade**
(quais são as condições para os projetos)
- 15 **Avaliação de desempenho**
(controle e prestação de contas)

3 Os Elementos Constitutivos do Projeto

Qualquer que seja a metodologia usada na preparação e na forma de apresentação de um projeto, este deve considerar alguns elementos constitutivos essenciais, relacionados a seguir.

Qualquer que seja a metodologia usada na preparação e na forma de apresentação de um projeto, este deve considerar alguns elementos constitutivos essenciais, ...

3.1 *Diagnóstico*

Onde é realizada a descrição da realidade sobre a qual o projeto pretende intervir e a análise de causas e conseqüências dos problemas existentes na área de atuação do projeto. É a parte mais importante do projeto, pois é em função dela que serão definidos a justificativa e os objetivos do projeto. O diagnóstico envolve a coleta e tratamento das informações disponíveis e a realização das pesquisas complementares, que, na maioria das vezes, constituem um projeto em si e possuem métodos e técnicas específicas.

3.2 *Justificativa*

Onde é mostrada a relevância do projeto para a solução dos problemas apontados. É o momento em que são postas em evidência as vantagens da realização do projeto em relação a outras alternativas de intervenção possíveis, em face dos problemas assinalados no diagnóstico. É uma ponte entre o diagnóstico e a etapa seguinte, a definição dos objetivos do projeto. É o “por quê” do projeto.

3.3 *Objetivos*

Onde é definido o que se pretende conseguir e fazer através do projeto, de acordo com a política da instituição e com os problemas apontados no diagnóstico. É o “para quê” do projeto.

3.4 *Componentes (ou atividades)*

Trata-se da descrição do projeto, dos seus componentes ou partes integrantes. É o que será efetivamente realizado, o “em que consiste” o projeto.

3.5 *Metodologia (ou procedimentos)*

Onde são apresentados, dependendo do tipo de projeto, os passos a seguir, ou os métodos a serem usados na execução, ou ainda, os procedimentos que serão adotados. É o “como” do projeto.

3.6 *Recursos e custos*

Onde é feita a descrição detalhada dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários à execução do projeto, bem como os seus respectivos valores monetários. A definição dos custos do projeto deve ser expressa num orçamento quantitativo, discriminando os elementos e serviços, bem como os investimentos e a manutenção. É o “com quê” do projeto, o “quanto custa” o projeto.

3.7 *Fontes de recursos*

Onde é descrita a composição financeira do projeto, em termos de fontes previstas e comprovadas, internas ou externas, destacando as disponibilidades orçamentárias existentes ou a serem negociadas. É o “quem paga” o projeto, o “de onde virá o dinheiro” necessário para a sua execução.

3.8 *Viabilidade do projeto*

Sabendo que o projeto será objeto de análises prévias à sua aprovação (ver item A Análise, no capítulo sobre O Ciclo dos Projetos), a etapa de elaboração deve considerar a organização das informações necessárias para essas análises, procurando facilitar o seu resultado positivo, nos aspectos técnico, econômico, financeiro, social, institucional, político, ambiental etc.

3.9 *Monitoração*

Trata-se do conjunto de ações periódicas e sistematizadas de acompanhamento da execução, com o fim de alertar à gerência sobre eventuais problemas que exijam correção, procurando que a execução do projeto aconteça da maneira mais ágil e menos onerosa possível. A monitoração deve estar referida não somente ao controle da execução do projeto, mas também ao controle da sua gestão, considerando o seu desempenho administrativo e financeiro.

3.10 Avaliação

A avaliação é uma operação complexa que consiste em comparar o objeto de avaliação com alguns parâmetros previamente estabelecidos e considerados como desejáveis ou como ponto de partida. A avaliação pode ser abordada como um processo que acontece em três tempos: antes, durante e depois da realização de um projeto.

A avaliação **antes** pode ser entendida de duas maneiras:

- como um exame *a priori* dos resultados esperados do projeto, uma projeção do seu impacto previsto, caso os objetivos sejam atingidos;
- como as **análises** prévias realizadas para estimar e medir a viabilidade do projeto, nas suas diversas expressões, antes da tomada de decisão sobre a sua efetivação;

A avaliação **durante** também pode ser entendida de duas formas:

- como o próprio processo de **monitoração**, em termos de avaliação de eficiência na execução do projeto;
- como uma avaliação **intermediária**, um corte temporal para verificar o alcance parcial dos objetivos, verificar as projeções de impacto e fazer um balanço dos resultados da monitoração.

A avaliação **depois**, também chamada avaliação *ex-post*, pode ser entendida:

- como avaliação de **eficácia**, o grau de alcance final dos objetivos previstos;
- como avaliação da **efetividade**, entendida como o impacto, positivo ou negativo, em termos dos resultados não previstos do projeto

Em todos os casos o sistema de informações do projeto é fundamental, qualquer que seja o grau de abrangência do projeto ou programa, tanto para a avaliação quanto para o próprio gerenciamento do projeto. Nesse sentido, é de primeira importância o correto estabelecimento dos aspectos a serem monitorados e avaliados, bem como a definição dos indicadores relevantes, sob pena de acumular dados e não contar com informação realmente útil.

Cabe destacar que, se realmente se quer avançar na direção da eficiência e da eficácia das políticas públicas, particularmente na área social, está na hora de parar de falar sobre a importância da avaliação e passar a implementar, realmente, alguns dos vários métodos já desenvolvidos nessa área.

Em relação à avaliação de projetos, o problema parece ser muito mais político que técnico ou metodológico. Como na cultura da administração pública baseada no controle e no cumprimento de normas, uma avaliação que mostra resultados ruins significa que alguém deixou de cumprir o fez da maneira errada, então, maus resultados levam sempre à procura dos “culpados” pela falha, dos “transgressores” da norma, o que, evidentemente, é um estímulo para não avaliar.

Diferentemente desta visão retrógrada, a avaliação deve ser entendida como instrumento essencial do planejamento, como o fator que permite, a partir do conhecimento das mudanças resultantes de uma intervenção na realidade, o nascimento de novas propostas de intervenção, renovando, permanentemente, o ciclo de vida dos projetos.

3.11 *Suporte institucional*

O projeto deve contar com um suporte institucional adequado, ou seja, as instituições encarregadas da sua realização devem ter a capacidade necessária para tanto, em termos materiais, humanos e organizacionais. Isto implica quadros técnicos capacitados e motivados, equipamentos e condições materiais de trabalho adequados e suficientes, uma estrutura funcional eficiente e uma gerência com capacidade de decisão. Este é o “quem faz o que” do projeto.

Em projetos complexos, com vários componentes e onde intervêm várias instituições, é de fundamental importância a articulação orgânica e funcional dos participantes no seu arranjo institucional. As relações hierárquicas e funcionais dos diversos agentes do projeto devem ser estabelecidas de maneira clara e formal, antes do seu início. Isto, com o objetivo de evitar conflitos de competência que podem dificultar o andamento do projeto.

...a avaliação deve ser entendida como instrumento essencial do planejamento, como o fator que permite, a partir do conhecimento das mudanças resultantes de uma intervenção na realidade, o nascimento de novas propostas de intervenção, renovando, permanentemente, o ciclo de vida dos projetos.

3.13 *Fluxos de execução*

Onde são definidos os procedimentos operacionais para execução do projeto, considerando todos os agentes intervenientes e momentos críticos previstos. Esses procedimentos devem ser expressos de forma gráfica, utilizando as ferramentas gerências disponíveis, tais como a análise PERT-CPM ou similares. É o “como funciona” o projeto.

3.14 *Cronogramas*

Onde são detalhados os passos temporais para execução física do projeto e para o desembolso dos recursos necessários. É o “quando se faz o quê” do projeto.

3.15 *Bibliografia*

Onde são assinaladas as referências bibliográficas que serviram de apoio para a elaboração do projeto e contribuem para seu entendimento.

3.16 *Anexos*

Onde é acrescentada a documentação complementar considerada necessária, ou seja, somente aquela que seja de utilidade para o entendimento das características do projeto.

3.17 *A identificação, a apresentação e a introdução*

Uma vez concluída a preparação do projeto, os seus dados principais podem ser apresentados na forma de uma ficha-resumo, a ser incluída na primeira página e cuja leitura deve ser suficiente para identificar o projeto, considerando: o nome do projeto, a instituição proponente, o objetivo principal, as fontes de recursos, as instituições participantes, os custos, a população-alvo, a localização, os prazos de execução e o nome do coordenador.

A identificação não deve ser confundida com a apresentação do projeto, de caráter opcional, e que consiste numa breve descrição do conjunto do projeto, onde são destacadas as suas características mais relevantes, conforme a

Uma vez concluída a preparação do projeto, os seus dados principais podem ser apresentados na forma de uma ficha-resumo, a ser incluída na primeira página e cuja leitura deve ser suficiente para identificar o projeto...

opinião do autor da apresentação, que pode ou não pertencer à equipe que elaborou o projeto.

Diferentemente da identificação e da apresentação, a introdução, de autoria da equipe responsável pelo projeto, é o início do projeto propriamente dito e expõe, numa perspectiva histórica, as considerações que levaram à sua elaboração, podendo incluir, para tanto, aspectos do diagnóstico e da justificativa.

Referências

MÉTODO MAPP: Método Altadir de Planificación Popular. Santa Fé de Bogotá: Fondo Editorial Altadir, 1994. (Colección Ciencias y Técnicas de Gobierno, n. 1).

REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO. Curitiba: IPARDES, n. 93, jan./abr. 1998.

...a introdução, de autoria da equipe responsável pelo projeto, é o início do projeto propriamente dito e expõe, numa perspectiva histórica, as considerações que levaram à sua elaboração, podendo incluir, para tanto, aspectos do diagnóstico e da justificativa.

Elaboração de Projetos Sociais: o planejamento para solucionar problemas

Luís Henrique Abegão*

A experiência dos avaliadores de programas e projetos sociais mostra que uma grande deficiência neles freqüente é a debilidade na definição e estruturação do problema alvo da intervenção. É bastante comum nos depararmos com projetos bem redigidos e lastreados pelas melhores intenções, mas que não deixam claro qual o problema que está sendo enfrentado. Em decorrência disto, os objetivos são geralmente múltiplos e inconsistentes, quando não são concorrentes entre si. A precária definição do problema e a discrepância dos objetivos deixam margem a um alto grau de arbitrariedade no estabelecimento das metas e, por conseqüência, uma grande dificuldade na gestão e avaliação do projeto. É com esta preocupação que iremos abordar a elaboração de projetos sociais como um planejamento para solucionar problemas.

A efetividade de toda e qualquer ação transformadora no campo social está atrelada, portanto, a uma *dimensão técnica*, dada pelas competências exigidas não só no planejamento, quanto na implementação e na avaliação dos projetos sociais. Contudo, atuar na esfera pública desenvolvendo projetos sociais requer também uma visão crítica capaz de questionar a todo momento o sentido do nosso agir. O compromisso ético exige que as nossas ações tenham resultados efetivos; que possam contribuir para a transformação positiva das condições sociais. Esta é a *dimensão ética* subjacente aos projetos sociais.

...atuar na esfera pública desenvolvendo projetos sociais requer também uma visão crítica capaz de questionar a todo momento o sentido do nosso agir. O compromisso ético exige que as nossas ações tenham resultados efetivos; que possam contribuir para a transformação positiva das condições sociais. Esta é a *dimensão ética* subjacente aos projetos sociais.

*Programa de engenharia de Produção da COPPE/UFRJ.

No nosso entendimento a reunião das dimensões técnica e ética nos projetos de intervenção voltados para o enfrentamento das carências sociais configura uma *engenharia de interesse social*. Antes, portanto, de tratarmos tecnicamente do projeto enquanto planejamento para solucionar um problema, vamos olhá-lo no âmbito da engenharia de interesse social.

A engenharia de interesse social

A chamada *engenharia social* é aquela que se preocupa com as inter-relações de ordem social entre os homens e entre estes e as instituições. Nas palavras de Gilberto Freyre, a engenharia social é “aquela arte-ciência que desenvolve a aplicação de conhecimentos, quer científicos quer empíricos ou intuitivos, à criação e ao aperfeiçoamento de estruturas sociais; ou de formas de convivência social, inclusive política ou econômica” (FREYRE, 1987, p. 9).

Na medida em que a engenharia social tem por objeto o homem em suas relações humanas e institucionais, o estabelecimento de um referencial ético capaz de evitar a instauração de estruturas sociais totalitárias ou excludentes torna-se imprescindível. Não reconhecer isto pode representar o consentimento ao exercício de uma engenharia social instauradora de uma conformação social onde grupos privilegiados, através de instituições próprias e a partir de uma visão discriminatória e antidemocrática, exercem o controle sobre comunidades de maior fragilidade, ou até mesmo as aparta da possibilidade de um exercício efetivo de cidadania. Isto pode se dar, inclusive, em nome de projetos político-econômicos de desenvolvimento.

A concepção de uma *engenharia de interesse social* representa um esforço de ampliação do conceito de engenharia social, na medida em que busca explicitar uma conduta ética a ela subjacente. A incorporação do termo *interesse* aponta, portanto, para uma atitude básica de consideração e valorização da *personalidade*, identidade cultural, desejos e necessidades dos atores envolvidos nos projetos de intervenção conduzidos pela engenharia de interesse social. Vale dizer que o termo interesse está sendo utilizado aqui no sentido de empenho, dedicação, preocupação, e não como vantagem, proveito, lucro.

A chamada *engenharia social* é aquela que se preocupa com as inter-relações de ordem social entre os homens e entre estes e as instituições.

A engenharia de interesse social parte da compreensão do homem enquanto ser relacional, situado em uma comunidade, com suas heranças biossocioculturais, e que enfrenta as frustrações e goza as alegrias que a vida lhe apresenta. Ela não é uma especialidade dentro das engenharias. A engenharia de interesse social é, antes de tudo, uma atitude, uma postura, uma maneira de planejar e empreender do engenho humano. Esta atitude está calcada na dialogicidade das relações humanas, isto é, no acolhimento do outro, na escuta das suas necessidades e desejos e na compreensão de suas experiências de sucesso e fracasso na abordagem dos problemas.

Neste sentido, a atitude dialogal que configura uma engenharia de interesse social não está restrita às intervenções próprias da dimensão social da engenharia e, a princípio, se aplica a todo e qualquer projeto orientado para a busca de alternativas aos problemas próprios da área social. Contudo, privilegiamos como problema central a ser tratado pela engenharia de interesse social a existência das diversas carências sociais que configuram situações de *vulnerabilidade social*, entendendo que esta pode-se dar em dois planos distintos, porém imbricados entre si. Num nível elementar, a vulnerabilidade desapropria o homem de suas capacidades de satisfação das suas necessidades vitais ou do acesso a recursos que lhe ofereçam uma vida digna. A fonte primordial desta vulnerabilidade social é a miséria, que está fortemente relacionada à perda da liberdade econômica.

Num segundo plano a vulnerabilidade expressa-se como a impossibilidade ou precariedade do exercício da *alteridade*, isto é, numa situação em que os laços sociais foram rompidos ou estão já muito comprometidos. Essa idéia de vulnerabilidade traz em si o próprio sentido da questão social para Castel (BELFIORE-WANDERLEY; BÓGUS; YAZBEK, 1997), que a entende como a dificuldade que faz com que uma sociedade se interroge sobre a possibilidade de manter a coesão e evitar o risco de sua fratura. Pode-se dizer que essa vulnerabilidade representa a privação da liberdade social de participação política e de exercício efetivo da cidadania.

Os dois planos distintos da vulnerabilidade social configuram diferentes aspectos de miserabilidade. De um lado, a miséria ligada ao estado de degradação das condições de satisfação permanente das necessidades vitais. Do outro a miséria das vidas apartadas de uma convivência social reconhe-

A engenharia de interesse social é, antes de tudo, uma atitude, uma postura, uma maneira de planejar e empreender do engenho humano. Esta atitude está calcada na dialogicidade das relações humanas, isto é, no acolhimento do outro, na escuta das suas necessidades e desejos e na compreensão de suas experiências de sucesso e fracasso na abordagem dos problemas.

cidamente significativa. Além do quê, estão fortemente imbricados, na medida em que “a privação de liberdade econômica pode gerar a privação da liberdade social, assim como a privação da liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica” (SEN, 2000, p. 23).

Neste sentido, a vulnerabilidade das situações de miséria expressa-se no risco da impossibilidade de perenização da vida, entendida não apenas em seu aspecto meramente biológico como também na expressão da personalidade. Pelo lado biológico, somos “criaturas de necessidades” (JONAS, 1980, p. 91) e dependemos da manutenção do nosso metabolismo. A antropologia-filosófica, porém, nos lembra que somos ontologicamente seres relacionais. Portanto, viver a vida com dignidade implica, minimamente, ter suas necessidades vitais atendidas e poder participar livremente e de forma autêntica da vida em comunidade.

Satisfazer necessidades vitais não constitui meramente um fato biológico. A economia está assentada sobre o fato de que vivemos por metabolismo (JONAS, 1980, p. 91). Além disso, a satisfação das necessidades indica uma auto-afirmação da vida, na medida em que representa a possibilidade de continuar sendo. A afirmação dessa continuidade, no entanto, implica não apenas um interesse próprio, já que o bem-estar de cada um depende de uma intrincada rede de cooperação, própria do processo econômico viabilizador, em última instância, da satisfação das necessidades. Neste sentido, a auto-afirmação da necessidade inclui, além da afirmação da sua continuidade, uma atitude de responsabilidade pelo próprio bem-estar e também pelo dos demais (inclusive dos excluídos). A ética da responsabilidade, segundo Hans Jonas, destina-se à regulação do agir humano enquanto capacidade de colocar em risco a auto-afirmação do *ser* expressa na perenização da vida. Este é o referencial ético que deve servir como balizador da conduta de uma engenharia que se pretende de interesse social.

O fato do homem ser ontologicamente relacional determina a expressão da sua personalidade. Neste sentido, o exercício autêntico da alteridade exige que a responsabilidade adquira um sentido distinto da noção de um dever universal e seja realmente vivida, pois “responsabilidade genuína só existe

...a vulnerabilidade das situações de miséria expressa-se no risco da impossibilidade de perenização da vida, entendida não apenas em seu aspecto meramente biológico como também na expressão da personalidade.

onde existe o responder verdadeiro” (BUBER, 1982, p. 49). Desta forma, ser responsável não implica um domínio da situação, mas abordá-la e nela se introduzir. O responder verdadeiro só é possível a partir de um conhecimento íntimo da situação, o que implica deixá-la se apresentar para assim vivenciá-la. Só o homem atento pode agir assim.

A engenharia de interesse social, especialmente por dedicar-se ao enfrentamento das carências sociais, deve apoiar-se na compreensão da responsabilidade enquanto resposta nascida de um conhecimento íntimo da situação que se lhe apresenta, i.e., a atitude essencial da engenharia de interesse social é uma atitude de escuta, de acolhimento do outro. Essa postura é a única capaz de oferecer uma resposta verdadeira aos problemas enfrentados pela engenharia de interesse social, já que sua intervenção está condicionada por relações de poder assimétricas, em virtude da própria condição de vulnerabilidade em que se encontram os seus possíveis beneficiários. Além do mais, essa postura estabelece seu referencial ético sobre o que deve ser permitido e evitado a partir da atenção pela consideração do que é entendido como *bem* por aqueles que, de alguma forma, receberão o auxílio da engenharia de interesse social.

A engenharia de interesse social, ao tomar como imperativo categórico a perenização da vida, alinha-se às *tecnologias da sustentabilidade*, que podem ser traduzidas como

[...] um acervo de conhecimentos e habilidades de ação para a implementação de processos tecnicamente viáveis e eticamente desejáveis. [...] As tecnologias da sustentabilidade dizem respeito tanto a processos de produção e circulação do produto, como a modos de organização social, padrões de ganho e processamento de informações etc. (BARTHOLO, 1999, p. 32).

Podemos dizer, portanto, que a engenharia de interesse social é uma atitude que se vale das tecnologias da sustentabilidade no enfrentamento das carências sociais.

O “imperativo da sustentabilidade” apóia-se em outra premissa biológica de auto-afirmação da vida também constitutiva da economia: a reprodução. Aqui, o sentido da auto-preservação expande-se para a preservação da descendência. Neste sentido,

...a atitude essencial da engenharia de interesse social é uma atitude de escuta, de acolhimento do outro. Essa postura é a única capaz de oferecer uma resposta verdadeira aos problemas enfrentados...

[...] o reconhecimento da responsabilidade pela perenização da vida, fundada no fato elementar da reprodução, é tão constitutivo da economia como o é o interesse próprio, fundado no metabolismo (BARTHOLLO, 1999, p. 33).

As tecnologias da sustentabilidade também são lastreadas pelo princípio ético da responsabilidade. E mais, uma responsabilidade por uma dimensão futura, pelo “ainda-não-existente”, já que

[...] os atuais portadores da responsabilidade reconhecem como seu dever zelar pelas condições de existência dos futuros. Pois o *como*, se existe pode ser incompatível com o fundamento e razão do existir (BARTHOLLO, 1999, p. 34).

A engenharia de interesse social reflete, portanto, uma postura dialogal na implementação de ações orientadas ao enfrentamento das carências sociais, que parte da compreensão daquilo que é entendido como *bem* e do que é percebido como problema ou necessidade pelos possíveis beneficiários, valendo-se das tecnologias da sustentabilidade na construção de alternativas que garantam minimamente as liberdades econômica e social. A atuação da engenharia de interesse social está baseada no desenvolvimento de *projetos* de intervenção voltados para a minimização dos estados de vulnerabilidade social. No âmbito da engenharia de interesse social, porém, a dimensão técnica dos projetos é tão importante quanto sua dimensão ética, a qual está inteiramente balizada pelo princípio da responsabilidade.

A atuação da engenharia de interesse social está baseada no desenvolvimento de projetos de intervenção voltados para a minimização dos estados de vulnerabilidade social.

A dimensão técnica do projeto social

Projetar significa planejar algo que se pretende realizar no futuro, sendo que um projeto distingue-se de outras formas de planejamento – como o planejamento estratégico de uma instituição ou uma simples programação de atividades rotineiras – por ser fechado, isto é, tem começo, meio e fim previsíveis e programados. Além disso, também são estabelecidos previamente o público-alvo do projeto, ou seus beneficiários, as atividades a desenvolver e os recursos necessários – tempo, dinheiro, equipamentos e pessoas. Segundo definição da ONU: “um *projeto* é um *empreendimento planejado* que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orça-

mento e de um período de tempo dados” (apud COHEN; FRANCO, 1999, p. 85).

Uma maneira clara de se fazer uma distinção entre um projeto e outras formas de planejamento é considerá-lo como uma tentativa de solucionar um problema, de preencher uma necessidade. Ou seja, os projetos: “[...] são empreendimentos finitos que têm objetivos claramente definidos em função de um problema, oportunidade ou interesse de uma pessoa, grupo ou organização” (MAXIMINIANO, 1997, p. 20). Pode-se dizer, portanto que um projeto social é um planejamento para solucionar um problema ou responder a uma carência social.

Vale dizer, porém, que é pouco provável que um projeto isolado possa resolver um problema ou uma situação social negativa. Em geral, um projeto pode estabelecer um impulso para a mudança, pode iniciá-la, mas não basta, por si mesmo, para que toda a transformação desejada ocorra. Não reconhecer esse fato é perigoso, pois mesmo um bom projeto pode estar sujeito a manipulações politicamente perversas em sua implantação, ou ainda ser transformado em mera peça ideológica a serviço de jogos de poder.

Como já apontado, a experiência dos avaliadores de projetos sociais indica que uma grande deficiência neles presente é a debilidade na definição e estruturação do problema que está sendo enfrentado. Portanto, o planejamento para solucionar um problema só é eficaz se parte de uma percepção acurada da realidade, de forma que se possa distinguir entre potencialidades e riscos de nossos possíveis cursos alternativos de ação. A confrontação com a situação-problema, porém, é uma condição necessária, mas não necessária e suficiente para a formulação de um projeto viável. Para isso é preciso haver a firme crença/perspectiva de uma possibilidade de mudança da situação atual, considerada indesejável, de modo a se lograr um novo estado futuro, que se deseja atingir.

Para caracterização da situação-problema é necessário reunir informações atualizadas, que possam descrevê-la em termos quantitativos e qualitativos. Para isso, precisamos de indicadores que possam auxiliar na construção do cenário do projeto com maior precisão. Além disso, é preciso também reu-

A confrontação com a situação-problema, porém, é uma condição necessária, mas não necessária e suficiente para a formulação de um projeto viável. Para isso é preciso haver a firme crença/perspectiva de uma possibilidade de mudança da situação atual, considerada indesejável, de modo a se lograr um novo estado futuro, que se deseja atingir.

nir informações que permitam responder com clareza certas questões como: quem é o público-alvo? o que ele pensa? como ele vive? quais são os seus desejos e necessidades? Neste sentido, o desejado é que se obtenha informações e impressões de “primeira mão” junto ao público-alvo. Esta é uma característica essencial das metodologias de trabalho a serem utilizadas na elaboração de projetos sociais: *ser participativa*. Além de garantir maior coerência ao projeto, o respeito pela cultura e posição de cada um dos atores envolvidos contribui para uma validação dos resultados esperados e um compromisso do grupo com os objetivos estabelecidos pelo projeto.

O ambiente no qual se desenvolvem os projetos sociais é caracterizado pela presença de diversos atores, isto é, de pessoas, grupo de pessoas ou instituições que têm alguma influência na situação avaliada ou que sofrem suas conseqüências. Os atores são sujeitos ou objetos da realidade considerada e, portanto, apresentam interesses distintos e às vezes concorrentes. Para alguns, a situação pode não ser encarada como problemática, por serem menos afetados, por ignorância de suas conseqüências ou por terem alguma vantagem em que ela se mantenha. Esses agentes sociais procuram fazer com que seus valores sejam considerados pelo projeto. Neste sentido, quanto maior for a participação deles no desenvolvimento do projeto, maior será a possibilidade de sucesso.

Existem várias metodologias voltadas para a obtenção de diagnósticos da situação presente e planejamento de intervenções de forma participativa, ou seja, procurando integrar os conhecimentos e experiências de vários indivíduos e grupos. No entanto, o uso de uma dessas metodologias não garante uma decisão realmente coletiva. Isso demanda que os grupos envolvidos consigam: desenvolver um conhecimento comum sobre a situação, que integre não só os saberes dos especialistas mas também os das pessoas comuns; organizarem-se para formular estratégias e tomar decisões em conjunto; lidar de forma produtiva com as relações de poder preexistentes e com as que se estabelecem ao longo do processo. Todo o processo requer, portanto, um esforço contínuo de busca e manutenção de consensos.

Atuar junto àqueles que se encontram numa situação de vulnerabilidade implica necessariamente um exercício de responsabilidade, que, como tal, requer *prudência*. Para isso, faz-se necessário o desenvolvimento das habili-

Esta é uma característica essencial das metodologias de trabalho a serem utilizadas na elaboração de projetos sociais: *ser participativa*. Além de garantir maior coerência ao projeto, o respeito pela cultura e posição de cada um dos atores envolvidos contribui para uma validação dos resultados esperados e um compromisso do grupo com os objetivos estabelecidos pelo projeto.

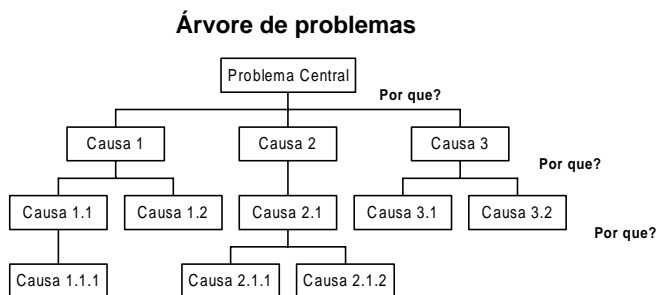
dades preditivas a respeito dos impactos esperados como resultado das possíveis alternativas ao curso de ação. Todas as ferramentas utilizadas na construção de cenários são úteis no desenvolvimento dessa tarefa, bem como a obtenção de informações de “primeira mão” junto àqueles que realmente sofrem o problema-alvo da intervenção. Além disso, a retroalimentação desse sistema também é essencial. A avaliação dos projetos sociais tem essa função, na medida que oferece subsídios concretos para a decisão sobre qual alternativa de projeto social oferece maior perspectiva de sucesso no enfrentamento de um dado problema.

Existem diversas técnicas de identificação de problemas e de escolha de alternativas de intervenção que podem auxiliar no planejamento do projeto. Além disso, técnicas destinadas à concatenação lógica dos elementos do projeto permitem o estabelecimento da coerência entre os objetivos traçados e a busca de soluções efetivas à situação-problema.

Técnicas de identificação de problemas

O ponto de partida é conceber o projeto como resposta a algo que se pode chamar situação-problema, expressa, por exemplo, por uma demanda não satisfeita por nenhum produto ou serviço, pelo alcance de melhores condições de vida etc. Além disso, a perspectiva é a de que há uma possibilidade de mudança, da situação atual, considerada indesejável, para a situação futura, que se deseja atingir. Afinal, “um problema sem solução, solucionado está”.

Uma forma de descrever a situação-problema seria estabelecer as causas que originam ou agravam o problema central, tentando construir uma árvore de vários níveis de causas. Esta técnica é conhecida como árvore de problemas.



Para a construção da árvore parte-se do problema central, elencando-se abaixo deste as causas diretas, abaixo destas as suas causas principais, e assim sucessivamente. Pode-se ramificar a árvore até o nível que se desejar, no entanto, é interessante limitar-se às causas essenciais e passíveis de mudança.

O problema central escolhido para dar início à construção da árvore de problemas deve representar o cerne da situação analisada. Além disso, a sua definição deve surgir do consenso entre os atores envolvidos no planejamento, pois divergências com respeito ao problema central podem afetar tanto a elaboração como a execução do projeto. Uma vez obtido o consenso sobre o problema central, deve-se partir para o exame das suas causas essenciais. A análise das relações causais pode ser feita respondendo-se à pergunta “por quê?”.

A árvore de problemas pode ajudar em muito a compreensão sobre a situação abordada, principalmente quando for construída de forma participativa com todos os atores. No entanto, vale ressaltar que a hierarquização de problemas também pode resultar num entendimento equivocado do contexto quando há uma simplificação drástica das relações causais. Neste sentido, a árvore de problemas é apenas uma técnica e, portanto, não deve ser vista como uma “camisa de força” metodológica.

Uma forma alternativa simplificada de analisar a situação-problema seria tentando responder perguntas como as seguintes:

- Qual a situação atual?
- Quais são as condições, necessidades ou finalidades não satisfeitas que sugerem que existe um problema?
- Quais as causas do problema?
- Para quem a situação é percebida como um problema? Existem pessoas para quem a situação é vantajosa? Que grau de compreensão as pessoas afetadas pelo problema têm a respeito dele?
- O problema foi caracterizado em seu contexto e em todos os aspectos importantes (por exemplo: social, institucional, econômico-financeiro, político, tecnológico, administrativo-gerencial etc.)?

- Foram procuradas informações sobre a situação com outras pessoas, em livros, estudos etc?
- Entre os vários problemas encontrados, esse em especial é prioritário, tem mais importância? Por quê? Quais os critérios usados para atribuir essa importância?

Técnicas para escolha de soluções

Durante o processo de caracterização do problema que se deseja atacar, normalmente já se começa a imaginar possíveis soluções. No entanto, esse processo não deve se encerrar com a primeira idéia que se tenha. É necessário estabelecer que condições permitiriam dizer que o problema identificado terá sido solucionado e imaginar diferentes modos de atingir essas condições, diferentes alternativas de projetos que permitam concretizá-las.

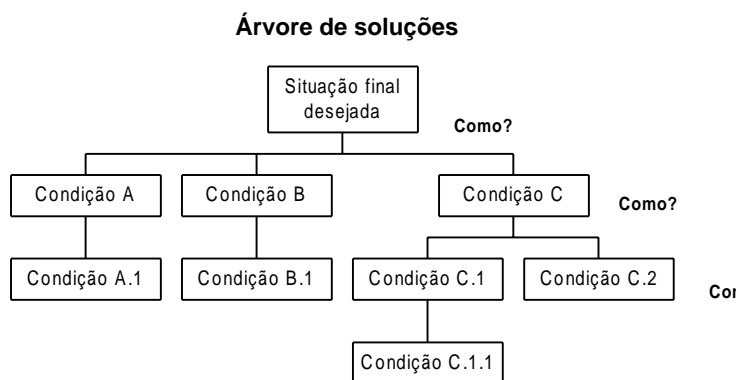
A escolha de soluções viáveis e realistas pode ser orientada pelo seguinte roteiro:

- 1 Definir as condições que permitam afirmar que o problema estaria solucionado em sua totalidade.
- 2 Elaborar uma estratégia global de ação para a solução total do problema.
- 3 Detalhar a estratégia global em componentes intermediários, que representem soluções para aspectos parciais, porém, essenciais do problema.
- 4 Estabelecer uma ordem de prioridade para os componentes parciais em função de sua contribuição para o enfrentamento do problema.
- 5 Estimar os recursos necessários para solução de cada aspecto parcial.
- 6 Comparar os recursos necessários com os meios disponíveis.
- 7 Selecionar os componentes parciais prioritários compatíveis com os recursos disponíveis.
- 8 Identificar alternativas de projetos capazes de levar a cabo os componentes parciais selecionados.

Uma outra técnica de identificação de alternativas é a chamada árvore de soluções. A construção da árvore parte da definição de uma possível

solução para a situação-problema. A solução definida surge da análise da situação e deve expressar uma estratégia para o enfrentamento do problema.

A partir da solução escolhida deve-se elencar as condições diretamente relacionadas à sua consecução. Estas condições podem implicar condições secundárias, que, desta forma, irão compondo os diferentes níveis da árvore de soluções. A pergunta-chave para o estabelecimento das relações entre os distintos níveis da árvore é “como?”.



A árvore de soluções não pode ser vista apenas como a antítese da árvore de problemas, já que a solução para o problema identificado pode não ser alcançada simplesmente pela superação de cada uma das causas elencadas na árvore de problemas. Muitas vezes uma solução criativa e inovadora pode causar maiores impactos do que a simples eliminação das causas identificadas na análise da situação-problema.

Cada alternativa de solução imaginada, que se resolva considerar, deverá ser detalhada em grau suficiente para que possa ser analisada e julgada, ou seja, para que se possa fazer a escolha da mais adequada. O nível desse detalhamento inicial vai depender do tipo de projeto, mas deverá incluir uma breve descrição da metodologia a ser empregada, uma estimativa do número de pessoas que serão beneficiadas, do volume de produtos ou serviços que serão gerados, os custos envolvidos e o horizonte temporal de realização do projeto.

Vale ressaltar que, quando valores culturais, tradicionais ou religiosos representarem alguma resistência à solução escolhida, esta deve passar por um crivo ético.

Uma vez determinadas quais alternativas de solução são viáveis, é hora de escolher aquela que vai ser efetivamente proposta. É necessário definir com clareza como vai ser feita essa escolha e que critérios, que aspectos do projeto, vão ser analisados e julgados. Assim como para o diagnóstico existem algumas metodologias e abordagens, mais ou menos participativas, para realizar isso. Pode-se atribuir escalas de pontos e pesos aos critérios, ou pode-se tentar chegar a um consenso sem tentar quantificar. Seja qual for a metodologia de seleção escolhida, o ideal é que os participantes do processo sejam incluídos em sua definição. No mínimo, é desejável que ela seja conhecida com clareza por eles, para diminuir o risco de abalo de seu comprometimento na defesa e na implementação da alternativa escolhida.

O marco lógico

A partir da definição de uma solução para a situação-problema enfocada pelo projeto, cabe conceber uma proposta capaz de apresentar de forma clara e objetiva todos os elementos do projeto. A proposta reúne duas dimensões fundamentais. Uma delas é a *dimensão comunicativa* que tem por função apresentar a relevância do projeto e a competência dos seus executores em implementá-la. A outra é a *dimensão lógica* que representa o encaideamento lógico-causal entre os elementos do projeto. As duas dimensões garantem à proposta uma coerência, importante tanto na negociação junto aos possíveis parceiros ou financiadores como no estabelecimento de uma orientação e um consenso entre os executores quanto à metodologia, objetivos, produtos e atividades do projeto.

A concatenação lógica dos elementos do projeto busca evidenciar a coerência entre o objetivo geral e os objetivos específicos, entre estes e os produtos concebidos ou os resultados imaginados e, por fim, entre os produtos/re-

sultados e as atividades relacionadas à concretização dos mesmos.¹ Como todas as atividades e os produtos decorrentes estão relacionados aos objetivos específicos, e em última instância ao objetivo geral, estes devem ser claramente definidos, já que são eles que dão o norte às ações do projeto. Para tal, os objetivos devem contribuir para solucionar ou amenizar o problema focado pelo projeto, e devem ser uma expressão dos interesses comunitários amplos. Além do que, os objetivos devem ser expressos como uma situação positiva a ser alcançada e não podem ser competitivos ou conflitantes entre si. Por fim, deve-se tomar o cuidado de não incluir mais de um objetivo numa mesma declaração singular de objetivo.

