

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA - CCET  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

**MARIA JOSÉ SOARES DE MENDONÇA**

**PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS EM CURITIBA:  
UM ESTUDO SOBRE AVALIAÇÃO**

**CURITIBA  
2009**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**MARIA JOSÉ SOARES DE MENDONÇA**

**PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS EM CURITIBA:  
UM ESTUDO SOBRE AVALIAÇÃO**

**Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão Urbana, Linha de pesquisa: Planejamento Urbano e Regional, ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Samira Kauchakje**

**CURITIBA**

**2009**

**MARIA JOSÉ SOARES DE MENDONÇA**

**PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS EM CURITIBA:  
UM ESTUDO SOBRE AVALIAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão Urbana, ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Fábio Duarte  
Diretor do Programa - PUCPR

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Samira Kauchakje  
Orientadora - PUCPR

---

Prof. Dr. Carlos Mello Garcias  
Membro Interno

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Maria Eyng  
Membro Interno

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elizabeth de Melo Rico  
Membro Externo

Curitiba, 27 de fevereiro de 2009.

*Dedico este trabalho à minha mãe, Maria Sampaio, que me ensinou a vencer os desafios; ao meu pai, Antônio, que nos cinco primeiros anos de minha vida, partiu para casa do PAI, sem tempo para despedidas ; aos meus irmãos, José, Narciso, Ana, Pedro, que me ensinaram a nunca desistir e amar o trabalho; ao querido esposo, João, meu amor, meu companheiro; e à Dora por me ensinar a lutar pela vida.*

*Dedico também especialmente aos filhos, Jaqueline, Josias e a princesa Gabriela Sofia, que nasceu juntamente com este trabalho e claro ao João Vitor, raio de luz em nossa vida; e a Deus por me permitir tantas maravilhas em vida.*

## AGRADECIMENTOS

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Samira Kauchakje, pelo apoio e pelo incentivo à ciência e à pesquisa.

A todos os professores e alunos do Mestrado em Gestão Urbana (PPGTU) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, por todo o aprendizado, discussões e troca de experiências.

Aos mestres Prof. Dr. Carlos Mello Garcias, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Maria Eyng, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Isabel Pires Schneider, por toda a contribuição ao amadurecimento do tema no período da qualificação, e à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elizabeth de Mello Rico, pelas contribuições.

À instituição Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pelo incentivo à ciência e à pesquisa, com a concessão de bolsas, prêmio Marcelino Champagnat, com o qual fui laureada, e por meio desse pude cursar gratuitamente o curso de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado).

*O heroísmo da vida do pesquisador começa não na  
escolha do método, ou abrangência do referencial  
teórico, mas pela fidelidade em reintegrar no  
mistério de Deus, todas as noites, nossa vida,  
nossa pesquisa e nosso futuro. (adaptado).*

## RESUMO

As atividades de avaliação de programas na administração pública tiveram marco significativo em 1960 e 1970, direcionadas pelos governos em programas para solução de problemas sociais. Em 1980 a avaliação foi estimulada por governos conservadores, na tentativa de lidar com programas públicos em face das limitações fiscais. Atualmente a função e a prática da avaliação vêm sendo substituídas por práticas de mercado, exigindo novas ferramentas de avaliação. Em particular examina-se a avaliação no eixo do desenvolvimento social: saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, cultura e esporte e lazer, no município de Curitiba - PR, no período de gestão pública, compreendido entre os anos de 2000 e 2007. Delineou-se o objetivo geral de analisar como ocorre a incorporação, pela gestão pública, da prática avaliativa em seus programas sociais. Como estratégia metodológica foram coletados dados a partir de questionário e documentos como os planos nacionais e municipais de políticas sociais, destacando nestes documentos elementos das análises como: Diretrizes, Periodicidade, Origem dos avaliadores, Motivação, Principais Interessados, Público Alvo, Modalidade / Foco da avaliação, Auxílio da avaliação para a gestão pública. Para a sistematização dos dados e da análise foram incorporadas as contribuições do método Análise de Conteúdo. É possível concluir que a avaliação de programas sociais no município de Curitiba está atrelada a diretrizes nacionais e municipais, evidenciando a importância deste tema para a gestão da política de desenvolvimento social. Entre os gestores, observam-se dois desafios importantes: aplicar instrumentos avaliativos que integrem a utilização dos resultados na tomada de decisão o conhecimento prévio das questões mais urgentes, e arquitetar sistemas de avaliação e monitoramento integrados que atuem independente da modalidade utilizada.

**Palavras-chave:** Avaliação social. Modalidades de avaliação. Programa social. Gestão de políticas sociais.

## ABSTRACT

The activities for evaluation of programs in public administration had significant milestone in 1960 and 1970, directed by social-liberal governments in programs to solve social problems. In 1980 was promoted by conservative governments in an attempt to deal with public programs in face of fiscal constraints. Currently the role and practice of assessment has been replaced by market practices, requiring new tools for evaluation. In particular it examines the evaluation axis of social development: health, education, welfare, food security, culture and sport and leisure in the city of Curitiba - PR, in the period of public administration, between the years 2000 and 2007. The traced general objective is to analyze how the incorporation occurs, by the public management, of the evaluation practice in their social programs. As a methodological strategy data were collected from questionnaires and documents such as national and local social policies, highlighting elements of analysis in these documents: Guidelines, Frequency, Origin of the evaluators, Motivation, key stakeholders, Audience, modality / Focus of assessment, Aid of the assessment for public management. For the systematization of data and analysis, were incorporated the contributions of the method of content analysis. It is possible to conclude that the evaluation of social programs in the city of Curitiba is tied to national and local guidelines, emphasizing the importance of this issue for management policy of social development. Among the managers there are two major challenges: using evaluation tools that incorporate the use of results in decision making prior knowledge of the most urgent issues, and build integrated monitoring and evaluation systems that act independently of the modality used.

**Key words:** Social assessment. modalities of assessment. Social program. Management of social policies.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Principais definições de avaliação .....	22
Quadro 2	- Experiência de avaliação institucionalizada .....	23
Quadro 3	- Organização das informações.....	24
Quadro 4	- Resumo da modalidade centrada na administração .....	28
Quadro 5	- Resumo abordagem centrada nos adversários.....	29
Quadro 6	- Síntese da modalidade centrada nos consumidores.....	30
Quadro 7	- Resumo do foco nos especialistas.....	33
Quadro 8	- Resumo abordagem centrada na participação.....	35
Quadro 9	- Resumo abordagem centrada nos objetivos .....	37
Quadro 10	- Modalidades e focos da atividade avaliativa .....	43
Quadro 11	- Relação entre problema da pesquisa, objetivos e questões do questionário.....	74
Quadro 12	- Códigos entrevistados.....	75
Quadro 13	- Diretrizes para avaliação de programas e projetos (PPA 2006- 2009).....	78
Quadro 14	- Diretrizes para avaliação de políticas sociais expressas nos planos nacionais e municipais.....	80
Quadro 15	- Funções dos conselhos nacionais .....	82
Quadro 16	- Funções dos conselhos nacionais .....	83
Quadro 17	- Diretrizes para avaliação de programas e projetos social .....	83
Quadro 19	- Variáveis "local" e "quando" os programas e projetos de Curitiba são avaliados .....	86
Quadro 20	- Variáveis "origem dos avaliadores " e "peridiocidade" dos programas e projetos sociais .....	90
Quadro 21	- Variáveis "auxílio" e "interessados" pela gestão dos programas sociais em Curitiba .....	93
Quadro 22	- Variáveis "público-alvo" e "quantidades" dos programas e projetos sociais .....	96
Quadro 23	- Categorias "modalidade " e "motivação" dos programas e projetos avaliados .....	99

Quadro 24 - Experiências avaliativas na política da saúde em Curitiba.....	108
Quadro 25 - Experiência de avaliação na política de educação em Curitiba .....	110
Quadro 26 - Experiência de avaliação da política Municipal da Assistência Social em Curitiba .....	112
Quadro 27 - Experiência de avaliação na Política Municipal da Cultura em Curitiba.....	114
Quadro 28 - Experiência de avaliação da Secretaria Municipal da Segurança Alimentar em Curitiba .....	115
Quadro 29 - Quadro resumo do processo avaliativo na Secretaria Municipal do Esporte e Lazer .....	118

### **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Fases do processo de monitoramento .....	41
Figura 2 - Organograma das secretarias/fundações .....	59
Figura 3 - Sistema de Acompanhamento Gerencial.....	105

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSC	- <i>Balanced Scored Card</i>
CF	- Constituição Federal
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	- Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializada da Assistência Social
ENADE	- Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	- Exame Nacional do Ensino Médio
FAS	- Fundação de Ação Social
FCC	- Fundação Cultural de Curitiba
IMAP	- Instituto Municipal de Administração Pública
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO	- Lei do Orçamento
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	- Lei Orgânica da Saúde
MEC	- Ministério da Educação
NOAS	- Norma Operacional de Assistência à Saúde
NOB	- Norma Operacional Básica
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAIC	- Programa de Apoio e Incentivo à Cultura
PIB	- Produto Interno Bruto
PME	- Plano Municipal de Educação
PMI	- Project Management Institute
PPA	- Plano Plurianual
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
SAEB	- Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAGA - Sistema de Acompanhamento Gerencial  
SEPLAN - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação  
SMAB - Secretaria Municipal do Abastecimento  
SME - Secretaria Municipal da Educação  
SMEL - Secretaria Municipal do Esporte e Lazer  
SMS - Secretaria Municipal da Saúde  
SUS - Sistema Único de Saúde  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 AVALIAÇÃO SOCIAL</b> .....	21
1.1 AS DIFERENTES ABORDAGENS DA AVALIAÇÃO .....	25
1.1.1 Avaliação centrada na administração.....	27
1.1.2 Avaliação centrada nos adversários.....	29
1.1.3 Avaliação com foco nos consumidores .....	30
1.1.4 Avaliação centrada nos especialistas .....	31
1.1.5 Avaliação com foco na participação .....	34
1.1.6 Avaliação centrada nos objetivos .....	36
1.1.7 A avaliação e o monitoramento.....	38
<b>2 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS</b> .....	44
2.1 POLITICAS PÚBLICAS .....	46
2.2 POLÍTICAS DE CORTE SOCIAL.....	48
<b>3 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL</b> .....	52
<b>4 AVALIAÇÃO SOCIAL DE PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS EM CURITIBA</b> .....	56
4.1 DESENVOLVIMENTO SOCIAL NAS CIDADES.....	56
4.2 A ORGANIZAÇÃO DAS SEIS ÁREAS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO MUNICÍPIO.....	58
4.2.1 O Sistema de Acompanhamento Gerencial .....	61
4.2.2 A Política Municipal da Saúde.....	63
4.2.3 A Política Municipal de Educação.....	64
4.2.4 Política Municipal de Assistência Social.....	66
4.2.5 A Política Municipal da Cultura .....	67
4.2.6 A Política Municipal de Segurança Alimentar.....	69
4.2.7 A Política Municipal de Esporte e Lazer .....	70
4.3 RESULTADOS E ANÁLISE .....	77
4.3.1 Variáveis para estudo da avaliação de programas e projetos sociais .....	86
4.3.1.1 Variáveis "local" e "quando" .....	86

4.3.1.2	Variáveis "periodicidade" e "origem dos avaliados" .....	89
4.3.1.3	Variáveis "Auxílio" e "Interessados" pela gestão dos programas e projetos sociais.....	92
4.3.1.4	Variáveis "Público-Alvo" e "Quantidades" dos programas e projetos sociais.....	96
4.3.1.5	Variáveis "Modalidade" e "Motivação" da avaliação dos programas e projetos sociais.....	99
4.3.1.6	Variáveis "Porque" os programas e projetos são avaliados .....	102
4.3.1.7	Variável "Como" os programas e projetos sociais são avaliados .....	104
4.3.1.8	Experiências municipais de avaliação de programas e projetos nas seis políticas sociais. ....	107
4.4	RESULTADOS E APONTAMENTOS SOBRE OS PROCESSOS AVALIATIVOS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO MUNICÍPIO.....	121
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	127
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	131
	<b>APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA DE CAMPO</b> .....	141
	<b>APÊNDICE B - PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS EM CURITIBA</b> .....	146

## INTRODUÇÃO

Este trabalho parte da perspectiva que os processos avaliativos foram gradualmente introduzidos na gestão pública, sob a ótica de novos padrões, que apontaram a falência da gestão tradicional com características mecanicistas. No âmbito da administração pública, a crise dos anos 1970 provocou iniciativas de reestruturação econômica, reconfigurando as estratégias empresariais, com foco na transparência nos resultados alcançados. No início dos anos 1980, questões relativas às necessidades de incorporação de novos papéis e a exigência de uma nova governança contribuíram para que a avaliação na gestão pública ocupasse mais espaço.

Nesse sentido, desde então, há o crescimento da complexidade nos processos avaliativos inseridos no âmbito da gestão das políticas públicas. A partir disso, tornaram-se necessários, constantemente, novos desenhos e técnicas, a fim de buscar maior alinhamento com a realidade social.

No entanto, a ausência de um método eficaz para avaliar o desempenho da gestão das políticas sociais e determinar o sucesso das suas intervenções se apresenta como desafio para os gestores, sobretudo devido à natureza de algumas atividades governamentais, que impedem a utilização de indicadores diretos de alguns projetos sociais que procuram, em geral, satisfazer necessidades de grupos que não possuem recursos para manter autonomia por meio do mercado. A política social, traduzida operacionalmente em programas e projetos que a concretizam mediante a alocação de recursos, será beneficiada com a ampliação da avaliação em seus programas e projetos sociais.

A avaliação social ganhou perspectivas consideráveis com o processo de mutação política, com o avanço da democratização. E, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão

das políticas públicas, demandada pela crescente necessidade de controle social<sup>1</sup> das ações realizadas, perspectivas estas articuladas desde 1999 a partir da lógica de Planos Plurianuais (PPA)<sup>2</sup>. Nesse período, passou-se a construir instrumentos de monitoramento e avaliação de investimentos e ações, por meio do desenho e implementação das lógicas avaliatórias.

Dentre as questões discutidas no trabalho, destaca-se a avaliação social no eixo do desenvolvimento social, considerada como momento privilegiado na gestão de programas e projetos sociais. Há uma variedade de literatura, principalmente americana, dedicada aos estudos de avaliação e aos diversos métodos avaliativos, construídos a partir da natureza do objeto examinado e dos objetivos e da intenção dos avaliadores. Alguns autores que destacam essa importância: reforçam a cultura da avaliação, Chianca, Marino e Schiesari (2001); estudam os modelos mais usuais sobre o tema, Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004); discute os padrões dos modelos avaliativos, Marino (2003); enfatiza o planejamento e a participação de programas Baptista (2000); traz aspectos sobre municipalização, Arretche (2000); discute aspectos pertinentes às políticas sociais Cohen e Franco (2004).

As modalidades de avaliação social que serão discutidas apresentaram as seguintes características comuns: foco na administração, no consumidor, no adversário, na participação, nos objetivos, ou no especialista.

Toda essa produção corrobora para o entendimento da avaliação como constituinte de um vasto campo de estudos, que incorpora um enfoque interdisciplinar, influenciado pela dimensão da expansão urbana brasileira, que exigiu o desenvolvimento de respostas rápidas e melhor direcionamento no processo de planejamento urbano no Brasil.

O problema desta pesquisa concentra-se em discutir num período de gestão pública municipal, compreendido entre 2000 a 2007, como a avaliação tem sido incorporada no processo de gestão dos programas e projetos sociais ligadas às

---

<sup>1</sup> Controle social: entende-se como sendo a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados.

<sup>2</sup> O Plano Plurianual - PPA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. <http://www.ppa.sp.gov.br/faq.htm>

políticas do eixo do desenvolvimento social: saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, cultura, esporte e lazer.

As questões que norteiam a investigação são: Como os programas e projetos são avaliados? Quem avalia? Quando são avaliados? De que forma são avaliados? Qual foco da avaliação realizada? Qual modalidade é utilizada? Qual a concepção que os atores-gestores das políticas de desenvolvimento social têm sobre avaliação social? Para quem interessa o resultado da avaliação?

Um dos pressupostos desta pesquisa aponta que a avaliação social no Município é incipiente, necessitando de maior discussão teórica e prática, no intuito de que avaliação de programas e projetos sociais torne-se condição básica em todos os ciclos de funcionamento de programas e projetos.

Outro pressuposto diz respeito aos modelos de avaliação utilizados, se esses modelos contribuem como instrumentos de estratégia de gestão das políticas de desenvolvimento social, sendo úteis para atingir aspectos de descentralização e intersetorialidade entre as políticas do eixo do desenvolvimento social: saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, cultura, esporte e lazer.

Como estratégia da pesquisa será focalizado o município de Curitiba, que elaborou o eixo da política de desenvolvimento social em 2007, em cumprimento da Lei do Plano Diretor, além de ser local de acesso e trabalho da pesquisadora. Importante ressaltar, que em Curitiba o eixo de desenvolvimento social, como exigência da lei do Plano Diretor, é formulado como política pública. Portanto, a despeito de a pesquisa tratar de programas e projetos sociais das diversas políticas sociais, o interesse e foco de entendimento é sobre apenas uma política: a Política Municipal de Desenvolvimento Social de Curitiba. Assim sendo, focou-se a avaliação de programas e projetos sociais nas Secretarias e Fundações do Município de Curitiba, no âmbito das políticas do eixo do desenvolvimento social, ou seja, política municipal da saúde, política municipal da educação, política municipal da assistência social, política municipal da cultura, política municipal do esporte e lazer e política municipal da segurança alimentar.

Elegeram-se para a análise alguns elementos que compõem a avaliação de programas e projetos sociais, iluminados por autores de referência: Diretrizes, PPA 2006/2009 Planos Nacionais e Municipais; Periodicidade e Local, Sobrinho (2000); Barreira (2002); House e Howe (2000); Origem dos avaliadores, Faria (2005),

Sanders e Fitzpatrick (2004); Motivação, Frey (2005), Wess (1998), Cohen e Franco (2004); Principais Interessados, Chianca (2001), Derlien (2001), Scriven (1991). Público Alvo, Silva (2003) Stufflebeam (2001); Auxílio, Marino (2003), Mokate (2002), Silva (2003); Ala-Harja e Helgason (2000). Compreende-se que a avaliação de programas e projetos sociais<sup>3</sup>, tendo por base a concepção de Batista (2000), consiste num processo de construção permanente, em que a preocupação está centrada no aperfeiçoamento contínuo de modelos de análise, técnicas e instrumentos cujo objetivo final é o aprimoramento das políticas sociais. Para coleta de dados foram aplicados questionários e revisados documentos como: Constituição Federal de 1988, artigos do capítulo da ordem social; planos das políticas nacionais e municipais das áreas do desenvolvimento social, relatório de gestão 2007, bem como o Plano Plurianual de Curitiba, período 2005 a 2009. Destacaram-se destes documentos contribuições referentes à avaliação de programas e projetos sociais.

O objetivo geral da pesquisa é analisar como ocorre a incorporação, pela gestão pública, da prática avaliativa em programas e projetos sociais.

Os objetivos específicos são:

- Identificar as modalidades de avaliação social que constam nos documentos de programas e projetos das Políticas Setoriais de Saúde, Assistência Social, Educação, Esporte e Lazer, Cultura e Segurança Alimentar.
- Analisar as modalidades de avaliação de programas e projetos sociais das áreas da Política de Desenvolvimento Social.
- Apreender a relação entre as modalidades de avaliação mais comuns nos programas e projetos sociais em relação às suas indicações sobre avaliação constantes nas políticas de desenvolvimento social em Curitiba.
- Comparar as diferentes áreas da política de desenvolvimento social em Curitiba, percebendo suas características comuns ou particularidades em relação à avaliação social.

---

<sup>3</sup> Utilizaremos, em alguns momentos do trabalho, a nomenclatura única de programa social, para tratar de intervenção social, projetos e serviços. Arretche (2000) considera a noção alargada do conceito de programa, relacionando-o a uma possível área de atuação do Estado, no interior de uma dada área de política social. Nesse caso, cada programa refere-se a uma dimensão observável da área de política social em questão.

## Justificativa

Historicamente, o uso de práticas avaliativas em programas e projetos sociais representa um universo de muitas obrigações desafiadoras. Alguns enxergam a avaliação como um novo modismo, que cria muita burocracia e gera poucos resultados. Para outros é algo essencialmente teórico, de pouca aplicação prática e incapaz de gerar resultados com relação às políticas de maior alcance, tendo seu efeito limitado a questões marginais. Há, ainda, quem receie que possa levar a um controle excessivo, ou aqueles que simplesmente não querem se responsabilizar.

A importância desta pesquisa justifica-se pela necessidade de contribuições teóricas sobre os subsídios da avaliação para o planejamento e implementação das intervenções públicas municipais e formas de acompanhamento de sua implementação, contribuindo para propagação e avanço de técnicas de avaliação no setor público, relacionado-as com o conjunto de recursos e instrumentos da administração, visando à qualidade da infra-estrutura e dos serviços sociais e propiciando, também, melhores condições de vida.

E também no avanço e produção de conhecimento sobre avaliação e produção de metodologias de avaliação de programas e políticas sociais construídas socialmente.

Portanto, a escolha em pesquisar as políticas do eixo do desenvolvimento social ocorreu pelo entendimento de que as discussões em torno da gestão pública envolvem todas as formas de intervenção que impliquem avaliação social, sobretudo a partir da Lei n.º 10.257/2001, conhecida como "O Estatuto da Cidade", que visa estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, bem como o plano diretor em Curitiba<sup>4</sup>, que estabelece diretrizes para elaboração da política municipal de desenvolvimento social como um conjunto das políticas de saúde, educação, assistência social, abastecimento / vigilância alimentar, esporte e lazer e cultura.

---

<sup>4</sup> Art. 28. A política municipal de desenvolvimento social tem como objetivo geral a promoção social e econômica, de forma a gerar melhoria na qualidade de vida da população, preservando e incentivando as potencialidades regionais e locais, por meio da articulação das políticas públicas em suas várias dimensões.

Partiu-se do princípio que qualquer modalidade de avaliação social ultrapassa o instrumental técnico, e qualquer linha de abordagem das políticas sociais implica um conjunto de princípios a serem adotados pelos municípios. Para demonstrar o percurso da análise realizada este trabalho está dividido em quatro capítulos:

O capítulo 1 versa sobre os aspectos históricos da avaliação social, apontando algumas experiências em torno deste tema e caracterizando em seguida as seis modalidades avaliativas mais usuais para o qual estão direcionadas, indicando os principais avanços e as limitações destas abordagens.

O capítulo 2 trata do cenário que orienta a gestão da política de desenvolvimento social em Curitiba, apontando os marcos legais e seus contornos mais amplos no município.

O capítulo 3 discorre sobre a avaliação de programas sociais relacionados às políticas sociais, que compõem o eixo do desenvolvimento social.

O capítulo 4 demonstra os resultados da pesquisa sobre as atividades avaliativas nas seis áreas da política de desenvolvimento social, analisando e cotejando os resultados encontrados, seus instrumentos de avaliação, com o referencial teórico apresentado.

Os capítulos, entretanto, estão enlaçados pela inquietação de desvendar os meandros das modalidades de avaliação presentes no município de Curitiba, focando a política de desenvolvimento social.

### **Algumas definições**

A compreensão sobre alguns termos utilizados na pesquisa são apresentados a seguir:

- Avaliação: Caracterizada como identificação, esclarecimento e aplicação de critérios, passíveis de serem defendidos publicamente, para determinar o valor mérito e relevância, qualidade, utilidade, efetividade ou importância de determinado objeto, programa, projeto, serviços, avaliado em relação aos critérios estabelecidos (MARINO, 2003).
- Plano: O plano ordena o objetivo geral de uma dada política, e o desagrega dos objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas, e organiza as ações programáticas em uma seqüência temporal,

de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento (COHEN; FRANCO, 2004).

- Políticas Sociais: assume-se a perspectiva de Sposati et al. (2007, p.25), que se referem "a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado", voltadas à redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais.
- Programas: Assumem-se as considerações de Arretche (2000, p.36) de que "o conceito de programa está relacionado a uma possível área de atuação do Estado, no interior de uma dada área de política social [...]". Neste caso, cada programa refere-se a uma dimensão observável da área de política social em questão.
- Projetos: O projeto social também é alvo de muitas definições: enquanto Bruce & Langdon (2000, p.6) consideram que "projeto é uma série de atividades objetivando certos resultados, dentro de um orçamento e de um cronograma", Maximiano (2000, p.490) caracteriza como "atividades ou empreendimentos que têm começo e fim programados, que devem resultar num produto final singular, o qual procura resolver um problema específico". Assume-se a perspectiva apresentada por Kauchakje (2007a), que considera o projeto social como uma tecnologia social composta por um processo de ação coletiva, de iniciativa estatal ou da sociedade civil, que tem como objetivo intervir para a mudança de uma realidade, por meio de provimento de serviços sociais tendo em vista o desenvolvimento social.

## 1 AVALIAÇÃO SOCIAL

Neste capítulo encontram-se delineados os aspectos históricos da avaliação de programas e projetos social. Discorre-se sobre a necessidade de acompanhá-los e supervisioná-los de forma sistemática e examinam-se elementos fundantes da avaliação e do monitoramento, o que se busca é demonstrar, ainda que de forma suscitar, como as diferentes abordagens, modelos e estratégias contribuíram para a compreensão, intervenção e mensuração das mudanças sociais ao longo deste período. Na seqüência tendo em vista o objetivo deste estudo, detalham-se as categorias de abordagens entendidas pelos autores consultados como as mais usuais: avaliação centrada na administração, avaliação centrada na consumidor, avaliação centrada na objetivos, avaliação centrada na participante, avaliação centrada na adversários e avaliação centrada na especialistas.

O desenvolvimento da avaliação social passou por mudanças em muitas instâncias. Estudos apresentados por Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) relatam que nas áreas da saúde e assistência social a avaliação progrediu na década de 1950 e no início da década de 1960, e os avanços da avaliação de programas educacionais ocorreram entre 1940 e 1965. As raízes históricas remontam ao século XVIII, mas o emprego generalizado de avaliações sistemáticas teve um desenvolvimento relativamente recente. Segundo Baptista (2000), no final do século XX a expansão da avaliação de políticas e programas sociais deu-se na década de 1980. Historicamente a avaliação viveu etapas, como apontam Guba & Lincoln (1989), que analisam o processo de amadurecimento e propõem três gerações de desenvolvimento da avaliação.

A primeira geração é caracterizada pelo foco na Medição e como o período em que houve grande esforço para o desenvolvimento de testes utilizados no ambiente escolar e que foram posteriormente utilizados para fins militares e empresariais. O papel do avaliador nesse período é identificado como essencialmente técnico, cabendo a ele conhecer a variedade de instrumentos disponíveis, a fim de avaliar a variável escolhida para a medição. A segunda geração teve foco na Descrição, surgiu da necessidade de superar a principal deficiência das avaliações de primeira geração, que tinha como objeto de avaliação apenas os indivíduos. Nesse período os resultados

de aprendizagem foram chamados de objetivos, nascia nesse momento a avaliação de programas. A terceira geração teve seu foco no julgamento. O apelo para incluir o elemento julgamento no ato da avaliação marca a emergência da terceira geração da avaliação, uma geração na qual a avaliação foi caracterizada pelos seus esforços visando chegar a um julgamento, a um veredicto, e na qual o avaliador assumiu o papel de juiz, mantendo as já estabelecidas funções técnica e descritiva.

Em relação aos problemas observados nas três primeiras gerações, Guba & Lincoln (1989, p.69-82) enumeram três deficiências. Primeiro, a tendência ao "gerencialismo", de modo que "são denominados gerentes todos os indivíduos que encomendam ou financiam as avaliações". Segundo, a dificuldade de acomodar o pluralismo de valores, "cabendo única e exclusivamente ao gerente a definição sobre as questões a serem perseguidas pela avaliação". E, terceiro, o compromisso excessivo com o paradigma científico de investigação de tal forma que

pesquisadores e praticantes utilizavam premissas do método científico no design de avaliações, levando o processo avaliativo a uma rigidez excessiva, fazendo com que variáveis contextuais fossem deixadas de lado, em função da busca do controle de fenômenos em desenhos experimentais, ou por meio de manipulação estatística.

Nos primeiros anos do século XX, conforme Barreira (2002, p.47), "as ações públicas centravam na implantação de serviços e programas em detrimento à pesquisa ou avaliação de programas". A partir da implantação desses serviços inicia-se o aparecimento de diversas tendências avaliativas, tais como: avaliação como julgamento de aspectos emitidos por especialistas de cada área; avaliação como medição/elaboração de instrumentos de medição e análise quantitativa dos resultados; avaliação como comprovação de êxito de objetivos. Apresentam-se a seguir o resumo das principais definições de avaliação desse período (quadro 1).

Quadro 1 - Principais definições de avaliação

AUTOR	ANO	DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE AVALIAÇÃO
Scriven	1967	Produção de informação e determinação de valor
Alkin	1969	Seleção e análise de informações para a tomada de decisões
Stake e Dem	1969	Descrição de julgamento de mérito
Guba e Stufflebeam	1970-71	Obtenção de informações úteis para a tomada de decisões
Bloom	1971	Retroalimentação contínua que permite realizar as correções necessárias
Cronbach	1971	Medida das conseqüências de uma ação que orienta o cumprimento de objetivos estabelecidos

Fonte: Dias Sobrinho (2000, p.51)

Segundo Bozzi (2001), as tendências avaliativas e variações de conceitos percorreram vários países<sup>5</sup>, este movimento foi seguido pela adoção dos princípios da gestão pública, com foco do uso não apenas no processo de medição ou mensuração, mas em um processo mais amplo de julgamento de mérito, valor e validade.

Na seqüência apresenta-se alguns exemplos de avaliação institucional, no contexto do planejamento e da formulação das intervenções governamentais. Destacam-se algumas características de como a avaliação ocorre e suas principais definições e focos. No quadro 2 resume-se o trabalho realizado por Bozzi (2001) e Mierlo (1996).

Quadro 2 - Experiência de avaliação institucionalizada

PAÍS	PERÍODO	QUEM REALIZAVA
Suécia	Déc. 50	Sistema de Comissão
	Déc. 60	Fundação dos primeiros órgãos de Pesquisa Especializada em avaliação.
	Déc. 80	Sistematização das atividades avaliativas, ligadas ao processo orçamentário
Austrália	Déc. 80	Avaliação se tornou parte integrante da administração pública. Envolvidos: governo, gestores do planejamento de ações e programas, ministros que apresentam plano anual de avaliação, Ministério da Fazenda que coordena as estratégias de avaliação e os órgãos e institutos isolados.
	Déc. 90	Diretorias de política dos ministérios são responsáveis por suas próprias avaliações; Diretorias orçamentárias e Ministério da Fazenda tem responsabilidade sobre e a promoção e certificação dos usos das avaliações.
Canadá	1977 avaliação é incorporada na gestão dos ministérios.	A Secretaria do Tesouro é responsável pela coordenação e monitoramento das políticas de avaliação institucional. A Auditoria Geral tem a função principal de/na avaliação do setor público.
Finlândia		Sistemas de Comissões formulam as decisões
EUA		Nível federal mantém unidades de avaliação centradas em departamentos específicos; General Accounting Office (GAO) que assiste o congresso em suas funções de supervisão e Poder Executivo. Realiza grande quantidade de auditorias de desempenho e avaliações de programas; Os órgãos são responsáveis por programas e realizam suas próprias avaliações;
Brasil	2005	A experiência do ministério de desenvolvimento social, reforçando o processo de institucionalização da função avaliação e monitoramento, cria a Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, e institui um Grupo de trabalho, composto por membros de todas as outras secretarias, para elaborar a Política de Monitoramento e Avaliação do ministério. O Comitê Gestor de Tecnologia e Informação, composto por membros de todas as secretarias, é responsável pela política de informação e estabelece regras e padrões em relação aos sistemas de informações gerenciais e executivos, às tecnologias utilizadas, a integração entre bases de dados e infra-estrutura.

Fonte: Mierlo (1996) – adaptado pelo autor para pesquisa (2008)

<sup>5</sup> Para uma análise mais aprofundada a respeito da institucionalização dos sistemas de avaliação nos países latino-americanos, ver Bozzi (2001), que faz uma apreciação da experiência do Chile e da Colômbia; Silva (2002), que discute os casos de Argentina, Chile, Colômbia e Costa Rica; Silva e Costa (2002), que apresentam, ainda que muito sumariamente, as experiências de Brasil, Argentina e Chile; Ghirlanda (2002), que também trata do caso brasileiro. No que diz respeito à avaliação dos sistemas educacionais dos países latino-americanos, área em que se avançou muito na região, ver, por exemplo, Horn, Wolff e Vélez (1991); Ravela (2001); Wolff (1998) e Faria e Filgueiras (2003).

A expansão da avaliação de políticas e programas deu-se na década de 1980, quando o foco estava na perspectiva da avaliação das Políticas Públicas, que são decisões governamentais que geram impacto tangível, mensurável ou substantivo, alterando as condições de vida de um grupo ou população, produzindo mudança de atitudes, comportamentos e opiniões. Segundo Costa e Castanhar (2003), o processo metodológico não tratou apenas de procedimentos e técnicas, mas também do corpo teórico de explicação do objeto, no qual foram considerados os sujeitos e os modelos utilizados na avaliação das políticas.

Mierlo (1996, p.9) aponta ainda que:

Os Estados Unidos têm tradição em avaliação, que é praticada em nível federal, estadual e municipal. Os órgãos responsáveis pela implementação dos programas realizam suas avaliações, e o Congresso freqüentemente legisla sobre a realização de avaliações em larga escala.

No Brasil, no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social, em 2005 foi criada uma Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI (BRASIL, 2004c). Coube à SAGI as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). O foco das avaliações monitoradas pelo SAGI está resumido no quadro 3.

Quadro 3 - Organização das informações

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO	DESCRIÇÃO DAS INFORMAÇÕES ARMAZENADAS
Instituição	Dados da instituição conveniada e dos serviços/programas que executa. Cadastro de gestores e usuários do sistema.
Família	Dados cadastrais do titular do benefício e dos integrantes das famílias beneficiárias, coletadas na Ficha de Cadastro Único do governo federal, originando um denso banco de dados sobre o público-alvo do Programa.
Grupos socioeducativos	Dados sobre os grupos, reuniões, atividades socioeducativas, disponibilizando modelos de registro de reunião, dados cadastrais dos grupos de famílias e quadros de acompanhamento das atividades desenvolvidas
Território	Dados sobre os territórios de residência das famílias. Informações sobre serviços/equipamentos disponíveis no território. Link com ferramenta de geoprocessamento que possibilita a construção de mapas.
Relatórios gerenciais	Informações relativas ao Programa, aos territórios de atendimento, às famílias atendidas e às atividades socioeducativas.
Gráficos	Dados cadastrais (estatísticas).
Notícias, eventos, agenda	Informações sobre eventos, atividades e notícias que o Programa disponibiliza para os usuários do sistema.

