

# **INDICADORES, ONGs e CIDADANIA**

*Contribuições sociopolíticas e metodológicas*

GT INDICADORES  
PLATAFORMA CONTRAPARTES NOVIB

**2003**

# INDICADORES, ONGs E CIDADANIA

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
INTRODUÇÃO	5
1. DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL	7
2. ONGs DEDICADAS À DEMOCRACIA E CIDADANIA	23
3. INDICADORES E A MENSURAÇÃO DOS FENÔMENOS	45
4. INDICADORES PARA AS ONGs	61
5. INDICADORES PARA AS PRÁTICAS SOCIAIS	73
6. INDICADORES PARA A GESTÃO DAS ONGs	94
7. IMPLEMENTAÇÃO DE INDICADORES	106
Referências	116
APÊNDICE 1 – Termos e Conceitos utilizados pelo GT	121
APÊNDICE 2 – Relação de Participantes dos eventos do GT Indicadores	126

## APRESENTAÇÃO

O Grupo de Trabalho Indicadores foi criado durante a Plataforma Novib, em abril de 1998, com as seguintes organizações: IBASE, RJ; ADITEPP, PR; CFÊMEA, DF; INESC, DF; CCLF, PE. Posteriormente outras ONGs contrapartes da Novib foram se integrando ao GT, de forma que o Grupo de Trabalho que conduziu até o final as atividades teve a seguinte composição: Cristina Schroeter Simião - ADITEPP, Associação Difusora de Treinamentos e Projetos Pedagógicos - PR; Ricardo Bebiano Costa - CAPINA, Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa - RJ; Aldenice Teixeira - CCLF, Centro de Cultura Luiz Freire - PE; Rogério Delamare - FASE, Federação de Órgãos Para Assistência Social e Educacional - RJ; Cléia Silveira - FASE-SAAP, Serviço de Análise e Assessoria a Projetos - RJ; Núbia Gonçalves - IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - RJ; Jorge Kayano - PÓLIS, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - SP; Gonçalo Guimarães - Projeto Incubadoras de Cooperativas da UFRJ - RJ; Solange Rocha - SOS CORPO, Gênero e Cidadania, PE.

Este conjunto de ONGs, estimuladas e financiadas pela Agência de Cooperação Holandesa Novib-Oxfam Netherlands, trabalhou durante cinco anos o tema dos indicadores, envolvendo ONGs dedicadas à democracia e a cidadania. Inicialmente coordenado por Cândido Grzybowski, do IBASE, o GT passou a ter, a partir do ano 2000 a coordenação exercida por Cristina Schroeter Simião, da ADITEPP e por Jorge Kayano, do PÓLIS.

No decorrer dos 5 anos de estudos, o GT Indicadores promoveu um amplo Seminário em 1998 em Petrópolis, RJ e três Oficinas, sendo duas no Rio de Janeiro - em 2000 e 2002 - e uma em São Paulo no ano de 2001. Foram produzidos 14 documentos, entre papers, análises de experiências e estudos, sempre envolvendo aspectos políticos, sociais e metodológicos relacionados à construção de sistemas de indicadores adotados por ONGs dedicadas à Democracia e Cidadania. Todos estes documentos encontram-se organizados e acessíveis na página [www.aditepp.org.br/gtindicadores](http://www.aditepp.org.br/gtindicadores).

Desde o início, o GT se propôs estabelecer parâmetros para uma metodologia de construção de sistemas de indicadores que servisse de apoio aos trabalhos desenvolvidos pelas ONGs em seu esforço de constituição de uma cidadania ativa e democratização substantiva no enfrentamento da exclusão social e pobreza. Tratava-se portanto, de imprimir uma perspectiva cidadã e democrática ao uso de indicadores, desenvolvendo um instrumental que facilitasse às próprias ONGs construir ou aperfeiçoarem os seus sistemas de indicadores.

O GT contou com a participação e colaboração de 110 pessoas, representando 51 ONGs de todas as Regiões do Brasil, 4 Agências de Cooperação, além de 6 consultores, tendo todo este coletivo registrado, de várias formas, as suas contribuições nas diversas etapas das atividades. Pode-se portanto afirmar que os resultados apresentados neste livro intitulado "Indicadores,

ONGs e Cidadania - *Contribuições socio-políticas e metodológicas*", são frutos de um esforço coletivo que extrapolou o núcleo permanente de ONGs que formaram o GT. A todos queremos expressar nossos agradecimentos e nossa admiração. Neste sentido, optamos por colocar a relação dos autores deste processo que resultou no presente documento, no Glossário de pessoas, de ONGs e Agências participantes dos trabalhos do GT Indicadores.

Coube ao Professor Carlos Artur Krüger Passos a difícil tarefa de atuar como organizador, visibilizando para os leitores, de forma clara e compreensível a complexidade da temática abordada. A ele nossos agradecimentos pelo brilhante trabalho, bem como pela permanente disponibilidade em delinear progressivamente a construção do texto com os aportes dos coordenadores e demais membros do GT.

Acreditamos que as contribuições contidas neste livro possam efetivamente ser instrumento de apoio aos trabalhos desenvolvidos pelas ONGs, cuja dedicação central está voltada à causa da promoção da democracia e da cidadania junto àqueles brasileiros que sofrem diretamente os efeitos da pobreza e da exclusão social.

Este trabalho não seria realizado se não contássemos com os recursos e a autonomia propiciadas pela Novib-Oxfam Netherlands ao GT durante o processo de desenvolvimento das atividades e pelos quais agradecemos. Esperamos que o produto aqui apresentado também lhe possa ser útil na construção e aperfeiçoamento de sua metodologia e de seus sistemas de indicadores para a cidadania e democracia, não só junto às contrapartes brasileiras, mas também junto a outros países onde atua.

Curitiba/São Paulo, novembro de 2003

Os coordenadores:

Cristina Schroeter Simião - ADITEPP - PR

Jorge Kayano - PÓLIS - SP

## INTRODUÇÃO

Este trabalho visa reunir e sistematizar o conjunto dos trabalhos efetuados pelo GT Indicadores, o qual produziu uma série de documentos - textos escritos, exposições orais, perguntas e suas qualificações, respostas e debates suscitados, memórias recolhidas, observações verbais elaboradas com o distanciamento dos eventos, pesquisa elaborada pelo GT e análise de seus resultados, avaliações de consultores - e ainda uma miríade de outros documentos sobre esta temática, que lhe são conexos.

Desde o início deve ser ressaltado, na organização desta publicação, ser impossível a reprodução de toda a riqueza das contribuições e debates efetuados ao longo dos anos de trabalho do GT Indicadores. Algumas das razões para isso, merecem ser apontadas, inclusive para que, com elas em mente, possa o leitor melhor apropriar-se do documento, a saber :

- a) pela diversidade das circunstâncias – momentos, lugares, tempos disponíveis, pessoas presentes, evolução das percepções, etc – ao longo das sessões e das três oficinas levadas a efeito;
- b) pela diversidade dos atores envolvidos - as pessoas e as entidades representadas - os quais desenvolvem atividades objetivamente bastante diferenciadas;
- c) pelo clima permanente de indagação e debate, o qual propiciou a expressão de pertinentes, instigantes, e questionadoras opiniões de toda natureza sobre o tema;
- d) e, também pela própria temática de “indicadores”, pois discutir e apreender questões como democracia e cidadania, tanto em abstrato como também pretendendo aplicá-los ao caso brasileiro, implicam uma elevada complexidade, por estarem referidos à mensuração de fenômenos das diversas ciências sociais e humanas.

Esta publicação, (cumprindo as obrigações contratuais do GT para com a NOVIB), está voltada para atender aos interesses de um leitor cuja dedicação ao tema decorre, seja de uma conexão próxima ou remota com o universo das atividades das ONG's, seja da busca de entendimento de aspectos da construção da democracia e da cidadania na realidade brasileira.

Todo o conjunto do documento está unificado por dois elementos essenciais: o ponto de vista de ONG's, e a dedicação de suas atividades à promoção da cidadania e ao aperfeiçoamento da democracia brasileiras.

Visando maximizar o repasse ao leitor das contribuições de tantas pessoas envolvidas neste GT Indicadores, a opção editorial adotada foi a de unificar os múltiplos aportes sob uma linha expositiva das diversas facetas do tema “indicadores” surgidas ao longo dos trabalhos, sem impor a opinião quer do organizador da síntese do texto básico, quer dos coordenadores ou ainda dos membros do GT.

Para tanto, em face da necessidade de condensar o conjunto das contribuições, efetuou-se toda uma série de desconstruções de textos e intervenções e simultâneas reconstruções e colagens.

Quando cabível, recorreu-se ao dispositivo de complementariedade expositiva representada pelos “box”, “destaques de opiniões” com ou sem referência a seus autores, e adições de “considerações explicativas” para fornecer inteligibilidade lógica e linguística ao texto condensado.

Neste sentido, trata-se de um documento essencialmente coletivo. Ele, eventualmente, não estará isento de opiniões contraditórias, seja intra e extra texto, de opiniões diferentes, estejam explicitadas ou não, e de insuficiências ou de ênfases não contidas nos manifestantes originais.

Entretanto, ressaltamos que, como sistematização de trabalho conjunto e submetido aos aportes finais do conjunto do próprio GT, foi sempre sendo escrito, falado, sistematizado e concluído da forma mais participativa possível. E é, nesse sentido operacional, coletivo e democrático.

Mas é um documento “conclusivo” apenas quando referido ao GT Indicadores. Pois entendemos que se constitui apenas em um início de uma outra etapa, em que os atuais autores e outros novos atores da sociedade brasileira, recolherão os conhecimentos aqui expressos, e os desenvolverão, aplicando-os a favor dos cidadãos brasileiros e de outros lugares, globalmente.

Sempre ali onde a indignação pela exclusão de seres humanos a uma vida cidadã, gerarem utopias de que é possível extinguir tais exclusões através da democracia e da cidadania.

Carlos Artur Krüger Passos (Org)

## 1. DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL

O Brasil é um dos países com maior grau de exclusão social no conjunto das nações. Além disso um dos que apresentam as maiores disparidades econômicas, sociais, e regionais.

Isto conduz a um fenômeno na órbita política, na qual, embora haja uma institucionalizada democracia formal e reconhecidos um conjunto razoável de diplomas jurídico-legais caracterizadores de razoáveis padrões de cidadania, diversas parcelas da população em “segmentos específicos” de suas vidas (emprego, trabalho, alimentação, transporte, saúde, segurança, etc) não tem reconhecidos de modo efetivo seus “direitos institucionalizados” de cidadania.

Para além da situação de pobreza, tratam-se de processos de crescente miséria, a qual vai progressivamente excluindo estes grupos populacionais miserabilizados até mesmo das possibilidades de recorrer aos setores públicos constituídos visando evitar ainda mais intensos níveis de exclusão.

Outra dimensão da realidade brasileira diz respeito à restrita e insuficiente base institucional da democracia e cidadania brasileiras, para as quais almejam-se aumentar os seus conteúdos de liberdade, igualdade e solidariedade clássicos dos estados ocidentais modernos. Em outros termos, não apenas as formas institucionais da democracia e da cidadania são insuficientes e almeja-se ampliá-las, como também a institucionalização concretamente existente incorpora mecanismos perversos de reprodução das anteriores e produção de novas formas de exclusão socio-econômicas.

Estilizadamente, tudo se passa como se, suas unidades produtivas e as institucionalizações sócio-políticas mais amplas, por mais que se “modernizem”, não consigam operar dinamicamente sob outras formas que não a da destruição progressiva dos recursos naturais e da degradação recorrente dos seres humanos que constituem a nação brasileira.

Tais circunstâncias constituem um “referencial de fundo” extremamente complexo para o desenvolvimento dos trabalhos do GT Indicadores. Isto ficou desde logo manifesto a partir do início dos seus trabalhos.

Convidado a contribuir com a reflexão inicial sobre o tema, o Professor Francisco de Oliveira apresentou o texto “Entre a terra e o céu: mensurando a utopia”<sup>1</sup>, notável pela densidade de suas considerações, foram extraídas a seguir algumas observações dos seus itens 1 e 2 e reproduzidos em sua íntegra o item 3 que mais se aproxima da temática deste documento.

Do item 1, Cidadania e democratização, destacamos os seguintes pontos

“A construção da cidadania e de sua imediata correlata, a democracia, são intermináveis, no sentido de que, no momento mesmo em que aquisições cidadãs e democráticas são confirmadas, recomeça o trabalho de ampliação dos limites já alcançados. Weber preferia, por

---

<sup>1</sup> Este texto poderá ser obtido em sua integralidade em meio eletrônico, em pdf, através do website <http://polis.org.br/publicacoes/5201-2/>

isso, falar de processo de democratização, para dar uma idéia de fluxo e de ruptura dos limites, ao invés da impressão de um estatuto da democracia já consolidado e insuperável. Esse trabalho permanente, entretanto, não é de Sísifo, posto que as aquisições são o ponto de partida para as ampliações, para a ruptura dos limites, ao invés de um eterno retorno ao começo, incansável e sem esperanças.

Vale a pena anunciar , desde logo, a tese deste ensaio: no Brasil, a construção da cidadania e da democracia parecem-se com trabalhos de Sísifo. Os esforços constantes e continuados dos dominados de toda a espécie, para alcançar patamares mínimos de cidadania e de convívio democrático, esteios da figura insubstituível do Estado de Direito Democrático, são permanentemente destruídos pelo amplo leque dos dominantes, que utilizam, para além dos códigos de sociabilidade anti-cidadão e antidemocrático, o poder estatal de forma implacável.”

E após analisar a trajetória histórica da sociedade brasileira descrevendo-a como algo semelhante a uma “permanente exceção” com reiterados “desmanches” de instituições e patrimônios organizacionais de interesse popular, tanto no plano material como no plano simbólico, acrescenta:

“Por que o de que se trata, agora, é da exclusão em sentido forte: não é da exclusão do mercado, não é - embora esta seja sua base material - o do desemprego como exclusão do mundo do trabalho, não é o da destruição das políticas públicas como corolário da exclusão do mercado, embora esta seja uma de suas formas concretas: o de que se trata é da exclusão do campo de significados que, em mãos dos dominados - o roubo prometico do fogo dos céus - dá eficácia simbólica à luta pelos direitos humanos.

Uma perspectiva cínica poderia dizer que a posse de um significado simbólico não altera a situação da destruição das políticas públicas; essa perspectiva, que muitas vezes informou nossas próprias concepções sobre a cidadania e a democracia, esquece que o que ameaça a ordem jurídico-política é exatamente que os dominados radicalizem as promessas da modernidade. É aí que mora o desafio...”

E, apontando para a contemporânea perspectiva do desmanche atual, acrescenta adiante :

“...o que está em curso é uma mudança radical da sociedade jurídico-política em direção à sociedade molecular-digital. O termo designaria uma sociedade movida por processos invisíveis, moleculares, que ao mesmo tempo se fragmenta exponencialmente: o dígito é a molécula.