Um instrumento que permite estabelecer um encadeamento lógico entre elementos do projeto é a chamada *Matriz Lógica* (ver esquema a seguir). Nesta forma de apresentação dos componentes do projeto é possível identificar duas lógicas distintas: uma vertical e outra horizontal. A lógica vertical estabelece as relações de causa-efeito entre cada conjunto de atividades e o produto/resultado que elas constituem; entre cada conjunto de produtos/resultados e um dado objetivo específico; e entre o conjunto de objetivos específicos e o objetivo geral do projeto. No entanto, os pressupostos indicados na última coluna da matriz lógica interferem nas expressões próprias da lógica vertical, que devem ser lidas, por exemplo, da seguinte maneira: se se cumprem os *pressupostos* e se realizam as *atividades*, então devem-se obter os produtos; ou ainda, se se obtêm os *produtos* e se cumprem os *pressupostos*, então os *objetivos específicos* devem ser logrados. Os pressupostos ou fatores externos interferem diretamente na execução do projeto e, portanto, o exame daqueles enriquece o desenho deste na medida em que permitem a incorporação de ações e produtos que reforcem a sua possibilidade de sucesso.

...os objetivos devem ser expressos como uma situação positiva a ser alcançada e não podem ser competitivos ou conflitantes entre si.

¹ Pode-se ainda, num nível de detalhamento maior, explicitar a relação lógica entre as atividades programadas e os insumos necessários à realização das mesmas.

Esquema da Matriz Lógica

		LÓGICA HORIZONTAL →			
		Descrição	Indicadores de desempenho	Meios de Verificação	P
LÓGICA VERTICAL ↓	Objetivo Geral				
	Objetivo Especifico 1				
	Produto 1.1				
	Atividade 1.1.1				
	Atividade 1.1.2				
	Insumos por atividade				
	Produto 1.2				
	Atividade 1.2.1				
	Atividade 1.2.2				
	Insumos por atividade				
	Objetivo Especifico 2				
	Produto 2.1				
	Atividade 2.1.1				
	Atividade 2.1.2				
	Insumos por atividade				
	Produto 2.2				
	Atividade 2.2.1				
	Atividade 2.2.2				
	Insumos por atividade				

O monitoramento do projeto deve ser visto como algo dinâmico...

Enquanto a lógica vertical explicita o encadeamento das relações de causa-efeito entre os diferentes elementos do projeto a lógica horizontal permite a verificação dos verdadeiros efeitos do projeto. Para tal, busca relacionar a cada elemento do projeto indicadores que possam acompanhar o seu desenvolvimento, bem como os meios de verificação de tais indicadores. Os pressupostos já mencionados complementam a lógica horizontal.

A grande instrumentalidade da lógica horizontal expressa-se na sua contribuição para o planejamento das tarefas de monitoramento e avaliação do projeto, na medida em que estabelece os critérios de acompanhamento dos seus diferentes elementos, bem como dos fatores externos que podem interferir na consecução dos objetivos traçados. O monitoramento do projeto deve ser visto como algo dinâmico, que se vale dos indicadores da lógica horizontal não apenas na checagem da execução das atividades mas também nos possíveis ajustes na orientação das ações, de forma a se garantir a consecução dos objetivos. Neste sentido, a observância dos pressupostos

auxilia em muito as correções de rumo, já que se tratam de fatores externos que condicionam a realização do projeto.

A matriz lógica é um instrumento facilitador da estruturação da proposta do projeto, e dela decorrem outras peças que auxiliam o monitoramento do projeto, como o plano de ação ou cronograma de execução e o sistema de avaliação.

Conclusão

Numa época em que os recursos destinados à área social escasseiam e as demandas, em contrapartida, aumentam, a exigência por uma gestão eficaz, eficiente e efetiva dos projetos e programas sociais é categórica. No entanto, é necessário o desenvolvimento de uma cultura que congregue à dimensão técnica da gestão dos projetos sociais uma dimensão ética capaz de garantir uma resposta verdadeira e efetiva aos anseios dos possíveis beneficiários. Isto se traduz no envolvimento destes no planejamento, na implementação e na avaliação dos projetos.

Na elaboração dos projetos sociais a percepção acurada da realidade e a participação dos atores envolvidos de alguma forma com a situação social em questão auxiliam na identificação do problema central a ser tratado e na proposição de alternativas viáveis e consistentes para a resolução do problema. Além disso, o esforço de concatenação lógica dos elementos que compõem o projeto garante clareza à proposta, além de oferecer instrumentos que auxiliam o monitoramento e a avaliação do projeto.

Para sistematizar, pode-se dizer que os aspectos mais importantes a serem observados na fase de elaboração de um projeto social são:

- Compreensão do contexto no qual pretende-se atuar;
- Participação ativa de todos os atores envolvidos de alguma forma no projeto;
- Definição clara do problema a ser abordado e dos objetivos para enfrentá-lo;

...é necessário o desenvolvimento de uma cultura que congregue à dimensão técnica da gestão dos projetos sociais uma dimensão ética capaz de garantir uma resposta verdadeira e efetiva aos anseios dos possíveis beneficiários.

- Apresentação de soluções consistentes e inovadoras;
- Análise de viabilidade (técnica, financeira, operacional, social e ambiental);
- Conhecimento dos pressupostos;
- Definição dos indicadores de desempenho e dos meios de verificação;
- Concatenação lógica de todos os elementos que compõe o projeto;
- Elaboração de uma proposta coerente, completa e não muito extensa.

Referências

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Evaluación*. una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. [S.l.]: BID/Oficina de Evaluación, 1997. Mimeografado.

BARTHOLO JUNIOR, Roberto dos Santos. A mais moderna das esfinges: notas sobre ética e desenvolvimento. In: SEMINÁRIO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PODER LOCAL, Recife. *Anais*.. Recife: UNICAP/AUSJAL, 1999.

BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela; BÓGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria C. (Org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 1997.

BUBER, Martin. *Do diálogo e do dialógico*. São Paulo: Perspectiva, 1982.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FREYRE, Gilberto. *Homens, engenharias e rumos sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1987.

JONAS, Hans. Socio-Economic Knowledge and Ignorance of Goals. In: _____. *Philosophical essays: from ancient creed to technological man*. Chicago: The University of Chicago Press, 1980.

KÜMEL, Alejandro Plon; MOSCOSO, Cristián. Diseño y gestión de un proyecto. In: _____. *Manual de Educación Ambiental No Formal*. Chile: Casa de la Paz/CONAMA/UNICEF, 1996.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. *Administração de projetos: transformando idéias em resultados*. São Paulo: Atlas, 1997.

SEM, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Notas ao Planejamento para o Gênero: revisitando projetos e experiências*

*Delaine Martins Costa***

Todos aqueles envolvidos com o processo de formulação, implementação e avaliação de projetos voltados para a redução das desigualdades sociais enfrentam uma série de desafios que não se esgotam na dimensão institucional do projeto em questão. Muitos destes desafios estão relacionados aos processos de planejamento, haja vista as mudanças ocorridas na sociedade em geral, e, no caso brasileiro, nos mecanismos de democratização que buscam assegurar práticas participativas ampliando a tomada de decisão.

Este texto tem por objetivo apresentar, sucintamente, a abordagem de um tipo de planejamento intitulado Planejamento para o Gênero,¹ fornecendo, assim, subsídios para que os agentes diretamente envolvidos nos pro-

* Versão preliminar do texto preparado para a publicação dos resultados do *Seminário Construindo Cidadania em Comunidades de Baixa Renda: da Idéia à Ação*, realizado em Curitiba, nos dias 27 e 28 de setembro de 2000 e promovido pelo Comitê de Entidades de Combate à Fome e pela Vida – COOEP e a Oficina Social-Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania.

** Coordenadora do Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas, da Área Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com sede no Rio de Janeiro.

¹ Há diferentes abordagens sobre o uso da categoria gênero no processo de planejamento. A perspectiva de análise adotada pelo Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas se inspira na metodologia desenvolvida por Caren Levy, do Development Planning Unit – DPU, do University College London. Sobre esse assunto ver o artigo introdutório: Which (1997, p. 45).

cessos de planejamento possam refletir sobre a sua prática de trabalho e, a partir de alguns conceitos básicos, reorientá-la de modo a perceber o impacto diferenciado de suas ações sobre a população feminina e masculina.

Sob esse aspecto, é possível identificar um conjunto de desafios a serem enfrentados pelos planejadores na conjuntura atual: a disseminação de informações sobre o processo de tomada de decisões, seja no âmbito das políticas públicas, seja no âmbito dos programas, projetos e ações da organização; a mediação e a educação político-pedagógica; a implementação de práticas participativas; o aprimoramento dos processos de democratização da informação; a valorização do desenvolvimento humano, isto é, a ampliação da gama de opções, oportunidades e acesso para as pessoas e, por último, a ênfase na descentralização e no empoderamento (redistribuição de poder). Vale notar que, aqui, o planejamento é entendido como um processo que atravessa todo o ciclo do projeto, constituindo-se como elemento intrínseco às atividades de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação. O planejamento, portanto, é um processo pelo qual se procura tomar as decisões adequadas para atingir objetivos, levando-se em conta as características do meio ambiente e os recursos disponíveis. Logo, deve ser compreendido como uma atividade permanente, que se não confunde ou se limita à elaboração de planos.

Há diversos modelos de planejamento cujas perspectivas de análise vão variar segundo os princípios que os orientam. Contudo, cabe tratar brevemente de duas perspectivas que se contrapõem, considerando-se as abordagens de planejamento em face do interesse público: o planejamento racional-compreensivo e o planejamento advocacional, conforme sistematizado a seguir.

...o planejamento é entendido como um processo que atravessa todo o ciclo do projeto, constituindo-se como elemento intrínseco às atividades de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação.

Abordagens de Planejamento em Face do Interesse Público²

Racional-Compreensivo	Advocacional
<ul style="list-style-type: none"> ✓ baseado em normas técnicas ✓ ênfase sobre o procedimento ✓ procedimentos são hierarquicamente estabelecidos ✓ decisões são tomadas objetivamente ✓ ações dos planejadores são livres de valores ✓ interesse público: princípio de neutralidade e consenso na definição de metas e prioridades sociais ✓ poder e capacidade de influência não são levados em consideração ✓ planejador é visto como aquele que detém o saber para a tomada de decisão ✓ pressupõe universalidade entre as culturas ✓ idéia de universalidade: o processo de planejamento é igualmente aplicável em todos os contextos ✓ inserido numa tradição de planejamento "aplicado" 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ baseado em negociação ✓ ênfase sobre o processo ✓ processo pautado por métodos participativos ✓ as pessoas, elas mesmas definem suas necessidades sobre os cursos da ação ✓ valores fazem parte do processo de tomada de decisão ✓ os planejadores devem reconhecer valores subjacentes à sua disputa ✓ interesse público: objeto de disputa entre os diversos grupos sociais ✓ poder e capacidade de influência não são levados em consideração ✓ o planejador é visto como mediador, um "tradutor" ✓ reconhece a diversidade de especificidades e os interesses de diferentes grupos ✓ inserido numa tradição de planejamento voltado para a transformação

Como se depreende do quadro acima, o modelo de planejamento advocacional é o que melhor se adequa aos desafios que hoje os planejadores, ou mediadores, enfrentam. Não é por acaso que a metodologia de planejamento para o gênero vai se inserir na tradição do planejamento advocacional, voltado para a transformação. Mas que transformação é essa? No momento, podemos dizer que uma das principais mudanças objetivadas é a da redução das desigualdades entre homens e mulheres. Isso significa que os processos de planejamento devem estar voltados para a relação entre gênero

² Quadro sintético elaborado por Delaine Martins Costa e Maria da Graça Ribeiro das Neves, para o Curso de Planejamento Municipal com Perspectiva de Gênero, realizado em agosto de 1999, no IBAM.

O planejamento para o gênero está intrinsecamente relacionado a uma mudança de atitude frente aos processos sociais, mudança esta que lida tanto com uma dimensão subjetiva, quanto objetiva.

Gênero, portanto, é uma categoria que nos auxilia a pensar, entre outros aspectos, como são construídos os atributos femininos e masculinos e os valores a eles relacionados. Isso significa dizer que esses atributos e padrões de comportamento não estão soltos no tempo e no espaço, mas que foram elaborados num determinado modelo de sociedade e que esse modelo pode e deve mudar.

e desenvolvimento, isto é, como as políticas de desenvolvimento podem contribuir para ampliar as igualdades de oportunidade e de acessos, tanto para homens como para mulheres. Não se trata apenas de trabalhar com determinados temas ou setores (saúde, educação, geração de trabalho e renda, habitação, saneamento etc), mas sim de intervir sobre o processo de desenvolvimento em um contexto específico. Portanto, o planejamento para o gênero parte da premissa de que esta é uma atividade política e técnica; assume o conflito como inerente ao processo de planejamento; está relacionado a um processo de transformação e, por conseguinte, o debate é visto como uma atividade intrínseca a este processo.

O planejamento para o gênero está intrinsecamente relacionado a uma mudança de atitude frente aos processos sociais, mudança esta que lida tanto com uma dimensão subjetiva, quanto objetiva. É sob este último aspecto que devemos, a partir de agora, nos deter de modo a apreender alguns conceitos e categorias que fazem parte do arcabouço teórico desta metodologia de planejamento. Com certeza, a principal categoria de análise é gênero. No entanto, o que isso significa?

Esta categoria foi tomada de empréstimo à gramática onde é utilizada, em algumas línguas, para indicar, por meio de desinências, indivíduos de sexos diferentes ou ainda coisas sexuadas³. É uma categoria das Ciências Sociais, difundida nos anos 80, e diz respeito à construção cultural das diferenças entre homens e mulheres. As relações de gênero são moldadas por fatores históricos, ideológicos, religiosos, econômicos e sociais. Elas diferem de um lugar para o outro, num mesmo momento, e mudam, ao longo do tempo, num mesmo lugar. A categoria gênero se contrapõe ao termo sexo que, por sua vez, diz respeito às diferenças biológicas, determinadas pela natureza. Gênero, portanto, é uma categoria que nos auxilia a pensar, entre outros aspectos, como são construídos os atributos femininos e masculinos e os valores a eles relacionados. Isso significa dizer que esses atributos e padrões de comportamento não estão soltos no tempo e no espaço, mas que foram elaborados num determinado modelo de sociedade e que esse modelo pode e deve mudar.

³ Sobre a categoria gênero ver, entre outros: Scott e Heilborn (1991, p. 23-37); Heilborn (1995, p. 9-14).

Por exemplo, considerando-se as políticas de desenvolvimento, podemos identificar duas matrizes teóricas: mulher e desenvolvimento (Woman in Development – WID) e gênero e desenvolvimento (gender and development – GAD)⁴. Direta ou indiretamente, estas matrizes têm orientado as políticas de diversos organismos internacionais e nacionais.

A primeira foi criada no âmbito da Década das Nações Unidas para a Mulher (1976-1985) e privilegiou tratar da incorporação das mulheres ao desenvolvimento. Partiu da evidência de que as mulheres estão excluídas do processo de desenvolvimento, embora representem a metade dos recursos produtivos. Para a implementação de um desenvolvimento mais eficiente, efetivo e justo, não se pode prescindir, portanto, das mulheres. Os projetos, concebidos no âmbito desse debate, visavam integrar as mulheres no processo existente de desenvolvimento. Tais projetos eram destinados especificamente às mulheres, ou estas eram parte do público-alvo, e visavam a ampliação da produtividade das mulheres, a geração de renda e o aumento das habilidades para atender afazeres domésticos. Já a abordagem GAD, inaugurada na década de 1980, busca trazer o enfoque para a relação entre homens e mulheres, identificando e reformulando projetos segundo esta concepção. Parte da premissa de que há relações desiguais de poder as quais impedem um desenvolvimento equitativo e a plena participação das mulheres. Para atingir este modelo de desenvolvimento, as políticas devem privilegiar projetos voltados para a construção da cidadania, atendendo tanto as necessidade práticas como os interesses estratégicos de gênero, mediante a participação de homens e mulheres na identificação, formulação, execução, monitoramento e avaliação de tais projetos.

A análise da situação constitui-se na base para o desenvolvimento do projeto. Portanto, se esta análise não diferenciar as expectativas, problemas e potenciais segundo as diferentes percepções de homens e mulheres, as etapas seguintes poderão ficar comprometidas, pois partiu-se de uma concepção neutra *gender blind* em termos da situação que se pretende atingir. Contudo, alguns conceitos podem auxiliar a se rever o projeto ou, diferente-

Para atingir este modelo de desenvolvimento, as políticas devem privilegiar projetos voltados para a construção da cidadania, atendendo tanto as necessidade práticas como os interesses estratégicos de gênero, mediante a participação de homens e mulheres na identificação, formulação, execução, monitoramento e avaliação de tais projetos.

⁴ Sobre esse assunto, ver: Gender (1989, p. 1799-1825).

As necessidades práticas de gênero advêm das condições enfrentadas no cotidiano, como, por exemplo, insuficiência da renda, deficiência de serviços de água, de saneamento, de transporte coletivo, de habitação.

Por dizerem respeito a uma dada condição de escassez de recursos, as necessidades práticas estão relacionadas à satisfação das necessidades básicas, sendo, portanto, mais facilmente observáveis e quantificáveis.

mente, avaliá-lo segundo o seu impacto. Dentre esses conceitos, cabe chamar a atenção para os papéis produtivos e reprodutivos e para as necessidades práticas e os interesses de gênero⁵.

O papel produtivo refere-se à reprodução biológica e às atividades não-remuneradas realizadas para a manutenção e reprodução da força de trabalho, como por exemplo, a criação e educação dos filhos e filhas, o cuidado com a casa, com a alimentação, a higiene e a saúde. Dada a rígida divisão sexual do trabalho, esse papel tem sido tradicionalmente atribuído às mulheres. Já o papel produtivo refere-se às atividades remuneradas, seja em dinheiro ou mercadoria. Pelo mesmo motivo, este papel tem sido atribuído aos homens.

As necessidades práticas de gênero advêm das condições enfrentadas no cotidiano, como, por exemplo, insuficiência da renda, deficiência de serviços de água, de saneamento, de transporte coletivo, de habitação. Essas necessidades variam ao longo do tempo e de um lugar para outro e o atendimento dessas necessidades não se constitui, necessariamente, em desafio às formas existentes de subordinação feminina. Diferentemente, os interesses estratégicos de gênero advêm da condição de subordinação da mulher na sociedade e, em consequência, implicam, para o seu desempenho, a implementação de ações que promovam a equidade nas relações entre homens e mulheres. Constituem, portanto, um desafio às formas existentes de subordinação feminina, como, por exemplo: eliminação da divisão sexual do trabalho, garantia de igualdade de participação e representação na política, eliminação de formas institucionalizadas de discriminação.

Por dizerem respeito a uma dada condição de escassez de recursos, as necessidades práticas estão relacionadas à satisfação das necessidades básicas, sendo, portanto, mais facilmente observáveis e quantificáveis. Podem, assim, ser satisfeitas mediante recursos específicos como equipamento, treinamento, acesso a crédito. Por outro lado, tais necessidades podem ser supridas sem transformar a divisão sexual do trabalho, e, por conseguinte, os papéis produtivos e reprodutivos. Via de regra, os projetos tendem a privilegiar o

⁵ Para uma abordagem desses conceitos no ciclo do projeto, consultar: Kuchemann, Viezzer e Zimmermann (1996).

atendimento das necessidades práticas de homens e mulheres, sem desafiar, portanto, as relações de gênero. Dado que os interesses estratégicos dizem respeito à assimetria nas relações de gênero, isto é, as hierarquias e posições diferenciadas de homens e mulheres, projetos que privilegiam tais interesses tendem a lidar com a mudança de papéis, com o problema do acesso aos recursos e o controle sobre os mesmos. Tais projetos requerem processos mais amplos (estratégias de médio e longo prazo) e operam sobre as relações instituídas de poder.

Cabe, agora, voltar a atenção para algumas perguntas que têm por objetivo levar a incorporação do enfoque de gênero no processo de planejamento e no ciclo de projeto⁶:

- Para melhoria de qual situação e de quem o projeto contribuirá?
- Quem são os interessados na situação-problema? Apenas homens? Mulheres e homens? Só mulheres? Os jovens são especialmente atingidos? Que subgrupos homogêneos existem? (em relação à renda, idade e acesso aos recursos, por exemplo)
- A percepção dos problemas e a formulação dos objetivos foram estabelecidos a partir do ponto de vista dos interessados (homens e mulheres)?
- Qual o potencial de ação que existe nos diferentes subgrupos? Há declarações no sentido de efetivar de fato a ação?
- O grupo-alvo está descrito de forma precisa e diferenciada?
- O objetivo do projeto, os principais resultados e as atividades previstas correspondem aos interesses e necessidades identificados por mulheres e homens?
- Está contemplada a participação ativa dos subgrupos-alvo?
- Qual o posicionamento dos executores locais em relação à abordagem de gênero? Há pessoas que compreendem esta abordagem e sua importância para a eficácia e eficiência do projeto?

⁶ Extraído e Adaptado de: Salzer e Osterhaus (1996); Guzman, Portocarrero e Vargas (1991, p. 391-428).

Considerando que gênero é constitutivo das relações sociais qualquer projeto, direta ou indiretamente, estará produzindo um impacto sobre o cotidiano diferenciado de homens e mulheres. As políticas de desenvolvimento e os projetos que dela fazem parte não devem, portanto, prescindir do uso desta categoria de análise.

- De que maneira o projeto contribuirá para melhorar as oportunidades e condições de participação de homens e mulheres no processo de tomada de decisões?
- Que medidas o projeto propõe para não excluir as mulheres considerando-se seus papéis e condições sociais?
- Que medidas o projeto propõe para incentivar uma maior participação de homens e mulheres?
- O projeto contribui para liberar as mulheres do tempo e da energia despendidos em atividades sob sua responsabilidade para poderem empreender outras atividades desejadas?
- De que dados estatísticos e informações adicionais o projeto dispõe sobre a condição social de homens e de mulheres?
- Durante a execução do projeto, como se propõe difundir entre homens e mulheres as estratégias e as prioridades?

Da mesma forma como estamos habituados a pensar a sociedade dividida entre ricos e pobres, também torna-se necessário ampliarmos o espectro de diferenciação. Para isto, não basta apenas pensar em termos de classes sociais, mas utilizar outros conceitos, tais como gênero, raça, etnia, geração e orientação sexual. Considerando que gênero é constitutivo das relações sociais qualquer projeto, direta ou indiretamente, estará produzindo um impacto sobre o cotidiano diferenciado de homens e mulheres. As políticas de desenvolvimento e os projetos que dela fazem parte não devem, portanto, prescindir do uso desta categoria de análise. Caso contrário, corre-se o risco de reforçar as assimetrias existentes, colocando-se em práticas políticas que, não só excluem parte significativa da população, como subutilizam os escassos recursos destinados a estas ações uma vez que minimizam o seu impacto, comprometendo os resultados de todo um projeto.

Referências

GENDER planning in the third world: meeting practical and strategic gender needs. *World Development*, [S. l.], v. 17, n. 11, p. 1799-1825, 1989.

GUZMAN, Virginia; PORTOCARRERO, Patrícia; VARGAS, Virginia (Org.). Guias y listas de comprobacion: anexo IV. In: _____. *Una nueva lectura: genero en el desarrollo*. Lima: Entre Mujeres Flora Tristán Ediciones, 1991. p. 391-428.

HEILBORN, Maria Luisa. Gênero e condição feminina: uma abordagem antropológica. In: _____. *Mulher e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IBAM/UNICEF, 1991. p. 23-37.

_____. Gênero: uma breve introdução. In: _____. *Gênero e desenvolvimento institucional em ONGs*. Rio de Janeiro: IBAM/Instituto de la Mujer, 1995. p. 9-14.

KUCHEMANN, B. A.; VIEZZER, M.; ZIMMERMANN, N. (Org.). *Relações sociais de gênero no ciclo do projeto*. Brasília, DF: GTZ/Rede Mulher, 1996.

MOSER, Caroline. *Gender planning and development: theory, practice and training*. London: Rautledge, 1993.

SALZER, Walter; OSTERHAUS, Juliane. *Diferenciação de gênero no ciclo de projeto: observações sobre planejamento, monitoramento e avaliação*. Brasília, DF: GTZ/Rede Mulher, 1996.

SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. Recife: SOSCORPO, 1991.

Avaliação de Projetos Sociais

Regina Maria Sliwiany*

1 Introdução

Não se pode pensar em avaliação de projetos sociais sem estabelecer a relação conceitual-metodológica que estes possuem com a questão da qualidade de vida de uma população ou de um grupo social.

“Os projetos não são desenvolvidos em um vácuo e o sucesso dos mesmos é significativamente afetado pelas características da população-alvo e pelo contexto político e econômico no qual o projeto é implementado”. (BAMBERGUER; HEWITZ, 1985, p. 17).

Os projetos sociais representam esforços financeiros/humanos (*input*), que no processo de implementação, se traduzidos em recursos otimizados, terão não só resultados imediatos de benefícios sociais atingidos com os objetivos propostos, mas também, a curto, médio ou longo prazos, produzirão efeitos que impactam (*output*) para o incremento da qualidade de vida.

De forma simples, pode-se dizer que na sistemática de uma avaliação, os indicadores de processo mostram todos os insumos ou os meios dos quais o projeto está sendo implementado. Os indicadores de resultados mostram se os objetivos foram alcançados, ou seja, os resultados de benefícios atingidos. E os indicadores de impacto mostram os efeitos destes benefícios na qualidade de vida de uma população ou grupo social, ou seja, se a melhora

Os projetos sociais representam esforços financeiros/humanos (*input*), que no processo de implementação, se traduzidos em recursos otimizados, terão não só resultados imediatos de benefícios sociais atingidos com os objetivos propostos, mas também, a curto, médio ou longo prazos, produzirão efeitos que impactam (*output*) para o incremento da qualidade de vida.

* Doutorado em Planejamento Social pela Universidade de Varsóvia (UWSD) e pós-graduada em Estatística pela Escola Superior de Planejamento e Estatística de Varsóvia (SGPS) e diretora da Result- Consultoria em Avaliação S/C LTDA.

de uma ou mais das necessidades sociais (alimentação, habitação, saúde, educação, transporte, segurança, previdência e lazer) foi causada, em força e direção, pelas variáveis delineadas em indicadores de processo do projeto implementado.¹

Pela relação causa-efeito não ser linear, pode-se também dizer que os impactos dos projetos sociais não ocorrem somente na área social. Além de interferirem, muitas vezes, no trabalho/renda da população, que são agentes determinantes da variabilidade do nível de satisfação das necessidades materiais e culturais de uma população ou grupo social, as variáveis sociais contempladas nos projetos podem interferir no crescimento econômico.

Em geral sempre se analisou a influência, que na maioria das vezes foi detectada como negativa, do crescimento econômico sobre o social: como o aumento do desemprego e a geração de populações excluídas, a destruição e poluição crescente do meio ambiente, as distorções de urbanização e alienação do homem.

A mudança de corte analítico, não só de analisar os impactos das variáveis sociais (indicadores de resultados) nas condições de vida, mas também destas, na realidade econômica, vem trazendo muitas contribuições, enriquecendo as análises de desenvolvimento socioeconômico.

Suponha-se um projeto social, na área de educação, tendo como objetivo principal a melhoria do desempenho dos professores do ensino básico.

Dentre as ações programadas, que representam os insumos para a produção dos resultados, destacam-se os indicadores de processo referente ao montante financeiro destinado ao programa de capacitação de professores, a organização dos recursos físicos e humanos para conduzir o treinamento e a formulação do conteúdo do programa de capacitação com novo currículo escolar e novos métodos de ensino.

¹ Nem sempre, dependendo do projeto social, resultados e impactos podem ser distinguidos, pois o benefício social atingido pelo objetivo proposto no projeto torna-se um efeito social direto (impacto), ou seja, já contemplado no “cestão” de indicadores sociais, que representam os diferentes grupos de necessidades sociais da qualidade de vida. Dentre os casos, cita-se, por exemplo, os projetos de fornecimento de unidades habitacionais com infra-estrutura de água e saneamento, que terão como resultado ou impacto a melhora do índice de mortalidade infantil tardia, do grupo de necessidade social (saúde), da qualidade de vida da população-alvo.

Para avaliar se estas ações resultaram no alcance do objetivo previsto, estabeleceram-se os principais indicadores de resultados: percentual de professores que obtiveram nota 8 nos testes de avaliação da capacitação, percentual de professores capacitados que aplicam o novo currículo e utilizam os novos métodos de ensino, e nível médio de satisfação (opinião) dos alunos com o novo currículo e métodos de ensino.

Estes resultados impactaram no índice da qualidade de vida da população, num determinado tempo e espaço, que foi incrementado pelo aumento do índice grupal da necessidade social educação, referente, principalmente, aos indicadores de adequação idade, série e rendimento escolar, delineando o impacto de um ano a mais na escolaridade total.

Sobre a avaliação deste impacto, é importante abordar a experiência de Jere Behrman, que em 1996, calcula em força e direção, o impacto que um ano a mais de escolaridade, no contexto de desenvolvimento dos países da América Latina e Caribe, provoca no crescimento positivo de diferentes indicadores econômicos, sociais e demográficos.

Os principais resultados desse exercício são os apresentados na Tabela 1. Indicam as taxas de crescimento ou variações estimadas dessas variáveis no futuro para cada ano pelo qual a escolaridade total inicial (em 1965) de países latino-americanos exceda o nível inicialmente previsto pela sua renda *per capita*, segundo a experiência ou norma internacional.

Tabela 1

Impacto de um ano a mais na escolaridade total inicial (1965) em países da América Latina e Caribe

Taxa média anual de crescimento da renda <i>per capita</i> (1965-1990)	0,35
Taxa média anual de crescimento das exportações (1980-1990)	0,70
Taxa média anual de crescimento da população (1965-1980)	-0,26
Taxa de fecundidade por mil nascidos vivos (1990)	-0,40
Taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos – mulheres (1990)	8,90
Taxa de mortalidade infantil abaixo de 5 anos por mil nascidos vivos mulheres (1990)	-11,80
homens (1990)	-13,40
Expectativa de vida ao nascer – anos (1990)	2,00
Parcela (%) da população de 0 – 14 anos (1990)	-2,20
Parcela (%) da população de 15 – 64 anos (1990)	1,50

Fonte: Behrman (1996, p. 24).

Isso significa, por exemplo, que, a médio prazo (cerca de 10/15 anos), a taxa de crescimento da renda *per capita* tende a ser 0,35% a.a. mais alta para cada ano pelo qual a escolaridade inicial de países latino-americanos exceda a norma internacional (ver Tabela 1).

Da mesma forma, a médio prazo, a taxa de crescimento das exportações tende a ser 0,7% a.a. mais alta para cada ano extra na escolaridade inicial, o que demonstraria a importância do avanço educacional para a criação de condições de competitividade internacional.

Por sua vez, também a médio prazo, a taxa de crescimento populacional tende a ser -0,26 menor a.a. para cada ano extra de escolaridade e, no longo prazo (cerca de 25 anos além da situação inicial, em 1990), estima-se que os impactos desse avanço nas demais variáveis demográficas viriam a ser os seguintes: -0,4 pontos na taxa de fecundidade; -8,9 na taxa de mortalidade infantil (mulheres); -11,8 e -13,4 pontos nas taxas de mortalidade infantil abaixo de 5 anos feminina e masculina, respectivamente; +2,0 anos na expectativa de vida ao nascer; -2,2 pontos percentuais a menos na parcela da população de 0 -14 anos; e + 1,5 pontos percentuais na parcela da população em idade ativa (MACEDO, 1999, p. 9).

Outra experiência, recentemente realizada (1999), é o da “Produtividade Social e o Impacto da Qualidade de Vida na Produtividade do Trabalho da Indústria do Paraná (FIEP/SESI, 2000). Além de responder sobre qual é o grau da qualidade de vida atingida pelos trabalhadores, abrangendo as áreas de necessidades sociais em habitação, saúde e educação fora do trabalho (família do trabalhador), e segurança/saúde ocupacional, qualificação profissional, satisfação/participação e uso do tempo no trabalho, introduziu dois cortes analíticos fundamentais: a avaliação da produtividade social e a avaliação do impacto da qualidade de vida na produtividade do trabalho.

Com a resposta do numerador (*output*), efeitos sociais ou resultados, dado pelo índice sintético da qualidade de vida, através da agregação dos indicadores sociais expressos por valores unitários/físicos, pode-se, então, concretizar a avaliação do desempenho da produtividade social.

Conforme base teórica/conceitual dada pela definição do nível de vida de uma população ou grupo social, tem-se uma proposta preliminar dos indicadores que compõem o denominador da produtividade. Como *input*, existem dois agentes ou insumos determinantes na variabilidade do alcance dos benefícios sociais, traduzidos pelos indicadores expressos em valores monetários: a renda média da população ou a de um grupo social e o percentual do gasto no social.

Este gasto social, para a empresa pública, é representado pelo montante de investimentos aplicados na implementação de projetos sociais em diferentes áreas das necessidades sociais, que, segundo o IPEA (1998, p. 11), estariam situados principalmente nas áreas de alimentação/nutrição, habitação/urbanismo, saúde, educação/cultura, transporte urbano de massa e previdência social.

E para a empresa privada, seria o montante de investimentos aplicados em diferentes projetos sociais, promovido pela empresa e/ou suas organizações sociais (SESI, SENAC ...), traduzidos como benefícios indiretos do trabalhador (SLIWIANY, 1999).

Através da concepção de produtividade social, em síntese acima formulada, a avaliação da mesma, na indústria do Paraná, teve como objetivo principal medir se os esforços nas “despesas sociais” resultaram em aumento da qualidade de vida dos trabalhadores, ou seja, se, de fato, “gastou-se bem”.

Encontrou-se uma correlação fortíssima, de 0,80, entre produtividade social e qualidade de vida, nas indústrias do Paraná. Isto significa que, a cada 5% no aumento da qualidade de vida, tem-se um aumento de 0,3 na produtividade social, delineando a tendência de que maiores esforços em “despesas sociais” resultam no incremento da qualidade de vida.

Esta condição também é confirmada pela relação causa-efeito destas duas variáveis, ou seja, a cada um ponto de produtividade social, conquistada pela implementação de projetos sociais com custo/benefício elevados, tem-se 16,7% de aumento na qualidade de vida (SLIWIANY, 1999, nota 5, p. 22).

Quanto à avaliação de impacto, procurou-se responder em

termos percentuais e monetários, sobre qual é o impacto de crescimento médio monetário na produtividade do trabalho decorrente de um aumento percentual significativo da qualidade de vida.

Com a estimativa da função de regressão teórica, encontrou-se que, com o aumento de 1% na qualidade de vida, teve-se um impacto de crescimento médio na produtividade do trabalho de R\$ 1.560,00, mostrando, em última instância, que a “despesa social”, que redundou na implementação de diferentes projetos sociais, trata-se de um investimento e não, propriamente, de “despesa” (SLIWIANY, 1999, nota 5, p. 27).

Enfim, as experiências citadas, longe de esgotarem esta temática, confirmam que a relação causa-efeito é recíproca. Quanto mais estas interdependências forem analisadas, não só entre as variáveis sociais, de projetos sociais, com o contexto global da qualidade de vida, mas também, destes benefícios sociais com o contexto econômico, mais enriquecerão as avaliações, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento socio econômico das populações ou grupos sociais.

Em seguida, será abordado um breve histórico do método distancial com suas principais contribuições na avaliação de projetos sociais, e questões metodológicas/técnicas – o quê e como medir – exemplificado na avaliação do projeto social, melhoria das práticas de gestão escolar.

2 O método distancial e suas principais contribuições na avaliação de projetos sociais

O método distancial, proposto pelo Instituto de Desenvolvimento Social da ONU e tendo como seus principais mentores Drewnowski e Scott (1966), foi originalmente desenvolvido para avaliar a qualidade de vida, respondendo sobre o nível de satisfação das necessidades materiais e culturais de uma população, num determinado tempo e espaço, dado pelo Índice Sintético do Nível de Vida (ISNV)

No Brasil, sua primeira aplicação foi conduzida pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), resultando no trabalho intitulado “Medição do nível de vida da população de Curitiba em 1980”.²

A partir de 1990, utilizando-se dos princípios metodológicos e técnicas de cálculo do método distancial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), constrói o Índice de Desenvolvimento Humano

² O primeiro referencial teórico e de aplicação do método distancial no Brasil, foi desenvolvido por Regina Maria Sliwiany (1987).

Quanto mais estas interdependências forem analisadas, não só entre as variáveis sociais, de projetos sociais, com o contexto global da qualidade de vida, mas também, destes benefícios sociais com o contexto econômico, mais enriquecerão as avaliações, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento socio econômico das populações ou grupos sociais.

