



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspublicasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Barreto, Andréia Cristina; Garcia Gonçalves, Raquel
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise do programa de volta para casa
Revista de Políticas Públicas, vol. 17, núm. 2, julio-diciembre, 2013, pp. 402-413
Universidade Federal do Maranhão
São Luís, Maranhão, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321129418012>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Andréia Cristina Barreto

Centro Universitário UNA

Raquel Garcia Gonçalves

Centro Universitário UNA

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise do programa de volta para casa

RESUMO: Desenhado em torno do tema da avaliação da política da criança e do adolescente, o presente artigo tem como objetivo apresentar os principais resultados encontrados na pesquisa de mestrado sobre a parceria entre Estado e Organizações Não Governamentais (ONGs) na execução do programa De Volta Para Casa. Para a análise do problema apresentado, foi feita uma pesquisa qualitativa, com a realização de entrevistas semiestruturadas, e uma minuciosa análise documental dos relatórios de gestão dos anos de 2008 a 2010. Conforme mostra a pesquisa, as dificuldades na gestão, especialmente no monitoramento e avaliação, interferem diretamente na qualidade das ações e nos resultados alcançados. Os dados apontam que as atividades de avaliação têm importância significativa nos problemas de gerenciamento das políticas e programas sociais. Além disso, sinalizam a complexidade do tema da avaliação no campo social, especialmente, no seu caráter técnico/instrumental para atuação na prática.

Palavras-chave: Gestão Social, Avaliação, Organizações Não Governamentais.

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES: An analysis of the Program “De Volta Para Casa” (Back Home)

Abstract: Developed around the theme of politics evaluation of the children and adolescent, the present article has as an objective to introduce the best results found in master degrees research around the theme of partnerships between Government and Non-governmental Organizations (ONGS) in the execution of the program “De Volta Para Casa” (Back Home). For the analysis of the mentioned issue, it was made a qualitative research, with semi-structural interviews, and a strong documental analysis of the 2008 to 2010 management reports. As the research shows the difficulties in the management, specially in rating and monitoring impact directly on the quality of the actions and in the achieved results. The data shows that the activities of evaluation have significative importance at the problems of management of the politics and social development programs. Beyond that they show the complexity of the subject of evaluation in the social field, particularly in its technical character / instrumental in practice

Keywords: Social management, Evaluation, Non-Governmental Organizations.

Recebido em: 28/02/2013. Aprovado em: 06/11/2013.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo é originário da dissertação do Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UNA (Belo Horizonte - MG). Enredado em torno do tema da avaliação das políticas sociais, faz uma breve reflexão das parcerias entre Estado e Organizações Não Governamentais (ONGs) na execução da política da criança e do adolescente no contexto do Programa De Volta Para Casa no estado de Minas Gerais.

Partindo do trabalho realizado, o objetivo é apresentar um recorte da pesquisa de mestrado, a fim de proporcionar uma discussão sobre a importância da avaliação dentro da perspectiva da gestão social, trazendo alguns elementos que possam suprir o déficit de avaliação nessa área.

Destaca-se que, nos últimos anos, aumentou consideravelmente a demanda por métodos que permitam avaliar a eficiência do gasto público. Os acentuados interesses pelos processos e técnicas de avaliação de projetos, programas e políticas sociais possuem múltiplos determinantes, dentre eles o grande volume de recursos públicos que, nas três esferas de governo, tem sido investido em programas e projetos em parceria, que exigem a sistematização das informações e, consequentemente, uma avaliação.

Desse modo, o artigo apresenta, na primeira parte, uma breve exposição do arcabouço teórico sobre o tema da avaliação, ressaltando a variedade de conceitos e metodologias utilizadas pelos estudiosos da matéria. A seguir, apresenta uma visão do contexto da política para infância e adolescência no Brasil, e, por fim, um recorte da pesquisa realizada com o Programa De Volta Para Casa e os resultados encontrados, fazendo uma reflexão a partir da teoria, como se dá na prática a avaliação de Políticas Públicas.

2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Remonta aos anos de 1930, nos Estados Unidos, uma das primeiras referências sobre avaliação de políticas públicas¹. Trata-se de um estudo desenvolvido por Ralph Tyler, para avaliar um programa de ensino sobre rendimento escolar, sendo considerado o marco das avaliações naquele país.