A sociedade da ordem jurídico-política é a sociedade do conflito, e a sua metáfora é a fissão nuclear; essa sociedade cria sujeitos e, mais pós-modernamente, para uma ampla literatura



sociológica, atores, o que já seria uma mudança funda de conseqüências. O processo invisível por excelência é o capital fictício, que viaja em tempo real - digital - de um para outro lugar do mundo. E viaja em moléculas, que é o próprio dinheiro, não necessitando fixar-se em unidades físicas. Mesmo quando se fixa em unidades industriais, o que preside a ordem dessa fixação é o caráter fictício do capital-dinheiro, ao contrário da sociedade do conflito, em que o capital-dinheiro só existe depois de consumir força de trabalho viva. A sociedade da ordem jurídico-política é fundada na propriedade tangível, enquanto na sociedade molecular-digital a regra é o intangível, o invisível, de que dá conta a questão autoral, no capítulo de patentes, dos software e da apropriação da biodiversidade, não querendo reconhecer-se a produção desta pela sócioidiversidade, posto que, assim, recai-se na questão dos sujeitos do processo.

Essa mudança tem origem, entretanto, no capital como resultado da relação social de exploração, o qual produziu, para escapar de seus próprios limites de relação, uma aceleração tecnológica sem paralelo na história pregressa do próprio sistema. Trata-se da "aceleração da aceleração". As transformações em curso estariam se realizando, pois, sob o signo dessa transição. Sabe-se o que ela destrói, mas ainda não se sabe, propriamente, o que ela coloca no lugar. A radicalidade da destruição não deixa nada em pé, estatuído sob o signo da ordem jurídico-política. Propriedade privada, por exemplo, passa a ser, simplesmente, um conceito anacrônico, incapaz de decifrar os enigmas da nova situação. Ora, como a sociedade capitalista foi erigida nos pilares dessa "privação" (Marx-Engels, *Manuscritos econômico-filósoficos*), que constitui não apenas as classes dominantes, mas também as classes dominadas, é a racionalidade burguesa que vai abaixo na nova situação. Mas, é bom que se advirta: até onde a vista alcança, o efeito destrutivo pode ser o de uma mudança radical anti-revolucionária. Seu paradigma é caracteristicamente evolucionista, biológico; anti-revolucionária porque pode inaugurar uma ordem-desordem sem sujeitos, nem sequer atores, como as recorrentes crises financeiras desta década sugerem: vagalhões sem nome, que viajam a velocidades digitais, cuja causalidade e seus proprietários são invisíveis. Trata-se de um fenômeno não injuzível (v. Vera da Silva Telles): "como não há proprietários, os perdedores não podem recorrer a nenhuma regra para reparação dos prejuízos. Podem, apenas, tratar de prevenir-se para a próxima rodada, que ninguém é capaz de prever quando, como e onde surgirá. Na ordem jurídico-política em destruição, uma ordem de proprietários, de sujeitos, constituem-se fóruns (ou *fora*) em que as partes do contrato podem cobrar-se, mutuamente, pelos prejuízos ou agravos produzidos por um autor que se pode conhecer. Na ordem-desordem molecular-digital, tal procedimento é impensável. Mesmo quando se percebe o dedo de mega-especuladores por trás, os

gigantes tipo Soros - numa vaga ele ganha, noutra pode arrebentar-se junto com a arrebentação da onda. Os Estados Nacionais não podem, sequer, investigar a procedência da onda, ...”

E ainda destacamos a seguir,

“O próprio capitalismo transitou do paradigma do contrato mercantil para o da segurança: uma floração de direitos, construídos a partir da rua, do conflito, e codificados como negação do Estado hobbesiano. As conseqüências da destruição da ordem jurídico-política para os direitos sociais podem lançar gerações de trabalhadores e de cidadãos numa espécie de nuvem mortal, cobrindo o sol da cidadania. A metáfora da destruição dos dinossauros não é sem propósito: jurássicos são todos os direitos criados na chamada "sociedade do trabalho", para os neoliberais. Por que a destruição que começa com os direitos sociais, atinge, inelutavelmente, os direitos civis e políticos, até mesmo por que o que está em questão é precisamente o estatuto jurídico-político. Os sistemas políticos democráticos vêm-se diretamente atingidos tornando-se anacronismos: sem sujeitos, como pensar a democracia? Quem representa que e o quê, na ordem-desordem molecular-digital? Os episódios já referidos das ondas de crises financeiras atestam a destruição das estruturas de representação e dos pilares do sistema democrático.”

E, a despeito dos imensos perigos para os interesses populares que, como vimos, destaca o Professor Francisco de Oliveira, como inerentes a esta dinâmica molecular-digital das sociedades capitalistas contemporâneas, não deixa também de destacar alguns antídotos, tais como as redes civis e os sujeitos difusos, que podem servir como novos horizontes para a construção democrática, adiante destacados :

“... o que se quer ressaltar é que certos elementos da transição abrem, virtualmente, brechas para a contestação da ordem jurídico-política vigente, mas tais possibilidades virtuais apenas transformam-se em reais dependendo da elaboração cidadã. Fora disso, tais possibilidades tendem a serem aproveitadas apenas pelos detentores do grande capital. As redes civis, em sugestão de Cândido Grzybowski ("Por uma cidadania mundial", mimeo, Rio, Ibase, 1997) também são um dos lados da globalização: transpondo fronteiras nacionais, ultrapassando a marca da ordem jurídico-política nacional e estatal, elas podem constituir-se em elementos de uma "sociedade civil mundial", intervindo, decisivamente, em questões da política para além de sua circunscrição institucional.

São os mesmos elementos que sustentam a ação e operação de verdadeiros organismos dessa "sociedade civil mundial", como o Greenpeace, para usar apenas seu exemplo mais conspícuo. A perspectiva revolucionária, que pode opor-se às tendências imediatamente destrutivas da transição para o molecular-digital, exige o

que a teoria do direito alternativo, ligado à questão ambiental, está chamando de "sujeitos difusos", que não necessariamente se incarnam, de forma dependente, em propriedade, classe, *status* e todos os elementos formadores da ordem jurídico-política. É uma radicalização dela: os "sujeitos difusos" podem ser cidadãos, têm que ser cidadãos, aos quais o problema em tela pode não afetar diretamente, mas ameaça sua existência enquanto cidadão e enquanto ser vivo.

A questão do Greenpeace cabe como uma luva neste exemplo: a extinção das baleias não afeta os cidadãos do ponto de vista imediato de sua propriedade, mas de um ponto de vista indireto, enquanto membro da sociedade planetária. É daí que nasceram todas as ONGs do tipo das que lutam por direitos, exatamente das que tentam transformar os direitos no eixo civilizatório central. A Betinho não afetava diretamente a fome que submete a maior parte dos oprimidos no Brasil e, especialmente, os que vivem em níveis subumanos (o que é quase uma redundância, posto que todos os dominados vivem em condições sub-humanas). Mas o afetava enquanto cidadão brasileiro e enquanto cidadão do mundo. Os "sujeitos difusos" são a própria humanidade enquanto sujeito e portadora dos direitos. Esta é a perspectiva para dar-se uma resposta à globalização molecular-digital."

E o autor, no item 3, Cidadania e Democracia: pode-se mensurar a utopia? efetua um profundo mapeamento das possibilidades, bem como das dificuldades e limitações intrínsecas a esta difícil temática, pelo que reproduzimos na íntegra todo este ítem :

"As teorias política e sociológica clássicas são ricas na discussão da democracia e parcas no que se refere à cidadania. Salvo a contribuição francesa da época da Revolução, que insistiu no tema da cidadania, e colocou-a mesmo na declaração dos direitos do homem e do cidadão, e na política de Maquiavel, a referência ao tema da cidadania é escassa, e sua explicitação nos códigos dos Estados modernos, amplamente inexistente. A clássica declaração da Independência norte-americana, base da Constituição dos USA, utiliza muito pouco o termo "cidadão"; as constituições democráticas modernas põem o acento muito mais no indivíduo que no cidadão, como se houvesse total sinonímia entre os dois.

A teoria de Locke deriva a cidadania da propriedade privada: é quase como se a primeira fosse uma função ou atributo da segunda, e, não à toa, Locke é, na verdade, o autor clássico que está na base da versão moderna do neoliberalismo; ele é retomado por um Von Mises, um Hayek e um Friedman, que associam cidadania e liberdade com propriedade, mercado e soberania do indivíduo. As teorias modernas avançaram no sentido de crescente formalização sobre a democracia, mas, apesar da recorrente presença do tema da cidadania, de forma implícita na maior parte dos casos não há muitos avanços a registrar .

Nossa pergunta, portanto, está no próprio título deste ensaio e no subtítulo desta terceira parte. São mensuráveis, em qualquer sentido, os dois termos, os dois conceitos e as práticas sócio-políticas a eles relacionados? A primeira resposta é não, no sentido utópico: mesmo as grandes utopias, que descreveram as "cidades de Deus", não são mensurações; elas são, antes de tudo, o negativo das situações humanas, sócio-políticas, até então experimentadas. Até Marx negou-se a descrever a sociedade socialista do futuro, exatamente por que entendia o socialismo e o comunismo como a negação, pela ultrapassagem, do capitalismo. Sua "utopia" era uma desconstrução negativa. Isto nos sugere, desde logo, um possível caminho metodológico.

Algumas teorias políticas modernas, em linhagens que provêm de Max Weber, estão se exercitando em crescente formalização do ponto de vista da democracia, no rastro da invasão quantitativa que vem da adoção de pressupostos metodológicos da economia neoclássica e marginalista, com as quais o próprio Weber teve muito intercâmbio teórico-metodológico. A utilização da teoria dos jogos, por exemplo, tem fertilizado muitos desses experimentos. Um dos prêmios Nobel de Economia recentes, Gary Becker, chegou ao extremo de propor a mensuração do amor, em termos de custo-benefício da relação amorosa. Mais: declarou o princípio quantitativo inerente aos sentimentos, numa linha que vem desde Bentham, com sua teoria do valor-utilidade.

Nessa linha, pode-se pensar, portanto, que cidadania e democracia podem ser avaliadas quantitativa e qualitativamente; além disso, a qualidade pode ser medida. Bastaria, para tanto, atribuir, através de critérios normativos, pesos ou valores a cada componente da democracia e da cidadania, para obter-se mensurações e avaliações. A dinâmica dessas mensurações e avaliações poderia utilizar-se de procedimentos econométricos, e a teoria dos jogos poderia fornecer elementos para pensar-se o custo-benefício de cada medida, evento, perda, ganho, nas dimensões cidadãs e democráticas. O problema desse formalismo é que ele é teleológico, isto é, ele constrói previamente escalas de valores e depois mede as respostas em relação aos mesmos, com o que, de certa maneira, torna-se tautológico. Algo que não seja valorado no estatuto da cidadania e da democracia não pode ser avaliado nem medido.

Um conceito como o de poliarquia, na reclassificação de Robert Dahl, poderia prestar-se a avaliações e mensurações, valorando-se a competição política, a alternância no poder, a existência, reiteração e legitimidade das eleições em todos os níveis, e os demais elementos formais. Desde logo, percebe-se, na reclassificação dos regimes e formas de governo proposta por Dahl, o deslocamento semântico operado: poliarquia não tem mais relação direta com o governo do povo, da maioria; ele está ligado a uma concepção de

pluralidade, o que não é a mesma coisa que o conceito derivado da experiência grega e da conceituação aristotélica.

T. H. Marshall construiu, nas conferências que resultaram no seu livro sobre cidadania e classe social, uma espécie de trajetória histórica da escala dos direitos: a aquisição da cidadania, que em Marshall é sinônimo de direitos civis, é fundante de todos os demais. Esse caminho pode ser sugestivo, mas seu problema, de alguma forma, é que ele é muito datado, historicamente: ele se refere, por excelência, à experiência inglesa ou, no máximo, à experiência histórica no âmbito da Revolução Burguesa. Já no que se refere à experiência da periferia, a seqüência marshalliana pode ser alterada, como bem o mostraram Maria Célia Paoli e Wanderley Guilherme dos Santos, já citados, no caso brasileiro, onde a carteira de trabalho funciona como o primeiro elemento constitutivo de uma "cidadania regulada". Entretanto, a sugestão histórico-teórica de Marshall é importante na medida em que ultrapassa um certo "economicismo" na teoria da cidadania.

De modo geral, a teoria política e sociológica é, com mais freqüência, pessimista que otimista em relação à democracia e à cidadania, se entendermos que a segunda está implícita na primeira, desde que não se abra mão da crítica à própria democracia. De Platão - claramente antidemocrático -, passando por Aristóteles, a Bobbio, nos nossos dias, com todos os demais clássicos e modernos pelo meio, a democracia é vista como crítica. Seja pela oportunidade para o demagogo, posição conservadora que encontra raízes mesmo em Aristóteles, passando por Marx, que a via como instrumento por excelência da dominação de classe (o que não está em contradição com a prática grega e com a crítica que lhe faz Aristóteles), até Bobbio, que reprova à democracia não ter cumprido com suas promessas no campo da igualdade e da fraternidade, embora não tenha sido inteiramente frustrante e frustrada no campo da liberdade (v. Francisco de Oliveira, "Máscara Democrática e Conteúdo Totalitário", op.cit.).

Um Foucault radicaliza essa crítica, ao ponto de desconstruir o próprio objeto: a política, para Foucault, e as formas democráticas, não passariam de configurações do poder e de domesticação das vontades. Uma concepção radical de cidadania emerge da construção foucaultiana: cidadão é o que se põe na perspectiva anti-objetivista. Mas são os frankfurtianos os que levaram mais longe a perspectiva crítico-pessimista em relação à democracia e colocaram o acento na formação, constituição e elaboração do cidadão ativo, reflexivo, crítico, autônomo. Tal perspectiva crítica, conjugada com a perspectiva utópica, pode nos fornecer elementos para avaliações periódicas do "estado" da cidadania e da democracia, ou do processo de democratização, no Brasil. Na perspectiva utópica, considerar-se-ão as "desconstruções" cidadãos e democráticas da situação no Brasil. Por exemplo, ao invés de tentar-se medir, mensurar, positivamente, assinalando-se eventos ou processos positivos, tentar-se-ia, pela negação, perceber como progridem ou regridem a cidadania e a democracia no Brasil.

A destituição de direitos trabalhistas seria considerada uma regressão, enquanto o julgamento da chacina do Carandiru seria considerada uma progressão; a negativa do governo brasileiro em participar do "processo Pinochet" seria considerada uma regressão, enquanto a chamada da CUT para a última maratona pelo emprego/contra o desemprego seria considerada uma progressão. Tais tipos de avaliações, em primeiro lugar, escapariam ao "individualismo metodológico" e colocariam o acento muito mais em ações de múltipla cidadania, para também não cairmos no reducionismo oposto. Além disso, para manter a perspectiva crítica da democracia, uma metodologia nessa linha buscaria escapar da tentação positivista, indo muito mais na direção da problematização e da inteligência dos processos em situações de transição, marcadas por fortes ambigüidades, como se tentou ensaiar na segunda parte deste texto.

Aqui se percebem os propósitos da primeira e da segunda parte deste ensaio: cidadania e democracia como negação da história da periferia, de que o caso brasileiro foi examinado sucintamente na primeira parte, e cidadania e democracia enquanto problemas na transição da ordem jurídico-política. Deve ser entendido que uma tal perspectiva oferece a possibilidade de avaliações apenas de forma contextualizada, isto é, reportando-se a conjunturas especiais, cuja periodicidade poderia vir a ser matéria deliberativa; não se entende aqui, portanto, exatamente embasado em discussões anteriores sobre o "estado das artes" de tendências da ciência política contemporânea, a construção de indicadores seqüenciais, cujo poder heurístico perde todo sentido fora da referida contextualização; a mensuração do PIB, por exemplo, é um dos exemplos mais gritantes da excentricidade metodológica de séries longas.