(IDH).³ Na questão de “como medir”, o IDH conservou a mesma técnica de cálculo, diferenciando-se apenas na escala numérica da apresentação dos resultados, de 0% a 100% do ISNV, passou a estabelecer valores de desenvolvimento numa escala de 0 (zero) a 1 (um), e na eliminação do coeficiente de uniformidade com a ponderação das médias dos índices.⁴ Já na questão de, “o que medir”, as diferenças são maiores. Dos seis grupos de necessidades sociais originalmente avaliadas pelo (ISNV), com um total de 18 indicadores, medidores representantes destas necessidades, passou para apenas dois indicadores sociais, o da esperança de vida ao nascer e o da taxa de alfabetização, completando com o indicador econômico, poder real de compra *per capita*, para o cálculo do índice de desenvolvimento humano.

Como o método distancial possui a proposta metodológica básica de quantificar os efeitos sociais, expresso no grau de satisfação das necessidades materiais e culturais, esta quantificação poderá ser aplicada tanto no nível macro, referente à qualidade de vida de uma população ou grupo social, quanto no nível mais pontual, ou seja, de projetos sociais.⁵

Na avaliação macro, a observação empírica ou o objeto de estudo se dará sobre o “cestão” dos grupos de necessidades sociais (desde as primárias até

³ Com a divulgação dos trabalhos do PNUD, as bases conceituais e técnicas de cálculos do método distancial no Brasil, se intensificaram. Destacam-se os trabalhos desenvolvidos pela Fundação Getúlio Vargas, com o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), onde o indicador do poder de compra *per capita* é substituído pelo coeficiente de Gini, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o Índice de Desenvolvimento Relativo (IDR), onde o PIB *per capita* foi substituído pela renda domiciliar *per capita*, e pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS), com o Índice Municipal (IM), onde incorporam um maior número de indicadores – renda, alfabetização e na área de habitação/meio ambiente, perfazendo um total de dez indicadores.

⁴ A retirada das técnicas de ponderações, como também do coeficiente de uniformidade para o cálculo do índice da qualidade de vida, dado originalmente pelo método distancial, trouxe prejuízo para a representatividade do IDH, já que a heterogeneidade ou diferenças sociais das populações, devido ao alto nível de concentração da renda, principalmente dos países em desenvolvimento, são gritantes. Somente em 1999, os ajustes de ponderações foram realizados para corrigir as sub ou superestimativas, onde, por exemplo, o Brasil, que no *ranking* do desenvolvimento humano de 1998 encontrava-se com um alto grau de desenvolvimento (posição 62), passou para o médio grau (posição 79).

⁵ A primeira experiência de avaliação de projeto social, com o método distancial, foi realizado em 1986, com o projeto “Ombudsman” – Advogado do povo ou ouvidoria. Além de responder se os objetivos do projeto foram alcançados (o de fiscal, o de defensor e o de agente de mudança), com os resultados de benefícios sociais, se avaliou a relação custo x benefício do mesmo (SLIWANY, 1997, p. 91-105).

as secundárias). E na avaliação de projetos sociais, se dará sobre o “cestão” dos objetivos propostos no projeto, se estes foram ou não atingidos, abordando seus resultados/efeitos, como grau de benefícios sociais alcançados, e efeitos, como impactos na qualidade de vida.

Os objetivos são avaliados por indicadores que representam sempre resultados (efeitos), e estes por serem sociais, devem estar fundamentados em variáveis qualitativas expressas por unidades naturais, ou seja, valores unitários ou físicos (medidas que caracterizam as variáveis sociais). Neste caso, os efeitos sociais não podem ser medidos por valores monetários, pois não caracterizarão a “qualidade” do social. Por exemplo, as despesas/gastos ou número de refeições (quantidade oferecida), em um projeto de creches municipais, não garante a condição nutricional das crianças, expressa por medidas físicas, ou seja, contrabalanceamento das calorias e proteínas necessárias ao organismo.

Os insumos do projeto (indicadores de processo), são tratados pelo método distancial, sempre como agentes (causas) que determinam a variabilidade do alcance dos objetivos propostos. Os indicadores de processo, em geral, são expressos por valores monetários /numéricos (medidas que caracterizam as variáveis de desempenho financeiro e organizacional), com a finalidade de aferir sobre “até que ponto os insumos do projeto estão sendo usados de acordo com o orçamento e o cronograma aprovados e se os resultados esperados estão sendo produzidos de forma oportuna e eficaz com relação aos custos” (SLIWIANY, 1997, nota 2, p. 18).

Com o exposto, pode-se delinear algumas contribuições do método distancial na avaliação de projetos sociais.

Uma das mais significativas refere-se à condição de “ponte”, entre os projetos sociais com a qualidade de vida da população ou grupo social, graças ao suporte teórico/conceitual contextualizada na proposta metodológica do mesmo.

Dentre estes suportes, está a definição do nível de vida da população que estrutura as questões teóricas e práticas da medição dos benefícios sociais.

Os objetivos são avaliados por indicadores que representam sempre resultados (efeitos), e estes por serem sociais, devem estar fundamentados em variáveis qualitativas expressas por unidades naturais, ...

Como dito anteriormente,

inicialmente trabalhada pelo Instituto de Desenvolvimento Social da ONU (Drewnowski e Scott) e depois incorporada pela Polônia, através do Instituto Econômico e Social (IGS), aceita-se por nível de vida da população (Y), em uma dada unidade de tempo (t) e em uma dada unidade de espaço (d = 1,2,3...), como o grau de satisfação das necessidades materiais e culturais das economias domésticas ($Y_{1td}, Y_{2td}, \dots, Y_{k-1td}, Y_{ktd}$) obtido, no sentido da garantia dessa satisfação, através dos fluxos de mercadorias e de serviços pagos e dos fluxos do fundo de consumo coletivo (impostos) (SLIWYANY, 1997, p. 25).

Nesta definição, tem-se, de um lado, os efeitos sociais, medidos por unidades naturais, e avaliados com o grau de satisfação das necessidades sociais da qualidade de vida de uma população ou grupo social (alimentação, habitação, saúde, educação, transporte coletivo, segurança pública, previdência social e lazer), e de outro, os agentes que determinam a variabilidade no grau desta satisfação. Um dos agentes, desta variabilidade, que impactam na qualidade de vida, são os projetos sociais que representam, os esforços/insumos fornecidos ou obtidos nos fluxos de mercadorias e de serviços pagos (principalmente da empresa privada, que além da renda/salários participa em investimentos de programas sociais) e nos fluxos do fundo de consumo coletivo (principalmente a empresa pública e ONGs).

Estes esforços/insumos, avaliados pelos indicadores de processo na implementação dos projetos sociais, resultam em benefícios sociais, que incrementam ou impactam no índice sintético da qualidade de vida. Daí que, se estabelece a ponte, ou seja, as avaliações de impacto de projetos sociais, não ficam abstratos, mas possuem um referencial concreto. Independentemente da área social de atuação do projeto, que são múltiplas, o resultado de benefícios sociais obtido, com certeza terão influência (interdependência de força e direção) em um ou mais grupos de necessidades sociais da qualidade de vida, impactando no seu índice sintético (global).

Várias avaliações de impacto são concebidas apenas para medir até que ponto os objetivos foram alcançados e conseqüentemente, tendem a não considerar resultados inesperados. É essencial compreender-se as causas e conseqüências destes resultados e aferir as suas implicações para a concepção de futuros projetos (SLIWYANY, 1997, nota 2, p. 36).

Estes esforços/insumos, avaliados pelos indicadores de processo na implementação dos projetos sociais, resultam em benefícios sociais, que incrementam ou impactam no índice sintético da qualidade de vida. Daí que, se estabelece a ponte, ou seja, as avaliações de impacto de projetos sociais, não ficam abstratos, mas possuem um referencial concreto.

Outra contribuição refere-se em conseguir mensurar variáveis estritamente qualitativas, próprias da realidade social. Para respeitar as características qualitativas, os índices são calculados em unidades naturais (medidas unitárias/físicas), que através de parâmetros (limites mínimos e máximos), dado pelo uso indireto do número, garantem a avaliação dos benefícios sociais.

Neste sentido, concorda-se com A. Kaplan, quando se refere à concepção do que é qualidade e quantidade:

as quantidades são quantidades de qualidade e a qualidade medida tem apenas a grandeza expressa em sua medida [...] a transformação de quantidade em qualidade ou vice-versa é um processo lógico ou semântico, e não uma questão de ontologia (SLIWIANY, 1997, nota 14, p. 19).

É importante também salientar que, para não abalar esta respeitabilidade, é necessário nos métodos de pesquisa, para obtenção dos dados empíricos da avaliação, incluir técnicas não só quantitativas, mas as qualitativas, como a observação participante, onde se procura “entender os valores das populações afetadas e os significados por eles atribuídos ao projeto” (SLIWIANY, 1997, nota 2, p. 23).

Finalmente, pode-se citar mais duas contribuições.

A primeira, que permite a agregação e desagregação simultânea dos resultados, onde se obtêm a avaliação global do projeto (dado pelo índice sintético), a avaliação entre os diferentes objetivos propostos (dado pelos índices grupais) e dentro dos objetivos (dado pelos indicadores de resultados através dos índices parciais). Esta condição não só facilita a leitura gerencial, mas amplia as possibilidades de análises, quando estabelece a interdependência das variáveis sociais, ampliando a identificação dos pontos de estrangulamento do projeto.

E a segunda, que permite, através da utilização dos parâmetros (limites mínimos e máximos), aplicar uma só pesquisa empírica para a avaliação. Esta condição, além de diminuir custos e prazos, possibilita também uma maior fidedignidade dos dados empíricos, representados nos indicadores de resultados da avaliação.

O método mais comum de avaliação é comparar os resultados com aplicação de duas pesquisas: antes e depois da implementação do projeto. Portanto, aumentando custos e prazos, como também, na fidedignidade:

um problema comum consiste naquelas famílias que se excluem da amostragem por motivo de mudança ou por se recusar a continuar. Na maioria das áreas da cidade existem taxas elevadas de rotatividade populacional de modo que é bastante comum constatar-se que 20% ou mais de um grupo populacional se mude a cada ano. Isto implica vários problemas para o estudo [...], como este só obterá informações sobre as famílias que não se mudaram, isto pode gerar um quadro tendencioso da população total, [...]. É importante notar-se que aumentar o tamanho da amostragem por meio da substituição dos que se mudaram, não resolverá este problema da tendenciosidade (SLIWANY, 1997, nota 2, p. 54).

3 Exemplo de avaliação de projeto social com o método distancial⁶

O PQE – Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná promoveu ações, orientadas e sistemáticas, no sentido de articular e maximizar o emprego de “recursos”, “talentos”, e “energias”, com vistas ao alcance de seus objetivos, entre os quais se inclui a melhoria das práticas de gestão.

Com o intuito de sistematizar os resultados destas ações, apresenta-se este estudo que deve ser considerado como introdutório, isto é, o início de uma prática de avaliação sistemática da qualidade da gestão nas escolas públicas do estado do Paraná.

Em função não só da diversidade das variáveis, mas também pelas características qualitativas, este estudo (cujo objetivo é verificar os avanços obtidos, ou seja, os efeitos e resultados esperados de melhoria das práticas de gestão), possui métodos e técnicas relevantes sobre o que e como avaliar, sem esgotar, no entanto, as referências de fundamentações necessárias, principalmente por considerar que o conhecimento de resultados, que envolve

⁶ O conteúdo deste exemplo, é uma síntese do Caderno n. 15. Melhoria das Práticas de Gestão Escolar no Paraná, dezembro de 1998.

variáveis abstratas de mobilização/participação, define um processo constante de crítica e autocrítica.

Nesse sentido, procurou-se operacionalizar o objetivo a ser avaliado. E para tal, a melhoria das práticas de gestão foi identificada, no âmbito da escola, como maior autonomia na determinação dos processos necessários à efetividade do ensino, com a participação ampliada da comunidade escolar na sua gestão.

Classificando o objetivo neste nível mais específico, têm-se dois elementos constitutivos:

- a) autonomia escolar; e
- b) participação da comunidade escolar.

Através desta operacionalização, com a identificação de dois subgrupos de objetivos e ao lado dos procedimentos metodológicos/técnicos necessários definiram-se alguns aspectos os quais este estudo, como proposta de avaliação das escolas públicas estaduais do Paraná, deverá responder:

- Qual é o nível de satisfação alcançado com a autonomia escolar e com a participação da comunidade escolar, em 1997, e quanto falta para se atingir a meta máxima de satisfação?

O grau de satisfação será expresso pelos índices denominados grupais, pois trata-se da agregação de diferentes indicadores que representam os resultados das ações envolvidas com um grupo de variáveis que caracteriza a autonomia escolar e outro grupo de variáveis que caracteriza a participação da comunidade.

- Qual é o nível de satisfação alcançado com os indicadores de resultados que representam a autonomia escolar e a participação da comunidade escolar, e quanto falta para se atingir a meta máxima de satisfação para cada um destes indicadores?

O grau de satisfação obtido para cada um dos indicadores de resultados será expresso pelos índices denominados parciais.

E finalmente:

- Qual é o nível de satisfação global das práticas de gestão, ou seja, de todos os indicadores de resultados, agregados no índice denominado sintético?

No intuito de abordar os processos metodológicos técnicos utilizados neste estudo, de forma mais clara e objetiva possível, o primeiro tema do texto será a Definição de Autonomia Escolar e de Participação da Comunidade Escolar. Como a melhoria das práticas de gestão foi identificada, no âmbito da escola, como maior autonomia e participação ampliada da comunidade, é fundamental definir esses conceitos. Tais definições devem estar assentadas no conhecimento educacional, teórico-conceitual, da realidade enfocada, como critério essencial de direção sobre o que avaliar, tornando-se referencial para os Indicadores de Resultados Seleccionados, que constituirá o segundo tema.

Em seguida, aparece a Metodologia de Avaliação, momento em que serão sistematizados os cortes analíticos qualitativos e quantitativos empregados na análise dos dados empíricos obtidos na Pesquisa de Campo.

Finalmente, com o quarto e último tema, aparece a Análise dos Resultados, principais conclusões ou avaliações, no sentido de procurar responder as perguntas propostas neste estudo, que na essência traduzem o nível de benefícios sociais alcançados com o objetivo geral do PQE/SEED, melhorar as práticas de gestão das escolas públicas estaduais do Paraná.

Definição de Autonomia Escolar e de Participação da Comunidade Escolar

A autonomia e participação da comunidade escolar, elementos constitutivos da melhoria das práticas de gestão escolar, foram estratificadas e considerados, para operacionalização da avaliação, como dois subgrupos de objetivos.

A instituição educativa como gestora do seu próprio desenvolvimento, pode-se definir que:

Antes de definir o conjunto de indicadores, deve-se ressaltar que sua escolha é uma tarefa difícil, e ao mesmo tempo bastante importante, porque constitui subsídio à tomada de decisões e ao acompanhamento das mudanças para avaliação mais específica, possibilitando inclusive o controle e o direcionamento dessas mudanças.

- a) autonomia escolar deve ser entendida como a capacidade da escola assumir com responsabilidade a gerência do seu funcionamento, através da descentralização de suas ações administrativas/financeiras (pessoal, compras, manutenção e reformas) e das ações pedagógicas (projeto político-pedagógico).
- b) participação da comunidade escolar implica a mobilização dos membros da comunidade escolar, possibilitada por lideranças efetivas na tomada de decisões e no gerenciamento de ações, para o alcance de resultados específicos.

Esta mobilização é traduzida por um processo de consulta e intervenção (reivindicações) que resultam numa prática constante de debates, encontros, parcerias, seminários, feiras, assembléias, para solucionar os problemas existentes.

Como estas definições representaram a essência da direção sobre o que avaliar, ou seja, a construção dos indicadores de resultados, estabeleceu-se mais um nível de estratificação. Autonomia Escolar foi subdividida em: nível de descentralização administrativa e nível de descentralização pedagógica, e a Participação da Comunidade Escolar foi classificada em nível de abertura de canais de organização e comunicação e nível de mobilização.

Indicadores de Resultados Selecionados

Antes de definir o conjunto de indicadores, deve-se ressaltar que sua escolha é uma tarefa difícil, e ao mesmo tempo bastante importante, porque constitui subsídio à tomada de decisões e ao acompanhamento das mudanças para avaliação mais específica, possibilitando inclusive o controle e o direcionamento dessas mudanças. Desta forma, por exemplo, dentro da autonomia escolar estratificada em descentralização administrativa e descentralização pedagógica, pode-se distinguir (através dos seus indicadores de resultados selecionados) exatamente o que não funciona, ou seja, pode-se ter não só um enfoque entre descentralização administrativa e descentralização pedagógica, mas ver o que está pior dentro de cada uma dessas descentralizações.

Os indicadores de resultados, neste estudo, são considerados medidas que melhor representam qualitativamente e quantitativamente os efeitos de benefícios educacionais alcançados na autonomia e participação da comunidade escolar.

A escolha do conjunto de indicadores depende, principalmente, da sua representatividade (por que foi escolhido e o que mede), e como tal deve orientar-se a partir de um quadro referencial do conhecimento teórico-conceitual da realidade enfocada, fornecido pelas definições apresentadas no primeiro tema deste estudo.

Em função disso, todos os indicadores de resultados expostos a seguir foram amplamente discutidos e terão suas justificativas sinteticamente apresentadas nos Quadros 1 e 2, em relação aos Indicadores de Autonomia Escolar, no referente à Descentralização Administrativa e à Descentralização Pedagógica, e nos Quadros 3 e 4, em relação aos Indicadores de Participação da Comunidade Escolar no referente à Abertura em Canais de Organização e Comunicação e à Mobilização.

Quadro 1

Indicadores de resultados da autonomia escolar referente a descentralização Administrativa

AUTONOMIA ESCOLAR	INDICADORES DE RESULTADOS (critério meritório de pesquisa)
<p>1.1 Nível de Descentralização Administrativa</p>	<p>1.1.1 Escolas que efetivaram compra de material</p> <p>Este indicador avalia não só a autonomia na compra a qualidade desta compra, no sentido dela estar pedagógicas para um maior rendimento escolar.</p>
	<p>1.1.2 Nível de cobertura das necessidades do Material Pedagógico</p> <p>O grau de atendimento com o Material Pedagógico conquista (satisfação) e capacidade operativa, bus material pedagógico.</p>
	<p>1.1.3 Nível de satisfação com a qualidade e quantidade do Material Pedagógico</p> <p>A condição de observação expressa pela opinião complementa a validação técnica dos medidores ac globalmente sobre as ações do PQE, tendo como p existência.</p> <p>A avaliação sob a ótica da comunidade revela seu e também é um recurso para o planejamento, consi mais positivo. Isso pode ser constatado pela ca empíricas (opiniões) revelarem a realidade de difi 1977).</p>
	<p>1.1.4 Escolas que escolheram ou contratam pessoal especializado</p> <p>Efetivação da escolha ou contratação (especialistas suprir as necessidades da escola, na falta de pro funções, garantem uma ação autônoma.</p>
	<p>1.1.5 Nível de cobertura e satisfação com a funcionalidade da escola.</p> <p>A eficácia da autonomia não pode ser medida a também se ela está respondendo, em tempo hábil, para o funcionamento da escola.</p> <p>Este medidor encontra-se estratificado em: nível de de pessoas que falta para o funcionamento da esco em nível de satisfação com a quantidade de pesso: cobertura, à medida que está intrínseca a capacid: de pessoal.</p> <p>Tal condição se fez necessária, por existir uma c satisfação de cobertura a satisfação com a qua</p>

Observação: As ações referentes a manutenção/reforma foram excluídas da avaliação, porque o PQE interveio somente com obras definidas por critério técnico, para atender a demanda (planejamento).

Quadro 2

Indicadores de resultados da autonomia escolar referente a descentralização pedagógica

AUTONOMIA ESCOLAR	INDICADORES DE RESULTADOS (critério meritório de pesquisa - o que se me
1.2 Nível de Descentralização Pedagógica	<p>1.2.1 Freqüência de projetos pedagógicos nas escolas.</p> <p>O volume médio, de projetos implementados e criados in pelas escolas, abarcando diferentes problemas (discipli saúde, aprendizagem, administração), avaliará a sistemati autonomia, e sua qualidade, já que implica inovações p situações negativas.</p>
	<p>1.2.2 Escolas que possuem iniciativa de capacitação.</p> <p>O nível de autonomia conquistada nesta área é dado pela diferentes iniciativas que venham melhorar a direção polí gica existente.</p>
	<p>1.2.3 Freqüência de iniciativa em capacitação na escola.</p> <p>Este indicador possui o mesmo teor do 1.2.2, enfocand sistemática.</p>

Quadro 3

Indicadores de resultados da participação da comunidade escolar referente ao nível de abertura em canais de organização e comunicação

PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE	INDICADORES DE RESULTADO: (critério meritório de pesquisa - o que s
21 Nível de abertura em canais de organização e comunicação	<p>2.1.1 Escolas que possuem APM.</p> <p>Para que a comunidade incorpore, de forma ativa o processo de consulta e intervenção, é ne implementação de formas de organização, mesi simples. O volume de APM criadas é o primeiro p concretização da participação da comunidade esc</p>
	<p>2.1.2 Membros da comunidade escolar que informações mensais da SEED, através de jorn</p> <p>O nível de cobertura de comunicação existente er comunidade escolar é fundamental para a prática i “A descentralização implica em acesso de todos o informação. Informação essa não necessária, só processo administrativo, mas durante todo mo interação entre o Estado e Cidadãos, usuários c públicos. Nesse sentido, as instâncias adminisi podem prescindir de canais que possibilitem eficiência no processo comunicativo entre elas e a (GESTÃO..., 1997).</p>

Indicadores de resultados da participação da comunidade referente ao nível de mobilização

PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE	INDICADORES DE RES (critério meritório de pesquisa)
<p>2.2 Nível de Mobilização</p>	<p>2.2.1 Nível de mobilização das APMs na solução do: Este indicador refletirá o grau de mobilização das APM seu nível de frequência empírica detectado está vincu como comparação de sua representatividade. As APMs, como membro da comunidade escolar, dev contribuam para a solução de problemas de natureza da escola.</p>
	<p>2.2.2 Frequência da utilização dos canais de comun Este indicador possui o mesmo teor do 2.1.2, enfocan escola, com seus segmentos, internos e externos.</p>
	<p>2.2.3 Escolas que retornaram informações à SEED, O grau de retorno considera que a “comunicação” só circulação da informação entre os receptores (COMUN</p>
	<p>2.2.4 Número de eventos promovidos pela escola. Este indicador, através do volume de eventos (debates reflete a intensidade de esforços para viabilizar as m torno da escola.</p>
	<p>2.2.5 Escola que mantém parceria com organização Este indicador, através do volume de convênios e cont envolvimento da comunidade em torno da escola. T resultados imediatos, será considerado como increm gestão é recente e a realidade da globalização, nos dia</p>
	<p>2.2.6 Escolas que realizaram eleição de diretores. A escolha democrática de dirigentes escolares, com a apresentação com defesa pública de trabalho, pelo democratização da gestão e na melhoria da qualidade e</p>
	<p>2.2.7 Nível de satisfação com o cumprimento da pro Este indicador avalia o grau de liderança e capacidade substancializa a existência do cumprimento da proposta</p>
	<p>2.2.8 Nível de satisfação dos professores com a ges Este indicador reflete o grau de satisfação dos pro professores insatisfeitos com a gestão da SEED</p>

Metodologia de Avaliação

O método estatístico aplicado para esta avaliação é denominado método distancial, que em seguida será sinteticamente abordado, com o intuito de auxiliar a compreensão da análise dos resultados expostos no Quadro 5.

No caso deste estudo, o método avalia o alcance da melhoria das práticas de gestão, através dos seus efeitos educacionais, ou seja, os benefícios alcançados na autonomia e participação da comunidade escolar. Tais benefícios são identificados por indicadores de resultados (medidores que representam resultados ou efeitos), e que portanto, devem conter a expressão máxima da qualidade através de unidades físicas ou unitárias. Para expressar os resultados ou efeitos qualitativos conquistados, são adotados três tipos de índices:

- a) índices parciais, que avaliam o grau de satisfação de cada indicador de resultados, ou seja, cada um dos efeitos qualitativamente esperados na descentralização administrativa/pedagógica, na abertura de canais de organização/comunicação e nível de mobilização.
- b) índices grupais, que avaliam o efeito alcançado com o conjunto de indicadores representantes que expressam o grau de satisfação entre a autonomia escolar e a participação da comunidade escolar.
- c) índice sintético, que reflete uma avaliação global, ou seja, o grau de satisfação da melhoria das práticas de gestão nas escolas públicas estaduais do Paraná.

Todas as variáveis que determinam as causas da variabilidade do alcance do objetivo proposto (melhoria das práticas de gestão), são tratadas como agentes, ou seja, variáveis exógenas internas e externas, como, por exemplo, o montante financeiro investido no projeto, os tipos de intervenções técnicas aplicadas, as condições demográficas, econômicas, políticas da população-alvo. Desta forma, responde-se primeiramente qual é o nível de satisfação dos benefícios sociais auferidos (efeitos), para depois responder qual a influência dos respectivos agentes (causas) na variabilidade do nível de satisfação obtido nas práticas de gestão.

O como quantificar variáveis estritamente qualitativas, é dada pelo método distancial, através do uso indireto do número, ou seja, com o estabelecimento de parâmetros (denominados limiares péssimo e ótimo) a partir dos quais se mede a distância entre a realidade avaliada e o estado ótimo (situação máxima de conquista do objetivo proposto pelo projeto).

Desta forma, estabelece-se a interdependência da análise qualitativa com a quantitativa, em que esta última considera os valores unitários próprios da realidade social (frequência relativa ou zero-unitária), para calcular o índice de satisfação de cada indicador de resultado, que pode variar de 0% a 100%.

Os valores limiares, no caso deste estudo, foram assim delimitados: os dados dos indicadores obtidos na pesquisa de campo referente a 1995, como limiar péssimo ou valor mínimo; os dados dos indicadores obtidos na pesquisa de campo referente a 1997, como realidade avaliada (no Quadro 5 denominou-se valor empírico); e o limiar ótimo ou valor máximo, como satisfação máxima de benefício alcançado.⁷

O valor mínimo (1995) e o valor empírico (1997) foram obtidos pela pesquisa de campo, e o valor máximo, pela média das melhores escolas (critério estatístico dado pela área típica de variação). Com isto, a condição ótima, pode ser considerada uma meta real, possível de acontecer, já que existem escolas, na nossa realidade, que atingiram grau de satisfação elevado. Esta forma de avaliação é muito importante para o planejamento, pois os resultados de benefícios obtidos, com as intervenções realizadas pelo projeto, estão assentadas em parâmetros que permitem não só definir em que grau de satisfação se encontra, mas principalmente quanto falta para se atingir o máximo desta satisfação, como meta viável ou real.

No caso deste estudo, pode-se dizer que a avaliação realizada foi bastante exigente, pois considerou-se como condição péssima (valor mínimo) os resultados dos indicadores de 1995, fornecendo uma análise de crescimento dos benefícios, de fato real.

⁷ Neste caso, foi possível com uma só pesquisa de campo, obter informações em dois tempos (1995 e 1997). Quando, isto não for permitido, o valor mínimo deverá ser estabelecido pela média das piores escolas, continuando desta forma, também com a necessidade de uma só pesquisa.

O procedimento quantitativo e as respectivas etapas do método distancial são apresentados a seguir.

Dispostas as informações numéricas sobre o nível empírico alcançado com os objetivos de autonomia escolar e participação da comunidade escolar propostos pelo PQE, expressas por cada um dos medidores representantes ou indicadores de resultados ($Y_{ij.e}$),* e aceitos os limiares mínimos ($y_{ij.0}$) e máximos ($y_{ij.100}$), é constituído o índice parcial com o quociente do limiar ótimo sobre o valor empírico do medidor representante:

$$Y_{ij} = \frac{100 (Y_{ij.e} - Y_{ij.0})}{Y_{ij.100} - Y_{ij.0}} \quad (1)$$

onde:

Y_{ij} = é o índice parcial da satisfação de um determinado objetivo.

$Y_{ij.e}$ = é o valor empírico do medidor representante.

$Y_{ij.0}$ = é o valor mínimo do medidor representante.

$Y_{ij.100}$ = é o valor ótimo ou máximo do medidor representante.

Assim, a fórmula básica do índice parcial é dada pelo componente que mede a distância percentual média entre o nível alcançado por um determinado objetivo proposto e o nível assinalado como ótimo, ou seja, onde o objetivo foi totalmente cumprido:

$$D_{ij} = \left(\frac{y_{ij.e}}{y_{ij.0}} - 1 \right) : \left(\frac{y_{ij.100}}{y_{ij.0}} - 1 \right) 100 \quad (2)$$

Através da fórmula (1) os medidores dos objetivos definidos podem receber valores numéricos de 0% a 100%, caracterizando com isso a distância entre o nível alcançado e o nível aceito como ótimo.

Quando houver no grupo de objetivos mais de um medidor representante, será aplicado o índice médio de cumprimento do objetivo, através do sistema de pesos distanciais, compreendido pela fórmula:

* Medidores representantes e indicadores de resultados são considerados, neste estudo, como equivalentes. Pois os indicadores, através do uso indireto do n^o, são medidos, e representam resultados qualitativos de benefícios educacionais alcançados.

$$W_{ij} = 100 : Y_{ij} \quad (3)$$

com que:

$$\sum_{j=1}^n W_{ij} = n \quad (4)$$

Assim, quanto mais completo o nível de cumprimento de um dado objetivo, mais esse peso em distância será aproximado da unidade. No resultado da aplicação dos pesos, obtém-se o índice do alcance desses grupos de objetivos, ou seja, a média harmônica dos índices Y_i :

$$Y_i = \frac{\sum_{j=1}^n Y_{ij} \cdot \frac{100}{Y_{ij}}}{\sum_{j=1}^n \frac{100}{Y_{ij}}} \quad (5)$$

onde:

n = é o número dos medidores representantes aceitos para a caracterização estatística do nível de cumprimento de objetivos.

Para obter o índice sintético, ou seja, o alcance de todos os grupos de objetivos, que agregados expressam a melhoria das práticas de gestão nas escolas, serão aplicados também os pesos distancias: (6)

$$Y_s = \frac{n}{\sum_{i=1}^n \frac{1}{Y_{ij}}}$$

Análise dos Resultados

Observando o Quadro 5 - Índices de Satisfação Parciais, Grupais e Sintético das Práticas de Gestão Escolar – e as representações gráficas dos resultados obtidos, pode-se realizar as seguintes análises principais:

- 1 O índice sintético atingiu 68%, demonstrando que o nível de satisfação dos benefícios educacionais está apenas 32% aquém do seu desenvolvimento máximo. Este índice, que avalia globalmente a prática de gestão, à medida que agrega os diferentes resultados qualitativos, fornecidos pelos índices parciais de todos os indicadores, é bastante satisfatório, já que expressa uma distância não elevada para alcançar a condição ótima (meta) de autonomia e participação da comunidade. Vale lembrar, que esta condição ótima foi estabelecida pela média das melhores escolas e, como parâmetro, define metas para que todas as escolas do Paraná possam alcançar esta satisfação desejada em nível de planejamento.

Este resultado também permite inferir que as ações do PQE/SEED determinaram um salto qualitativo real, pois parte-se do parâmetro já conquistado até o ano de 1995 como condição mínima (péssima) para estabelecer o crescimento e a demanda satisfeita em 1997. Nesse sentido, o crescimento relativo, dado pela simples comparação temporal, se limita em dizer em quanto cresceu, sem viabilizar o conhecimento, através de parâmetros limiares, não só do que já foi conquistado mas também quanto falta para atingir os melhores resultados de benefícios.

- 2 O índice grupal de satisfação para Autonomia Escolar (67,8%) e para Participação da Comunidade (67,7%) são idênticos. No entanto, como a média abstrai as diferenças, é importante que se analisem os resultados dos índices parciais, a fim de detectar onde e em que grau as diferenças estão ocorrendo. Esta análise representa a matéria-prima da compreensão da heterogeneidade da realidade socioeducacional, o que leva à existência de um planejamento eficaz.
- 3 O incremento de material pedagógico entre 1995 e 1997 foi muito alto, tendo atingido um grau de satisfação de 83%. Isso deveu-se a SEED ter passado a cobrir com maior intensidade este item.* Tal condição de necessidade quase satisfeita, gerou outra, a maior necessidade de pessoal (principalmente na área de supervisão/orientação pedagógica e biblioteca), para a melhor utilização deste material. Este foi

* Ou seja, conforme contabilidade realizada pelas escolas, os recursos provenientes da secretaria, destinados à suficiência das necessidades da material pedagógico, passaram de 22% em 1995 para 67% em 1997.

um dos fatores determinantes para que a condição de cobertura e satisfação com a quantidade de pessoal atingisse um índice de apenas 38%, o mais baixo entre todos os analisados em Autonomia Administrativa e Pedagógica.

- 4 Embora tenha-se um índice de apenas 28% na cobertura de pessoal, tem-se uma satisfação, em relação à quantidade de pessoal, de 61%. Isto demonstra que houve um incremento na capacitação do gestor, que conseguiu remanejar seu quadro de pessoal de maneira a atender suas necessidades, contando ainda com a maior qualificação de seus funcionários e professores, índice que atingiu 75% de satisfação.
- 5 A autonomia, tanto para a escolha de pessoal como de material pedagógico em 1997 representou para as escolas um salto de satisfação bastante elevado, verificado por um índice de 88% e de 100%, respectivamente.
- 6 O crescimento da descentralização pedagógica, que obteve o índice grupal de 65%, apresenta uma homogeneidade bastante grande entre seus indicadores. A iniciativa de capacitação, com um índice de 63% está substancializada por sua sistematicidade, onde a frequência na prática escolar com projetos pedagógicos e iniciativa em capacitação alcançaram níveis elevados de satisfação, respectivamente de 73% e 67%. Desta forma, pode-se dizer que em 1997, tanto os projetos, que passaram a ocorrer de 9 para 17 na média por escolas, quanto a iniciativa em capacitação, que passou de 0,9 para 3,1, tornaram-se parte integrante da prática escolar. Este incremento deu-se também na qualidade e amplitude dos mesmos, pois se conseguiu uma maior interdisciplinaridade, objetivos pedagógicos mais estruturados e discutidos, contando com o apoio dos cursos de capacitação que deram aos professores maior segurança na criação e aplicação destes projetos.
- 7 A abertura de canais de organização e comunicação atingiu grau de satisfação de 90% (o maior dentre os 20 indicadores de resultados). Esta condição é primária para desencadear o crescimento da participação da comunidade, pois com a abertura organizacional iniciam-se as condições para a escola poder caminhar por seus próprios pés. Isto já se reflete em todos os índices parciais do nível de mobilização, que obtiveram crescimento positivo entre 1995/1997, embora ainda com um

grau de satisfação de 54%, bem menor do que o obtido pela abertura de canais de organização e comunicação. Observando o índice de resolução de problemas com a participação da comunidade, o que espelha o grau máximo qualitativo da mobilização, verifica-se que este quase dobrou, ou seja, de 2,4 problemas em média resolvidos pelas escolas em 1995, passou-se para 4, em 1997.

- 8 A integração SEED/escola estimulada a partir da distribuição mensal de jornais/boletins para todos os diretores, professores e APMs, proporcionou, inclusive, uma troca de experiências entre as escolas e alcançou o grau de 100% de satisfação em cobertura. Esta iniciativa obteve também um resultado muito significativo em seu retorno: 63% das escolas declararam ter respondido à SEED. Sugere-se a criação de uma estrutura que permita o aproveitamento desse retorno como importante fonte de informação para análises sistematizadas.
- 9 E, finalmente, pode-se inferir que com o caminho de abertura em organização/comunicação, cumprido quase que integralmente, intensificando o processo de consulta e intervenção por parte das escolas junto à SEED, somado a um índice satisfatório dos professores frente a sua gestão em 68% (indicador 2.2.8) e do cumprimento da proposta de gestão nas escolas também com 68% (indicador 2.2.7), a tendência é a de desencadear o incremento de benefícios educacionais na área da participação da comunidade.

No entanto, é importante salientar que estes resultados deverão ser sistematicamente observados e analisados, não só para eliminar os contrastes dos benefícios alcançados entre os objetivos mas, também, por que a

[...] participação exige aprendizado, principalmente considerando a população brasileira que historicamente tem sido alijada dos processos decisórios de seu país. As experiências revelam que tanto a comunidade externa, quanto a comunidade interna à escola apresentam limites a participação. Para o efetivo exercício da gestão democrática da escola é necessário capacitar todos os seus segmentos, principalmente pais e alunos, respondendo às exigências desta prática.

Referências

BANBERGER, Michael; HEWITZ, Eleonor. *Manual de monitoração e avaliação de programas de desenvolvimento urbano*. [S. l.]: Banco Mundial, 1985.