Na França, as referências em relação à experiência com avaliação de políticas públicas datam de meados de 1960, quando a administração pública tentou estabelecer indicadores de custos e dos efeitos previsíveis dos progra-

mas administrativos. Gradativamente, a França incorporou, em sua gestão, a avaliação que se desenvolveu no campo das ciências sociais e no vocabulário da administração. Em 1980, instaurou-se no país um marco para as avaliações de políticas públicas que, em meio ao contexto de crise econômica, tornou-se uma peça importante para controlar os custos com as ações sociais.

No contexto da América Latina, segundo Mokate (2002), “a partir de 1990, inicia-se um questionamento sobre o papel e a eficiência do setor público.” Esse questionamento possibilitou abrir novas iniciativas para planejar e colocar em prática processos eficazes de avaliação.

No Brasil, particularmente, não havia, até meados da década de 1980, uma tradição de avaliação de políticas e programas sociais. Essa prática é relativamente recente e desponta após o período de redemocratização do país e do boom dos movimentos sociais em prol dos direitos sociais, da maior transparência e do controle social.

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

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

As evidências apontam que esse desinteresse histórico começa a mudar a partir da década de 90, cunhado especialmente pelas reformas no setor público, com a adoção dos princípios da eficiência e eficácia. Além disso, o alto investimento nas políticas sociais chama a atenção do mundo e cresce o interesse de pesquisadores.

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

Para Faria (2005), entre as décadas de 80 e 90, a avaliação das políticas públicas foi colocada a serviço da reforma do setor público. Entretanto, em que pese o grande impulso experimentado pelas iniciativas de avaliação das políticas públicas, as iniciativas na área social

foram ainda mais lentas e os seus resultados pouco têm produzido modificações significativas nos rumos das políticas e programas.

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

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

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

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

Nesse contexto, cresce a demanda por avaliações, apesar de ainda serem sutis as publicações brasileiras encontradas, havendo muitas traduções norte-americanas e adaptações no campo da administração. Também são frágeis as experiências concretas, nas quais a

avaliação faz parte de todo o ciclo dos programas e projetos sociais.

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

Os relatórios e documentos brasileiros revelam que a função da avaliação nas políticas sociais do país foi incorporada a um modelo inovador de planejamento e gestão pública e tem apresentado uma grande variedade de conceitos e abordagens em relação à função de avaliar, especialmente no contexto da experiência de planejamento, em gestão governamental e em desenvolvimento de programas sociais em nível federal.

Não obstante isso, as experiências de avaliação ainda são insuficientes e insatisfatórias, marcadas pela descontinuidade e pouca sistematização dos resultados. Além disso, as avaliações de políticas e programas sociais no Brasil enfrentam outro desafio: a complexidade de uma realidade de pobreza, desigualdade e exclusão social, que superam, muitas vezes, a capacidade de respostas desses programas.

2.1 Conceitos a partir de um arcabouço teórico

Para iniciar esta discussão, uma pequena definição do termo avaliação apoia e norteia os caminhos que serão percorridos daqui em diante. De acordo com o dicionário Aurélio², avaliação é o valor determinado por peritos, uma apreciação. No sentido lato, avaliar é atribuir valor a algo, em que, baseado em critérios, medem-se os méritos.

De um modo geral, sinaliza uma forma de conhecer e orientar as ações, portanto, trata-se de uma prática sistemática que está longe da ideia do senso comum de punição. Conforme Belloni (2001, p.14), “avaliação é uma ação corriqueira e espontânea realizada por qualquer indivíduo acerca de qualquer atividade humana”.

Quanto à avaliação, no que concerne às políticas, programas e projetos sociais, sem muita pretensão de indicar um conceito único, pois o conceito admite inúmeras definições, serão apresentadas, logo a seguir, considerações que facilitarão atingir o propósito deste trabalho.

Não obstante, também nos determinantes

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

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

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

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

De acordo com Garcia (2001) e Aguilar e Ander-Egg (1994), avaliação:

É uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos. (GARCIA, 2001, p.31)

A avaliação deve ser fruto de um processo sistematizado a partir de valores ou julgamentos por parte daqueles que buscam estimar determinada ação ou programa, pois com ela é possível identificar problemas e corrigi-los. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 31-32)

Já no entendimento do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE³, citado por Mokate (2002, p.4), “o propósito da avaliação é

determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento”⁴.

Ainda, segundo Mokate (2002), a avaliação deve proporcionar informação que seja factível e útil para permitir ser incorporada na experiência e no processo de tomada de decisão.