Não por acaso, tenta-se, agora, através de indicadores da qualidade de vida, ultrapassar esse tipo de limitação. Embora cidadania e democracia no Brasil, como alhures, devam ser a negação do "trabalho de Sísifo", é preciso escapar também de uma teoria da acumulação cidadã. A complexidade do desmanche obriga a reconhecer que a perspectiva da multiplicidade dos processos é mais rica.

Indo mais diretamente ao ponto, avaliações periódicas do "estado" das artes da democracia e da cidadania deveriam proceder, periodicamente, a investigações, ao modo do que o Departamento de Sociologia da Universidade do Chile realizou, sobre temas como preconceitos, discriminações, intolerância, nos principais eixos que constituem a anti-democracia e a anti-cidadania no Brasil. Vale dizer, sobre preconceitos raciais, étnicos, sexuais, de gênero, de classe, políticos, cruzando, sempre, de ângulos diversos, as apreciações. Este é um procedimento quantitativo possível e que contextualiza, posto que trabalha sobre noções, hábitos, do cotidiano. Trata-se de avaliar, nos termos de Tocqueville, a democracia e a cidadania na base social, em concreto. Um trabalho meticoloso, que pode ser avaliado por análises

probabilísticas, poderia saltar o próprio preconceito sobre o preconceito. Trabalho desse tipo já foi realizado tendo em vista saltar o obstáculo que sempre aparece na avaliação do aborto clandestino, pelo fato mesmo de que o próprio aborto é estigmatizado na sociedade (v. Rebeca de Souza e Silva, *O aborto clandestino*, Tese de Doutorado, Faculdade de Saúde Pública-USP, São Paulo, 1992). Pesquisas qualitativas, em aberto, poderiam funcionar como uma espécie de pesquisa psicanalítica, procurando explorar, em profundidade, o imaginário social subjetivado nos membros da sociedade. Em suma, seriam pesquisas no sentido frankfurtiano (v. Barbara Freitag, "Teoria crítica e pesquisa social: as pesquisas empíricas da Escola de Frankfurt", in *A ousadia crítica*, op.cit.).

Por último, para estruturar as pesquisas empíricas em seu contexto, poder-se-ia organizar um banco de informações, a partir dos relatórios específicos de cada ONG, relatando, no seu campo, o que consideraram como avanços, recuos, problemas, do ponto de vista dos direitos humanos em sentido muito lato, em sentido global, mas referidos à situação brasileira. Essa é uma das traduções possíveis das perspectivas ensaiadas pelo seminário do grupo de trabalho da Plataforma, da qual saiu a proposição de realização deste texto para discussão."

Das colocações acima, recolhidas do Prof. Francisco de Oliveira, e a despeito de compormos apenas uma síntese com alguns de seus trechos, já se esclarece a extrema complexidade e o enorme conjunto de questões estão conectados ao tema da democracia e da cidadania. Estas questões são as que devem compor os objetos a serem mensurados, servindo de base à formação de indicadores.

Ainda na esteira de explicitar outras facetas da realidade brasileira a serem consideradas num esforço de estruturar indicadores, recolhemos apenas algumas das inúmeras outras questões levantadas pelos participantes do GT Indicadores em suas reuniões de trabalho conjuntas. O registro destas questões, permite-nos vislumbrar o quão largo é o espectro de pontos a analisar em uma democracia como a brasileira, onde não apenas subsiste uma histórica acumulação de desigualdades, como além disso parece ter embutido em sua institucionalização múltiplas outras fontes de criação de novas formas de gerar desigualdades sociais.

Por isso, uma das primeiras manifestações recolhidas, apontava para as ações para manter, na esfera pública, algo como o conceito de "*vida garantida*", significando neste caso, dirigir-se para os espaços e instrumentos para a ampliação da cidadania,

"Ou seja: "direito à educação livre, aos cuidados da saúde, direito à comunidade e à associação, direito ao trabalho, questão nada irrelevante perante as condições endêmicas do desemprego pós-moderno, direito ao lazer, cultura e aposentadoria".

Ao indagarem qual o papel e que ações podem implementar as ONGs e outras organizações democráticas, na dilatação de uma esfera pública onde os direitos se concretizem efetivamente e onde cidadania tenha um *locus* que não seja apenas a disputa violenta do mercado, sugerem que ...

“Trata-se de compartilhar uma nova concepção de reforma de Estado, a partir de uma nova relação Estado-sociedade que abra o Estado às organizações da sociedade civil e até mesmo ao cidadão isolado, mas particularmente àquelas que estão auto organizadas pelos excluídos de todos os matizes. Admitindo a tensão política como método decisório e dissolvendo o autoritarismo do Estado tradicional sob a pressão da sociedade organizada”.

A sensação de estar-se permanentemente reiniciando as mesmas tarefas de democratização da sociedade, assim se expressou ...

“... a mim calava muito fundo esse sentimento de se estar sempre começando do zero. Não deve ser exclusivo do movimento feminista, mas os avanços e retrocessos permanentes dão a sensação de estar sempre começando do zero. Esta semana, por exemplo, no Congresso, um deputado está botando novamente em questão uma lei de 1940, que regula o aborto nos casos de estupros e risco de vida da mãe. Tenho essa sensação de estar sempre recomeçando do zero. E as bases da discussão são as mesmas de 200 anos. Por outro lado, você olha e diz: “Tem elementos novos no contra-discurso”. Mas vem essa sensação de muitas vezes estar recomeçando do zero neste permanente processo de instituição, destituição, instituição, destituição... Os mecanismos de destituição também me faziam recordar de novo a cultura patriarcal, ....”

Outro ponto levantado, a partir da noção de cultura, e ao fato de que esta refere-se a valores humanos, então, um dos problemas de indicadores é o de como medir, na verdade, mudanças de valores. E além disso, em se tratando de valores humanos, há que discernir entre “o coletivo *versus* o individual”. . .

“Mas como é que nós entendemos isso? Estou chamando atenção para isso, porque você pode ter um coletivo autoritário e pode ter um individualismo renovador, quando você fala de classes populares, porque é aquele indivíduo que sai da sua cultura, pegando o seu mote, desnaturaliza e tem uma trajetória questionadora, porque ele vai sentir como indivíduo. Ele pode escolher para onde vai, ele rompe etc e tal. Então, essa é uma outra questão que acho super importante: pensar indivíduo/sociedade.

E mais, ... pegando o ponto de construir parâmetros: por que não pensar em avaliação que passe também pela produção de indivíduos críticos? Porque isso parece um tabu. Ninguém quer falar, por exemplo, do peso que têm certas minorias ou do peso que têm certas personalidades. Eu acho importante. E isso necessariamente não é culto à personalidade. Se você compreende que a sociedade



produz os seus seres excepcionais, que a sociedade coloca em algumas pessoas - coloca porque a sua trajetória conjugou alguns fatores que permitiram a ele ter uma história de vida, e ele, de alguma forma, é um sinal do grupo, sinal da sociedade do seu tempo ou de uma corrente cultural – algo mais, é preciso trazer essa questão para avaliação também.

Três pontos apareceram como fundamentais, não só para a discussão, como para a própria atuação das ONGs: cultura, papel da sociedade civil e papel das ONGs. Entretanto tais pontos necessitam ser ainda mais explicitados quanto à busca dos valores de igualdade entre os cidadãos e a aparente antinomia com a busca simultânea de uma sociedade e cultura plurais . . .

“... todo mundo parece que está falando a mesma coisa, mas não está. Acho que precisaríamos aprofundar essa questão da cultura porque, na verdade, ela é a matéria prima do trabalho de todos nós. A cultura como um dado de realidade. Um dado de realidade que está presente no nosso trabalho e que compreende - para a gente poder se entender um pouco – o modo de pensar, de sentir e de agir dos diferentes grupos, inclusive os nossos e aqueles com os quais trabalhamos.

Todos temos princípios explícitos ou implícitos de orientação da ação. Nesse sentido, a cultura é fundamental. Ela é o cimento para alianças políticas, para a própria formação de sujeitos políticos, em relação à democracia. Essa maneira de ser, de pensar, de agir, de sentir, tem várias manifestações e é histórica; nasce dentro de condições sociais dadas. Nessa medida, assim como as condições de existência são plurais, os sentidos também são plurais. Esse é um ponto fundamental no trabalho que a gente desenvolve, na nossa atuação, e que tem o maior interesse para a construção de uma democracia substantiva. Não para uma democracia formal, não para uma forma de governo, mas para um sistema político enquanto forma de funcionamento da sociedade.

Acho que os nossos maiores desafios são justamente nesse sentido: numa sociedade como a nossa, que é profundamente plural, como é que nós vamos trabalhar um projeto de sociedade igualitário? É o que a gente devia aprofundar: como é que nós estamos vendo isso, como é que nos posicionamos frente a isso? (...) sobre essa questão das diferenças, que são plurais e que não devem ser tomadas como um déficit (que é como é, em geral, tratada a diferença), mas, ao contrário, devem ser potencializadas para esse projeto de uma sociedade igualitária e, portanto, plural. Essa é a nossa realidade.

Nesse sentido, Bartolomeu dos Santos tem um enunciado que eu acho da maior felicidade, sobre o direito à cultura e à diferença. Ele diz: “Temos o direito de ser iguais, na medida que a diferença nos inferioriza. Temos o direito de ser diferentes, na medida em que a igualdade nos descaracteriza.” Isso eu acho fundamental para o tipo de

atuação que têm as ONGs, para o tipo de trabalho que se pretende enquanto construção. Embora a gente ainda vá discutir mais o conceito de democracia e cidadania, me parece que essa questão da cultura plural como elemento constitutivo chave na constituição desse sujeito político é uma questão central. E sujeito político, como estou falando, é no sentido da capacidade de se exercer. Na capacidade de propor, na capacidade de influir, na capacidade de se expressar, se manifestar. É nesse sentido mais amplo que estou tratando o sujeito político: no do exercício do poder.”

A questão da cultura está ganhando, hoje, uma visibilidade maior, inclusive no mundo das ONGs ao conectar, a todo o momento, a matriz política com a matriz cultural. Isto porque tem-se defendido, ao longo do tempo, uma certa exclusividade da política, e atualmente, face aos grandes desafios que temos pela frente, a tematização da cultura é fundamental. Isto porque o grande salto da humanidade, hoje, realmente vai ser cultural, exigindo para isso, uma visão de cidadania mais ampla, que passa pelo político, pelo econômico, pelo ambiental, ou seja uma cidadania enraizada. Dificilmente daremos esse salto apenas com a centralidade do político ou do econômico, pois é a cultura a que fornece um significado para a vida . . .

“Ela é fundamental aos atores e aos não atores que re-significam suas vidas, quando fazem suas escolhas de seres viventes. Envolve suas capacidades... Enfim, é uma dimensão imprescindível, e hoje a gente tem que considerar a cultura inclusive como direito à vida! E quando você considera a cultura como direito à vida, você tem uma abrangência muito maior e uma noção muito mais ampla de cidadania.

A idéia, por exemplo, da “barriga e da moral”, eu acho também uma idéia muito interessante, que nos traz o componente cultural inclusive para entender outras dimensões. Há pouco tempo a ONU fez uma pesquisa, dizendo que uma parte da fome do mundo é pela falta de alimentos, e outra parte, pela falta de discernimento cultural. Ou seja: as pessoas não têm a capacidade, não têm o discernimento cultural, muitas vezes, de saber quais são as coisas que podem se transformar em alimento, no cenário onde vivem. Porque nós temos uma cultura alimentar extremamente pobre, no sentido da segurança alimentar como é visto do ponto de vista hegemônico dos alimentos etc... Então, eu acho que essa história de que você precisa primeiro comer para depois você desenvolver determinados elementos imateriais, eu acho que não é verdadeira. Não é? Não é por quê? Porque o pertencimento é muitas vezes tão importante quanto a fome! Então, cultura ela é qualidade de vida, entende? Ela tem que ser incorporada numa dimensão de qualidade de vida.”

Outra questão é o direito à participação dos processos culturais, que, justamente, vai diferenciar a idéia da democracia cultural da idéia da democratização da cultura.

“Porque muitas vezes a gente confunde a democratização da cultura: “Vamos democratizar a cultura, vamos! Vamos incluir! Mas a casa é minha. Você pode ocupar um quarto, mas a casa é minha”, entende? Quando nós queremos construir uma cultura onde a casa seja de todos. Uma cultura como processo cultural, e não uma cultura “para”! Acho que a democratização cultural seria uma “cultura para” e teria a difusão como elemento principal. Democracia cultural é uma cultura para todos, incluindo as pessoas na participação dos processos culturais.”

Destacaremos aqui apenas uma das inúmeras manifestações sobre a questão da globalização.

“Muitas vezes foi levantada aqui a idéia de se começar pela globalização etc. Houve em Brasília um seminário chamado “Globalizações e diversidades culturais” (...) “mas, por que globalizações?” Porque tem uma globalização de matriz de mercado e tem outro tipo de globalização, que achamos fundamental que as nossas ONGs apostem, que é a globalização da solidariedade. O professor Boaventura de Souza Santos fala o seguinte: de quatro tipos de globalização, um é do globalismo localizado. Ele parte de uma determinada matriz dos Estados Unidos e começa a ter uma visibilidade mundial como se fosse uma única saída: o localismo [norteamericano] globalizado.

A globalização cosmopolita, que é muito importante, que vem através das redes, que vem através dos direitos humanos, que vem através das práticas individuais, coletivas, do mundo emergente. E o multiculturalismo, que também é muito importante hoje; que é justamente a complementação de uma cultura na outra. Aí, abre-se um espaço, inclusive, para uma visão que é da interculturalidade. E as ONGs, particularmente, precisam aprender essa questão da interculturalidade. Isto porque elas ainda são muito fechadas. Elas dialogam pouco com o diverso, elas dialogam pouco com a sociedade civil de uma maneira geral, num sentido mais amplo.”

Ainda a ser considerada no âmbito da democracia e da cidadania, outra questão de alta relevância . . .

Só mais algumas questões que nos chamam a atenção e que também têm que ser tematizadas, são as relativas à importância da ética. ... [Esse] pode ser um fator de unificação inclusive das ONGs, de retomar os movimentos pela ética, na política, no consumo, na coisa pública, etc. Movimentos não apenas pela indignação, mas pela paz.”

Entretanto, em não poucas vezes alguns aspectos culturais foram destacados como contraditórios a outros aspectos, e interferindo ora

positivamente, ora negativamente, na ação em prol da cidadania de algumas das ONG's. Assim, por exemplo, quando se falou de movimentos religiosos, destacamos . . .

“Para nós, que estamos atuando no campo das mulheres, do feminismo, os movimentos religiosos, de um modo geral, representam um grande obstáculo às nossas lutas. Sejam de que religião forem. (. . .) Todos esses movimentos colocam a mulher numa situação muito conservadora. Mantêm e, se possível, ainda retrocedem da posição que nós estamos hoje. As questões colocadas pelo movimento feminista, de um modo geral, criam uma nova divisão, vamos dizer assim, nos campos de esquerda e de direita.

Quando hoje a gente luta por direitos sexuais, por exemplo, não dá para falar em esquerda em direita. A gente se depara, dentro do Congresso Nacional, com [parlamentares] que são reconhecidamente de esquerda e, no entanto, [constituem] dos maiores obstáculos a qualquer questão que se coloque em relação a este assunto. Quando a gente fala em violência intra-familiar, por exemplo, em violência doméstica e sexual, essa questão religiosa se coloca novamente: a família é vista como um lugar a ser preservado por esses movimentos. Intocável! A violência que acontece aí dentro, as relações desiguais que se processam e que geram a violência são escamoteadas. Têm que ser invisibilizadas, para poder preservar a família.