FIEP / SESI, IBQP-PR. *A produtividade social e o impacto da qualidade de vida na produtividade do trabalho da indústria do Paraná*. v. 1, jul. 2000.

IPEA. *Gasto social nas três esferas de governo*. 1995. Rio de Janeiro, 1998. (Texto para discussão, n. 598).

MACEDO, Mariano de Matos. Condições sociais e competitividade. IBQP-PR, 1999. In: BEHRMAN, Jere R. *Human resources in Latin America and the Caribe*. Washington, DC: BID, 1996.

SEED – PR. *Melhoria das práticas de gestão escolar do Paraná*. Curitiba, 1998. (Caderno, 15).

SLIWIANY, Regina Maria. *Estatística social: como medir a qualidade de vida de Curitiba*. [S. l.]: Araucária, 1987.

_____. *Qualidade de vida, empregabilidade e cidadania*. [Paraná], 1999. Trabalho apresentado no IX Congresso Brasileiro da Qualidade e Produtividade, 1999.

_____. *Sociometria: como avaliar a qualidade de vida e projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1997.



Uma Proposta de Abordagem Transdisciplinar para Avaliação em Saúde

*Oswaldo Yoshimi Tanaka**

*Cristina Melo***

As avaliações dão ao mundo humano seu relevo. Basta que não se leve em conta nem o bom, nem o belo, nem o útil, nem o precioso etc., para se confinar a uma pretensa objetividade, e eis que a objetividade carece precisamente de seu objeto!

(LÉVY, 1994, p. 172.)

Introdução

A avaliação é uma função de gestão destinada a auxiliar o processo de decisão visando torná-lo o mais racional e efetivo possível. Na atual conjuntura, o alto custo da atenção à saúde, seja por sua cobertura ou complexidade, tem exigido dos gestores decisões que beneficiem maior número de usuários e que consigam resultados mais eqüitativos com os mesmos recursos disponíveis.

Para que isso aconteça, é necessário que se defina claramente o **para quê** se está fazendo a avaliação. Isto significa ter claro qual a decisão em jogo e quem tem o poder para decidir. Para que a decisão a ser tomada seja real-

* Professor da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. E-mail: oytanaka@usp.br

** Professora da Escola de Enfermagem da Universidade Federal da Bahia; Doutoranda na Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. E-mail: cmmelo@uol.com.br

Para que a decisão a ser tomada seja realmente efetiva e não se torne apenas uma medida racionalizadora de recursos, será necessário que se tenha sempre em mente que a avaliação deverá ser feita tendo como beneficiário final o cliente/usuário do serviço/programa ou projeto e não exclusivamente quem solicitou a avaliação.

Cabe lembrar que as questões surgidas devem manter coerência com a pergunta inicial, norteadora do processo de avaliação.

mente efetiva e não se torne apenas uma medida racionalizadora de recursos, será necessário que se tenha sempre em mente que a avaliação deverá ser feita tendo como beneficiário final o **cliente/usuário** do serviço/programa ou projeto e não exclusivamente quem solicitou a avaliação.

Esta característica peculiar faz com que a avaliação se torne um campo de trabalho propício para a aplicação transdisciplinar dos conhecimentos existentes em áreas como a de Epidemiologia, Administração, Estatística, Ciências Sociais etc. Isto porque, para alcançar tais objetivos mais compreensivos, a avaliação exige a utilização de conceitos e técnicas abrangentes e mais adequadas ao que será avaliado e não a adoção de modelos preestabelecidos e rígidos.

Em realidade, o que se quer responder com a avaliação se constitui em uma seqüência de **perguntas**, geradas por uma clara pergunta inicial, que vão sendo formuladas na medida em que se avança no processo de análise dos dados. A partir das questões formuladas se fará uma primeira aproximação dos dados disponíveis. Na medida em que se aprofunde o conhecimento dado pelas informações coletadas, novas perguntas são formuladas para ajudar a entender o significado ou representatividade dos dados. Cabe lembrar que as questões surgidas devem manter coerência com a pergunta inicial, norteadora do processo de avaliação.

Esta característica metodológica da avaliação facilita o processo de utilização transdisciplinar de distintos conhecimentos existentes e disponíveis. Assim, na avaliação de sistemas, serviços ou programas/projetos de saúde é possível iniciar o processo de avaliação com a abordagem sistêmica da administração (DONABEDIAN, 1980, 1982, 1985), que permite analisar o processo de trabalho e as relações com os resultados e seguir com o estudo de impacto epidemiológico visando entender as repercussões das ações operacionalizadas para atender a população usuária ou de referência.

Para aprofundar o significado das mudanças apontadas, podemos adotar uma abordagem qualitativa com os usuários e profissionais envolvidos nas atividades.

Contexto

Segundo Lévy (1994, p.61) “os procedimentos de decisão e avaliação hoje em uso foram propostos para um mundo relativamente estável e em uma ecologia da comunicação simples.”

A compreensão da essência transversal do processo de avaliação é uma exigência contemporânea, mas é também uma exigência no caminho de tentar alcançar a complexidade que é avaliar serviços, práticas e ações desenvolvidos no campo da saúde.

A adoção deste enfoque torna-se ainda mais necessário quando se analisa o momento atual das políticas de saúde – com a descentralização de ações para o sistema municipal – em que os municípios assumem novas responsabilidades em face dos problemas locais de saúde.

Estas novas responsabilidades exigem não só maior capacidade técnica como também o desenvolvimento de capacidades sociais para responder a um papel ainda novo no contexto brasileiro. Tais características exigem, ainda, um maior grau de experimentação na ação, visando descobrir caminhos e meios próprios para a solução dos problemas identificados. Este movimento, por sua vez, tem uma necessidade ainda maior de acompanhamento e avaliação sistemáticos visando a uma reorganização e redirecionamento das ações.

A opção por discutir uma abordagem transdisciplinar para avaliar sistemas, serviços e programas/projetos de saúde origina-se na própria essência da avaliação, compreendida como um campo de aplicação de outros saberes e práticas.

Ao avaliar, utilizamos teorias, conceitos e instrumentos de diversas outras áreas do conhecimento, fazendo com que a avaliação deva ser compreendida como área de aplicação e não como uma ciência.

A adoção da transdisciplinaridade está também baseada na necessidade de utilizar, na avaliação, os conhecimentos dos próprios profissionais envolvidos no processo de trabalho. Desta maneira, é possível aproveitar ao máximo o conhecimento produzido pela prática e ao mesmo tempo envolver os

profissionais na tomada de decisão, tornando-a mais participativa e democrática.

A transdisciplinaridade é compreendida como o meio pelo qual a avaliação pode ser empregada de forma a buscar coletivamente soluções para os problemas enfrentados, isto porque:

- Exige um esforço coletivo de capacidades e aprendizagem para a ação.
- Deve ser compreendida como um espaço estruturante de conhecimentos e práticas e não como estratos distintos de disciplinas vistas como territórios estanques.
- Abre caminho para um exercício democrático na tomada de novas decisões.
- Auxilia na direção de uma avaliação voltada o mais próximo possível para os grupos humanos envolvidos e interessados nos resultados produzidos.
- Permite recuperar vínculos existentes entre as diversas disciplinas e seus conhecimentos para compreender o que é avaliado.
- Mantém o foco nas necessidades identificadas na implantação do serviço, programa ou projeto, a partir das quais se organiza a atenção ao cliente.

A transdisciplinaridade é compreendida como o meio pelo qual a avaliação pode ser empregada de forma a buscar coletivamente soluções para os problemas enfrentados, ...

Assim, um enfoque transdisciplinar da avaliação leva em conta os conhecimentos necessários para sua aplicação visando ir além de um mero recorte analítico. Neste caminho, seria possível a produção de uma forma própria de saber que permita a tomada de decisões. Estas novas decisões devem contribuir para a reorganização das ações avaliadas e para a produção de um fluxo contínuo de interações para a produção de competências, visando o enfrentamento da situação e dos problemas identificados.

No contexto da descentralização de ações e serviços de saúde, fica patente a possibilidade da condução da gestão da saúde com a participação de sujeitos distintos. A descentralização e, conseqüentemente, as novas responsabilidades que são assumidas pelo sistema local de saúde, exige o desenvolvi-

mento de competências que podem ser subsidiadas pelo relevo da realidade que a avaliação pode fornecer ao sistema, serviços ou programas/projetos de saúde.

Delineamento da proposta

A vantagem de utilizar uma abordagem transdisciplinar na avaliação não é porque ela aumenta a validade dos resultados ou aprofunda o conhecimento, mas porque ela é o melhor caminho para responder o **para quê** fazer a avaliação, isto é, responder a objetivos avaliativos que contemplem, necessariamente, os interesses dos usuários/beneficiários dos serviços/programas ou ações. Uma avaliação com esta finalidade tem de lançar mão de conhecimentos diversos.

Trabalhar a transdisciplinaridade é fazer recortes dos conhecimentos, cuidando para que tais recortes não sejam apenas retalhos superpostos. Isto porque o resultado pretendido na utilização de conhecimentos, técnicas ou instrumentos de distintas disciplinas na avaliação não é um amálgama de todos os componentes utilizados.

Um desenho de avaliação que pretenda ser transdisciplinar deve utilizar os conhecimentos disponíveis na direção em que estes contribuam para a construção do processo interativo/relacional necessário à análise da situação avaliada.

Esta ruptura tem como base a compreensão de que os conhecimentos organizados em disciplinas não devem servir apenas para manter a lógica de construção e organização das relações de poder no âmbito de microespaços, a exemplo das universidades. Os conhecimentos disponíveis devem ser utilizados a partir de seu potencial de apoio à intervenção na realidade, recompondo ou reorganizando conhecimentos, técnicas e instrumentos de maneira mais objetiva e operacional.

Os conhecimentos disponíveis devem ser utilizados a partir de seu potencial de apoio à intervenção na realidade, recompondo ou reorganizando conhecimentos, técnicas e instrumentos de maneira mais objetiva e operacional.

Como ultrapassar os limites de cada disciplina para criar uma abordagem transdisciplinar na avaliação?

Em primeiro lugar, ter clareza do **para quê** fazer a avaliação, pois este foco facilita o modo de organizar o conhecimento disponível e necessário para aplicar na abordagem transdisciplinar.

A abordagem transdisciplinar permite organizar o conhecimento necessário no processo da avaliação, pela construção dos recortes que faço para alcançar as respostas às perguntas avaliativas.

A construção destes recortes é única e particular a cada avaliação. Deste modo, não existe um “desenho” com a abordagem transdisciplinar dado *a priori*, uma vez que esta varia de acordo com a direcionalidade da pergunta avaliativa. Os recortes feitos vão se recompor em um novo conhecimento surgido a partir da utilização das múltiplas perspectivas utilizadas.

Portanto, a abordagem transdisciplinar é construída “em processo”. Isto significa que os conhecimentos das distintas áreas serão incorporadas com os recortes necessários para responder, com a maior factibilidade possível, ao **para quê** da avaliação e não para esgotar o rigor metodológico do campo de conhecimento de cada disciplina.

A abordagem transdisciplinar dos conhecimentos existentes e necessários num processo de avaliação serão utilizados de forma única. Isto implica que cada avaliação terá um desenho próprio, sem a adoção de modelos fixos. O “modelo” a ser construído deve ser o mais pertinente para responder às perguntas formuladas, utilizando-se dos recursos disponíveis e no tempo oportuno para que subsidie efetivamente as decisões em jogo.

A abordagem transdisciplinar deve facilitar a discussão e o modo de organização das idéias produzidas no processo da avaliação.

...cada avaliação terá um desenho próprio, sem a adoção de modelos fixos. O “modelo” a ser construído deve ser o mais pertinente para responder às perguntas formuladas, ...

Por onde começar?

O recorte desta abordagem é dado pela pergunta inicial que orienta todo o processo.

A partir daí pode-se seguir “o modelo” que for mais “confortável” para quem avalia, desde que se considere a factibilidade da proposta e sua coerência com a pergunta avaliativa.

Na realidade brasileira, em que a incorporação da avaliação na gestão de sistemas, serviços e programas/projetos ainda é incipiente e assistemática, pode ser mais fácil iniciar a avaliação por um enfoque quantitativo. Isto porque existe uma maior disponibilidade e/ou facilidade em obter dados quantitativos sobre o que se quer avaliar.

Nesta direção, pode-se iniciar uma avaliação centrada na produção de serviços e ações, pela análise de cobertura, de produção e produtividade, relacionando-os com resultados e com a estrutura. Quando a pergunta avaliativa buscar compreender com maior profundidade o significado das relações entre as ações e os resultados, este caminho exige uma abordagem com predominância qualitativa.

Em geral as situações avaliadas no campo da saúde irão exigir a adoção de múltiplas abordagens, para que não se perca a capacidade de explicação e compreensão da situação. Isto significa afirmar que tanto perspectivas quantitativas como qualitativas serão pertinentes, a depender da pergunta avaliativa.

A experimentação em situações concretas dos pontos aqui abordados pode conduzir para a incorporação da avaliação como um instrumento de gestão coletiva do trabalho em saúde. Isto porque a abordagem transdisciplinar facilita a construção coletiva do conhecimento, da gestão e da ação em saúde.

Esta proposta de experimentar uma abordagem transdisciplinar pode direcionar a avaliação em saúde de modo que esta contribua para o desenvolvimento de uma competência coletiva, fundamental para a reorganização e produção de ações e serviços de saúde dirigidos às necessidades da população.

Então...

A aparente simplificação das idéias formuladas no texto não pretende reduzir o desafio que é pensar e agir em campos de conhecimento vastos e complexos, como a utilização da avaliação como instrumento para a gestão de sistemas, serviços e programas de saúde. Esta é apenas uma tentativa de direcionar idéias para o campo do pragmático, sem que se exija um domínio pleno de conteúdos e teorias que, para a maioria dos que trabalham com saúde, serve de justificativa para um imobilismo e/ou para reforçar a crença de que somente especialistas são capazes de usufruir a teoria para alimentar uma prática que, por fim, alimentará a teoria. Não acreditamos que é preciso dominar todos os referenciais ou necessariamente optar por um deles para fazer da avaliação em saúde o que ela é: “uma possibilidade de transcender o cotidiano para nos levar de volta a ele, com ações concretas e que possuam um significado e uma construção coletiva.”

...fazer da avaliação em saúde o que ela é: “uma possibilidade de transcender o cotidiano para nos levar de volta a ele, com ações concretas e que possuam um significado e uma construção coletiva.”

Referências

- DONABEDIAN, A. *The criteria and standarts of quality*. Ann Harbor: Health Administration Press,1982. v.2.
- DONABEDIAN, A. *The definition of quality and approach to its assessment*. Ann Harbor: Health Administration Press,1980. v.1.
- DONABEDIAN, A. *The methods and fidings of quality assessment and monitoring*. an illustrated analisys. Ann Harbor: Health Administration Press,1985. v.3.
- LÉVY, P. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. São Paulo: Loyola, 1994.

Desafios no Monitoramento e na Avaliação de Programas de DLIS: o caso de Manguinhos no Rio de Janeiro

*Regina Bodstein**

*Lenira Zancan***

Introdução

Hoje em dia existe um relativo consenso quanto à urgência em se construir um novo perfil para as políticas de caráter social, incluindo desde a redefinição dos temas e prioridades até a garantia de que os gastos públicos, de fato, serão adequadamente aplicados e bem utilizados. Tal consenso vem do fato de que parece impossível pensar em desenvolvimento econômico sem a inclusão dos problemas e questões sociais, já que crescimento econômico sustentável, em um contexto de mudança tecnológica acelerada, exige um extraordinário esforço de qualificação de recursos humanos. Em países como o Brasil, de dramática desigualdade social, esse esforço se traduz no chamado resgate da dívida social e, portanto, na implementação de políticas de inclusão social, de combate à pobreza e de melhoria da qualidade dos serviços e equipamentos sociais básicos.

Na perspectiva de promoção de um desenvolvimento mais integrado e democrático, é fundamental um Estado mais efetivo. Como diz Bernardo

* *Socióloga, Doutora em Saúde Pública* – ENSP/Fiocruz – bodstein@ensp.fiocruz.br

** *Socióloga, Mestre em Saúde Pública* – ENSP/Fiocruz – lenazan@ensp.fiocruz.br

Kliksberg, “se o desejo é alcançar simultânea e coordenadamente desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade política, é imprescindível políticas públicas ativas e gerenciadas com alta eficiência” (KLIKSBERG, 2000). Neste contexto, a gestão de caráter social adquire importância crescente, buscando equidade no acesso aos recursos, serviços e bens públicos.

A gestão social inovadora trata de pôr em prática uma nova concepção de desenvolvimento que une a lógica da racionalidade, da eficiência e da eficácia com objetivos de promoção da equidade *vis-à-vis* aos princípios éticos, ambientais e culturais. A novidade reside na idéia de que o impacto social, com a efetiva melhoria da qualidade de vida, envolve metas e ações convergentes entre diversos setores e culturas institucionais distintas da administração pública, organizações da sociedade civil, bem como a mobilização, participação e co-responsabilização das comunidades com os resultados alcançados. Implica freqüentemente a superação de ações de caráter assistencialista, pontuais e fragmentadas, quase sempre atreladas a interesses clientelistas e eleitores.

A gestão de programas e projetos sociais se consolida recentemente enquanto um campo interdisciplinar e intersetorial de práticas e conhecimentos voltados para a ampliação da eficácia e da legitimidade das políticas públicas. É uma estratégia fundamental para subsidiar o processo decisório, garantindo a implementação de ações de melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população (LICHA, 1999). Convém chamar a atenção, portanto, para a complexidade inerente ao campo da gestão social, onde o que está em foco é a formulação, implementação e avaliação de um plano de ação pactuado e participativo, voltado para a promoção da cidadania e para o desenvolvimento sustentado, procurando conciliar o princípio da **equidade** com o da **eficiência**.

Nesse sentido, as políticas sociais de combate à pobreza, na nova perspectiva do desenvolvimento integrado, assumem o risco e o custo político-social de superar demandas de setores mais organizados e mobilizados, por um lado, e, por outro, e de não limitar suas ações, prioridades e metas aos mais necessitados e carentes. O processo de formulação de uma nova agenda social pressupõe a transformação de ações e propostas fragmentadas e focalizadas em uma efetiva estratégia de superação da pobreza e de geração de

A novidade reside na idéia de que o impacto social, com a efetiva melhoria da qualidade de vida, envolve metas e ações convergentes entre diversos setores e culturas institucionais distintas da administração pública,...

Implica freqüentemente a superação de ações de caráter assistencialista, pontuais e fragmentadas, quase sempre atreladas a interesses clientelistas e eleitores.

emprego e renda, isto é, de desenvolvimento integrado com sustentabilidade a médio e longo prazos.

Uma gestão social inovadora identifica necessidades e carências, mas sobretudo incentiva relações entre sujeitos e atores fundamentais para a ação coletiva, criando organizações e redes comunitárias. Nessa perspectiva é crucial gerar e incrementar valores ligados à cidadania e à capacidade associativa, reforçando a confiança mútua, o sentido do dever comum e da solidariedade, enfim, expectativas e responsabilidades compartilhadas dentro de um contexto sociocultural específico. A idéia é promover o chamado “capital social” que reforça a interdependência positiva entre sujeitos e atores sociais, facilitando a ação coletiva na promoção do bens públicos (COLEMAN, 1990, p. 300-304) e capacitando-os para uma melhor inserção econômica e social. Alia-se a essa estratégia a necessidade de prover serviços e atividades que satisfaçam, no caso de comunidades vulneráveis e extremamente carentes, necessidades básicas, partindo do modo como elas são sentidas e identificadas.

Enfim, propostas e estratégias mais inovadoras enfatizam uma agenda social que, sem abrir mão da equidade, impulsiona, a médio prazo, um processo dinâmico auto-sustentado, onde a alocação de recursos está direcionada para ações e projetos mais sustentáveis e viáveis (COHEN; FRANCO, 1999, p. 26-27), garantindo maior retorno social.

A importância do monitoramento e da avaliação

Um dos principais instrumentos da gestão social é o monitoramento e a avaliação de projetos e ações voltados para a diminuição da desigualdade e para o combate à pobreza, onde a participação, a formação de parcerias e a multissetorialidade exercem um papel fundamental. Programas sociais mais efetivos demandam não só a participação e mobilização, como a co-responsabilização da população na definição de prioridades e metas. Além disso, dada a complexidade e interdependência das questões sociais, maior eficiência e efetividade nas ações implica a integração de diversos setores da administração pública: educação, saúde, assistência social, habitação, tra-

Uma gestão social inovadora identifica necessidades e carências, mas sobretudo incentiva relações entre sujeitos e atores fundamentais para a ação coletiva, criando organizações e redes comunitárias.

Programas sociais mais efetivos demandam não só a participação e mobilização, como a co-responsabilização da população na definição de prioridades e metas.

...é necessário transformar tais princípios em uma efetiva estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), envolvendo uma arquitetura política complexa. Consiste em criar redes de interlocução e de diálogo permanente, gerando um nível mínimo de consenso com respeito aos princípios básicos que reorientem as metas e atividades sociais.

O bom desempenho desses programas envolve a construção de uma instância de gestão ampliada, sensível às necessidades e demandas locais, porém capaz de fomentar novas experiências de desenvolvimento, cujos resultados tenham impacto e sustentabilidade.

balho, saneamento, entre outros. Através do acompanhamento e da avaliação, como estratégias de uma gestão social inovadora, é possível garantir não só maior racionalidade nos gastos e maior eficácia social, mas, sobretudo, a formulação de agendas sociais mais abrangentes e integradas, e também sintonizadas com a diversidade de contextos culturais e de demandas locais.

Trata-se, através da gestão e da avaliação, de garantir que princípios e concepções teóricas sejam de fato traduzidas em metas e atividades com resultados e impactos visíveis na oferta de ações e serviços e, em última instância, na qualidade de vida. Por outro lado, é necessário transformar tais princípios em uma efetiva estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), envolvendo uma arquitetura política complexa. Consiste em criar redes de interlocução e de diálogo permanente, gerando um nível mínimo de consenso com respeito aos princípios básicos que reorientem as metas e atividades sociais.

A questão crucial do ponto de vista de Programas de DLIS é o incentivo a experiências multissetoriais, contemplando soluções integradas; participação e co-responsabilização da comunidade; gerenciamento mais eficiente, incluindo o acompanhamento e a avaliação dos resultados e metas e a manutenção da sustentabilidade das transformações pretendidas (BUSS; RAMOS, 1999, p. 27). Esses princípios direta ou indiretamente recolocam a importância e centralidade do poder público e do diálogo permanente com a sociedade. A parceria entre poder público e sociedade, sem dúvida, pode imprimir uma nova dinâmica no encaminhamento e solução dos problemas locais.

Na perspectiva operacional, a questão fundamental gira em torno do processo de planejamento, gestão e de avaliação das iniciativas e projetos de desenvolvimento local. O bom desempenho desses programas envolve a construção de uma instância de gestão ampliada, sensível às necessidades e demandas locais, porém capaz de fomentar novas experiências de desenvolvimento, cujos resultados tenham impacto e sustentabilidade. A avaliação, assim, aparece como ferramenta fundamental capaz de corrigir rumos, propor alternativas, enfatizar o registro, a análise e a divulgação dos resultados e impactos, assim como das melhores práticas.

Convém chamar a atenção para o fato de que o aprimoramento de mecanismos de integração, gestão participativa e articulação de redes – evitando a pulverização de ações e recursos voltados para o desenvolvimento local, incluindo propostas de geração de trabalho e renda, educação, promoção à saúde etc. – esbarram em profundos **desafios**. Organizações públicas, organizações privadas com fins públicos e setores voltados para o planejamento de políticas setoriais apresentam “culturas” e racionalidades diversas, expressas em múltiplas formas de interpretação dos problemas sociais, modos específicos de interação e, também, sistemas de informação, controle e avaliação de difícil diálogo.

Essas novas estratégias, em geral, fazem referência a diversas estruturas de pertencimento, a um *locus* onde os grupos sociais venham a compartilhar experiências e valores. Ao mesmo tempo, é necessário perceber que a referência a comunidades, famílias e redes de vizinhança etc. freqüentes nesses projetos, não anula a percepção das profundas diferenciações e múltiplas identidades socioculturais presentes no âmbito das comunidades locais.

É necessário explicitar, quando o que está em jogo é a **complexidade** dos processos de modificação de uma determinada realidade social, os pressupostos em que se fundamentam as intervenções e ações, isto é, tornar claros e coerentes os **objetivos propostos, as metas perseguidas e os impactos esperados**. Como lidar com estas questões de modo coerente e criativo? Como enfatizar, analisar e avaliar produtos e atividades realizadas, produzindo indicadores, enfim, que traduzam adesão, compromisso e co-reponsabilização entre comunidade e poder público, e não só resultados e impactos finais? Como exemplifica Robert Putnam, pensando a questão pelo ângulo da saúde, o desafio consiste mais em avaliar o desempenho e as inovações na gestão e na oferta dos serviços de saúde do que medir simplesmente as mudanças nas taxas de mortalidade. (PUTNAM, 1996). Isto é, em termos gerais é necessário enfatizar que mudanças no processo de gestão e na oferta de serviços e ações são igualmente relevantes mesmo que não tragam impactos a curto prazo na qualidade de vida.

O processo avaliativo segue alguns padrões básicos da pesquisa nas ciências sociais, principalmente quando integrado, desde o início, na etapa de

...a avaliação e o monitoramento são instrumentos essenciais para melhorar o desempenho de programas e projetos, na medida em que formulam estratégias e testam hipóteses para a solução de problemas sociais, integrando processos e produtos / resultados e impactos.

planejamento e formulação das ações e metas. Pressupõe o estabelecimento de hipóteses e nexos causais que possam guiar os investimentos sociais e as metas previstas, estabelecendo conexões e evidências empíricas entre atividades – resultados – e impactos. O ponto crucial é que sem essas hipóteses causais, que em última instância definem os objetivos a serem alcançados, as ações e programas sociais perdem efetividade, não garantindo retorno social ou impacto concreto. A título de exemplo, se o objetivo de um determinado projeto é a retirada de crianças das ruas, é necessário formular hipóteses explicativas (ou pelo menos ter um quadro de referência conceitual) sobre determinados processos sociais ou fatores que levam e empurram, dentro de um contexto social específico, crianças e jovens para as ruas. Se essas hipóteses não estiverem claras, a ação e as estratégias traçadas, por mais bem planejadas e executadas, terão, provavelmente, pouca ou nenhuma efetividade social.

Uma das atribuições da gestão é a própria avaliação permanente (*ongoing evaluation*), onde se procura contrastar metas e resultados pretendidos, formulando critérios e alternativas de adequação e racionalização entre recursos e objetivos a serem alcançados. Além da introdução de mecanismos de avaliação na etapa de formulação, a operacionalização de programas sociais exige um constante monitoramento de todo o processo, permitindo, quando necessária, a reprogramação e repactuação das metas propostas (CEPAL/GTZ, 1998).

Assim, a avaliação e o monitoramento são instrumentos essenciais para melhorar o desempenho de programas e projetos, na medida em que formulam estratégias e testam hipóteses para a solução de problemas sociais, integrando processos e produtos / resultados e impactos. Ajudam a traçar objetivos claros e viáveis, ampliando a agenda social, permitindo a definição de atividades e processos fundamentais para a efetividade dos projetos e ações e para a promoção dos resultados desejados. Buscam ainda um ponto de convergência ou uma aceitação consensual entre necessidades básicas, demandas vocalizadas e prioridades estabelecidas, dando legitimização e garantindo viabilidade às intervenções sociais, principalmente quando o que está em jogo é a implementação de uma agenda de desenvolvimento local participativa e integrada.

A avaliação, assim, quando integrada ao processo de gestão contribui para a superação do caráter inercial e predominante nas políticas sociais: fragmentadas e desintegradas, com ações pontuais, assistencialistas e compensatórias; sem prioridades definidas, que mudam ao sabor da maior capacidade de vocalização e de pressão de determinados grupos; não compatibilizam equidade e eficiência; desfocadas na aplicação dos recursos e nem sempre mais efetivas em relação aos grupos e setores mais vulneráveis.

Desse modo, a operacionalização da proposta de um Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável apresenta inúmeros desafios que devem ser enfatizados. O desenho metodológico de pesquisas avaliativas e de acompanhamento de experiências de DLIS, assume importância central, já que envolve a complexidade do processo de tomada de decisão e de formulação de uma agenda comum *vis-à-vis* a elaboração de um diagnóstico participativo. Trata-se, em linhas gerais, de definir instrumentos, indicadores e, principalmente, critérios de avaliação que captem a dinâmica dos processos sociais, o desempenho das iniciativas de desenvolvimento e os distintos impactos das políticas públicas, sem neutralizar as diferenças e potencialidades locais.

Características do Desenho Avaliativo

A definição prévia de um **conjunto de indicadores** a ser utilizado desde o **diagnóstico inicial** é fundamental, já que o detalhamento da situação específica sobre a qual será realizada a intervenção, deve subsidiar o processo decisório, sendo, portanto, relevante que traga informações válidas e confiáveis. Permite ainda, em um momento posterior, qualificar o impacto substantivo do programa e das ações.

Para Cardoso (1998), a comparação entre o contexto local inicial e as condições encontradas em um momento posterior deve expressar tanto um quadro geral dos pressupostos e valores que orientaram as ações como simultaneamente das carências a serem atendidas. As mudanças esperadas, tanto no que se refere à “efetividade objetiva, subjetiva e substantiva das ações” ao serem explicitadas, fornecem pistas fundamentais para a caracte-

rização dos objetivos da avaliação e da operacionalidade dos indicadores. Não se trata, no caso de desenhos avaliativos mais complexos, de simplesmente medir mudanças nas condições de vida da população afetada/beneficiada (efetividade objetiva). A preocupação é com a definição de indicadores que avaliem mudanças mais sutis, mas igualmente importantes, nas relações de solidariedade, confiança, responsabilização etc. (efetividade subjetiva e substantiva), mudanças que venham a gerar, de fato, uma nova institucionalidade.

Isto é, o desenho do monitoramento e da avaliação, onde o que está em jogo é a operacionalização da concepção de DLIS, leva em conta a complexidade do processo decisório a partir da configuração de redes de interlocução permanente e da formação de parcerias entre diversos atores, visando a solução de problemas sociais. Assim, a proposta e elaboração do diagnóstico torna-se crucial na medida em que traz subsídios para o processo decisório e para a formação de uma agenda pactuada entre os diversos atores.

Portanto, é pré-condição para a implementação do programa de DLIS, bem como para a proposta de avaliação, a assinatura de um acordo de parceria entre os diversos atores. Neste acordo definem-se os parceiros e as prioridades a serem enfrentadas, o que leva a formação de uma agenda social inovadora contemplando um cardápio de ações e propostas que serão implementadas.

Fica claro que a definição precisa de um conjunto de ações prioritárias – dentro do conceito de desenvolvimento local integrado e sustentável e de promoção à saúde – é crucial, já que serve de guia para o desenho do processo avaliativo como um todo e para a elaboração do diagnóstico estratégico inicial. O diagnóstico, por sua vez, deverá ser participativo, já que seu principal objetivo é mobilizar a população para a proposta de DLIS, identificar possíveis lideranças, revelar novas demandas e potencialidades locais. Essa etapa é crucial porque o que se pretende é deslançar um efetivo processo participativo, enfatizando a co-responsabilidade da população diante do sucesso do programa e das mudanças pretendidas.

...é pré-condição para a implementação do programa de DLIS, bem como para a proposta de avaliação, a assinatura de um acordo de parceria entre os diversos atores. Neste acordo definem-se os parceiros e as prioridades a serem enfrentadas, o que leva a formação de uma agenda social inovadora contemplando um cardápio de ações e propostas que serão implementadas.

Na perspectiva mais técnica, o pressuposto é que, desde o início, a escolha dos indicadores deve ser pautada pela seleção e elaboração daqueles mais sensíveis e adequados ao conceito de desenvolvimento integrado e sustentável, que permitam medir o resultado e avaliar qualitativamente a mudança alcançada através das ações e metas propostas no programa. Assim, a função dos **indicadores é permitir a mensuração da situação vigente e depois da implementação do programa**. Alguns dados e indicadores clássicos da situação socioeconômica da população e da oferta e disponibilidade de serviços públicos no local devem ser levantados, bem como a cobertura existente e aquela que se planeja. Outros devem traduzir concretamente a situação urbanística e ambiental atual e os melhoramentos pretendidos. No entanto, é fundamental o diagnóstico das iniciativas e organizações associativas e socioculturais da própria comunidade, resgatando, quando possível, identidades culturais e as potencialidades locais, enfim tudo aquilo que contribui para o *empowerment*, para o fortalecimento da ação coletiva e de novas propostas associativas.

Assim, a escolha de indicadores não é um processo neutro pois envolve uma leitura e uma concepção dos problemas sociais, das demandas e das prioridades, visando a construção de uma nova agenda local. Evidentemente, o pressuposto básico é que para garantir alguma inovação, é preciso que a “agenda social local” seja igualmente inovadora.

É necessária uma **triangulação entre indicadores sociais clássicos**, indicadores pertinentes aos objetivos e metas propostos e o quadro geral de expectativas, necessidades e demandas. A idéia é a realização de um **diagnóstico mais criativo e estratégico** que ultrapasse o uso de variáveis tradicionais, que medem necessidades básicas insatisfeitas. Propõe-se, dessa forma, um planejamento em torno de “situações-problema”.

As experiências em gestão de políticas e programas sociais têm mostrado a importância da utilização do enfoque de planejamento estratégico baseado na noção de **problema - chave**, buscando compreender e integrar os diversos setores e interesses envolvidos, através de uma ação negociada e pactuada, voltada para objetivos comuns.

é fundamental o diagnóstico das iniciativas e organizações associativas e socioculturais da própria comunidade, resgatando, quando possível, identidades culturais e as potencialidades locais, enfim tudo aquilo que contribui para o empowerment, para o fortalecimento da ação coletiva e de novas propostas associativas.

A idéia é a realização de um diagnóstico mais criativo e estratégico que ultrapasse o uso de variáveis tradicionais, que medem necessidades básicas insatisfeitas. Propõe-se, dessa forma, um planejamento em torno de “situações-problema”.

A título de exemplo, se a partir do diagnóstico inicial local, é constatada a existência de uma proporção considerável de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, parece necessário incluir, como uma das metas básicas do programa, o aumento do número de crianças matriculadas, dentro dessa faixa etária. Esse diagnóstico gera uma “situação problema” que, por sua vez, implica a formulação de um quadro conceitual e em hipóteses explicativas. Essa situação muito provavelmente está ligada a famílias pobres (ou abaixo da linha da pobreza) e desestruturadas, chefiadas por mulheres (monoparentais), com emprego precário, com vários filhos pequenos e sem creche etc., formando uma cadeia circular de carências e necessidades.

A questão da educação, traduzida em escolaridade formal (anos de estudo), sem dúvida, pode desempenhar o papel de **problema-chave** para o programa e as estratégias de intervenção, já que sua relação com a pobreza é de fácil comprovação empírica, existindo uma vasta literatura, evidenciando que o sistema educacional reproduz a pobreza e responde pela manutenção da desigualdade social. Assim, o aumento do gasto público, da oferta e do acesso à educação é um poderoso indicador de desenvolvimento social, legitimando as propostas de **bolsa-escola**, por exemplo, já que se constituem em um forte incentivo para a família manter os filhos na escola.

Os indicadores, nesse caso, devem ser construídos visando, em um primeiro diagnóstico, qualificar necessidades, demandas e, eventualmente, a população-alvo. Em outro momento, tais indicadores devem medir o alcance e o sucesso dos objetivos e metas (avaliação dos resultados da ação): crianças matriculadas, bolsa-escola distribuídas, mulheres capacitadas e/ou empregadas; crianças matriculadas em creches; creches construídas; jovens treinados e capacitados etc.

Na avaliação da meta de ampliar a rede de creches local, por exemplo, pode-se analisar não só o número de creches mantidas em funcionamento em determinado período em relação à demanda estimada, mas sobretudo sua qualidade. Em relação à ampliação do mercado de trabalho, o número de programas profissionalizantes existentes após a intervenção pública comparados à população-alvo pode ser esclarecedor, assim como a parcela de

recursos destinada a financiamentos populares em relação à clientela fornece elementos para a avaliação do acesso ao crédito.

Já no que se refere ao fomento da ação voluntária, além do número de associações locais existentes ao final de um período determinado, indicadores qualitativos acerca das formas tradicionais de sociabilidade da população e de seus canais de participação coletiva são de extrema relevância.

Monitoramento e Avaliação do DLIS Manguinhos RJ: alguns temas para discussão

A Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz iniciou em 1999, em Manguinhos uma experiência de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), com a expectativa de desenvolver uma proposta de promoção à saúde, construindo uma estratégia de intervenção inovadora para a resolução dos problemas socio sanitários existentes e, assim, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população em seu entorno.