Nas Políticas Públicas, em especial nas políticas sociais, a avaliação é um elemento importante que gera aprendizado e a busca de soluções para os problemas e desafios, além de aprofundar o conhecimento nas estratégias, na realização dos objetivos e fornecer dados verificáveis que aumentem a transparência e tornem públicos os efeitos e impactos. Conforme Ander-Egg (1994), as atividades de avaliação propiciam o comprometimento e responsabilização (accountability) dos atores e agentes em torno de objetivos a serem partilhados e conjuntamente alcançados.

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

Olhando por essa ótica de Januzzi (2005), a avaliação tem duas dimensões que são tratadas por Lima (2010), como Dimensão Técnica e Dimensão Política. Na perspectiva da dimensão técnica, segundo Lima (2010), a avaliação visa a dar subsídios à decisão dos formuladores da política quanto à pertinência e à adequação dos programas/projetos diante da realidade que eles pretendem modificar.

Ademais, ainda segundo a Lima (2010), na dimensão política, a avaliação tem um papel de socializar informações sobre o desenvolvimento e os resultados dos programas/projetos implementados, para que possa subsidiar a sociedade em suas lutas em prol de direitos e na formulação e encaminhamento de novas demandas à agenda pública.

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

É consenso, entre os autores citados, que a avaliação tem como principal objetivo estabelecer um valor ou julgamento sobre o significado e efeitos das políticas sociais e só tem sentido, se seus resultados forem utilizados para aper-

feioar a política. Além disso, a avaliação passa a configurar um mecanismo de controle do Estado que precisa prestar contas e ser mais eficiente com os gastos públicos.

2.2 Política da criança e do adolescente

A infância e a adolescência têm sido, ao longo da história, foco de intervenção do Estado e da sociedade, com ações que ora se transformam em políticas públicas, ora são isoladas e de efeito paliativo.

Entre os estudos realizados no campo das políticas públicas no Brasil, há um número considerável de trabalhos que falam sobre a política da criança e do adolescente. Uma das áreas de maior atuação governamental e não governamental na atualidade foi marcada no passado pela marginalização de uma infância pobre engendrada pelo Estado e pela igreja com atendimento assistencialista e caritativo e pela ausência de prioridade na agenda política dos governantes.

O preceito histórico e social dos serviços de proteção à criança e ao adolescente, no Brasil, sinaliza como a realidade socioeconômica e cultural traçaram a questão da infância no país, com evidente inexistência de um sistema que garantisse a efetiva proteção aos meninos e meninas.

A luta pelos direitos da infância e adolescência orientava-se até o final da década de 1980 com o objetivo de superar a concepção restritiva das políticas públicas que lhes era atribuída devido a não maioria (SPOSITO; CARRANO, 2003).

Em 1988, com a Constituição Federal, a sociedade viu-se mobilizada para propor ações que pudessem superar as situações excludentes e, como fruto dessa participação, deu-se a redação do Estatuto da Criança e Adolescente - ECA, lei federal de número 8.069, promulgada em 13 de julho de 1990:

A partir do ECA, crianças e adolescentes passam a ser vistos como sujeitos de direitos. No Brasil, o Código de Menores, legislação que antecedia o Estatuto, não os reconhecia como sujeitos - para a legislação, vigente naquela época, crianças e adolescentes eram delinquentes e carentes, o que encobria as reais causas das dificuldades vividas por esse público. Foi preciso um tratado internacional: a Convenção Internacional dos direitos da criança - CDC, para introduzir essa discussão no mundo.

O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito de direito mudou o marco de referência legal. A prioridade absoluta no

atendimento aos seus direitos, garantida em lei, impôs ao Estado e à sociedade uma série de obrigações, regulamentando a ação das políticas públicas para esse público.

Sem dúvida, as políticas públicas têm um papel crucial para efetivar direitos, o que não é diferente com as crianças e adolescentes. Para a efetivação e implementação de políticas voltadas para a proteção integral dessas crianças e adolescentes, o ECA determina em seu Art. 86 que:

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1990)

É importante registrar que, paralelamente ao processo de elaboração e implementação das políticas sociais destinadas à criança e ao adolescente, acontecia no Brasil o período de redemocratização, com características importantes para a política pública como: a reforma administrativa do Estado, a descentralização e a municipalização de políticas públicas, a institucionalização do controle social, a cogestão política, bem como a mobilização e participação social de diversos setores da sociedade civil.