Fonte: MDS (2008)

A capacidade avaliativa do Estado no ministério de Desenvolvimento Social, apontada no quadro 3, remete ao comentário de Afonso (1999, p.26), para quem a avaliação pode ser conduzida como "instrumento de legitimação da burocracia", ou como forma de estabelecer algum controle por parte do Estado para países que adotam políticas de descentralização Whorten, Sanders e Fitzpatrick (2004, p.8) reforçam a avaliação "como meio de nacionalização e instrumento para diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado, neste caso em situações de exploração das ideologias liberais".

Em Afonso (1999, p.40) pode-se verificar a afirmação de que o papel do Estado tem se fixado no âmbito avaliativo:

[...] redução de despesas públicas, fornecendo cultura generalista no setor público adoção de políticas públicas neoliberais, a própria teoria de avaliação deixa de evoluir com base em epistemologias anti-positivistas, neste contexto, a crença em indicadores mensuráveis torna-se modelo das mudanças neoliberais e neoconservadoras, evidenciando como as mudanças políticas governamentais resultam em mudanças nas políticas avaliativas.

Por outro lado, o aprimoramento de processos avaliativos constituem uma das etapas mais sensíveis da gestão de programas sociais e contemporaneamente apontam para a necessária mudança da cultura avaliativa que, segundo Faria (2005, p.14), sofre pela "falta de interesse de políticos e funcionários para discutir a sua gestão chegando à triste realidade da falta de equipamentos técnicos para movimentar os processos avaliativos".

Importante ressaltar, também, os usos, as mudanças, as críticas e as contribuições sobre modalidades avaliativas mais debatidas. Para tanto, apresentam-se as modalidades avaliativas mais discutidas por pesquisadores, com o objetivo de atualizar o debate sobre a avaliação de programas e projetos sociais a partir das contribuições de pesquisadores da temática avaliação social.

## 1.1 AS DIFERENTES ABORDAGENS DA AVALIAÇÃO

Historicamente a avaliação apresentou diferentes abordagens, modelos e estratégias para compreender, intervir e mensurar mudanças na sociedade. Nesse

campo, na medida em que os diferentes autores foram ampliando e aprofundando seu estudo e o do papel do avaliador, surgiram novas concepções, métodos e procedimentos para praticar a avaliação de programas (MARINO, 2003). Com a ampliação da análise avaliativa dos programas sociais, provocada por diferentes visões e objetivos, nasceram diversas abordagens, tais como:

- Avaliação conformadora. Realizada depois que o programa foi implementado e está em funcionamento há um período de tempo significativo, para mostrar até que ponto esse programa preserva sua efetividade no decorrer do tempo, em contraposição à avaliação somativa mais usual, feita imediatamente depois do término da fase de implantação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).
- Avaliação de conjuntos de programas. Uma abordagem multicêntrica e de múltiplos níveis de avaliação, criada e usada para avaliar "conjuntos" de projetos que têm elementos comuns ou que são financiados por uma entidade específica (BARREIRA, 2002).
- Avaliação formativa. Qualquer avaliação feita para dar à equipe do programa informações avaliatórias úteis para melhorar esse programa. É feita mais freqüentemente quando o programa está sendo desenvolvido.
- Avaliação institucionista-pluralista. Supõe que o valor do programa só possa ser julgado se for determinado o impacto desse programa em todos os indivíduos (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).
- Avaliação naturalista. Avaliação de um projeto, tal como se apresenta naturalmente em sua forma cotidiana, sem restrições, manipulação e controle.
- Avaliação preordenada. Uma avaliação que se baseia mais em preconcepções e planos formais do que no modelo de avaliação, depois que as realidades do programa foram compreendidas (WHORTEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).
- Avaliação responsiva. Avaliação que trata das preocupações, perguntas e requisitos que estão sugerindo para informar um público interessado ao longo de todo o estudo, desde que viável (AMORIN, 1992).
- Avaliação livre de metas ou objetivos. Um método usado para reduzir a tendenciosidades na avaliação de programas, impedindo o avaliador de saber quais são as metas do programa que está sendo avaliado. Isso faz com

que o profissional se concentre no que o programa está efetivamente fazendo realmente em vez de se concentrar naquilo que está tentando fazer (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).

- Avaliação somativa. Qualquer avaliação realizada para fornecer julgamentos de valor ou mérito do programa, em relação a critérios importantes para as pessoas que tomam decisões, para determinar a adoção, continuidade, ampliação ou o encerramento do programa (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).
- Avaliação utilitária. Uma avaliação que determina o valor fazendo um levantamento do impacto global de um programa sobre as pessoas afetadas por ele . (BRANDÃO, 2007).
- Avaliação de processos. Determina a medida que os componentes de um projeto contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos; é chamada também de avaliação contínua, e é realizada durante a implementação do projeto ou em sua fase de operação (STUFFLEBEAM, 2000).
- Avaliação de impacto. Procura determinar em que medida o projeto alcança seus objetivos e quais são seus efeitos previstos e não previstos. A avaliação de impactos pode ser efetuada durante ou depois de finalizar o projeto (SCRIVEN, 1996).

Dentre as diferentes modalidades de avaliação de programas far-se-á uma breve descrição das modalidades mais recorrentes nas literaturas consultadas.

Os autores Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), Chianca, Marino e Schiesari (2001), entre outros já mencionados, propuseram, com base na classificação de Scriven (1996), a categorizações de abordagens, num conjunto de seis categorias que congregam aquelas abordagens entendidas pelos autores como as mais usuais, como as descritas a seguir.

### **1.1.1 Avaliação centrada na administração**

Este método foi criado com base numa abordagem de sistemas da educação, na qual são tomadas decisões sobre insumo, processos e resultados. Quando ressalta níveis diferentes de decisões e de pessoas que tomam decisões, essa modalidade

colabora com o destinatário que vai usar os resultados da avaliação. O público-alvo desta abordagem são gestores que adotam decisões com inquietação, com necessidades de informação, e os critérios de eficiência do gestor orientam o estudo (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Alkin (1969, p.2) define avaliação centrada na administração como:

o processo de definição das áreas de decisão em pauta, de seleção das informações apropriadas e coleta e análise das informações com finalidade de apresentar um resumo dos dados útil para as pessoas que tomam decisões, no momento da escolha de alternativas

Os espaços onde este modelo é mais utilizado: 1) estimativa de sistema, favorece informações sobre o sistema; 2) planejamento do programa colabora com a seleção de programas particulares; 3) implementação de programa, se o programa foi apresentado de maneira prevista; 4) melhoria do programa, se as informações foram eficientes para avaliar o alcance dos objetivos provisórios; 5) certificado do programa, informações sobre o valor do programa e o seu potencial de abrangência. O quadro 4 apresenta um resumo da modalidade centrada na administração.

Quadro 4 - Resumo da modalidade centrada na administração

FOCO NA ADMINISTRAÇÃO	
Proponentes	Stufflebeam, Alkin, Provus
Finalidade	Gerir informações úteis e ajudar na tomada de decisões.
Características	Propiciar decisões racional em todos os estágios de criação do programa.
Usos e Contribuições	Desenvolvimento de programas; sistemas administrativos institucionais; planejamentos de programas; prestação de contas.
Critérios	Utilidade; viabilidade; propriedade; solidez e técnica.
Vantagens e limitações	Abrangência; de informação dos gestores; Ênfase na eficiência organizacional; foco estreito nas preocupações dos líderes.

Fonte: Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004)

Entre os pontos fortes da abordagem centrada na administração está a potencialização das decisões dos gestores, pois impede o avaliador de utilizar uma investigação estéril que não seja do interesse dos gestores e mostra aos avaliadores e administradores de programas que não precisam esperar que um programa termine para avaliá-lo. O autor destaca que esta abordagem talvez seja a opção predileta de muitos administradores e diretores.

### 1.1.2 Avaliação centrada nos adversários

O primeiro esforço consciente de empregar determinado paradigma do adversário foi feito em 1970. O criador desta abordagem foi Owens (1973), que fez uma lista de várias características da abordagem que acreditava torná-la mais apropriada para avaliações de programa do que outros modelos mais familiares. Segundo ele, esta abordagem:

[...] procura reduzir a tendencialidade e aspira equilibrá-la garantindo justiça com a incorporação tanto de visões positivas ou negativas na avaliação. Desta forma os dois lados do problema são apresentados, os defensores de um lado e os adversários de outro, por isto é considerada uma abordagem objetivista. Ou seja, a oposição planejada em termos de pontos de vista dos diferentes avaliadores, prós e contras, é o foco central da avaliação (OWENS, 1973, p.34).

Um dos apontamentos positivos das abordagens centradas em adversários é a tendência a ampliar o leque de informações coletadas, bem como o interesse que criam nos públicos a que se destinam. Esta modalidade também é utilizada para diminuir a possibilidade de uma crise política. O quadro 5 apresenta um resumo da abordagem centrada nos adversários.

Quadro 5 - Resumo abordagem centrada nos adversários

FOCO NOS ADVERSÁRIOS	
Proponentes	Wolf, Owens, Levine, kourilsky
Finalidade	Oportunizar o exame equilibrado de todos os lados de questões controvertidas Sublinhando tanto seus pontos fortes quando seus pontos fracos
Características	Usar audiências públicas pontos de vista contrários em decisões e argumentos apresentados durante o processo
Usos e Contribuições	Exame de questões ou programas controversos
Crítérios	Cobertura ampla; exame das declarações; dirigida para o fechamento ou a resolução; lança luz sobre os diferentes lados das questões; impacto sobre o público
Vantagens e limitações	Equilíbrio; equidade; publicidade; oportunidade de verificar pontos de vista contrários

Fonte: Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004)

A aplicação dessas metodologias requer formas específicas de operacionalização, já que constituem medidas indiretas, ou seja, que devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos. Em geral, denomina-se esta categoria como medidas de indicadores (MARINO, 2003).

Uma outra abordagem, muito usada por órgãos do governo e por defensores independentes do consumidor educacional, que observa a criação dos produtos

educacionais que estão à venda no mercado, e tem por finalidade oferecer informações úteis para melhoria do programa de criação deste produto enquanto o produto está sendo criado, é a abordagem de avaliação com foco nos consumidores.

### 1.1.3 Avaliação com foco nos consumidores

Esta abordagem foi reconhecida pela primeira vez entre meados e final da década de 1960. Entre seus pontos fortes está a disponibilização das avaliações de produtos como um serviço prestado àqueles com pouco tempo e informações necessárias para um trabalho acabado.

O destaque desta abordagem é o favorecimento aos consumidores com informações sobre os critérios mais apropriados para usar na seleção de produtos ou serviços educacionais. "Os consumidores adquiriram mais manobras comerciais graças aos esforços dos avaliadores centrados no consumidor" (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p.153). O quadro seis apresenta uma síntese da modalidade centrada nos consumidores.

Quadro 6 - Síntese da modalidade centrada nos consumidores

FOCO NOS CONSUMIDORES	
Proponentes	Scriven, Komosk
Finalidade	Informar sobre produtos e auxiliar nas decisões de compras ou escolhas de serviços
Características	Criar critérios para analisar, testar produtos e informar consumidor
Usos e Contribuições	Relatórios ao consumidor; desenvolvimento e seleção de produtos; Reforço papel formativo e somativo da avaliação
Crítérios	Eliminação da tendencialidade; solidez técnica
Vantagens e limitações	Ênfase nas necessidades de informações do consumidor. Não é aberta ao debate nem ao exame de pontos de vista contrários

Fonte: Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004)

Em 1974 Scriven cria uma lista contendo noventa tópicos de verificação de produtos, o que por um lado dificultou que algum produto tenha sido considerado bom com tantos critérios. Porém houve esforços dos produtores no sentido de satisfazer os padrões em termos de melhoria dos produtos. Mais tarde, adaptou essa lista de verificação para usá-la como guia de avaliação de outras avaliações de programas e batizou-a como Lista-Chave de Verificação de Avaliações. Muitas listas de verificação para avaliação de produtos foram criadas e usadas contemporaneamente por

avaliadores e órgãos individuais, essas listas foram adaptadas para cada situação (SCRIVEN, 1991).

Entre as desvantagens desse tipo de avaliação está a centralidade no problema do aumento e do custo dos produtos, enquanto o tempo de elaboração e os recursos investidos nos produtos em geral são repassados para o consumidor. A preocupação com o desenvolvimento e a compra de produtos é maior que o apoio aos profissionais que testam o produto (SCRIVEN, 1991).

#### **1.1.4 Avaliação centrada nos especialistas**

A abordagem da avaliação centrada em especialistas talvez seja a mais antiga e a mais usada. Uma característica desta abordagem é que ela depende basicamente dos conhecimentos específicos de um profissional para julgar uma instituição, um programa, um produto ou até mesmo uma atividade.

Existe uma definição de que um sistema formal de pareceres profissionais é aquele que tem: 1) estrutura ou organização consolidada para dar pareceres periódicos; 2) padrões públicos e instrumentalização para usar nesses pareceres; 3) periodicidade predeterminada .

Dentre os destaques desta abordagem está o processo de Acreditação, aquele pelo qual uma entidade confere à instituições como escolas, universidades e hospitais um status de "aprovação". Este processo começou no início do século XIX, onde os órgãos nacionais e regionais de Acreditação na área de educação suplantaram o sistema de inspeções escolares. Conforme explicitado por Scriven (1996, p.14):

[...] medida que os sistemas de acreditação amadureceram, adotaram pontos comuns que dizem respeito à acreditação da maioria das instituições, permitindo descrever as características distintivas da acreditação contemporânea, entre as quais temos: 1) padrões públicos; 2) uma auto-avaliação feita pela instituição; 3) uma equipe de assessores externos; 4) uma visita ao estabelecimento; 5) um relatório da equipe de visita sobre a instituição, em geral contendo recomendações; 6) um estudo do relatório feito por um grupo de especialistas de prestígio; e 7) um relatório final e a decisão relativa à acreditação por parte do órgão responsável. Embora nem todo sistema de acreditação siga à risca essa prescrição, essa é uma descrição excelente da maioria dos sistemas de acreditação de nossos dias.

No Brasil, esta abordagem foi parcialmente utilizada no processo de discussão que resultou no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (DIAS SOBRINHO, 2000).

Sancionado em 2004, sua proposta consistia em ser um sistema integrador, que garantisse informações e análises da totalidade da educação superior permitindo, assim, que políticas educativas fossem instaladas, tanto em nível nacional, pelos órgãos pertinentes, quanto em âmbito institucional, articuladas pelas Instituição de Ensino Superior (IES).

Ao contrário dos sistemas formais e informais discutidos, muitos pareceres profissionais, elaborados por grupos de pessoas altamente especializadas, são praticados com intervalos regulares somente quando as circunstâncias exigem. Em geral, esses pareceres não se relacionam a nenhuma estrutura institucionalizada de avaliação e não usam nenhum padrão predeterminado. Comumente, são avaliações feitas apenas uma vez, inspiradas por uma necessidade particular do momento (DIAS SOBRINHO, 2000).

O Sistema foi instituído mediante a Lei n.º 10.861, de 14/04/2004 (BRASIL, 2004a), aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República, e encontra-se no seu processo de desenvolvimento, a institucionalização das Comissões Próprias de Avaliação (CPA), órgãos internos às instituições que devem coordenar os seus processos avaliativos foram instaladas dentro do prazo de exigência da lei; a CONAES foi constituída e vem organizando e coordenando o processo avaliativo; e o INEP está desenvolvendo todas as práticas avaliativas que lhe foram designadas.

Os desafios do SINAES, de acordo com por Barreyro (2003, p.23):

englobam desde o processo de implementação fiel à proposta original o desenvolvimento dos processos formativos decorrentes da auto-avaliação, a realização efetiva da auto-avaliação institucional. Cujo desenvolvimento esta aliado ao comprometimento das instituições ao se apropriem da proposta e dos seus resultados para que realmente se configure como um instrumento de gestão qualificado e não se converta apenas em um instrumento burocrático.

A avaliação centrada em especialistas também é utilizada em painéis de revisão de projetos para órgãos de financiamento. Muitos órgãos de financiamento usam painéis de revisão de projetos para avaliar propostas que estejam competindo por financiamento (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

O quadro 7 traz um resumo do foco nos especialistas.

Quadro 7 - Resumo do foco nos especialistas

FOCO NOS ESPECIALISTAS	
Proponentes	Eisner, Grupos de acreditação
Finalidade	Oferecer julgamentos profissionais da qualidade
Características	Basear juízos em Conhecimentos e experiência individual; usar padrões de consenso visitas a equipe/local.
Usos e Contribuições	Auto-avaliação; Grupos blue-ribbon; exame de acreditarão feito pelo comitê; crítica Legitimação da crítica subjetiva; auto avaliação com verificação externa; padrões
Crítérios	Uso de padrões reconhecidos; qualificações dos especialistas.
Vantagens e limitações	Cobertura ampla; eficiência (fácil de implementar e programar); capitaliza o juízo humano. Reprodutibilidade vulnerabilidade a preferências pessoais; escassez de documentação que sirva de base para as conclusões; aberta ao conflito de interesses; visão superficial do contexto; uso exagerado da intuição; confiança nas qualificações dos "especialistas".

Fonte: Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004)

As abordagens centradas em especialistas têm sido usadas tanto por órgãos de acreditação nacionais quanto regionais. Existem dois tipos bem diferentes de credenciamento apontados por House e Howe (2000).

Um é a acreditação institucional, em que toda a instituição é acreditada; significa que o órgão de acreditação concluiu que a instituição educacional em geral satisfaz padrões aceitáveis de qualidade. O segundo tipo é a acreditação especializada ou acreditação de programa, que trata das várias subunidades de uma instituição, como determinados cursos de formação acadêmica ou profissional. Os processos de acreditação especializados costumam ser mais específicos, rigorosos e prescritivos do que aqueles usados na acreditação institucional.

Os sistemas formais de pareceres como a acreditação têm várias vantagens óbvias. Kirkwood (1982, p.14) apresenta uma lista delas:

[...] promovem a excelência na educação como desenvolvimento de critérios e diretrizes para avaliar a eficiência institucional; 2) incentivam a melhoria institucional por meio da auto-avaliação e da avaliação externa constantes; 3) asseguram à comunidade acadêmica, ao público em geral, às classes profissionais e outros órgãos que uma instituição ou programa tem objetivos educacionais claramente definidos e apropriados, que tem as condições necessárias para facilitar suas realizar sua realização, que parece estar realizando de fato estes objetivos de uma forma substantiva e que está organizada, que tem quadros e apoio tais que se pode esperar que continuem nesta direção; 4) Aconselham e dão assessoria a instituições estabelecidas e em desenvolvimento; e 5) protegem as instituições de abusos que poderiam pôr em risco sua eficiência educacional ou liberdade acadêmica.

Entre as desvantagens dos pareceres centrados em especialistas existe a suspeita pública de que o parecer seja inerentemente conservador, potencialmente

intelectualizado e sujeito a possível conflito de interesses. House e Howe (2000) alertam que se os avaliadores são recrutados entre as fileiras da matéria ou profissão a ser avaliada, os riscos são inegáveis. O sigilo pode ser outro problema, pois os profissionais costumam mostrar relutância em expor seu ponto de vista nos relatórios públicos.

### **1.1.5 Avaliação com foco na participação**

Situada no campo da avaliação qualitativa, coloca ênfase sobre o processo, portanto, na teia de relações entre os atores que movimentam o programa e determinam seu desempenho. Porém, não dispensa instrumentos de aferição quantitativa e de análise estatística no trato de processos e resultados.

As abordagens centradas no participante, também conhecidas como participativas, oferecem condições amplas para o desenvolvimento da aprendizagem democrática entre os sujeitos afetados pelo objeto ou fenômeno a ser avaliado. Baptista (2000) estuda a avaliação participativa, oferece um conceito para o termo ao se referir a uma situação em que os responsáveis pela avaliação colaboram de alguma maneira com indivíduos, grupos ou comunidades que têm algum interesse no programa ou projeto que está sendo avaliado. Brandão (2007), ao contribuir para processo de disseminação e aprofundamento desta abordagem, apresenta o conceito de Furtado (1999, p.169), que define esta modalidade como:

As abordagens participativas ou centradas nos usuários da avaliação têm como objetivo engajar os atores no processo de avaliação visando à sua capacitação e desenvolvimento, além de evitar ou minimizar eventuais efeitos negativos de uma avaliação sobre um dado grupo de implicados. Tais abordagens apóiam-se no paradigma holístico, indutivo e construtivista, sacrificando a objetividade e precisão em favor da utilidade social da pesquisa, sendo as questões da avaliação originárias dos usuários da mesma e visam ao incremento das potencialidades e à superação das limitações do programa ou serviço a partir de diferentes pontos de vista.

Esse engajamento dos atores exige estratégias de sensibilização, a participação dos atores não é necessariamente espontânea, que envolvem métodos motivacionais para se obter a adesão, o engajamento e o comprometimento. É comum encontrar-se

resistência à avaliação e, portanto, à própria avaliação participativa. A relação de confiabilidade entre avaliadores e gestores de programas é de fundamental importância, "Sem ela não ocorre avaliação participativa e nem mesmo apropriação do conteúdo da avaliação, especialmente se for uma avaliação externa" (BAPTISTA, 2000, p.101).

Nessa modalidade, o avaliador assume o papel de coordenador e (ou) facilitador e (ou) consultor. Nos programas sociais, especialmente os dados de acompanhamento orçamentário, receitas, custos e despesas, devem ser acessíveis a todos, como elementos de aprendizagem mútua. Nesse sentido, devem ser apresentados de forma precisa, inteligível e o mais detalhado possível, para que possam ser compreendidos e acompanhados por todos.

Quadro 8 - Resumo abordagem centrada na participação

FOCO NA PARTICIPAÇÃO	
Proponentes	Stake, Patton, Guba e Lincoln, Rippey, Macdonald, Parlett e Hamilton,
Finalidade	Compreender e retratar as complexidades de uma atividade programática
Características	Refletir sobre realidades múltiplas; experiência do local.
Usos e Contribuições	Exame de inovações ou mudanças etnografias de programas em curso. Planos de avaliação emergentes; importância de usar o contexto.
Critérios	Credibilidade; adequação; auditabilidade; confirmabilidade.
Vantagens e limitações	Foco na descrição e no julgamento; interesse pelo contexto; pluralismo; uso de raciocínio indutivo, ênfase na compreensão. Não é diretiva; tendência a ser atraída pelo bizarro ou atípico; pode ser intensiva em termos de mão-de-obra e ter custos elevados; generalização de hipóteses; risco de não conseguir chegar ao fechamento..

Fonte: Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004)

A abordagem com foco na participação é considerada pluralista por possibilitar mais de um modelo de participação. Esta modalidade comparece com maior frequência em programas e projetos sociais, a partir da necessidade do exercício democrático de participação por parte dos usuários e gestores (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Outro aspecto relevante descrito por Silva (2001) refere-se à importância da participação:

[...] no processo de efetivar a participação do cidadão na vida pública (inclusive como princípio constitucional) é preciso tornar visível, reforçar e movimentar o debate sobre o significado das políticas públicas e o papel que deveriam e/ou poderiam assumir no contexto de transformações, no qual vivemos e o qual construímos.

A autora discute que as experiências e os experimentos democráticos trazem a refundação da política a partir de 1980 no Brasil, fomentando e própria noção de

direitos e cidadania, que compreende a participação social como um de seus pressupostos do campo das políticas públicas, articulando democracia direta e democracia participativa.

No mesmo caminho conceitual comparece o Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (IPEA, 2007, p.8):

é fundamental a participação social, política e cultural dos grupos tradicionalmente considerados como objeto do desenvolvimento que devem tornar-se sujeito deste processo. Podemos afirmar, então, que a democracia também é um direito fundamental.

Silva e Brandão (2003), por exemplo, trabalham com um esquema de perguntas instigadoras que podem servir para aplicação da modalidade de avaliação participativa. Estes autores investigaram aspectos pertinentes a perguntas avaliativas.

as perguntas são como instrumentos mágicos, são varinhas de condão que destrancam os segredos das situações sociais. Quanto maior a pergunta, mais ela revelará, e mais apurada tornará a nossa leitura. A pergunta tem raízes na curiosidade e é elemento que pode criar e dinamizar espaços pedagógicos. A partir destas premissas inserem a avaliação como um elemento mediador entre o sujeito (ou os coletivos educadores) e a compreensão profunda e crítica de sua ação no mundo (projeto, programa ou prática)... Avaliar é um ato de mediação dos processos de aprendizagem, portanto é um ato educativo [...]. (SILVA E BRANDÃO, 2003, p.12).

Dentre as limitações da abordagem participativa está conservar-se periférica, ou superficial, ou politizar o processo e a ação, ou mesmo banalizar os resultados da avaliação.

### **1.1.6 Avaliação centrada nos objetivos**

Em meio às modalidades avaliativas, surge uma que se diferencia da idéia comum de que o avaliador deva ser imparcial em relação ao que está sendo avaliado. Essa abordagem, conhecida como centrada em objetivos, tem dominado a teoria e o desenvolvimento da avaliação, desde a década de 1930, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países. Esta abordagem também é apresentada como

sendo de procedimento fácil de compreender. Entre as vantagens desta abordagem estão a simplicidade, a facilidade de compreensão e implantação e produção de informações relevantes para sua missão do programa.

Para os programas sociais existe a exigência de os objetivos conterem níveis desejados de êxito, e os critérios para julgar esse êxito do programa. Esta abordagem, também classificada como utilitarista (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). favorece que os responsáveis pelos programas reflitam sobre suas intenções e esclareçam generalidades antes ambíguas sobre os resultados desejados.

As críticas sobre esta abordagem caracterizam-se por:

[...] não ter componentes avaliatórios reais e nem padrões para julgar a importância de discrepâncias observadas entre os objetivos e os níveis de desempenho; Desprezo pelo valor dos objetivos entre si; ignorar as alternativas importantes que devem ser consideradas no planejamento de um programa; negligenciar transações que ocorrem no interior do programa ou atividade que está sendo avaliado, bem como o contexto em que a avaliação é feita e desta forma, promove uma abordagem linear e inflexível da avaliação. A mais contundente é de que a avaliação centrada em objetivos pode resultar numa visão míope que tende a limitar sua efetividade e seu potencial [...] (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p.143).

Os criadores desta abordagem, citados no quadro resumo (9), convergem no entendimento de que os objetivos postos no papel nem sempre coincidem com aqueles que estão na vanguarda dos membros da equipe do programa. Por esse motivo, suas atividades podem conflitar com os objetivos apresentados publicamente ou se desviar deles, por razões convincentes. Os profissionais não se tornam reféns de objetivos declarados se acreditarem que cursos de ação ou objetivos alternativos são desejáveis.

Quadro 9 - Resumo abordagem centrada nos objetivos

FOCO NOS OBJETIVOS	
Proponentes	Tyler, Provus, Metfessel e Michael, Hammond, Popham, Taba, Bloom, Talmage
Finalidade	Determinar o grau em que os objetivos foram alcançados
Características	Definir objetivos mensuráveis; para coletar dados; procurar discrepâncias objetos e desempenho.
Usos e Contribuições	Desenvolvimento de programas; supervisão de resultados estimativa das necessidades. Mensuração do desempenho antes e depois; esclarecimentos dos objetivos; uso de testes de objetivos e mensurações tecnicamente sólidos
Crítérios	Mensurabilidade dos objetivos; mensuração da confiabilidade e da validade.
Vantagens e limitações	Fácil de usar; foco nos resultados; grande aceitabilidade; ênfase exagerada nos resultados

Fonte: Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004)

Entre os problemas mais genéricos deste tipo abordagem destaca-se o fato de os diretores de programas não articularem objetivos para seus programas passíveis de interpretação, visto que estas modalidades centradas em objetivos se concentram na especificação de metas e objetivos e na determinação da medida em que foram atingidos.

A intenção deste trabalho é, a partir de sua proposição, enxergar as possibilidades e perspectivas, ressaltando o pluralismo de valores, do reconhecimento da diversidade de autores implicados em uma avaliação, a necessidade da negociação; em suma, o campo fértil para as práticas avaliativas manifestarem todas as suas possibilidades. Entendendo-as como um processo limitado no tempo, no espaço e nos objetivos das propostas, portanto dinâmica, sistemática e contínua, realizada por meio do monitoramento e acompanhamento de indicadores. O processo de monitoramento exige a construção de medidas indicadas por meio da construção de indicadores que possibilitarão o acompanhamento quantitativo, em sua grande maioria do programa ou projetos social, apesar dos esforços comumente empregados para construção e monitoração de indicadores qualitativos.

Cabe, entretanto, localizar as abordagens avaliativas por meio do desenvolvimento de políticas, de corte social e suas contribuições, sobretudo no campo da avaliação de programas e projetos sociais.

### **1.1.7 A avaliação e o monitoramento**

Arretche (1998, p.34) destaca que o "monitoramento identifica-se com o acompanhamento e com a avaliação sistemática e contínua, tanto das atividades, insumos, recursos, como dos defeitos e impactos das ações desenvolvidas". No entanto, deve fazer parte integrante da gestão, construído por dentro do projeto e ocorre durante a sua execução, permitindo ajuste nos objetivos e ações. Para a autora, as contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais aparecem nos anos 20 e 30, mas o desenvolvimento da área, ganhou caráter científico em meados dos anos 60, no bojo das tentativas de organização de sistemas mais

abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Para Jannuzzi (2004), todo o esforço conceitual e metodológico para desenvolvimento de instrumentos de mensuração, reforçou a necessidade, sobre o que e como registrar, isto é, a base de um sistema definido previamente e de acordo com os objetivos do programa e dos gestores. Essa base de dados e o pleno funcionamento do sistema permitem elaborar sínteses e relatórios analíticos de monitoramento e oferecer informações para futuras avaliações.

Ao pensar em indicadores para projetos e programas sociais, depara-se com dificuldades adicionais para defini-los e interpretá-los adequadamente. "A diversidade de ações sociais, bem como os diferentes cenários e conjunturas onde ocorrem, torna inconveniente, quando não injusta para com as diferenças sociais, a definição de um conjunto de indicadores-padrões." (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p.36).

Januzzi entende ainda que um bom sistema de indicadores deve: ter mais indicadores nos níveis de atividades e resultados e menos no nível de objetivo geral; conter um número de indicadores adequado para o projeto, trazendo informações importantes, porém não em excesso, de modo a facilitar a operacionalização da avaliação; fazer com que o processo de definição de indicadores seja o mais participativo possível, envolvendo todos os principais atores do projeto.

O processo de avaliação, segundo Armani (2006, p.19-22), exige uma base de planejamento consistente, capaz de estabelecer alguns aspectos:

relações causais entre atividades e produtos; produtos e resultados que permitam atingir as metas visadas; resultados que causem efeitos mais ou menos precisos e respondam pelo alcance de um objetivo específico; e efeitos que produzam o impacto pretendido pelo propósito ou missão do programa, de tal sorte que se busque fazer com que as atividades de fato contribuam para o alcance desse mesmo propósito.

Portanto, há uma convergência entre autores como Januzzi (2004) e Armani (2006) de que a construção de indicadores claros e objetivos busca promover as mediações recorrentes com os atores ao longo de todo o projeto, com prática constante de monitoramento como uma atividade sistemática e contínua, que abrange todo o período de execução do programa.

A necessidade de melhorar os sistemas de avaliação de resultados da ação administrativa tem procedência distintas. Segundo Faria (2005, p.8), deriva da influência de fatores como:

(1) crises fiscais (fazer mais com menos). (2) A crise de legitimidade do aparelho público que se acentuou na esfera social, em que aumentos de despesas não foram acompanhados por melhorias nos problemas que as políticas destinadas a resolver. (3) influência na experiência dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>6,7</sup>, com as suas realizações no conjunto da avaliação da gestão pública.

Para Cohen e Franco (2004, p.35), essa necessidade teve origem em interesses que envolveram diversos fatores:

*El interés ha estado tradicionalmente centrado en controlar los insumos, que recibe la Administración pública y garantizar la observación de normas y procedimientos. Medir los costos y el impacto resultante de la prestación de los servicios públicos, no ha sido, hasta hace poco una preocupación de la gestión pública.*

O amadurecimento e alcance dos processos de avaliação de programas e projetos sociais perpassam as diretrizes gerenciais, cuja solidez dos processos pode reforçar as políticas sociais, sobretudo motivadas pelos processos de descentralização e conseqüente maior autonomia do município.

Entretanto, os autores discutem sobre três desafios para o florescimento de novas modalidades avaliativas: em primeiro lugar, a necessidade de uma política social flexível que, conforme Draibe (1997, p.23), vai além da questão dos indicadores, e passa por um "conjunto amplo e variado de a estratégias de caráter global que distorça o padrão de desenvolvimento que considera a Política Social como questão marginal, desvinculada das questões macroeconômicas, numa perspectiva

---

<sup>6</sup> <http://www.cgu.gov.br/ocde/sobre/index.asp>.

<sup>7</sup> A Organização (OCDE) foi criada depois da Segunda Guerra Mundial com o nome de Organização para a Cooperação Econômica Européia e tinha o propósito de coordenar o Plano Marshall. Em 1961, converteu-se no que hoje conhecemos como a OCDE, com atuação transatlântica e depois mundial. Atualmente a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado.

compensatória e assistencialista". Portanto, a essência da diferenciação entre pesquisa avaliativa e avaliação está na finalidade de cada uma delas.

Em meados da década de 1980, com o aprimoramento das novas experiências de formulação e implementação de políticas públicas, com foco no planejamento local, e planejamento participativo, a pertinência instrumental dos indicadores sociais acabou sendo restabelecida. Assim deu-se origem aos sistemas de indicadores sociais, isto é, a conjunto de indicadores sociais referidos a uma temática social específica, para análise e acompanhamento de políticas ou da mudança social. Um exemplo de uso de monitoramento de indicadores sociais envolveu o instituto de estudos especiais da PUCSP, que criou um sistema de monitamento das famílias atendidas no programa Fortalecendo Famílias (PFF), cujo resultado foi a construção de uma metodologia de trabalho com famílias em situação de vulnerabilidade social. O monitoramento dos indicadores passou pelas fases descritas na figura 1.