O complexo de Manguinhos localiza-se na AP 3, subprefeitura da Leopoldina, localizada ao longo da Estrada de Ferro da Leopoldina, zona norte, na X e XII Região Administrativa do município do Rio de Janeiro. É cortado pela Rua Leopoldo Bulhões, que junto com a Avenida Brasil são os dois maiores acessos às comunidades. No seu entorno existe uma concentração muito grande de empresas: Embratel, Refinaria de Manguinhos, Correios, entre outras. Nesta área verifica-se uma grande concentração de favelas. Somente o complexo de Manguinhos é composto por onze comunidades, com uma área aproximada de 490.000 m² e com uma população de 50.442 habitantes.

Em 1994, por iniciativa da ENSP/FIOCRUZ e apoio do Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida – COEP, antes mesmo do início formal do DLIS/Manguinhos, estruturou-se, em articulação com as comunidades locais, o projeto de constituição da Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Manguinhos (COOTRAM), visando contribuir

para o enfrentamento do desemprego e da pobreza vigentes. Inicialmente a cooperativa contava com 300 trabalhadores e atualmente já somam 1.300 cooperados.¹

Outro marco importante foi a Conferência Distrital de Saúde da região, que aconteceu no mesmo período, reforçando a necessidade de integração das ações de saúde com outras iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade de vida e a responsabilização de instâncias do poder público e da comunidade para o desenvolvimento da região.

Assim, considerando a proposta de estimular a participação e o engajamento do poder público, das empresas e das organizações da sociedade civil na construção de um Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável para Manguinhos, foram realizadas reuniões com a participação da ENSP e representantes de algumas secretarias municipais, juntamente com a subprefeitura da Leopoldina, representantes da COOTRAM e da Universidade Aberta (Projeto de Ação em Manguinhos da ENSP/FIOCRUZ). Em seguida, a Caixa Econômica e a FINEP são envolvidas na proposta, ampliando as possibilidades de um Programa de Desenvolvimento Integrado para a área.

As reuniões com as equipes da Prefeitura, dos diversos setores com atuação dentro da área, evoluíram com a participação de empresas com sede no local (Light, Embratel, Correios e a própria COOTRAM), que passaram a apoiar e a participar das discussões em torno de um modelo de DLIS para o complexo de Manguinhos.

Culminando esse processo, o conjunto de entidades assinam um acordo de parceria, no qual se comprometem a cooperar para a implementação de um processo de desenvolvimento local integrado e sustentável na região.

¹ Esta empresa constitui-se atualmente em importante pólo econômico de geração de trabalho e, por conseguinte, de melhorias qualitativas para a comunidade de Manguinhos. Sua atuação abrange os setores de limpeza, jardinagem, manutenção, corte e costura, controle de vetores e higienização de bibliotecas e fábrica de tijolos. Há tendência crescente de ampliação para outros setores de prestação de serviços e outras instituições públicas e privadas fora da região, o que constitui-se em exemplo de organização cooperativada em outras localidades.

É necessário destacar nesse processo a presença e participação do poder público local, através da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDMS). A SDMS está voltada para a operacionalização do projeto de **Macrofunção de Políticas Sociais**, definindo uma nova estratégia de intervenção, que pretende romper com as abordagens setoriais e fragmentadas dos problemas socioeconômicos e implementar ações multissetoriais, integrando diferentes áreas (educação, saúde, bem-estar, lazer, saneamento básico, cultura, trabalho, habitação etc.), em regiões críticas do município (PCRJ/SMDS, 2000).

A discussão ampliada resultou na constituição de Grupos Temáticos: 1) Habitação e infra-estrutura; 2) Desenvolvimento Social; 3) Saúde e Alimentação e 4) Geração de trabalho e renda, além de um Grupo Transversal (GT5). Os GTs se encarregam da discussão da viabilidade política, técnica e financeira das propostas. Desta forma, tem início um período em que cada GT se reúne, visando um certo consenso em torno de uma situação/problema, definindo metas e objetivos. O GT5, nessa perspectiva, atua como instância de coordenação, enfrentando o desafio da gestão do programa de DLIS.

Esse conjunto de iniciativas, projetos e ações desenvolvidos por diversos atores resultou na visão de que, sem o envolvimento efetivo da comunidade na configuração de um diagnóstico participativo inicial e sem a perspectiva de monitoramento e avaliação de todo o processo, não seria possível desencadear um programa de desenvolvimento local capaz de impactar, de fato, as condições de vida da população da região.

Assim, surge a proposta de monitorar e avaliar a formulação de uma agenda integrada e pactuada, sua implementação e os resultados efetivamente obtidos a partir do **Programa de Desenvolvimento Local e Integrado e Sustentável de Manguinhos**. Tal proposta, operacionalizando uma nova abordagem dos problemas sociais visa, em última instância, melhorar a qualidade de vida e a saúde da população, bem como gerar metodologias e tecnologias capazes de serem difundidas e implementadas em áreas degradadas e de concentração de pobreza, especialmente em regiões metropolitanas do país.

...sem o envolvimento efetivo da comunidade na configuração de um diagnóstico participativo inicial e sem a perspectiva de monitoramento e avaliação de todo o processo, não seria possível desencadear um programa de desenvolvimento local capaz de impactar, de fato, as condições de vida da população da região.

A agenda ou o plano de desenvolvimento local de Manguinhos, na visão dos principais atores envolvidos, traduz um compromisso em torno dos objetivos do desenvolvimento sustentável. Isto é, deve estar informada pelas concepções e entendimentos do que se quer e se pretende efetivamente priorizar a partir dos problemas sociais e do quadro geral de carências da região, compatibilizando metas, objetivos e recursos. O importante aqui é perceber a dificuldade que envolve o planejamento das ações, pressupondo uma série de reuniões e discussões para a seleção de algum “problema-chave” e de eixos integradores, que possam constituir metas cruzadas entre os Grupos Temático existentes.

O desafio aqui é, portanto, compatibilizar as agendas e o cardápio de oferta setoriais, dentro de uma lógica e um processo de construção conjunta de estratégias transeitoriais. Isso implica, de acordo com Akerman (1998), a construção de um novo olhar que, desfocando a imagem setorializada da gestão urbana, permita uma visão “tridimensional”. Esta nova visão seria dada pela definição de “indicadores compostos” que pressupõem a interação de vários fatores na determinação da qualidade de vida de determinada área ou região (AKERMAN, 1998, p. 321).

De modo geral, como já nos referimos anteriormente, parte-se de uma visão apoiada em uma ampla base conceitual, de que o enfrentamento da pobreza, da miséria e da exclusão social, necessariamente, inclui uma forte presença do poder público, desenvolvendo ações integradas e convergentes, que vão desde medidas de geração de emprego e renda, investimentos em infra-estrutura urbana, ampliação da oferta de serviços públicos essenciais, como creches, escolas, atividades culturais e esportivas e de promoção à saúde.

Trata-se de avaliar a construção de uma estratégia inovadora de solução dos problemas e das políticas sociais, onde a agenda pública agrega e compatibiliza um leque enorme de questões, interesses e demandas, gerando uma nova institucionalidade, preocupada em garantir condições para o exercício pleno da cidadania.

Enfim, a engenharia política de pactuação e de formulação de uma nova agenda pública para Manguinhos, sob o ponto de vista que aqui se defen-

de, é uma etapa fundamental para todo o programa, e deve ser acompanhada, analisada e sistematizada, desde o início. Visando a garantia de um envolvimento e aproximação com a comunidade, propõem-se, nessa fase inicial, a realização de um **diagnóstico participativo**, capaz de contornar em boa parte as disputas e visões conflitantes sobre os problemas locais. O ponto crucial é requalificar e/ou refinar as demandas e reivindicações, desencadeando um processo de *empowerment* e de co-responsabilização da comunidade na solução dos seus problemas. Ao mesmo tempo, parece imprescindível um levantamento e diagnóstico técnico da situação social da região, apoiado em *surveys* e em dados secundários, que deve igualmente ser discutido com a população e com os diversos atores envolvidos no processo.

Enfim, aqui, o que está em jogo é a tarefa de monitorar, registrar e avaliar o processo de delineamento dessa estratégia de construção de uma nova agenda social para a região de Manguinhos (fase de formulação). Tal tarefa compreende ainda uma pesquisa avaliativa acerca dos resultados programados e alcançados (fase de execução), como também a avaliação de impacto social do programa (do ponto de vista da comunidade local ou da população usuária e/ou beneficiária), coletando, sistematizando, divulgando e analisando a informação acumulada, permitindo um *feedback* à tomada de decisões, sendo, por isso mesmo, um instrumento essencial para o desempenho de programas dessa complexidade.

Referências

- AKERMAN, M. J. A construção de indicadores composto para projetos de cidades saudáveis: um convite ao pacto transetorial. In: MENDES, E. V. (Org.). *A organização da saúde ao nível local*. São Paulo: Hucitec, 1998. p. 321.
- BUSS, Paulo; RAMOS, Célia Leitão. *Desenvolvimento local e agenda 21: desafio da cidadania*. [S. l.: s.n.], 1999.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Indicadores sociais e políticas públicas: algumas notas críticas. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, n. 77, ago. 1998.
- CEPAL/GTZ. *Reformas en la gestión de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*. 1998. 2 v. Mimeografado.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 26-27.

COLEMAN, James S. *Foundation of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990. p. 300-321.

KLIKSBERG, Bernardo. *América Latina: una región en riesgo: pobreza, inequidad e institucionalidad social*. [S. l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, IDES, 2000.

LICHA, Isabel. *Los instrumentos de la gerencia social*. [S. l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, IDES, 1999.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1996.

Anexo

Programa do Seminário: Construindo Cidadania em Comunidades de Baixa Renda – da Idéia à Ação

Data 27/28 de setembro de 2000

Local: Hotel Alta Reggia Plaza Hotel, Curitiba, Paraná
Rua Dr Faivre 846, Centro, tel. (41)362 3223

Programação

Dia 27/09

09:00 às 9:30h: Abertura

09:30 às 10:00h: Apresentação

10:00 às 13:00h: *Painel “Diagnóstico das Necessidades e Potencialidades de uma Comunidade de Baixa Renda”*

10 às 10:40h: Instrumentos de Diagnóstico para Projetos de Desenvolvimento Sustentável em Comunidades de Baixa Renda

(Valdemar de Barros Filho – Banco do Nordeste do Brasil)

10:40 às 11:20h: A Experiência da Fundação Bento Rubião com o Desenvolvimento Local e o Diagnóstico Rápido Participativo

(Itamar Silva – Fundação Bento Rubião)

11:35 às 13:00h: Debate

14:30 às 18:30h: *Painel “Elaboração e Implementação de Projetos na Área Social”*

14:30 às 15:10h: Elaboração e Implementação de Projetos na Área Social
(Héctor Hernán Osorio – Instituto Prointer)

15:10h às 15:50h: Elaboração de Projetos Sociais: O planejamento para solucionar problemas
(Luis Henrique Abegão – Coppe/UFRJ)

15:50 às 16:30h: Incorporação do Enfoque do Gênero na Concepção e Implementação de Projetos Sociais
(Delaine Martins Costa – Ibam)

16:45 às 18:30h: Debate

Dia 28/09

9:00 às 13:00h - Painel "Acompanhamento e Avaliação de Projetos Sociais"

9:00 às 9:40h: Avaliação de Projetos Sociais

(Regina Maria Sliwiany) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba)

9:40 às 10:20h: Uma Proposta Operacional de Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais

(Oswaldo Yoshimi Tanaka – Faculdade de Saúde Pública, USP)

10:20 às 11:00h: Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável de Manguinhos

(Regina Cele Bodstein – Ensp / Fiocruz)

11:15 às 13:00h: Debate

Elaboração de Projetos na Área Social

*Héctor Hernán González Osorio**

Planejamento, democracia e globalização

A história do planejamento no Brasil mostra que o seu fortalecimento coincide com o período autoritário inaugurado pelos regimes militares. Após um tempo de crescimento, iniciado no final dos anos 1930, é na década de 1970 que o planejamento adquire sua real maturidade, expressa nos Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social bem como nos numerosos planos Estaduais e Municipais decorrentes

Entretanto, as mudanças derivadas do processo de transição democrática, no início dos anos 1980, criaram uma condição nova, de convívio entre o planejamento institucionalizado e a democracia como forma de exercício do poder. Esta nova condição político-institucional foi o primeiro fato a mostrar a necessidade de reformular os conceitos e práticas tradicionais na atividade de planejamento e, pelo menos nesse sentido, a década de 1980 não foi uma “década perdida”.

A resistência da sociedade às drásticas limitações e proibições impostas pela ditadura à organização sindical e política levou, nos anos 1970, ao surgimento de inúmeras organizações comunitárias, verdadeiros espaços de discussão coletiva face ao poder do Estado e das forças econômicas. Essas organizações se transformaram, na segunda metade dos anos 1980,

* Instituto Prointer, Curitiba, PR.

com a restituição das liberdades democráticas, em interlocutores privilegiados do governo, no sentido de reivindicar de fato a participação da população na construção social.

É nesse contexto que surgiram e se desenvolveram numerosas experiências de “planejamento participativo”, isto é, de esforços de incorporação dos setores sociais concernidos na definição e implementação das políticas públicas e dos programas e projetos decorrentes.

Ora, apesar dos avanços importantes que foram realizados nesse sentido, a maioria das vezes continua-se a falar em participação sem antes responder a algumas antigas perguntas fundamentais, tais como:

Se não respondermos satisfatoriamente a essas perguntas, estaremos nos iludindo e iludindo aqueles que são chamados a participar. E as respostas a essas perguntas exigem mudanças importantes nos instrumentos e procedimentos de trabalho do poder público, na forma de agir, nos meios utilizados, em outras palavras, nos recursos de que dispõe o aparelho de Estado em todos os seus níveis – federal, estadual e municipal.

- quais são os limites eventuais dessa participação, ela é do tipo consulta, debate ou deliberação?
- quais são os momentos do planejamento em que essa participação se efetivará: o diagnóstico dos problemas, a definição das prioridades, a elaboração das propostas, a execução das intervenções, a gestão dos projetos, a avaliação do conjunto?
- quais são os instrumentos, os mecanismos e os canais institucionais para efetivar essa participação?

Se não respondermos satisfatoriamente a essas perguntas, estaremos nos iludindo e iludindo aqueles que são chamados a participar. E as respostas a essas perguntas exigem mudanças importantes nos instrumentos e procedimentos de trabalho do poder público, na forma de agir, nos meios utilizados, em outras palavras, nos recursos de que dispõe o aparelho de Estado em todos os seus níveis – federal, estadual e municipal.

Efetivamente, às mudanças “democratizantes” dos anos 1980 cabe acrescentar as mudanças “globalizantes” dos anos 1990, onde o impacto das novas tecnologias não está limitado ao âmbito da produção. Os novos paradigmas que orientam a reorganização da economia mundial, em termos de globalização, integração e regionalização, bem como os seus impactos nos países dependentes, exigem um redesenho do papel do Estado que lhe possibilite desempenhar novas funções.

Os governos da segunda revolução industrial, com burocracias centralizadas, hierarquizadas e padronizadas, cheios de normas e regulamentos, não servem mais em face das mudanças tecnológicas e organizacionais impostas pela revolução científica e tecnológica.

O Estado defronta-se, assim, com a necessidade de uma nova filosofia gerencial, caracterizada, por um lado, pelo avanço das telecomunicações e a sua conjugação com a informática e, por outro lado, pela urgência, cada vez maior, de uma resposta eficaz e eficiente do Estado às demandas da sociedade.

É aqui onde democracia e globalização se encontram. A democratização, no controle do funcionamento da economia e no exercício do poder político, é condição da eficiência e da própria sobrevivência do sistema econômico. A alocação racional dos recursos, no sentido de adequar o desenvolvimento à satisfação das necessidades sociais, só estará garantida pela combinação e complementação dos mecanismos clássicos de regulação econômica (o mercado, o planejamento central e as medidas de conjuntura do governo), com a participação popular e o planejamento descentralizado, permitindo que as comunidades locais tenham a possibilidade de interferir na determinação das prioridades, na distribuição dos recursos e na definição dos estilos de vida.

...satisfação das necessidades sociais, só estará garantida pela combinação e complementação dos mecanismos clássicos de regulação econômica (o mercado, o planejamento central e as medidas de conjuntura do governo), com a participação popular e o planejamento descentralizado, permitindo que as comunidades locais tenham a possibilidade de interferir na determinação das prioridades, na distribuição dos recursos e na definição dos estilos de vida.

O ciclo dos projetos

A realização de um projeto passa por três grandes momentos: elaboração, gerência e avaliação. Cada um desses momentos compreende uma série de passos, elementos ou etapas, geralmente reunidos na expressão “ciclo do projeto”.

O dimensionamento

Trata-se dos estudos preliminares sobre as alternativas existentes para a solução dos problemas detectados, onde são estimadas as fontes de financiamento, os apoios institucionais, as medidas administrativas necessárias e o plano de elaboração do projeto. É o momento de objetivação e homogeneização de idéias sobre o projeto.

A elaboração

O momento em que o projeto é formatado de acordo com as exigências dos agentes fornecedores de recursos, sejam eles nacionais ou internacionais. A elaboração do projeto consiste na preparação do documento que será negociado e submetido à tomada de decisão dos agentes responsáveis.

A análise

É a etapa em que o projeto é examinado a partir de diversos pontos de vista, dependendo do seu objeto, da sua área de atuação, do seu caráter temático. Esse exame resulta em diversas análises específicas, dependendo do projeto, tais como: análise técnica, análise econômica, análise financeira, análise social, análise institucional, análise política, análise ambiental etc.

A negociação

Ou seja, o processo de convencimento dos agentes de decisão e/ou de financiamento, sobre a viabilidade do projeto e sobre a necessidade da sua execução. É nesta etapa onde são discutidos a forma e conteúdos dos instrumentos legais pertinentes, necessários para a execução do projeto, tais como convênios, contratos, acordos etc.

A execução

É o momento da implantação ou implementação do projeto, nos seus aspectos físicos e administrativos. A etapa de execução considera, quando pertinentes, as atividades de aquisição de bens e serviços, de fiscalização, de supervisão e de desembolsos e pagamentos.

A avaliação

É a última etapa do ciclo de um projeto e primeira de um outro, na medida em que seus resultados vão subsidiar a redefinição de objetivos para a con-

tinuidade de um projeto ou a definição de novos projetos. A avaliação é a decorrência necessária do entendimento do planejamento como um processo de caráter contínuo. Sem avaliação não há planejamento efetivo, somente elaboração e implementação de propostas.

A elaboração de projetos

1 O Método do Marco Lógico

Uma das abordagens mais comuns na preparação de projetos é a do Marco Lógico, baseada no princípio que os objetivos do projeto devem ser hierarquizados e relacionados, de forma lógica, com os seus produtos (*outputs*), os quais, pela sua vez, devem estar relacionados com as atividades (*inputs*) necessárias para atingir esses produtos. Assim, a execução das atividades levará à obtenção de resultados que garantirão o alcance dos objetivos específicos (ou imediatos), o que permitirá a realização do objetivo geral (ou superior) do projeto.

Desta forma, a metodologia do Marco Lógico divide, graficamente, a formatação do projeto em quatro colunas:

- sumário descritivo, onde são relacionados os objetivos do projeto, os seus produtos e atividades necessárias;
- indicadores, onde são assinaladas as relações quantitativas necessárias para verificar a realização das atividades, a obtenção dos produtos e o alcance dos objetivos;
- meios de verificação, onde são relacionados os meios e instrumentos a serem utilizados para verificar os indicadores;
- pressupostos ou hipóteses, onde são assinalados os fatores, fora do âmbito do projeto, que devem ser atendidos para que este possa ser executado corretamente, possibilitando, assim, o alcance dos objetivos.

O raciocínio subjacente à metodologia do Marco Lógico está implícito na preparação de qualquer projeto. Entretanto, a sua formalização constitui um importante instrumento de auxílio nos processos de monitoração e

avaliação. Em particular, cabe assinalar que o detalhamento das atividades necessárias para a obtenção dos produtos é parte integrante dos métodos de gerenciamento auxiliados por computador, os chamados “gerenciadores de projetos”.

2 O Método Altadir de Planejamento Popular (MAPP)

Os mesmos criadores do Planejamento Estratégico Situacional – PES¹, procuraram incorporar nessa metodologia alguns aspectos do Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos – ZOPP² e oferecer uma alternativa instrumental que se incorpora à população organizada em um sistema democrático e integrado de planejamento público.

Desenvolveu-se, assim, o chamado Método Altadir de Planejamento Popular – MAPP, desenhado para enfrentar problemas de natureza e complexidade próprias do nível local, ou seja, da comunidade organizada.

Nesse sentido, os autores do MAPP colocam este método de planejamento no nível de base, numa pirâmide que comporte um nível médio, de gerência técnica, onde o método correspondente seria o ZOPP, e um nível de direção superior, de caráter estratégico, onde o método correspondente seria o PES. Os três métodos comporiam um sistema de planejamento público, adequando os métodos ao nível hierárquico em que esse planejamento é praticado.

O MAPP utiliza as técnicas de discussão de grupo e compreende várias etapas³.

¹ Planejamento Estratégico Situacional – PES, metodologia desenvolvida por Carlos Matus. Consultar: Huertas, Francisco. *El método PES. Entrevista con Matus*. Santa Fé de Bogotá: Fundación Altadir - Ediciones Angular Ltda., 1994.

² Ziel Orientierte Projekt Planung (Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos), metodologia desenvolvida pela Cooperação Técnica Alemã (GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). Consultar: Brose, Markus. Introdução à moderação e ao método ZOPP. Recife: GTZ, 1993.

³ Consultar: Método MAPP, 1994.

ETAPAS DO MAPP

- 1 **Seleção e identificação dos problemas**
(quais são os problemas prioritários)
- 2 **Descrição dos problemas**
(em que consistem, como se manifestam)
- 3 **Explicação dos problemas**
(análise de causas e conseqüências)
- 4 **Definição de objetivos**
(causas e conseqüências alteradas)
- 5 **Identificação de pontos críticos**
(causas de alto impacto que exigem atuação)
- 6 **Seleção e desenho de ações**
(definição de projetos, o que fazer e como fazer)
- 7 **Definição de responsáveis pelas ações**
(quem faz)
- 8 **Definição de responsáveis pelo acompanhamento**
(quem e como monitora)
- 9 **Definição de recursos e orçamento**
(composição financeira dos projetos)
- 10 **Identificação de atores**
(interesse e valor das ações para cada ator)
- 11 **Análise da importância dos atores**
(quais são os atores principais para os projetos)
- 12 **Análise da força de cada ator**
(quem controla os recursos para os projetos)
- 13 **Análise da seqüência temporal das ações**
(oportunidade dos projetos)
- 14 **Análise de vulnerabilidade**
(quais são as condições para os projetos)
- 15 **Avaliação de desempenho**
(controle e prestação de contas)

3 Os Elementos Constitutivos do Projeto

Qualquer que seja a metodologia usada na preparação e na forma de apresentação de um projeto, este deve considerar alguns elementos constitutivos essenciais, relacionados a seguir.

3.1 *Diagnóstico*

Onde é realizada a descrição da realidade sobre a qual o projeto pretende intervir e a análise de causas e conseqüências dos problemas existentes na área de atuação do projeto. É a parte mais importante do projeto, pois é em função dela que serão definidos a justificativa e os objetivos do projeto. O diagnóstico envolve a coleta e tratamento das informações disponíveis e a realização das pesquisas complementares, que, na maioria das vezes, constituem um projeto em si e possuem métodos e técnicas específicas.

Qualquer que seja a metodologia usada na preparação e na forma de apresentação de um projeto, este deve considerar alguns elementos constitutivos essenciais, ...

3.2 *Justificativa*

Onde é mostrada a relevância do projeto para a solução dos problemas apontados. É o momento em que são postas em evidência as vantagens da realização do projeto em relação a outras alternativas de intervenção possíveis, em face dos problemas assinalados no diagnóstico. É uma ponte entre o diagnóstico e a etapa seguinte, a definição dos objetivos do projeto. É o “por quê” do projeto.

3.3 *Objetivos*

Onde é definido o que se pretende conseguir e fazer através do projeto, de acordo com a política da instituição e com os problemas apontados no diagnóstico. É o “para quê” do projeto.

3.4 *Componentes (ou atividades)*

Trata-se da descrição do projeto, dos seus componentes ou partes integrantes. É o que será efetivamente realizado, o “em que consiste” o projeto.

3.5 *Metodologia (ou procedimentos)*

Onde são apresentados, dependendo do tipo de projeto, os passos a seguir, ou os métodos a serem usados na execução, ou ainda, os procedimentos que serão adotados. É o “como” do projeto.

3.6 *Recursos e custos*

Onde é feita a descrição detalhada dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários à execução do projeto, bem como os seus respectivos valores monetários. A definição dos custos do projeto deve ser expressa num orçamento quantitativo, discriminando os elementos e serviços, bem como os investimentos e a manutenção. É o “com quê” do projeto, o “quanto custa” o projeto.

3.7 *Fontes de recursos*

Onde é descrita a composição financeira do projeto, em termos de fontes previstas e comprovadas, internas ou externas, destacando as disponibilidades orçamentárias existentes ou a serem negociadas. É o “quem paga” o projeto, o “de onde virá o dinheiro” necessário para a sua execução.

3.8 *Viabilidade do projeto*

Sabendo que o projeto será objeto de análises prévias à sua aprovação (ver item A Análise, no capítulo sobre O Ciclo dos Projetos), a etapa de elaboração deve considerar a organização das informações necessárias para essas análises, procurando facilitar o seu resultado positivo, nos aspectos técnico, econômico, financeiro, social, institucional, político, ambiental etc.

3.9 *Monitoração*

Trata-se do conjunto de ações periódicas e sistematizadas de acompanhamento da execução, com o fim de alertar à gerência sobre eventuais problemas que exijam correção, procurando que a execução do projeto aconteça da maneira mais ágil e menos onerosa possível. A monitoração deve estar referida não somente ao controle da execução do projeto, mas também ao controle da sua gestão, considerando o seu desempenho administrativo e financeiro.

3.10 Avaliação

A avaliação é uma operação complexa que consiste em comparar o objeto de avaliação com alguns parâmetros previamente estabelecidos e considerados como desejáveis ou como ponto de partida. A avaliação pode ser abordada como um processo que acontece em três tempos: antes, durante e depois da realização de um projeto.

A avaliação **antes** pode ser entendida de duas maneiras:

- como um exame *a priori* dos resultados esperados do projeto, uma projeção do seu impacto previsto, caso os objetivos sejam atingidos;
- como as **análises** prévias realizadas para estimar e medir a viabilidade do projeto, nas suas diversas expressões, antes da tomada de decisão sobre a sua efetivação;

A avaliação **durante** também pode ser entendida de duas formas:

- como o próprio processo de **monitoração**, em termos de avaliação de eficiência na execução do projeto;
- como uma avaliação **intermediária**, um corte temporal para verificar o alcance parcial dos objetivos, verificar as projeções de impacto e fazer um balanço dos resultados da monitoração.

A avaliação **depois**, também chamada avaliação *ex-post*, pode ser entendida:

- como avaliação de **eficácia**, o grau de alcance final dos objetivos previstos;
- como avaliação da **efetividade**, entendida como o impacto, positivo ou negativo, em termos dos resultados não previstos do projeto

Em todos os casos o sistema de informações do projeto é fundamental, qualquer que seja o grau de abrangência do projeto ou programa, tanto para a avaliação quanto para o próprio gerenciamento do projeto. Nesse sentido, é de primeira importância o correto estabelecimento dos aspectos a serem monitorados e avaliados, bem como a definição dos indicadores relevantes, sob pena de acumular dados e não contar com informação realmente útil.

Cabe destacar que, se realmente se quer avançar na direção da eficiência e da eficácia das políticas públicas, particularmente na área social, está na hora de parar de falar sobre a importância da avaliação e passar a implementar, realmente, alguns dos vários métodos já desenvolvidos nessa área.

Em relação à avaliação de projetos, o problema parece ser muito mais político que técnico ou metodológico. Como na cultura da administração pública baseada no controle e no cumprimento de normas, uma avaliação que mostra resultados ruins significa que alguém deixou de cumprir o fez da maneira errada, então, maus resultados levam sempre à procura dos “culpados” pela falha, dos “transgressores” da norma, o que, evidentemente, é um estímulo para não avaliar.

Diferentemente desta visão retrógrada, a avaliação deve ser entendida como instrumento essencial do planejamento, como o fator que permite, a partir do conhecimento das mudanças resultantes de uma intervenção na realidade, o nascimento de novas propostas de intervenção, renovando, permanentemente, o ciclo de vida dos projetos.

3.11 *Suporte institucional*

O projeto deve contar com um suporte institucional adequado, ou seja, as instituições encarregadas da sua realização devem ter a capacidade necessária para tanto, em termos materiais, humanos e organizacionais. Isto implica quadros técnicos capacitados e motivados, equipamentos e condições materiais de trabalho adequados e suficientes, uma estrutura funcional eficiente e uma gerência com capacidade de decisão. Este é o “quem faz o que” do projeto.

Em projetos complexos, com vários componentes e onde intervêm várias instituições, é de fundamental importância a articulação orgânica e funcional dos participantes no seu arranjo institucional. As relações hierárquicas e funcionais dos diversos agentes do projeto devem ser estabelecidas de maneira clara e formal, antes do seu início. Isto, com o objetivo de evitar conflitos de competência que podem dificultar o andamento do projeto.

...a avaliação deve ser entendida como instrumento essencial do planejamento, como o fator que permite, a partir do conhecimento das mudanças resultantes de uma intervenção na realidade, o nascimento de novas propostas de intervenção, renovando, permanentemente, o ciclo de vida dos projetos.

3.13 *Fluxos de execução*

Onde são definidos os procedimentos operacionais para execução do projeto, considerando todos os agentes intervenientes e momentos críticos previstos. Esses procedimentos devem ser expressos de forma gráfica, utilizando as ferramentas gerências disponíveis, tais como a análise PERT-CPM ou similares. É o “como funciona” o projeto.

3.14 *Cronogramas*

Onde são detalhados os passos temporais para execução física do projeto e para o desembolso dos recursos necessários. É o “quando se faz o quê” do projeto.

3.15 *Bibliografia*

Onde são assinaladas as referências bibliográficas que serviram de apoio para a elaboração do projeto e contribuem para seu entendimento.

3.16 *Anexos*

Onde é acrescentada a documentação complementar considerada necessária, ou seja, somente aquela que seja de utilidade para o entendimento das características do projeto.

3.17 *A identificação, a apresentação e a introdução*

Uma vez concluída a preparação do projeto, os seus dados principais podem ser apresentados na forma de uma ficha-resumo, a ser incluída na primeira página e cuja leitura deve ser suficiente para identificar o projeto, considerando: o nome do projeto, a instituição proponente, o objetivo principal, as fontes de recursos, as instituições participantes, os custos, a população-alvo, a localização, os prazos de execução e o nome do coordenador.

A identificação não deve ser confundida com a apresentação do projeto, de caráter opcional, e que consiste numa breve descrição do conjunto do projeto, onde são destacadas as suas características mais relevantes, conforme a

Uma vez concluída a preparação do projeto, os seus dados principais podem ser apresentados na forma de uma ficha-resumo, a ser incluída na primeira página e cuja leitura deve ser suficiente para identificar o projeto...

opinião do autor da apresentação, que pode ou não pertencer à equipe que elaborou o projeto.

Diferentemente da identificação e da apresentação, a introdução, de autoria da equipe responsável pelo projeto, é o início do projeto propriamente dito e expõe, numa perspectiva histórica, as considerações que levaram à sua elaboração, podendo incluir, para tanto, aspectos do diagnóstico e da justificativa.

Referências

MÉTODO MAPP: Método Altadir de Planificación Popular. Santa Fé de Bogotá: Fondo Editorial Altadir, 1994. (Colección Ciencias y Técnicas de Gobierno, n. 1).

REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO. Curitiba: IPARDES, n. 93, jan./abr. 1998.

...a introdução, de autoria da equipe responsável pelo projeto, é o início do projeto propriamente dito e expõe, numa perspectiva histórica, as considerações que levaram à sua elaboração, podendo incluir, para tanto, aspectos do diagnóstico e da justificativa.

Notas ao Planejamento para o Gênero: revisitando projetos e experiências*

*Delaine Martins Costa***

Todos aqueles envolvidos com o processo de formulação, implementação e avaliação de projetos voltados para a redução das desigualdades sociais enfrentam uma série de desafios que não se esgotam na dimensão institucional do projeto em questão. Muitos destes desafios estão relacionados aos processos de planejamento, haja vista as mudanças ocorridas na sociedade em geral, e, no caso brasileiro, nos mecanismos de democratização que buscam assegurar práticas participativas ampliando a tomada de decisão.

Este texto tem por objetivo apresentar, sucintamente, a abordagem de um tipo de planejamento intitulado Planejamento para o Gênero,¹ fornecendo, assim, subsídios para que os agentes diretamente envolvidos nos pro-

* Versão preliminar do texto preparado para a publicação dos resultados do *Seminário Construindo Cidadania em Comunidades de Baixa Renda: da Idéia à Ação*, realizado em Curitiba, nos dias 27 e 28 de setembro de 2000 e promovido pelo Comitê de Entidades de Combate à Fome e pela Vida – COOEP e a Oficina Social-Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania.

** Coordenadora do Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas, da Área Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com sede no Rio de Janeiro.

¹ Há diferentes abordagens sobre o uso da categoria gênero no processo de planejamento. A perspectiva de análise adotada pelo Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas se inspira na metodologia desenvolvida por Caren Levy, do Development Planning Unit – DPU, do University College London. Sobre esse assunto ver o artigo introdutório: Which (1997, p. 45).

cessos de planejamento possam refletir sobre a sua prática de trabalho e, a partir de alguns conceitos básicos, reorientá-la de modo a perceber o impacto diferenciado de suas ações sobre a população feminina e masculina.

Sob esse aspecto, é possível identificar um conjunto de desafios a serem enfrentados pelos planejadores na conjuntura atual: a disseminação de informações sobre o processo de tomada de decisões, seja no âmbito das políticas públicas, seja no âmbito dos programas, projetos e ações da organização; a mediação e a educação político-pedagógica; a implementação de práticas participativas; o aprimoramento dos processos de democratização da informação; a valorização do desenvolvimento humano, isto é, a ampliação da gama de opções, oportunidades e acesso para as pessoas e, por último, a ênfase na descentralização e no empoderamento (redistribuição de poder). Vale notar que, aqui, o planejamento é entendido como um processo que atravessa todo o ciclo do projeto, constituindo-se como elemento intrínseco às atividades de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação. O planejamento, portanto, é um processo pelo qual se procura tomar as decisões adequadas para atingir objetivos, levando-se em conta as características do meio ambiente e os recursos disponíveis. Logo, deve ser compreendido como uma atividade permanente, que se não confunde ou se limita à elaboração de planos.

Há diversos modelos de planejamento cujas perspectivas de análise vão variar segundo os princípios que os orientam. Contudo, cabe tratar brevemente de duas perspectivas que se contrapõem, considerando-se as abordagens de planejamento em face do interesse público: o planejamento racional-compreensivo e o planejamento advocacional, conforme sistematizado a seguir.

...o planejamento é entendido como um processo que atravessa todo o ciclo do projeto, constituindo-se como elemento intrínseco às atividades de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação.

Abordagens de Planejamento em Face do Interesse Público²

Racional-Compreensivo	Advocacional
<ul style="list-style-type: none"> ✓ baseado em normas técnicas ✓ ênfase sobre o procedimento ✓ procedimentos são hierarquicamente estabelecidos ✓ decisões são tomadas objetivamente ✓ ações dos planejadores são livres de valores ✓ interesse público: princípio de neutralidade e consenso na definição de metas e prioridades sociais ✓ poder e capacidade de influência não são levados em consideração ✓ planejador é visto como aquele que detém o saber para a tomada de decisão ✓ pressupõe universalidade entre as culturas ✓ idéia de universalidade: o processo de planejamento é igualmente aplicável em todos os contextos ✓ inserido numa tradição de planejamento "aplicado" 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ baseado em negociação ✓ ênfase sobre o processo ✓ processo pautado por participativas ✓ as pessoas, elas mesmas definem suas necessidades sobre os cursos da ação ✓ valores fazem parte do processo de tomada de decisão ✓ os planejadores devem reconhecer valores subjacentes à sua disputa ✓ interesse público: objeto de disputa entre os diversos grupos sociais ✓ poder e capacidade de influência não são levados em consideração ✓ o planejador é visto como mediador, um "tradutor" ✓ reconhece a diversidade e as especificidades e os interesses dos diversos grupos ✓ inserido numa tradição de planejamento voltado para a transformação

Como se depreende do quadro acima, o modelo de planejamento advocacional é o que melhor se adequa aos desafios que hoje os planejadores, ou mediadores, enfrentam. Não é por acaso que a metodologia de planejamento para o gênero vai se inserir na tradição do planejamento advocacional, voltado para a transformação. Mas que transformação é essa? No momento, podemos dizer que uma das principais mudanças objetivadas é a da redução das desigualdades entre homens e mulheres. Isso significa que os processos de planejamento devem estar voltados para a relação entre gênero

² Quadro sintético elaborado por Delaine Martins Costa e Maria da Graça Ribeiro das Neves, para o Curso de Planejamento Municipal com Perspectiva de Gênero, realizado em agosto de 1999, no IBAM.