Assim, sob essa ótica, a política da criança e do adolescente estruturou-se, com um importante destaque para a presença da sociedade civil, realizando o atendimento direto, apoiando a reorganização dos serviços e complementando a intervenção estatal, conforme estabelece o ECA - uma nova atuação da sociedade civil no processo de formulação e execução de políticas públicas voltadas à população infanto-juvenil.

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

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

As mudanças no perfil das políticas sociais no Brasil nas últimas décadas, o fortalecimen-

to de canais democráticos de participação e o crescente debate sobre resultados baseados na eficiência do gasto público promoveram o desenvolvimento de experiências inovadoras na gestão das políticas.

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

2.3 O objeto de estudo - Avaliação do programa De Volta Para Casa: metodologia e resultados.

O processo de avaliação implantado durante a pesquisa de mestrado, que dá direcionamento a esse artigo, buscou discutir a eficiência do programa De Volta Para Casa⁵ no contexto da parceria Estado e ONG - Casa Novella.

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

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

Cabe afirmar que, para se discutir a temática em questão, o termo eficiência, que será usado, fundamenta-se na equação entre os resultados e os custos financeiros, conforme adotam Romera e Paulilo (2003, p. 19).

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

Posto Isso, vale um destaque sobre o programa De Volta Para Casa (DVPC), cenário da pesquisa. O programa surgiu, em 2007, em

uma visita técnica da equipe da CEPCAD (coordenadoria Especial da Política Pró-Criança e Adolescente) ao município Teófilo Otoni (MG), em que se constatou a existência de uma unidade de acolhimento institucional nos moldes das antigas FEBEMs (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor) com 180 crianças e adolescentes institucionalizados, oriundos de diversos municípios do Estado de Minas Gerais. A partir dessa visita, verificou-se a necessidade de uma proposta para reordenamento daquela instituição. Desde então, a proposta foi aperfeiçoada e ampliada até culminar no programa De Volta Para Casa⁶.

Com o objetivo principal de proporcionar o reordenamento das Unidades de Acolhimento Institucional (UAI), o programa iniciou-se em 2008, contemplando oito municípios mineiros.

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

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

Dessa forma, o programa de Volta Para Casa foi pensado e estruturado dentro do Plano Nacional de convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)⁷. Com o plano, os abrigos tornam-se medida de caráter provisório e a criança e o adolescente passam a ser concebidos como integrantes do seu contexto familiar e comunitário.

Além disso, é importante destacar que o documento nacional estabelece indicadores quanti-qualitativos de avaliação dos programas, que foram utilizados na análise dos resultados da pesquisa para comparar com os indicadores e resultados do programa DVPC.

Dito isso, para executar o Programa De Volta Para Casa, foram realizados 03 (três) contratos, chamados de convênios, com a Associação Casa Novella⁸, organização da sociedade civil, sediada em Belo Horizonte (MG).

As ações envolveram os abrigos e as casas lares de vários municípios mineiros, e a metodologia previa oficinas de trabalho voltadas para gestores e técnicos das secretarias muni-

cipais, conselheiros tutelares, conselheiros de direitos, profissionais das Unidades de Acolhimento Institucional, dos Centros de referência da Assistência Social (CRAS) e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.

De uma forma sintética, o programa De Volta Para Casa envolveu, de 2008 a 2010: I) acompanhamento de famílias de crianças abrigadas através de visitas domiciliares; II) acompanhamento de famílias de crianças abrigadas através da supervisão da visita feita aos abrigos pelos pais e responsáveis ou através da realização de grupos educativos; III) assessoria à equipe técnica dos abrigos na discussão de caso das famílias acompanhadas, bem como na elaboração da proposta de acompanhamento familiar e no acompanhamento do processo da criança ou adolescente no juizado; IV) elaboração de um software a ser implantado em todas as instituições para coleta e sistematização das informações das famílias e das atividades de acompanhamento familiar; V) elaboração de uma proposta de implantação definitiva do acompanhamento familiar pelos abrigos participantes.

Para a execução do programa, segundo dados dos relatórios disponibilizados pela CEP-CAD, foram investidos em recursos financeiros, ao longo de três anos, de 2008 a 2010, R\$ 1.046.940,00 (Um milhão quarenta e seis mil novecentos e quarenta reais), valores esses repassados com recursos de ementa parlamentar, fundo estadual da infância e adolescência, Petrobrás e Governo do Estado de Minas Gerais.