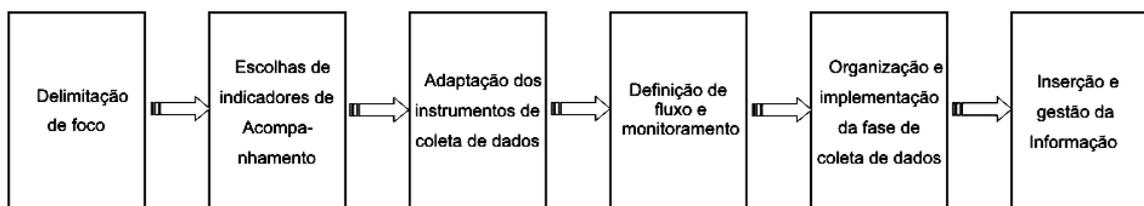


Figura 1 - Fases do processo de monitoramento  
 Fonte: IEE/PUC-SP (2003)

A figura exemplifica que o monitoramento de um programa ou projeto social prevê planejamento, conforme já explicitado por Armani (2006). Salieta-se que mensurar e monitorar, portanto, subtende que os avaliadores tenham prévio conhecimento do Programa, dos agentes envolvidos e do público-alvo. Conforme a figura 1, a delimitação do foco avaliativo exige dos envolvidos no processo de avaliação o entendimento de que as razões de avaliar cumpre etapas, dentre elas a coleta destes dados, a definição de pesquisas e fontes primárias e secundárias, bem como entrevistas estruturadas. Esses dados, sistematizados e analisados, estabelecem a informação necessária para conhecimento do programa ou projetos social (MARINO, 2003).

Arretche (1998, p.35) consideram o monitoramento como:

parte integrante da gestão, construído por dentro do projeto, permitindo ajustes nos objetivos e ações até seu término, aponta como fundamental construir um sistema de monitoramento que possa capturar as informações necessárias e definidas como prioritárias para acompanhar o Programa e, posteriormente, criar os insumos precisos para a avaliação.

Baptista (2000) alerta que a avaliação pode ser o momento de maior conteúdo dialético do planejamento. Para tanto, será necessário abandonar o enfoque fragmentário e pensar a partir de premissas metodológicas da dialética que ponham ênfase na totalidade, no caráter histórico dos processos sociais e no objetivo transformador e não meramente modernizador desta proposta.

A autora discute que os elementos fundamentais de dialética da avaliação, no processo de planejamento engloba:

[...] A dimensão do enfrentamento da reificação: a ação planejada, objeto do planejamento ocorre no cotidiano, diante das questões imediatas, e o que vai determinar o desempenho é o controle que o planejador e o executor do planejamento tenha sobre as variáveis da objetividade posta pela sociedade (BAPTISTA, 2000, p.114).

A autora afirma ainda que, considerando que a avaliação, se insere no processo do planejamento, deve corresponder ao momento das decisões, sobre os procedimentos de implementação, de implantação, e do desempenho, a partir de critérios determinados, visando à formulação de juízos, para que se efetive, é importante que confronte informações obtidas antes e depois das operações do projeto.

No planejamento de questões da área social, os problemas para a montagem de sistemas de avaliação encontram-se principalmente na precariedade dos processos científicos e metodológicos de mensuração de dados sociais, principalmente os natureza qualitativa (BARREIRA, 2002).

Em outros termos, o exercício da avaliação busca assegurar uma permanente adequação do planejado e do executado, a intencionalidade do planejamento, considerando a dinâmica das variações e desafios permanentes postos na situação enfrentada. É na medida em que permitem detectar desvios, erros, bloqueios, os quais se interpõem a uma resposta significativa, que a avaliação desvela caminhos

que se abrem para a superação não apenas da ação, mas também do seu planejamento, conforme exemplos no quadro 10.

Quadro 10 - Modalidades e focos da atividade avaliativa

AVALIAÇÃO PARA O PROCESSO DECISÓRIO	PROPÓSITO	AVALIAÇÃO PARA APRENDIZADO ORGANIZACIONAL	PROPÓSITO
Ações corretivas no funcionamento do programa	Descobrir durante o funcionamento do programa se mudanças precisam ser realizadas.	Ter registro da história do programa.	Ter o registro histórico ou documental de um programa.
Continuidade ou fim do programa	Descobrir em que medida um programa está atingindo os seus objetivos pretendidos.	Gerar <i>feedback</i> para implementadores do programa.	Gerar <i>feedback</i> para aqueles que colocam o programa em funcionamento permitindo elementos para a reflexão sobre a prática.
Teste de novas idéias	Descobrir o sucesso de um novo programa ou componente do programa.	Dar ênfase aos objetivos do programa.	Reforçar os objetivos a serem alcançados pelo programa para os que operam o programa.
Escolha da melhor alternativa disponível	Descobrir qual a melhor opção a seguir dentre alternativas disponíveis.	<i>Accountability</i> e controle social sobre os programas.	Gerar relatórios de informação sobre o funcionamento do programa para usos públicos de controle social.
Financiamento do programa	Decidir se o programa deve continuar a ser financiado.	Entender modos de intervenção social.	Adquirir conhecimento básico sobre os tipos de atividades que buscam mudar as condições sociais e o comportamento humano.

Fonte: Weiss (1998)

Finalmente, planejamento, monitoramento e avaliação exigem entrelaçamento de idéias, dada a heterogeneidade dos problemas, programas, atores envolvidos. Os níveis de hierarquização, especialização dos técnicos e das equipes, controle sobre a execução, tolerância com o erro e o fracasso devem variar dentro de uma mesma estrutura de acordo com as características dos programas ou projetos a serem avaliados.

Costa e Castanhar (2003, p.8) esclarecem que "a avaliação é parte constitutiva do processo da política pública". Ou seja, ele não é unicamente formulação e implementação de ações. Para os autores, a avaliação integra-se a esse processo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública. Ressaltam que, na aparência, a formulação e a implementação de políticas ou programas são vistas como fases distintas, diagnóstico de problemas e propostas para sua solução, e como execução de passos previamente definidos e organizados, mas em realidade elas não se distinguem tão facilmente.

## 2 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS

Este capítulo busca a classificação e categorização de programas e projetos. Para tanto, recorre-se ao delineamento de aspectos relevantes sobre os desafios conceituais referentes às políticas públicas, dando ênfase às políticas de corte social dada a sua importância para o desempenho de programas e projetos sociais. O que se busca é obter subsídios teóricos para proceder à análise proposta neste estudo.

Estudos apontam que as contribuições referente à organização gerencial no âmbito das organizações públicas podem ser definidas por tipos de programas. Al-Harja e Helgason (2000) propõem quatro tipos específicos.

Os considerados programas finalísticos oferecem bens e serviços diretamente à sociedade; o programa de serviço ao Estado oferece bens e serviços ofertados diretamente ao Estado por instituições criadas para esse fim; os programas de gestão de políticas públicas prevêem a formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas; e o programa de apoio administrativo oferece ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colabore para a consecução dos programas finalísticos e outros, não têm suas despesas passíveis no momento de apropriação àqueles programas.

Os programas e projetos sociais podem também ser classificados a partir dos objetivos dos programas e projetos, exemplo: Projetos emergenciais quando envolvem situações de risco; Projetos redistributivos envolvem a distribuição indireta de bens e recursos socioeconômicos; Projetos para construção de autonomia, cujo foco é a superação das situações de subalternidade/estigmatização; e finalmente os Projetos de apoio ao desenvolvimento social, que almejam dinamizar atividades econômicas e da rede socioeconômica produtiva (KAUCHAKJE, 2007a, p.107).

A avaliação de programas pode ser caracterizada por diferentes determinações, conforme Harty (1988, p.19). "[...] As questões-chave na avaliação de programas são a tentativa de determinar os efeitos do programa ao longo de um dado período de tempo, bem como a extensão em que tais resultados foram de fato derivados do programa em questão".

Estas questões podem envolver situações de disputas particulares, bem como rigidez no processo de mensuração devido aos diversos interesses que envolvem

um programa e projeto social (FARIA, 2005). No entanto, embora estas questões sejam presentes, a avaliação deve ultrapassar as questões particulares e orientar-se, segundo Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p.5):

[...] a análise sistemática de um programa, ou de parte dele, visando, primeiramente, assistir os gerentes e outros agentes de decisão na determinação da propriedade, eficiência e eficácia de um programa e, em segunda instância, determinar casos que justifiquem a necessidade de novos programas ou a extensão de um programa existente.

De acordo com Vargas (2005, p.14). "[...] o gerenciamento de projeto é um processo que deve possuir fases bem definidas, pois através do conjunto das ações realizadas para atingir os resultados esperados".

A formulação e o gerenciamento do programa ou projeto social ocorrem por meio de ações sociais identificadas por Armani (2006, p.18) em três níveis de atuação:

- a) o nível dos grandes objetivos e eixos estratégicos de ação caracterizado pela política;
- b) um nível intermediário em que as políticas são traduzidas em linhas mestras de ações temáticas e/ou setoriais caracterizados pelos programas;
- c) e o nível das ações concretas, delimitadas no tempo, no espaço e pelos recursos existentes, que possam realizar os programas e as políticas, ou seja, os projetos (ARMANI, 2006, p.18).

Neste contexto de programa, entendem-se atividades que são oferecidas em bases contínuas. Já no contexto de projeto, percebem-se as atividades que são oferecidas por um período determinado de tempo.

Essas atividades necessitam de acompanhamento e supervisão; a maneira como isto ocorre determina como a avaliação do programa ou projeto incorpora elementos de acompanhamento. Segundo Januzzi (2004), a necessidade de medir/mensurar resultados vem apresentando uma demanda crescente no Brasil, no contexto da descentralização administrativa envolvendo os municípios.

## 2.1 POLITICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas no contexto do entrelaçamento da arena política, sua natureza pública e social que se expressa concretamente por meio das contradições e dos antagonismos das classes sociais, para Rico (1998), ganha significado importante quando propicia fatores como: transparência das ações públicas, democratização do Estado e a sociedade civil; conhecimento sobre a ação do estado. Frey (2000), entende este processo o processo de análise das políticas a partir de três dimensões: 1 - POLITY referindo-se às instituições políticas; 2 - POLITICS para os processos políticos; 3 - POLICY para os conteúdos da política.

Na realidade política, essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente, sobretudo se analisadas sob o ponto de vista das políticas setoriais. Ele aponta que há algumas diferenciações quanto ao caráter das políticas de corte social. As políticas de caráter redistributivo visam à implementação de reformas para reduzir gastos sociais e investimentos públicos que, por sua natureza, implicam custos político eleitorais significativos. As políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos.

Já as políticas regulatórias se organizam por meio de ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas, uma vez que os custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrado entre os grupos e setores da sociedade.

Enfim, as políticas constitutivas ou políticas estruturadoras determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos. Isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY, 2000, p.224-227).

Conforme explicitado por Carvalho (1988, p.18):

Integrar a avaliação ao processo das políticas públicas não significa, contudo, que ela deva ser promovida pelas agências responsáveis por sua implantação. Ao contrário, a posição que a avaliação ocupa no processo das políticas públicas é externa aos agentes gestores e executores e singular em face de seus propósitos.

Destaca-se também que a complexidade dos mecanismos do "estado avaliador"<sup>8</sup> estabeleceu-se continuidades ou descontinuidades administrativas que interferem no desenvolvimento social. Segundo dados do (PNUD, 2000), o Brasil está entre os doze maiores economias mundial, mas ocupa um triste 73º lugar no desenvolvimento humano. Dessa forma, de acordo com Marino (2003), a avaliação incorporada efetivamente nos ciclo de vida dos programas e projetos sociais pode se tornar uma ferramenta eficaz rumo ao desenvolvimento social.

Segundo relatório CEPAL (2000, p.14),

entre os problemas comuns enfrentados pelos governos, em relação à avaliação de programas e projetos está a ausência de um método eficaz para avaliar o desempenho de sua gestão e, portanto, determinar o sucesso ou o insucesso das suas intervenções. As razões para isso são variadas. Dado a natureza de algumas atividades governamentais que impedem a utilização de indicadores diretos, ou mesmo a falta de interesse de políticos e funcionários do governo para discutir a sua gestão, ocorre também a falta de equipamentos técnicos para levar os processos avaliativos a diante.

De acordo com Cohen e Franco (2004), o interesse pela avaliação de programas e projetos, portanto, tem sido centrado no controle de entradas da administração pública e na garantia da observação das regras e dos procedimentos, de acordo com os custos e os impactos resultantes da prestação de serviços públicos. Dessa forma, a avaliação social ganhou perspectivas consideráveis com o processo de modificação política, demandada pela crescente necessidade de controle das ações realizadas; perspectivas estas articuladas desde 1999 a partir da lógica de Planos Plurianuais (PPA) Nesse período, passou-se a construir instrumentos de monitoramento e avaliação de investimentos e ações, por meio do desenho e implementação das lógicas avaliatórias.

---

<sup>8</sup> A expressão "Estado Avaliador" significa que o mercado começa importar para domínio público modelos de gestão privados com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos. (Walford, 1990, apud Dias Sobrinho (2000)).

## 2.2 POLÍTICAS DE CORTE SOCIAL

No o Brasil, a escolha da política social a ser posta em ação encontra-se polarizada entre dois estilos, a focalizada e a universal. Bonetti (2006, p.34) argumenta que "a decisão sobre o estilo de política social, se focalizada ou universal, revela-se pouco clara na ausência de uma decisão prévia sobre princípios de justiça social que se quer implementar". Isso contribuiu, por exemplo, para que se associe automaticamente a universalização com a garantia de direitos sociais e a focalização com ações mais definidas. Ao contrário de caminhar na direção da consolidação de direito, a modalidade que irá conformar as políticas sociais brasileiras primordialmente o caráter social. Com isso, o desenho das políticas sociais brasileiras deixa longe os critérios de uniformização, universalização e unificação em que se pautam ou deveria pautar nas propostas do Welfare State. Em contraposição à universalização utilizarão, sim, mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais (ARRETCHE, 2000).

A mesma autora esclarece que, para as famílias em vulnerabilidade social, as políticas sociais se constituem um espaço que possibilita o acesso a benefícios e serviços que de outra forma lhes são negados; espaço este de lutas, confronto e expansão de direitos.

Assim, o fato de as políticas universais economizarem vários recursos na alocação do gasto social leva a uma maior preocupação quanto aos aspectos da eficiência social dos gastos sociais. Essa preocupação, portanto, está além da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de políticas, programas e projetos sociais, está relacionada ao que Boneti classifica como o ponto de estrangulamento das políticas. "O ponto de estrangulamento das políticas, sobretudo econômicas e sociais, não é a formulação destas políticas, mas na sua implementação, ou seja, capacidade de fazer valer as decisões, e não a capacidade decisória." (BONETI, 2006, p.62).

O estudo apresentado por Silva (2001, p.17), entre outros, dá conta de que a avaliação das políticas ressalta:

o caráter político do processo decisório na adoção de uma política e os valores e critérios políticos nela identificáveis [...] ainda que, a análise de uma dada política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre os programas.

Para Arretche (2000), a fase mais complexa do processo envolve unidade administrativa, recursos humanos, financeiros. Nesse sentido, a autora deixa claro que esta concepção não a diferencia das demais políticas sociais, no entanto, termina por identificar as políticas públicas de corte social como políticas de assistência pública.

Sposati et al. (2007) contribuem com essas afirmativas, nesse contexto, surgem situações que permeiam o impacto e a necessidade de ajustes e da formação de políticas sociais mais abrangentes ou universais que podem ser consideradas como políticas de igualdades e ampliação dos direitos sociais, sendo fortalecida a justiça mais distributiva. Esping-Andersen (1990; 2002, p.14) chamou este processo de "desmercantilização"; processo este no qual os cidadãos teriam suas necessidades supridas, por meio de um conjunto crescente de bens e serviços, e atendidas fora do mercado.

[...] reforçando que as políticas sociais, se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais. As políticas sociais estão entranhadas nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (SPOSATI et al., 2007, p.410).

No entanto, entre os desafios comuns enfrentados pelos governos, destaca-se a ausência de um método eficaz para avaliar o desempenho de sua gestão e determinar o sucesso ou o insucesso das suas intervenções, por diversas razões que perpassam a natureza de algumas atividades governamentais que impedem a utilização de indicadores diretos.

Para Faria (2005), a discussão sobre esses desafios envolve os processos de modernização administrativa e indica que no campo social os estudos avaliativos retrocedem para responder à questões mais específicas, as quais revelam os alvos imediatos a serem alcançados pelo estudo. Os sistemas são projetados para controlar processos, produtos, efeitos e impactos dos programas e procurar a ligação entre a afixação dos recursos e do desempenho das instituições que dão forma à administração pública. Com isso, as políticas sociais se prestam a reduzir conflitos e se constituem em um espaço para, de um lado, conter conflitos e, de outro, responder a situações de agravamento da questão social.

Mesmo as análises do capitalismo avançado, como a de Gough, afirmam que os programas sociais não chegam a se constituir em mecanismos redistributivos alteradores das desigualdades sociais. Para alguns analistas, a redistribuição nem chega a se colocar como objetivo. Os programas sociais são as formas pelas quais o Estado amplia a sua responsabilidade em face do custo de reprodução das condições de vida dos trabalhadores constituindo-se, ao mesmo tempo, em formas de controle social e de diminuição do grau de explosivos da luta de classes (GOUGH, 1975).

Nesse sentido, Gough (1975, p.32) defende que

As políticas sociais devem garantir, no mínimo, "a ilusão do atendimento", ainda que o real seja as "filas de excluídos". A construção do "sonho" faz parte da estratégia de coesão social mesmo que na prática essa política a introduzir ou manter diferenciações entre segmentos da classe subalternizada.

Nessa perspectiva, entende-se que no campo das políticas sociais, por uma série de condições histórico político e sociais, se caracteriza a lógica da compreensão do asseguramento da cidadania composta de direitos protegidos juridicamente e das respostas estratégicas de garantia destes direitos.

Finalmente para Arretche (2000, p.62), "as políticas sociais não são simples produtos unidirecionais e autônomos da burocracia das instituições governamentais". A autora discute que o imediato caráter racionalizador das ações dos órgão governamentais, expresso nos planos do programas, produzem contrário nos profissionais, que, ao se deterem na leitura e produção de procedimentos e ideários desses planos de ação de seus programas, não tem presente a compreensão destas práticas como políticas sociais e seu significado para as famílias em vulnerabilidade social.

As políticas sociais da Saúde, Educação, Assistência Social, Vigilância Alimentar, Esporte e Lazer e Cultura, que compõem o eixo do desenvolvimento social, tem portanto uma importância singular no município, por serem influenciadas pelas políticas macroeconômicas e microeconômicas, tanto federais como estaduais, e por ações das prefeituras da região metropolitana, em menor escala e por fazerem parte do conjunto de obrigações municipais, Lei n.º 11.266 /2004, previsto no artigo 28, que será explicitado no capítulo sobre as políticas municipais.

### 3 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Este capítulo apresenta o desenho da política de desenvolvimento social no município pesquisado, e uma vez apresentada a política foco deste estudo, o capítulo passa a focar a organização das seis áreas da política de desenvolvimento social, com vistas a acompanhar esta política em cada uma das áreas estudadas, dando ênfase ao sistema de gerenciamento dos programas e projetos municipais

As questões relacionadas à implicação de fatores como planejamento, descentralização, intersetorialidade e autonomia municipal, são entendidos como requisito para o desenvolvimento social que pode ser impresso nos resultados das avaliações de seus programas e projetos.

Para Armani (2006), quando se trata do planejamento municipal, é preciso que os indicadores expressem a capacidade de o município oferecer qualidade de vida a seus moradores, o poder público deve promover a identificação de prioridades setoriais, para que suas políticas, programas e projetos sociais resultem em melhoria da qualidade de vida que a cidade oferece aos seus moradores.

Para mensurar a qualidade de vida urbana em toda sua extensão conceitual, e conforme citado anteriormente, torna-se necessário construir um sistema de indicadores, e não somente indicadores isolados, que possa dimensionar também o acesso social, conhecidos como aqueles considerados essenciais à satisfação das necessidades básicas. No que se refere à questão do desenvolvimento social, as justificativas por parte de autores como Sen (2001), entre outros, demonstram que os aspectos relacionados ao planejamento e à avaliação de programas e projetos sociais compõem em justa medida o sumário dos direitos sociais. Para Arretche (2000, p.62), "a concepção de desenvolvimento social em que os objetivos a serem atingidos não constituam, uma *simples consequência da política econômica*, mas tenham sua validade justificada por variáveis de ordem sócio-humana".

A concepção de desenvolvimento social, segundo a autora, ultrapassa o modelo de promoção social, e a ênfase dos programas assistenciais supera a provisão de necessidade, adotando um sistema amplo, em que o Estado, pela própria historicização das necessidades sociais, passa a assumir novos encargos perante a sociedade, propiciando o desenvolvimento social concreto. Torna-se, cada vez mais,

um agente produtor e organizador da integração e complementaridade nos programas, projetos e ações.

No mesmo sentido, Sen (2000, p.31) declara "o desenvolvimento só é entendido como o processo de ampliação da capacidade de realizar atividades livremente escolhidas e valorizadas, apesar de estar automaticamente relacionada ao crescimento econômico".

Nesses termos, a forma de resolver a complexidade das áreas que envolvem o desenvolvimento social se limita a uma proposição da integração das ações dos diferentes órgãos.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento adotada pela Resolução n.º 41/128/1986, da Assembléia Geral das Nações Unidas, proclama o seguinte sobre o Direito ao Desenvolvimento:

Artigo 1.º § 1.º O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. § 2.º O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito.

No que tange à Política Urbana Nacional associada a itens de Democracia Participativa, referenciada nos planos diretores das cidades, apresenta a responsabilidade e atribuições da esfera municipal quanto ao Desenvolvimento Social:

Art. 28. A política municipal de desenvolvimento social tem como objetivo geral a promoção social e econômica, de forma a gerar melhoria na qualidade de vida da população, preservando e incentivando as potencialidades Regionais e locais, Através da articulação das políticas públicas em suas várias dimensões.

Art. 29. São diretrizes gerais da política de desenvolvimento social:

IV - excelência em serviços públicos de assistência e promoção social, através de práticas inovadoras;

V - integração e complementaridade nos programas, projetos e ações entre os diversos órgãos de governo e a sociedade civil;

VII - instituir o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, de maneira integrada e complementar ao Plano Municipal de Desenvolvimento e demais planos setoriais.

A trajetória do Desenvolvimento Social foi sendo integrada por diferentes órgãos:

- 1995 – Cúpula do Desenvolvimento Social (Copenhague) os chefes de Estado e governos reconheceram a importância do desenvolvimento

social e do bem-estar da comunidade e a necessidade de combater os profundos (ALVES, 1997).

- 1996 – 2.a Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II (Istambul, Turquia) – princípios de equidade, sustentabilidade, solidariedade, cidadania e governança para reverter a deterioração dos assentamentos humanos. Integra a participação e a informação, decodificando as questões da cidade a um maior número de moradores.

Conforme Resolução da ONU n.º 41/128/1996

Artigo 8.º § 1º. Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais. § 2.º Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.

Na atualidade ocorreu uma tendência crescente em transferir aos Estados e Municípios o gerenciamento de programas nacionais. Este processo de descentralização exige variedade e inovação de programas, obrigando à adequação do uso da avaliação formativa que se fundamenta nos processos de aprendizagem, em seus aspectos cognitivos, afetivos e relacionais, que aplicam em diversos contextos, e a avaliação somativa para que seja determinada a efetividade final do programa. Uma perspectiva de trabalho intersetorial implica mais do que aplicar ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente

No que tange à avaliação de programas e projetos sociais nesse contexto, Inojosa (1999, p.35) declara:

A avaliação dos planos e projetos governamentais mal acompanha os resultados efetivos, ou seja, o que aconteceu com as famílias e com as pessoas. Acompanha apenas itens de produção processos e itens de estrutura, o que foi produzido e o que foi entregue. O aspecto referenda ao projeto político para as políticas públicas. Cujo desenho piramidal e fatiado das corporações, dos grupos de interesse e do loteamento político atende confortavelmente às políticas chamadas assistencialistas.

Conforme o autor, nesse desenho englobam-se todas as políticas assistencialistas. Contudo, a maneira de pensar entre as políticas não se encaixam.

Relata ainda que "o intersetorial, contradiz a natureza do assistencialismo, que tem caráter de compensação e de provimento de itens". Por exemplo: quando está faltando algo, busca-se sanar esse problema específico. Para o autor, faz-se necessário atentar para a transformação da sociedade e promover o desenvolvimento social que significa a repartição mais equânime das riquezas.

Faria (2005) informa que o Contexto Institucional e Organizacional em que são gestadas as políticas públicas brasileiras considera a divisão territorial em 27 estados e 5.564 municípios, numa área de 8.514.215,3 quilômetros quadrados e uma população de aproximadamente 180 milhões de pessoas, das quais cerca de 44 milhões são pobres e 18 milhões, extremamente pobres. Dados do autor dão conta de que em 2004 a pobreza caiu cerca de 8% e o índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, que em 2002 era 0,573, diminuiu para 0,559. Em 2005, os recursos investidos pelos Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social chegaram a cerca de R\$ 76 bilhões, o equivalente a 3,9% do PIB. Desse total, os gastos com a Saúde representaram 1,9%, com Educação, um pouco mais de 1% e com Desenvolvimento Social 0,9% do PIB. Resume-se outra concepção, para ilustrar que o caminho para o desenvolvimento social, está entrelaçado com as escolhas políticas:

nos caminhos para o desenvolvimento social, está relacionada à questão governamental, a noção de que a escolha política se encontra diretamente relacionada à idéia de escolha governamental, e a noção de governo se ampara em uma visão institucional e diretamente relacionada ao fundamento estatal. Ou seja, os programas sociais são desenhados, conforme cartilha de quem governa (DINIZ, 1989, p.41).

A avaliação, quando considerada desde o desenho do programa, pode oferecer aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e a efetividade dos recursos aplicados em programas sociais. Segundo Costa e Castanhar (2003), esta ferramenta consiste num processo de construção permanente em que a preocupação está centrada no aperfeiçoamento contínuo de modelos de análise, técnicas e instrumentos cujo objetivo final visa ao aprimoramento das políticas sociais em seus propósitos de decidir sobre os desdobramentos dos conflitos gerados pela questão social.

## 4 AVALIAÇÃO SOCIAL DE PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS EM CURITIBA

Para ressaltar o problema da pesquisa e estudar como são avaliados os programas e projetos sociais no município de Curitiba, no período eleito, este capítulo foi elaborado para explicitar a concepção dos gestores respondentes de questionários e apresentar elementos sobre avaliação em documentos oficiais sobre a temática.

Os resultados apresentados a seguir são pautados pelo entendimento de que a avaliação social expõe como as ações governamentais estão sendo implementadas, também permitem oferecer instrumentos para a busca de solução de problemas de segmentos sociais envolvidos.

Se o objetivo fundamental da ciência é chegar à veracidade dos fatos por meio de um método que permita atingir determinado conhecimento, pode-se considerar o método como "o caminho para se chegar a determinado fim". No caso do método científico, ele seria "o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento" (GIL, 2002, p.27).

### 4.1 DESENVOLVIMENTO SOCIAL NAS CIDADES

O processo de descentralização citado anteriormente está relacionado à distribuição das "funções administrativas entre os níveis de governo". Nesse sentido, independente da autonomia política e fiscal de um município, conhecido por federalismo municipal. Para Arretche (2002, p.29), com a distribuição de funções e transferências de recursos, por diversos mecanismos, possibilita que os municípios desempenhem funções de gestão de uma determinada política. O município, pelo que se deduz das assertivas de Matias e Campello (2000, p.8), pode ser caracterizado como:

[...] unidade territorial e política componente da ordem federativa, ou seja, União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, que possui autonomia administrativa, política e financeira, porém, respeitando mutuamente as respectivas esferas de atuação e competência (Estado e União).

Para as prefeituras coube a adaptação às novas legislações e enfrentar os desafios que envolvem sua reestruturação, reorganização, flexibilização, adaptação e modificação de forma política, social. Exigiu-se dos gestores a adequação de seus modelos públicos de gestão, com efetivos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os gestores municipais tratem das mudanças contempladas pela sociedade globalizada. Tais instrumentos incluem a avaliação de seus programas e projetos sociais.

Nogueira (1997) considera que, após a Constituição de 1988, passa-se a associar o processo de descentralização à municipalização, o que ocorre com a ajuda de uma ampliação de recursos destinados às esferas estaduais e municipais, pelas transferências para os fundos de participação.

O município escolhido para pesquisa é Curitiba capital do Estado do Paraná. De acordo com estimativas de 2007, Curitiba possui aproximadamente 1.825.009 habitantes, sendo a maior cidade do Sul do país. Prevê-se que em 2020 essa população passe a ser de 2.372.287 habitantes divididos em seus 75 bairros. O município possui 436 km<sup>2</sup> e apresenta uma densidade demográfica de 4.107 habitantes por km<sup>2</sup> (COMEC, 2002). A maior densidade populacional verifica-se na região sul da cidade, sendo o bairro CIC o mais populoso, com 174.383 habitantes em 2005. O bairro mais denso da cidade é o Água Verde, com 10.476 habitantes por km<sup>2</sup>. Em março de 2001, uma pesquisa patrocinada pela Organização das Nações Unidas (ONU) apontou a cidade como a melhor capital do Brasil, pelo Índice de Condições de Vida e Curitiba é considerada referência mundial nas áreas de transporte, urbanização e meio ambiente para as demais cidades brasileiras (CURITIBA, 2007).

O município de Curitiba, como as grandes capitais brasileiras, sofreu os reflexos do processo migratório. No Censo de 1980, constatou-se que 55,5% da população residente em Curitiba não era natural do Município, dado que veio confirmar a importância da migração na dinâmica demográfica da cidade.

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) é a 118.<sup>a</sup> maior área metropolitana do mundo e a 9.<sup>a</sup> maior e mais importante região metropolitana do país, sendo formada por 26 municípios, agrupados em cinco microrregiões, totalizando 3.354.634 habitantes em 2007 e com previsão de 4.921.976 habitantes para o ano 2020.

Apresenta uma taxa de crescimento de 3,4% ao ano, superior à média de 1,53% verificada nos demais centros urbanos do país (CURITIBA, 2007).

As políticas públicas da administração municipal, enfatizam às questões de cunho social no documento sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade que retrata essa preocupação e define a elaboração de um plano setorial de desenvolvimento social, também, apresentado como a política de desenvolvimento social do município, envolvendo as políticas de saúde, educação, abastecimento, esporte e lazer, cultura e assistência e promoção social.

#### 4.2 A ORGANIZAÇÃO DAS SEIS ÁREAS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO MUNICÍPIO

A Prefeitura Municipal de Curitiba está organizada em 21 órgãos da administração direta e 10 órgãos da administração indireta entre autarquias, fundações e sociedades de economia mista, conforme organograma a seguir (figura 2). O foco deste trabalho está direcionado às políticas do eixo do desenvolvimento social<sup>9</sup> e para tanto, foram acessados os seguintes órgãos municipais: Secretarias da Saúde, da educação, do esporte e lazer, segurança alimentar, planejamento, fundação de assistência social, fundação cultural de Curitiba e o Instituto de Administração Pública. Para verificação de alguns dados envolve-se também as secretarias de planejamento e o instituto Municipal de Administração (IMAP).

---

<sup>9</sup> Os sete eixos estão divididos em: Desenvolvimento Social; Cidade do Conhecimento; Trabalho e Desenvolvimento; Mobilidade Urbana; Integração Metropolitana; Gestão Democrática e Desenvolvimento Institucional; Infraestrutura, Urbanismo e Meio Ambiente.

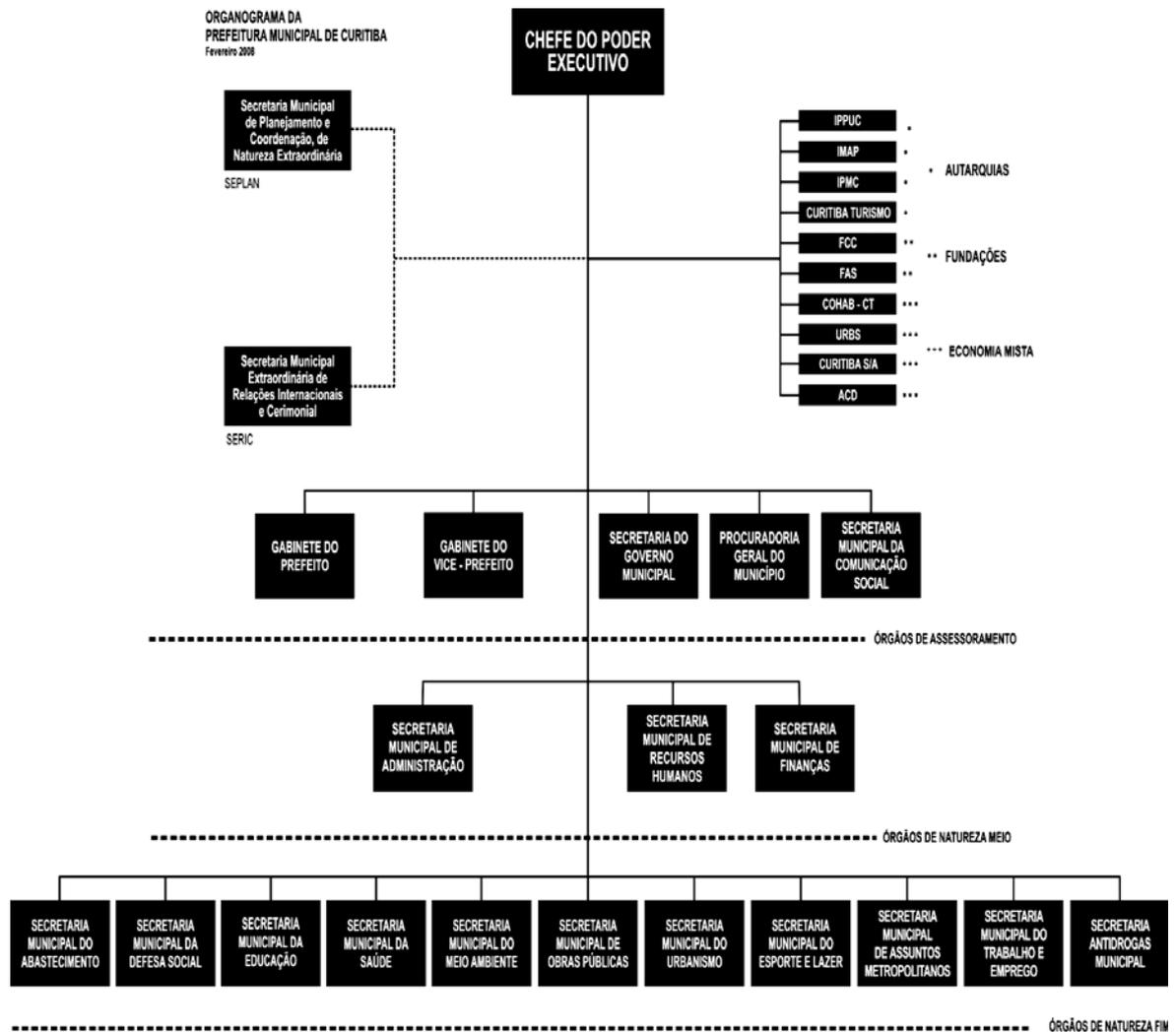


Figura 2 - Organograma das secretarias/fundações

Fonte: IMAP (2007)

Para os objetivos da pesquisa foram focalizadas secretarias e fundações descritas sucintamente a seguir.