O planejamento para o gênero está intrinsecamente relacionado a uma mudança de atitude frente aos processos sociais, mudança esta que lida tanto com uma dimensão subjetiva, quanto objetiva.

Gênero, portanto, é uma categoria que nos auxilia a pensar, entre outros aspectos, como são construídos os atributos femininos e masculinos e os valores a eles relacionados. Isso significa dizer que esses atributos e padrões de comportamento não estão soltos no tempo e no espaço, mas que foram elaborados num determinado modelo de sociedade e que esse modelo pode e deve mudar.

e desenvolvimento, isto é, como as políticas de desenvolvimento podem contribuir para ampliar as igualdades de oportunidade e de acessos, tanto para homens como para mulheres. Não se trata apenas de trabalhar com determinados temas ou setores (saúde, educação, geração de trabalho e renda, habitação, saneamento etc), mas sim de intervir sobre o processo de desenvolvimento em um contexto específico. Portanto, o planejamento para o gênero parte da premissa de que esta é uma atividade política e técnica; assume o conflito como inerente ao processo de planejamento; está relacionado a um processo de transformação e, por conseguinte, o debate é visto como uma atividade intrínseca a este processo.

O planejamento para o gênero está intrinsecamente relacionado a uma mudança de atitude frente aos processos sociais, mudança esta que lida tanto com uma dimensão subjetiva, quanto objetiva. É sob este último aspecto que devemos, a partir de agora, nos deter de modo a apreender alguns conceitos e categorias que fazem parte do arcabouço teórico desta metodologia de planejamento. Com certeza, a principal categoria de análise é gênero. No entanto, o que isso significa?

Esta categoria foi tomada de empréstimo à gramática onde é utilizada, em algumas línguas, para indicar, por meio de desinências, indivíduos de sexos diferentes ou ainda coisas sexuadas³. É uma categoria das Ciências Sociais, difundida nos anos 80, e diz respeito à construção cultural das diferenças entre homens e mulheres. As relações de gênero são moldadas por fatores históricos, ideológicos, religiosos, econômicos e sociais. Elas diferem de um lugar para o outro, num mesmo momento, e mudam, ao longo do tempo, num mesmo lugar. A categoria gênero se contrapõe ao termo sexo que, por sua vez, diz respeito às diferenças biológicas, determinadas pela natureza. Gênero, portanto, é uma categoria que nos auxilia a pensar, entre outros aspectos, como são construídos os atributos femininos e masculinos e os valores a eles relacionados. Isso significa dizer que esses atributos e padrões de comportamento não estão soltos no tempo e no espaço, mas que foram elaborados num determinado modelo de sociedade e que esse modelo pode e deve mudar.

³ Sobre a categoria gênero ver, entre outros: Scott e Heilborn (1991, p. 23-37); Heilborn (1995, p. 9-14).

Por exemplo, considerando-se as políticas de desenvolvimento, podemos identificar duas matrizes teóricas: mulher e desenvolvimento (Woman in Development – WID) e gênero e desenvolvimento (gender and development – GAD)⁴. Direta ou indiretamente, estas matrizes têm orientado as políticas de diversos organismos internacionais e nacionais.

A primeira foi criada no âmbito da Década das Nações Unidas para a Mulher (1976-1985) e privilegiou tratar da incorporação das mulheres ao desenvolvimento. Partiu da evidência de que as mulheres estão excluídas do processo de desenvolvimento, embora representem a metade dos recursos produtivos. Para a implementação de um desenvolvimento mais eficiente, efetivo e justo, não se pode prescindir, portanto, das mulheres. Os projetos, concebidos no âmbito desse debate, visavam integrar as mulheres no processo existente de desenvolvimento. Tais projetos eram destinados especificamente às mulheres, ou estas eram parte do público-alvo, e visavam a ampliação da produtividade das mulheres, a geração de renda e o aumento das habilidades para atender afazeres domésticos. Já a abordagem GAD, inaugurada na década de 1980, busca trazer o enfoque para a relação entre homens e mulheres, identificando e reformulando projetos segundo esta concepção. Parte da premissa de que há relações desiguais de poder as quais impedem um desenvolvimento equitativo e a plena participação das mulheres. Para atingir este modelo de desenvolvimento, as políticas devem privilegiar projetos voltados para a construção da cidadania, atendendo tanto as necessidade práticas como os interesses estratégicos de gênero, mediante a participação de homens e mulheres na identificação, formulação, execução, monitoramento e avaliação de tais projetos.

A análise da situação constitui-se na base para o desenvolvimento do projeto. Portanto, se esta análise não diferenciar as expectativas, problemas e potenciais segundo as diferentes percepções de homens e mulheres, as etapas seguintes poderão ficar comprometidas, pois partiu-se de uma concepção neutra *gender blind* em termos da situação que se pretende atingir. Contudo, alguns conceitos podem auxiliar a se rever o projeto ou, diferente-

Para atingir este modelo de desenvolvimento, as políticas devem privilegiar projetos voltados para a construção da cidadania, atendendo tanto as necessidade práticas como os interesses estratégicos de gênero, mediante a participação de homens e mulheres na identificação, formulação, execução, monitoramento e avaliação de tais projetos.

⁴ Sobre esse assunto, ver: Gender (1989, p. 1799-1825).

As necessidades práticas de gênero advêm das condições enfrentadas no cotidiano, como, por exemplo, insuficiência da renda, deficiência de serviços de água, de saneamento, de transporte coletivo, de habitação.

Por dizerem respeito a uma dada condição de escassez de recursos, as necessidades práticas estão relacionadas à satisfação das necessidades básicas, sendo, portanto, mais facilmente observáveis e quantificáveis.

mente, avaliá-lo segundo o seu impacto. Dentre esses conceitos, cabe chamar a atenção para os papéis produtivos e reprodutivos e para as necessidades práticas e os interesses de gênero⁵.

O papel produtivo refere-se à reprodução biológica e às atividades não-remuneradas realizadas para a manutenção e reprodução da força de trabalho, como por exemplo, a criação e educação dos filhos e filhas, o cuidado com a casa, com a alimentação, a higiene e a saúde. Dada a rígida divisão sexual do trabalho, esse papel tem sido tradicionalmente atribuído às mulheres. Já o papel produtivo refere-se às atividades remuneradas, seja em dinheiro ou mercadoria. Pelo mesmo motivo, este papel tem sido atribuído aos homens.

As necessidades práticas de gênero advêm das condições enfrentadas no cotidiano, como, por exemplo, insuficiência da renda, deficiência de serviços de água, de saneamento, de transporte coletivo, de habitação. Essas necessidades variam ao longo do tempo e de um lugar para outro e o atendimento dessas necessidades não se constitui, necessariamente, em desafio às formas existentes de subordinação feminina. Diferentemente, os interesses estratégicos de gênero advêm da condição de subordinação da mulher na sociedade e, em consequência, implicam, para o seu desempenho, a implementação de ações que promovam a equidade nas relações entre homens e mulheres. Constituem, portanto, um desafio às formas existentes de subordinação feminina, como, por exemplo: eliminação da divisão sexual do trabalho, garantia de igualdade de participação e representação na política, eliminação de formas institucionalizadas de discriminação.

Por dizerem respeito a uma dada condição de escassez de recursos, as necessidades práticas estão relacionadas à satisfação das necessidades básicas, sendo, portanto, mais facilmente observáveis e quantificáveis. Podem, assim, ser satisfeitas mediante recursos específicos como equipamento, treinamento, acesso a crédito. Por outro lado, tais necessidades podem ser supridas sem transformar a divisão sexual do trabalho, e, por conseguinte, os papéis produtivos e reprodutivos. Via de regra, os projetos tendem a privilegiar o

⁵ Para uma abordagem desses conceitos no ciclo do projeto, consultar: Kuchemann, Viezzer e Zimmermann (1996).

atendimento das necessidades práticas de homens e mulheres, sem desafiar, portanto, as relações de gênero. Dado que os interesses estratégicos dizem respeito à assimetria nas relações de gênero, isto é, as hierarquias e posições diferenciadas de homens e mulheres, projetos que privilegiam tais interesses tendem a lidar com a mudança de papéis, com o problema do acesso aos recursos e o controle sobre os mesmos. Tais projetos requerem processos mais amplos (estratégias de médio e longo prazo) e operam sobre as relações instituídas de poder.

Cabe, agora, voltar a atenção para algumas perguntas que têm por objetivo levar a incorporação do enfoque de gênero no processo de planejamento e no ciclo de projeto⁶:

- Para melhoria de qual situação e de quem o projeto contribuirá?
- Quem são os interessados na situação-problema? Apenas homens? Mulheres e homens? Só mulheres? Os jovens são especialmente atingidos? Que subgrupos homogêneos existem? (em relação à renda, idade e acesso aos recursos, por exemplo)
- A percepção dos problemas e a formulação dos objetivos foram estabelecidos a partir do ponto de vista dos interessados (homens e mulheres)?
- Qual o potencial de ação que existe nos diferentes subgrupos? Há declarações no sentido de efetivar de fato a ação?
- O grupo-alvo está descrito de forma precisa e diferenciada?
- O objetivo do projeto, os principais resultados e as atividades previstas correspondem aos interesses e necessidades identificados por mulheres e homens?
- Está contemplada a participação ativa dos subgrupos-alvo?
- Qual o posicionamento dos executores locais em relação à abordagem de gênero? Há pessoas que compreendem esta abordagem e sua importância para a eficácia e eficiência do projeto?

⁶ Extraído e Adaptado de: Salzer e Osterhaus (1996); Guzman, Portocarrero e Vargas (1991, p. 391-428).

Considerando que gênero é constitutivo das relações sociais qualquer projeto, direta ou indiretamente, estará produzindo um impacto sobre o cotidiano diferenciado de homens e mulheres. As políticas de desenvolvimento e os projetos que dela fazem parte não devem, portanto, prescindir do uso desta categoria de análise.

- De que maneira o projeto contribuirá para melhorar as oportunidades e condições de participação de homens e mulheres no processo de tomada de decisões?
- Que medidas o projeto propõe para não excluir as mulheres considerando-se seus papéis e condições sociais?
- Que medidas o projeto propõe para incentivar uma maior participação de homens e mulheres?
- O projeto contribui para liberar as mulheres do tempo e da energia despendidos em atividades sob sua responsabilidade para poderem empreender outras atividades desejadas?
- De que dados estatísticos e informações adicionais o projeto dispõe sobre a condição social de homens e de mulheres?
- Durante a execução do projeto, como se propõe difundir entre homens e mulheres as estratégias e as prioridades?

Da mesma forma como estamos habituados a pensar a sociedade dividida entre ricos e pobres, também torna-se necessário ampliarmos o espectro de diferenciação. Para isto, não basta apenas pensar em termos de classes sociais, mas utilizar outros conceitos, tais como gênero, raça, etnia, geração e orientação sexual. Considerando que gênero é constitutivo das relações sociais qualquer projeto, direta ou indiretamente, estará produzindo um impacto sobre o cotidiano diferenciado de homens e mulheres. As políticas de desenvolvimento e os projetos que dela fazem parte não devem, portanto, prescindir do uso desta categoria de análise. Caso contrário, corre-se o risco de reforçar as assimetrias existentes, colocando-se em práticas políticas que, não só excluem parte significativa da população, como subutilizam os escassos recursos destinados a estas ações uma vez que minimizam o seu impacto, comprometendo os resultados de todo um projeto.

Referências

GENDER planning in the third world: meeting practical and strategic gender needs. *World Development*, [S. l.], v. 17, n. 11, p. 1799-1825, 1989.

GUZMAN, Virginia; PORTOCARRERO, Patrícia; VARGAS, Virginia (Org.). Guias y listas de comprobacion: anexo IV. In: _____. *Una nueva lectura: genero en el desarrollo*. Lima: Entre Mujeres Flora Tristán Ediciones, 1991. p. 391-428.

HEILBORN, Maria Luisa. Gênero e condição feminina: uma abordagem antropológica. In: _____. *Mulher e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IBAM/UNICEF, 1991. p. 23-37.

_____. Gênero: uma breve introdução. In: _____. *Gênero e desenvolvimento institucional em ONGs*. Rio de Janeiro: IBAM/Instituto de la Mujer, 1995. p. 9-14.

KUCHEMANN, B. A.; VIEZZER, M.; ZIMMERMANN, N. (Org.). *Relações sociais de gênero no ciclo do projeto*. Brasília, DF: GTZ/Rede Mulher, 1996.

MOSER, Caroline. *Gender planning and development: theory, practice and training*. London: Rautledge, 1993.

SALZER, Walter; OSTERHAUS, Juliane. *Diferenciação de gênero no ciclo de projeto: observações sobre planejamento, monitoramento e avaliação*. Brasília, DF: GTZ/Rede Mulher, 1996.

SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. Recife: SOSCORPO, 1991.

Avaliação de Projetos Sociais

Regina Maria Sliwiany*

1 Introdução

Não se pode pensar em avaliação de projetos sociais sem estabelecer a relação conceitual-metodológica que estes possuem com a questão da qualidade de vida de uma população ou de um grupo social.

“Os projetos não são desenvolvidos em um vácuo e o sucesso dos mesmos é significativamente afetado pelas características da população-alvo e pelo contexto político e econômico no qual o projeto é implementado”. (BAMBERGUER; HEWITZ, 1985, p. 17).

Os projetos sociais representam esforços financeiros/humanos (*input*), que no processo de implementação, se traduzidos em recursos otimizados, terão não só resultados imediatos de benefícios sociais atingidos com os objetivos propostos, mas também, a curto, médio ou longo prazos, produzirão efeitos que impactam (*output*) para o incremento da qualidade de vida.

De forma simples, pode-se dizer que na sistemática de uma avaliação, os indicadores de processo mostram todos os insumos ou os meios dos quais o projeto está sendo implementado. Os indicadores de resultados mostram se os objetivos foram alcançados, ou seja, os resultados de benefícios atingidos. E os indicadores de impacto mostram os efeitos destes benefícios na qualidade de vida de uma população ou grupo social, ou seja, se a melhora

Os projetos sociais representam esforços financeiros/humanos (*input*), que no processo de implementação, se traduzidos em recursos otimizados, terão não só resultados imediatos de benefícios sociais atingidos com os objetivos propostos, mas também, a curto, médio ou longo prazos, produzirão efeitos que impactam (*output*) para o incremento da qualidade de vida.

* Doutorado em Planejamento Social pela Universidade de Varsóvia (UWSD) e pós-graduada em Estatística pela Escola Superior de Planejamento e Estatística de Varsóvia (SGPS) e diretora da Result- Consultoria em Avaliação S/C LTDA.

de uma ou mais das necessidades sociais (alimentação, habitação, saúde, educação, transporte, segurança, previdência e lazer) foi causada, em força e direção, pelas variáveis delineadas em indicadores de processo do projeto implementado.¹

Pela relação causa-efeito não ser linear, pode-se também dizer que os impactos dos projetos sociais não ocorrem somente na área social. Além de interferirem, muitas vezes, no trabalho/renda da população, que são agentes determinantes da variabilidade do nível de satisfação das necessidades materiais e culturais de uma população ou grupo social, as variáveis sociais contempladas nos projetos podem interferir no crescimento econômico.

Em geral sempre se analisou a influência, que na maioria das vezes foi detectada como negativa, do crescimento econômico sobre o social: como o aumento do desemprego e a geração de populações excluídas, a destruição e poluição crescente do meio ambiente, as distorções de urbanização e alienação do homem.

A mudança de corte analítico, não só de analisar os impactos das variáveis sociais (indicadores de resultados) nas condições de vida, mas também destas, na realidade econômica, vem trazendo muitas contribuições, enriquecendo as análises de desenvolvimento socioeconômico.

Suponha-se um projeto social, na área de educação, tendo como objetivo principal a melhoria do desempenho dos professores do ensino básico.

Dentre as ações programadas, que representam os insumos para a produção dos resultados, destacam-se os indicadores de processo referente ao montante financeiro destinado ao programa de capacitação de professores, a organização dos recursos físicos e humanos para conduzir o treinamento e a formulação do conteúdo do programa de capacitação com novo currículo escolar e novos métodos de ensino.

¹ Nem sempre, dependendo do projeto social, resultados e impactos podem ser distinguidos, pois o benefício social atingido pelo objetivo proposto no projeto torna-se um efeito social direto (impacto), ou seja, já contemplado no “cestão” de indicadores sociais, que representam os diferentes grupos de necessidades sociais da qualidade de vida. Dentre os casos, cita-se, por exemplo, os projetos de fornecimento de unidades habitacionais com infra-estrutura de água e saneamento, que terão como resultado ou impacto a melhora do índice de mortalidade infantil tardia, do grupo de necessidade social (saúde), da qualidade de vida da população-alvo.

Para avaliar se estas ações resultaram no alcance do objetivo previsto, estabeleceram-se os principais indicadores de resultados: percentual de professores que obtiveram nota 8 nos testes de avaliação da capacitação, percentual de professores capacitados que aplicam o novo currículo e utilizam os novos métodos de ensino, e nível médio de satisfação (opinião) dos alunos com o novo currículo e métodos de ensino.

Estes resultados impactaram no índice da qualidade de vida da população, num determinado tempo e espaço, que foi incrementado pelo aumento do índice grupal da necessidade social educação, referente, principalmente, aos indicadores de adequação idade, série e rendimento escolar, delineando o impacto de um ano a mais na escolaridade total.

Sobre a avaliação deste impacto, é importante abordar a experiência de Jere Behrman, que em 1996, calcula em força e direção, o impacto que um ano a mais de escolaridade, no contexto de desenvolvimento dos países da América Latina e Caribe, provoca no crescimento positivo de diferentes indicadores econômicos, sociais e demográficos.

Os principais resultados desse exercício são os apresentados na Tabela 1. Indicam as taxas de crescimento ou variações estimadas dessas variáveis no futuro para cada ano pelo qual a escolaridade total inicial (em 1965) de países latino-americanos exceda o nível inicialmente previsto pela sua renda *per capita*, segundo a experiência ou norma internacional.

Tabela 1

Impacto de um ano a mais na escolaridade total inicial (1965) em países da América Latina e Caribe

Taxa média anual de crescimento da renda <i>per capita</i> (1965-1990)	0,35
Taxa média anual de crescimento das exportações (1980-1990)	0,70
Taxa média anual de crescimento da população (1965-1980)	-0,26
Taxa de fecundidade por mil nascidos vivos (1990)	-0,40
Taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos – mulheres (1990)	8,90
Taxa de mortalidade infantil abaixo de 5 anos por mil nascidos vivos mulheres (1990)	-11,80
homens (1990)	-13,40
Expectativa de vida ao nascer – anos (1990)	2,00
Parcela (%) da população de 0 – 14 anos (1990)	-2,20
Parcela (%) da população de 15 – 64 anos (1990)	1,50

Fonte: Behrman (1996, p. 24).

Isso significa, por exemplo, que, a médio prazo (cerca de 10/15 anos), a taxa de crescimento da renda *per capita* tende a ser 0,35% a.a. mais alta para cada ano pelo qual a escolaridade inicial de países latino-americanos exceda a norma internacional (ver Tabela 1).

Da mesma forma, a médio prazo, a taxa de crescimento das exportações tende a ser 0,7% a.a. mais alta para cada ano extra na escolaridade inicial, o que demonstraria a importância do avanço educacional para a criação de condições de competitividade internacional.

Por sua vez, também a médio prazo, a taxa de crescimento populacional tende a ser -0,26 menor a.a. para cada ano extra de escolaridade e, no longo prazo (cerca de 25 anos além da situação inicial, em 1990), estima-se que os impactos desse avanço nas demais variáveis demográficas viriam a ser os seguintes: -0,4 pontos na taxa de fecundidade; -8,9 na taxa de mortalidade infantil (mulheres); -11,8 e -13,4 pontos nas taxas de mortalidade infantil abaixo de 5 anos feminina e masculina, respectivamente; +2,0 anos na expectativa de vida ao nascer; -2,2 pontos percentuais a menos na parcela da população de 0 -14 anos; e + 1,5 pontos percentuais na parcela da população em idade ativa (MACEDO, 1999, p. 9).

Outra experiência, recentemente realizada (1999), é o da “Produtividade Social e o Impacto da Qualidade de Vida na Produtividade do Trabalho da Indústria do Paraná (FIEP/SESI, 2000). Além de responder sobre qual é o grau da qualidade de vida atingida pelos trabalhadores, abrangendo as áreas de necessidades sociais em habitação, saúde e educação fora do trabalho (família do trabalhador), e segurança/saúde ocupacional, qualificação profissional, satisfação/participação e uso do tempo no trabalho, introduziu dois cortes analíticos fundamentais: a avaliação da produtividade social e a avaliação do impacto da qualidade de vida na produtividade do trabalho.

Com a resposta do numerador (*output*), efeitos sociais ou resultados, dado pelo índice sintético da qualidade de vida, através da agregação dos indicadores sociais expressos por valores unitários/físicos, pode-se, então, concretizar a avaliação do desempenho da produtividade social.

Conforme base teórica/conceitual dada pela definição do nível de vida de uma população ou grupo social, tem-se uma proposta preliminar dos indicadores que compõem o denominador da produtividade. Como *input*, existem dois agentes ou insumos determinantes na variabilidade do alcance dos benefícios sociais, traduzidos pelos indicadores expressos em valores monetários: a renda média da população ou a de um grupo social e o percentual do gasto no social.

Este gasto social, para a empresa pública, é representado pelo montante de investimentos aplicados na implementação de projetos sociais em diferentes áreas das necessidades sociais, que, segundo o IPEA (1998, p. 11), estariam situados principalmente nas áreas de alimentação/nutrição, habitação/urbanismo, saúde, educação/cultura, transporte urbano de massa e previdência social.

E para a empresa privada, seria o montante de investimentos aplicados em diferentes projetos sociais, promovido pela empresa e/ou suas organizações sociais (SESI, SENAC ...), traduzidos como benefícios indiretos do trabalhador (SLIWIANY, 1999).

Através da concepção de produtividade social, em síntese acima formulada, a avaliação da mesma, na indústria do Paraná, teve como objetivo principal medir se os esforços nas “despesas sociais” resultaram em aumento da qualidade de vida dos trabalhadores, ou seja, se, de fato, “gastou-se bem”.

Encontrou-se uma correlação fortíssima, de 0,80, entre produtividade social e qualidade de vida, nas indústrias do Paraná. Isto significa que, a cada 5% no aumento da qualidade de vida, tem-se um aumento de 0,3 na produtividade social, delineando a tendência de que maiores esforços em “despesas sociais” resultam no incremento da qualidade de vida.

Esta condição também é confirmada pela relação causa-efeito destas duas variáveis, ou seja, a cada um ponto de produtividade social, conquistada pela implementação de projetos sociais com custo/benefício elevados, tem-se 16,7% de aumento na qualidade de vida (SLIWIANY, 1999, nota 5, p. 22).

Quanto à avaliação de impacto, procurou-se responder em

termos percentuais e monetários, sobre qual é o impacto de crescimento médio monetário na produtividade do trabalho decorrente de um aumento percentual significativo da qualidade de vida.

Com a estimativa da função de regressão teórica, encontrou-se que, com o aumento de 1% na qualidade de vida, teve-se um impacto de crescimento médio na produtividade do trabalho de R\$ 1.560,00, mostrando, em última instância, que a “despesa social”, que redundou na implementação de diferentes projetos sociais, trata-se de um investimento e não, propriamente, de “despesa” (SLIWIANY, 1999, nota 5, p. 27).

Enfim, as experiências citadas, longe de esgotarem esta temática, confirmam que a relação causa-efeito é recíproca. Quanto mais estas interdependências forem analisadas, não só entre as variáveis sociais, de projetos sociais, com o contexto global da qualidade de vida, mas também, destes benefícios sociais com o contexto econômico, mais enriquecerão as avaliações, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento socio econômico das populações ou grupos sociais.

Em seguida, será abordado um breve histórico do método distancial com suas principais contribuições na avaliação de projetos sociais, e questões metodológicas/técnicas – o quê e como medir – exemplificado na avaliação do projeto social, melhoria das práticas de gestão escolar.

2 O método distancial e suas principais contribuições na avaliação de projetos sociais

O método distancial, proposto pelo Instituto de Desenvolvimento Social da ONU e tendo como seus principais mentores Drewnowski e Scott (1966), foi originalmente desenvolvido para avaliar a qualidade de vida, respondendo sobre o nível de satisfação das necessidades materiais e culturais de uma população, num determinado tempo e espaço, dado pelo Índice Sintético do Nível de Vida (ISNV)

No Brasil, sua primeira aplicação foi conduzida pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), resultando no trabalho intitulado “Medição do nível de vida da população de Curitiba em 1980”.²

A partir de 1990, utilizando-se dos princípios metodológicos e técnicas de cálculo do método distancial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), constrói o Índice de Desenvolvimento Humano

² O primeiro referencial teórico e de aplicação do método distancial no Brasil, foi desenvolvido por Regina Maria Sliwiany (1987).

Quanto mais estas interdependências forem analisadas, não só entre as variáveis sociais, de projetos sociais, com o contexto global da qualidade de vida, mas também, destes benefícios sociais com o contexto econômico, mais enriquecerão as avaliações, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento socio econômico das populações ou grupos sociais.

(IDH).³ Na questão de “como medir”, o IDH conservou a mesma técnica de cálculo, diferenciando-se apenas na escala numérica da apresentação dos resultados, de 0% a 100% do ISNV, passou a estabelecer valores de desenvolvimento numa escala de 0 (zero) a 1 (um), e na eliminação do coeficiente de uniformidade com a ponderação das médias dos índices.⁴ Já na questão de, “o que medir”, as diferenças são maiores. Dos seis grupos de necessidades sociais originalmente avaliadas pelo (ISNV), com um total de 18 indicadores, medidores representantes destas necessidades, passou para apenas dois indicadores sociais, o da esperança de vida ao nascer e o da taxa de alfabetização, completando com o indicador econômico, poder real de compra *per capita*, para o cálculo do índice de desenvolvimento humano.

Como o método distancial possui a proposta metodológica básica de quantificar os efeitos sociais, expresso no grau de satisfação das necessidades materiais e culturais, esta quantificação poderá ser aplicada tanto no nível macro, referente à qualidade de vida de uma população ou grupo social, quanto no nível mais pontual, ou seja, de projetos sociais.⁵

Na avaliação macro, a observação empírica ou o objeto de estudo se dará sobre o “cestão” dos grupos de necessidades sociais (desde as primárias até

³ Com a divulgação dos trabalhos do PNUD, as bases conceituais e técnicas de cálculos do método distancial no Brasil, se intensificaram. Destacam-se os trabalhos desenvolvidos pela Fundação Getúlio Vargas, com o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), onde o indicador do poder de compra *per capita* é substituído pelo coeficiente de Gini, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o Índice de Desenvolvimento Relativo (IDR), onde o PIB *per capita* foi substituído pela renda domiciliar *per capita*, e pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS), com o Índice Municipal (IM), onde incorporam um maior número de indicadores – renda, alfabetização e na área de habitação/meio ambiente, perfazendo um total de dez indicadores.

⁴ A retirada das técnicas de ponderações, como também do coeficiente de uniformidade para o cálculo do índice da qualidade de vida, dado originalmente pelo método distancial, trouxe prejuízo para a representatividade do IDH, já que a heterogeneidade ou diferenças sociais das populações, devido ao alto nível de concentração da renda, principalmente dos países em desenvolvimento, são gritantes. Somente em 1999, os ajustes de ponderações foram realizados para corrigir as sub ou superestimativas, onde, por exemplo, o Brasil, que no *ranking* do desenvolvimento humano de 1998 encontrava-se com um alto grau de desenvolvimento (posição 62), passou para o médio grau (posição 79).

⁵ A primeira experiência de avaliação de projeto social, com o método distancial, foi realizado em 1986, com o projeto “Ombudsman” – Advogado do povo ou ouvidoria. Além de responder se os objetivos do projeto foram alcançados (o de fiscal, o de defensor e o de agente de mudança), com os resultados de benefícios sociais, se avaliou a relação custo x benefício do mesmo (SLIWANY, 1997, p. 91-105).

as secundárias). E na avaliação de projetos sociais, se dará sobre o “cestão” dos objetivos propostos no projeto, se estes foram ou não atingidos, abordando seus resultados/efeitos, como grau de benefícios sociais alcançados, e efeitos, como impactos na qualidade de vida.

Os objetivos são avaliados por indicadores que representam sempre resultados (efeitos), e estes por serem sociais, devem estar fundamentados em variáveis qualitativas expressas por unidades naturais, ou seja, valores unitários ou físicos (medidas que caracterizam as variáveis sociais). Neste caso, os efeitos sociais não podem ser medidos por valores monetários, pois não caracterizarão a “qualidade” do social. Por exemplo, as despesas/gastos ou número de refeições (quantidade oferecida), em um projeto de creches municipais, não garante a condição nutricional das crianças, expressa por medidas físicas, ou seja, contrabalanceamento das calorias e proteínas necessárias ao organismo.

Os insumos do projeto (indicadores de processo), são tratados pelo método distancial, sempre como agentes (causas) que determinam a variabilidade do alcance dos objetivos propostos. Os indicadores de processo, em geral, são expressos por valores monetários /numéricos (medidas que caracterizam as variáveis de desempenho financeiro e organizacional), com a finalidade de aferir sobre “até que ponto os insumos do projeto estão sendo usados de acordo com o orçamento e o cronograma aprovados e se os resultados esperados estão sendo produzidos de forma oportuna e eficaz com relação aos custos” (SLIWIANY, 1997, nota 2, p. 18).

Com o exposto, pode-se delinear algumas contribuições do método distancial na avaliação de projetos sociais.

Uma das mais significativas refere-se à condição de “ponte”, entre os projetos sociais com a qualidade de vida da população ou grupo social, graças ao suporte teórico/conceitual contextualizada na proposta metodológica do mesmo.

Dentre estes suportes, está a definição do nível de vida da população que estrutura as questões teóricas e práticas da medição dos benefícios sociais.

Os objetivos são avaliados por indicadores que representam sempre resultados (efeitos), e estes por serem sociais, devem estar fundamentados em variáveis qualitativas expressas por unidades naturais, ...

Como dito anteriormente,

inicialmente trabalhada pelo Instituto de Desenvolvimento Social da ONU (Drewnowski e Scott) e depois incorporada pela Polônia, através do Instituto Econômico e Social (IGS), aceita-se por nível de vida da população (Y), em uma dada unidade de tempo (t) e em uma dada unidade de espaço (d = 1,2,3...), como o grau de satisfação das necessidades materiais e culturais das economias domésticas ($Y_{1td}, Y_{2td}, \dots, Y_{k-1td}, Y_{ktd}$) obtido, no sentido da garantia dessa satisfação, através dos fluxos de mercadorias e de serviços pagos e dos fluxos do fundo de consumo coletivo (impostos) (SLIWYANY, 1997, p. 25).

Nesta definição, tem-se, de um lado, os efeitos sociais, medidos por unidades naturais, e avaliados com o grau de satisfação das necessidades sociais da qualidade de vida de uma população ou grupo social (alimentação, habitação, saúde, educação, transporte coletivo, segurança pública, previdência social e lazer), e de outro, os agentes que determinam a variabilidade no grau desta satisfação. Um dos agentes, desta variabilidade, que impactam na qualidade de vida, são os projetos sociais que representam, os esforços/insumos fornecidos ou obtidos nos fluxos de mercadorias e de serviços pagos (principalmente da empresa privada, que além da renda/salários participa em investimentos de programas sociais) e nos fluxos do fundo de consumo coletivo (principalmente a empresa pública e ONGs).

Estes esforços/insumos, avaliados pelos indicadores de processo na implementação dos projetos sociais, resultam em benefícios sociais, que incrementam ou impactam no índice sintético da qualidade de vida. Daí que, se estabelece a ponte, ou seja, as avaliações de impacto de projetos sociais, não ficam abstratos, mas possuem um referencial concreto. Independentemente da área social de atuação do projeto, que são múltiplas, o resultado de benefícios sociais obtido, com certeza terão influência (interdependência de força e direção) em um ou mais grupos de necessidades sociais da qualidade de vida, impactando no seu índice sintético (global).

Várias avaliações de impacto são concebidas apenas para medir até que ponto os objetivos foram alcançados e conseqüentemente, tendem a não considerar resultados inesperados. É essencial compreender-se as causas e conseqüências destes resultados e aferir as suas implicações para a concepção de futuros projetos (SLIWYANY, 1997, nota 2, p. 36).

Estes esforços/insumos, avaliados pelos indicadores de processo na implementação dos projetos sociais, resultam em benefícios sociais, que incrementam ou impactam no índice sintético da qualidade de vida. Daí que, se estabelece a ponte, ou seja, as avaliações de impacto de projetos sociais, não ficam abstratos, mas possuem um referencial concreto.

Outra contribuição refere-se em conseguir mensurar variáveis estritamente qualitativas, próprias da realidade social. Para respeitar as características qualitativas, os índices são calculados em unidades naturais (medidas unitárias/físicas), que através de parâmetros (limites mínimos e máximos), dado pelo uso indireto do número, garantem a avaliação dos benefícios sociais.

Neste sentido, concorda-se com A. Kaplan, quando se refere à concepção do que é qualidade e quantidade:

as quantidades são quantidades de qualidade e a qualidade medida tem apenas a grandeza expressa em sua medida [...] a transformação de quantidade em qualidade ou vice-versa é um processo lógico ou semântico, e não uma questão de ontologia (SLIWIANY, 1997, nota 14, p. 19).

É importante também salientar que, para não abalar esta respeitabilidade, é necessário nos métodos de pesquisa, para obtenção dos dados empíricos da avaliação, incluir técnicas não só quantitativas, mas as qualitativas, como a observação participante, onde se procura “entender os valores das populações afetadas e os significados por eles atribuídos ao projeto” (SLIWIANY, 1997, nota 2, p. 23).

Finalmente, pode-se citar mais duas contribuições.

A primeira, que permite a agregação e desagregação simultânea dos resultados, onde se obtêm a avaliação global do projeto (dado pelo índice sintético), a avaliação entre os diferentes objetivos propostos (dado pelos índices grupais) e dentro dos objetivos (dado pelos indicadores de resultados através dos índices parciais). Esta condição não só facilita a leitura gerencial, mas amplia as possibilidades de análises, quando estabelece a interdependência das variáveis sociais, ampliando a identificação dos pontos de estrangulamento do projeto.

E a segunda, que permite, através da utilização dos parâmetros (limites mínimos e máximos), aplicar uma só pesquisa empírica para a avaliação. Esta condição, além de diminuir custos e prazos, possibilita também uma maior fidedignidade dos dados empíricos, representados nos indicadores de resultados da avaliação.

O método mais comum de avaliação é comparar os resultados com aplicação de duas pesquisas: antes e depois da implementação do projeto. Portanto, aumentando custos e prazos, como também, na fidedignidade:

um problema comum consiste naquelas famílias que se excluem da amostragem por motivo de mudança ou por se recusar a continuar. Na maioria das áreas da cidade existem taxas elevadas de rotatividade populacional de modo que é bastante comum constatar-se que 20% ou mais de um grupo populacional se mude a cada ano. Isto implica vários problemas para o estudo [...], como este só obterá informações sobre as famílias que não se mudaram, isto pode gerar um quadro tendencioso da população total, [...]. É importante notar-se que aumentar o tamanho da amostragem por meio da substituição dos que se mudaram, não resolverá este problema da tendenciosidade (SLIWANY, 1997, nota 2, p. 54).

3 Exemplo de avaliação de projeto social com o método distancial⁶

O PQE – Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná promoveu ações, orientadas e sistemáticas, no sentido de articular e maximizar o emprego de “recursos”, “talentos”, e “energias”, com vistas ao alcance de seus objetivos, entre os quais se inclui a melhoria das práticas de gestão.

Com o intuito de sistematizar os resultados destas ações, apresenta-se este estudo que deve ser considerado como introdutório, isto é, o início de uma prática de avaliação sistemática da qualidade da gestão nas escolas públicas do estado do Paraná.

Em função não só da diversidade das variáveis, mas também pelas características qualitativas, este estudo (cujo objetivo é verificar os avanços obtidos, ou seja, os efeitos e resultados esperados de melhoria das práticas de gestão), possui métodos e técnicas relevantes sobre o que e como avaliar, sem esgotar, no entanto, as referências de fundamentações necessárias, principalmente por considerar que o conhecimento de resultados, que envolve

⁶ O conteúdo deste exemplo, é uma síntese do Caderno n. 15. Melhoria das Práticas de Gestão Escolar no Paraná, dezembro de 1998.

variáveis abstratas de mobilização/participação, define um processo constante de crítica e autocrítica.