Vale destacar ainda que, para o funcionamento do programa, um conjunto de parcerias, que não envolveu recursos financeiros, foi fundamental para o andamento do mesmo.

Por fim, com grande importância para este trabalho, o tema do monitoramento e avaliação do programa aparece sem muito destaque no plano de trabalho e relatórios. No entanto, a proposta do plano de trabalho da casa Novella apresenta uma matriz do Marco Lógico com os objetivos, metas, indicadores e resultados bem definidos, um excelente instrumento de monitoramento e avaliação, mas que foi pouco utilizado nos relatórios e documentos do programa.

2.3.1 A metodologia da pesquisa

Durante a pesquisa, foram utilizados três instrumentos, conjugando entrevistas semiestruturadas, questionário autoaplicável e análise documental. A coleta de dados deu-se através dos gestores e técnicos das Unidades de Acolhimento Institucional, da ONG executora e do

Governo do Estado, além de parceiros estratégicos como Conselho de Direitos e Promotoria da Infância.

Participaram, como sujeitos desta pesquisa, dez (10) pessoas⁹, entre eles: os coordenadores dos abrigos, a coordenadora da Casa Novella, a coordenadora da CEP-CAD e do Centro de Apoio Operacional às promotorias de justiça da infância e juventude de Minas Gerais. Todos estavam envolvidos com as atividades do programa entre os anos de 2008 e 2010. Seus depoimentos contribuíram para vislumbrar o processo de avaliação de eficiência do programa DVPA, fornecendo instrumentos importantes de gestão e avaliação, com vistas à sistematização das informações necessárias para uma melhor gestão social.

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

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

2.3.2 Resultados

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

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

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

Essa informação, apesar de limitar a análise proposta, abre um leque de discussão extremamente pertinente para a gestão das Políti-

cas Públicas. É preciso sobrepujar urgentemente as dificuldades de construir indicadores e superar o discurso do social deslocado da discussão de orçamento.

A resposta de todos os entrevistados pertencentes ao grupo classificado como UAI, quando questionados se a executora havia utilizado os recursos de forma apropriada e se tinha conseguido alcançar um bom custo/benefício do programa, foi afirmativa. Disseram que, mesmo sem conhecer o orçamento, puderam supor, pelas experiências acumuladas na parceria com o poder público, que, mesmo diante das limitações de recursos e os constantes atrasos nos repasses, a Casa Novella conseguiu atingir um alto número de abrigos, com qualidade nas capacitações, importante trabalho de reordenamento e considerável número de crianças reintegradas ao núcleo familiar.

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

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

- Sim, foi baixíssimo o custo, né, se você fizer uma análise fria, uma análise orçamentária, é... você vai ver que o custo da Casa Novella é baixíssimo, por isso que o Estado jamais poderia fazer dessa forma [...] a prestação de contas que a gente viu foi uma coisa criteriosíssima, que eu tenho pena da pessoa, do diretor que faz convênio com, que tem que apresentar aquelas metas fininhas, com números, aquilo tudo, somar centavos... foi rigorosíssima. A aplicação de recursos da Casa Novella foi assim... é... foi perfeita. Eles contrataram os profissionais pelo preço exato que o sindicato paga. (ENTREVISTADO 1)

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

-O programa fez diferença [...] pode

parecer simples essa tecnologia, que realmente reuniu fatores de garantia, de chamar o Ministério público, mas isso teve um impacto, teve uma força muito grande. O programa tem uma força mobilizadora, é... um poder avassalador muito grande, um poder de mudança muito grande. (ENTREVISTADO 3)

- Eu acho que ele conseguiu ter um impacto, mas que, se esse impacto a cada ano que vai passando que não tem uma continuidade dessa ação, esse impacto se perde. Ele acaba voltando à estaca zero. [...] Então, o número de crianças que voltaram para casa foi maior do que a gente pensava. E aí eu fico pensando: como que uma ação que ainda tem um monte de falhas, que ainda teve um monte de fragilidades conseguiu esse impacto? Tantas crianças saíram, imagina se fosse mais consistente, mais pontual, mais articulada mesmo? (ENTREVISTADO 1)

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

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

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

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

Outra conclusão de destaque é a dificuldade de comparar o DVPC com outros programas da mesma natureza, pois não foi encontrado,

nas pesquisas documentais, outro projeto/programa com o mesmo objetivo, com o qual se pudesse fazer uma comparação e dizer se foi ou não eficiente.