No âmbito dos órgãos de natureza fim estão localizadas as seguintes secretarias/fundações:

- Fundação Cultural de Curitiba (FCC), tem por missão promover o desenvolvimento sociocultural e artístico da comunidade, subsidiado pelas necessidades e expectativas de todos os segmentos da sociedade curitibana, de modo a enriquecer e compartilhar o conhecimento, criando igualdade de oportunidades para todos;
- Fundação de Ação Social (FAS), ostenta como missão coordenar e implementar a Política de Assistência Social no município, para a proteção social de famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social;

- Secretaria Municipal da Educação (SME), cuja missão ser um agente ativo do desenvolvimento local, assegurando às crianças, jovens e adultos da rede municipal, educação de qualidade para o exercício da cidadania;
- Secretaria Municipal do Esporte e Lazer (SMEL), tem como missão fomentar práticas de esporte, lazer e atividades físicas ao cidadão curitibano, para o seu bem-estar, promoção social e inserção na sociedade;
- Secretaria Municipal da Saúde (SMS), cujo objetivo é planejar e executar a política de saúde para o Município de Curitiba, responsabiliza-se pela gestão e regulação dos serviços próprios e conveniados, monitorando doenças e agravos e realizando a vigilância sanitária sobre produtos e serviços de interesse da saúde, visando a uma população mais saudável;
- Secretaria Municipal do Abastecimento (SMAB), tem por missão promover o abastecimento de alimentos da população, associado à educação alimentar, visando à melhoria do padrão nutricional, principalmente da população de Curitiba que se encontra em risco social.

No âmbito das Secretarias Extraordinárias, foca-se a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), de natureza extraordinária, cuja missão é priorizar e executar o presente e planejar o futuro, articulando a promoção e a integração entre os órgãos da Prefeitura, visando à concretização do Plano de Governo e ao desenvolvimento institucional da Prefeitura Municipal de Curitiba.

No âmbito da Administração Indireta, o foco deste estudo recai sobre o Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), que tem por missão fomentar o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governo, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população,

Constata-se que a integração dessas seis políticas possibilitou ao poder público a identificação de prioridades setoriais e também espaciais, reforçando políticas, programas e investimentos que incidiram sobre o desenho das políticas sociais na fase de implementação de projetos de desenvolvimento social (CURITIBA, 2008).

Conforme já explicitado, a Lei n.º 11.266 /2004, dispõem no art. 1.º sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba às diretrizes e aos instrumentos instituídos pela Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade. No que se refere à política de desenvolvimento social, está previsto no artigo 28:

A política municipal de desenvolvimento social tem como objetivo geral a promoção social e econômica, de forma a gerar melhoria na qualidade de vida da população, preservando e incentivando as potencialidades regionais e locais, através da articulação das políticas públicas em suas várias dimensões.

Para alcance destas diretrizes, prevista no plano diretor, o município instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio 2006/2009, em cumprimento ao disposto no § 1.º do art. 165 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988 e no inciso I do § 1.º do art. 125 da Lei Orgânica do Município de Curitiba, de 05 de abril de 1990, estabelecendo, para o período, os programas com os respectivos objetivos, indicadores, resultados esperados, projetos, metas e o montante de recursos a serem aplicados em investimentos.

No que tange o eixo do desenvolvimento social, está estabelecido que:

O eixo Desenvolvimento Social assume o aperfeiçoamento e as mudanças nas áreas de atendimento às demandas sociais. Os programas e projetos, numa ação comum de solução de problemas da população, buscam uma integração nas diferentes áreas com o objetivo de reduzir a exclusão social (LEI n.º 11.652/2005).

No plano plurianual, tais programas foram elaborados no sentido de estabelecer um processo de participação com dupla mão, para o fortalecimento das estruturas de caráter comunitário e público na gestão da cidade. São programas que ampliam a capacidade de execução e a visibilidade do governo municipal, com o objetivo de facilitar uma maior inserção dos atores sociais para a manifestação de uma cidadania ativa.

Para acompanhamento destes programas instituiu-se no município um sistema de acompanhamento gerencial, para delineamento destes grande programas e dos projetos sociais, denominado Sistema de Acompanhamento Gerencial (SAGA).

#### **4.2.1 O Sistema de Acompanhamento Gerencial**

O Sistema de Acompanhamento Gerencial (SAGA), caracteriza-se como um instrumento com recursos de informática criado para acompanhar e monitorar os programas e projetos sociais no município. O Instituto Municipal de Administração

(IMAP) é o órgão responsável pelo acompanhamento dos indicadores de cada política municipal. Este instrumento está condicionado a uma metodologia de acompanhamento da execução das ações do plano de governo e para prestação de contas dessas execuções aos órgãos de planejamento, ao poder legislativo e à população. Segundo informações pesquisadas, esta metodologia foi fruto das simplificações nos conceitos de BSC (*Balanced Score Card*) e PMI (*Project Management Institute*), com a padronização de uma nomenclatura visando a universalização dos conceitos e procedimentos no âmbito do governo municipal (IMAP, 2007).

Implantado em janeiro de 2005, o Sistema de Acompanhamento Gerencial (SAGA), tem como principais objetivos: prover subsídios para a preparação do plano plurianual 2006-2009 e instrumentalizar a publicação *on-line* de um relatório de gestão que viria a substituir o então Relatório Anual. Desde sua implantação o sistema vem sendo aperfeiçoado e sua metodologia tem sido disseminada por meio de reuniões técnicas e oficinas de trabalho. Em outubro de 2006 foram realizados dois ciclos de reuniões técnicas: o primeiro aconteceu na Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e teve como objetivo o monitoramento do plano de governo, sistematização e análise do conjunto de realizações e os resultados alcançados nos programas e projetos desse plano de Governo a partir do registro das informações contidas no SAGA.

O segundo ciclo contou com a participação dos coordenadores de programas e gerentes de projetos, com oficina para elaboração do relatório de gestão 2006, que tem como base o SAGA, também para os representantes dos órgãos para elaboração do referido relatório (IMAP, 2007).

Entre os desafios encontrados no período de implantação deste sistema, segundo IMAP (2006), está o alinhamento de conceitos, as informações contidas no SAGA, oferece como um de seus produtos o alinhamento conceitual, principalmente no que se refere a: meta, indicador, objetivo e fatores críticos de sucesso. Foi disponibilizado, no próprio sistema, o glossário de conceitos.

O modelo institucional de avaliação desenvolvido pelo SAGA inclui uma rotina de procedimentos, que compreende a definição do problema, a elaboração dos termos de referência de pesquisas, a contratação, o acompanhamento, a divulgação e a publicação regular de seus resultados.

Para cada política do eixo do desenvolvimento social, estão previstas as diretrizes para grandes programas que refletem o conjunto das ações da política a ele vinculada.

#### **4.2.2 A Política Municipal da Saúde**

O direito à saúde é garantido pelo Poder Público nas esferas federal, estadual e municipal, por meio de políticas voltadas para diminuir o risco de doença que possibilitem a implementação de ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde. Os organismos responsáveis por compartilhar as responsabilidades de promover a articulação e a interação dentro do Sistema Único de Saúde (SUS) é composto pela a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2003a, p.43).

O Sistema único de Saúde tem normas e regulamentos que disciplinam as políticas e ações em cada subsistema de modo regionalizado e hierarquizado, que integra o conjunto das ações de saúde da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, onde cada parte cumpre funções e competências específicas, porém articuladas entre si, o que caracteriza os níveis de gestão do SUS nas três esferas governamentais.

O processo da formulação da política de saúde, presente na Lei n.º 8.080/1990, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Em seu artigo 6.º, incisos VII, VIII, IV, aponta sobre a legitimidade do processo avaliativo na gestão da saúde pública. Conforme estabelecido na Constituição Federal, todos os cidadãos brasileiros ou residentes no País estão assegurados no direito à saúde.

Na esfera federal o gestor é responsável pela formulação de políticas nacionais de saúde, planejamento, normalização, avaliação e controle do SUS em nível nacional, bem como pelo financiamento das ações e serviços de saúde por meio da aplicação/distribuição de recursos públicos arrecadados. Já os Municípios são os responsáveis pela formulação da política municipal de saúde e a provisão das ações e serviços de saúde, financiados com recursos próprios ou transferidos pelo Gestor Federal e (ou) Estadual do SUS (BRASIL, 2003a).

Para a política municipal da saúde está previsto no PPA 2006-2009:

- no programa Curitiba Saúde, além de implementar o Sistema Único de Saúde, mediante um sistema integrado de serviços de saúde, é fundamental para melhoria na qualidade do atendimento a ampliação da rede de atendimento de postos de saúde e unidades de atendimento 24 horas. A inovação no programa está no trabalho de prevenção, com o estabelecimento de uma rede de proteção às pessoas em situação de risco para a violência, principalmente mulheres e idosos.

O Plano de Governo, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias/LDO e os Orçamentos Anuais orientam as prioridades e os gastos anuais. Paralelamente é produzido o Plano Municipal de Saúde, discutido e aprovado a cada quatro anos nas Conferências Municipais de Saúde. Este plano orienta a política global do sistema e desdobra-se em Planos Operativos Anuais/POA, dos níveis central, distritais e locais, ferramentas fundamentais para o planejamento e a avaliação da totalidade das ações de saúde desenvolvidas em todas as instâncias da Secretaria Municipal da Saúde (PDS, 2008).

#### **4.2.3 A Política Municipal de Educação**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, 1996) define a educação como atribuição da família e do Estado; inspirada nos princípios de liberdade e solidariedade humana, tem por finalidade o desenvolvimento do educando, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

Essa legislação norteia em grande parte o atendimento educacional também no Município. A partir da LDB, foi adotada a divisão da oferta escolar do ensino fundamental, cabendo ao Município o atendimento de 1.<sup>a</sup> à 4.<sup>a</sup> série e ao Estado, o atendimento de 5.<sup>a</sup> à 8.<sup>a</sup> série e do Ensino Médio. Em meados da década de 1970, foi elaborado o Plano de Obras Escolares, tendo como eixo norteador a relação entre a capacidade instalada da rede pública e a demanda existente (CURITIBA, 2008).

A participação na política de educação está assegurada por meio da criação dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais, que são responsáveis pelo controle,

atribuições, deliberação e fiscalização da política pública nesta área. O papel do conselho é definir as normas de estrutura e funcionamento para a gestão do sistema de ensino e passa a desenvolver funções consultivas, normativas, deliberativas, de fiscalização e controle social, propositivas e mobilizadoras.

A avaliação da política, programas e projetos alocados nesta política está sob a competência do Ministério da Educação (MEC), responsável por avaliar a qualidade de ensino no país e pela aplicação das avaliações nacionais de desempenho dos estudantes: SAEB, ENEM, ENADE, PROVA BRASIL e outros.

A ação do município na área educacional está norteada pelos princípios previstos no Plano Nacional de Educação, que objetiva a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria de qualidade em todos os níveis; a redução de desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do programa pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Para a política da Educação, o eixo do desenvolvimento social constante no PPA, indica:

- Na Educação, além das inovações com ações de caráter continuado, com a expansão do atendimento educacional e avanço na qualidade da educação, ganha destaque o programa Comunidade Escola, que vai introduzir a valorização das escolas como espaços abertos de conhecimento, promovendo o desenvolvimento da comunidade local com atividades sócio-educativas nos fins de semana.

A Secretaria Municipal da Educação (SME) em 2006, criou em o Sistema Municipal de Ensino e do Conselho Municipal de Educação. Com a criação do Sistema e do Conselho de Educação, o município ganhou autonomia normativa para decidir, assumir e acelerar compromissos com as demandas sociais pela garantia do direito à educação escolar de qualidade. O Conselho reúne representantes do poder Executivo e da sociedade civil, com características técnico-pedagógicas e de participação social (PDS, 2008).

#### 4.2.4 Política Municipal de Assistência Social

A partir de 1988, a assistência social mostra-se como possibilidade de enfrentamento das desigualdades sociais, e o Estado apresenta-se como protetor do cidadão, responsável pela paz social e gestor das políticas de seguridade social, o que "significa responder pela reprodução social de todos os cidadãos em patamares mais eqüitativos e justos" (CARVALHO, 1999, p12).

O artigo segundo da Lei Orgânica de Assistência Social revela que a Assistência Social tem por objetivos: 1) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; 2) amparo às crianças e adolescentes carentes; 3) a promoção à integração ao mercado de trabalho; 4) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiências e a promoção de sua integração à vida comunitária; 5) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovar não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

O órgão gestor municipal da assistência social é o responsável pela formulação, implantação e acompanhamento dos programas e projetos que compõem a rede de proteção social do município e que são geridos diretamente pela administração municipal ou por meio de parcerias e convênios com entidades sociais (LOAS, 1993, p.13). Na constituição federal está previsto que:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) instituiu benefícios, serviços, programas e projetos destinados ao enfrentamento da exclusão social dos segmentos mais vulneráveis. Os pressupostos constitucionais da assistência social também se concretizam por intermédio da Política Nacional de Assistência Social, que ao definir diretrizes, princípios, estratégias e formas de gestão da assistência social, constitui o

instrumento que transforma em ações diretas os pressupostos legais da Constituição Federal de 1988 e da LOAS (1993).

Para a política de Assistência Social, o eixo do desenvolvimento social constante no PPA 2006-2009 indica:

- No programa Ação Social, pretende-se desenvolver e implementar a política de assistência social com foco na família e no território, considerando a população em situação de risco e vulnerabilidade social. A atenção ao idoso e à criança esboça ações para uma Curitiba solidária, com projetos de capacitação, geração de renda, entre outros, para criar uma proteção social básica. O nível de complexidade da atuação do programa, mostra ações de erradicação do trabalho infantil, no atendimento de adolescentes usuários de drogas compreendendo até a proteção integral à pessoa portadora de deficiência.

A caracterização da Assistência Social no Município está respaldada pela Lei Orgânica da Assistência Social n.º 8.742/93, de 07.12.93, que demarca as novas condições de direitos e prerrogativas quanto à assistência social no Brasil. A política adotada no município acompanha as concepções preconizadas nas orientações nacionais, no que tange à participação e ao controle social, por meio de cinco Conselhos Municipais: Conselho Municipal da Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Deliberativo do Fundo de Apoio ao Deficiente, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, Conselho Municipal do Idoso.

#### **4.2.5 A Política Municipal da Cultura**

A Constituição Federal, aprovada em 1988, garante aos cidadãos o acesso direto aos bens culturais, bem como o apoio e incentivo tanto à valorização quanto à difusão e à manifestação cultural da população. A execução desses objetivos é uma atribuição dos Estados e Municípios.

A lei Municipal de Incentivo à Cultura, promulgada em 13 de novembro de 1991 e implantada em 1993, é considerada uma das mais importantes ferramentas

para a produção cultural da cidade de Curitiba. O incentivo baseia-se na renúncia fiscal, pela Prefeitura Municipal de Curitiba, de até 2% da arrecadação com o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e com o Imposto Sobre Serviços – ISS (CURITIBA, 2008).

A Política Municipal da Cultura, objetiva "promover o desenvolvimento sócio-artístico-cultural da população" e dentre suas diretrizes principais está previsto: Ampliar e consolidar as possibilidades de convivência cotidiana do cidadão com atividades artísticas e culturais, considerando novas formas de expressão e a inserção da arte no âmbito comunitário; Promover a utilização dos equipamentos municipais e espaços públicos como mecanismos de descentralização e universalização da atividade cultural; Incentivar e fomentar a participação pública e privada no financiamento de projetos culturais (IMAP, 2006).

Para a política da Cultura o eixo do desenvolvimento social constante no PPA determina:

- O programa Cultura Curitibana, visa planejar, desenvolver e implantar uma política cultural ampla, com calendário de ações bem definidos que permita o desenvolvimento humano e a inclusão social. Os projetos importantes visam cuidar do patrimônio histórico, dos espaços culturais e desenvolver uma ação cultural ampla no sentido de atender um maior número de pessoas. Busca-se ainda, realizar uma gestão institucional da cultura na Fundação Cultural de Curitiba.

No âmbito municipal do desempenho o Programa de Apoio e Incentivo à Cultura (PAIC), composto pelas modalidades Fundo Municipal da Cultura e Mecenato Subsidiado, é o principal agente de incentivo de ações e programas culturais em Curitiba. A ação Municipal com foco na política da cultura está pautada em seis eixos estruturantes. Neles, estão contemplados a revitalização de espaços culturais; a reestruturação organizacional, qualificando e capacitando o quadro funcional; a proteção e a valorização do patrimônio histórico, artístico e cultural; o financiamento para cultura, que incluiu a modificação da Lei Municipal de Incentivo à Cultura, com a criação do Programa de Apoio e Incentivo à Cultura (PAIC); a descentralização de ações; e a transparência e diálogo com as classes artísticas e os agentes culturais (CURITIBA, 2008).

#### **4.2.6 A Política Municipal de Segurança Alimentar**

Atualmente, quando se refere ao abastecimento, educação alimentar, nutrição e demais termos inerentes a esta área, utiliza-se a expressão Segurança Alimentar. O termo está definido como "garantia a todos, condições de acesso a alimentos básicos, seguros e de qualidade, em quantidade suficiente para uma existência digna". Conforme Lei n.º 11.346/2006 (BRASIL, 2006a), que cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), "Todo cidadão deve ter acesso à comida digna, diariamente em quantidade, qualidade e regularidade suficiente para nutri-lo e manter a saúde", recomendação também feita pela Organização Mundial para Alimentação e Agricultura (FAO, 2004). A ação municipal ocorre por meio da Secretaria de Segurança Alimentar que está dividida em três eixos de atuação, a Rede Social de Abastecimento, a Rede Comercial de Abastecimento e a Educação Alimentar e Nutricional.

Cabe à Rede Social de Abastecimento promover o acesso da população de Curitiba, principalmente a de baixa renda, ao alimento em quantidade e qualidade adequadas.

Quanto a Rede Comercial de Abastecimento caracteriza-se por: disponibilizar produtos alimentícios, por meio da maior integração entre o varejo e o consumidor final, principalmente de frutas, legumes e verduras; integrar o agricultor empreendedor ao mercado de Curitiba, prioritariamente aqueles instalados na Região Metropolitana de Curitiba; articular e promover políticas de promoção de produtos do agronegócio paranaense no mercado por meio do desenvolvimento de projetos, ações, parcerias e políticas de integração da região Metropolitana para o desenvolvimento do abastecimento alimentar comercial.

Considerando as especificidades da cidade de Curitiba, capital e principal mercado consumidor do estado, município sede de Região Metropolitana, segundo Plano de Desenvolvimento Social 2008, existe a necessidade de não só personalizar a formulação de políticas locais e regionais de abastecimento alimentar, mas também articular a participação da sociedade civil para ampliar a efetividade da política preconizada (CURITIBA, 2008).

Para tanto, ela envolve programas como o Armazém da Família, Mercado Popular e o Projeto Ponte, que oferecem alimentos com preços até 30% mais baixos

que o mercado formal; o Disque Economia, que fornece informação à população sobre o menor preço por item pesquisado de produtos alimentícios, higiene e limpeza por consulta telefônica ou via internet; e o Vale Vovó, que fornece cestas de alimentos a idosos com mais de 65 anos, em comprovada situação de carência financeira (COMSEA, 2007). Para a política da abastecimento/vigilância alimentar, o eixo do desenvolvimento social constante no PPA 2006-2009 prevê:

- O programa Abastecimento Alimentar amplia sua área de trabalho promovendo a venda de alimentos com menor custo à população de baixa renda, cria um mercado para os produtos da agricultura urbana de Curitiba e RMC, inclusive com produtos orgânicos. Propõe também, realizar campanhas para prevenção da incidência de excesso de peso na população de Curitiba, através de um maior incentivo ao consumo de frutas e legumes.

A gestão do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA). Atualmente, dispõe das seguintes ações: Cursos em Módulos sobre Educação Alimentar e Nutricional, Orçamento Familiar e Formação de Multiplicadores (PDS, 2008).

#### **4.2.7 A Política de Esporte e Lazer no Município**

A Constituição de 1988, entre outras disposições, afirma a disponibilização de recursos para a área esportiva, inclusive dentro da perspectiva do lazer como forma de promoção social. Na seqüência, as Leis Zico (BRASIL, 1993) e Pelé (BRASIL, 1998) vieram estabelecer princípios e políticas para a organização e o funcionamento de entidades esportivas, maiores autonomia, bem como procedimentos e direitos referentes a atletas. O Estatuto do Torcedor (BRASIL, 2003a) cria uma nova ordem nas relações entre torcedores, clube, prestadores de serviço, assegura maiores direitos quanto à segurança e à alimentação.

No documento intitulado "Esporte como uma ferramenta para o desenvolvimento da Paz ", produzido pela ONU a partir de um estudo realizado por dez de suas agências, encontra-se que as atividades físicas, recreativas e esportivas podem: melhorar o desempenho escolar; diminuir a discriminação contra as mulheres, portadores de deficiência física e os idosos; encorajar a tolerância e o respeito; promover a saúde

pública; reduzir as diferenças étnicas, sociais e culturais; sustentar o desenvolvimento da economia local e a criação de empregos e ajudar na cura de distúrbios psicológicos entre vítimas de guerra ou de abuso.

Em 1995 foi criada a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL), com a atribuição específica de coordenar as ações junto às entidades envolvidas com esporte e lazer, incentivar a cultura esportiva na população. A ação do município prevê que as atividades esportivas e recreativas sejam vinculadas ao Departamento de Educação, e sua operacionalização ocorre por meio das aulas de educação física nas escolas e atividades recreativas nas praças. (CURITIBA, 2008).

Para a política de Esporte e Lazer, a Política de Desenvolvimento Social aponta:

- O programa de Esporte e Lazer tem como objetivo, promover, estimular a prática de esportes, o lazer e a atividade física ao cidadão, visando a sua inserção social e promoção à saúde, consolidando sua cidadania. (CURITIBA, 2008). Suas diretrizes prevêem a promoção da participação comunitária, embora não tenha sido especificada a existência de conselhos municipais de esporte e lazer.

Na atualidade tem-se dado ênfase às potencialidades das ações públicas implementadas em conjunto com o setor privado e organizações não-governamentais. Todavia, órgãos públicos estatais ainda guardam a prerrogativa legal e legítima no acionamento de respostas político-institucionais quanto à legislação, ao planejamento, à implementação, à execução e ou às diretivas para a ação no âmbito do asseguramento de direitos.

Conforme o Política Municipal de Desenvolvimento Social (2008), a integração das políticas Saúde, Educação, Abastecimento e Segurança Alimentar, Esporte e Lazer, Cultura e Assistência Social, teve por finalidade complementar o Plano Diretor de Curitiba no que se refere ao planejamento multissetorial.

### **Aspectos metodológicos**

Foi escolhida a pesquisa qualitativa, que, segundo Triviños (1987), é aquela que permite analisar os aspectos implícitos ao desenvolvimento das práticas organizacionais e a abordagem descritiva é praticada quando o que se pretende buscar é o

conhecimento de determinadas informações, e por ser um método capaz de descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade.

### **Coleta de dados**

A coleta de dados foi realizada por meio de documentos e questionários:

#### **a) Documentos**

Os documentos pesquisados: leis referentes às políticas sociais; planos nacionais e municipais de políticas do eixo do desenvolvimento social; plano plurianual de 2006-2009 de Curitiba, relatório de gestão 2007. A necessidade de recorrer a esses documentos é porque os processos avaliativos utilizados na gestão pública ocorrem por meio de documentos sumários, tais como: relatórios mensais/bimestrais ou anuais, diagnósticos administrativos, auditorias financeiras etc. Nesses documentos encontram-se indicações genéricas sobre o planejamento das ações municipais. Para dar luz a essa problemática, recorreu-se a autores como Chianca, Marino e Schiesari (2001), que abordam a cultura da avaliação em programas sociais: Marino (2003), que descreve sobre critérios necessários para avaliação de programas sociais, Schiesari (2001) que reflete sobre a avaliação no setor público: Cohen e Franco (2004) que discorrem sobre a importância da avaliação nas políticas públicas, entre outros. Salienta-se que este fato decorre da não cultura avaliativa presente no bojo das políticas sociais, as quais, não raro, ainda são carregadas por características caritativas. Na primeira fase foram selecionados para levantamento os documentos referentes à avaliação de programa sociais, apresentados abaixo:

- Documento 1 - Planos nacionais das seis políticas do eixo do desenvolvimento social (saúde/educação/assistência social/esporte e lazer/segurança alimentar/cultura).
- Documento 2 - Plano da Política Municipal de Desenvolvimento Social de Curitiba focando as políticas da (Saúde/Educação/Assistência Social/Esporte e Lazer/Vigilância Alimentar/Cultura).
- Documento 3 - Plano Plurianual de Curitiba – 2006-2009.
- Documento 4 - Relatórios de Gestão – 2007

O estudo de tais documentos visou estabelecer um comparativo entre as finalidades expressas nas práticas dos gestores das políticas de desenvolvimentos

sociais, fazendo-se um cotejo com o que realmente está no documento sob análise. Assim foram pesquisados processos avaliativos nas políticas da saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e cultura.

Para a fundamentação do arcabouço teórico, foi realizado um estudo de publicações sobre avaliação de programas sociais que pudessem subsidiar as discussões e a investigação empreendidas. Foi dada prioridade aos textos clássicos, bem como foi realizada uma ampla revisão em artigos e revistas científicas em meio digital e que possuem credibilidade acadêmica. Refletindo acerca da gestão municipal, foram pensados documentos capazes de demonstrar a preocupação e o empenho do gestor público em priorizar a avaliação dos programas e projetos sociais sob sua responsabilidade, localizando-se nos planos de diretrizes nacionais e municipais as intenções do gestor público na área da política de desenvolvimento social. Ao longo do processo da pesquisa foi verificada a inexistência de pesquisas semelhantes que focassem a avaliação de programas e projetos sociais públicos, com utilização de análise de leis nacionais e municipais.

#### b) Questionário

Para autores de referência em pesquisa (GIL, 2002), o questionário é utilizado para o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos e interesses, e tem a possibilidade de ser aplicável a um grande número de pessoas, podendo ser respondido com ou sem a presença do pesquisador. O questionário e a entrevista são instrumentos de pesquisa utilizados para coleta de dados. Esses dois instrumentos têm em comum o fato de "[...] serem constituídos por uma lista de indagações que, respondidas, dão ao pesquisador as informações que ele pretende atingir". Conforme Gil (2002, p.23), o questionário é um conjunto de questões que são respondidas por escrito e pelo pesquisado. "Questionário é um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador".

A visão dos gestores sobre a avaliação dos programas e projetos foi levantada por meio de um questionário de múltipla escolha, ao qual se adicionaram algumas questões de resposta aberta e discursiva. O questionário (modelo anexo A) foi preenchido pelos gerentes de cada política social, Saúde; Educação, Abastecimento e Segurança Alimentar, Esporte e Lazer, Cultura e Assistência Social, e na segunda

etapa por gestores da instância da Secretaria Planejamento Municipal SEPLAN e Instituto Municipal de administração (IMAP).

A relação entre o problema da pesquisa, seus objetivos e cada uma das questões do questionário está indicada no quadro 11 a seguir.

Quadro 11 - Relação entre problema da pesquisa, objetivos e questões do questionário

QUESTÕES NORTEADORAS	OBJETIVOS	QUESTIONÁRIO, PERGUNTAS REFERENTES
Qual a concepção que os gestores das políticas de desenvolvimento social têm sobre avaliação social?	<b>Objetivo Geral</b> Analisar como ocorre a incorporação pela gestão pública da prática avaliativa em seus programas e projetos sociais.	1. Esta secretaria/fundação possui diretrizes para avaliação de programas e projetos sociais? 2. Nesta secretaria/fundação/quantos e quais programas sociais do Governo Federal, Estadual ou Municipal são desenvolvidos? Destes, qual status da avaliação?
Como os programas e projetos são avaliados. Quem avalia? Quando avalia? De que forma avalia? Qual foco da avaliação realizada? Qual modalidade é utilizada?	Identificar as modalidades de avaliação social que constam nos documentos de programas e projetos das Políticas de Saúde, Assistência Social, Educação, Esporte e Lazer, Cultura e Segurança Alimentar.  Analisar as modalidades de avaliação de programas e projetos sociais das áreas da política de desenvolvimento social.	3. Qual periodicidade das atividades avaliativas? 4. Os avaliadores responsáveis pela realização das atividades avaliativas são internos ou externos? 5. Onde ocorre (local) o processo avaliativo? 9. Quando é realizada a atividade avaliativa dos programas/projetos nesta secretaria ou fundação? 11. Você identifica diferentes modalidades de avaliação social? 12. Das modalidades abaixo relacionadas quais você reconhece como presente nas avaliações desenvolvidas nos programas/projetos municipais?
Por que avaliar? Qual a motivação? Quais os clientes? A quem a auxilia? A quem interessa? Observações?	Apreender a relação entre as modalidades de avaliação mais comuns nos programas e projetos sociais em relação às indicações sobre avaliação constantes de desenvolvimento social em Curitiba.  Comparar as diferentes áreas da política de desenvolvimento social em Curitiba, percebendo suas características comuns ou particularidades em relação a avaliação social.	6. Qual a motivação geradora do processo avaliativo 7. Para quem interessa os resultados da avaliação? 8. O processo avaliativo dos programas/projetos sociais auxilia a Gestão Municipal:? 10. Por que os programas são avaliados? 13. Espaço para observações que desejar fazer.

Fonte: Elaborado para a pesquisa (2008)

Nota: As perguntas podem servir para mais de um objetivo.

## População-alvo

A amostra foi constituída de seis gestores públicos, no primeiro momento e dois no segundo momento, que responderam o questionário nas secretarias e fundações já citadas. Os gestores estão envolvidos diretamente na gestão dos programas e projetos sociais e no gerenciamento da política de desenvolvimento social em Curitiba.

Os critérios utilizados para a seleção dos técnicos foram baseados em pessoas pertencentes à arena tópica do estudo. Também foram consideradas a disponibilidade, o acesso e a facilidade de localização dos sujeitos da pesquisa.

Quadro 12 - Códigos entrevistados

CÓDIGO	FUNÇÃO	SETOR
Gestor 01	Assessor Técnico	Secretaria da Saúde
Gestor 02	Gerente	Secretaria da Educação
Gestor 03	Diretora de Planejamento	Secretaria da Assistência Social
Gestor 04	Gerente	Secretaria da Segurança Alimentar
Gestor 05	Gerente	Secretaria da Cultura
Gestor 06	Gerente	Secretaria do Esporte e Lazer
Gestor 07	Assessor Técnico	Instituto Municipal de Administração
Gestor 08	Diretor de Planejamento	Secretaria Municipal de Planejamento

Fonte: Elaborado para pesquisa (2008)

A aplicação do questionário foi executada em dois momentos. O primeiro surgiu da necessidade de entender o conceito de avaliação de programas e projetos por parte dos gestores municipais, quando foram consultados para responder o questionário os gestores das políticas (saúde, educação, assistência social, esporte e lazer, abastecimento/segurança alimentar e cultura). O segundo momento surgiu da necessidade de ampliar este entendimento para modelos gerenciais de avaliação no município como um todo, quando foram procurados os gestores da Secretaria de Planejamento e Instituto de Administração de Curitiba.

## Análise dos dados

### Análises

- Análise documental
- Análise do questionário
- Análise dos documentos dos programas selecionados.
- Contribuições do método análise de conteúdo com mobilização da base conceitual trabalhada na revisão da literatura.

Os dados foram organizados a partir das respostas aos questionários e enriquecidos com o respaldo de documentos relacionados. Para a sistematização e a análise dos dados coletados na pesquisa, foram usadas contribuições e sugestões do método análise de conteúdo. Para Bardin (1998, p.42), a análise de conteúdo é definida como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores, quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção.

Não houve intenção de aplicar tal método mas recolher suas contribuições para a tarefa analítica. As contribuições da análise proposta por Bardin (1998) desenvolvem-se em três pólos:

- a pré-análise correspondeu à organização da análise: escolha dos documentos, formulação dos pressupostos e objetivos e a elaboração de referências com o intuito de fundamentar a interpretação final;
- exploração do material: decifrar nos textos aspectos relacionados à avaliação social. O objetivo do processo foi a interpretação das inferências sobre as informações contidas a partir dos documentos e das respostas do questionário, para levantar o seu conteúdo manifesto;
- o tratamento dos resultados: a interpretação de conteúdos que se referem às modalidades e estratégias de avaliação de programas e projetos sociais.

Para delimitação da análise documental considerou-se que a pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados, com vistas a uma interpretação nova ou complementar. Além disso, os documentos são uma fonte não reativa e especialmente propícia para o estudo por longos períodos de tempo (NEVES, 1996). Conforme Gil (1991), na pesquisa documental existem os documentos de primeira mão, ou seja, aqueles que não receberam nenhum tratamento analítico, tais como os documentos conservados em órgãos públicos e instituições privadas, e os documentos de segunda mão que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa; relatórios de empresas; tabelas estatísticas e outros.

### 4.3 RESULTADOS E ANÁLISE

Os planos nacionais e municipais das políticas sociais que compõem a política Municipal de Desenvolvimento social de Curitiba apresentam aspectos relativos às diretrizes ao processo de avaliação de seus programas e projetos. Os resultados representam um delineamento geral das políticas estudadas no que tange a aspectos relacionados aos objetivo de analisar, como ocorre a incorporação da prática avaliativa pela gestão pública, no município de Curitiba. Considera-se o entrelaçamento das questões macros que envolvem as diretrizes Nacionais, de cada política estudada. Onde não estavam presentes as diretrizes sobre aspectos descritivos de porque o como avaliar; elencou-se quais indicadores estavam previstos supondo que, para elencar os indicadores, tenha havido um processo de avaliação.