Eu queria chamar a atenção para isso: para a necessidade de, quando a gente estiver discutindo cultura, pensar muito profundamente nessas relações. E pensar, também, nas questões dos direitos sexuais como um ponto radical, em que a nossa radicalidade também tem que se expressar.”

Outra observação importante a retomar, diz respeito às mudanças que indicam uma linguagem cultural e um fazer cultural que não têm ainda categorias teóricas e clássicas que nos permitam aferir e medir; e ainda a dificuldade de categorias para entender a cultura hoje. Assim, destacamos a seguinte colocação

. . .

“São coisas que me parecem um exercício e um desafio que não vão ser resolvidos agora, mas que poderiam integrar a agenda das nossas preocupações, enquanto ONGs que pretendem trabalhar essas questões de mudança e reconstrução da sociedade civil.

Sobre isso, a afirmação de que não se faz uma revolução política sem uma revolução cultural me fez lembrar 1992, 93, quando eu estava numa reunião de consultoras sobre gênero, promovida por NOVIB a nível de América Latina. Nós tínhamos um encontro com a comandante Dora, que tinha sido comandante dos Sandinistas. Aí, se discutiu a questão gênero: como é que está acontecendo? Como aconteceu no período Sandinista? Que mudanças aconteceram nas relações de gênero? Ela disse: “Nós fizemos a revolução política, mas

toda a vez que nós, mulheres, colocávamos a questão gênero, a resposta era sempre *‘Companheira, espera um pouco que agora nós temos que resolver o problema econômico, da produção e da coletivização das fazendas’*. Ou: *‘Companheira, espera mais um pouco, porque ainda não é bem essa a hora. Temos que resolver o problema do enfrentamento dos contras...’* E agora nós estamos aqui, já passados dez anos, com a Violeta na presidência! Porque um grande número de mulheres que participaram e apoiaram o sandinismo votou na Violeta por ela ser mulher.”

Portanto, a própria percepção cultural de toda essa questão de relações e democratização das relações de gênero não ocorreu, por causa dessa falta de categoria ou do trabalho a partir de categorias clássicas e hierarquizadas, como foi colocado hoje. Às vezes a gente tem análises que são muito estereotipadas, e não vai a fundo para ver o que realmente está acontecendo e como aprender. Ou seja: essa reconstrução de parâmetros também não pode sair só de nós. Nós vamos ter que aprender com os outros e tentar interagir. Com sucessos, fracassos, mudanças e andanças, que podem estar acontecendo neste nosso continente, nesta periferia . . .”

E , para entender o contexto, onde todo este conjunto de destaques sobre a democracia e cidadania, extremamente complexo, poderia interessar para as ONGs, destacamos ainda . . .

“Essa idéia de discutir indicadores de cidadania e democracia, como a gente conversou, é para quem? É discutir indicadores relacionados às agências, às ONGs, elas mesmas, ou para o público beneficiário com quem a gente trabalha? Qual é o objetivo da construção desses indicadores? Porque sem saber exatamente para quem a gente está discutindo...

Tem uma diferença brutal na linguagem, na coisa prática do nosso trabalho. Para mim, o que seria muito interessante de discutir é indicadores que levem à melhora do nosso trabalho e que realmente sejam úteis para as pessoas com quem a gente trabalha. Não um exercício intelectual apenas, entre nós, interessante, mas que não ajuda no dia a dia do trabalho. ( . . . )

Porque tem uma grande diferença entre os indicadores cumulativos que foram citados e os da reestruturação. Estou sugerindo que a gente deveria, focalizar a reestruturação, porque eu não acho que seja uma coisa cumulativa. Não sei se há uma demanda de que sejam indicadores cumulativos, relatórios, não... “

E, sem que se constitua numa pretensa resposta a qualquer dos pontos acima destacados neste capítulo, colhemos um último depoimento, de Cândido Grzybowski . . .

“O objetivo de nosso trabalho é desenvolver propostas ajustando os indicadores sobre:

- a) processo de constituição de cidadania ativa e democratização e enfrentamento da exclusão; e
- b) as condições e formas sócio- políticas educativas das ONGs cujo objetivo é animar e fortalecer tais processos.

Então, (. . .) ela não é nem para ONG, nem só para nós. Este é o primeiro seminário que o GT-Indicadores está propondo. Os objetivos são esses da proposta. O que eu entendo é que há várias formas de se chegar à discussão de indicadores.

Uma delas é que avaliar a nossa ação interessa, porque nós queremos saber para onde estamos indo e se estamos fazendo bem o que queremos fazer. Isso interessa também a vários tipos de parceiros. Mas realmente não dá para dizer se é para responder a agências. É também para responder a inquietações nossas.”

## 2. ONGs DEDICADAS À DEMOCRACIA E CIDADANIA

No interior da sociedade brasileira, acentuadamente excludente, e ainda durante o período ditatorial, surgem organizações fora da órbita governamental, as quais, no interior da sociedade civil, também não estão voltadas para a obtenção de lucros mercantis e acumulação de capitais, e são designadas genericamente como ONG's. Após a reconquista, pelo povo, ao menos dos processos formais da democracia representativa, o número destes organismos vem se ampliando significativamente, inclusive com um alargamento sem precedentes dos objetivos a que se dedicam e das formas institucionais que vêm assumindo.

Estas ONG's, promovem atividades distribuídas nos mais variados campos das atividades e expressões humanas, e o seu número e importância não param de crescer, alargando e adensando o tecido da sociedade civil brasileira.

Neste conjunto de organizações, há uma característica peculiar que se deseja destacar aqui, constituída pela existência de um sub-conjunto deste universo de ONGs, cujo objetivo central de suas existências é o de se dedicar ao apoio à população brasileira na sua busca da cidadania plena e no aprofundamento das formas democráticas do viver social.

E, além disso, também nestas ONGs, deve-se ressaltar sobretudo o fato de colocarem todas as habilidades que conseguem mobilizar, deliberadamente ao lado dos excluídos e socialmente mais necessitados, visando apoiá-los e auxiliá-los a desenvolver suas próprias capacitações sociais, econômicas e políticas, para sair da exclusão social a que foram conduzidos e tornarem-se efetivamente cidadãos de uma democracia brasileira, a qual não se pretende que continue sendo apenas formalista e voltada ao atendimento dos interesses de uma minoria de abastados.

Embora o termo ONG – como sociedade civil - designe o estatuto jurídico de diversas outras organizações com outros objetivos e posturas sócio-políticas, são para estas que apresentam tal peculiaridade, que a população brasileira “entende estar se referindo” quando usa-se o termo ONG sem maiores especificações, pela razão simples de que entre as primeiras que surgiram no Brasil, a maior parte das mesmas nasciam engajadas nas lutas políticas pela democracia durante o regime ditatorial no país.

Entretanto, prevendo a progressiva diluição deste entendimento popular, alguns analistas têm-nas designado como ONGs de Desenvolvimento. Neste documento, salvo indicação particularizada, o termo ONGs estará referido àquelas cuja dedicação central está voltada à causa da promoção da democracia e da cidadania. Isto não lhes dá evidentemente nenhuma prioridade ou preferência no trato destas questões, até porque, sendo o ser humano um “animal político”, tudo que a ele direta ou indiretamente interesse, pode ser considerado como uma ação política. Inobstante isso, e como adiante se verá, certamente há um conjunto nuclear de questões caracterizantes do objetivo democrático e cidadão.

Como vimos no capítulo anterior, constitui uma enormidade o conjunto das tarefas a realizar para quem quer que se proponha a “alargar” a democracia e a cidadania neste país. Além disso, mesmo que uma ONG atenha-se a um

pequeno e restrito campo de atuação social, a complexidade conceitual e prática de seu mister parecerá inesgotável, tal o nível de contradições e dificuldades a ser superadas. No entanto torna-se necessário que a compreensão dos trabalhos de indicadores fossem progressivamente se acercando do seu objeto analítico. Assim neste capítulo ensaiamos descrever a natureza, as formas e os objetivos característicos deste sujeito fundamental – as ONGs – para as quais estão referenciadas todas as reflexões sobre indicadores neste documento.

Pra compor a descrição deste sujeito neste capítulo, basicamente nos reportamos a três contribuições fundantes do entendimento sobre, digamos, as formas estilizadas da ação destas peculiares ONGs dedicadas à democracia e à cidadania.

Na primeira contribuição que apropriamos, utilizamos o próprio Projeto da Plataforma NOVIB<sup>2</sup> para indicadores, especificamente a descrição formal das premissas da ação das ONGs ali contida, projeto no qual onze destas ONGs aceitaram constituir-se em Contrapartes da NOVIB para levar a efeito os trabalhos do GT Indicadores, como abaixo se descreve literalmente :

#### “1. Premissas da ação das ONGs

Antes de mais nada, é fundamental estabelecermos que as ONGs não são atores isolados, no cenário da luta pela democracia. Contracenam com parceiros diferenciados, em relações que podem ser fraternas, igualitárias, ou, ao contrário, eventualmente conflituadas por interesses corporativos e/ou contraditórios. Em ambas as hipóteses, porém, têm um papel bastante específico a desempenhar.

O que as individualiza não é somente o fato de não serem, como o próprio nome diz, organizações governamentais. No caso específico das ONGs ligadas ao atual projeto (assim como no caso de diversas outras, parceiras e companheiras de lutas e de ideais), a diferença vai bem mais longe: está ligada, inicialmente, às características especiais dos interesses por elas defendidos. Porque as ONGs não “legislam em causa própria”; ao contrário, constroem a sua luta tendo por alvo as necessidades de terceiros. Neste caso específico, os não-cidadãos, aqueles aos quais são negados os direitos da cidadania, aqueles que sofrem diretamente os efeitos da pobreza, da miséria, da exclusão social.

A essa se soma outra questão, igualmente diferenciadora, que nos caracteriza e une em torno do atual projeto: acreditamos firmemente que a estratégia para combater esse estado de coisas não pode nem deve se resumir a qualquer forma de assistencialismo. Defendemos, ao contrário, a democracia participativa e cidadã como o único cenário no qual o *apartheid* social deixará efetivamente de existir.

---

<sup>2</sup> aos interessados em melhor conhecer as atividades da NOVIB poderão consultar o site [www.novib.nl](http://www.novib.nl)



Construir a cidadania e a democracia são, pois, a missão que nos reservamos, como estratégia primordial.

Não é das mais simples essa missão. Para avaliar o alcance de sua complexidade, basta entendermos que a democracia é processo, “pacto de incertezas”, arena de conflitos. É construção que não se acaba e que impõe, a cada momento e conjuntura, novas questões e novos problemas, em embates sucessivos que levam a idas e vindas, avanços e recuos, vitórias e desesperos.

Nesse cenário, a miséria é fruto da ação humana, ao mesmo tempo produto e alimento de um desenvolvimento injusto, baseado no *apartheid* social. Assim, ou redefinimos as relações de produção/reprodução em nossa sociedade, ou seremos eternamente reféns da necessidade de acorrer ante o desespero dos marginalizados, dos que são usados como objetos, como máquinas primárias e descartáveis, para o enriquecimento de uma minoria.

Qualquer projeto de democracia depende da inclusão desses marginalizados sociais, desde a sua construção. Para isso, seria necessário que esse processo se desse com a participação de todos, da cidade e do campo, numa ação coletiva que levasse à condenação e ao abandono de todo e qualquer processo político e econômico socialmente excludente, que mudasse a lógica do nosso desenvolvimento.

No entanto, há grande obstáculo a isso: o fato de que a maioria desses brasileiros não tem consciência de seus direitos, não está organizada, não sabe sequer da importância da participação. É, pois, no campo da cultura, dos valores e das concepções de mundo, que se trava a grande luta em torno das identidades sócio-político-culturais e se constrói o *ethos* que norteia o cotidiano da sociedade.

As ONGs são atores essenciais na viabilização desse processo. Ao lado de outros sujeitos políticos coletivos que atuam na construção de novos direitos sociais, as organizações não-governamentais, precisamente por seu caráter supra-partidário e não-corporativo, podem e devem assumir papel fundamental na elucidação dos direitos e na mediação das contradições inerentes à construção democrática.

Para isso, é preciso montar uma estratégia que privilegie a construção da democracia e, concomitantemente e através de cada passo dado nesse sentido, enfrente os problemas conseqüentes da marginalização, da pobreza e da miséria, numa relação de causa e efeito que rompa com a lógica do *apartheid* social.

Para planejar, avaliar e retificar a eficácia de nossas ações nesse campo, impõe-se a formulação de indicadores de um novo tipo. Que avaliem a importância das idas e vindas, dos avanços e recuos

inerentes à construção da democracia. Que contabilizem as mudanças nas visões de mundo, na concepção da vida e do homem por parte da maioria da população. Estabelecer parâmetros para uma metodologia de construção de sistemas de indicadores é o nosso desafio.”

Como uma segunda contribuição, apropriamo-nos do notável texto-depoimento de Cândido Grzybowski, “Por uma Cidadania Mundial”, no qual o autor descreve com extrema clareza, sem qualquer academicismo formal, o modo como ele entende sejam as ONGs, e quais são os desafios por elas enfrentados na atualidade. Segue abaixo transcrito em sua quase totalidade, retirando-lhe apenas algumas referências datadas e porisso extemporâneas :

***Por uma cidadania mundial:  
os dilemas das organizações civis  
em luta por justiça social e ambiental***

Limito-me, aqui, a pontuar questões que afloram com a militância no plano internacional de um grupo específico das chamadas ONGs-Organizações Não Governamentais. Não pretendo ser exaustivo e nem conclusivo, mas simplesmente contribuir para o debate levantando algumas questões a partir de uma experiência bastante concreta e delimitada. Olho o mundo a partir do Rio de Janeiro e do Brasil e, querendo ou não, acabo valorizando, na minha análise, a experiência do IBASE e das organizações com as quais ele se articula. Procuro, sem dúvida, extrair os elementos mais universalizantes desta especificidade. Minha preocupação central é fortalecer a nossa intervenção e militância internacional. Por isto, mais do que simplesmente analisar, busco avaliar as possibilidades dos limites de nosso engajamento e ação pela cidadania planetária. Anima-me, nesta tarefa, um certo otimismo crítico, condição indispensável para continuar acreditando no que fazemos, mesmo parecendo que somos um doido exército de Brancaleone num mundo ameaçado pelo cassino global.

**I. O que somos como atores?**

I.1. Nunca é demais afirmar que somos **associações civis**, parte das organizações, relações, estruturas, movimentos e processos que constituem a Sociedade Civil. Mas, enquanto organizações, não podemos ser tomadas como representantes da Sociedade Civil. Não temos mandato para isto. Podemos falar sobre Sociedades Civis, podemos ter posições e estar envolvidas nos problemas e questões referentes a elas, podemos e devemos lutar por valores e princípios, direitos humanos, justiça e participação. Um traço fundamental de

nossa existência como organizações da Sociedade Civil é nossa luta contra a pobreza, a exclusão social e a destruição ambiental, questões centrais na crise do desenvolvimento. Mesmo sendo isto tudo, nós não podemos representar e agir em nome dos grupos pelos quais lutamos. Quem somos nós? Qual a base de nossa legitimidade enquanto atores sociais?