Nesse sentido, procurou-se operacionalizar o objetivo a ser avaliado. E para tal, a melhoria das práticas de gestão foi identificada, no âmbito da escola, como maior autonomia na determinação dos processos necessários à efetividade do ensino, com a participação ampliada da comunidade escolar na sua gestão.

Classificando o objetivo neste nível mais específico, têm-se dois elementos constitutivos:

- a) autonomia escolar; e
- b) participação da comunidade escolar.

Através desta operacionalização, com a identificação de dois subgrupos de objetivos e ao lado dos procedimentos metodológicos/técnicos necessários definiram-se alguns aspectos os quais este estudo, como proposta de avaliação das escolas públicas estaduais do Paraná, deverá responder:

- Qual é o nível de satisfação alcançado com a autonomia escolar e com a participação da comunidade escolar, em 1997, e quanto falta para se atingir a meta máxima de satisfação?

O grau de satisfação será expresso pelos índices denominados grupais, pois trata-se da agregação de diferentes indicadores que representam os resultados das ações envolvidas com um grupo de variáveis que caracteriza a autonomia escolar e outro grupo de variáveis que caracteriza a participação da comunidade.

- Qual é o nível de satisfação alcançado com os indicadores de resultados que representam a autonomia escolar e a participação da comunidade escolar, e quanto falta para se atingir a meta máxima de satisfação para cada um destes indicadores?

O grau de satisfação obtido para cada um dos indicadores de resultados será expresso pelos índices denominados parciais.

E finalmente:

- Qual é o nível de satisfação global das práticas de gestão, ou seja, de todos os indicadores de resultados, agregados no índice denominado sintético?

No intuito de abordar os processos metodológicos técnicos utilizados neste estudo, de forma mais clara e objetiva possível, o primeiro tema do texto será a Definição de Autonomia Escolar e de Participação da Comunidade Escolar. Como a melhoria das práticas de gestão foi identificada, no âmbito da escola, como maior autonomia e participação ampliada da comunidade, é fundamental definir esses conceitos. Tais definições devem estar assentadas no conhecimento educacional, teórico-conceitual, da realidade enfocada, como critério essencial de direção sobre o que avaliar, tornando-se referencial para os Indicadores de Resultados Seleccionados, que constituirá o segundo tema.

Em seguida, aparece a Metodologia de Avaliação, momento em que serão sistematizados os cortes analíticos qualitativos e quantitativos empregados na análise dos dados empíricos obtidos na Pesquisa de Campo.

Finalmente, com o quarto e último tema, aparece a Análise dos Resultados, principais conclusões ou avaliações, no sentido de procurar responder as perguntas propostas neste estudo, que na essência traduzem o nível de benefícios sociais alcançados com o objetivo geral do PQE/SEED, melhorar as práticas de gestão das escolas públicas estaduais do Paraná.

Definição de Autonomia Escolar e de Participação da Comunidade Escolar

A autonomia e participação da comunidade escolar, elementos constitutivos da melhoria das práticas de gestão escolar, foram estratificadas e considerados, para operacionalização da avaliação, como dois subgrupos de objetivos.

A instituição educativa como gestora do seu próprio desenvolvimento, pode-se definir que:

Antes de definir o conjunto de indicadores, deve-se ressaltar que sua escolha é uma tarefa difícil, e ao mesmo tempo bastante importante, porque constitui subsídio à tomada de decisões e ao acompanhamento das mudanças para avaliação mais específica, possibilitando inclusive o controle e o direcionamento dessas mudanças.

- a) autonomia escolar deve ser entendida como a capacidade da escola assumir com responsabilidade a gerência do seu funcionamento, através da descentralização de suas ações administrativas/financeiras (pessoal, compras, manutenção e reformas) e das ações pedagógicas (projeto político-pedagógico).
- b) participação da comunidade escolar implica a mobilização dos membros da comunidade escolar, possibilitada por lideranças efetivas na tomada de decisões e no gerenciamento de ações, para o alcance de resultados específicos.

Esta mobilização é traduzida por um processo de consulta e intervenção (reivindicações) que resultam numa prática constante de debates, encontros, parcerias, seminários, feiras, assembléias, para solucionar os problemas existentes.

Como estas definições representaram a essência da direção sobre o que avaliar, ou seja, a construção dos indicadores de resultados, estabeleceu-se mais um nível de estratificação. Autonomia Escolar foi subdividida em: nível de descentralização administrativa e nível de descentralização pedagógica, e a Participação da Comunidade Escolar foi classificada em nível de abertura de canais de organização e comunicação e nível de mobilização.

Indicadores de Resultados Selecionados

Antes de definir o conjunto de indicadores, deve-se ressaltar que sua escolha é uma tarefa difícil, e ao mesmo tempo bastante importante, porque constitui subsídio à tomada de decisões e ao acompanhamento das mudanças para avaliação mais específica, possibilitando inclusive o controle e o direcionamento dessas mudanças. Desta forma, por exemplo, dentro da autonomia escolar estratificada em descentralização administrativa e descentralização pedagógica, pode-se distinguir (através dos seus indicadores de resultados selecionados) exatamente o que não funciona, ou seja, pode-se ter não só um enfoque entre descentralização administrativa e descentralização pedagógica, mas ver o que está pior dentro de cada uma dessas descentralizações.

Os indicadores de resultados, neste estudo, são considerados medidas que melhor representam qualitativamente e quantitativamente os efeitos de benefícios educacionais alcançados na autonomia e participação da comunidade escolar.

A escolha do conjunto de indicadores depende, principalmente, da sua representatividade (por que foi escolhido e o que mede), e como tal deve orientar-se a partir de um quadro referencial do conhecimento teórico-conceitual da realidade enfocada, fornecido pelas definições apresentadas no primeiro tema deste estudo.

Em função disso, todos os indicadores de resultados expostos a seguir foram amplamente discutidos e terão suas justificativas sinteticamente apresentadas nos Quadros 1 e 2, em relação aos Indicadores de Autonomia Escolar, no referente à Descentralização Administrativa e à Descentralização Pedagógica, e nos Quadros 3 e 4, em relação aos Indicadores de Participação da Comunidade Escolar no referente à Abertura em Canais de Organização e Comunicação e à Mobilização.

Quadro 1

Indicadores de resultados da autonomia escolar referente a descentralização Administrativa

AUTONOMIA ESCOLAR	INDICADORES DE RESULTADOS (critério meritório de pesquisa)
<p>1.1 Nível de Descentralização Administrativa</p>	<p>1.1.1 Escolas que efetivaram compra de material</p> <p>Este indicador avalia não só a autonomia na compra a qualidade desta compra, no sentido dela estar pedagógicas para um maior rendimento escolar.</p>
	<p>1.1.2 Nível de cobertura das necessidades do Material Pedagógico</p> <p>O grau de atendimento com o Material Pedagógico conquista (satisfação) e capacidade operativa, bus material pedagógico.</p>
	<p>1.1.3 Nível de satisfação com a qualidade e quantidade de Material Pedagógico</p> <p>A condição de observação expressa pela opinião complementa a validação técnica dos medidores ac globalmente sobre as ações do PQE, tendo como p existência.</p> <p>A avaliação sob a ótica da comunidade revela seu e também é um recurso para o planejamento, consi mais positivo. Isso pode ser constatado pela ca empíricas (opiniões) revelarem a realidade de difi 1977).</p>
	<p>1.1.4 Escolas que escolheram ou contratam pessoal especializado</p> <p>Efetivação da escolha ou contratação (especialistas suprir as necessidades da escola, na falta de pro funções, garantem uma ação autônoma.</p>
	<p>1.1.5 Nível de cobertura e satisfação com a funcionalidade da escola.</p> <p>A eficácia da autonomia não pode ser medida a também se ela está respondendo, em tempo hábil, para o funcionamento da escola.</p> <p>Este medidor encontra-se estratificado em: nível de de pessoas que falta para o funcionamento da esco em nível de satisfação com a quantidade de pessoa cobertura, à medida que está intrínseca a capacid de pessoal.</p> <p>Tal condição se fez necessária, por existir uma c satisfação de cobertura a satisfação com a qua</p>

Observação: As ações referentes a manutenção/reforma foram excluídas da avaliação, porque o PQE interveio somente com obras definidas por critério técnico, para atender a demanda (planejamento).

Quadro 2

Indicadores de resultados da autonomia escolar referente a descentralização pedagógica

AUTONOMIA ESCOLAR	INDICADORES DE RESULTADOS (critério meritório de pesquisa - o que se me
1.2 Nível de Descentralização Pedagógica	<p>1.2.1 Freqüência de projetos pedagógicos nas escolas.</p> <p>O volume médio, de projetos implementados e criados in pelas escolas, abarcando diferentes problemas (discipli saúde, aprendizagem, administração), avaliará a sistemati autonomia, e sua qualidade, já que implica inovações p situações negativas.</p>
	<p>1.2.2 Escolas que possuem iniciativa de capacitação.</p> <p>O nível de autonomia conquistada nesta área é dado pela diferentes iniciativas que venham melhorar a direção polí gica existente.</p>
	<p>1.2.3 Freqüência de iniciativa em capacitação na escola.</p> <p>Este indicador possui o mesmo teor do 1.2.2, enfocand sistemáticaidade.</p>

Quadro 3

Indicadores de resultados da participação da comunidade escolar referente ao nível de abertura em canais de organização e comunicação

PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE	INDICADORES DE RESULTADO: (critério meritório de pesquisa - o que s
21 Nível de abertura em canais de organização e comunicação	<p>2.1.1 Escolas que possuem APM.</p> <p>Para que a comunidade incorpore, de forma ativa o processo de consulta e intervenção, é ne implementação de formas de organização, mesi simples. O volume de APM criadas é o primeiro p concretização da participação da comunidade esc</p>
	<p>2.1.2 Membros da comunidade escolar que informações mensais da SEED, através de jorn</p> <p>O nível de cobertura de comunicação existente er comunidade escolar é fundamental para a prática i “A descentralização implica em acesso de todos o informação. Informação essa não necessária, só processo administrativo, mas durante todo mo interação entre o Estado e Cidadãos, usuários c públicos. Nesse sentido, as instâncias adminisi podem prescindir de canais que possibilitem eficiência no processo comunicativo entre elas e a (GESTÃO..., 1997).</p>

Indicadores de resultados da participação da comunidade referente ao nível de mobilização

PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE	INDICADORES DE RES (critério meritório de pesquisa)
<p>2.2 Nível de Mobilização</p>	<p>2.2.1 Nível de mobilização das APMs na solução do: Este indicador refletirá o grau de mobilização das APM seu nível de frequência empírica detectado está vincu como comparação de sua representatividade. As APMs, como membro da comunidade escolar, dev contribuam para a solução de problemas de natureza da escola.</p>
	<p>2.2.2 Frequência da utilização dos canais de comun Este indicador possui o mesmo teor do 2.1.2, enfocan escola, com seus segmentos, internos e externos.</p>
	<p>2.2.3 Escolas que retornaram informações à SEED, O grau de retorno considera que a “comunicação” só circulação da informação entre os receptores (COMUN</p>
	<p>2.2.4 Número de eventos promovidos pela escola. Este indicador, através do volume de eventos (debates reflete a intensidade de esforços para viabilizar as m torno da escola.</p>
	<p>2.2.5 Escola que mantém parceria com organização Este indicador, através do volume de convênios e cont envolvimento da comunidade em torno da escola. T resultados imediatos, será considerado como increm gestão é recente e a realidade da globalização, nos dia</p>
	<p>2.2.6 Escolas que realizaram eleição de diretores. A escolha democrática de dirigentes escolares, com a apresentação com defesa pública de trabalho, pelo democratização da gestão e na melhoria da qualidade e</p>
	<p>2.2.7 Nível de satisfação com o cumprimento da pro Este indicador avalia o grau de liderança e capacidade substancializa a existência do cumprimento da proposta</p>
	<p>2.2.8 Nível de satisfação dos professores com a ges Este indicador reflete o grau de satisfação dos pro professores insatisfeitos com a gestão da SEED</p>

Metodologia de Avaliação

O método estatístico aplicado para esta avaliação é denominado método distancial, que em seguida será sinteticamente abordado, com o intuito de auxiliar a compreensão da análise dos resultados expostos no Quadro 5.

No caso deste estudo, o método avalia o alcance da melhoria das práticas de gestão, através dos seus efeitos educacionais, ou seja, os benefícios alcançados na autonomia e participação da comunidade escolar. Tais benefícios são identificados por indicadores de resultados (medidores que representam resultados ou efeitos), e que portanto, devem conter a expressão máxima da qualidade através de unidades físicas ou unitárias. Para expressar os resultados ou efeitos qualitativos conquistados, são adotados três tipos de índices:

- a) índices parciais, que avaliam o grau de satisfação de cada indicador de resultados, ou seja, cada um dos efeitos qualitativamente esperados na descentralização administrativa/pedagógica, na abertura de canais de organização/comunicação e nível de mobilização.
- b) índices grupais, que avaliam o efeito alcançado com o conjunto de indicadores representantes que expressam o grau de satisfação entre a autonomia escolar e a participação da comunidade escolar.
- c) índice sintético, que reflete uma avaliação global, ou seja, o grau de satisfação da melhoria das práticas de gestão nas escolas públicas estaduais do Paraná.

Todas as variáveis que determinam as causas da variabilidade do alcance do objetivo proposto (melhoria das práticas de gestão), são tratadas como agentes, ou seja, variáveis exógenas internas e externas, como, por exemplo, o montante financeiro investido no projeto, os tipos de intervenções técnicas aplicadas, as condições demográficas, econômicas, políticas da população-alvo. Desta forma, responde-se primeiramente qual é o nível de satisfação dos benefícios sociais auferidos (efeitos), para depois responder qual a influência dos respectivos agentes (causas) na variabilidade do nível de satisfação obtido nas práticas de gestão.

O como quantificar variáveis estritamente qualitativas, é dada pelo método distancial, através do uso indireto do número, ou seja, com o estabelecimento de parâmetros (denominados limiares péssimo e ótimo) a partir dos quais se mede a distância entre a realidade avaliada e o estado ótimo (situação máxima de conquista do objetivo proposto pelo projeto).

Desta forma, estabelece-se a interdependência da análise qualitativa com a quantitativa, em que esta última considera os valores unitários próprios da realidade social (frequência relativa ou zero-unitária), para calcular o índice de satisfação de cada indicador de resultado, que pode variar de 0% a 100%.

Os valores limiares, no caso deste estudo, foram assim delimitados: os dados dos indicadores obtidos na pesquisa de campo referente a 1995, como limiar péssimo ou valor mínimo; os dados dos indicadores obtidos na pesquisa de campo referente a 1997, como realidade avaliada (no Quadro 5 denominou-se valor empírico); e o limiar ótimo ou valor máximo, como satisfação máxima de benefício alcançado.⁷

O valor mínimo (1995) e o valor empírico (1997) foram obtidos pela pesquisa de campo, e o valor máximo, pela média das melhores escolas (critério estatístico dado pela área típica de variação). Com isto, a condição ótima, pode ser considerada uma meta real, possível de acontecer, já que existem escolas, na nossa realidade, que atingiram grau de satisfação elevado. Esta forma de avaliação é muito importante para o planejamento, pois os resultados de benefícios obtidos, com as intervenções realizadas pelo projeto, estão assentadas em parâmetros que permitem não só definir em que grau de satisfação se encontra, mas principalmente quanto falta para se atingir o máximo desta satisfação, como meta viável ou real.

No caso deste estudo, pode-se dizer que a avaliação realizada foi bastante exigente, pois considerou-se como condição péssima (valor mínimo) os resultados dos indicadores de 1995, fornecendo uma análise de crescimento dos benefícios, de fato real.

⁷ Neste caso, foi possível com uma só pesquisa de campo, obter informações em dois tempos (1995 e 1997). Quando, isto não for permitido, o valor mínimo deverá ser estabelecido pela média das piores escolas, continuando desta forma, também com a necessidade de uma só pesquisa.

O procedimento quantitativo e as respectivas etapas do método distancial são apresentados a seguir.

Dispostas as informações numéricas sobre o nível empírico alcançado com os objetivos de autonomia escolar e participação da comunidade escolar propostos pelo PQE, expressas por cada um dos medidores representantes ou indicadores de resultados ($Y_{ij.e}$),* e aceitos os limiares mínimos ($y_{ij.0}$) e máximos ($y_{ij.100}$), é constituído o índice parcial com o quociente do limiar ótimo sobre o valor empírico do medidor representante:

$$Y_{ij} = \frac{100 (Y_{ij.e} - Y_{ij.0})}{Y_{ij.100} - Y_{ij.0}} \quad (1)$$

onde:

Y_{ij} = é o índice parcial da satisfação de um determinado objetivo.

$Y_{ij.e}$ = é o valor empírico do medidor representante.

$Y_{ij.0}$ = é o valor mínimo do medidor representante.

$Y_{ij.100}$ = é o valor ótimo ou máximo do medidor representante.

Assim, a fórmula básica do índice parcial é dada pelo componente que mede a distância percentual média entre o nível alcançado por um determinado objetivo proposto e o nível assinalado como ótimo, ou seja, onde o objetivo foi totalmente cumprido:

$$D_{ij} = \left(\frac{y_{ij.e}}{y_{ij.0}} - 1 \right) : \left(\frac{y_{ij.100}}{y_{ij.0}} - 1 \right) 100 \quad (2)$$

Através da fórmula (1) os medidores dos objetivos definidos podem receber valores numéricos de 0% a 100%, caracterizando com isso a distância entre o nível alcançado e o nível aceito como ótimo.

Quando houver no grupo de objetivos mais de um medidor representante, será aplicado o índice médio de cumprimento do objetivo, através do sistema de pesos distanciais, compreendido pela fórmula:

* Medidores representantes e indicadores de resultados são considerados, neste estudo, como equivalentes. Pois os indicadores, através do uso indireto do n^o, são medidos, e representam resultados qualitativos de benefícios educacionais alcançados.

$$W_{ij} = 100 : Y_{ij} \quad (3)$$

com que:

$$\sum_{j=1}^n W_{ij} = n \quad (4)$$

Assim, quanto mais completo o nível de cumprimento de um dado objetivo, mais esse peso em distância será aproximado da unidade. No resultado da aplicação dos pesos, obtém-se o índice do alcance desses grupos de objetivos, ou seja, a média harmônica dos índices Y_i :

$$Y_i = \frac{\sum_{j=1}^n Y_{ij} \cdot \frac{100}{Y_{ij}}}{\sum_{j=1}^n \frac{100}{Y_{ij}}} \quad (5)$$

onde:

n = é o número dos medidores representantes aceitos para a caracterização estatística do nível de cumprimento de objetivos.

Para obter o índice sintético, ou seja, o alcance de todos os grupos de objetivos, que agregados expressam a melhoria das práticas de gestão nas escolas, serão aplicados também os pesos distancias: (6)

$$Y_s = \frac{n}{\sum_{i=1}^n \frac{1}{Y_{ij}}}$$

Análise dos Resultados

Observando o Quadro 5 - Índices de Satisfação Parciais, Grupais e Sintético das Práticas de Gestão Escolar – e as representações gráficas dos resultados obtidos, pode-se realizar as seguintes análises principais:

- 1 O índice sintético atingiu 68%, demonstrando que o nível de satisfação dos benefícios educacionais está apenas 32% aquém do seu desenvolvimento máximo. Este índice, que avalia globalmente a prática de gestão, à medida que agrega os diferentes resultados qualitativos, fornecidos pelos índices parciais de todos os indicadores, é bastante satisfatório, já que expressa uma distância não elevada para alcançar a condição ótima (meta) de autonomia e participação da comunidade. Vale lembrar, que esta condição ótima foi estabelecida pela média das melhores escolas e, como parâmetro, define metas para que todas as escolas do Paraná possam alcançar esta satisfação desejada em nível de planejamento.

Este resultado também permite inferir que as ações do PQE/SEED determinaram um salto qualitativo real, pois parte-se do parâmetro já conquistado até o ano de 1995 como condição mínima (péssima) para estabelecer o crescimento e a demanda satisfeita em 1997. Nesse sentido, o crescimento relativo, dado pela simples comparação temporal, se limita em dizer em quanto cresceu, sem viabilizar o conhecimento, através de parâmetros limiares, não só do que já foi conquistado mas também quanto falta para atingir os melhores resultados de benefícios.

- 2 O índice grupal de satisfação para Autonomia Escolar (67,8%) e para Participação da Comunidade (67,7%) são idênticos. No entanto, como a média abstrai as diferenças, é importante que se analisem os resultados dos índices parciais, a fim de detectar onde e em que grau as diferenças estão ocorrendo. Esta análise representa a matéria-prima da compreensão da heterogeneidade da realidade socioeducacional, o que leva à existência de um planejamento eficaz.
- 3 O incremento de material pedagógico entre 1995 e 1997 foi muito alto, tendo atingido um grau de satisfação de 83%. Isso deveu-se a SEED ter passado a cobrir com maior intensidade este item.* Tal condição de necessidade quase satisfeita, gerou outra, a maior necessidade de pessoal (principalmente na área de supervisão/orientação pedagógica e biblioteca), para a melhor utilização deste material. Este foi

* Ou seja, conforme contabilidade realizada pelas escolas, os recursos provenientes da secretaria, destinados à suficiência das necessidades da material pedagógico, passaram de 22% em 1995 para 67% em 1997.

um dos fatores determinantes para que a condição de cobertura e satisfação com a quantidade de pessoal atingisse um índice de apenas 38%, o mais baixo entre todos os analisados em Autonomia Administrativa e Pedagógica.

- 4 Embora tenha-se um índice de apenas 28% na cobertura de pessoal, tem-se uma satisfação, em relação à quantidade de pessoal, de 61%. Isto demonstra que houve um incremento na capacitação do gestor, que conseguiu remanejar seu quadro de pessoal de maneira a atender suas necessidades, contando ainda com a maior qualificação de seus funcionários e professores, índice que atingiu 75% de satisfação.
- 5 A autonomia, tanto para a escolha de pessoal como de material pedagógico em 1997 representou para as escolas um salto de satisfação bastante elevado, verificado por um índice de 88% e de 100%, respectivamente.
- 6 O crescimento da descentralização pedagógica, que obteve o índice grupal de 65%, apresenta uma homogeneidade bastante grande entre seus indicadores. A iniciativa de capacitação, com um índice de 63% está substancializada por sua sistematicidade, onde a frequência na prática escolar com projetos pedagógicos e iniciativa em capacitação alcançaram níveis elevados de satisfação, respectivamente de 73% e 67%. Desta forma, pode-se dizer que em 1997, tanto os projetos, que passaram a ocorrer de 9 para 17 na média por escolas, quanto a iniciativa em capacitação, que passou de 0,9 para 3,1, tornaram-se parte integrante da prática escolar. Este incremento deu-se também na qualidade e amplitude dos mesmos, pois se conseguiu uma maior interdisciplinaridade, objetivos pedagógicos mais estruturados e discutidos, contando com o apoio dos cursos de capacitação que deram aos professores maior segurança na criação e aplicação destes projetos.
- 7 A abertura de canais de organização e comunicação atingiu grau de satisfação de 90% (o maior dentre os 20 indicadores de resultados). Esta condição é primária para desencadear o crescimento da participação da comunidade, pois com a abertura organizacional iniciam-se as condições para a escola poder caminhar por seus próprios pés. Isto já se reflete em todos os índices parciais do nível de mobilização, que obtiveram crescimento positivo entre 1995/1997, embora ainda com um

grau de satisfação de 54%, bem menor do que o obtido pela abertura de canais de organização e comunicação. Observando o índice de resolução de problemas com a participação da comunidade, o que espelha o grau máximo qualitativo da mobilização, verifica-se que este quase dobrou, ou seja, de 2,4 problemas em média resolvidos pelas escolas em 1995, passou-se para 4, em 1997.

- 8 A integração SEED/escola estimulada a partir da distribuição mensal de jornais/boletins para todos os diretores, professores e APMs, proporcionou, inclusive, uma troca de experiências entre as escolas e alcançou o grau de 100% de satisfação em cobertura. Esta iniciativa obteve também um resultado muito significativo em seu retorno: 63% das escolas declararam ter respondido à SEED. Sugere-se a criação de uma estrutura que permita o aproveitamento desse retorno como importante fonte de informação para análises sistematizadas.
- 9 E, finalmente, pode-se inferir que com o caminho de abertura em organização/comunicação, cumprido quase que integralmente, intensificando o processo de consulta e intervenção por parte das escolas junto à SEED, somado a um índice satisfatório dos professores frente a sua gestão em 68% (indicador 2.2.8) e do cumprimento da proposta de gestão nas escolas também com 68% (indicador 2.2.7), a tendência é a de desencadear o incremento de benefícios educacionais na área da participação da comunidade.

No entanto, é importante salientar que estes resultados deverão ser sistematicamente observados e analisados, não só para eliminar os contrastes dos benefícios alcançados entre os objetivos mas, também, por que a

[...] participação exige aprendizado, principalmente considerando a população brasileira que historicamente tem sido alijada dos processos decisórios de seu país. As experiências revelam que tanto a comunidade externa, quanto a comunidade interna à escola apresentam limites a participação. Para o efetivo exercício da gestão democrática da escola é necessário capacitar todos os seus segmentos, principalmente pais e alunos, respondendo às exigências desta prática.

Referências

BANBERGER, Michael; HEWITZ, Eleonor. *Manual de monitoração e avaliação de programas de desenvolvimento urbano*. [S. l.]: Banco Mundial, 1985.

FIEP / SESI, IBQP-PR. *A produtividade social e o impacto da qualidade de vida na produtividade do trabalho da indústria do Paraná*. v. 1, jul. 2000.

IPEA. *Gasto social nas três esferas de governo*. 1995. Rio de Janeiro, 1998. (Texto para discussão, n. 598).

MACEDO, Mariano de Matos. Condições sociais e competitividade. IBQP-PR, 1999. In: BEHRMAN, Jere R. *Human resources in Latin America and the Caribe*. Washington, DC: BID, 1996.

SEED – PR. *Melhoria das práticas de gestão escolar do Paraná*. Curitiba, 1998. (Caderno, 15).

SLIWIANY, Regina Maria. *Estatística social: como medir a qualidade de vida de Curitiba*. [S. l.]: Araucária, 1987.

_____. *Qualidade de vida, empregabilidade e cidadania*. [Paraná], 1999. Trabalho apresentado no IX Congresso Brasileiro da Qualidade e Produtividade, 1999.

_____. *Sociometria: como avaliar a qualidade de vida e projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1997.

Uma Proposta de Abordagem Transdisciplinar para Avaliação em Saúde

*Oswaldo Yoshimi Tanaka**

*Cristina Melo***

As avaliações dão ao mundo humano seu relevo. Basta que não se leve em conta nem o bom, nem o belo, nem o útil, nem o precioso etc., para se confinar a uma pretensa objetividade, e eis que a objetividade carece precisamente de seu objeto!

(LÉVY, 1994, p. 172.)

Introdução

A avaliação é uma função de gestão destinada a auxiliar o processo de decisão visando torná-lo o mais racional e efetivo possível. Na atual conjuntura, o alto custo da atenção à saúde, seja por sua cobertura ou complexidade, tem exigido dos gestores decisões que beneficiem maior número de usuários e que consigam resultados mais eqüitativos com os mesmos recursos disponíveis.

Para que isso aconteça, é necessário que se defina claramente o **para quê** se está fazendo a avaliação. Isto significa ter claro qual a decisão em jogo e quem tem o poder para decidir. Para que a decisão a ser tomada seja real-

* Professor da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. E-mail: oytanaka@usp.br

** Professora da Escola de Enfermagem da Universidade Federal da Bahia; Doutoranda na Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. E-mail: cmmelo@uol.com.br

Para que a decisão a ser tomada seja realmente efetiva e não se torne apenas uma medida racionalizadora de recursos, será necessário que se tenha sempre em mente que a avaliação deverá ser feita tendo como beneficiário final o cliente/usuário do serviço/programa ou projeto e não exclusivamente quem solicitou a avaliação.

Cabe lembrar que as questões surgidas devem manter coerência com a pergunta inicial, norteadora do processo de avaliação.

mente efetiva e não se torne apenas uma medida racionalizadora de recursos, será necessário que se tenha sempre em mente que a avaliação deverá ser feita tendo como beneficiário final o **cliente/usuário** do serviço/programa ou projeto e não exclusivamente quem solicitou a avaliação.

Esta característica peculiar faz com que a avaliação se torne um campo de trabalho propício para a aplicação transdisciplinar dos conhecimentos existentes em áreas como a de Epidemiologia, Administração, Estatística, Ciências Sociais etc. Isto porque, para alcançar tais objetivos mais compreensivos, a avaliação exige a utilização de conceitos e técnicas abrangentes e mais adequadas ao que será avaliado e não a adoção de modelos preestabelecidos e rígidos.

Em realidade, o que se quer responder com a avaliação se constitui em uma seqüência de **perguntas**, geradas por uma clara pergunta inicial, que vão sendo formuladas na medida em que se avança no processo de análise dos dados. A partir das questões formuladas se fará uma primeira aproximação dos dados disponíveis. Na medida em que se aprofunde o conhecimento dado pelas informações coletadas, novas perguntas são formuladas para ajudar a entender o significado ou representatividade dos dados. Cabe lembrar que as questões surgidas devem manter coerência com a pergunta inicial, norteadora do processo de avaliação.

Esta característica metodológica da avaliação facilita o processo de utilização transdisciplinar de distintos conhecimentos existentes e disponíveis. Assim, na avaliação de sistemas, serviços ou programas/projetos de saúde é possível iniciar o processo de avaliação com a abordagem sistêmica da administração (DONABEDIAN, 1980, 1982, 1985), que permite analisar o processo de trabalho e as relações com os resultados e seguir com o estudo de impacto epidemiológico visando entender as repercussões das ações operacionalizadas para atender a população usuária ou de referência.

Para aprofundar o significado das mudanças apontadas, podemos adotar uma abordagem qualitativa com os usuários e profissionais envolvidos nas atividades.

Contexto

Segundo Lévy (1994, p.61) “os procedimentos de decisão e avaliação hoje em uso foram propostos para um mundo relativamente estável e em uma ecologia da comunicação simples.”

A compreensão da essência transversal do processo de avaliação é uma exigência contemporânea, mas é também uma exigência no caminho de tentar alcançar a complexidade que é avaliar serviços, práticas e ações desenvolvidos no campo da saúde.

A adoção deste enfoque torna-se ainda mais necessário quando se analisa o momento atual das políticas de saúde – com a descentralização de ações para o sistema municipal – em que os municípios assumem novas responsabilidades em face dos problemas locais de saúde.

Estas novas responsabilidades exigem não só maior capacidade técnica como também o desenvolvimento de capacidades sociais para responder a um papel ainda novo no contexto brasileiro. Tais características exigem, ainda, um maior grau de experimentação na ação, visando descobrir caminhos e meios próprios para a solução dos problemas identificados. Este movimento, por sua vez, tem uma necessidade ainda maior de acompanhamento e avaliação sistemáticos visando a uma reorganização e redirecionamento das ações.

A opção por discutir uma abordagem transdisciplinar para avaliar sistemas, serviços e programas/projetos de saúde origina-se na própria essência da avaliação, compreendida como um campo de aplicação de outros saberes e práticas.

Ao avaliar, utilizamos teorias, conceitos e instrumentos de diversas outras áreas do conhecimento, fazendo com que a avaliação deva ser compreendida como área de aplicação e não como uma ciência.

A adoção da transdisciplinaridade está também baseada na necessidade de utilizar, na avaliação, os conhecimentos dos próprios profissionais envolvidos no processo de trabalho. Desta maneira, é possível aproveitar ao máximo o conhecimento produzido pela prática e ao mesmo tempo envolver os

profissionais na tomada de decisão, tornando-a mais participativa e democrática.

A transdisciplinaridade é compreendida como o meio pelo qual a avaliação pode ser empregada de forma a buscar coletivamente soluções para os problemas enfrentados, isto porque:

- Exige um esforço coletivo de capacidades e aprendizagem para a ação.
- Deve ser compreendida como um espaço estruturante de conhecimentos e práticas e não como estratos distintos de disciplinas vistas como territórios estanques.
- Abre caminho para um exercício democrático na tomada de novas decisões.
- Auxilia na direção de uma avaliação voltada o mais próximo possível para os grupos humanos envolvidos e interessados nos resultados produzidos.
- Permite recuperar vínculos existentes entre as diversas disciplinas e seus conhecimentos para compreender o que é avaliado.
- Mantém o foco nas necessidades identificadas na implantação do serviço, programa ou projeto, a partir das quais se organiza a atenção ao cliente.

A transdisciplinaridade é compreendida como o meio pelo qual a avaliação pode ser empregada de forma a buscar coletivamente soluções para os problemas enfrentados, ...

Assim, um enfoque transdisciplinar da avaliação leva em conta os conhecimentos necessários para sua aplicação visando ir além de um mero recorte analítico. Neste caminho, seria possível a produção de uma forma própria de saber que permita a tomada de decisões. Estas novas decisões devem contribuir para a reorganização das ações avaliadas e para a produção de um fluxo contínuo de interações para a produção de competências, visando o enfrentamento da situação e dos problemas identificados.

No contexto da descentralização de ações e serviços de saúde, fica patente a possibilidade da condução da gestão da saúde com a participação de sujeitos distintos. A descentralização e, conseqüentemente, as novas responsabilidades que são assumidas pelo sistema local de saúde, exige o desenvolvi-

mento de competências que podem ser subsidiadas pelo relevo da realidade que a avaliação pode fornecer ao sistema, serviços ou programas/projetos de saúde.

Delineamento da proposta

A vantagem de utilizar uma abordagem transdisciplinar na avaliação não é porque ela aumenta a validade dos resultados ou aprofunda o conhecimento, mas porque ela é o melhor caminho para responder o **para quê** fazer a avaliação, isto é, responder a objetivos avaliativos que contemplem, necessariamente, os interesses dos usuários/beneficiários dos serviços/programas ou ações. Uma avaliação com esta finalidade tem de lançar mão de conhecimentos diversos.

Trabalhar a transdisciplinaridade é fazer recortes dos conhecimentos, cuidando para que tais recortes não sejam apenas retalhos superpostos. Isto porque o resultado pretendido na utilização de conhecimentos, técnicas ou instrumentos de distintas disciplinas na avaliação não é um amálgama de todos os componentes utilizados.

Um desenho de avaliação que pretenda ser transdisciplinar deve utilizar os conhecimentos disponíveis na direção em que estes contribuam para a construção do processo interativo/relacional necessário à análise da situação avaliada.

Esta ruptura tem como base a compreensão de que os conhecimentos organizados em disciplinas não devem servir apenas para manter a lógica de construção e organização das relações de poder no âmbito de microespaços, a exemplo das universidades. Os conhecimentos disponíveis devem ser utilizados a partir de seu potencial de apoio à intervenção na realidade, recompondo ou reorganizando conhecimentos, técnicas e instrumentos de maneira mais objetiva e operacional.

Os conhecimentos disponíveis devem ser utilizados a partir de seu potencial de apoio à intervenção na realidade, recompondo ou reorganizando conhecimentos, técnicas e instrumentos de maneira mais objetiva e operacional.

Como ultrapassar os limites de cada disciplina para criar uma abordagem transdisciplinar na avaliação?

Em primeiro lugar, ter clareza do **para quê** fazer a avaliação, pois este foco facilita o modo de organizar o conhecimento disponível e necessário para aplicar na abordagem transdisciplinar.

A abordagem transdisciplinar permite organizar o conhecimento necessário no processo da avaliação, pela construção dos recortes que faço para alcançar as respostas às perguntas avaliativas.

A construção destes recortes é única e particular a cada avaliação. Deste modo, não existe um “desenho” com a abordagem transdisciplinar dado *a priori*, uma vez que esta varia de acordo com a direcionalidade da pergunta avaliativa. Os recortes feitos vão se recompor em um novo conhecimento surgido a partir da utilização das múltiplas perspectivas utilizadas.

Portanto, a abordagem transdisciplinar é construída “em processo”. Isto significa que os conhecimentos das distintas áreas serão incorporadas com os recortes necessários para responder, com a maior factibilidade possível, ao **para quê** da avaliação e não para esgotar o rigor metodológico do campo de conhecimento de cada disciplina.

A abordagem transdisciplinar dos conhecimentos existentes e necessários num processo de avaliação serão utilizados de forma única. Isto implica que cada avaliação terá um desenho próprio, sem a adoção de modelos fixos. O “modelo” a ser construído deve ser o mais pertinente para responder às perguntas formuladas, utilizando-se dos recursos disponíveis e no tempo oportuno para que subsidie efetivamente as decisões em jogo.

A abordagem transdisciplinar deve facilitar a discussão e o modo de organização das idéias produzidas no processo da avaliação.

...cada avaliação terá um desenho próprio, sem a adoção de modelos fixos. O “modelo” a ser construído deve ser o mais pertinente para responder às perguntas formuladas, ...