O quadro 13, a seguir, apresenta dados sobre estas diretrizes, sendo que para as políticas municipais de Curitiba, foram extraídas informações sobre programas sociais, contidos no Plano Plurianual 2006-2009, que integra os principais aspectos da avaliação de programas contidos nos planos municipais das seis políticas. O interesse neste quadro está em esclarecer a primeira questão do questionário - Esta secretaria/fundação possui diretrizes para a avaliação de programas e projetos sociais.

A Lei n.º 11.266 /2004 dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal n.º 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. No artigo 3.º prevê que o Plano Diretor de Curitiba visa propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e harmônico e o bem-estar social da comunidade de Curitiba, bem como da Região Metropolitana. O inciso primeiro prevê que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual deverão incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no plano diretor de Curitiba, instrumento básico do processo de planejamento municipal. O Plano Plurianual, portanto, é o resultado do planejamento de longo prazo da prefeitura de Curitiba, contemplando um período de quatro anos, sempre a partir do segundo ano de mandato até o fim do primeiro ano do mandato seguinte. Neste caso, o PPA que foi preparado em 2005 prevê todas as atividades referentes ao período de 2006 a 2009.

Quadro 13 - Diretrizes para avaliação de programas e projetos (PPA 2006-2009)

continua

POLÍTICAS SOCIAIS	DIRETRIZES
Plano Municipal de Saúde - PPA 2006/2009	"Realizar inspeções, investigar, realizar ações de prevenção, diagnóstico e tratamento, além de aprimorar a gestão e o gerenciamento das questões relacionadas à área de saúde no município".
Plano Nacional de Saúde- Lei n.º 8.080/2005	"...participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde - SUS, em estudos, pesquisas, avaliação e controle....definição das instâncias e mecanismos de controle, avaliação e fiscalização das ações e serviços de saúde... acompanhamento, avaliação e divulgação do nível de saúde da população e das condições ambientais...estabelecer o Sistema Nacional de Auditoria e coordenar a avaliação técnica e financeira do SUS, em todo o território nacional, em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal....estabelecer normas, em caráter suplementar, para o controle e a avaliação das ações e serviços de saúde...Competências dos diretores do sistema único de saúde - III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho".
Plano Municipal da Educação PPA 2006/2009	"Constituição de um sistema de avaliação municipal... Elevação dos níveis de desempenho dos alunos do Ensino Fundamental nas avaliações externas; - Práticas pedagógicas inclusivas efetivas em todas as unidades escolares; - Ampliar os convênios e parcerias com instituições de pesquisa, estatísticas e avaliação educacional; Projeto: foco na Avaliação e Monitoramento da Qualidade do Ensino Municipal de Curitiba".
Plano Nacional de Educação - Lei n.º 9.394/1996. Artigo 7 -9-19 – 31 – 36 -43 – 54 -87	"...autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público...assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;...assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino; a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;..Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental...adotará metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes;...Os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino".
Plano Municipal da Assistência Social PPA 2006/2009	"Avaliar e monitorar 100% das ações de proteção social; - ampliar a participação de representações da sociedade civil nas ações de Controle Social (conselhos, conferências, fóruns, comissões); - Mapear e articular 100% da rede sócio assistencial do Município em 04 anos".
Plano Nacional de Assistência Social - LOAS Lei n.º 8.742/93	"A necessidade de implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação e sistemas de informações para a área também remontam aos instrumentos de planejamento institucional, onde aparecem como componente estrutural do sistema descentralizado e participativo, no que diz respeito aos recursos e sua alocação, aos serviços prestados e seus usuários...campo da informação, monitoramento e avaliação, as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades ... consideradas como veios estratégicos para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social". (PNAS, 2004, p.8).
Plano Municipal da Cultura PPA 2006/2009	" determinar indicadores de desempenho, da opinião e dos serviços públicos, tendo como referência o cidadão".
Plano Federal de Cultura. Decreto n.º 5.520/ 2005	"...desenvolver e reunir, com o apoio dos órgãos integrantes do SFC, indicadores e parâmetros quantitativos e qualitativos para a descentralização dos bens e serviços culturais promovidos ou apoiados, direta ou indiretamente, com recursos da União;...auxiliar o Governo Federal e subsidiar os entes federados no estabelecimento de instrumentos metodológicos e na classificação dos programas e ações culturais no âmbito dos respectivos planos plurianuais...Compete à Conferência Nacional de Cultura analisar, aprovar moções, proposições e avaliar a execução das metas concernentes ao Plano Nacional de Cultura e às respectivas revisões ou adequações".

Quadro 13 - Diretrizes para avaliação de programas e projetos (PPA 2006-2009)

POLÍTICAS SOCIAIS	DIRETRIZES	conclusão
Política Municipal do Abastecimento – Vigilância alimentar PPA 2006/2009	“...Indicadores: - % de evolução do volume (t) de comercialização de orgânicos; - % de evolução do volume (t) de alimentos comercializados na Rede Social de Abastecimento; - Média mensal de atendimentos nos equipamentos de comercialização da Rede Social de Abastecimento; - % de incidência de excesso de peso (sobrepeso e obesidade) na população curitibana; - % de evolução do volume (t) de alimentos in natura comercializados nos equipamentos da Rede Comercial de Abastecimento; - Número de hortas/lavouras; - Número de novos equipamentos de abastecimento alimentar implantados; - Número de empregos gerados nos equipamentos da Rede Comercial de Abastecimento”.	
Plano Nacional de Segurança Alimentar - Portaria n.º 710/1999	“...a atualização contínua e a análise sistemática de informações concernentes à situação alimentar e nutricional do País, produzindo, assim, o desejado feedback entre informação, ação e avaliação de resultados...deverá produzir um elenco básico de indicadores capazes de sinalizar os eventos de maior interesse, tais como: disponibilidade de alimentos, aspectos qualitativos e quantitativos da dieta consumida...promover-se-á a atualização da cartografia dos problemas alimentares e nutricionais do País; a análise dos fatores de risco das endemias nutricionais de importância epidemiológica; e a formulação de proposição, avaliação e validação de modelos de intervenção, considerando os aspectos referentes à eficácia, à efetividade e à relação custo/benefício”.	
Plano Municipal do Esporte e Lazer PPA 2006/2009	"promover a conservação dos ambientes urbano e natural, através de ações de proteção, recuperação, controle, monitoramento e implantação de áreas de conservação e lazer, de forma manter e/ou melhorar a qualidade de vida da população de Curitiba. “	
Plano Federal de Esporte e Lazer - Lei n.º 9.615/98 (Lei Pelé)– recorte Art. 85	“ Os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as instituições de ensino superior, definirão normas específicas para verificação do rendimento e o controle de frequência dos estudantes que integrem representação desportiva nacional, de forma a harmonizar a atividade desportiva com os interesses relacionados ao aproveitamento e à promoção escolar”	

Tanto nos planos nacionais como nos municipais a avaliação está presumida genericamente, por meio da definição de alguns indicadores, que o gestor ou a equipe de planejamento e avaliação terão de que depurar pelo menos ao final de cada ano.

Nesse sentido, a modalidade centrada na administração é mais evidente, devido a seu fundamento lógico caracterizado por oferecer informação essenciais para decisões perspicazes de administradores, legisladores, diretorias e outros profissionais que precisam informações eficientes, embora outras modalidades também sejam apontadas, conforme quadro abaixo.

Os planos nacionais e municipais das políticas sociais fornecem algumas indicações sobre aspectos do objetivo geral e de um objetivos específico da pesquisa, conforme quadro 14.

Quadro 14 - Diretrizes para avaliação de políticas sociais expressas nos planos nacionais e municipais.

Objetivo Geral analisar como ocorre a incorporação, pela gestão pública, da prática avaliativa em seus programas sociais		
Objetivo Específico Identificar as modalidades de avaliação social que constam nos documentos de programas e projetos das Políticas Setoriais de Saúde, Assistência Social, Educação, Esporte e Lazer, Cultura e Segurança Alimentar em Curitiba.		
Políticas Sociais		(N = NACIONAL M = MUNICIPAL)
Saúde	N	Aponta avaliações centrada nos especialistas, e administração cujo resultado subsidia as inspeções, controle, e fiscalização.
	M	Indica avaliações nos especialistas, e administração, input (entrada) e de processo, cujo resultado subsidia as inspeções, novos diagnósticos, e prevenção.
Educação	N	indica avaliações nos especialistas, e administração e de resultado (qualidade), avaliações contínuas, e de desempenho e de processo, cujo foco pode ser entendido como qualificação e planificação do rendimento escolar.
	M	indica avaliações nos especialistas, e administração e de resultado (qualidade), avaliações contínuas, e de desempenho e de processo, cujo foco pode ser entendido como qualificação e planificação do rendimento escolar.
Assistência social	N	Indica avaliações centrada na administração na participação e de resultado (controle).
	M	Indica avaliações centrada na administração na participação e de resultado (controle).
Cultura	N	Indica avaliação com foco nos objetivos
	M	Indica avaliações centrada na administração, com foco no desempenho profissional e participativa.
Vigilância alimentar	N	Indica avaliações contínuas e de resultado, com foco nos consumidores.
	M	Aponta indicadores cujo intuito das avaliações tende a focar nos resultados e nos consumidores.
Esporte e lazer	N	Indica avaliações centrada na administração e nos objetivos e no resultado.
	M	Indica avaliações centradas na administração e foco no resultado (produto final).

Fonte: Elaborado para pesquisa (2008)

Na política da educação, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB n.º 9.394/1996) prevê o desenvolvimento de competências e habilidades, conjugadas à aquisição de conteúdos, como necessidade para uma preparação formativa para a cidadania. Por esse motivo, a avaliação com foco na aprendizagem constitui um meio indispensável à tomada de decisões pelo professor ou professora, para continuidade da sua relação pedagógica, e passou a ser compreendida como parte integrante do processo de ensino. Nesse sentido, conceitos como avaliação processual, mediadora ou formativa integram os processos e os produtos. Afonso (1999), Cohen e Franco (2004), Dias Sobrinho (2000) criticam o modelo tradicional de avaliação, na área de educação; para estes autores, a avaliação tradicional tem sido sinônimo de medição, promoção e sanção, e tem se restringido apenas à observação do desempenho dos alunos, esquecendo-se que nos processos educativos intervêm não apenas os alunos, mas também os professores e toda a interação entre estes e o contexto no qual se desenvolve o processo educativo.

Na política do esporte e lazer a avaliação aparentemente não está contida, ainda nem no significado da atividade esportiva. O papel desta política no cenário nacional aponta que a fragilidade da política nacional de esporte dificultou que as iniciativas de sucesso em estados e municípios fossem avaliadas e implantadas de forma mais abrangente pelo Poder Executivo federal, segundo o autor devido à precária comunicação entre as diversas esferas de governo, como também porque não havia máquina burocrática instalada no governo federal, até a criação de um ministério próprio, capaz de pensar o setor e implementar políticas pertinentes.

Na política da assistência social, a discussão que esclarece a característica e os desafios da avaliação é apontada por Dias Sobrinho (2000, p.12), que enfatiza "as avaliações podem ter maior impacto sobre políticas de baixa prioridade política, ou em relação àquelas sobre as quais há grande consenso". Além disso o autor esclarece que "os políticos enfatizam suas boas intenções quando estão se decidindo por uma determinada intervenção pública, mas nem sempre estarão interessados em estudar seus efeitos". Nesse sentido, Baptista (2000, p.22) aponta que, na área da assistência social, a avaliação centrada na correlação entre metas e resultados enfatizou a mensuração ou quantificação dos serviços prestados, com pouca atenção para o impacto dos programas sociais. Assim, a avaliação tem sido um apoio ao planejamento, com função meramente tecnicista. Assinala que a avaliação se constitui como parte integrante de planejamento institucional "como um componente estrutural do sistema descentralizado e participativo", e que precisam ser tratados como setores estratégicos de gestão.

Na política de segurança alimentar, a diretriz da avaliação aponta que "a administração pública gerencial utiliza-se do controle posteriores dos resultados como um instrumento técnico capaz de fazer as organizações aprenderem com seus erros e, a partir disso, elaborarem suas estratégias futuras", conforme ilustrado por (MARINO, 2003, p.40).

Evidencia-se que grande dos aspectos relacionados a sugestões e (ou) questionamentos dos resultados das avaliações, entregues à sociedade por meio dos relatórios de gestão, concentram-se nos conselhos de cada política social.

A forma de como chegam as sugestões e os questionamentos ocorre por meio dos conselhos que são constituídos pelo município mediante lei específica que estabelece sua composição, o conjunto de atribuições e a forma pela qual suas

competências serão exercidas. São vinculados à estrutura do órgão da administração pública responsável pela coordenação da política na qual está vinculado ou órgão equivalente que lhes dá apoio administrativo, assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento. Conforme quadros 15 e 16, citados abaixo.

Quadro 15 - Funções dos Conselhos nacionais

POLITICAS SOCIAIS	CONSELHOS	FUNÇÕES
Política Nacional da Saúde - Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990	Art. 12; Art. 15. Conselho Nacional de Saúde...	... As atribuições em modo de definição das instâncias e mecanismos de controle, avaliação e de fiscalização das ações e serviços de saúde...
Política Nacional de Educação - Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Art. 9.º IX - § 1.º Conselho Nacional de Educação...	...competem as funções normativas e de supervisão e atividade permanente...
Política Nacional de Assistência Social - LOAS Lei 8742/93. NOB/SUAS	Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:	X - acompanhar programas e projetos aprovados e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho...
Sistema Federal de Cultura - Decreto n.º 5.520, de 24 de agosto de 2005	Art. 5.º O CNPC, órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura.	...II - acompanhar e fiscalizar a execução do Plano Nacional de Cultura; ...aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura...incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área cultural;
Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)...	....Sua função é propor diretrizes para a política nacional, além de articular, acompanhar e monitorar ....
Lei n.º 11.438 / 2006.	Conselho Nacional de Esporte.	Art. 4.º A avaliação e a aprovação do enquadramento dos projetos apresentados na forma prevista no art. 5.º desta Lei ...

Fonte: Elaborado para pesquisa (2008)

Conforme apontado no quadro 16, os conselhos são instituídos pelo município mediante lei específica que estabelece sua composição, o conjunto de atribuições e a forma pela qual suas competências serão exercidas. São vinculados à estrutura do órgão da administração pública responsável pela coordenação da política na qual está vinculado ou órgão equivalente que lhes dá apoio administrativo, assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento, tanto no âmbito municipal como nacional. No período correspondente a esta pesquisa, não foi possível contatar as atribuições, ou mesmo a existência de um conselho municipal de esporte e lazer.

Quadro 16 - Funções dos Conselhos nacionais

CONSELHOS	FUNÇÕES
Conselho Municipal de Educação	...passará a desenvolver funções consultivas, normativas, deliberativas, de fiscalização e controle social, propositivas e mobilizadoras...
Conselhos de Saúde (Locais, Distritais e Municipal)	... Observar a participação dos vários segmentos (usuários, trabalhadores, prestadores e gestores) deliberando, fiscalizando e avaliando as ações de saúde. ...
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA)	...acompanhamento dos programas de segurança alimentar por meio de ações envolvendo três esferas de governo – União, Estado e Município.
Conselho Municipal de Cultura	... Competirá propor, acompanhar e fiscalizar ações decorrentes de políticas públicas para o desenvolvimento da cultura, promover e incentivar estudos, eventos, atividades permanentes e pesquisas na área da cultura...
Conselho Municipal da Assistência Social	... Atribuições a deliberação, fiscalização da execução da política e de seu financiamento...

Fonte: Elaborado para pesquisa (2008)

O que se destaca sobre as funções dos conselhos tanto no nível federal como municipal, apresentadas nos quadros 15 e 16, é que nas políticas sociais da saúde, educação, assistência social, está explícito o caráter deliberativo dos conselhos, nas políticas sociais de segurança alimentar, esporte e lazer e cultura as atribuições dos conselhos estão caracterizadas como consultivas e fiscalizatórias.

O quadro 17 apresenta a resposta dos gestores no questionário referente ao esclarecimento da primeira questão do questionário - Esta secretaria/fundação possui diretrizes para a avaliação de programas e projetos sociais?

Quadro 17 - Diretrizes para avaliação de programas e projetos social

POLÍTICAS SOCIAIS	HÁ DIRETRIZ		QUAIS
	SIM	NÃO	
Saúde	x		Diretrizes nacionais e municipais, contratos de gestão
Educação	x		Diretrizes nacionais e municipais
Assistência Social	x		Protocolos: PAIF, Programa Qualidade em ILPIs, Qualidade em Instituições de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.
Cultura	x		Questionário elaborado com base na lei de incentivo a cultura
Vigilância Alimentar	x		Plano de desenvolvimento social
Esporte e Lazer	x		Colegiado da própria secretaria, reuniões de comissões de incentivo ao esporte e promoção social, instituído por lei.
Instituto de Administração	x		Contratos de gestão
Secretaria de planejamento	x		Leis nacionais e diretrizes municipais

Fonte: Elaborado para pesquisa (2008)

Em relação às diretrizes nacionais e municipais, apontadas pelos gestores 01 e 02 já foram explicitadas nos quadros 13, 15 e 16. A resposta sobre o "*colegiado da própria secretaria Reuniões de comissões de incentivo ao esporte e promoção social*,

*instituído por lei*" (gestor 06). Num momento pode explicar uma dos questionamentos dos autores Barreyro (2003), Dias Sobrinho (2000, p12.), entre outros que questionam o caráter da gestão pública, que pode ser melhor compreendida principalmente na instância social como um processo dinâmico e participativo. A participação no processo de avaliação não fica restrita ao documento como "dados a serem completados", mas pressupõe-se que seja exatamente a consciência do fazer cotidiano e a reflexão sobre a ação.

O Plano de Desenvolvimento Social, citado pelo gestor 04, está previsto na Lei Municipal n.º 11.266 de 16 de dezembro de 2004, que "Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade." Tem como objetivo a elaboração do Plano Setorial de Desenvolvimento Social, com horizonte de tempo previsto para 2020, amparado nas diretrizes gerais estabelecidas no Plano Diretor do Município de Curitiba e envolvendo as políticas públicas nas áreas de Assistência e Promoção Social, Cultura, Educação, Esporte e Lazer, Saúde e Abastecimento (vigilância alimentar). No plano de desenvolvimento social, as diretrizes sobre avaliação são amplas e pouco objetivas, por esse motivo não foi aprofundada neste trabalho.

Com relação ao questionário elaborado com base na lei de incentivo a cultura, exposta pelo gestor 05, remete ao fato apontado por Faria (2005), que os gestores almejam criar instrumentos que explicitem as intenções do governo municipal, no intuito de dar coerência às ações ao longo do tempo e os auxilie na organização dos programas e projetos.

Quanto ao uso dos Protocolos: o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que expressa um conjunto de ações relativas à acolhida, informação e orientação, inserção em serviços da assistência social, tais como socioeducativas e de convivência, encaminhamentos a outras políticas, promoção de acesso à renda e, especialmente, acompanhamento sociofamiliar. Esse programa é desenvolvido no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a avaliação deste programa remete ao acompanhamento quantitativos de número de famílias atendidas e para subsídio orçamentário. Programa Qualidade em ILPIs (Instituições de Longa Permanência para Idosos), que são estabelecidas para atendimento integral institucionalizado em cuidados prestados a pessoas de 60 anos e mais, dependentes ou independentes, que não dispõem de condições para permanecer com familiares ou em seu domicílio. Essas instituições são conhecidas por denominações diversas: abrigo, asilo, lar, casa de repouso,

clínica geriátrica. Elas devem proporcionar serviços na área social, médica, psicológica, enfermagem, terapeuta ocupacional, odontologia, entre outras, conforme necessidades desse segmento etário. A avaliação neste caso também remete ao acompanhamento quantitativos de número de idosos encaminhados para subsídio orçamentário. Qualidade em Instituições de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, citado pelo gestor 03.

Quanto ao protocolo de Qualidade em Instituições de Acolhimento para Crianças e Adolescentes buscam-se as excepcionalidade e provisoriedade até as exigências legais de constituição e funcionamento das entidades de abrigo, além de instrumentais como guia de acolhimento institucional, ficha de acompanhamento, ofício ao Juiz da Infância e Juventude solicitando providências. Enfim, todas as informações necessárias para aqueles que se dedicam à assistência da criança e do adolescente, na busca do nosso Estado Humanitário Constitucional (BRASIL, 2007).

Sobre o contrato de gestão, citado pelos gestores 01 e 07, é um documento conhecido como meio de controle administrativo ou tutela sobre as suas empresas estatais. O contrato de gestão já era utilizado como meio de vincular a programas governamentais a determinadas empresas privadas que recebiam algum tipo de auxílio por parte do Estado. Mais recentemente, os contratos de gestão passaram a ser celebrados com os próprios da Administração Direta, portanto, com entes sem personalidade jurídica própria; são os chamados centros de responsabilidade que se comprometem, por meio do contrato de gestão, a atingir determinados objetivos institucionais, fixados em consonância com programa de qualidade proposto pelo órgão interessado e aprovado pela autoridade competente, em troca, também, de maior autonomia de gestão.

Finalmente, ressaltada a significância das funções da avaliação para a gestão dos programas e projetos, torna-se evidente, com base nos documentos apontados no quadro 17, a importância desta atividade como instrumento integrador de ações múltiplas, cuja estrutura é facilitadora em outros segmentos setoriais, colaborando, inclusive, para a viabilização concreta de várias abordagens da avaliação, integrando as seis áreas. Explicita-se que todas as modalidades utilizadas não se dão somente por seu apelo diagnóstico, retroativo, no qual só se olha instantaneamente o que foi conquistado, mas também mediante um processo constante de aperfeiçoamento do instrumento avaliativo. Ressalta-se que os métodos de avaliação constantemente

passam por adaptações, a fim de captar outras características relevantes dos programas e projetos avaliados, transpondo o produto final.

#### 4.3.1 Variáveis para estudo da avaliação de programas e projetos sociais

Os programas citados no PPA 2006-2009 de Curitiba prevêem algumas variáveis da avaliação como: "periodicidade"; "origem dos avaliadores"; "público-alvo", "quantidade" "modalidade"; "motivação", "auxílio" e "interessados" na avaliação de programas e projetos.

##### 4.3.1.1 Variáveis "local" e "quando"

Duas variáveis local e quando foram elencadas a partir das questões 5 - Onde ocorre (local) o processo avaliativo e questão 9 - Quando é realizada a atividade avaliativa dos programas/projetos nesta secretaria ou fundação?

Quadro 18 - Variáveis "local" e "quando" os programas e projetos de Curitiba são avaliados

VARIÁVEIS	ESPECIFICAÇÕES	MEDE PROGRAMAS	(%)
Momento da avaliação (quando)	Antes	0	0
	Durante	0	0
	Após	0	0
	Contínua	4	50
	Integrativa	4	50
	Total	8	100,0
Local da avaliação	Integrado (secretaria/regional e local)	3	37,5
	UFPR, MEC/INEP.	1	12,5
	Na rede socioassistencial	1	12,5
	Nas regionais	1	12,5
	Outros: Instituições Formadoras, Câmara de Vereadores, Conselho Municipal da Saúde, Ministério da Saúde, Secretaria Estadual da Saúde, Prefeitura Municipal de Curitiba, Encontros e Eventos, Unidades Municipais de Saúde, Distritos Sanitários de Saúde bem como em seus respectivos Conselhos de Saúde (locais e distritais)	1	12,5
	Total	8	100,0

Fonte: Elaborado para pesquisa (2008)

Os gestores não apontaram avaliação nos momentos antes, durante, após, também conhecidas como avaliação *ex-ante* ou avaliação de diagnóstico. Interpreta-se

esse fato como momentos que envolvem desde a apreensão do contexto, das demandas e expectativas do público-alvo, a viabilidade da proposta, a coerência entre os objetivos, o grau de prioridade e a importância relativa do projeto para o público que se pretende beneficiar, os gestores entendam que estes momentos estão previstos na dimensão integrativa (BAPTISTA, 2000). Nas contribuições descritivas, o gestor (1) observa que as avaliações ocorrem em todos os momentos apontados no questionário.

Para Dias Sobrinho (2000), o estabelecimento de um período de tempo apropriado para a avaliação do programa é um aspecto difícil e crítico, na medida em que os resultados mais relevantes dependem de algum tempo de maturação. Contudo, a utilidade das informações pode ser reduzida se o programa avaliado for alterado antes que a avaliação tenha sido concluída e seus resultados aplicados. Para o mesmo autor, "a boa avaliação pode ser apoiada por um sistema eficiente de monitoramento", cuja prática se estabeleça desde o início do programa. Também é permitida o transcurso de tempo suficiente para a análise do material.

A avaliação contínua e integrativa. Foram indicadas pelos gestores como as mais comuns. A avaliação contínua é a mais comum na política da educação, quando é caracterizada pelo acompanhamento e orientação dos alunos ao longo do curso. Esta abordagem avaliativa tem especial importância no enfrentamento de problemas intrínsecos da avaliação à distância, resultantes da ausência da interação. A avaliação contínua favorece a identificação de problemas e a orientação do processo de aprendizagem, além de permitir alguma forma de autenticação da identidade do aluno.

As dimensões integrativas vêm desde a década de 1970, quando se iniciaram mudanças fundamentais no ambiente organizacional (KAPLAN; NORTON, 2000), que exigiram maior flexibilidade, agilidade, geração de conhecimento criação de capital intelectual mediante o desenvolvimento de capacidades individuais e do comprometimento dos colaboradores. É nesse contexto de grandes transformações que se insere a avaliação do desempenho organizacional, calcada nas dimensões sistêmica, sinérgica e integrativa

A abordagem Integrativa - DI incorpora, as dimensões sistêmico-sinérgica<sup>10</sup>, que objetiva a construção de um modelo de avaliação para cada subsistema avaliado,

---

<sup>10</sup> O conceito de "dimensões sistêmico-sinérgica" está no sítio: <<http://www.deps.ufsc.br/~ensslin/SMP-2005.pdf>>.

contemplando as preocupações consideradas relevantes pelos gestores, levando-se em conta as inter-relações entre os diversos subsistemas e a identificação das estratégias mais apropriadas para todo o sistema. Por exemplo, ao avaliar um programa cujo público-alvo seja crianças e adolescentes, esta abordagem indicaria a integração de todos os membros da família, considerando o vínculo entre todos (KAPLAN; NORTON, 2000).

Quanto aos tipos de avaliação, segundo Whorten, Sanders e Fitzpatrick (2004), podem variar significativamente, em função do momento em que se realiza e dos objetivos que persegue. Os autores resumem algumas modalidades como: Avaliação *ex-ante* "tem por finalidade proporcionar critérios racionais para uma decisão qualitativa crucial; se o projeto deve ou não ser implementado. Também permite ordenar os projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos perseguidos". Na avaliação *ex-post* "é necessário distinguir a situação dos projetos que estão em andamento daqueles que já foram concluídos". A dimensão temporal permite diferenciar, na avaliação *ex-post*, as fases do durante a realização do projeto (avaliação de processos ou concomitante) e do depois (avaliação terminal). Também podem diferenciar-se, conforme enfatizarem a análise da eficiência operacional ou a do impacto.

Quanto aos locais citados pelos gestores no questionário:

- 1) "Instituições Formadoras, Câmara de Vereadores, Conselho Municipal da Saúde, Ministério da Saúde, Secretaria Estadual da Saúde, Prefeitura Municipal de Curitiba, Encontros e Eventos, Unidades Municipais de Saúde, Distritos Sanitários de Saúde bem como em seus respectivos Conselhos de Saúde locais e distritais".
- 2) Na rede socioassistencial;
- 3) Nas regionais;
- 4) Integrado secretaria/regional e local;
- 5) Universidade Federal do Paraná (UFPR)<sup>11</sup> - Ministério da Educação (MEC) - Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa (INEP).

Pode-se inferir desse resultado que todas estas áreas, na perspectiva da cultura avaliativa, subentende em maior ou menor grau a modalidade com foco na participação,

---

<sup>11</sup> A UFPR participou de uma avaliação do programa Comunidade Escola em 2006 e o MEC é o órgão responsável pela divulgação dos resultados das avaliações na política da educação.

em que, pelas características dos locais apontados. Onde há concentração de pessoas com objetivos compartilhados, que se apóiam em valores comuns. Nessa perspectiva, pode-se apelar para House e Howe (2000), que revelam que a avaliação se define normalmente como a determinação do valor de algo, neste caso, dos programas, projetos sociais, julgados de acordo com critérios apropriados. A avaliação dos programas sociais aspira contribuir para a democratização das políticas, para que estejam mais abertas ao escrutínio e à deliberação públicos. Nesse sentido, a avaliação deveria servir aos interesses não só dos patrocinadores, senão também da sociedade nos diferentes grupos que compreende.

Quanto ao local onde se avaliam ressalta-se que, independente do local, a avaliação faz parte dos contextos humanos, que estão sempre inevitavelmente mergulhados em ideologias e valores e, portanto, em jogos de interesses contraditórios e disputas de poder. A avaliação é fundamentalmente política porque pertence ao interesse social e produz efeitos públicos de grande importância para as sociedades. Dizem House e Howe (2000, p.52), muito claramente, que a avaliação é "uma atividade que é afetada por forças políticas e que tem efeitos políticos". Os resultados apontam que cada secretaria/ fundação mantém autonomia relativamente aos espaços onde ocorre a avaliação. Isso depende de seus critérios de utilização, do alcance e da finalidade das informações coletadas.

Ressalta-se que apenas a Secretaria de Esporte e Lazer realiza suas avaliações na própria secretaria. As subcategorias analisadas, apontam para necessidade de aprofundar quando à aspectos relacionados à coleta sistemática de informações das ações dos programas e projetos, para determinar o valor, o mérito, a relevância, a qualidade, utilidade, ou a importância do programa.

#### 4.3.1.2 Variáveis "periodicidade" e "origem dos avaliados"

As duas variáveis periodicidade e origem dos avaliadores foram elencadas a partir das questões: 3 e 4 - Qual a periodicidade da atividade avaliativa nestes programas/projetos? Os avaliadores responsáveis pela realização da atividade avaliativa são internos ou externos.

Quadro 20 - Variáveis "origem dos avaliadores " e "periodicidade" dos programas e projetos sociais

VARIÁVEIS	ESPECIFICAÇÕES	NÚMERO DE PROGRAMAS	(%)
Origem dos avaliadores	Internos à Instituição gestora	39	70,9
	Externos à instituição gestora	11	20,0
	misto,	04	7,3
	usuários	01	1,8
	Total	55	100,0
Periodicidade da avaliação	Ano	6	8,4
	Semestre	11	15,5
	Contínuas	22	31,0
	Mensais	30	42,3
	Outros	2	2,8
	Total	71	100,0

Fonte: Elaborado para pesquisa (2008)

Em relação à pergunta n.º 03 - Qual a periodicidade da atividade avaliativa nestes programas/projetos? - o quadro 20 apresenta a periodicidade da atividade avaliativa dos programas. São avaliados anualmente seis programas, representando 8,4% do total, 11 programas são avaliados semestralmente totalizando 15,5%. Mensal, contínua e outras formas representam 54 programas, ou seja, 76,1%. Total de 71 programas por período avaliado.

É visto que se sobressaem as avaliações contínuas, mensais e outros intervalos, quando comparadas com as avaliações semestrais ou anuais. Talvez isso se deva às diferentes naturezas para avaliação para um mesmo programa que pode ser abordado na avaliação. Por exemplo, avalia-se um programa para prestação de conta ao financiador ou para mensurar os dados qualitativos ao final de uma de gestão deste programa.

Para os gestores de planejamento municipal, a periodicidade das avaliações carrega as seguintes dimensões. *"Em se tratando da prestação de conta, o município se organiza anualmente para prestar conta a sociedade. No entanto o monitoramento dos macro-indicadores faz-se diariamente"* (gestor 08). Ou seja, reforça a caracterização desta atividade como apontado por Faria (2005), avaliação como um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo. Outro gestor salienta que

*as avaliações ou aperfeiçoamentos das práticas de gestão e dos respectivos padrões de trabalho relativos ao sistema SAGA é realizada anualmente por meio do acompanhamento dos principais indicadores de desempenho ou informações qualitativas utilizadas na avaliação das secretarias, no caso do Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública IDGP (gestor 07).*

Dentre os gestores pesquisados, fez-se comum a idéia de que a coleta de dados é parte essencial do processo de avaliação e monitoramento, pois pressupõe momentos específicos de treinamento e um processo de formação continuada. Ao mesmo tempo, a organização do trabalho precisa dar suporte aos períodos de cadastramento e contemplar: infra-estrutura física adequada para realização da coleta de dados (locais com várias salas nas regiões de atendimento, transporte, uma sede que concentre a recepção de formulários, manuais etc.); recursos materiais necessários (formulários, manuais de treinamento, fichas de controle e acompanhamento das famílias cadastradas etc.); treinamento específico para a coleta de dados, com realização de pré-testes e simulações; acompanhamento técnico do processo de coleta de dados. Ou seja, a eficácia do monitoramento dependerá do quanto as equipes técnicas compreenderem que as ferramentas informacionais são facilitadoras do trabalho técnico.

Quanto à questão sobre a origem dos avaliadores, o quadro 20 apresenta a distribuição dos programas segundo a origem dos avaliadores na atividade avaliativa. Os programas com avaliadores internos à instituição gestora somam 39, totalizando 70,9% do total. Externos à instituição gestora, misto, usuários são 16 programas representando 29% do total de 55 programas indicados no questionário pelos gestores.

A discussão referente à origem dos avaliadores simplificada por Whorten, Sanders e Fitzpatrick (2004), retrata que avaliação pode ser externa, interna, mista ou auto-avaliação. A externa recorre a avaliadores não vinculados à instituição executora do projeto. A interna tem como avaliadores pessoas da própria instituição, mas não diretamente responsáveis pela execução do projeto. Na avaliação mista, recorre-se a uma combinação das duas anteriores. Finalmente, a auto-avaliação é realizada pelas próprias pessoas encarregadas da execução do projeto.