I.2. Claramente, somos organizações **não governamentais**. Mas isto é uma definição pela negativa, pelo que não somos. E, sobretudo, é uma definição bastante abrangente, onde se pode por todas as organizações que não são de poder - estatais ou órgãos de exercício do governo - ou não são organizações de tipo empresarial-mercantil. O espectro de organizações que pode ser ONG é enorme. Diante disto, a nossa identidade e o alcance de nossa diversidade são questões muito importantes. Nós somos diferentes de organizações de base ou de movimentos sociais. Não somos organizações de igrejas no sentido de termos um mandato que emana de alguma igreja. Não somos clubes, apesar da dimensão associativa que está na base de nossa existência como organizações civis, de cidadãos. Não dá para nos igualar a pequenas ou grandes organizações de mídia, mesmo quando nosso trabalho se confunde com a criação de movimentos de opinião na sociedade. Quem somos nós? Não somos organizações privadas. Nosso mandato e nossas ações são públicos, o apoio que recebemos tem origem pública e nós devermos prestar contas ao público. Tudo em sendo públicas, nós não somos organizações de propriedade do Estado. Estamos diante de um dilema? Talvez!

I.3. Qual é a nossa identidade? Quem somos como atores sociais? São suficientes os objetivos pelos quais lutamos? A missão é, sem dúvida, fundamental. Mas a missão é uma escolha nossa. Como associações civis, decidimos fazer isto e aquilo. De forma direta e em termos amplos, decidimos trabalhar nas questões de justiça social e ambiental, contra a exclusão social, a pobreza, a desigualdade em todas as suas formas, a promoção da cidadania ativa e da democracia radical. A decisão de lutar por uma tal agenda é um elemento fundamental de nossa identidade. Mas, é essencial que se diga que não estamos promovendo a nós mesmos ou buscando algo que possa ser visto como nosso interesse direto e imediato, como o movimento sindical ou um movimento tipo MST-Movimento Sem Terra ou as organizações de base. Talvez aqui chegamos num ponto central: **nós definimos, para nós mesmos, uma tarefa de cidadania**. Nós tomamos tarefas comuns, tarefas de todos, como nossas tarefas centrais. Talvez isto explique muito porque somos organizações públicas sem sermos governamentais.

I.4. Vale a pena reafirmar que o que nós tocamos não é um negócio. **Nossa ação é política e cultural.** O que fazemos tem, sim, muito a ver com o poder na sociedade, mas nós não somos partidos, lutando por poder. Temos que dar conta do poder, nos articular com instâncias de poder, buscamos sempre mudanças nas organizações de poder e nas suas políticas. Nossa ação tem uma clara e imediata dimensão de pressão sobre a ordem estabelecida, sobre as forças políticas existentes, sobre a sua capacidade de proposta e ação, dentro dos limites que a institucionalidade permite. Mas como organizações de cidadãos e cidadãs, como organizações civis, nossa razão de ser e nossa vocação é mover, mobilizar, educar, fazer entender, propor e inovar, convencer e fortalecer politicamente diferentes grupos da sociedade civil, particularmente os excluídos. Queremos abrir espaço para novas idéias e valores, novas questões e propostas, visando a justiça social e ambiental, uma sociedade mais equitável e sustentável. Será mesmo que somos capazes de mudar algo nas situações que defrontamos, do local ao global? Talvez sim, talvez não! Somos organizações tão pequenas, quase invisíveis! Gosto de pensar as nossas organizações como se fossem pulgas num elefante. Podemos morder e incomodar o elefante. Ele, provavelmente, se move contrariado sem nos dar muita importância, mas se move. Talvez temos capacidade para ser algo mais do que pulgas, mas já é alguma coisa provocar irritação e movimento.

I.5. Estamos num processo de construção de identidade. Somos atores novos, muito recentes na história de nossas sociedades. Somos atores frágeis quando comparados a outros atores da Sociedade Civil e, especialmente, em relação às organizações do Estado e do Mercado. Mas é importante que se diga que nossa novidade reside em grande parte no fato que nossa missão e perspectiva de ação tende a não se limitar a uma Sociedade Civil e a um Estado, em particular, ou uma economia nacional. Isto não quer dizer que não temos identidades e especificidades culturais, que não fazemos parte de um povo e uma cultura concreta. Mais do que isto, nosso envolvimento direto e imediato sempre começa e permanece predominantemente referido a questões e grupos humanos concretas, bem localizadas no Planeta Terra, numa cidade, numa área rural, num país definido. Além do mais, a igualdade no respeito à diversidade cultural, econômica e ambiental é parte central de nosso ideário comum. **Nossa tarefa, a tarefa que nos atribuímos é, exatamente, de ligar o local ao global, para nós o universal, o comum da humanidade.** Direitos humanos, democracia, crise social e ambiental, são todas nossas questões globais. Devemos tratá-las a partir de cada situação concreta em que temos nossas bases, mas com uma perspectiva global, pois elas acontecem num mundo globalizado. Somos permanentemente desafiados a por na frente de tudo uma agenda cidadã sobre a justiça social e ambiental que se tornou global. **Nossa identidade, por isto,**

**deve incluir uma perspectiva global, universalizante.** Para nos mantermos como organizações civis e como atores em nossa própria especificidade, precisamos hoje nos orientar por uma consciência global. Isto faz uma grande diferença. Pode ser visto como uma possibilidade e como um limite ao nosso trabalho e à nossa identidade. Mas como organizações cidadãs não podemos viver num mundo diferente do que temos pela frente. É este aí que cria possibilidades e limites à universalização dos direitos da cidadania, à radicalização da democracia e à sustentabilidade. Nossa tarefa - ser atores sociais - deve ser realizada aqui e agora, com uma clara dimensão internacional.

I.6. A questão central desta minha reflexão, porém, não considero inteiramente respondida. Quem somos nós? Qual a diferença entre nós e um montão de outras organizações não governamentais? Algumas de nossas organizações podem e devem prestar serviços concretos de saúde, educação, meio ambiente, planejamento, gestão etc. Mas não é exatamente fazendo estas coisas que podemos justificar nossa existência, mesmo quando muitos de nossos financiadores nos vêem assim ou querem nos reduzir a prestadores de serviços. A nossa legitimidade e diferença, frente às outras organizações da sociedade civil, às organizações governamentais e àquelas empresariais-mercantis, não radica na prestação de serviços concretos. Somos olhados, antes de mais nada, pela qualidade dos valores, dos princípios, dos sonhos e das idéias que somos portadores, Somos julgados pela qualidade e consistência das questões que identificamos e elaboramos na sociedade, pelas propostas que formulamos, pela motivação e mobilizamos que provocamos, pelas alternativas que apontamos ou construímos. Sinceramente, eu creio que a mais útil e conseqüente definição de nossa pequena comunidade pode ser formulada assim: nós somos organizações para catalisar, pensar e propor conhecimentos, informações e alternativas estratégias democráticas para a promoção da justiça social e ambiental, bases de uma sociedade sustentável. **Nossa legitimidade está fundado no pensamento estratégico que podemos desenvolver - pensamento orientado para a ação - frente à tarefa cidadã que nos atribuímos.** A qualidade dos argumentos que desenvolvemos e difundimos, promovendo o debate, a conscientização, fortalecendo a capacidade de luta dos grupos e organizações da sociedade civil, é uma questão central para nós.

I.7. Eu posso explicar a importância de sermos entidades promotoras do pensamento estratégico, mesmo sendo pequenas organizações, como de fato somos. Mudanças fundamentais - necessárias dado o quadro de exclusão social, miséria, negação de direitos humanos e da cidadania para muitos, com concentração de recursos e destruição ambiental, apontando para uma sociedade

insustentável - dependem de governos/Estado e de mercados/economia. Eles são os pilares das sociedades modernas. Neles assentam as estruturas e os processos definidores de um modo de organização e produção da sociedade. Mas quem pode mudar governos ou mercados? As próprias sociedades, as forças sociais que assentam nestas bases. Ou seja, a organização e a participação dos próprios seres humanos fazem a economia e o poder, produzem as estruturas e os processos. Constituintes, literalmente, são os cidadãos de um povo, nação, país e não os seus governos ou os seus mercados. É o próprio poder das estruturas e processos que criamos que nos fazem ver a nós mesmos, muitas vezes, como seus súditos, seus dominados. Governos e mercados funcionam empurrados por cidadãos e cidadãos concretos, por aqueles que se organizam e agem. Até as ditaduras são criações sociais, de gente, e não invenções do próprio poder. Por isto, nosso foco é gente, sempre gente. Buscamos **a mudança cultural, a criação de um desejo social, a irrupção de um grande movimento de opinião**, como condições para a ação cidadã, ela mesma condição de mudanças nas estruturas e no modo de desenvolvimento da sociedade.

I.8. Qual é nossa principal área de intervenção? É a própria Sociedade Civil. **Construir e fortalecer a sociedade civil** deve ser nossa tarefa central. Isto do local ao internacional. No passado recente, o principal esforço de entidades como as nossas foi dirigido no sentido de fortalecer os grupos de base, os movimentos populares, as suas diferentes formas de organização e participação. Hoje, sabemos, isto deve permanecer como nossa tarefa central, mas com duas substanciais qualificações. A primeira é que ser grupo popular ou movimento popular não basta. É uma condição necessária, mas insuficiente. Precisa ser ou querer ser democrático. A segunda qualificação diz respeito ao modo de agir, de fazer. Não nos concebemos como meramente a serviço do movimento popular-democrático. Estabelecemos com as organizações e movimentos alianças estratégicas e desenvolvemos parcerias. Fazemos junto, dialogando e nos confrontando construtivamente, se for o caso. Trabalhamos com quem busca o mesmo objetivo: a radicalização da democracia. Fazemos isto junto com quem acredita na democracia direta, na mobilização e participação, na ação cidadã e na construção de capacidades, no desenvolvimento de conhecimentos estratégicos, na conscientização, como **substractum** da democracia representativa.

I.9. Mas como isto tudo pode definir nossa especificidade? A nossa parte é trazer para o debate público - isto é, para o conjunto de atores sociais que participam da construção da democracia - as questões particulares de grupos de algum modo excluídos ou marginalizados, transformando-as em questões gerais. Trata-se de alimentar o debate público com dados e análises, com interpelações

sobre atitudes e valores, com reações a medidas, com formulação e indicação de propostas alternativas, com mobilização para a ação cívica. Nossa agenda de questões é ampla mas claramente articulada: exclusão social, princípios éticos constitutivos da democracia (igualdade, liberdade, diversidade, solidariedade e participação), direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade, desenvolvimento tecnológico, investimento, relações econômicas, globalização, entre outras. Ao intervir no debate público em torno a estes temas, com a perspectiva de cidadania planetária que nos anima, acabamos nos realizando como organizações, cumprimos nossa missão institucional. Claro está que para intervir no debate público devemos priorizar estratégias de comunicação e educação pública em nosso trabalho cotidiano, numa espécie de ação que, de um lado, catalisa conhecimentos e os comunica, dialogando, mudando percepções e conhecimentos de outros; por outro lado e ao mesmo tempo, ação que nos muda, a nós mesmos, e nos realiza como atores sociais. **Nossa arena pública se constitui, privilegiadamente, no mundo da comunicação, no centro a mídia, como local e espaço de luta de idéias, visões, valores, luta ideológica, despertar da imaginação e do desejo coletivo.** Mas não somente comunicação entre nós, a pequena família de organizações não governamentais com tal missão. Mas comunicação entre nós e os excluídos, entre nós e os incluídos, entre nós e todos os grupos e organizações da Sociedade Civil.

I.10. Olhando desta perspectiva, nossa participação no diálogo político, nas atividades de **lobbying** e pressão política são complementos indispensáveis do que somos e fazemos, mas não a sua base. Tais atividades dependem de tendências e desejos, de grandes movimentos de opinião pública, que nós mesmos devemos ajudar a emergir na sociedade. Para ser mais efetivos, precisamos priorizar a mobilização social e a pressão pública ao **lobbying** e à negociação nos recintos do poder. Para isto, nossas alianças e parcerias estratégicas devem ter no centro as próprias organizações e movimentos da sociedade civil, desde as nossas co-irmãs, até organizações da mídia e das grandes profissões (advogados, cientistas, jornalistas etc), passando pela diversidade de organizações e movimentos dos que lutam em defesa de seus direitos de cidadania, dos excluídos, das igrejas e das entidades filantrópicas. Para sermos efetivos, cada vez mais, a experiência nos ensinou que precisamos ter uma estratégia que não negligencia a constituição de fóruns e coalizões, construindo redes de vida e prática da solidariedade cidadã. **Construir redes é fundamental porque nos permite pensar globalmente, ligando o particular ao universal, trocar experiências, ser informados.** Não esqueçamos que a troca de informação e conhecimento é nosso trabalho central. Engajar-se na construção de redes nos ajuda a trazer e difundir conhecimentos e experiências globais que podem fortalecer projetos concretos e alternativas que desenvolvemos ou estamos

apoiando ao nível local, de gente com cara, nome e tamanho, do nosso mundinho, onde, de fato, nos constituímos como organizações cidadãs.

## **II. Que desafios enfrentamos, hoje?**

Não estou certo se consegui responder à primeira questão - quem somos nós? . Ficarei feliz se pude, ao menos, mostrar a sua pertinência, complexidade e a necessidade de um mergulho no em seu debate. O que pretendo, agora, é apontar alguns problemas comuns em nosso atuar que exigem urgentes encaminhamentos.

II.1. Vejamos, primeiramente, nossa agenda, nossas prioridades. Temos, indiscutivelmente, problemas em definir nossa própria agenda. Não falo da agenda institucional individual. Mas mesmo ela, quando definida, de que modo se articula e contribui para uma agenda comum? Sem dúvida, na arena internacional o problema fica mais claro: corremos atrás de iniciativas e propostas feitas por governos, organizações multilaterais, agentes comerciais e financeiros, transnacionais e assim por diante. Quando tentamos ser mais efetivos, como muitas organizações ambientais, avançamos no campo técnico, buscando resultados concretos, ao preço de perder os objetivos principais e - o que é pior - descolando o problema de sua necessária dimensão política. Sem definir nossa própria agenda, limitamos nossa intervenção estratégica no debate público e nas ações de **lobbying**, porque somos levados a meramente reagir às propostas postas na mesa. **Temos que dar mas atenção e trabalhar mais na definição de uma agenda comum, que exprima a tarefa cidadã que nos atribuímos.** Com base em tal agenda é possível avançar na contribuição específica que cada organização pode dar, levando em conta sua experiência, suas possibilidades e limites, a eficiência e eficácia dos recursos que utiliza.