Por onde começar?

O recorte desta abordagem é dado pela pergunta inicial que orienta todo o processo.

A partir daí pode-se seguir “o modelo” que for mais “confortável” para quem avalia, desde que se considere a factibilidade da proposta e sua coerência com a pergunta avaliativa.

Na realidade brasileira, em que a incorporação da avaliação na gestão de sistemas, serviços e programas/projetos ainda é incipiente e assistemática, pode ser mais fácil iniciar a avaliação por um enfoque quantitativo. Isto porque existe uma maior disponibilidade e/ou facilidade em obter dados quantitativos sobre o que se quer avaliar.

Nesta direção, pode-se iniciar uma avaliação centrada na produção de serviços e ações, pela análise de cobertura, de produção e produtividade, relacionando-os com resultados e com a estrutura. Quando a pergunta avaliativa buscar compreender com maior profundidade o significado das relações entre as ações e os resultados, este caminho exige uma abordagem com predominância qualitativa.

Em geral as situações avaliadas no campo da saúde irão exigir a adoção de múltiplas abordagens, para que não se perca a capacidade de explicação e compreensão da situação. Isto significa afirmar que tanto perspectivas quantitativas como qualitativas serão pertinentes, a depender da pergunta avaliativa.

A experimentação em situações concretas dos pontos aqui abordados pode conduzir para a incorporação da avaliação como um instrumento de gestão coletiva do trabalho em saúde. Isto porque a abordagem transdisciplinar facilita a construção coletiva do conhecimento, da gestão e da ação em saúde.

Esta proposta de experimentar uma abordagem transdisciplinar pode direcionar a avaliação em saúde de modo que esta contribua para o desenvolvimento de uma competência coletiva, fundamental para a reorganização e produção de ações e serviços de saúde dirigidos às necessidades da população.

Então...

A aparente simplificação das idéias formuladas no texto não pretende reduzir o desafio que é pensar e agir em campos de conhecimento vastos e complexos, como a utilização da avaliação como instrumento para a gestão de sistemas, serviços e programas de saúde. Esta é apenas uma tentativa de direcionar idéias para o campo do pragmático, sem que se exija um domínio pleno de conteúdos e teorias que, para a maioria dos que trabalham com saúde, serve de justificativa para um imobilismo e/ou para reforçar a crença de que somente especialistas são capazes de usufruir a teoria para alimentar uma prática que, por fim, alimentará a teoria. Não acreditamos que é preciso dominar todos os referenciais ou necessariamente optar por um deles para fazer da avaliação em saúde o que ela é: “uma possibilidade de transcender o cotidiano para nos levar de volta a ele, com ações concretas e que possuam um significado e uma construção coletiva.”

...fazer da avaliação em saúde o que ela é: “uma possibilidade de transcender o cotidiano para nos levar de volta a ele, com ações concretas e que possuam um significado e uma construção coletiva.”

Referências

- DONABEDIAN, A. *The criteria and standarts of quality*. Ann Harbor: Health Administration Press,1982. v.2.
- DONABEDIAN, A. *The definition of quality and approach to its assessment*. Ann Harbor: Health Administration Press,1980. v.1.
- DONABEDIAN, A. *The methods and fidings of quality assessment and monitoring*. an illustrated analisys. Ann Harbor: Health Administration Press,1985. v.3.
- LÉVY, P. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. São Paulo: Loyola, 1994.

Desafios no Monitoramento e na Avaliação de Programas de DLIS: o caso de Manguinhos no Rio de Janeiro

*Regina Bodstein**

*Lenira Zancan***

Introdução

Hoje em dia existe um relativo consenso quanto à urgência em se construir um novo perfil para as políticas de caráter social, incluindo desde a redefinição dos temas e prioridades até a garantia de que os gastos públicos, de fato, serão adequadamente aplicados e bem utilizados. Tal consenso vem do fato de que parece impossível pensar em desenvolvimento econômico sem a inclusão dos problemas e questões sociais, já que crescimento econômico sustentável, em um contexto de mudança tecnológica acelerada, exige um extraordinário esforço de qualificação de recursos humanos. Em países como o Brasil, de dramática desigualdade social, esse esforço se traduz no chamado resgate da dívida social e, portanto, na implementação de políticas de inclusão social, de combate à pobreza e de melhoria da qualidade dos serviços e equipamentos sociais básicos.

Na perspectiva de promoção de um desenvolvimento mais integrado e democrático, é fundamental um Estado mais efetivo. Como diz Bernardo

* *Socióloga, Doutora em Saúde Pública* – ENSP/Fiocruz – bodstein@ensp.fiocruz.br

** *Socióloga, Mestre em Saúde Pública* – ENSP/Fiocruz – lenazan@ensp.fiocruz.br

Kliksberg, “se o desejo é alcançar simultânea e coordenadamente desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade política, é imprescindível políticas públicas ativas e gerenciadas com alta eficiência” (KLIKSBERG, 2000). Neste contexto, a gestão de caráter social adquire importância crescente, buscando equidade no acesso aos recursos, serviços e bens públicos.

A gestão social inovadora trata de pôr em prática uma nova concepção de desenvolvimento que une a lógica da racionalidade, da eficiência e da eficácia com objetivos de promoção da equidade *vis-à-vis* aos princípios éticos, ambientais e culturais. A novidade reside na idéia de que o impacto social, com a efetiva melhoria da qualidade de vida, envolve metas e ações convergentes entre diversos setores e culturas institucionais distintas da administração pública, organizações da sociedade civil, bem como a mobilização, participação e co-responsabilização das comunidades com os resultados alcançados. Implica freqüentemente a superação de ações de caráter assistencialista, pontuais e fragmentadas, quase sempre atreladas a interesses clientelistas e eleitores.

A gestão de programas e projetos sociais se consolida recentemente enquanto um campo interdisciplinar e intersetorial de práticas e conhecimentos voltados para a ampliação da eficácia e da legitimidade das políticas públicas. É uma estratégia fundamental para subsidiar o processo decisório, garantindo a implementação de ações de melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população (LICHA, 1999). Convém chamar a atenção, portanto, para a complexidade inerente ao campo da gestão social, onde o que está em foco é a formulação, implementação e avaliação de um plano de ação pactuado e participativo, voltado para a promoção da cidadania e para o desenvolvimento sustentado, procurando conciliar o princípio da **equidade** com o da **eficiência**.

Nesse sentido, as políticas sociais de combate à pobreza, na nova perspectiva do desenvolvimento integrado, assumem o risco e o custo político-social de superar demandas de setores mais organizados e mobilizados, por um lado, e, por outro, e de não limitar suas ações, prioridades e metas aos mais necessitados e carentes. O processo de formulação de uma nova agenda social pressupõe a transformação de ações e propostas fragmentadas e focalizadas em uma efetiva estratégia de superação da pobreza e de geração de

A novidade reside na idéia de que o impacto social, com a efetiva melhoria da qualidade de vida, envolve metas e ações convergentes entre diversos setores e culturas institucionais distintas da administração pública,...

Implica freqüentemente a superação de ações de caráter assistencialista, pontuais e fragmentadas, quase sempre atreladas a interesses clientelistas e eleitores.

emprego e renda, isto é, de desenvolvimento integrado com sustentabilidade a médio e longo prazos.

Uma gestão social inovadora identifica necessidades e carências, mas sobretudo incentiva relações entre sujeitos e atores fundamentais para a ação coletiva, criando organizações e redes comunitárias. Nessa perspectiva é crucial gerar e incrementar valores ligados à cidadania e à capacidade associativa, reforçando a confiança mútua, o sentido do dever comum e da solidariedade, enfim, expectativas e responsabilidades compartilhadas dentro de um contexto sociocultural específico. A idéia é promover o chamado “capital social” que reforça a interdependência positiva entre sujeitos e atores sociais, facilitando a ação coletiva na promoção do bens públicos (COLEMAN, 1990, p. 300-304) e capacitando-os para uma melhor inserção econômica e social. Alia-se a essa estratégia a necessidade de prover serviços e atividades que satisfaçam, no caso de comunidades vulneráveis e extremamente carentes, necessidades básicas, partindo do modo como elas são sentidas e identificadas.

Enfim, propostas e estratégias mais inovadoras enfatizam uma agenda social que, sem abrir mão da equidade, impulsiona, a médio prazo, um processo dinâmico auto-sustentado, onde a alocação de recursos está direcionada para ações e projetos mais sustentáveis e viáveis (COHEN; FRANCO, 1999, p. 26-27), garantindo maior retorno social.

A importância do monitoramento e da avaliação

Um dos principais instrumentos da gestão social é o monitoramento e a avaliação de projetos e ações voltados para a diminuição da desigualdade e para o combate à pobreza, onde a participação, a formação de parcerias e a multissetorialidade exercem um papel fundamental. Programas sociais mais efetivos demandam não só a participação e mobilização, como a co-responsabilização da população na definição de prioridades e metas. Além disso, dada a complexidade e interdependência das questões sociais, maior eficiência e efetividade nas ações implica a integração de diversos setores da administração pública: educação, saúde, assistência social, habitação, tra-

Uma gestão social inovadora identifica necessidades e carências, mas sobretudo incentiva relações entre sujeitos e atores fundamentais para a ação coletiva, criando organizações e redes comunitárias.

Programas sociais mais efetivos demandam não só a participação e mobilização, como a co-responsabilização da população na definição de prioridades e metas.

...é necessário transformar tais princípios em uma efetiva estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), envolvendo uma arquitetura política complexa. Consiste em criar redes de interlocução e de diálogo permanente, gerando um nível mínimo de consenso com respeito aos princípios básicos que reorientem as metas e atividades sociais.

O bom desempenho desses programas envolve a construção de uma instância de gestão ampliada, sensível às necessidades e demandas locais, porém capaz de fomentar novas experiências de desenvolvimento, cujos resultados tenham impacto e sustentabilidade.

balho, saneamento, entre outros. Através do acompanhamento e da avaliação, como estratégias de uma gestão social inovadora, é possível garantir não só maior racionalidade nos gastos e maior eficácia social, mas, sobretudo, a formulação de agendas sociais mais abrangentes e integradas, e também sintonizadas com a diversidade de contextos culturais e de demandas locais.

Trata-se, através da gestão e da avaliação, de garantir que princípios e concepções teóricas sejam de fato traduzidas em metas e atividades com resultados e impactos visíveis na oferta de ações e serviços e, em última instância, na qualidade de vida. Por outro lado, é necessário transformar tais princípios em uma efetiva estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), envolvendo uma arquitetura política complexa. Consiste em criar redes de interlocução e de diálogo permanente, gerando um nível mínimo de consenso com respeito aos princípios básicos que reorientem as metas e atividades sociais.

A questão crucial do ponto de vista de Programas de DLIS é o incentivo a experiências multissetoriais, contemplando soluções integradas; participação e co-responsabilização da comunidade; gerenciamento mais eficiente, incluindo o acompanhamento e a avaliação dos resultados e metas e a manutenção da sustentabilidade das transformações pretendidas (BUSS; RAMOS, 1999, p. 27). Esses princípios direta ou indiretamente recolocam a importância e centralidade do poder público e do diálogo permanente com a sociedade. A parceria entre poder público e sociedade, sem dúvida, pode imprimir uma nova dinâmica no encaminhamento e solução dos problemas locais.

Na perspectiva operacional, a questão fundamental gira em torno do processo de planejamento, gestão e de avaliação das iniciativas e projetos de desenvolvimento local. O bom desempenho desses programas envolve a construção de uma instância de gestão ampliada, sensível às necessidades e demandas locais, porém capaz de fomentar novas experiências de desenvolvimento, cujos resultados tenham impacto e sustentabilidade. A avaliação, assim, aparece como ferramenta fundamental capaz de corrigir rumos, propor alternativas, enfatizar o registro, a análise e a divulgação dos resultados e impactos, assim como das melhores práticas.

Convém chamar a atenção para o fato de que o aprimoramento de mecanismos de integração, gestão participativa e articulação de redes – evitando a pulverização de ações e recursos voltados para o desenvolvimento local, incluindo propostas de geração de trabalho e renda, educação, promoção à saúde etc. – esbarram em profundos **desafios**. Organizações públicas, organizações privadas com fins públicos e setores voltados para o planejamento de políticas setoriais apresentam “culturas” e racionalidades diversas, expressas em múltiplas formas de interpretação dos problemas sociais, modos específicos de interação e, também, sistemas de informação, controle e avaliação de difícil diálogo.

Essas novas estratégias, em geral, fazem referência a diversas estruturas de pertencimento, a um *locus* onde os grupos sociais venham a compartilhar experiências e valores. Ao mesmo tempo, é necessário perceber que a referência a comunidades, famílias e redes de vizinhança etc. freqüentes nesses projetos, não anula a percepção das profundas diferenciações e múltiplas identidades socioculturais presentes no âmbito das comunidades locais.

É necessário explicitar, quando o que está em jogo é a **complexidade** dos processos de modificação de uma determinada realidade social, os pressupostos em que se fundamentam as intervenções e ações, isto é, tornar claros e coerentes os **objetivos propostos, as metas perseguidas e os impactos esperados**. Como lidar com estas questões de modo coerente e criativo? Como enfatizar, analisar e avaliar produtos e atividades realizadas, produzindo indicadores, enfim, que traduzam adesão, compromisso e co-reponsabilização entre comunidade e poder público, e não só resultados e impactos finais? Como exemplifica Robert Putnam, pensando a questão pelo ângulo da saúde, o desafio consiste mais em avaliar o desempenho e as inovações na gestão e na oferta dos serviços de saúde do que medir simplesmente as mudanças nas taxas de mortalidade. (PUTNAM, 1996). Isto é, em termos gerais é necessário enfatizar que mudanças no processo de gestão e na oferta de serviços e ações são igualmente relevantes mesmo que não tragam impactos a curto prazo na qualidade de vida.

O processo avaliativo segue alguns padrões básicos da pesquisa nas ciências sociais, principalmente quando integrado, desde o início, na etapa de

...a avaliação e o monitoramento são instrumentos essenciais para melhorar o desempenho de programas e projetos, na medida em que formulam estratégias e testam hipóteses para a solução de problemas sociais, integrando processos e produtos / resultados e impactos.

planejamento e formulação das ações e metas. Pressupõe o estabelecimento de hipóteses e nexos causais que possam guiar os investimentos sociais e as metas previstas, estabelecendo conexões e evidências empíricas entre atividades – resultados – e impactos. O ponto crucial é que sem essas hipóteses causais, que em última instância definem os objetivos a serem alcançados, as ações e programas sociais perdem efetividade, não garantindo retorno social ou impacto concreto. A título de exemplo, se o objetivo de um determinado projeto é a retirada de crianças das ruas, é necessário formular hipóteses explicativas (ou pelo menos ter um quadro de referência conceitual) sobre determinados processos sociais ou fatores que levam e empurram, dentro de um contexto social específico, crianças e jovens para as ruas. Se essas hipóteses não estiverem claras, a ação e as estratégias traçadas, por mais bem planejadas e executadas, terão, provavelmente, pouca ou nenhuma efetividade social.

Uma das atribuições da gestão é a própria avaliação permanente (*ongoing evaluation*), onde se procura contrastar metas e resultados pretendidos, formulando critérios e alternativas de adequação e racionalização entre recursos e objetivos a serem alcançados. Além da introdução de mecanismos de avaliação na etapa de formulação, a operacionalização de programas sociais exige um constante monitoramento de todo o processo, permitindo, quando necessária, a reprogramação e repactuação das metas propostas (CEPAL/GTZ, 1998).

Assim, a avaliação e o monitoramento são instrumentos essenciais para melhorar o desempenho de programas e projetos, na medida em que formulam estratégias e testam hipóteses para a solução de problemas sociais, integrando processos e produtos / resultados e impactos. Ajudam a traçar objetivos claros e viáveis, ampliando a agenda social, permitindo a definição de atividades e processos fundamentais para a efetividade dos projetos e ações e para a promoção dos resultados desejados. Buscam ainda um ponto de convergência ou uma aceitação consensual entre necessidades básicas, demandas vocalizadas e prioridades estabelecidas, dando legitimação e garantindo viabilidade às intervenções sociais, principalmente quando o que está em jogo é a implementação de uma agenda de desenvolvimento local participativa e integrada.

A avaliação, assim, quando integrada ao processo de gestão contribui para a superação do caráter inercial e predominante nas políticas sociais: fragmentadas e desintegradas, com ações pontuais, assistencialistas e compensatórias; sem prioridades definidas, que mudam ao sabor da maior capacidade de vocalização e de pressão de determinados grupos; não compatibilizam equidade e eficiência; desfocadas na aplicação dos recursos e nem sempre mais efetivas em relação aos grupos e setores mais vulneráveis.

Desse modo, a operacionalização da proposta de um Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável apresenta inúmeros desafios que devem ser enfatizados. O desenho metodológico de pesquisas avaliativas e de acompanhamento de experiências de DLIS, assume importância central, já que envolve a complexidade do processo de tomada de decisão e de formulação de uma agenda comum *vis-à-vis* a elaboração de um diagnóstico participativo. Trata-se, em linhas gerais, de definir instrumentos, indicadores e, principalmente, critérios de avaliação que captem a dinâmica dos processos sociais, o desempenho das iniciativas de desenvolvimento e os distintos impactos das políticas públicas, sem neutralizar as diferenças e potencialidades locais.

Características do Desenho Avaliativo

A definição prévia de um **conjunto de indicadores** a ser utilizado desde o **diagnóstico inicial** é fundamental, já que o detalhamento da situação específica sobre a qual será realizada a intervenção, deve subsidiar o processo decisório, sendo, portanto, relevante que traga informações válidas e confiáveis. Permite ainda, em um momento posterior, qualificar o impacto substantivo do programa e das ações.

Para Cardoso (1998), a comparação entre o contexto local inicial e as condições encontradas em um momento posterior deve expressar tanto um quadro geral dos pressupostos e valores que orientaram as ações como simultaneamente das carências a serem atendidas. As mudanças esperadas, tanto no que se refere à “efetividade objetiva, subjetiva e substantiva das ações” ao serem explicitadas, fornecem pistas fundamentais para a caracte-

rização dos objetivos da avaliação e da operacionalidade dos indicadores. Não se trata, no caso de desenhos avaliativos mais complexos, de simplesmente medir mudanças nas condições de vida da população afetada/beneficiada (efetividade objetiva). A preocupação é com a definição de indicadores que avaliem mudanças mais sutis, mas igualmente importantes, nas relações de solidariedade, confiança, responsabilização etc. (efetividade subjetiva e substantiva), mudanças que venham a gerar, de fato, uma nova institucionalidade.

Isto é, o desenho do monitoramento e da avaliação, onde o que está em jogo é a operacionalização da concepção de DLIS, leva em conta a complexidade do processo decisório a partir da configuração de redes de interlocução permanente e da formação de parcerias entre diversos atores, visando a solução de problemas sociais. Assim, a proposta e elaboração do diagnóstico torna-se crucial na medida em que traz subsídios para o processo decisório e para a formação de uma agenda pactuada entre os diversos atores.

Portanto, é pré-condição para a implementação do programa de DLIS, bem como para a proposta de avaliação, a assinatura de um acordo de parceria entre os diversos atores. Neste acordo definem-se os parceiros e as prioridades a serem enfrentadas, o que leva a formação de uma agenda social inovadora contemplando um cardápio de ações e propostas que serão implementadas.

Fica claro que a definição precisa de um conjunto de ações prioritárias – dentro do conceito de desenvolvimento local integrado e sustentável e de promoção à saúde – é crucial, já que serve de guia para o desenho do processo avaliativo como um todo e para a elaboração do diagnóstico estratégico inicial. O diagnóstico, por sua vez, deverá ser participativo, já que seu principal objetivo é mobilizar a população para a proposta de DLIS, identificar possíveis lideranças, revelar novas demandas e potencialidades locais. Essa etapa é crucial porque o que se pretende é deslançar um efetivo processo participativo, enfatizando a co-responsabilidade da população diante do sucesso do programa e das mudanças pretendidas.

...é pré-condição para a implementação do programa de DLIS, bem como para a proposta de avaliação, a assinatura de um acordo de parceria entre os diversos atores. Neste acordo definem-se os parceiros e as prioridades a serem enfrentadas, o que leva a formação de uma agenda social inovadora contemplando um cardápio de ações e propostas que serão implementadas.

Na perspectiva mais técnica, o pressuposto é que, desde o início, a escolha dos indicadores deve ser pautada pela seleção e elaboração daqueles mais sensíveis e adequados ao conceito de desenvolvimento integrado e sustentável, que permitam medir o resultado e avaliar qualitativamente a mudança alcançada através das ações e metas propostas no programa. Assim, a função dos **indicadores é permitir a mensuração da situação vigente e depois da implementação do programa**. Alguns dados e indicadores clássicos da situação socioeconômica da população e da oferta e disponibilidade de serviços públicos no local devem ser levantados, bem como a cobertura existente e aquela que se planeja. Outros devem traduzir concretamente a situação urbanística e ambiental atual e os melhoramentos pretendidos. No entanto, é fundamental o diagnóstico das iniciativas e organizações associativas e socioculturais da própria comunidade, resgatando, quando possível, identidades culturais e as potencialidades locais, enfim tudo aquilo que contribui para o *empowerment*, para o fortalecimento da ação coletiva e de novas propostas associativas.

Assim, a escolha de indicadores não é um processo neutro pois envolve uma leitura e uma concepção dos problemas sociais, das demandas e das prioridades, visando a construção de uma nova agenda local. Evidentemente, o pressuposto básico é que para garantir alguma inovação, é preciso que a “agenda social local” seja igualmente inovadora.

É necessária uma **triangulação entre indicadores sociais clássicos**, indicadores pertinentes aos objetivos e metas propostos e o quadro geral de expectativas, necessidades e demandas. A idéia é a realização de um **diagnóstico mais criativo e estratégico** que ultrapasse o uso de variáveis tradicionais, que medem necessidades básicas insatisfeitas. Propõe-se, dessa forma, um planejamento em torno de “situações-problema”.

As experiências em gestão de políticas e programas sociais têm mostrado a importância da utilização do enfoque de planejamento estratégico baseado na noção de **problema - chave**, buscando compreender e integrar os diversos setores e interesses envolvidos, através de uma ação negociada e pactuada, voltada para objetivos comuns.

é fundamental o diagnóstico das iniciativas e organizações associativas e socioculturais da própria comunidade, resgatando, quando possível, identidades culturais e as potencialidades locais, enfim tudo aquilo que contribui para o empowerment, para o fortalecimento da ação coletiva e de novas propostas associativas.

A idéia é a realização de um diagnóstico mais criativo e estratégico que ultrapasse o uso de variáveis tradicionais, que medem necessidades básicas insatisfeitas. Propõe-se, dessa forma, um planejamento em torno de “situações-problema”.

A título de exemplo, se a partir do diagnóstico inicial local, é constatada a existência de uma proporção considerável de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, parece necessário incluir, como uma das metas básicas do programa, o aumento do número de crianças matriculadas, dentro dessa faixa etária. Esse diagnóstico gera uma “situação problema” que, por sua vez, implica a formulação de um quadro conceitual e em hipóteses explicativas. Essa situação muito provavelmente está ligada a famílias pobres (ou abaixo da linha da pobreza) e desestruturadas, chefiadas por mulheres (monoparentais), com emprego precário, com vários filhos pequenos e sem creche etc., formando uma cadeia circular de carências e necessidades.

A questão da educação, traduzida em escolaridade formal (anos de estudo), sem dúvida, pode desempenhar o papel de **problema-chave** para o programa e as estratégias de intervenção, já que sua relação com a pobreza é de fácil comprovação empírica, existindo uma vasta literatura, evidenciando que o sistema educacional reproduz a pobreza e responde pela manutenção da desigualdade social. Assim, o aumento do gasto público, da oferta e do acesso à educação é um poderoso indicador de desenvolvimento social, legitimando as propostas de **bolsa-escola**, por exemplo, já que se constituem em um forte incentivo para a família manter os filhos na escola.

Os indicadores, nesse caso, devem ser construídos visando, em um primeiro diagnóstico, qualificar necessidades, demandas e, eventualmente, a população-alvo. Em outro momento, tais indicadores devem medir o alcance e o sucesso dos objetivos e metas (avaliação dos resultados da ação): crianças matriculadas, bolsa-escola distribuídas, mulheres capacitadas e/ou empregadas; crianças matriculadas em creches; creches construídas; jovens treinados e capacitados etc.

Na avaliação da meta de ampliar a rede de creches local, por exemplo, pode-se analisar não só o número de creches mantidas em funcionamento em determinado período em relação à demanda estimada, mas sobretudo sua qualidade. Em relação à ampliação do mercado de trabalho, o número de programas profissionalizantes existentes após a intervenção pública comparados à população-alvo pode ser esclarecedor, assim como a parcela de

recursos destinada a financiamentos populares em relação à clientela fornece elementos para a avaliação do acesso ao crédito.

Já no que se refere ao fomento da ação voluntária, além do número de associações locais existentes ao final de um período determinado, indicadores qualitativos acerca das formas tradicionais de sociabilidade da população e de seus canais de participação coletiva são de extrema relevância.

Monitoramento e Avaliação do DLIS Manguinhos RJ: alguns temas para discussão

A Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz iniciou em 1999, em Manguinhos uma experiência de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), com a expectativa de desenvolver uma proposta de promoção à saúde, construindo uma estratégia de intervenção inovadora para a resolução dos problemas socio sanitários existentes e, assim, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população em seu entorno.

O complexo de Manguinhos localiza-se na AP 3, subprefeitura da Leopoldina, localizada ao longo da Estrada de Ferro da Leopoldina, zona norte, na X e XII Região Administrativa do município do Rio de Janeiro. É cortado pela Rua Leopoldo Bulhões, que junto com a Avenida Brasil são os dois maiores acessos às comunidades. No seu entorno existe uma concentração muito grande de empresas: Embratel, Refinaria de Manguinhos, Correios, entre outras. Nesta área verifica-se uma grande concentração de favelas. Somente o complexo de Manguinhos é composto por onze comunidades, com uma área aproximada de 490.000 m² e com uma população de 50.442 habitantes.

Em 1994, por iniciativa da ENSP/FIOCRUZ e apoio do Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida – COEP, antes mesmo do início formal do DLIS/Manguinhos, estruturou-se, em articulação com as comunidades locais, o projeto de constituição da Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Manguinhos (COOTRAM), visando contribuir

para o enfrentamento do desemprego e da pobreza vigentes. Inicialmente a cooperativa contava com 300 trabalhadores e atualmente já somam 1.300 cooperados.¹

Outro marco importante foi a Conferência Distrital de Saúde da região, que aconteceu no mesmo período, reforçando a necessidade de integração das ações de saúde com outras iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade de vida e a responsabilização de instâncias do poder público e da comunidade para o desenvolvimento da região.

Assim, considerando a proposta de estimular a participação e o engajamento do poder público, das empresas e das organizações da sociedade civil na construção de um Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável para Manguinhos, foram realizadas reuniões com a participação da ENSP e representantes de algumas secretarias municipais, juntamente com a subprefeitura da Leopoldina, representantes da COOTRAM e da Universidade Aberta (Projeto de Ação em Manguinhos da ENSP/FIOCRUZ). Em seguida, a Caixa Econômica e a FINEP são envolvidas na proposta, ampliando as possibilidades de um Programa de Desenvolvimento Integrado para a área.

As reuniões com as equipes da Prefeitura, dos diversos setores com atuação dentro da área, evoluíram com a participação de empresas com sede no local (Light, Embratel, Correios e a própria COOTRAM), que passaram a apoiar e a participar das discussões em torno de um modelo de DLIS para o complexo de Manguinhos.

Culminando esse processo, o conjunto de entidades assinam um acordo de parceria, no qual se comprometem a cooperar para a implementação de um processo de desenvolvimento local integrado e sustentável na região.

¹ Esta empresa constitui-se atualmente em importante pólo econômico de geração de trabalho e, por conseguinte, de melhorias qualitativas para a comunidade de Manguinhos. Sua atuação abrange os setores de limpeza, jardinagem, manutenção, corte e costura, controle de vetores e higienização de bibliotecas e fábrica de tijolos. Há tendência crescente de ampliação para outros setores de prestação de serviços e outras instituições públicas e privadas fora da região, o que constitui-se em exemplo de organização cooperativada em outras localidades.

É necessário destacar nesse processo a presença e participação do poder público local, através da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDMS). A SDMS está voltada para a operacionalização do projeto de **Macrofunção de Políticas Sociais**, definindo uma nova estratégia de intervenção, que pretende romper com as abordagens setoriais e fragmentadas dos problemas socioeconômicos e implementar ações multissetoriais, integrando diferentes áreas (educação, saúde, bem-estar, lazer, saneamento básico, cultura, trabalho, habitação etc.), em regiões críticas do município (PCRJ/SMDS, 2000).

A discussão ampliada resultou na constituição de Grupos Temáticos: 1) Habitação e infra-estrutura; 2) Desenvolvimento Social; 3) Saúde e Alimentação e 4) Geração de trabalho e renda, além de um Grupo Transversal (GT5). Os GTs se encarregam da discussão da viabilidade política, técnica e financeira das propostas. Desta forma, tem início um período em que cada GT se reúne, visando um certo consenso em torno de uma situação/problema, definindo metas e objetivos. O GT5, nessa perspectiva, atua como instância de coordenação, enfrentando o desafio da gestão do programa de DLIS.

Esse conjunto de iniciativas, projetos e ações desenvolvidos por diversos atores resultou na visão de que, sem o envolvimento efetivo da comunidade na configuração de um diagnóstico participativo inicial e sem a perspectiva de monitoramento e avaliação de todo o processo, não seria possível desencadear um programa de desenvolvimento local capaz de impactar, de fato, as condições de vida da população da região.

Assim, surge a proposta de monitorar e avaliar a formulação de uma agenda integrada e pactuada, sua implementação e os resultados efetivamente obtidos a partir do **Programa de Desenvolvimento Local e Integrado e Sustentável de Manguinhos**. Tal proposta, operacionalizando uma nova abordagem dos problemas sociais visa, em última instância, melhorar a qualidade de vida e a saúde da população, bem como gerar metodologias e tecnologias capazes de serem difundidas e implementadas em áreas degradadas e de concentração de pobreza, especialmente em regiões metropolitanas do país.

...sem o envolvimento efetivo da comunidade na configuração de um diagnóstico participativo inicial e sem a perspectiva de monitoramento e avaliação de todo o processo, não seria possível desencadear um programa de desenvolvimento local capaz de impactar, de fato, as condições de vida da população da região.

A agenda ou o plano de desenvolvimento local de Manguinhos, na visão dos principais atores envolvidos, traduz um compromisso em torno dos objetivos do desenvolvimento sustentável. Isto é, deve estar informada pelas concepções e entendimentos do que se quer e se pretende efetivamente priorizar a partir dos problemas sociais e do quadro geral de carências da região, compatibilizando metas, objetivos e recursos. O importante aqui é perceber a dificuldade que envolve o planejamento das ações, pressupondo uma série de reuniões e discussões para a seleção de algum “problema-chave” e de eixos integradores, que possam constituir metas cruzadas entre os Grupos Temático existentes.

O desafio aqui é, portanto, compatibilizar as agendas e o cardápio de oferta setoriais, dentro de uma lógica e um processo de construção conjunta de estratégias transeitoriais. Isso implica, de acordo com Akerman (1998), a construção de um novo olhar que, desfocando a imagem setorializada da gestão urbana, permita uma visão “tridimensional”. Esta nova visão seria dada pela definição de “indicadores compostos” que pressupõem a interação de vários fatores na determinação da qualidade de vida de determinada área ou região (AKERMAN, 1998, p. 321).

De modo geral, como já nos referimos anteriormente, parte-se de uma visão apoiada em uma ampla base conceitual, de que o enfrentamento da pobreza, da miséria e da exclusão social, necessariamente, inclui uma forte presença do poder público, desenvolvendo ações integradas e convergentes, que vão desde medidas de geração de emprego e renda, investimentos em infra-estrutura urbana, ampliação da oferta de serviços públicos essenciais, como creches, escolas, atividades culturais e esportivas e de promoção à saúde.

Trata-se de avaliar a construção de uma estratégia inovadora de solução dos problemas e das políticas sociais, onde a agenda pública agrega e compatibiliza um leque enorme de questões, interesses e demandas, gerando uma nova institucionalidade, preocupada em garantir condições para o exercício pleno da cidadania.

Enfim, a engenharia política de pactuação e de formulação de uma nova agenda pública para Manguinhos, sob o ponto de vista que aqui se defen-

de, é uma etapa fundamental para todo o programa, e deve ser acompanhada, analisada e sistematizada, desde o início. Visando a garantia de um envolvimento e aproximação com a comunidade, propõem-se, nessa fase inicial, a realização de um **diagnóstico participativo**, capaz de contornar em boa parte as disputas e visões conflitantes sobre os problemas locais. O ponto crucial é requalificar e/ou refinar as demandas e reivindicações, desencadeando um processo de *empowerment* e de co-responsabilização da comunidade na solução dos seus problemas. Ao mesmo tempo, parece imprescindível um levantamento e diagnóstico técnico da situação social da região, apoiado em *surveys* e em dados secundários, que deve igualmente ser discutido com a população e com os diversos atores envolvidos no processo.

Enfim, aqui, o que está em jogo é a tarefa de monitorar, registrar e avaliar o processo de delineamento dessa estratégia de construção de uma nova agenda social para a região de Manguinhos (fase de formulação). Tal tarefa compreende ainda uma pesquisa avaliativa acerca dos resultados programados e alcançados (fase de execução), como também a avaliação de impacto social do programa (do ponto de vista da comunidade local ou da população usuária e/ou beneficiária), coletando, sistematizando, divulgando e analisando a informação acumulada, permitindo um *feedback* à tomada de decisões, sendo, por isso mesmo, um instrumento essencial para o desempenho de programas dessa complexidade.

Referências

- AKERMAN, M. J. A construção de indicadores composto para projetos de cidades saudáveis: um convite ao pacto transetorial. In: MENDES, E. V. (Org.). *A organização da saúde ao nível local*. São Paulo: Hucitec, 1998. p. 321.
- BUSS, Paulo; RAMOS, Célia Leitão. *Desenvolvimento local e agenda 21: desafio da cidadania*. [S. l.: s.n.], 1999.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Indicadores sociais e políticas públicas: algumas notas críticas. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, n. 77, ago. 1998.
- CEPAL/GTZ. *Reformas en la gestión de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*. 1998. 2 v. Mimeografado.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 26-27.

COLEMAN, James S. *Foundation of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990. p. 300-321.

KLIKSBERG, Bernardo. *América Latina: una región en riesgo: pobreza, inequidad e institucionalidad social*. [S. l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, IDES, 2000.

LICHA, Isabel. *Los instrumentos de la gerencia social*. [S. l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, IDES, 1999.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1996.

Anexo

Programa do Seminário: Construindo Cidadania em Comunidades de Baixa Renda – da Idéia à Ação

Data 27/28 de setembro de 2000

Local: Hotel Alta Reggia Plaza Hotel, Curitiba, Paraná
Rua Dr Faivre 846, Centro, tel. (41)362 3223

Programação

Dia 27/09

09:00 às 9:30h: Abertura

09:30 às 10:00h: Apresentação

10:00 às 13:00h: *Painel “Diagnóstico das Necessidades e Potencialidades de uma Comunidade de Baixa Renda”*

10 às 10:40h: Instrumentos de Diagnóstico para Projetos de Desenvolvimento Sustentável em Comunidades de Baixa Renda

(Valdemar de Barros Filho – Banco do Nordeste do Brasil)

10:40 às 11:20h: A Experiência da Fundação Bento Rubião com o Desenvolvimento Local e o Diagnóstico Rápido Participativo

(Itamar Silva – Fundação Bento Rubião)

11:35 às 13:00h: Debate

14:30 às 18:30h: *Painel “Elaboração e Implementação de Projetos na Área Social”*

14:30 às 15:10h: Elaboração e Implementação de Projetos na Área Social
(Héctor Hernán Osorio – Instituto Prointer)

15:10h às 15:50h: Elaboração de Projetos Sociais: O planejamento para solucionar problemas
(Luis Henrique Abegão – Coppe/UFRJ)

15:50 às 16:30h: Incorporação do Enfoque do Gênero na Concepção e Implementação de Projetos Sociais
(Delaine Martins Costa – Ibam)

16:45 às 18:30h: Debate

Dia 28/09

9:00 às 13:00h - Painel "Acompanhamento e Avaliação de Projetos Sociais"

9:00 às 9:40h: Avaliação de Projetos Sociais

(Regina Maria Sliwiany) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba)

9:40 às 10:20h: Uma Proposta Operacional de Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais

(Oswaldo Yoshimi Tanaka – Faculdade de Saúde Pública, USP)

10:20 às 11:00h: Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável de Manguinhos

(Regina Cele Bodstein – Ensp / Fiocruz)

11:15 às 13:00h: Debate