Portanto, a maior parte das avaliações é realizada pela equipe interna ao órgão gestor dos programas. Os gestores da área de planejamento municipal convergem nesse sentido,

*os responsáveis pela realização das atividades avaliativas são os técnicos das secretarias/fundações que manipulam as informações institucionais e também aqueles ligados a verificação dos resultados dos programas (gestor 08).*

*O sistema SAGA disponibiliza alguns relatórios, onde usuários e técnicos das secretarias/fundações podem contar com ferramentas de geração de relatórios, o que permite que todas as informações possam ser formatadas e apresentadas de acordo com as mais diversas necessidades (gestor 07).*

Essa afirmação chama atenção no debate conceitual sobre avaliação de programas sociais, no qual Sulbrandt discute o perigo da postura, segundo ele, comum na administração pública brasileira, formada no privilégio da informação quantitativa, em que por vezes se encara a avaliação como uma atividade de caráter meramente fiscalizatório, quase policialesco, e não como elemento de controle institucional e administrativo e, idealmente, como possibilidade de avançar no controle social e participativo dos programas sociais. O sentido de aprendizagem para mudança de rumo, que se espera com uma avaliação que mescle insumos quantitativos e qualitativos, não admite o caráter controlador formalístico que a administração pública se acostumou a reverenciar (SULBRANDT, 1989).

Marino (2003) enfatiza que, de modo geral, nos processos avaliativos estão presentes as grandes dificuldades, que consistem na necessidade de combinar o caráter descritivo e prescritivo. A avaliação deve produzir diagnósticos, isto é, deve descrever de forma organizada e interpretada o conjunto de informações relevantes, que dêem conta das fragilidades e fortalezas da realidade posta em causa. Mas também deve ir além e construir os critérios normativos que levem à superação dos problemas e produzam uma melhor qualidade. A avaliação não deveria se confundir com uma auditoria, o que, segundo Marino, ocorre frequentemente. É preciso também avaliar os resultados, não simplesmente medi-los; isto é, importa compreender as causalidades que estão na raiz dos problemas e os efeitos produzidos, ainda que se a avaliação seja realizada avaliadores internos ou externos do programa ou projeto avaliado.

#### 4.3.1.3 Variáveis "Auxílio" e "Interessados" pela gestão dos programas e projetos sociais

As duas variáveis auxílio e interessados foram elencadas a partir das questões 7 - Para quem interessa os resultados da avaliação, e 8 - O processo avaliativo dos programas/ projetos sociais auxilia a Gestão Municipal, conforme quadro 21.

Quadro 21 - Variáveis "auxílio" e "interessados" pela gestão dos programas sociais em Curitiba

VARIÁVEIS	ESPECIFICAÇÕES		N.º DE GESTORES	(%)
Auxílio da avaliação	Sempre auxilia		8	100
	Pouco auxilia		0	0
	Raramente auxilia		0	0
	Não auxilia		0	0
	Total		8	100
Interessados no resultado da avaliação - ocorrências de indicação de prioridade pelos gestores	PRIORIDADE	PRIORIDADE (1 = MAIOR)	OCORRÊNCIAS	(%)
	Executores (Total 6 ocorrências)	Prioridade 1	6	100
	Financiadores (Total 3 ocorrências)	Prioridade 1	1	33,3
		Prioridade 2	1	33,3
		Prioridade 3	1	33,3
	Usuários (Total 6 ocorrências)	Prioridade 1	1	17
		Prioridade 2	3	50
		Prioridade 3	1	17
	Legisladores (Total 3 ocorrências)	Prioridade 3	2	67
		Prioridade 4	1	33
	Instituições (Total 4 ocorrências)	Prioridade 2	2	50
		Prioridade 3	1	25
		Prioridade 5	1	25
	Comunidade local (Total 5 ocorrências)	Prioridade 1	1	20
		Prioridade 3	4	80
Sociedade (Total 3 ocorrências)	Prioridade 2	1	33	
	Prioridade 3	1	33	
	Prioridade 4	1	33	

Fonte: Elaborado para pesquisa (2008)

As ocorrências de "interessados" são apontadas em ordem de prioridade pelos gestores no questionário, sendo "1" a maior prioridade. Comparecem em primeira prioridade os executores; em segunda prioridade, os usuários e as instituições e em terceiro lugar legisladores e comunidade local. Por último, os financiadores e a sociedade.

Para Mokate (2002), os interessados pelos resultados de uma avaliação são todos aqueles que têm alguma intenção em relação às avaliações, em função da importância que antecipem quanto aos resultados ou ao processo em si, para aplicação posterior em suas funções ou ações. Incluindo o corpo técnico, podem ser designados para compor comissões de avaliação para reforçar e ampliar a apresentação dos resultados.

Esse fato, segundo Silva (2003), aumenta a credibilidade, estimula a tomada de decisão com base nos resultados e estabelece algumas indicações para incluir os interessados pela avaliação no processo avaliativo. O autor sugere alguns encaminhamentos: formalizar o envolvimento dos interessados por meio do estabelecimento de parcerias entre avaliadores, avaliados, usuários potenciais e outros grupos de interesse; criação de grupos gestores ou comitês de

aconselhamento; e argumenta que os interessados também deveriam decidir quanto à metodologia a aplicar, bem como se envolver nas análises e na interpretação dos resultados.

Finalmente, como apresentado por Ala-Harja e Helgason (2000, p.8), concorda-se que "é necessária uma estratégia para a devida gestão dos interessados", pelo fato de que a definição dos interessados e seu envolvimento na avaliação em regra aumentam o compromisso e a disposição destes em utilizar os resultados da avaliação.

Quanto ao auxílio da avaliação, o resultado demonstra uma convergência entre os gestores de que a avaliação sempre auxilia na gestão dos programas e projetos sociais, conforme fala do gestor 01, "*aponta situações previstas e não previstas, auxilia a tomada de decisão baseada em resultados, estima custos, auxilia no planejamento das ações*" ou conforme gestor 02, "*permite a verificação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas*". Sulbrandt (1989) chama a atenção para a expectativa de que a avaliação resolva todos os problemas de eficiência, eficácia e efetividade do objeto avaliado. Para este autor,

a atividade de avaliação não é uma atividade isolada e auto-suficiente, mas uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais, cuja finalidade é gerar informações que possibilitem novas escolhas, analisar resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados.

Outra fala ilustra que a avaliação auxilia "*porque permite um retrato da realidade antes do início do processo e proporciona informações para orientar o planejamento e implementação de um determinado programa*" (gestor 03). Ou seja, durante a execução, o processo avaliativo constante permite a correção ou melhoria do programa, enquanto ele está sendo executado. A avaliação do impacto dos resultados tem como principal propósito orientar as decisões relacionadas à expansão, continuidade ou redução das ações.

Observa-se que por parte de alguns gestores existe uma preocupação quanto à real necessidade de adequação dos métodos avaliativos, quando relata (gestor 03) "*apesar de ter informado que todos os programas, projetos, serviços e benefícios estão em funcionamento, considero que o processo precisa ser aprimorado*". Outra observação (gestor 04) dá conta de que "*as pesquisas trazem os anseios dos usuários sobre os programas e os relatórios mensais servem para avaliação do*

*desempenho dos programas*". Neste caso, conforme Ala-Harja e Helgason (2000), em função das limitações da avaliação, no âmbito de programas e projetos públicos ao reforçar a avaliação, pode não ser apropriada para o fomento de todas as decisões.

O gestor 01 revela que

*"quero enfatizar que historicamente na SMS e em todos os Programas Municipais da Saúde, passam por processo avaliativo, que vai desde o diagnóstico situacional anterior a implantação de um programa, definição de indicadores, linhas de ação, fontes, etc. Procurando reunir em todas as fases do processo gestores, técnicos e usuários do sistema de saúde. Este procedimento é realizado desde o nível local unidades de saúde até o nível central"*.

E ainda, *"As modalidades são praticamente todas citadas na questão 12 e tais monitoramentos e avaliações permitiram a construção de memórias e séries históricas"* (gestor 01).

No setor público, o governo cria valor para a sociedade por meio de programas e ações que visam à proteção e manutenção da vida. Conforme afirma Mokate (2002), "os gerentes públicos devem procurar descobrir e definir o que seria proveitoso fazer, assumindo uma atitude inovadora e promovendo mudanças naquilo que fazem e na forma como fazem". Nessa perspectiva os gerentes focam seu olhar para fora da organização, ou seja, no valor dos produtos e serviços que prestam e, também, para dentro da organização, na busca por eficácia e adequação de seus instrumentos. Estes conceitos, apesar de soarem como premissas, nem sempre condizem com a prática observada na maioria das administrações públicas. Outra fala enfatiza: *"Entendemos eficiência como a relação custo benefício e eficácia como na medida em que as metas são alcançadas"* (gestor 04) e ainda *"a avaliação é um instrumento muito importante para proporcionar ao coordenador, gerente de programas um norte, direção, não perdendo o foco"* (gestor 05).

Outra fala sobre a questão relata que *"o foco é oferecer um bom produto ao usuário, conseqüentemente reverte em ganhos para a gestão municipal"* (gestor 05). Por essa fala, pode ser interpretada, conforme o que foi apresentado por Ala-Harja e Helgason (2000, p.14), que a avaliação pode ser mal utilizada ou conduzida apenas à legitimação de decisões políticas já tomadas. Outra fala esclarece que *"é o processo avaliativo que auxilia a direção/retomada dos programas e projetos"* (gestor 06). Neste caso, os processos avaliativos tornam-se aquilo que foi trabalho por Bozzi (2001), ou seja, os resultados tornam-se a pré-condição para o compromisso e persistência

daqueles que entendem que o uso destes pode melhorar a formulação de políticas. Para tanto, faz-se necessário produzir avaliações de boa qualidade, envolvendo os usuários e fazendo as adaptações necessárias, buscando maior adesão no setor público.

#### 4.3.1.4 Variáveis "Público-Alvo" e "Quantidades" dos programas e projetos sociais

As duas variáveis periodicidade e quantidade foram elencadas a partir da questão 2 - Nesta secretaria/fundação quantos e quais programas e projetos sociais do Governo Federal, Estadual ou Municipal são desenvolvidos. E destes, qual o status da avaliação?

Quadro 22 - Variáveis "público-alvo" e "quantidades" dos programas e projetos sociais

CATEGORIA	TIPO	PROGRAMAS	(%)
Público-alvo	Adultos	33	18,9
	Mulheres	33	18,9
	Crianças	37	21,1
	Adolescentes	40	22,9
	Idosos	32	18,3
	Total	175	100,0
Quantidade (distribuição por política)	Saúde	11	21,6
	Educação	3	5,9
	Assistência Social	13	25,5
	Esporte e Lazer	4	7,8
	Segurança Alimentar	10	19,6
	Cultura	10	19,6
	Total	51	100,0

Fonte: Elaborado para pesquisa (2008)

O quadro 22 apresenta a distribuição dos programas que passaram por algum tipo de avaliação. Segundo as respostas dos gestores das políticas de desenvolvimento social, a Saúde tem 11 programas, 21,6% do total; Educação com três programas, representado 5,9% do total, a Assistência Social, 13 programas com 25,5% de representação; Esporte e Lazer 4 programas com 7,8%; Segurança Alimentar 10 programas, representado 19,6%; e Cultura, 10 programas totalizando 19,6% no total de 51 programas.

Ressalta-se que os programas e projetos citados no (apêndice A) deste trabalho são coordenados por gestores municipais, mas a representação de aproximadamente 95% dos 51 programas e projetos sociais indicados pertencem ao governo federal.

Ressalta-se, ainda, que o número de programa foi indicado livremente pelos gestores que poderiam indicar quantos programas julgassem relevante.

A classificação do público por idade revela que o maior número de programas envolve o atendimento a crianças e adolescentes. O atendimento aos adolescentes corresponde a 40 programas, representando 22,9% dos programas sociais. E trinta e sete programas atendem ao público infantil, representando 21,1 dos programas. Trinta e três programas estão direcionados a adultos, distribuídos entre as seis políticas do eixo do desenvolvimento social representando, 18,9% do total de programas da amostra coletada. A mesma quantidade de Programas atende o público feminino, com 18,9% do total. E o público idoso é atendido em trinta e dois programas, representado com 18,3%.

Considerando os dados do quadro 22, evidencia-se que em Curitiba 44% dos programas têm como público-alvo crianças e adolescentes, em segundo lugar 37,7% adultos (incluindo programas para mulheres) e em terceiro lugar programas para idosos, 18,3%.

Em relação ao público idoso, atendido em Curitiba com trinta e três programas. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS) até 2025 o Brasil será o sexto país do mundo com o maior número de pessoas idosas. Nos últimos 40 anos, o número de brasileiros idosos quintuplicou, passando de três milhões em 1960 para 14 milhões em 2002. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020 este número poderá chegar a 32 milhões (IBGE, 2005).

Quanto à política de atendimento à criança, está representada na amostra por meio da execução de trinta e sete programas direcionados a crianças e quarenta programas direcionados aos adolescentes. A Lei n.8.069, de 13 de julho de 1990, veio trazer a proteção integral como novo paradigma no atendimento da criança e do adolescente. O artigo 86 define "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".

Sobre o atendimento às criança e mulheres, o relatório mundial da UNICEF, lançado em janeiro de 2008, enfatiza que "a mortalidade infantil é um indicador sensível do desenvolvimento de um país, e uma evidência eloqüente de suas prioridades e de seus valores. Investir na saúde das crianças e de suas mães não é apenas uma exigência de direitos humanos, mas também uma sólida decisão econômica e um

dos caminhos mais seguros que um país pode tomar em direção a um futuro melhor" (UNICEF, 2008, p.6).

Dos trinta e três projetos direcionados a mulheres, em sua grande maioria, estão concentrados na política Municipal da Saúde. Nas últimas décadas, fatores socioeconômicos colaboraram para a modificação nos papéis sociais relacionados ao gênero. As mulheres passaram não somente a auxiliar, mas também, muitas vezes, a prover o sustento familiar. A figura progressivamente majoritária da nova mulher independente que passou a controlar a sua fecundidade, trabalhar fora e ter seu dinheiro próprio deu lugar a novas formas de exploração e preconceitos (GIFFIN, 2002).

Dentre os exemplos de programas desenvolvidos com o público feminino, em Curitiba o foco dos programas de Assistência Integral à Saúde da Mulher vinculado ao Sistema Único de Saúde visa garantir o atendimento integral envolvendo diferentes modalidades de atendimento. Em Curitiba, existe um Centro de Referência e Atendimento a Mulher em Situação de Violência, presta auxílio psicológico, social e jurídico a mulheres que sofrem de violência doméstica, maiores detalhes de atendimentos serão acrescentados posteriormente, com base nos documentos analisados. Este centro foi criado para dar suporte à Lei surgida no cenário jurídico, também visando a uma parcela da população que tem constantemente seus direitos violados. É a Lei n.º 11.340, de 07 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha.

Conforme Marino (2003), o estabelecimento de critérios de avaliação em programas e projetos sociais é uma tarefa especialmente delicada quando a avaliação deve orientar decisões sobre a promoção de uma ação ou tarefa dentro de uma determinada política. O público-alvo dos programas e projetos sociais, ou seja, os específicos segmentos, grupos por faixa etária, gênero, é composto pela população socialmente mais vulnerável.

#### 4.3.1.5 Variáveis "Modalidade" e "Motivação" da avaliação dos programas e projetos sociais

As duas variáveis modalidades e motivação a partir das questões: 6, 11 e 12- Qual a motivação geradora do processo avaliativo? Você identifica diferentes modalidades de avaliação social - Das modalidades abaixo relacionadas quais você reconhece como presente nas avaliações desenvolvidas nos programas e projetos sociais municipais.

Quadro 23 - Categorias "modalidade " e "motivação" dos programas e projetos avaliados

CATEGORIA	TIPO	PROGRAMAS	(%)
MOTIVAÇÃO	Moral, Política	15	34,9
	Instrumental, técnica	12	27,9
	Aprimoramento de Gestão	11	25,6
	Outros	5	11,6
	Total	43	100,0
MODALIDADE ("FOCO")	Administração	23	13,5
	Consumidores	19	11,1
	Especialistas	12	7,0
	Eficiência	18	10,5
	<i>Ex-ante</i>	17	9,9
	<i>Ex-post</i>	14	8,2
	Impacto	32	18,7
	Objetivos	15	8,8
	Participação	12	7,0
	Outros	9	5,3
	Total	171	100,0

Fonte: Elaborado para pesquisa (2008)

O aprimoramento da gestão comparece então em terceiro lugar com 25,6% de fator de motivação para avaliação dos programas e projetos sociais. Observa-se que normalmente o aprimoramento de gestão é associado à administração pública pela característica da busca por resultados expressivos em gestão de estratégia de governo, com evidentes reflexos no campo das realizações governamentais. Rezende e Frey (2005) descrevem que "as funções organizacionais são as principais macro atividades de todos os órgãos da prefeitura, sem as quais as mesmas não funcionariam em sua plenitude".

Weiss (1998) também exemplifica esta questão de outra forma ao afirmar que os fatores políticos "intrometem-se" nas avaliações de três formas: 1 - as políticas e programas com os quais a avaliação trabalha são também produtos de decisão política; 2 - como a avaliação serve de base para tomada de decisão, seus relatórios

transformam-se em documentos políticos; 3 - a avaliação por sua natureza, deixa implícitas declarações de implementações dos programas.

Cohen e Franco (2004, p.14) discutem que a avaliação de programas e projetos sociais é um elemento básico do planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes e eficientes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação. Por isso, dispor de avaliações *ex-post* de projetos em curso ou já realizados é fundamental para melhorar os modelos. Desde modo, a avaliação *ex-ante* permite escolher a melhor opção dos programas e projetos nos quais se concretizam as políticas. Os mesmos autores ressaltam, entretanto, que, na América Latina, a avaliação dos programas sociais não é freqüente, para não dizer excepcional e, em geral, os atores sociais envolvidos são refratários a avaliar o que realizaram.

Os autores Marino (2003), Whorten, Sanders e Fitzpatrick (2004) evidenciam que, apesar dos esforços, a produção de informações úteis e utilizáveis para fins de revisão e correção de rumos dos programas governamentais continua sendo um desafio, apesar dos esforços sucessivos de aprimoramento dos sistemas de controle, acompanhamento e avaliação. Além disso, há, freqüentemente, alguma relação entre a abordagem e os instrumentos e técnicas escolhidas para avaliação. Os autores convergem para o fato que a utilização correta dos resultados da avaliação tem sido denominada princípio do aprendizado organizacional, fundamental para que a administração gerencial não seja meramente uma forma de punir ou encontrar responsáveis pelo eventual desempenho insatisfatório dos órgãos públicos, mas consiga ampliar a capacidade de aprender com sua atuação e melhorar continuamente a prestação dos serviços públicos.

Quanto à modalidade/foco avaliativo, as ocorrências apontam se os gestores reconhecem as modalidades usuais citadas como presentes nas avaliações desenvolvidas nos programas e projetos sociais municipais no eixo do desenvolvimento social. No entanto, Derlien (2001) sugere que a variação das motivações do Estado para a valorização da avaliação de políticas, programas e projetos ocorre por meio da distinção de funções básicas atribuídas à avaliação.

As três primeiras abordagens que mais comparecem: foco na administração, foco na impacto, foco na consumidores, concretizam o movimento internacional sobre a avaliação de programas e projetos. Ocorre que, desde os anos de 1960 aos anos de 1990, os objetivos buscados com a avaliação teriam passado da função de informação

para a de realocação; na década de 1990 passou a predominar em muitos países a função de realocação, associada ao movimento do New Public Management<sup>12</sup>, tendo os avaliadores se convertido em auditores que privilegiavam a medição dos resultados e cujo foco maior é o cliente. Contemporaneamente, os diferentes agrupamentos, classificações ou categorizações de avaliações congregam diferentes abordagens, tipos ou modelos de avaliação (STUFFLEBEAM, 2001).

Sobre as modalidades com menor frequência, em que a abordagem com foco na participação e abordagem com foco em especialista alcançou 7% das respostas, a interpretação possível é apresentada conforme Silva (2001). Ou seja, os problemas das políticas de cunho social, que aparentemente seriam as primeiras a inculcar padrões de participação, têm início na constituição do problema que inspira o programa ou projeto social, pelo seu processo até ser assumido na agenda governamental, na qual as questões, devido a diferentes motivos, pressão social, interesse institucional, são incorporadas. Baptista (2000) reforça que a participação dos atores não é necessariamente espontânea. Envolve estratégias motivacionais para se obter a adesão, o engajamento e comprometimento. É comum encontrar-se resistência à avaliação e, portanto, à própria avaliação participativa. A relação de confiabilidade entre avaliadores e gestores de programa é de fundamental importância. "Sem ela não ocorre avaliação participativa e, nem mesmo, apropriação do conteúdo da avaliação, especialmente se for uma avaliação externa." (BAPTISTA, 2000, p.101).

A abordagem da avaliação centrada em especialistas, talvez a mais antiga e a mais usada, depende basicamente dos conhecimentos específicos de um profissional para julgar uma instituição, um programa, um produto ou até mesmo uma atividade. Segundo Whorten, Sanders e Fitzpatrick (2004), vários processos específicos de avaliação são variantes dessa abordagem inclusive exames de doutoramento aplicados por um comitê, painéis para revisão de projetos, revisões conduzidas por grupos de acreditação profissional, pareceres a respeito de instituições entre outros.

---

<sup>12</sup> A New Public Management, a nova gestão pública é a A P Gerencial, a qual se caracteriza pela utilização intensa das práticas gerenciais com ênfase na eficácia, sem, contudo, perder de vista a função eminentemente pública do aparelho estatal. A AP Gerencial tem como característica central agilizar as funções de planejar, organizar, liderar, controlar e coordenar.

Finalmente considera-se que qualquer que seja a metodologia de avaliação a ser utilizada, o melhor sentido da avaliação é aquele que, segundo Valarelli (1999 p.9), se estabelece como

um meio de melhorar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre sua execução e contribuir para seu planejamento futuro, tendo como pano de fundo sua contribuição aos objetivos institucionais. Neste sentido, é um exercício permanente e, acima de tudo, comprometido com as repercussões de um projeto ao longo de sua realização.

Pressupõe-se que as modalidades de avaliação existentes no município e aquelas propostas na pesquisa não se encerram em si mesmas, ao contrário, subsidiam o planejamento de um futuro na direção da conquista de um desenvolvimento social desafiador e necessário.

#### 4.3.1.6 Variáveis "Porque" os programas e projetos são avaliados

Para esta análise focamos as variáveis "porque avaliar" e "como" os programas são avaliados. Tendo como parâmetros as questões: 10 - Por que os programas são avaliados? E a questão 13 - Espaço para observações que desejar fazer.

Os gestores poderiam/deveriam escolher entre as alternativas. Identificar mudanças - identificar potencialidades - identificar problemas - organizar informações - subsidiar tomada de decisões - prestar conta para sociedade - avaliar gastos e possíveis financiamentos - pressão social - comparar dados de desempenho - detectar falhas e mérito do programa - analisar os objetivos, os impactos e resultados do programa - ênfase na qualidade - ênfase na política de descentralização - responder questões de eficácia e efetividade dos programas sociais - prestar conta para financiador - acompanhar tarefas e ações referentes ao conteúdo dos programas. Foi solicitado que eles elencassem as três alternativas por ordem de prioridade.

As ocorrências, em ordem de prioridade, apontaram para o seguinte resultados. As três primeiras prioridades, segundo os gestores, são:

- Primeiro: organizar informações; identificar mudanças; avaliar gastos e possíveis financiamentos; responder questões de eficácia e efetividade dos programas sociais; prestar conta para financiador.
- Segundo: subsidiar tomada de decisões; acompanhar tarefas e ações referentes ao conteúdo dos programas.
- Terceiro: comparar dados de desempenho; prestar conta para sociedade; pressão social.

Pode-se atribuir a indicação das três prioridades acima à perspectiva de contenção dos gastos públicos, à busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos. Conforme Caiden e Caiden (2001), a expectativa de que as reformas do Estado pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preserva todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços. As três prioridades elencadas correspondem, portanto, a esta adoção.

Aparentemente, a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários clientes estão em destaque. Contudo, a cultura da avaliação de programas e projetos sociais, apresentada por Chianca, (2001 p. 14), está longe de se restringir a questões e disputas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado, visto que a avaliação pode também, por exemplo, ser elemento central na disputa eleitoral, no controle das interações intergovernamentais e na busca de acomodação de forças e interesses. Segundo o gestor 07, a avaliação é ainda *"o dispositivo que vai favorecer a construção de compreensões<sup>13</sup>"coletivas" de onde se chega com o trabalho, dos resultados da intervenção, das mudanças e das transformações produzidas"*.

---

<sup>13</sup> O termo citado pelo gestor " construção de compreensão coletivas " resgata de forma sintética a trajetória histórica e conceitual da "Saúde Coletiva", evidenciando as suas raízes nos projetos a partir dos anos 50. Estes projetos se estenderam e que culminam com a idéia da chamada "Saúde Coletiva".

Ainda sobre as premissas da reforma do Estado, conforme anteriormente citado, elas geraram mudanças na maneira de gerenciar programas e projetos sociais o que pode levar a se afirmar que a avaliação do desempenho burocrático não serve apenas para aferir se as metas foram ou não cumpridas. Faria (2005) ressalta que a avaliação de políticas públicas visa ajustar ou validar objetivos, metas e focos sociais, adequar os meios utilizados aos fins propostos, quantificar e qualificar o atendimento realizado e os benefícios gerados, identificar os impactos ou efeitos das ações nas condições de vida dos beneficiários diretos e indiretos.

A utilização correta dos resultados da avaliação propicia que a administração gerencial não seja meramente uma forma de punir ou encontrar responsáveis pelo eventual desempenho insatisfatório dos órgãos públicos, mas consiga ampliar a capacidade de aprender com sua atuação e melhorar a prestação dos serviços públicos.

#### 4.3.1.7 Variável "Como" os programas e projetos sociais são avaliados

A variável como os programas e projetos são avaliados integra todas as questões do questionário. Os autores Araujo e Loureiro (2005, p.236-237) discutem que "a avaliação é parte integrante do processo de políticas públicas e deve conter preocupações metodológicas muito especiais. Em outras palavras, só é possível avaliar uma política tendo como referência todo o processo do qual ela faz parte". Reuniram-se alguns elementos, apontados pelos gestores, e para esta variável serão mencionados conteúdos referentes às outras variáveis analisadas nesta pesquisa.

Em relação aos responsáveis pela avaliação, ou seja, quem avalia, houve convergência entre os gestores sobre os responsáveis pela realização das atividades avaliativas sendo caracterizados os técnicos das secretarias/fundações que manipulam as informações institucionais e também aqueles ligados à verificação dos resultados dos programas. Relatam, ainda, que o sistema SAGA disponibiliza relatórios, e neles usuários e técnicos das secretarias/fundações podem contar com ferramentas de geração de relatórios, o que permite que as informações possam ser formatadas e apresentadas de acordo com as mais diversas necessidades: a identificação clara dos objetivos e prioridades do governo; a organização dos propósitos da administração

pública em programas e projetos sociais; a integração do plano com o orçamento por meio dos programas e projetos sociais; a transparência das ações de governo, bem como a capacitação de pessoal e o desenvolvimento de ferramentas de gerenciamento previstos.

Segundo o gestor 07, a ferramenta composta para atender às necessidades explicitadas acima, e para aliar processos motivacionais e propostas de gerentes e técnicos municipais, é o Sistema de Acompanhamento Gerencial SAGA.

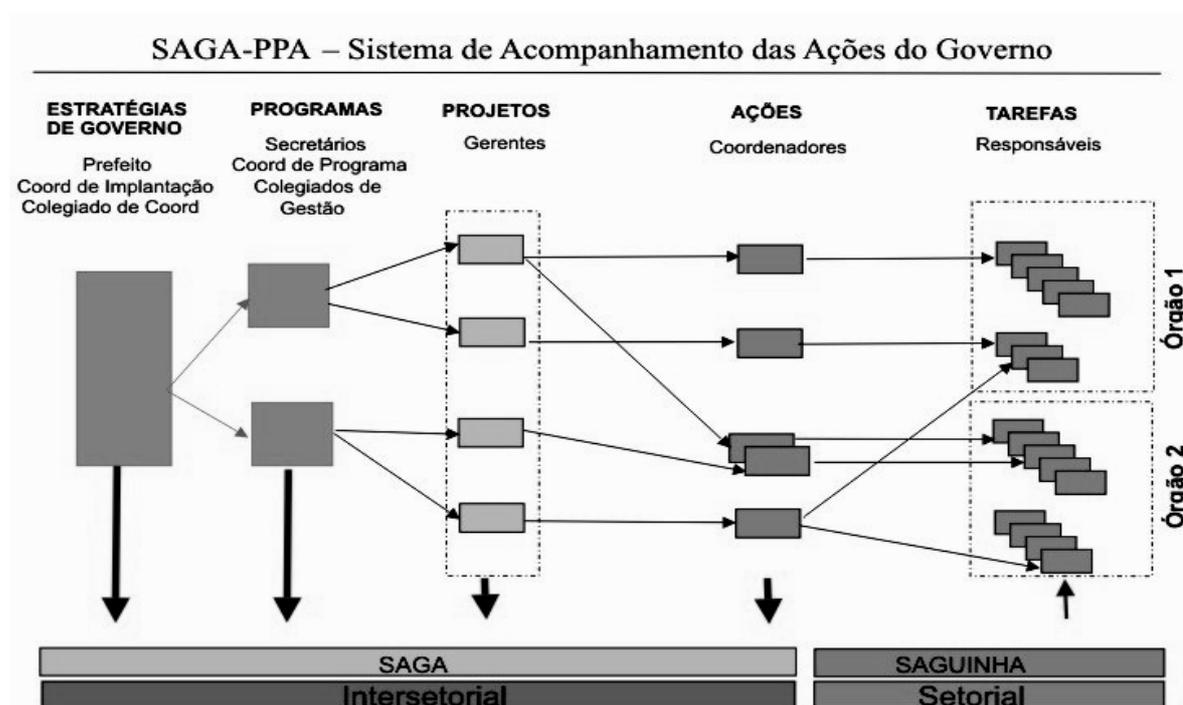


Figura 3 - Sistema de Acompanhamento Gerencial  
Fonte: IMAP (2008)

Em relação a como ocorre o processo que motiva a avaliação, as motivações mais evidentes estão relacionadas às análises de custo-benefício, à gestão por objetivos, às provas de competência mínima e outros instrumentos de classificação, seleção, certificação e medida, os contratos de gestão. Para Derlien (2001), a variação das motivações do Estado para a valorização da avaliação de políticas programas e projetos ocorre por meio da distinção de funções básicas atribuídas à avaliação

Em relação ao momento, quando se avalia, as seis áreas estão atreladas ao uso do SAGA, apesar de ser um sistema bem estruturado e de fácil acesso, seu sucesso depende da qualidade e periodicidade das informações. Entre os principais

problemas detectados na atualização do sistema e que dificultam na fase de avaliação, destacam-se 1) a inadequação ou inexistência de sistemas internos de acompanhamento dos programas; 2) insuficiência de recursos humanos na gestão e acompanhamento dos programas; 3) ausência de recursos humanos qualificados para a avaliação; 4) indicadores inadequados; e 5) imprecisão das informações relativas às metas físicas e custos aos dos programas.

Em relação a como se definem o foco da avaliação, os objetivos das avaliações realizadas ainda focalizam nos resultados do programa, com interesse em melhorar os mecanismos de entrega dos produtos do programa, e não numa análise sistemática de seu impacto

Em relação à periodicidade, os desafios previsíveis decorreram de insuficiente difusão dos conceitos básicos e da metodologia a ser utilizada. Na mesma linha, não faz sentido estabelecer a periodicidade de apuração dos resultados avaliativos, seja mensal, trimestral, semestral ou anual. Para realmente praticar-se a gestão de um programa ou de uma ação, deve-se dispor de indicadores em tempo oportuno a intervir sobre os processos particulares, que têm ritmos próprios.

Finalmente, considera-se que, qualquer que seja a metodologia de avaliação a ser utilizada, o melhor sentido da avaliação é aquele que, segundo Valarelli (1999 p.9), "se estabelece como um meio de melhorar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre sua execução e contribuir para seu planejamento futuro, tendo como pano de fundo sua contribuição aos objetivos institucionais". Neste sentido, é um exercício permanente e, acima de tudo, comprometido com as repercussões de um projeto ao longo de sua realização.

Para destacar alguns elementos de como a avaliação tem sido incorporado apresentam-se algumas experiências municipais da avaliação de programas e projetos sociais.

#### 4.3.1.8 Experiências municipais de avaliação de programas e projetos nas seis políticas sociais.

As experiências apontadas foram descritas a partir do questionário, bem como partir da análise dos relatório de gestão 2007, de cada política estudada.

##### A) Política Municipal da Saúde

A Secretaria Municipal da Saúde possui um conjunto de estratégias de formação e acompanhamento planejado para capacitar os técnicos/médicos/enfermeiros, gerando insumos técnicos para que eles empreendam ações de co-responsabilidade no alcance de resultados de qualidade.

O conjunto de atividade avaliativa está organizado desde 2003, focando o relatório de gestão, que é uma síntese dos produtos de todos os programas realizados na área da saúde. Avaliação na saúde está prevista nos contratos de gestão, conforme quadro 17, que englobam todos os programas individualmente, e nos quais está previsto um termo de compromisso que envolve: chefia das unidades de saúde/usuário/supervisor. Desde 1999 todas as unidades de saúde estão vinculadas a sistemas informatizados interligados, que monitoram e acompanham trimestralmente 81 indicadores da saúde (SMS, 2007).

Os coordenadores dos programas, coordenadores de informação e saúde, assistente de vigilância e banco de dados, autoridade sanitária mantêm o fluxo das informações que são perpassadas à coordenação dos programas que estão nos centros epistemológicos e distritos onde estão os coordenadores responsáveis pelo processamento das informações. E nos distritos estão os coordenadores de informação. O técnico responsável pela organização das informações mantém contato com as autoridades sanitárias responsáveis pelas unidades de saúde. segundo Plano Operativo (SMS, 2008), os resultados das avaliações na secretaria da saúde centram-se no planejamento de investimentos em desenvolvimento; planejamento de investimentos em treinamentos, planejamento de carreiras; gestão salarial, planejamento em saúde/ampliações, planejamento financeiro etc.

O quadro a seguir apresenta o resumo da experiência avaliativa a partir dos programas: Viva Mulher e Adolescente Saudável.