Com base nas informações encontradas nos relatórios analisados, pode-se concluir que os resultados quantitativos são significativos, se comparados aos números gerais do Brasil. Em três anos de projeto, 3.216 (três mil duzentas e dezesseis) crianças e adolescentes foram beneficiados pelo programa. Destes, 1.478 (um mil quatrocentos e setenta e oito) foram reintegrados às suas famílias de origem e 248 (duzentas e quarenta e oito) crianças e adolescentes foram encaminhados para a adoção. Além disso, foram capacitadas 7.870 (sete mil oitocentos e setenta) pessoas.

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

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

Os números finais apontam que o programa gastou cerca de R\$ 325,54 (trezentos e vinte e cinco reais e cinquenta e quatro centavos) por criança beneficiada e R\$ 606,57 (seiscentos e seis reais e cinquenta e sete centavos) por criança para reintegração à família de origem ou adoção (proposta principal do DVPC).

O relatório final do programa relata ainda que:

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

ECA, e antecédidos de estudo de caso. (CASA NOVELLA, 2010).

Com base na análise dos dados coletados mediante a pesquisa empírica, teórica e documental, o que se pode afirmar é que, apesar do programa não ter indicadores de eficiência e modelos matemáticos para comprovar a razão de investimento versus benefício/impacto alcançado, é possível indicar que a parceria com a Casa Novella trouxe, ao programa, significativos impactos e uma boa relação custo/benefício. Prova disso foi o reconhecimento do programa ao receber o prêmio Rosani Cunha¹⁰, ficando classificado em terceiro lugar como Prática Estadual.

3 CONCLUSÃO

É sabido e repetido quase como um clichê que o monitoramento e avaliação devem ocorrer em todas as etapas de um programa/ projeto social. No entanto poucas são as políticas, os programas e projetos que preveem, em seu escopo, a avaliação, e muito menos destinam recursos financeiros para tal.

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

Para isso, é fundamental estabelecer, desde o início, um sistema de informações com indicadores válidos que permita o acompanhamento das ações, processos e resultados.

A avaliação de um programa ou de uma política, segundo Januzzi (2005, p. 19):

Requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social ou impacto do programa.

Em qualquer tipo de avaliação, para se medirem os efeitos, é preciso pensar em indicadores que possibilitem dimensionar o que se busca conhecer. Um dos apontamentos que a pesquisa trouxe é o grande desafio em encontrar indicadores na medição da eficiência e, no caso específico desta pesquisa, encontrar indicadores que possibilitem avaliar os serviços oferecidos a crianças e adolescentes, minimizando os esforços, as despesas e os recursos

humanos, porém produzindo os resultados desejados.

Outro fator desafiador para a avaliação de políticas e programas/projetos sociais no Brasil, reafirmado na pesquisa, é a deficiência na elaboração de objetivos claros e mensuráveis, além da carência de literatura e de recursos que permitam adotar práticas avaliativas ao longo da execução.

Os resultados refletem o que foi abordado no referencial teórico: é nítido o interesse crescente na eficiência do impacto do gasto público, o que faz com que o processo de avaliação nas políticas sociais ganhe força e relevância. No entanto, como mostra a pesquisa, apesar de ONG e Estado saberem da importância da avaliação, ela ainda é tímida no escopo dos programas e das políticas na área da criança e do adolescente.

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

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

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

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

Vale ressaltar que não há modelo ou receita do melhor ou mais eficiente sistema de ges-

tão a ser aplicado nas políticas públicas. É fato consolidado a importância da avaliação. Parece que já não é mais preciso advogar pela relevância da avaliação das políticas sociais em seus projetos e programas, no entanto ainda é importante observar para que finalidade ela tem sido utilizada e se tem se configurado como instrumento significativo para a verificação dos resultados de programas e políticas da criança e do adolescente, pois, por meio dessas avaliações, é que se pode mensurar a sustentabilidade da política e as mudanças efetivas que podem ocasionar na vida do beneficiário.

Conforme aponta a pesquisa desenvolvida, as dificuldades na gestão, especialmente no monitoramento e avaliação, interferem diretamente na qualidade das ações e nos resultados alcançados. Os dados da pesquisa apontam que as atividades de avaliação têm importância significativa e acentuada nos problemas de gerenciamento das políticas sociais.