II.2. Outro problema que temos pela frente, que limita enormemente nosso impacto, tem a ver com as análises que fazemos. Se a qualidade dos nossos argumentos é traço definidor de nossa atuação, **perdemos muito e nos desfiguramos quando não conseguimos construir bons argumentos.** Devemos reconhecer que o conhecimento que difundimos com análises e propostas alternativas muitas vezes não tem consistência. Nosso único e grande mérito fica limitado, normalmente, à capacidade de apontar para outro lado, outra possibilidade, outro problema. Temos geniais percepções, mas pouca construção. O pior é quando nos escondemos atrás de discursos grandiosos, mas vazios. Precisamos preservar e valorizar a sensibilidade para o outro, para o que fica de fora, a dimensão ou efeitos das decisões e ações que são ignorados. Precisamos ter capacidade de pronta intervenção na conjuntura. Mas precisamos criar



bases, ser teórica e metodologicamente consistentes em nossa intervenção no debate público ou nas ações de **lobbying**. Por exemplo, nestes dias de **crash** das bolsas de forma global, fica clara e justificada nossa percepção sobre a necessidade de um olhar estratégico para a arena global. Mas que consistência têm nossas análises sobre a globalização, as relações internacionais e as economias nacionais, tudo isto em relação aos problemas da justiça social e ambiental? Algumas vezes, sinto que mantemos no fundo de nossas mentes um velho e arraigado nacionalismo, limitador da própria cidadania. O esquema de pensar em termos de relações Norte-Sul, Leste-Oeste não é mais útil como pode ter sido no passado. Ou então - só para lembrar outra debilidade nossa - se a diplomacia ainda é a ferramenta alternativa fundamental à guerra para governos, nós, pelo contrário, não temos alternativa que não seja ser cada vez menos diplomatas e cada vez mais promotores da democracia nas relações internacionais, muitas vezes em confronto direto com nossos próprios governos. A nossa fragilidade em termos de construção de conhecimento estratégico é particularmente válida lá onde não temos direito de errar, o nível local. Conhecimento para a ação é o que se produz por necessidade das mudanças que queremos promover. Mas, ao nível local, as urgências da ação nos levam ao ativismo castrador, que limita o impacto do que fazemos. Acabamos negligenciando a mobilização de capacidades para pensar os problemas e a efetiva transformação dos conhecimentos em instrumentos de ação político-cultural, no aqui e agora.

II.3. Precisamos dar mais atenção à construção de alianças e redes de organizações da Sociedade Civil. Até aqui, nossas redes tendem a ser produtos de nossa reação às questões postas na mesa por outros. Neste sentido, são mais função de nossa reação à agenda dominante que formas de nos construir como atores propositivos. Precisamos de uma clara definição de prioridades neste campo, que vise nos dar capacidade de pensar estrategicamente. Podemos começar avaliando as redes existentes. Os projetos e relações de parceria são um outro aspecto do mesmo problema. **Se olharmos em volta de nós mesmos, descobriremos que não estamos nos relacionando horizontalmente, mas tendemos a construir, até ao nível local, os canais pelos quais as relações de dominação internacional tem sido eficazes até aqui.** O diálogo horizontal entre nossas organizações é secundário frente ao diálogo com agências ou parceiros da cooperação, por exemplo. Construir redes civis, mais horizontais, nos diferenciando e cooperando com outros atores, é um enorme desafio. Temos enormes tabus, quase intransponíveis, para estabelecer diálogos construtivos com organizações empresariais e governamentais, em nossos países, mas facilmente sentamos com tais atores nas conferências internacionais.

II.4. É necessário apontar a questão da nossa própria sustentabilidade como organizações lutando por justiça social e ambiental. **Somos organizações muito débeis.** Talvez, porque não somos tão transparentes como pensamos para os diferentes setores e grupos da Sociedade Civil. **Nossa força e autonomia depende dos laços diretos que estabelecemos com a Sociedade Civil lá onde concretamente nos encontramos.** Nós também temos raízes e devemos prestar atenção a elas, ser cuidadosos com elas. Poderemos ser, por exemplo, agentes no plano internacional se nossas raízes implantadas localmente forem raízes saudáveis, baseadas na sustentabilidade democrática. O nosso problema não é exatamente eficiência e impacto, mas é qualidade e transparência. Cidadãos e cidadãos simples, organizações e movimentos, empresas e governos, todos, enfim, que constituem o nosso mundo imediato, querem acreditar que nós temos alguma utilidade como promotores de valores humanos e democráticos, de princípios éticos. Eles querem crer que nossa capacidade de se indignar com a injustiça e de identificar questões estratégicas para a cidadania, desenvolvendo alternativas e propostas, é necessária e útil. Mas estamos respondendo a tal anseio? Demonstramos isto? A nossa sustentabilidade se resolverá quando respondermos de forma clara a estes anseios e desejos.

II.5. Precisamos encontrar o bom balanceamento em nossas atividades. Talvez, a preocupação com ações de resultado palpáveis nos levaram a dar, ultimamente, demais atenção a atividade de **lobbying** e pouca atenção ao trabalho de debate público. Para maior resultado de **lobbying** precisamos de maior pressão pública, ao nível de movimentos de opinião na Sociedade Civil. Precisamos primeiro influir a sociedade, convencer os diferentes grupos da Sociedade Civil sobre as idéias, propostas e alternativas que apresentamos. Trata-se de **dar maior atenção a uma estratégia de “cooperação antagonista”**. Mas cuidado, a nossa fragilidade é maior em termos de debate ideológico do que na identificação de resultados possíveis a alcançar.

Bem, chego ao final com a sensação que apenas mapeei algumas questões. Talvez elas apontam uma agenda de reflexão e de definições que se impõe neste momento, particularmente ao IBASE pós Betinho. ( . . . ) É um documento de trabalho, ou melhor, um ponto de partida.”

Nesta terceira contribuição, recolhemos do texto de Tânia Pacheco, “Sociedade Civil e Democracia : e, no entanto se movem . . . (proposta para um debate), uma ampla parte no qual a autora encaminha os argumentos para buscar estabelecer, num primeiro momento, o que denomina de “premissas” da ação das ONGs, para num segundo momento, ensaiar identificar os seus “campos e estratégias de intervenção prioritária”.

Logo abaixo poder-se-á constatar, com o desdobramentos dos três campos apontados pela autora, e das “questões” que lhe seguem, estarmos agora nos acercando diante de uma primeira ou inicial “pauta”, uma “tematização”, uma descrição de “itens e tarefas” a ser enfrentados pelo GT Indicadores.

É certo que esta estrutura descritiva, adiante proposta pela autora, talvez não constitua a única possível a ser tematizada. Mas, o que parece ser importante notar, é que a reflexão adiante apresentada constitui um movimento lógico em direção às formas concretas de ação efetuadas pelas diversas ONGs brasileiras.

Esta tematização adiante exposta, permite reconhecer que as diversas ONGs efetuam uma miríade de atividades, diferenciadas entre sí, e não obstante isso, inscrevem-se igualmente no quadro complexo das lutas pela democracia e cidadania, conforme exposto no capítulo anterior.

Aqui estamos enquanto integrantes de uma sociedade civil em permanente construção, enquanto membros de ONGs nacionais e internacionais, enquanto intelectuais e cidadãos, unidos no desejo de agir contra um quadro que consideramos inaceitável, contra um estado de coisas que nos revolta, nos desafia: o da fome, da miséria, da exclusão social. Uma realidade que nos leva a querer mudar, romper, transformar, transgredir, até. Mas que, apesar de sentindo a urgência da ação, muitas vezes também faz com que fiquemos como que paralisados, sem saber bem como intervir.

É claro que, ante a fome e voltando à imagem com a qual iniciei esta proposta de polêmica, podemos sempre sair distribuindo peixes. Às vezes, a situação é tão calamitosa - como a Ação da Cidadania provou -, que essa é, mesmo, a solução imperiosa, urgente, única capaz de brevar a morte. Mas que leva a quê? Quanto tempo duram a cesta básica, o litro de leite, a campanha do quilo, o natal sem fome? E o que vem depois disso?

Sabemos que distribuir peixes (ou cestas básicas, tijolos, cimento) também é a saída oportunista, a ser mantida nos chamados “grotões” para garantir o voto aviltado, comprado, não-cidadão. Provavelmente, em muitas ocasiões também já estivemos empenhados em discussões intermináveis com companheiros de movimentos de base e, até, de ONGs e agências internacionais que, por falta de maior clareza com relação à conjuntura, haviam embarcado igualmente no movediço caminho do assistencialismo (imobilizante e, eventualmente, até inconstitucional). Sob a alegação da necessidade da chamada “ação direta”, vimos companheiros acabando, muitas vezes, por assumir como suas tarefas que deveriam ser, de fato, cobradas aos governos, ao Estado.

"Os que têm fome não podem esperar", disse Betinho, certa vez. Certo. O nosso desafio parte da aceitação e do respeito a essa urgência. Mas vai mais longe: ou aceitamos a fome e a miséria como condições naturais da vida em sociedade (e nesse caso podemos escolher entre distribuir esmolas, piedosos, ou virar o rosto, como se o problema não fosse nosso), ou devemos criar alternativas que levem a mudanças estruturais.

Sabemos que a exclusão não se restringe, em absoluto, ao econômico. Nem é por ele solitariamente produzida. Suas raízes são igualmente culturais e históricas, além de políticas. Aqueles que hoje são usados como objetos, como máquinas primárias e descartáveis para o enriquecimento de uma minoria, ou são sumariamente marginalizados a partir de diferentes formas de preconceitos, nada mais são que os herdeiros de outros seres humanos, considerados supérfluos e descartáveis, ontem. São produtos das nossas melhores tradições autoritárias, populistas, não-democráticas, da qual estamos até hoje mais ou menos impregnados.

Por acaso, o negro que a polícia revista no meio da rua, de forma truculenta, pelo mero fato de ser negro, tem sua cidadania plenamente respeitada e reconhecida? De alguma forma, tanto a Lei Áurea de 1888, quanto a Constituição de 1988, 100 anos mais tarde, falharam em garantir a ele os mesmos direitos que a um branco da mesma classe social, seja ela qual for. Formalmente, legalmente, a cor de sua pele não é um motivo de exclusão. Mas esse *formal*, esse *legal*, se consubstanciam na prática? Como combater de forma radical as diferentes máscaras de uma exclusão que tem faces ainda mais sutis que a econômica; que se revela, igualmente, em conteúdos políticos, sociais, tanto um quanto outros firmemente assentados sob uma base cultural que os legitima?

O excluído é, antes de mais nada, um não-cidadão. No geral, seus direitos são sumariamente negados. E sabemos que às vezes isso é tão bem feito, do ponto de vista dos dominantes, que atinge-se a perfeição de levar o outro a ignorar que tem direitos, a responsabilizar-se pela própria marginalização, auto-atribuindo-se a pecha de "incapaz", "ignorante".

Acho que estamos aqui reunidos porque acreditamos que a solução para essa questão depende, obrigatoriamente, do que cada uma de nossas organizações e do que cada um de nós, individualmente, ao seu jeito assumiu como tarefa de vida: a "construção da democracia".

Acho, também, que concordamos, todos, quanto ao fato de a democracia ser um processo infindo, que impõe, a cada momento, a

cada conjuntura, novas questões e novos problemas. São avanços, recuos, idas e vindas, vitórias, derrotas, num palco instável, sempre em transição, sempre em movimento. Um palco, é fundamental que se lembre, onde se busca precisamente evitar que os marginalizados tenham presença, vez ou voz. Onde a exclusão é intencional, visando a transformá-los em meros fantasmas manipuláveis pelas estatísticas, em não-cidadãos incapazes de se organizar e de participar e, se possível e preferencialmente, até ignorantes de seus próprios direitos.

“Primeiro vem a barriga. Depois vem a moral”. Brecht sempre amou as contradições. Sempre teve a lucidez de garimpá-las, lançando-os de volta à sociedade, em suas peças, escritos, poemas, como fontes de desafios a serem superados,. Afinal, devemos ficar como o cachorro, que persegue o próprio rabo, ou optar por erigir como nossa estratégia cuidar, ao mesmo tempo, da barriga e da moral?

O mero fato de estarmos aqui reunidos mostra que fizemos uma opção: a de escolher, como estratégia maior, privilegiar a construção da democracia e, concomitantemente e através de cada passo dado nesse sentido, enfrentar os problemas conseqüentes da pobreza, da miséria e da marginalização, numa relação de causa e efeito que rompa com a lógica do *apartheid* social. Se assim é, o reconhecimento e o respeito aos direitos plenos da cidadania serão, talvez, a unidade de medida estável, capaz de "comparar" corretamente os pratos da balança, construindo o equilíbrio necessário e fornecendo os indicadores para a luta que queremos enfrentar.

Não há dúvida de que as ONGs podem ocupar papel fundamental na mediação das contradições inerentes a este processo. É a partir daí que gostaria de encaminhar o desdobramento desta proposta de discussão, estabelecendo, antes, três premissas:

### **1ª Premissa: a cultura como valor contra-hegemônico**

Surtos éticos levam a muito pouco, se não estão fundamentados em paradigmas sólidos. Mais uma vez, vale repisar que é no campo da cultura que se trava a grande luta em torno das identidades sócio-políticas e se constrói o *ethos* que norteia o cotidiano da sociedade. Cultura abrangendo visão de mundo, embate de idéias, luta pela hegemonia. Cultura como determinante do teor revolucionário ou conservador da vida política. Cultura pautada na ética, plural, cidadã e democrática, como base para o projeto de sociedade que necessitamos formular, de fato.

Também é à luz da cultura que devemos destacar o problema do que poderíamos chamar de a dupla face da exclusão. De

um lado, os excluídos em si: os **marginalizados**, entre os quais podemos somar, desde movimentos organizados (como o MST ou o de homossexuais) até grupamentos igualmente conscientes, mas ainda sem condições e poder para defender os seus direitos, para se organizar; e os **miseráveis**, reduzidos às vezes à condição de *lumpen*, inconscientes de seus próprios direitos e incapazes, por vezes, mesmo de se compreender enquanto seres humanos que merecem ser respeitados e reconhecidos como cidadãos.

Do outro lado, alimentados pelas próprias tradições culturais dominantes, favorecidos e cada vez mais instigados pelo individualismo neoliberal, temos os "incluídos excludentes", preocupados exclusivamente com a defesa de seus direitos e incapazes de entender que a cidadania pressupõe igualmente deveres, destacando-se entre eles um compromisso com o "outro" e com o coletivo.

Tudo isso aponta para nós um desafio múltiplo, determinando ações concomitantes e diferenciadas. Ações que envolvem bem mais que os diferentes tipos de excluídos: desafiam-nos a combater, de forma radical, a lógica societária que alimenta e é alimentada por esse tipo de "inclusão excludente". Desafiam-nos a combater, por outro lado e talvez acima de tudo, a nossa própria tendência à não-radicalidade.

## **2ª. Premissa: o poder subversivo da sociedade civil**

As ondas cívicas que marcaram as duas últimas décadas - e a Ação da Cidadania, em particular - tiveram, entre outros, o mérito de comprovar o potencial de indignação, mobilização, solidariedade e subversão da sociedade civil. A partir do reconhecimento da diversidade, da desigualdade e da exclusão, forjaram-se rupturas nas práticas do *apartheid* social, superaram-se lógicas de indiferença e de separação, foram dados passos, ainda que pequenos, para mudanças maiores.

A sociedade civil mostrou que tem o poder de pressionar e de exigir (do Estado, das organizações multilaterais, do sistema empresarial, financeiro e do próprio mercado), mudanças que se fazem necessárias no modelo de desenvolvimento que determina a marginalização, a fome e a miséria. Mas, como também já foi dito, são ondas passageiras, uma vez que atacam problemas pontuais. Mais: são ondas tímidas, verdadeiros grãos de areia, se pensamos que os que contra elas atuam têm ao seu lado força e poder crescentes, sem fronteiras ou pruridos éticos.

Mobilizar e organizar os diferentes grupamentos da sociedade civil, procurando transformá-los em atores coletivos, deve ser, sempre, parte fundamental da nossa estratégia. Mas não basta. Enquanto não pudermos trabalhar com um projeto de sociedade claro, amplo, plural, nossos movimentos e campanhas continuarão a ser pontuais, datados, temporários. Mais: é fundamental que busquemos, como única alternativa à globalização econômica em curso, o estabelecimento de uma estratégia mundial de ação das nossas sociedades civis, respeitando as diversidades, mas buscando construir uma pauta democrática comum.