Quadro 24 - Experiências avaliativas na política da saúde em Curitiba

ELEMENTOS DA AVALIAÇÃO	PROGRAMAS	
	Programa viva mulher <sup>(1)</sup> r	Adolescente saudável
Objetivo	Reduzir a incidência e mortalidade pela doença câncer do colo do útero e câncer de mama por meio da ampliação do acesso das mulheres brasileiras ao exame citopatológico (Papanicolaou).	Propiciar condições para desenvolvimento de adolescentes saudáveis.
Histórico	O Programa Viva Mulher consiste no desenvolvimento e na prática de estratégias que reduzam a mortalidade e as repercussões físicas, psíquicas e sociais do câncer do colo do útero e de mama.	O programa nasceu em 2004. nasceu de uma demanda do município e tem servido de modelo para o governo federal. Pressupostos: protagonismo juvenil, assistência social.
Público-alvo	Mulheres sob maior risco - Faixa etária prioritária: 35 a 49 anos	Adolescentes de 10 a 20 anos
Meta	100% dos fluxos e encaminhamentos corretos para atendimentos em todos os níveis.	100% de assistência aos multiplicadores da saúde.
Indicadores de resultados	Percentual de atendimentos realizados intersetorialmente	Percentual de atendimentos realizados intersetorialmente, cobertura de inscritos, percentual de gravidez na adolescência.
Indicadores de processo	Sistema informatizado, ficha de notificação, informação hospitais e delegacias.	Sistema informatizado, relatório mensal elaborado por instrutores
Indicadores de impacto	% de mulheres que regularmente participam das ações de prevenção.	Não identificados durante a pesquisa
Banco de dados	Banco de dados, mapa de processos (técnica de diagnóstico e análise).	Não identificados durante a pesquisa
Instrumentos de registro	Fichas de notificação, fichas de avaliação, relatórios de reuniões, visitas técnicas.	fichas de notificação, fichas de avaliação, relatórios de reuniões, visitas técnicas.
Periodicidade da coleta	Mensal	Diário
Abrangência geográfica	Distrital e municipal	Distrital e municipal
Fases do processo avaliativo	Fase 1: receber a informação das unidades de saúde/hospitais; fase 2: preencher as fichas de notificação obrigatórias; fase 3: análise/compilação dos dados; fase 4: análise das informações; fase 5: tomada de decisão sobre o projeto.	Fase 1: identificação e apresentação do público-alvo pela unidade de saúde; fase 2: preencher as fichas de notificação obrigatórias; fase 3: direcionamento de ações de sensibilização do adolescente; fase 4: entrada das informações no sistema informatizado; fase 5: tomada de decisão sobre o projeto.

Fonte: Pesquisa de campo/Relatório de gestão (2007)

Com base nessas informações pode-se aferir que as avaliações se aproximam das seis modalidades descritas. Foco na Administração: objetiva fornecer informações úteis e para subsidiar na tomada de decisões, foco no adversário, oportunizar o exame equilibrado de todos os lados de uma questão é utilizada para diminuir a possibilidade de uma crise política, foco nos consumidores, oferece informações sobre produtos e auxilia na tomada de decisões sobre compras ou escolhas de serviços, foco nos especialistas, uso de padrões reconhecidos; direcionada a partir das qualificações dos especialistas, foco nos objetivos, determinar o grau em que os objetos, mensuração da confiabilidade e da validade, foco na participação: introduzir os atores sociais para participação e exame de inovações ou mudanças de programas em curso.

A avaliação na política da saúde, embora não transpareça claramente nos planos municipal e nacional, conforme Aguilar e Ander-Egg (1994), é uma área já consolidada em suas várias linhas de abordagens. A utilização de indicadores de avaliação em saúde foca elementos como acesso, utilização, cobertura, eficácia, satisfação do usuário, objetivos, estrutura, processos, resultados, entre outros. Portanto, é uma área no Brasil, reconhecida por seus métodos inovadores.

#### B) Política Municipal da Educação

A partir de documentos disponibilizados pela gestora da Secretaria Municipal de Educação, tais como: documentos com elementos avaliativos dos programas Comunidade escola e projeto Avaliação da Sala de Recursos para estudantes com altas habilidades, elaborou-se o quadro a seguir:

Quadro 25 - Experiência de avaliação na política de educação em Curitiba

ELEMENTOS DA AVALIAÇÃO	PROGRAMA/PROJETO	
	Comunidade Escola	Avaliação da sala de recursos para estudantes com altas habilidades
Objetivo	Valorizar as Escolas Municipais como espaços abertos de conhecimento, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação, promovendo o desenvolvimento da comunidade local com atividades socioeducativas nos fins de semana.	Conhecer o impacto da sala de recursos para estudantes com altas
Histórico	O Programa Comunidade Escola teve início em 2005, é desenvolvido pelo Governo Municipal de Curitiba em parceria com a UNESCO	O programa teve autorização para o funcionamento por 2 (dois) anos, a partir do início do ano letivo de 2006, podendo esse prazo ser renovado por solicitação da direção da escola com 120 dias de antecedência de superdotação.
Público-Alvo	Comunidade em geral	Estudantes com altas habilidades
Meta	Protagonismo juvenil, Intersetorialidade, participação comunitária.	Que a sala possa assessorar com mais intensidade professoras e pedagogas do ensino regular, seja por meio de cursos de capacitação seja por meio de atendimento individualizado.
Indicadores de resultados	Número de escolas participantes do programa	Não detectado pela pesquisadora
Indicadores de processo	Não detectado pela pesquisadora	Não detectado pela pesquisadora
Indicadores de impacto	Não detectado pela pesquisadora até o momento da pesquisa	Não detectado pela pesquisadora
Banco de dados	Pesquisa interna, pesquisa externa, banco de dados	Sistema informatizado, relatórios mensais elaborados por instrutores.
Instrumentos de registro	Fichas de avaliação, relatórios de reuniões.	Fichas de avaliação, relatórios de reuniões, visitas técnicas.
Periodicidade da coleta	Mensal	Diária
Abrangência geográfica	Distrital e municipal	Distrital e municipal
Fases do processo de avaliação	O desempenho dos alunos e discriminadas por tipo de avaliação	

Fonte: Pesquisa de campo (2008)

O conjunto de estratégias avaliativas na área da educação municipal compreende a formação e acompanhamento planejado para habilitar os técnicos/professores/

alunos, gerando insumos técnicos para que eles empreendam ações de co-responsabilidade no alcance de resultados de qualidade.

O fluxo das informações está centrado nos coordenadores dos programas e nos distritos onde estão os coordenadores de informação. O técnico responsável pela organização das informações mantém contato com as escolas municipais e repassa as informações para banco de dados (SME, 2006). O resultado avaliativo é usado para subsídio para várias ações de gestão dos programas e projetos sociais, como por exemplo: planejamento da gestão do programa, planejamento em educação/ ampliações, planejamento financeiro, qualidade na educação. Anualmente, é emitido o relatório de gestão, disponibilizado no site da prefeitura, que representa um apanhado sintético das atividades na área da educação, que apresenta informações sobre cada um dos programas e alguns indicadores. O relatório inclui ainda dados sobre o desempenho financeiro.

Segundo essa caracterização, evidencia-se que os instrumentos avaliativos utilizados se aproximam das modalidades: Foco na Eficiência: busca a adequação entre o planejado e o executado. foco *ex-ante*: consiste no levantamento e estudos que orientarão a formulação e o desenvolvimento do programa; foco *Ex-post*: envolve estudos comparativos entre programas, quantitativos e qualitativos permitindo tomada de decisões; foco no Impacto: concentra-se em conferir se os beneficiados diretos experimentaram mudanças efetivas em sua situação devido ao projeto realizado; foco nos Especialistas, uso de padrões reconhecidos; direcionada a partir das qualificações dos especialistas; foco nos objetivos, determinar o grau em que os objetos, mensuração da confiabilidade e da validade; foco na participação, introduzir os atores sociais para participação e exame de inovações ou mudanças de programas em curso.

### C) Política Municipal da Assistência Social

A partir de documentos disponibilizados pelo gestor da Política de Assistência social, e relatório de gestão 2007, descrevem-se fragmentos da atividade avaliativa realizada pela Fundação de Ação Social nos programas: Vitrine Social e Empreendedorismo.

Quadro 26 - Experiência de avaliação da política Municipal da Assistência Social em Curitiba

continua

ELEMENTOS DA AVALIAÇÃO	PROGRAMA	
	Vitrine Social	Desenvolvimento de empreendedores
Objetivo	Contribuir para o alcance do desenvolvimento sustentável das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, através da geração de alternativas de trabalho e renda	Promover o desenvolvimento das características empreendedoras pessoas da população atendida, contribuindo para sua inserção no mercado de trabalho.
Histórico	O programa foi criado em 2005, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e com a transição dos recursos de Serviço de ação continuada	Em 1997 o empreendedores era um módulo dos cursos nos Liceus de Ofícios e em 2005 passa a ser Programa.
Público-alvo	Jovens, adultos e idosos	Pessoas oriundas dos programas sociais.
Meta	Atender um total de 4500 pessoas anualmente distribuídas em todas as ações desenvolvidas pelo Programa	Disseminar a cultura do empreendedorismo como instrumento de geração de renda em 100% das regionais.
Indicadores de resultados	Número de famílias que participam de grupos de sensibilização produtiva inseridas em diagnóstico	Numero de pessoas que participam das ações do programa anualmente. Número de cursos realizados.
Indicadores de processo	Número de cursos realizados para equipes dos CRAS para atuação com famílias na área de inserção produtiva	Numero de grupos de sensibilização avaliados.
Indicadores de impacto	Não consta no documento	Numero de pesquisas de mercado de trabalho realizados anualmente. Numero de canais de comercialização para grupos
Banco de dados	Aplicação da Metodologia CEFE - Competências econômicas através da Formação Empreendedora, Sistema informatizado.	Aplicação da Metodologia CEFE - Competências econômicas através da Formação Empreendedora, Sistema informatizado.
Instrumentos de registro	Ficha de avaliação geral do curso, Formulários de caracterização do público-alvo, Ficha de avaliação das atividades.	Formulário (CHA) Características, habilidades e Comportamento Empreendedor. Pesquisa de campo Relatórios de reuniões
Periodicidade da coleta	Mensal	mensal
Abrangência geográfica	Local, regional, Municipal	Local, regional, Municipal
Fases do processo de avaliação do dois programas	Fase 1: diagnóstico da área, com processo de sensibilização dos futuros usuários do projeto; Fase 2: Encontro com equipes que executam o programa (Diretoria da FAS da área de abrangência desenvolvido instrumentador); Fase 3: reunião integrada com a equipe dos CRAS; Fase 4: retomada com equipe do CRAS, produção e comercialização; Fase 5: resultado traz para diretorias equipe interna e depois equipe colegiado para qualificação e capacitação e aprimoramento da gestão.	Fase 1: diagnóstico da área, com processo de sensibilização dos futuros usuários do projeto; Fase 2: Encontro com equipes que executam o programa (Diretoria da FAS da área de abrangência desenvolvido instrumentador); Fase 3: reunião integrada com a equipe dos parceiros; Fase 4: retomada com equipe da diretoria de Geração de trabalho e renda. Fase 5 inicio dos cursos; Fase 6: conclusão dos cursos com entrega de certificados..

Fonte: Pesquisa de campo/Relatório de gestão (2007)

A estrutura avaliativa na Fundação de Ação Social faz parte de um conjunto de estratégias de formação e acompanhamento. O fluxo das informações está centrado nas diretorias, divididas segundo as modalidades da gestão da Assistência Social, que é estabelecida de acordo com a PNAS/2004 em níveis diferenciados em proteção social básica e proteção social especial, conforme Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2005.

Enfatiza-se a ocorrência da descentralização da informação nas regionais, dados sobre programas ficam sob responsabilidade dos coordenadores e técnicos. Estes são responsáveis pela organização das informações, por meio do relatório mensal elaborado pelos coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que repassam as informações para gerência de Monitoramento e Avaliação, para manutenção do banco de dados e relatórios gerenciais. Na Assembléia Geral Ordinária, realizada trimestralmente, na qual os conselheiros são membros votantes, são submetidos à aprovação as contas do exercício anterior e o orçamento para o ano em curso (Pesquisa de campo, 2008).

Atualmente, todos os servidores alocados na Fundação de Ação Social têm seu desempenho avaliado pelo menos uma vez por ano, comparando-se as competências demonstradas pelo avaliado com aquelas requeridas pela matriz de competências do respectivo cargo: os dados desta avaliação estão centralizadas no setor de recursos Humanos.

Segundo esta caracterização evidencia-se que os instrumentos avaliativos utilizados se aproximam das modalidades: Foco na eficiência: busca a adequação entre o planejado e o executado foco *ex-ante*: consiste no levantamento e estudos que orientarão a formulação e o desenvolvimento do programa, foco *ex-post*: envolve estudos comparativos entre programas, quantitativos e qualitativos permitindo tomada de decisões, foco nos objetivos, determinar o grau em que os objetos, mensuração da confiabilidade e da validade.

#### D) Política Municipal da Cultura

A partir documentos disponibilizados pelo gestor da Fundação Cultural de Curitiba, e relatório de gestão 2007. Elaborou-se o quadro 27 com fragmentos da avaliação dos programas: Arte por Onde você Anda e Cinema nos Bairros.

Quadro 27 - Experiência de avaliação na Política Municipal da Cultura em Curitiba

ELEMENTOS DA AVALIAÇÃO	PROGRAMA	
	Arte por onde Você Anda	Cinema nos Bairros
Objetivo	Promover atividades culturais, artísticas e arte e educação à população da periferia, visando à sensibilização, gosto pela arte e promoção da cidadania por meio da cultura.	Levar a linguagem cinematográfica à população dos bairros de Curitiba.
Histórico	O programa nasceu em 2005, a partir da necessidade de atingir um público mais vulnerável, democratizando a cultura.	Não consta no documento
Público-alvo	Público em geral	Público em Geral
Meta	Não conta no documento	Atingir maior número de público a cada filme
Indicadores de resultados	Número de participantes do programa; número de procura pelas atividades; número de novos talentos.	Número de público participante, número de escolas participantes, número de instituições parceiras.
Indicadores de processo	Número de equipamentos culturais ampliados	Não consta no documento
Indicadores de impacto	Não conta no documento	Não conta no documento
Banco de dados	Banco de dados	Relatórios mensais elaborados por instrutores
Instrumentos de registro	Fichas de inscrição; Fichas de avaliação individual/coletiva; relatórios de reuniões; visitas técnicas.	Fichas de avaliação individual/coletiva; relatórios de reuniões; visitas técnicas.
Periodicidade da coleta	Mensal	Diário
Abrangência geográfica	Local, regional, Municipal.	Local, regional, Municipal.
Fases do processo	Fase realização da atividades nas unidades; Fase 2 avaliação da atividades pelos alunos e professores; Fase 3 encaminhar informação para fundação; Fase Discussão deste as diretorias sobre atividade avaliada; Fase retorno dos dados para unidade de origem.	Fase1 - realização da atividade nas unidades; Fase 2 avaliação da atividades pelos alunos e professores; Fase 3 encaminhar informação para fundação. Tomada de decisão.redirecionamento do programa; Fase Discussão deste as diretorias sobre atividade avaliada; Fase retorno dos dados para unidade de origem.

A Fundação Cultural de Curitiba dispõe de um processo de prestação de contas que coloca à disposição das empresas parceiras, comunidade as seguintes fontes de informação: Anualmente, é emitido o relatório de gestão, disponibilizado no site da prefeitura, que representa um apanhado sintético das atividades na área da cultura, que

apresenta informações sobre cada um dos programas e alguns indicadores (Pesquisa de campo, 2008).

Na Assembléia Geral Ordinária, realizada trimestralmente, são submetidos à aprovação as contas do exercício anterior e o orçamento para o ano em curso. Nessa ocasião, são analisados o relatório financeiro de produção, com as demonstrações contábeis, e o parecer dos auditores dependentes.

Segundo esta caracterização evidencia-se que os instrumentos avaliativos utilizados se aproximam das modalidades, foco nos objetivos, determinar o grau em que os objetos, mensuração da confiabilidade e da validade, foco na participação: introduzir os atores sociais para participação e exame de inovações ou mudanças de programas em curso.

#### E) Política de Segurança Alimentar

A partir de documentos disponibilizados pelo gestor da secretaria municipal, e relatório de gestão 2007, elaborou-se o quadro 28 que exemplifica fragmentos da avaliação nos programas Armazém da família e Restaurante Popular.

Quadro 28 - Experiência de avaliação da Secretaria Municipal da Segurança Alimentar em Curitiba

continua

ELEMENTOS DA AVALIAÇÃO	PROGRAMA	
	Armazém da Família	Restaurante Popular
Objetivo	Possibilitar o acesso a produtos e gêneros de primeira necessidade, com preços abaixo dos praticados no mercado formal (subsidiado pelo município)	oferecer produtos alimentícios com preços acessíveis à população de baixa renda
Histórico	Criado em 1986 para atender famílias com renda de até 3 salários mínimos mês	Criado em 2003 para atender famílias com renda de até 3 salários mínimos mês
Público-alvo	Famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos mensais	Famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos mensais
Meta	Não consta no documento	Não consta no documento
Indicadores de resultados	Número de atendimentos, número de produtos comercializados, percentual de marcas de produtos ofertados.	Número de refeições oferecidas
Indicadores de processo	Número de atendimentos	Número de refeições ofertadas
Indicadores de impacto	Não identificados no período	Não identificados no período
Banco de dados	Sistema informatizado, fichas de entrega de produtos, informação dos funcionários que	Sistema informatizado, relatórios mensais elaborados pelos gestores de restaurantes

	recebem o produto.	
--	--------------------	--

Quadro 28 - Experiência de avaliação da Secretaria Municipal da Segurança Alimentar em Curitiba

ELEMENTOS DA AVALIAÇÃO	PROGRAMA	
	Armazém da Família	Restaurante Popular
Instrumentos de registro	Aplicação de questionário de pesquisa externa, análise de procedimentos, fichas de avaliação.	Fichas de avaliação, relatórios de reuniões, banco de dados, visitas técnicas
Periodicidade da coleta	Diário, Mensal	Diário, Mensal
Abrangência geográfica	Distrital, Municipal	Distrital, Municipal
Fases do processo de avaliação nos dois programas	Fase 1: receber a informação dos questionários de pesquisa (interna ou externa); Fase 2: sistematização da informação; Fase 3: análise das informações pela equipe envolvida na pesquisa; Fase 4: análise das informações pela equipe gestora do programa;	Fase 1: receber a informação dos questionários de pesquisa (interna ou externa); Fase 2: sistematização da informação; Fase 3: análise das informações pela equipe envolvida na pesquisa; Fase 4: análise das informações pela equipe gestora do programa;

A estrutura avaliativa na Secretaria Municipal de Abastecimento/Vigilância Alimentar faz parte de um conjunto de ferramentas, estratégias, formação e acompanhamento planejado para capacitar os técnicos/gestores/prestadores de serviço gerando insumos técnicos para que eles empreendam ações de co-responsabilidade no alcance de resultados de qualidade.

O fluxo das informações é descentralizado e efetivamente realizado por intermédio das diretorias, técnicos e coordenadores dos programas. A partir da experiência acumulada estabeleceu-se a partir de 2006 o processo avaliativo por meio da criação, implantação e execução de um sistema contínuo de avaliação, abrangendo os programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Abastecimento.

Segundo esta caracterização evidencia-se que os instrumentos avaliativos utilizados se aproximam das modalidades. Foco *ex-ante*, consiste no levantamento e estudos que orientarão a formulação e o desenvolvimento do programa, foco *ex-post*: envolve estudos comparativos entre programas, quantitativos e qualitativos permitindo tomada de decisões, foco no Impacto concentra-se em conferir se os beneficiados diretos experimentaram mudanças efetivas em sua situação devido ao projeto realizado, foco nos objetivos determinar o grau em que os objetos, mensuração da confiabilidade e da validade, foco na Administração objetiva fornecer informações úteis e para subsidiar na tomada de decisões.

## F) Política Municipal do Esporte e Lazer

A partir de documentos disponibilizados pela gestora da secretaria municipal, e relatório de gestão 2007. Elaborou-se o quadro 29 que exemplifica fragmentos da avaliação nos programas: Incentivo ao Esporte e Incentivo ao Esporte e promoção Social.

Quadro 29 - Quadro resumo do processo avaliativo na Secretaria Municipal do Esporte e Lazer

ELEMENTOS DA AVALIAÇÃO	PROGRAMA	
	Esporte Comunitário	Incentivo ao Esporte e Promoção Social
Objetivo	Promover atividades no segmento esporte com participação da comunidade	Proporcionar que os atletas de Curitiba participem de atividades esportivas em outros municípios.
Histórico	Não consta documento	Não consta no documento
Público-alvo	População em geral	População em geral
Meta	Não consta documento	Não consta documento
Indicadores de resultados	Número de modalidades trabalhadas sistematicamente.; número de torneios de modalidades diferentes das trabalhadas; número de campeonatos apoiados na regional por ano; percentual de capacitações realizadas.	Número de processos protocolados por ano; número de campanhas realizadas
Indicadores de processo	Percentual de professores e voluntários capacitados; quantidade de material esportivo repassado aos locais que desenvolvem as atividades	Percentual de recursos disponibilizados
Indicadores de impacto	Percentual de inscritos em relação ao ano anterior	Não consta documento
Banco de dados	Ficha de cadastros	Relatórios mensais
Instrumentos de registro	Fichas de avaliação individual/coletiva; relatórios de reuniões, visitas técnicas.	Fichas de avaliação individual/coletiva; relatórios de reuniões; visitas técnicas
Periodicidade da coleta	Mensal	Diário
Abrangência geográfica	Local, regional, Municipal	Local, regional, Municipal

Fases do processo de avaliação dos dois projetos	Fase realização da atividade nas unidades, Fase envio resultados para secretaria	Fase realização da atividade nas unidades, Fase envio resultados para secretaria
--	---	---

Na Secretaria Municipal de Esporte e Lazer atualmente todos os programas da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer têm seu desempenho avaliado pelo menos uma vez ao ano, considerando as metas e os indicadores especificados no Sistema de Acompanhamento Gerencial SAGA. O fluxo das informações está centrado nos coordenadores dos programas e nos gerentes regionais e dos departamentos da SMEL. O resultado é usado como subsídio no planejamento da gestão dos programas, nas ações de esporte e de lazer e no planejamento dos recursos financeiros para melhoria e ampliação das várias ações desenvolvidas

Segundo esta caracterização evidencia-se que os instrumentos avaliativos utilizados se aproximam das modalidades: Foco nos objetivos determinar o grau em que os objetos, mensuração da confiabilidade e da validade, foco na administração objetiva fornecer informações úteis e para subsidiar na tomada de decisões, foco nos consumidores oferece informações sobre produtos e auxilia na tomada de decisões sobre compras ou escolhas de serviços, resultados das avaliações nas seis áreas estudadas, demonstra que as avaliações dos programas e projetos sociais, nas seis áreas a avaliação pode ser caracterizada como processo de aferição do desenvolvimento de ações que permitem o autoconhecimento institucional, a correção e o aperfeiçoamento das ações institucionais.

Nessa definição, estão presentes o valor aferição, a idéia de processo e o sentido formativo. Evidenciam-se as necessidades de monitoramento dos resultados da avaliação que juntos compreendem o conjunto de procedimentos de acompanhamento e análise, com o propósito de checar se as atividades e os resultados realizados correspondem ao que foi planejado e se os objetivos previstos estão sendo alcançados. São mecanismos gerenciais de acompanhamento e controle de ações planejadas, com base em indicadores e permitem a socialização de informações sobre resultados alcançados e o impacto dessas ações sobre a qualidade de vida da população. O monitoramento diz respeito à observação regular e sistemática do desenvolvimento das atividades, do uso dos recursos e da produção de resultados, comparando-os com o planejamento. Ele deve produzir informações e dados confiáveis para subsidiar a análise da razão de eventuais desvios, assim como das decisões de revisão do plano.

#### 4.4 RESULTADOS E APONTAMENTOS SOBRE OS PROCESSOS AVALIATIVOS DAS POLÍTICAS DO EIXO DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO MUNICÍPIO.

Ficou demonstrado pelo conjunto de documentos analisados no período da pesquisa, que as avaliações dos programas e projetos acabam por utilizar os modelos avaliativos criados pelo governo federal, objetivando a prestação de contas, abandonando práticas avaliativas particulares aos programas municipais. Ressaltam a necessidade da inclusão de outras percepções, além da visão do gerente do programa, sugerindo consulta à equipe do programa e aos *stakeholders*, em especial usuários/beneficiários dos programas e projetos sociais. Na prática, diferentes procedimentos são adotados, alguns gerentes promovem um processo de discussão e a importância desse processo participativo deve-se ao fato de o gerente nem sempre ser o executor direto dos programas.

Ressalta-se que as seis modalidades avaliativas, de modo diferenciado, considerando do grau de complexidade de cada programa, se apresentam nas políticas: saúde, educação, assistência social, cultura e esporte e lazer, com menor comparece a modalidade com foco no consumidor, que está mais evidente na política de segurança alimentar, embora compareça também, na educação e na saúde. E com maior frequência em todas as políticas está a modalidade com foco na administração.

Como o objetivo da pesquisa não estava direcionada à aplicabilidade prática de modalidades de avaliação específicas, pode-se relatar, a partir do contato com gestores, algumas premissas sobre os resultados das avaliações desenvolvidas. Resume-se de modo geral o que foi comum nas seis políticas. Destaca-se: a dificuldade de unicidade entre conceitos que precedem uma boa avaliação, as equipes gastam um tempo razoável buscando essa unicidade de conceito, a sistematização dos dados é dificultada pela desatualização e a manutenção da base de dados, quando existente, em virtude disto a utilidade das informações ao longo do tempo diminui na medida em que não são periodicamente atualizadas. O cruzamento das informações entre as diretorias não está informatizado o que dificulta o uso das informações. Comum nas avaliações realizadas foi a utilização de métodos quantitativos e qualitativos.

O processo institucional de avaliação, evidenciado nos doze programas destacados nos quadros 25 a 31, é constituído de algumas fases de avaliação. Destaca-se entre as fases que: a primeira, fase está sob a responsabilidade dos gerentes dos programas, é implementada pelos próprios gerentes e suas equipes. E a segunda fase, sob a responsabilidade dos diretores de cada política, é realizada pelo Instituto de Administração Pública (IMAP).

Em todas as situações, os executores dos programas e projetos estão em outras secretarias/fundações, as avaliações de aproximadamente doze programas incluíram algum tipo de consulta aos usuários, entretanto, essas consultas não foram homogêneas e diferentes metodologias foram apontadas, tais como: reuniões de equipe de trabalho, grupos de famílias, questionário individual de avaliação de programa e projetos social, no entanto, a visualização do conjunto das técnicas avaliativas do projeto, ficou impossibilitado.

O comparativo entre as modalidades avaliativas das políticas oferece a oportunidade de observar que as dificuldades giram em torno das diferenças significativas, tanto no tratamento da avaliação quanto na prática cotidiana, e do entendimento, distorcido, que cerca a prática da avaliação, confundindo-a com processos de sistematização. Silva (2003, p.23) entende a avaliação como "uma forma de aprender com a própria prática, produzir conhecimento sobre a ação que se faz na realidade social". Porém, há diferença entre avaliar e sistematizar, pois a avaliação trabalha com resultados, enquanto a sistematização trabalha alinhando as experiências sociais que procuram a transformação social.

As diferentes formas de modalidades apresentados nos quadros 24 a 29 diferem no processo de julgamento de mérito dos projetos, incluindo desde avaliação apenas pela análise orçamentária e documental, controle por comissão de fiscalização para acompanhar os projetos e a prestação de contas até avaliação quantitativa para formulação de relatórios gerenciais. Portanto, a avaliação está incorporada, ainda que de forma gradual.

Apesar de as políticas municipais determinarem a priorização da avaliação, criando um sistema de acompanhamento envolvendo diversos programas e projetos sociais, e trabalhando no sentido de facilitar o planejamento e monitoramento das ações, o sistema avaliativo previsto nos planos municipais e nacionais encontra-se fragilizado no que diz respeito ao monitoramento dos indicadores, pela fragilidade

dos bancos de dados, sobretudo nas políticas da assistência social, cultura, esporte e lazer.

Verificou-se nos documentos, planos nacionais e municipais das políticas sociais, o PPA e a Política de Desenvolvimento Social, que há preocupação com a avaliação de programas e projetos sociais. Porém, a avaliação é mencionada de forma muito abrangente no planejamento das políticas sociais, questiona-se em que momento será incluída na agenda do gestor com absoluta prioridade.

Analisando-se as características e classificação de cada modalidade avaliativa prevista no PPA e nas políticas nacionais, verifica-se que a maior parte destas modalidades está voltada a aspectos quantitativos, controle e prestação de contas. A minoria delas atribui valor, julga e busca mérito para atender às necessidades gerenciais. O baixo número de ações dessa natureza fragiliza a perspectiva de mudança da situação de resistência/desconhecimento dos gestores das políticas sociais, representa falta de estímulo para que estejam plenamente convencidos que a avaliação é necessária, e que devem estar de acordo com os propósitos da avaliação, assim como sobre suas aplicações e possíveis conseqüências, além de se comprometer com a decisão de incluir a avaliação como parte de suas atribuições.

Com relação à internalização do processo de avaliação, os gestores municipais foram unânimes ao afirmar que não há homogeneidade quanto a uma compreensão da proposta de avaliação. Segundo os respondentes, a avaliação, tal qual se apresenta, e os respectivos valores que a envolve, ainda não permearam a estrutura da burocracia brasileira, muito menos a municipal. Alguns atribuem essa não absorção ao fato de a avaliação ser recente, ser uma novidade quanto à sua forma e intenção.

Em síntese, ao retomar os problemas da pesquisa, verifica-se o que segue.

Quanto ao problema, analisar como os programas e projetos são avaliados, a pesquisa apontou que os programas e projetos são avaliados por meio de relatórios sintéticos descritivos, que seguem um padrão comum, em que se estabelecem as informações quantitativas ou qualitativas, buscando responder aos objetivos estratégicos estabelecidos pelas secretarias fundações.

No que diz respeito à questão sobre quem avalia, ficou evidente que 71% são avaliadores internos. Curitiba não foge à regra no que tange à precariedade, tanto de informações importantes sobre a execução dos programas quanto do acompa-

nhamento e controle sobre a atuação dos diversos setores, instituições e pessoas envolvidas nos programas. Ainda quanto à origem, os responsáveis pela realização das atividades avaliativas são técnicos das secretarias/fundações que movimentam as informações institucionais.

Em relação a quando se avalia, a pesquisa mostrou que se sobressaem as avaliações contínuas, mensais e outros intervalos, quando comparadas com as avaliações semestrais ou anuais.

Quanto à forma como são avaliados os programas e projetos sociais, uma das formas de avaliação foi a adaptação, pelo município, do Instrumento para Avaliação da Gestão Pública/GESPÚBLICA, do governo federal, como um conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão institucional. E outra forma é o acompanhamento dos indicadores de cada programa ou projeto social contido no Sistema de Acompanhamento Gerencial (SAGA), por meio do qual são elaborado o relatório de gestão, que as seis políticas têm obrigatoriedade de entregar ao instituto de Municipal de administração ao final de cada ano.

Quanto à motivação para se avaliar, os aspectos como aprimoramento da gestão, a moral e a política são motivos fortes.

Sobre qual a concepção que os atores-gestores das políticas de desenvolvimento social têm sobre avaliação social, os gestores afirmaram que avaliação de programas e projetos sociais é compreendida por meio dos indicadores estabelecidos para o monitoramento das ações. Ressaltam que esses indicadores vêm sendo construídos de forma processual, na Política de Desenvolvimento Social, respeitando sua dinamicidade e heterogeneidade política.

Em relação à questão para quem interessa o resultado da avaliação, a pesquisa apontou que dentre os principais interessados no processo avaliativo comparecem em primeira prioridade os executores em segunda prioridade, os usuários e instituições, legisladores, comunidade local; em terceiro os financiadores, e em quarta prioridade comparece a sociedade.

Foram confirmados os pressupostos da pesquisa, quanto à questão da avaliação no município ser incipiente e quanto aos modelos de avaliação utilizados contribuir como instrumentos de estratégia de gestão das políticas de desenvolvimento social.

Em relação ao objetivo geral, analisar como ocorre a incorporação, pela gestão pública, da prática avaliativa em programas e projetos sociais, pode-se inferir que,

apesar dos desafios observados, é visível o esforço empreendido pelo município, sobretudo o Instituto Municipal de Administração (IMAP), em incorporar a prática avaliativa por meio da criação e manutenção de um sistema de acompanhamento gerencial, para a divulgação dos resultados das ações governamentais.

Em relação ao foco da avaliação realizada, conclui-se que, como maiores ocorrências das modalidades utilizadas, compõem as com foco na administração. Sendo, também, a modalidade mais utilizada, proporcionando elementos concretos para aferição do desempenho dos programas públicos. Em relação à comparação entre as seis políticas, a pesquisa apontou que o município utiliza parâmetros similares, contidos no SAGA, para orientar o planejamento de seus diversos programas e projetos sociais. No entanto, em casos de necessidade de pesquisa mais abrangente, são contratados avaliadores externos.

Pode-se concluir que as diretrizes para avaliação dos programas municipais apresenta-se como um desafio ao gestor na medida em que toda sua ação é pautada por instrumentos legais contemplados na Constituição Federal de 1988, e está relacionada com um conjunto de recursos decisórios, pressupondo que as diretrizes avaliativas serão de fato estabelecidas se estiverem atreladas com a capacidade gestores, na implementação dessas respectivas diretrizes nas políticas sociais.

A partir do resumo apresentado no quadro 13, evidencia-se que as diretrizes para a institucionalização da avaliação dos programas e projetos nas seis áreas do desenvolvimento social, cumpre a função de subsidiar os gestores na apresentação do (produto final) de cada programa ou projetos desenvolvido, remetendo à chamada segunda geração da avaliação, que teve foco na descrição.

Em relação as subcategorias local e quando, o processo de avaliação será facilitado e mais útil se baseado em um planejamento consistente, capaz de estabelecer relações causais entre atividades e produtos e resultados que permitam atingir as metas estabelecidas, resultados que causem efeitos mais ou menos precisos e respondam pelo alcance dos objetivos específicos de cada programa ou projeto social, e efeitos que produzam o impacto pretendido pelo objetivo principal destes.

Os gestores apresentam, por meio das escalas de prioridades por que avaliam seus programas, uma concepção de avaliação como um instrumento de apoio para a promoção concreta do desenvolvimento social, de acordo com as suas especificidades. Espera-se que o conhecimento gerado pelas avaliações contribua, de fato,

para o desenvolvimento social na medida em que informa as decisões dos gestores de programas e projetos públicos sobre quais problemas devem ser tratados pelo governo, o que tem sido feito sobre esses problemas e seus resultados.