As informações contidas nos depoimentos e documentos remetem, quase sempre, à complexidade do tema, especialmente, no seu caráter técnico/instrumental para atuação na prática.

Dessa forma, fica evidente a importância de se instaurar, no âmbito das políticas sociais, um processo de gestão democrática que planeje mudanças sustentáveis e resultados possíveis, por meio de um gerenciamento propositivo. Para tanto, depende, dentre outros fatores, de uma maior profissionalização e especialização de pessoas para atuarem na área.

Cumprir, ainda, que o gerenciamento de programas e projetos é um tema fundamental que está diretamente associado ao crescimento do país e esse é, sem dúvida, um amplo campo de estudo e intervenção para a universidade, a qual pode contribuir com métodos e técnicas de gestão, além de favorecer a reflexão conjunta a respeito de políticas mais inclusivas e eficientes.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. Avaliação de serviços e programas sociais. Trad. Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. Revista do Serviço Público, Brasília - DF, v. 51, n. 4, p. 5 - 59, out./dez., 2000.

ALMEIDA, Suely S. de et al. Perspectivas Teóricas de Avaliação de Políticas Sociais: par-

tipicando do debate, In: Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente - Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. Metodologia de avaliação em políticas públicas. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. Brasília - DF, 1990.

CASA NOVELLA, Relatório final do programa De Volta Para Casa. Belo Horizonte, 2010. 75p.

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

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

GARCIA, R. C.. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília - DF, n. 23, p. 7-70, jan./jun., 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores e a gestão de políticas públicas. 2005. Disponível em <<http://www.fundap.sp.gov.br/debates-fundap/pdf/>>. Acesso em 21 de fev. de 2011

LIMA, V. F. S. de A.. Tendências da avaliação no âmbito das políticas públicas: desafios e perspectivas. I Seminário Internacional & III Seminário de Modelos e Experiências de Avaliação de Políticas, Programas e Projetos. 2010.

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Revista do Serviço Público, Brasília - DF, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar., 2002.

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

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Educação. n. 24, p. 16-39, set./out./nov./dez., 2003.

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

Notas

Política pública é uma expressão polissêmica que tem sua origem nas ciências políticas, definida aqui como o conjunto de ações ampliadas e articuladas, com recursos financeiros e humanos, que tem por finalidade garantir a todo cidadão os seus direitos, permitindo o acesso aos bens e serviços coletivos.

² FERREIRA, Aurélio Buarque de H. Dicionário Aurélio Eletrônico.

³ OECD. Comité de Asistencia para el Desarrollo. 1991. Principios de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo. París: OECD.

⁴ Tradução das autoras.

⁵ Posteriormente o programa será apresentado

⁶ As informações aqui apresentadas estão baseadas nos documentos e relatórios cedidos pela CEPCAD.

⁷ BRASIL, Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, 2006.

⁸ A Casa de Acolhida Novella tem como missão contribuir para a defesa dos direitos da criança, sobretudo o direito à convivência familiar.

⁹ O grupo que participou da pesquisa está identificado como G e UAI. O grupo G é composto pela Coordenadoria Especial de Política Pró-Criança e Adolescente (CEPCAD/SE-DESE), pela ONG executora do Programa Casa Novella e pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude do Estado de Minas Gerais (CAO IJ). Já o grupo UAI é composto por técnicos e coordenadores representantes das Unidades de Acolhimento Institucional que responderam

a um roteiro de entrevista diferenciado.

- ¹⁰ O “Prêmio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social”, doravante chamado de Prêmio Rosani Cunha, é uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS que, no ano de 2009, teve como tema “Ações Integradas para a Proteção e Promoção Social”.

Andréia Cristina Barreto

Psicóloga

Professora do Centro Universitário UNA

Coordenadora da agência de cooperação Kindernothilfe.

Mestre em Gestão Social Educação e Desenvolvimento

E-mail: andreiacbarreto@gmail.com

Raquel Garcia Gonçalves

Professora do Centro Universitário UNA e da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

Doutora em planejamento urbano e regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

E-mail: raquelgargon@hotmail.com

Centro Universitário UNA

Avenida João César de Oliveira, 6620, Beatriz

Contagem - MG

CEP 32040-000

Universidade Federal de Minas Gerais

Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627 - Ventosa,

Belo Horizonte - MG,

CEP: 31270-901