### **3ª. Premissa: as ONGs e seu potencial para a ação/mediação**

Cultura como valor contra-hegemônico; sociedade civil e mudança estrutural. Como terceira premissa e amalgamando-se com as duas primeiras, lembraria o papel a ser desenvolvido pelas ONGs, mobilizando, criticando, analisando, propondo, organizando, construindo.

Não estou, em absoluto, ignorando a importância dos partidos, das entidades de classe ou dos movimentos sociais, ao estabelecer esta posição de destaque para as organizações não-governamentais. Apenas reconheço nelas, por seu caráter apartidário e plural, um potencial para a mediação que partidos, entidades e movimentos raramente poderão oferecer à sociedade, dada a especificidade das tarefas que se auto-atribuem e as características diferenciadas que se impõem para suas atuações.

Um "potencial para a mediação" - é bom que se diga, aliás - que nem sempre é utilizado pelas ONGs, por motivos diversos. Mas que existe e que já se mostrou de grande importância política, quando usado em lutas como a do Movimento pela Ética na Política e a da própria Ação da Cidadania.

É nesse sentido que gostaria de chamar a atenção para um texto escrito por Cândido Grzybowski para a Plataforma Novib do ano passado. Um texto que tem por título *Por uma cidadania mundial (anexo 2)*, e no qual ele escreve, em dado momento, qualificando o trabalho das ONGs:

"A nossa legitimidade e diferença ... não radica na prestação de serviços concretos. Somos vistos, antes de mais nada, pela qualidade dos valores, princípios, sonhos e idéias de que somos portadores. Somos julgados pela qualidade e consistência das questões que identificamos e elaboramos, pelas propostas que formulamos,

pela motivação e mobilização que provocamos, e pelas alternativas que apontamos ou construímos. (...) Nossa arena pública se constitui, privilegiadamente, no mundo da comunicação, no centro da mídia, como local e espaço de luta de idéias, visões, valores, luta ideológica, despertar da imaginação e do desejo coletivo."

Se não é assim, assim deveria ser. E acho que a consciência da importância do momento que estamos vivendo, em escala planetária, só faz aumentar o desafio e a importância de construirmos instrumentos que apontem as ações necessárias a cada momento e a cada embate. Indicadores que qualifiquem as nossas lutas, que contribuam para transformar em realidade os sonhos nossos de cada dia.

## **Ponto 2: Campos e estratégias de intervenção prioritária**

No processo de organização das diversas contribuições surgidas no workshop de setembro, identificamos três **campos de atuação**, que exigem **intervenções prioritárias**, a partir de desafios e urgências. Será com eles que agora trabalharemos, de forma objetiva, elencando questões a serem discutidas como um novo passo na construção de indicadores capazes de apontar avanços, recuos e, até, necessidades para a construção e o aprimoramento da democracia, como estratégia fundamental para o combate à exclusão, à fome e à miséria.

### **Campo 1: Cultura cívica e cidadã**

#### **1ª. questão: construção e disseminação de valores democráticos**

##### 1.1. Estratégias gerais:

- proceder à análise crítica dos valores vigentes na sociedade, rompendo com a indiferença e combatendo aqueles que legitimam como "natural" a miséria e a exclusão;
- identificar e disseminar, em contraposição a eles, valores humanitários, ligados à cidadania e ao sentimento fraterno, fundamentais a uma ordem econômica e social justa e democrática;
- valorizar, junto à opinião pública, a participação, a luta por direitos e o engajamento em campanhas cívicas.

##### 1.2. Construção de identidades culturais e respeito à diversidade



- ajudar a construir a identidade sócio-cultural dos excluídos, reconhecendo-os como iguais e respeitando a diversidade e a tolerância;
- resgatar os problemas, as necessidades e as formas de afirmação cultural dos marginalizados, ajudando a construir propostas objetivas e pautas de reivindicações democráticas e democratizantes;
- formular propostas de políticas públicas que dêem conta das diversidades existentes entre os diferentes atores e apontem para a radicalização da democracia;
- construir novas relações de solidariedade, fundadas na responsabilidade e no respeito mútuo, como condição estratégica para um futuro de justiça e de bem comum.

## **2ª. questão: educação, formação, comunicação e informação**

- entender a informação como arma capaz de garantir participação e poder, de evitar a manipulação, de propiciar a modificação de qualquer conjuntura;
- produzir informações sobre cidadania como parte essencial da formação de crianças e adolescentes na escola, contribuindo para que esses espaços de educação formal sejam agentes de mudança social;
- educar para a autonomia, tendo como referência capacitar e formar cidadãos e cidadãs, i.e., sujeitos conscientes, com capacidade de crítica e noção de seus direitos e deveres;
- construir redes de comunicação a serviço da cidadania, garantindo o acesso à informação aos diversos segmentos e classes que compõem a população;
- produzir e disseminar informações relevantes sobre a realidade brasileira, desmistificando o consenso social, reiterando a centralidade do conflito e resgatando a indignação, de modo a construir formas diferenciadas de resistência ao "pensamento único".

## **3ª. questão: direitos da cidadania**

- rejeitar, como culturalmente inaceitáveis, a fome e todo o tipo de exclusão, conscientizando a população quanto ao direito de exigir do poder público a manutenção de níveis mínimos de vida para todos;

- construir espaços democráticos para afirmação da cidadania dos hoje excluídos, garantindo a todos igualdade na cidadania: direitos ao estudo, à saúde, à moradia, ao trabalho, ao lazer, aos recursos ambientais, ao consumo e ao poder, bem como equidade no acesso aos bens e serviços;
- criar uma "cultura de direitos humanos", que fundamente o pleno exercício da cidadania, estimulando um poderoso movimento de opinião pública no sentido da indignação diante de sua violação.

## **Campo 2: Construção de espaços de organização**

### **1ª. questão: organização de espaços na sociedade**

- favorecer a emergência da organização como estratégia para a mudança do "tecido social";
- identificar questões e problemas que possam servir como pontos de aglutinação a partir dos quais possa ser trabalhada a organização dos excluídos;
- apoiar a constituição de organizações e de grandes movimentos de opinião, rompendo com a indiferença e congregando a classe média no apoio ao acesso dos excluídos à cidadania;
- identificar e promover alianças táticas e estratégicas, em favor da construção da democracia;
- promover debates públicos, formar grupos de lobbying e exercer pressões de formas variadas, na defesa dos interesses dos excluídos;
- colaborar para a aglutinação das lutas específicas às lutas mais gerais, mediando e sempre respeitando a diversidade e a pluralidade de interesses;
- construir redes, plataformas e fóruns da sociedade, como espaços privilegiados para a busca do consenso e de estratégias comuns para a disputa da hegemonia.

### **2ª. questão: participação e mediação**

- estimular sempre a participação, entendida como prática democrática e democratizadora;
- divulgar experiências exemplares de participação e organização em favor dos miseráveis e excluídos;
- participar de instâncias de decisão de políticas públicas/privadas (conselhos paritários, comissões etc) e trabalhar na

mediação entre organizações da sociedade civil e organismos estatais, defendendo os interesses dos excluídos;

- nas mediações, politizar sempre as relações entre movimentos sociais e Estado.

### **Campo 3: Participação e influência nas políticas públicas**

#### **1ª. questão: Estratégias gerais**

- construir alternativas para que os processos decisórios sobre as políticas públicas sejam alvo de atenção e de crítica por parte da população;
- ser ator de pressão política, seja através de formas de mobilização, seja através de lobbying;
- monitorar, fiscalizar, controlar e pressionar o desenvolvimento de políticas públicas em favor da cidadania.

#### **2ª. questão: Reforma do Estado**

- influenciar o processo de formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, levando em conta o combate à miséria e à exclusão;
- exigir transparências e intervir nos processos de elaboração, destinação e execução dos orçamentos públicos, para que respeitem as necessidades da democracia;
- atuar para que o poder judiciário ofereça tratamento igualitário, independentemente de classe, raça, gênero ou qualquer outra forma de marginalização social;
- lutar pela democratização do processo eleitoral, para que a escolha dos legislativos se dê sem atrelamento aos fatores econômicos e para que os representantes eleitos usem de suas competências na implementação, fiscalização e monitoramento de políticas públicas.

#### **3ª. questão: Público x Privado**

- fazer a crítica ao patrimonialismo, à privatização do espaço público e à segmentação social;
- consolidar a percepção de público como espaço de construção de bem comum;

- mediar o confronto entre as organizações da sociedade, o setor público e o setor privado;
- exigir a democratização dos serviços públicos, dotando-os de mecanismos de controle por parte dos cidadãos.
- mediar o confronto entre as organizações da sociedade, o setor público e o setor privado;  
exigir a democratização dos serviços públicos, dotando-os de mecanismos de controle por parte dos cidadãos.”

### 3. INDICADORES E A MENSURAÇÃO DOS FENÔMENOS

Neste capítulo desenvolve-se, ainda em termos abstratos, a conceituação, usos, finalidades e formas de estruturar “indicadores”, voltados claro, principalmente para os fenômenos sociais e humanos.

Estes indicadores, na maior parte dos casos, normalmente tentam apropriar-se de componentes simples e de maior concretude que se manifestam no interior de fenômenos sociais complexos, e por isso “indicando” a ocorrência presumidamente completa destes últimos fenômenos.

Esta presunção baseia-se em conceitos e teorias contendo maior ou menor capacidade explicativa e aderência à realidade, e maior ou menor consistência lógica interna. Afastamentos destes dois itens podem produzir indicadores meramente formais que de fato pouco indicam do que se pretendem estar indicando.

Além disso como exigem alguma atenção para com procedimentos formalizados por parte dos seus elaboradores e em não poucas vezes cumprem apenas formalidades para com terceiros, passam a se constituir em aborrecidos rituais desprovidos de sentido, salvo talvez o do controle formal de atividades.

Dado que, mensurar significa implicitamente também comparar fenômenos para quantificá-los, ocorre, ou potencialmente pode ocorrer, uma inevitável redução de um fenômeno, o qual se constitui em um “todo complexo”, à sua parte mensurável.

Quase inevitavelmente isto significa abandonar os componentes mais imateriais, sempre mais difíceis de ser “apropriados” (ou seja, “capturados em seus significados”), optando-se pelos componentes mais concretos ou materiais.

Poucos se dão conta de que uma das maiores forças das unidades produtivas capitalistas – e em decorrência, do próprio sistema produtivo capitalista – reside em ter como seu objetivo e finalística, obter um resultado unificado e mensurado através de apenas uma variável, e de natureza integralmente quantitativa, qual seja, a quantidade monetária apropriada como lucro.

Ademais, como o desenvolvimento do conhecimento humano, através da ciência, sobretudo das ciências físicas, vem contando com a mensuração e o cálculo para se desenvolver, a alguns parece equivocadamente, ser a mensuração em si, o próprio conhecimento.

Reagindo a esta última concepção, que é de fato redutora, sobretudo quando transposta aos fenômenos humanos e sociais, muitos dos que trabalham e operam fenômenos densos em expressões e significados não materiais, reagem negativamente à adoção de quaisquer sistemas de indicadores destas atividades.

Esquecem entretanto que a mensuração através de indicadores, desde que conscientes de suas características redutoras e simplificadoras dos fenômenos, constitui enorme e útil instrumento analítico complementar, seja para aumentar a eficácia dos seus resultados operacionais a favor dos excluídos, seja para confrontar com mensurações mais acuradas as “médias oficiais” que escamoteiam fenômenos complexos, seja para reforçar mobilizações sociais para fenômenos que permanecem na penumbra da consciência da sociedade,

exatamente pelo fato de não haver alguns indicadores de certas iniquidades sociais.

Em outro dos documentos gerados pelo GT, o de Leandro Lamas Valarelli, “Um panorama sobre o estado da arte sobre indicadores”, encontra-se em seu item “Introdução”, uma bem delineada exposição sobre como o tema de indicadores vem sendo construído e focado, em particular no campo das ONGs. Este item segue abaixo integralmente transcrito . . .

*“Em textos que discutem aspectos relacionados ao desenvolvimento de projetos sociais, encontra-se, entre outras, as seguintes definições do que sejam indicadores:<sup>3</sup>*

*“São um conjunto de variáveis que aferem características quantitativas e qualitativas, consideradas significativas no desenvolvimento de um plano, definidoras de seu contexto de atuação e de seus resultados.” ((CER/CMI, 1995)*

*“Uma variável cujo objetivo é medir a transformação num fenômeno ou processo.” (USAID)*

*“Indicadores são sinais ou evidências que nos permitem verificar em que medida o fenômeno observado está sofrendo variações a partir da intervenção realizada.” (WWF, 2000)*

*“Um indicador é um instrumento de medição usado para indicar mudanças na realidade social que nos interessa. Ele é uma ‘régua’ ou um padrão que nos ajuda a medir, avaliar ou demonstrar variações em alguma dimensão da realidade relevante para os objetivos de um determinado projeto. [...] São parâmetros objetivos e mensuráveis utilizados para operacionalizar conceitos.” (Armani, 2000)*

*“Indicador é uma marca. Pode ser comparado a uma placa que indica se estamos na estrada certa, quanto caminho já percorremos e quanto ainda temos a percorrer para chegarmos ao nosso destino ou objetivo.” (Feuerstein, 1990).*

*“Em projetos sociais, indicadores são parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica. Como o próprio nome sugere, são uma espécie de “marca” ou sinalizador, que busca expressar algum aspecto da realidade sob uma forma que possamos observá-lo ou mensurá-lo.” (Valarelli, 1999)*

*Medidas ou indicadores constituem uma evidência concreta e observável do que se obteve, das modificações efetuadas e das metas e objetivos atingidos. Em outros termos, os indicadores constituem*

---

<sup>3</sup> - Há uma extensa e diversificada produção que orienta e descreve o desenvolvimento técnico e operacional de indicadores, cujo detalhamento foge ao caráter deste texto e desta introdução. Algumas abordagens, e conseqüentes regras e definições, serão mencionadas ao longo do texto.

*medidas que se utilizam para dar respostas às perguntas (da avaliação).” (Dursch, 1989, citado em Jordão, 1994)*

Das afirmações acima, nota-se em comum a menção a alguns termos e idéias chaves:

- Marcas, sinais, “régua”, evidência
- Medida, mensuração, parâmetro
- Observar, demonstrar, avaliar, respostas a perguntas
- Concretude, objetividade, detalhamento
- Mudança, transformação, variação
- Realidade, fenômeno, processo, caminho
- Objetivo, destino, metas
- O sujeito “Nós”, primeira pessoa do plural

É fácil perceber que o conjunto das afirmações ressalta que indicadores referem-se ao modo como um sujeito cria instrumentos ou formas de selecionar aspectos de processos da uma determinada realidade ou situação que lhe sejam significativos para dizer algo sobre como ela é determinada e como e para onde se move, com a finalidade de entendê-la, explicá-la, intervir ou de dialogar com outros sujeitos sobre ela.

Longe de buscar uma definição síntese, o que interessa é perceber que subjacente às definições de indicadores existe a referência a um conjunto de relações que lhes conferem características e finalidades. Poderíamos então pensar que indicadores são, ao mesmo tempo:

- **instrumentos de mediação**, na medida em que são utilizados para captar aspectos dos fenômenos e processos da realidade social cuja totalidade é impossível apreender

- **resultantes de múltiplas mediações**, na medida em que este ato de observação e análise por parte de um sujeito – a escolha dos processos a observar, dos instrumentos que tornam isto possível, a interpretação e o uso das informações – estão determinados pelas formas de percepção do real deste sujeito, pelos seus códigos de valores que atribuem significados aos fatos e processos, pelas intenções que tem e que precedem e presidem a utilização de indicadores, pela interação político-comunicativa com outros sujeitos que antecede ou que resulta destes processos de observação, interpretação, diálogo e intervenção sobre o real.