## CONCLUSÃO

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar como ocorre a incorporação, pela gestão pública, da prática avaliativa em seus programas e projetos sociais, sob a perspectiva dos gestores públicos responsáveis pela gestão das políticas do eixo do desenvolvimento social saúde, educação, assistência social, cultura, vigilância alimentar e esporte e lazer no município de Curitiba.

Foram analisados aspectos relacionados à avaliação de programas e projetos sociais, tais como: as diretrizes, a origem dos avaliadores, a periodicidades das avaliações, quando e como os programas são avaliados, qual a motivação, os principais interessados pelos resultados da avaliação, o público-alvo dos programas e projetos sociais.

Participaram da pesquisa como respondente do questionário oito gestores, responsáveis pelo planejamento e implementação do atual processo de avaliação das políticas sociais saúde, educação, assistência social, cultura, vigilância alimentar e esporte e lazer. Os resultados deste estudo constituem-se em pontos de reflexão para os dirigentes públicos. Pode-se apontar que a peculiaridade de cada política social indica questões que necessitam ser aprofundadas pelos gestores da política de desenvolvimento social, como segue:

Primeiro, a consideração das dinâmicas internas de cada política inseridas em contextos estaduais, federais, suas possibilidades e constrangimentos no campo da avaliação de seus programas e projetos sociais. Segundo, a necessidade de planejamento para implantação das diretrizes de avaliação, previstas nos planos municipais de cada política, exigindo do gestor o delineamento das decisões de caráter geral desta política, os aspectos intersetoriais, suas estratégias, suas diretrizes e responsabilidades, bem como a formulação de forma clara e simples, de um marco de referência com vistas à elaboração de que modalidade de avaliação e monitoramento irá utilizar em seus programas e projetos sociais. Isso se caracterizou como aspecto bem frágil, nas seis políticas e em especial nas políticas da cultura e esporte e lazer.

Transparece, também, a necessidade de melhor conceituação nos planos nacionais e municipais referente a modalidades de avaliação empregadas. Ademais,

há necessidade de uma definição institucional formal de avaliação que congregue os valores inseridos no processo avaliativo adotado.

Citam-se igualmente a sensibilização dos técnicos das instâncias decisórias do governo municipal quanto ao potencial da avaliação como instrumento gerencial e a importância da utilização de seus resultados, a transparência das informações oriundas da avaliação para a sociedade e a promoção de debates setoriais. Acrescentam-se, também, melhor organização das atividades de avaliação, maior envolvimento dos dirigentes no processo e uma demanda interna mais específica. E, ainda, o investimento na capacitação dos avaliadores visando à superação de alguma deficiências técnicas relatadas pelos respondentes do questionário.

Tendo em vista os resultados desta pesquisa, uma proposta para os gestores das políticas sociais, no que tange à avaliação de programas e projetos sociais, no município de Curitiba incluiria os seguintes aspectos:

- 1) identificar como o processo de avaliação é percebida pelos primeiros secretários municipais e se esta percepção é convergente com o discurso dos gestores das políticas de desenvolvimento social dos documentos oficiais;
- 2) investigar a influência dos resultados das avaliações no processo de tomada de decisão e na alocação dos recursos orçamentários para os próximos anos;

Em relação aos pressupostos apontados no início da pesquisa e confirmados por meio das análises. Apontam-se a incipiência da discussão referente a processos de avaliação pelas equipes técnicas e secretarias e fundações municipais. E, ainda, pelas evidências que a discussão sobre modalidades avaliativas pressupõe, clareza quanto à utilização de metodologias adequadas, banco de dados atualizados e equipe técnica treinada e definida.

### **Contribuição para a Pesquisadora**

Muitas contribuições experimentadas pela pesquisadora, que, uma vez em contato com um universo de informações sem qualquer tratamento, esmiuçou características específicas propostas em documentos que oportunizassem a sistematização, classificação e análise das modalidades de avaliação existentes. A metodologia de

pesquisa, o aprofundamento da avaliação na gestão urbana como campo de conhecimento e pesquisa, juntamente com o conhecimento do campo assistencial, também foram expressivas contribuições à acadêmica. Diante desse desafio e do empenho no aprendizado de tais competências, as pesquisas futuras serão possivelmente facilitadas em função de todo o caminho traçado no presente trabalho.

### **Contribuição para a Academia**

Para a academia buscou-se promover a discussão sobre a importância da pesquisa qualitativa, no sentido de entender que o objeto complexo do trabalho social exige desdobramentos metodológicos de sucessivas aproximações, no desejo de apreender aspectos de modalidades avaliativas.

As contribuições para a linha de pesquisa governança e redes urbanas foram no sentido de apontar o estágio atual da avaliação social no município de Curitiba. E contribuições para o campo do conhecimento sobre políticas sociais e sua implementação no município.

### **Limitações**

As limitações encontradas na pesquisa se devem ao fato de que os programas sociais podem ser temporários, não sendo um indicador para análise da gestão permanente por uma dada unidade de governo. E os investimentos realizados na preparação e desenho dos programas consomem vultosos recursos, mas os possíveis registros avaliativos são minimizados, no que tange a documentos e (ou) relatórios que apontem fases do planejamento de avaliações, voltados para cada programa social.

### **Trabalhos Futuros**

O novo desafio para pesquisadora ou demais interessados neste tema é a seleção de uma das políticas do eixo do desenvolvimento social, no sentido de aprofundar os resultados desta pesquisa sobre avaliação de programas e projetos sociais. A indicação no caso desta pesquisa, seria a política de assistência social, pelo proximidade no campo de trabalho da pesquisadora e pelo entendimento da necessidade

da avaliação e monitoramento dos programas sociais como instrumento de gestão desta política.

## REFERÊNCIAS

AEDO, E. M. Una mirada a la evaluación en la educación: Nuevas exigencias para la evaluación del rendimiento escolar. Otro reto de la comunidad educativa para mejorar la calidad. **Educación**, San Jose, v.1, n.20, p.49-61, 1996.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.20, n.69, p.139-164, dez. 1999.

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, ano 51, n.4, out./dez. 2000.

ALKIN, Marvin C. Evaluation theory development. *Evaluation Comment*, v.2, n.1, p.2-7, 1969. Reprinted in WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R. (Eds.). **Educational evaluation: Theory and practice**. Worthington, Ohio: Charles A. Jones, 1973.

ALVES, J. A. Lindgren. A cúpula mundial sobre o desenvolvimento social e os paradoxos de Copenhague. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.40, n.1, 1997.

AMORIN, Antônio. **Avaliação institucional da universidade**. São Paulo: Cortez, 1992.

ARMANI, Domingues. **Como elaborar projetos?: guia prático para elaboração de projetos sociais**. Porto Alegre: Tomo, 2006.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de política sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: IEE, 1998.

ARRETCHE, Marta T.S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/FAPESP, 2000. 304p.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, n.80, v.23, p.25-48, 2002.

BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais**. 2.ed. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2002.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Do provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. **Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior - RAIES**, Campinas (SP), v.8, n.4, p.37-49, 2003.

BLOOM, Benjamin Samuel; HASTINGS, J. Thomas; MADDAUS, George F. **Manual de avaliação formativa e somativa do aprendizado escolar**. São Paulo: Pioneira, 1983.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí (RS): Ed. Unijuí, 2006.

BOZZI, Sonia O. Evaluación de la Gestión Pública: conceptos y aplicaciones em el caso latinoamericano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n.1, jan./mar. 2001.

BRANDÃO, Daniel Braga. **Avaliação com intencionalidade de aprendizagem**: contribuições teóricas para o campo da avaliação de programas e projetos sociais. 2007. Dissertação (Mestrado) - Educação - PUC-SP, São Paulo, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**. Brasília: DOU, 1988.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e ao adolescente e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei n.º 8.672 (Lei Zico), de 6 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 7 jul. 1993.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **DOU**, Brasília, ano CXXXIV, nl. 248, p.27833-27841, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei n.º 9.615 (Lei Pelé), de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. **DOU**, Brasília, n.57, Seção 1, p.1-7, 25 mar. 1998.

BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 10 jan. 2001a.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 11 jul. 2001b.

BRASIL. Lei n.º 10.671, de 15 de maio de 2003. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 16 maio 2003a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento Política nacional de alimentação e nutrição. **Política nacional de alimentação e nutrição**. Brasília: Ministério da Saúde, 2003b.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n.º 10.741, de 1.º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso). Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm)>. Acesso em: 04 nov. 2007.

BRASIL. Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **DOU**, Brasília, 15 abr. 2004a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Avaliação – Plano Plurianual 2004-2007 – Exercício 2004d. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/relatorio\\_ppa/index\\_relatorio\\_ppa.htm](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/relatorio_ppa/index_relatorio_ppa.htm)>. Acesso em: 113/06/2008.

BRASIL. **Política Nacional do Esporte**. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2005.

BRASIL. Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 18 set. 2006a.

BRASIL. Lei n.º 11.340, de 07 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica [...] e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 8 ago. 2006b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF: Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2007 – Brasília: MP, GESPÚBLICA, SEGES, 2007. 64p.

BRUCE, Andy; LANGDON, Ken. **Como gerenciar projetos**. São Paulo: Publifolha, 2000.

CAIDEN, G. E. & CAIDEN, N. (2001), “Enfoques y lineamiento, la medición y la evaluación del desempeño em programas del sector público”. *Revista do Serviço Público*, 52 (1): 78-103.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo, DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC: IEE, 1999.

CEPAL. **Panorama social de América Latina 1999-2000**, (LC/G.2068-P). Santiago (Chile), 2000.

CHIANCA, Thomaz; MARINO, Eduardo; SCHIESARI, Laura. **Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil**. São Paulo: Global, 2001.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Gestión social: ¿Cómo lograr eficiencia e impacto?**. México: Siglo XXI Editores/CEPAL, 2004.

COMEC. **Plano diretor: critérios para elaboração - Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2002.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v.37, n.5, p.969-992, set./out. 2003.

CRONBACH, Lee J.; SUPPES, Patrick. **Research for tomorrow's Schools: Disciplined Inquiry for Education**. New York: Macmillan, 1969.

CURITIBA. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Indicadores de qualidade de vida em Curitiba**. Curitiba, jan. 2001.

CURITIBA. Lei Municipal de Incentivo ao Esporte. Revoga o Decreto n.º 426/02 e estabelece normas regulamentadoras do Art. 87, da Lei Complementar n.º 40/01, alterado pela Lei Complementar n.º 41/02. Dec. Mun. Curitiba/PR 824/03 - Dec. - Decreto do Município de Curitiba/PR n.º 824 de 02 set. 2003.

CURITIBA. Programa Mãe Curitibana/Dênis José Nascimento...[et al.]; co-autores Álvaro Réa...[et al.]. - Curitiba: Secretaria Municipal da Saúde, 2004. 99p.

CURITIBA. CONSELHO MUNICIPAL DA SAÚDE DE CURITIBA. Oitava Conferência Municipal de Saúde de Curitiba. Relatório final. **Plano Municipal de Saúde de Curitiba (2006-2009)**. Organizado por: Inês Kultchek Marty; Célia Regina Santana. Curitiba, 2005.

CURITIBA. Plano Municipal de Desenvolvimento Social. IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Apoio Técnico ISAE/FGV. 2008.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma comparación internacional em la evaluación de lãs políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n.1, jan./mar. 2001.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade em foco: reflexões sobre a educação superior. **Revista Avaliação**, Campinas, v.5, n.1, p.61-62, 2000.

DINIZ, Eli. Consolidação democrática no Brasil. In: DINIZ, E.; BOSCHI, R. (Orgs.). **Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da nova república**. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1989. p.17-75.

DRAIBE, Sonia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais?: reflexões a propósito da experiência latinoamericana recente de reformas e programas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.11, n.4, p.3-15, 1997.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista de Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n.21, jun. 2000.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexão sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GHIRLANDA, Marta Penna Marinho. A experiência do governo federal na avaliação do plano plurianual 2000-2003. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

GIFFIN, Karen. Pobreza, desigualdade e equidade em saúde: considerações a partir de uma perspectiva de gênero transversal. **Cadernos de Saúde Pública**, v.18, Suppl., p.103-112, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOUGH, Ian. State expenditure in advanced capitalism. **New Left Review**, London, n.92, p.53-92, July-Aug 1975.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Fourth generation evaluation**. Newbury Park, CA: SAGE Publications, Inc., 1989.

HOUSE, Ernest R.; HOWE, Kenneth R. Deliberative Democratic Evaluation. **New Directions for Evaluation**, São Francisco, v.85, p.3-11, 2000.

IBGE. **Estimativa 2005**. Fundação IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 out. 12008.

IBGE. Fundação IBGE. **Censo Demográfico 2000**.

IMAP. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão**. Curitiba, 2006.

IMAP. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão**. Curitiba, 2007.

IMAP. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão**. Curitiba, 2008.

INEP. Seminário Internacional de Avaliação Educacional, 1997, Rio de Janeiro. **Anais...** Coordenador: Alejandro Tiana. - Brasília: MEC/Inep/Unesco, 1998. 165 p.

INOJOSA, Rose Marie. Redes de compromisso social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.33, n.5, p.115-141, set./out. 1999.

INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS — IEE/PUC-SP. **Desafios da gestão social pública**. Monitoramento e avaliação de programas de transferência de renda: subsídios teórico-metodológicos. São Paulo: IEE/PUC-SP, jun. 2003.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Edição Especial 13, 2007.

IPPUC. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Indicadores de qualidade de vida em Curitiba**. Curitiba, jan. 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, medidas e aplicações. 3.ed. Campinas: Allínea, 2004.

KAPLAN, Robert S., NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão pública de serviços sociais**. Curitiba (PR): IBPEX, 2007a.

KIRKWOOD, R. Accreditation. In: MITZEL, H. E. (Ed.). **Encyclopedia of Educational Research**. 5th ed. New York: Free Press, 1982. v.1.

MARINO, Eduardo. **Manual de avaliação**. 2.ed. São Paulo: Saraiva: Instituto Ayrton Senna, 2003.

MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

MIERLO, J. G. A. **The Experience of OECD Countries with Public Management Reform and its Relevance to Central and Eastern Europe**. The University of Maastricht, 1996. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/dgr/umamet/>>. Acesso em: 12/06/2008

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el 'monstruo' en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, v.53, n.1, p.89-133, 2002.

MONITORAMENTO da gestão urbana: marco referencial. Curitiba: IPPUC/IMAP, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.2, n.3, 1997.

ONU. Resolução n.º 41/128/1996 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1996.

OWENS, T. R. Educational evaluation by adversary proceeding. In: HOUSE, E. R. (Ed.). **School evaluation: The politics of program process**. Berkeley, CA: McCutchan, 1973.

PATTON, Michael Quinn. **Utilization Focused Evaluation**. 3.ed. Thousand Oaks. California: Sage, 1997.

PNAS. **Lei orgânica de assistência social – LOAS**, 2004, p.9.

REZENDE, Denis Alcides; FREY, Klaus. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **Revista Eletrônica de Gestão Portuária, Ambiental e de Negócios**, Santos, v.0, p. 1-18, maio 2005.

RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

SCRIVEN, Michael. The methodology of evaluation. In: TYLER, R. W.; GAGNÉ, R. M.; SCRIVEN, M. S. **Perspectives of curriculum evaluation**. Chicago: Rand McNally, 1967.

SCRIVEN, Michael. **Evaluation Thesaurus**. Sage: Newbury Park, 1991.

SCRIVEN, Michael. Goal Free Evaluation. *Evaluation News & Comment*. Australian. **Evaluation Society**, v.5, n.2, p.12, 1996.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Rogério Renato; BRANDÃO, Daniel Braga. Os quatro elementos da avaliação. **Olho Mágico**, Londrina, v.10, n.2, p.59-66, abr./jun. 2003.

SISTEMA NACIONAL DA CULTURA. Decreto n.º 5.520, de 24 de agosto de 2005. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm)>. Acesso em: dez. 2008.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência na trajetória da políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

STUFFLEBEAM, Daniel L. The CIPP Model for Evaluation. In: STUFFLEBEAM, D.; MADAUS, G.; KELLAGHAN, T. (Eds.). **Evaluation Models**. Trad. T. K. Chianca. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2000. p.279-317.

STUFFLEBEAM, Daniel L. Evaluation Models. **New Directions for Evaluation**, San Francisco, v.89, p.7-98, 2001.

SULBRANDT, José. Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público. In: KLIKSBURG, Bernardo (Org.). **Cómo enfrentar la pobreza?: Estratégias y experiências organizacionales innovadoras**. Buenos Aires, CLAD/PNUD, 1989.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Orientações para conselhos da área de assistência social**. Brasília: 2007.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TYLER, Ralph W. General Statement on Evaluation. **Jornal of Educational Research**, v.35, p.492-501, 1942.

UNESCO. **Evaluation Terms: Unesco Glossary**. Paris: BEP\_79/WN/, 1979.

UNICEF. Situação da infância brasileira 2008.

VALARELLI, Leandro Lamas. Indicadores de resultados de projetos sociais. In: **Apoio à gestão**. Rio de Janeiro: site da RITS, 1999.

VARGAS, Ricardo Viana. **Manual prático do plano de projeto utilizando o PMBok**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

WEISS, Carol H. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2.ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

WORTHEN, Blaine; SANDERS, James; FITZPATRICK, Jody. **Avaliação de programas sociais**. São Paulo: Instituto Fonte - Ed. Gente, 2004.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

### QUESTIONÁRIO DE PESQUISA DE CAMPO

PUC-PR  
PPGTU - Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana  
QUESTIONÁRIO DE PESQUISA DE CAMPO  
TEMA: PESQUISA DE AVALIAÇÃO

#### **Objetivo da Pesquisa de Campo:**

Esta pesquisa tem por objetivo principal analisar as modalidades de avaliação de programas e projetos sociais das áreas da Política de Desenvolvimento Social em Curitiba, focando nos aspectos conceituais e metodológicos. Está vinculada ao Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana - PPGTU da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC-PR.

#### **Utilização da Informação/sigilo:**

As informações obtidas serão consideradas sigilosas e serão utilizadas exclusivamente para pesquisa e elaboração de Dissertação de Mestrado em Gestão Urbana.

#### **Autoria:**

Mestranda: Maria José Soares de Mendonça - email: mendonca.maria@gmail.com – fone 99539615.

Orientadora: Samira Kauchakje – Email: samira.kauchakje@pucpr.br.

#### **Agradecimentos:**

Agradecemos à colaboração de todos no preenchimento desse questionário referente às modalidades de avaliação de programas sociais em Curitiba. A autora se compromete a realizar a devolutiva após conclusão da análise do estudo em questão.

#### **Orientações:**

1. Caso julgue necessário, escolha mais de uma alternativa.
2. Após cada questão há uma observação pertinente, caso exista ainda alguma dúvida, entrar em contato com a mestranda.
3. Para facilitar o preenchimento este é um documento protegido, apenas os campos escurecidos podem ser preenchidos, os campos de texto de preenchimento se ampliam ("esticam") conforme a necessidade.
  - Um clique no  para marcar "X",
  - Um clique e preencha com sua resposta o campo escurecido:
  - Nos campos "clique e selecione" ao clicar surge uma lista de itens a selecionar.

4. Ao completar suas respostas, salve o documento usando "salvar como" e altere o nome do documento colocando seu nome, iniciais, alguma identificação, por exemplo: questionário-SAUDE.doc.

### Identificação do responsável pelo preenchimento

Nome:			
Cargo/Função:		Data:	
Secretaria/Departamento:		Local:	
Contato: e-mail:		Fone:	

### QUESTÕES

1. Esta secretaria/fundação possui diretrizes para a avaliação de programas e projetos sociais?

<input type="checkbox"/> Não. <input type="checkbox"/> Sim. Quais?
---

2. Nesta secretaria/fundação quantos e quais programas e projetos sociais do Governo Federal, Estadual ou Municipal são desenvolvidos. E destes qual o status da avaliação?

Programa (preencha o nome)	Público-alvo (preencha)	Status da avaliação (clique e selecione)	Origem (clique e selecione)
1 -		Em funcionamento	Federal
2 -		Em funcionamento	Federal
3 -		Em funcionamento	Federal
4 -		Em funcionamento	Federal
5 -		Em funcionamento	Federal
6 -		Em funcionamento	Federal
7 -		Em funcionamento	Federal
8 -		Em funcionamento	Federal
9 -		Em funcionamento	Federal
10 -			Federal
		Em funcionamento	Federal
<b>Observação:</b>			

Obs.: caso seja necessário incluir mais linhas, usar campos de texto logo após a linha 10.

**3. Qual a periodicidade da atividade avaliativa nestes programas/projetos?**

Anualmente       Semestralmente       Mensalmente       Contínua  
 Outros. Quais?

**4. Os avaliadores responsáveis pela realização da atividade avaliativa são:**

Internos à instituição       Externo       Misto  
 Outros. Quais?

**5. Onde ocorre (local) o processo avaliativo?**

Secretaria       Fundação  
 Outros. Quais?

**6. Qual a motivação geradora do processo avaliativo?**

Moral       Político       Instrumental  
(instrumento gerencial)       Técnico  
(monitoramento regular/periódico)  
 Prestação de contas       Aprimoramento gestão  
 Outros. Quais?

**7. Para quem interessa os resultados da avaliação?**

Executores       Financiadores       Usuários       Legisladores  
 Instituições       Comunidade Local       Sociedade  
 Outros. Quais?

**8. O processo avaliativo dos programas/projetos sociais auxilia a Gestão Municipal:**

Sempre       Raramente       Pouco       Não auxilia  
 Por quê?

**9. Quando é realizada a atividade avaliativa dos programas/projetos nesta secretaria ou fundação?**

Antes       Durante       Após  
 Contínua       Integrativa (integra desde o momento do diagnóstico inicial, até a finalização do programa, passando pelo processo contínuo)  
 Outros. Quais?

**10. Por que os programas são avaliados?**

<input type="checkbox"/> Identificar mudanças	<input type="checkbox"/> Identificar Potencialidades	<input type="checkbox"/> Identificar Problemas	<input type="checkbox"/> Organizar Informações
<input type="checkbox"/> Subsidiar tomada de decisões	<input type="checkbox"/> Prestar conta para Sociedade	<input type="checkbox"/> Avaliar gastos e possíveis financiamentos	<input type="checkbox"/> Pressão social
<input type="checkbox"/> Comparar dados de desempenho	<input type="checkbox"/> Detectar falhas e mérito do programa	<input type="checkbox"/> Analisar os objetivos, resultados e impactos do programa	
<input type="checkbox"/> Ênfase na qualidade	<input type="checkbox"/> Ênfase na política de descentralização	<input type="checkbox"/> Responder questões de eficácia e efetividade dos programas sociais	
<input type="checkbox"/> Prestar conta para financiador	<input type="checkbox"/> Prestar conta para o gestor superior	<input type="checkbox"/> Acompanhar tarefas e ações referentes ao conteúdo dos programas	
<input type="checkbox"/> Outros. Quais?			

**11. Você identifica diferentes modalidades de avaliação social?**

Sim       Não

**Em caso positivo: Em cada programa projeto social originário do Município citados pelo senhor (a) qual modalidade é desenvolvida?**

	Programa Municipal	Público-Alvo	Modalidade
1 -			
2 -			
3 -			
4 -			
5 -			
6 -			
7 -			
8 -			

*Obs.: Modalidade aqui pode ser entendida como as várias abordagens avaliativas ou formas/modos de avaliação, construídas de acordo com as concepções, necessidades e definições seguidas pelo avaliador.*

**12. Das modalidades abaixo relacionadas quais você reconhece como presente nas avaliações desenvolvidas nos programas/projetos sociais municipais?**

Nome do Programa Municipal	Opção da modalidade	Lista de Modalidades com "Foco" em:
		Administração
		Adversários
		Consumidores
		Especialistas
		Eficiência
		<i>Ex-ante</i>
		<i>Ex-post</i>
		Impacto
		Objetivos
		Participação
		Outros. Quais? <input type="text"/>

*Obs.: Para um mesmo Programa Municipal podem ser escolhidas diversas modalidades da lista. A Lista de Modalidades elaborada contempla abordagens/modalidades encontradas com base no referencial teórico como as mais correntes na literatura e as mais populares em termos de uso. A seguir uma breve descrição.*

**Foco na Administração:** objetiva fornecer informações úteis e para subsidiar na tomada de decisões. **Foco no Adversário:** Oportunizar o exame equilibrado de todos os lados de uma questão. É utilizada para diminuir a possibilidade de uma crise política. **Foco nos consumidores:** Oferece informações sobre produtos e auxilia na tomada de decisões sobre compras ou escolhas de serviços. **Foco nos especialistas:** Uso de padrões reconhecidos; direcionada a partir das qualificações dos especialistas. **Foco na Eficiência:** busca a adequação entre o planejado e o executado. **Foco ex-ante:** consiste no levantamento e estudos que orientarão a formulação e o desenvolvimento do programa. **Foco ex-post:** envolve estudos comparativos entre programas, quantitativos e qualitativos permitindo tomada de decisões. **Foco no impacto:** concentra-se em conferir se os beneficiados diretos experimentaram mudanças efetivas em sua situação devido ao projeto realizado. **Foco nos Objetivos:** Determinar o grau em que os objetos, mensuração da confiabilidade e da validade. **Foco na Participação:** introduzir os atores sociais para participação e exame de inovações ou mudanças de programas em curso.

**13. Espaço para observações que desejar fazer.**

## APÊNDICE B

### PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS EM CURITIBA

Quadro A.B.1 - Programas da política cultura

PROGRAMAS	OBJETIVO
Cursos Nas Regionais	Promover oficinas e cursos para população de baixa renda nas nove regionais
Cidadania possível	Promover atividades culturais, artísticas e de arte-educação para população de baixa renda.
Comunidade escola	Valorizar as escolas municipais como espaços abertos de conhecimento contribuindo para a melhoria da qualidade local com atividades sócio-educativas nos finais de semana.
Rede sol	Proporcionar momentos de fruição artística e descontração para as pessoas afastadas temporariamente do convívio social; intermediar artistas voluntários e instituições
Cinema Nos Bairros	Promover o acesso às produções cinematográficas, realizando exposições gratuitas de filmes em bairros da cidade
Arte Por Onde Você Anda	Promover atividades culturais, artísticas e de arte-educação com população da periferia, visando a sensibilização, gosto pela arte e a promoção da cidadania por meio da cultura.
Arte e educação na comunidade	Incentivar a participação e o gosto pela arte nas comunidade
Mutirão da cidadania	Democratização do entretenimento, da cultura e da arte
Pintura infantil	Contribuir para a formação de crianças no desenvolver o gosto pela arte.
Artes cênicas	Incentivar, organizar e promover ferramentas para a produção cultural na cidade. projetos de cursos, relacionados a artes cênicas na Cidade.
Cursos nas Ruas da Cidadania	Promover a produção cultural na cidade por meio de cursos relacionados a artes cênicas na Cidade.
Cidadania musical	Incentivar talento musical no público em geral
Pintura infantil	Promover oficinas de pinturas para crianças até 10 anos

Fonte: Relatórios dos programas/SAGA

Quadro A.B.2 - Programas da política segurança alimentar.

PROGRAMAS	OBJETIVO
Restaurante popular	Ofertar refeições saudáveis comercializadas a baixo custo.
Mercado de orgânicos	Promover no âmbito do Mercado Municipal a ampliação e regularização do abastecimento de produtos orgânicos no mercado de Curitiba
Armazém da Família/Mercadão Popular	Possibilitar o acesso a produtos e gêneros de primeira necessidade, com preços abaixo dos praticados no mercado formal.
Cursos de educação alimentar	Promover ações voltadas à orientação da população de Curitiba para a adoção de práticas alimentares saudáveis
Programa lavoura/nosso quintal	Incentivar, em pequenas áreas de vazios urbanos, a produção de olerícolas e frutas destinadas principalmente ao autoconsumo.
Feiras livres	Permitir a população o acesso ao alimento de qualidade, prioritariamente frutas, legumes e verduras; aproximar o produtor da RMC da população consumidora e estimular o comércio local.
Feira orgânica	Incentivar o produtor rural da RMC a diversificar a sua produção agropecuária, artesanal e de industrialização caseira, dentro do conceito da produção orgânica; ampliar o abastecimento do mercado de Curitiba com produtos orgânicos e integrar as ações com os municípios da região metropolitana População de Curitiba e agricultores familiares da RMC
Direto da roça	Incentivar a produção de hortaliças e lavouras, em pequenas propriedades, exploradas como agricultura de subsistência ou como forma de obtenção de renda extra.
Feiras especiais(pinhão) / gastronômica	Valorizar a cultura alimentar através da oferta de comidas típicas das diferentes etnias e das várias regiões do Brasil; permitir a geração de empregos e renda; estimular o comércio local, beneficiar o comércio de pequeno porte e proporcionar pontos de encontro e lazer para as famílias
Mercado municipal/sacolões/varejões	Abastecer as famílias curitibanas com produtos alimentícios diversificados e especializados; abastecer o pequeno comércio local prestador de serviço, como hotéis e restaurantes e ser referência na difusão de tendências gastronômicas e alimentares.

Fonte: Relatórios dos programas/SAGA

Quadro A.B.3 - Programas da política esporte e lazer.

PROGRAMAS	OBJETIVO
Atividade física e qualidade de vida	Desenvolver projetos nas áreas de esporte, lazer e atividade física para os diferentes segmentos.
Desenvolvimento do esporte	
Desenvolvimento do lazer	Ofertar uma programação sistemática de atividade física, esportiva e de lazer com ênfase na qualidade de vida.
Incentivo ao esporte e promoção social	Orientar, valorizar e ampliar o esporte e o lazer comunitário

Fonte: Relatórios dos programas/SAGA

Quadro A.B.4 - Programas da política saúde

PROGRAMAS	OBJETIVO
Bolsa família	Assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.
Leite das crianças	Reduzir as deficiências nutricionais, desencadeando ações que contribuam para a redução dos índices de morbidade e mortalidade e desnutrição infantil.
Viva mulher	Reduzir a incidência e mortalidade pela doença câncer do colo do útero e câncer de mama por meio da ampliação do acesso das mulheres brasileiras ao exame citopatológico (Papanicolaou).
Rede proteção para crianças e adolescentes em situação de risco à violência	Objetiva contribuir para a redução da violência contra a criança e o adolescente em Curitiba, especialmente no que se refere a violência doméstica.
Mulher de verdade	Prevenir e a erradicar a violência contra as mulheres. Trata-se de um programa que presta atendimento humano e adequado às vítimas desse tipo de violência, baseado na solidariedade e no respeito aos direitos das mulheres.
Programa de hipertensão arterial/diabetes	Detectar, diagnosticar e tratar das condições crônicas Hipertensão Arterial Sistêmica e Diabete melito, através da detecção, diagnóstico, avaliação clínica, tratamento, encaminhamentos conforme cada caso
Programa de DST-AIDS	Desenvolver atividades de prevenção e controle de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS, tais como: palestras, apresentação de vídeos em sala de espera das Unidades de Saúde, exposição de cartazes, teatros, distribuição de material educativo e preservativos.
Programa de saúde da criança	Prestar atendimento integral à saúde com monitoramento do risco ao nascer e evolutivo, acompanhamento do processo de crescimento e desenvolvimento.
Programa adolescente saudável	Atender os adolescentes curitibanos, através de ações educativas, prevenção de doenças / agravos, promoção à saúde e tratamento direcionado para esta faixa etária.
Programa de saúde mental	Elevar os limiares de atenção básica através do aumento da capacidade resolutiva das equipes, do desenvolvimento e difusão de novas tecnologias.
Programa mãe curitibana	Prestar acompanhamento médico desde o momento de confirmação da gravidez até o pós parto, com garantia de vinculação a uma maternidade na primeira consulta de pré natal.

Fonte: Relatórios dos programas/SAGA

Quadro A.B.5 - Programas da política assistência social

PROGRAMAS	OBJETIVO
Programa de atenção integral à família	Contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social, fortalecer os vínculos familiares e comunitários, promover aquisições sociais e materiais às famílias, com o objetivo de fortalecer o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades.
Tecendo redes	Oferecer capacitação profissional e inserção produtiva para mulheres em vulnerabilidade e risco social.
Vale vovó	Oferecer produtos da cesta básica para cidadãos de terceira idade, em situação de vulnerabilidade e risco social.
Formando cidadão	Prestar atendimento continuado através de grupos socioeducativos e de contraturno para crianças, adolescentes e jovens, com oportunidade de acesso a atividades educativas.
Circo da cidade	Promover a inclusão pela cultura e pela arte, com atividades circenses para crianças e adolescentes participantes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.
Pousada de Maria	Promover acolhimento e reinserção social da mulher vítima de violência doméstica e seus filhos, orientando para garantia dos seus direitos e deveres, incentivando o contato com a família de origem para manutenção e preservação dos vínculos familiares.
Liceu de ofícios	Desenvolver habilidades básicas, específicas e de gestão, as quais expressam a capacidade e as competências necessárias para facilitar a inserção do trabalhador no mercado de trabalho
Vitrine social	Promover a transição da situação de famílias com dependência de benefícios sociais para uma situação de autonomia no acesso às condições mínimas de sobrevivência.
João de barro	Oferecer cursos de capacitação para famílias em vulnerabilidade e risco social.
centro de convivência criança quer futuro	Orientar a população a não doar esmolas nos sinaleiros e estimulá-la a contribuir para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. Esse fundo regulamenta o repasse de recursos para programas e instituições que trabalham com a população infanto-juvenil em situação de risco
família acolhedora	Acolher provisoriamente, crianças e adolescentes, em famílias habilitadas com guarda subsidiada até a reintegração à família de origem ser concretizada
SAV- serviço de atendimento ao vitimizado em domicílio	Atender crianças, adolescentes e idosos vitimizados, em domicílio, bem como a família, realizando ações preventivas junto à comunidade, visando diminuir o fenômeno da violência
liberdade solidária	Presta atendimento a adolescentes para cumprimento de sentenças judiciais, através da prestação de serviços à comunidade e de liberdade assistida.

Fonte: Relatórios dos programas/SAGA

Quadro A.B.6 - Programas da política educação

PROGRAMAS	OBJETIVO
Programa Qualidade na educação	Proporcionar aquisição de conhecimento contextualizado, significativo e interdisciplinar, articulado ao processo educacional.
Comunidade escola	Abrir as escolas à população nos finais de semana e em horários noturnos, em que não esteja com atividades letivas.
Programa Expansão do Atendimento educacional	Ampliar o atendimento das modalidades de educação oferecidas pelo município de Curitiba (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial).

Fonte: Relatórios dos programas/SAGA

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)