Disto decorre que indicadores não têm significado, sentido, ou quaisquer atributos intrínsecos, neles mesmos, apenas quando situados nas relações e práticas sociais que os determinam, explicam e

para cujos sujeitos adquirem significado, sentido e utilidade. Quando se trata da interação entre vários sujeitos, sejam indivíduos ou organizações, os indicadores são parte e expressão de um **processo comunicativo**, pressupondo a preexistência ou a intenção de um **pacto** entre eles.

Nos debates que têm ocorrido no interior do campo de atores formado pelas ONGs de desenvolvimento, movimentos e organizações populares e agências de cooperação, os indicadores são situados relativamente a duas práticas: como referências para o monitoramento e avaliação de organizações, programas e projetos; como instrumentos de orientação de discursos e intervenções concretas em torno de temas, situações, políticas públicas e atores.

Em certo sentido, os debates iniciais sobre indicadores neste campo de atores estiveram marcados por duas perguntas chaves: *indicadores por quê e para quê?* ONGs, movimentos e organizações populares foram pautados de “*fora para dentro*”, a partir de exigências cada vez maiores na apresentação de projetos e na produção de informes e avaliações sobre os projetos financiados.

Hoje, as perguntas anteriores ainda permanecem mas adquirem outros tons em função do acréscimo de outras duas, antes bastante secundarizadas: *quais indicadores e como?* Indicadores para monitorar e avaliar projetos e instituições ou para avaliar contextos e políticas? Quais são os indicadores adequados, relevantes e pertinentes para avaliar as ações destes atores específicos?

Indicadores de cada projeto, organização e contextos específicos ou indicadores relativos aos ideários, concepções e perspectivas coletivas? É possível mensurar através de indicadores processos e perspectivas tão complexos como desenvolvimento sustentável e cidadania? Parâmetros e referências comuns e aplicáveis para qualquer organização ou consideração das especificidades, correndo o risco da fragmentação? Como identificar e produzir indicadores que sejam coerentes com os objetivos, características e estratégias de intervenção destes atores se qualquer conjunto de indicadores é, necessariamente, sempre uma redução?

No âmbito das organizações que integram a Plataforma Novib estas perguntas constituem um primeiro conjunto que está relacionado às possibilidades, limites e sentidos relativos à utilização de indicadores de modo genérico.

Além deste, há um outro conjunto de questões que diz respeito ao horizonte mesmo deste debate no interior desse fórum. Mais especificamente, sobre o que deve resultar como produção coletiva deste debate no interior da Plataforma. Embora este seja apenas um microcosmo do universo das ONGs, os termos nos quais o



tema aparece podem ser considerados emblemáticos e representativos do que ocorre no todo.

Ainda são bastante significativas as polarizações “quantitativo *versus* qualitativo”, indicadores relacionados ao “Micro” *versus* ao “Macro”, indicadores individualizados *versus* indicadores genéricos e compartilhados. As relações de subordinação e/ou autonomia entre os diferentes atores da cooperação que condicionam o uso de indicadores também é um tema freqüente. A busca de referenciais teóricos e políticos comuns a todos que deveriam nortear e condicionar a elaboração de indicadores também emerge como questão central.

Para compreendermos um pouco mais sobre as formas que estes debates assumem, suas possibilidades e limites, considero importante estarmos atentos a alguns dos fatores que os condicionam.

Um primeiro fator diz respeito aos paradigmas ligados às possibilidades de compreensão do real e que nos movem na direção da cientificidade. As noções que hoje carregamos de indicadores remontam ao próprio nascimento do que a civilização ocidental denominou de ciência.

Na busca da explicação lógica, racional, empírica dos fenômenos físicos, químicos, biológicos, as ciências passaram a considerar apenas indicadores que fossem dotados destas características objetivas, empiricamente verificáveis, comprováveis, comparáveis, que evidenciassem com plausibilidade as relações de causa e efeito e que fossem independentes dos sujeitos ou das circunstâncias. Outros possíveis indicadores, relacionados a outras vivências e saberes do mundo, foram descartados e nem mesmo reconhecidos como tais.

O surgimento da sociologia no século XIX, num ambiente onde reina o positivismo, traz para a compreensão dos fenômenos sociais e políticos os mesmos princípios e procedimentos consagrados como científicos; a estatística transforma-se num dos métodos privilegiados de obtenção de informações confiáveis, objetivas, neutras sobre o real. Apesar das mudanças ocorridas ao longo deste último século no tocante aos paradigmas de compreensão do real, tais noções são ainda fortemente presentes em nós.

Nos debates acerca de formas de mensuração de resultados e impactos de práticas sociais ligadas ao desenvolvimento, a busca da objetividade e da cientificidade ainda imperam, assim como as tentativas de buscar regras gerais, universais, hierarquizadas e que dêem conta de totalidades.

Nos debates acerca de indicadores quantitativos *versus* qualitativos, por exemplo, muitos dos argumentos utilizados para a

afirmação do “qualitativo” dos processos estão marcados pela tentativa de afirmá-los também “objetivos”.

Um segundo fator diz respeito às trajetórias e matrizes político-culturais dos que integram as organizações deste campo. São estas matrizes que definem nossas utopias, nossos valores, nosso *ethos* transformador, nossa possibilidade de analisar dialeticamente e globalmente os processos e nossa ênfase na clarificação das concepções que orientam as práticas.

Entretanto, também nos marcam contraditoriamente pela busca incessante de totalidades, pela primazia do global e do coletivo em detrimento do particular, do diverso e do singular, pela busca de pactos e compromissos em torno de concepções bem delineadas, claras, coerentes e acabadas, como condição para a ação.

Um terceiro fator, refere-se ao contexto em que os debates ocorrem. A compreensão da emergência do tema indicadores como expressão das mudanças nas relações político-institucionais no campo da cooperação internacional, da globalização e fenômenos correlatos é um forte condicionante deste processo e sobre o qual há uma grande consciência.

Porém, existem também outros aspectos relativos às mudanças profundas no modo de pensar e interpretar o real decorrentes das transformações operadas nos processos de produção, acesso, apreensão e interação do conhecimento e da informação que não são, ao menos claramente, percebidos. Faz-se necessário entender e situar as demandas e possibilidades de uso de indicadores face ao modo como, atualmente, desempenham um papel fundamental na construção do imaginário público-cidadão.

Um quarto fator diz respeito às características dos atores que compõem estes fóruns de debates, suas experiências e relações. O grau de conhecimento, experiência ou familiaridade com o assunto existente no grupo é um aspecto relevante. Assim também é a natureza, finalidade ou característica específica do fórum, e o grau possível ou existente de identidade e propósito compartilhado entre os que dele fazem parte.

No caso específico da Plataforma Novib, a compreensão deste espaço e de suas características define não apenas onde se quer chegar no debate sobre indicadores mas também até onde isto é possível.”

As observações acima fornecem um quadro referencial básico para a compreensão dos indicadores como instrumentação para a mensuração dos fenômenos sociais. Elas nos habilitam a prosseguir na análise de como tais indicadores poderão ajudar a avaliar e mensurar as ações sócio-políticas das ONGs, e com isto buscar fortalecer os resultados de seus procedimentos. O leitor, se o desejar, poderá passar diretamente ao capítulo subsequente.

Entretanto apresentamos abaixo, inserido no box, uma análise adicional sobre a questão da mensuração nas ciências sociais e humanas, o texto de Vera Telles, “Indicadores sociais entre a objetividade e subjetividade”. Indagador e perspicaz, o texto realiza algo como uma ‘análise sociológica e política’ dos próprios sistemas de indicadores. Ao revés do nosso caminho analítico central, que é o de progressivamente refletir sobre a estruturação de sistemas de indicadores para com eles analisar sociológica e politicamente as ações e resultados das ONGs, ali a autora desvela como os indicadores não apenas medem fenômenos da realidade, como também em um certo sentido, “participam da construção social da realidade”.

Sem antecipar conclusões e caminhos que o próprio texto nos indicará, esta percepção produz enormes consequências para as práticas sociais das ONGs da democracia e cidadania. Com ela, estas organizações tem passado cada vez mais a ver nos indicadores, além de uma “razão instrumental forte” que ajuda-as a melhor atingir seus objetivos sócio-políticos, também e simultaneamente enxergá-los como “um fator indutor de alteração nos comportamentos humanos e realidades sociais”. Com isto, produzir indicadores adequados e torná-los públicos e acessíveis aos atores sociais já constitui uma prática social de alguma eficácia.

#### **Box 1, Capítulo 4**

##### **Indicadores sociais entre objetividade e subjetividade<sup>4</sup>**

###### **“Razão estatística e espaço público”**

Este texto trata da construção dos parâmetros definidores dos mínimos sociais para a discussão sobre os padrões de igualdade/desigualdade, de exclusão/inclusão social. Esta construção de parâmetros está longe de se reduzir à engenharia técnica e metodológica contida na produção dos indicadores sociais, pois remete, para usar os termos dos proponentes do Mapa da Exclusão, às “utopias de inclusão” ou “utopias de felicidade”. Ou, para colocar em outros termos: expectativas de futuro, referências de um mundo que valha a pena ser vivido, figurações de outros mundos possíveis.

Mas, então, a pergunta: de que forma a produção de indicadores sociais (e os seus usos) pode contribuir para esta discussão? Ainda: de que modo participam dessa construção que é ao mesmo tempo ética e política? Para colocar em outros termos: de que modo a dimensão cognitiva/descritiva implícita nos indicadores articula-

<sup>4</sup> Extratos do texto apresentado por Vera Telles no Seminário Internacional sobre Indicadores Sociais para Inclusão Social Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP, em 15 e 16 de maio de 2003

se com a dimensão normativa/prescritiva que rege a ação política que visa interferir e alterar o estado prático das coisas.

Como ponto de partida, gostaria de comentar a questão proposta por Alain Desrosiere sobre as relações entre razão estatística e espaço público. Em seu livro “La politique de grands nombres. Histoire de la raison statistique” (1993), o autor mostra que “o espaço público como espaço no qual as questões da sociedade podem ser submetidas ao debate, depende de uma informação estatística acessível a todos”. O debate sobre as diferentes opções e alternativa em pauta (e em disputa) numa sociedade “supõe a existência de um mínimo de elementos de referência comum aos diversos atores: nesse caso, a informação estatística compõe a linguagem que permite formalizar as coisas, dizer os objetivos e os meios de ação, para discutir seus resultados.

A razão estatística participa da construção do que poderíamos chamar de consensos cognitivos - certezas e evidências sobre as coisas em torno das quais o debate se desenvolve e em torno dos quais a divergência e discordância de opiniões, posições e proposições podem se tornar inteligíveis. E isso significa dizer que a razão estatística participa, para usar os termos de Durkheim, da produção/construção dos fatos sociais – fatos que parecem dotados de objetividade e evidência. E para isso, põe em ação um conjunto de regras de comparação e medidas de equivalência que transformam coisas em princípio disparatadas na realidade em “fatos sociais” dotados de consistência, coerência interna, com um estatuto de objetividade que opera como parâmetro e referência para o debate público. São esses consensos cognitivos que regulam os debates, as divergências, as polêmicas, inclusive a crítica e questionamentos dos próprios indicadores mobilizados neste debate.

Como diz Desrosiere :

*A construção de um sistema estatístico é inseparável da construção de espaços de equivalência que garantam a consistência e a persistência, ao mesmo tempo política e cognitiva, destes objetos destinados a fornecer a referência aos debates*

*A informação estatística ... pode ser vista como o coroamento, sempre provisório e frágil, de uma série de convenções de equivalência entre seres que inúmeras forças desordenadas tendem continuamente a diferenciar e a disjuntar.*

Ainda e o mais importante: por trás da grade de índices e medidas, há o lento, tortuoso e quase sempre conflituoso processo de construção social dos “objetos” ou dos “fatos sociais” que são alvo do debate e da ação política. O caso do desemprego é nesse sentido exemplar. A partir do século XIX (ref. França, Inglaterra), há o lento processo pelo qual, entre a massa indiferenciada e indiscernível dos sem-trabalho e dos pobres em geral, vai sendo destacada a parcela

daqueles que serão identificados, classificados e também codificados como desempregados, categoria até então inexistente. Entra em operação um conjunto de medidas, de regras de equivalência, critérios de codificação e de classificação que são ao mesmo tempo estatísticas, jurídicas e institucionais, montando uma rede de relações e conexões a partir da qual o objeto “desemprego” ganha objetividade como fato social. A categoria de desempregado é definida por regras de equivalência e classificação em operação pelas estatísticas sociais, mas também em operação no campo jurídico para efeito de atribuição de direitos e no campo institucional para circunscrever alvos e objetivos de políticas públicas.

Trata-se da construção do desemprego como fato social. Mas essa construção não independente da construção de atores coletivos (os desempregados) e, junto com eles, das esferas de representação que os transformam em atores políticos com presença na cena pública e que irão reivindicar, disputar e negociar critérios e procedimentos envolvidos na própria definição do desemprego como problema público. Para trazer a discussão para a nossa realidade, valeria a pena lembrar os embates e debates que no início dos anos 80 “construíram” o desemprego como problema público: até então este não era considerado um problema relevante nas sociedades ditas subdesenvolvidas (supunha-se que o problema maior era o dito subemprego), não havia séries estatísticas confiáveis e os critérios utilizados pelo IBGE (com base nas definições canônicas do desemprego dadas pela OIT) começam a ser criticados por uma suposta subestimação do problema: em uma conjuntura de conflito social intenso (o movimento de desempregados em São Paulo, coisa inédita no país, estourando nos centros industriais do país), a questão ganha forma nas célebres (e hoje mal lembradas) polêmicas entre os técnicos do IBGE e os do Seade/Dieese – desses embates saiu a PED: por traz das questões metodológicas e técnicas havia a questão ao mesmo tempo cognitiva e política de saber quem são os desempregados, como tipificá-los, como mensurar o problema, etc. – e, claro, fortíssima pressão dos “sindicatos autênticos” do ABC para colocar o desemprego como problema social e problema público.

Daí que a construção dos critérios de objetividade e a produção de consensos cognitivos que pautam o debate público dependem desta rede de relações e conexões nas quais esses fatos estão inscritos:

*A realidade de um objeto depende da extensão e solidez da rede mais ampla de objetos nos quais está inscrito. Esta rede é feita de conexões estabilizadas, de equivalências rotinizadas e de palavras/categorias para qualificá-las*

Há portanto toda uma gramática na produção dos fatos sociais como referências e evidências que pautam o debate público, que regulam o jogo dos atores e a dinâmica dos conflitos.

Mas é aqui que nos aproximamos de uma das teses mais importantes do citado livro: a consistência dessa gramática está ligada à consistência de formas determinadas de regulação das relações sociais.

Nesse caso, os debates sobre a pobreza são especialmente reveladores. Com mostra o autor, referindo-se ao caso da França :

*“a partir do início do século XX, as questões sociais passam progressivamente do registro da caridade e do paternalismo local ao da lei discutida no Parlamento e aplicada de modo uniforme em todo o país. Aparece um espaço nacional de debate sobre as causas da pobreza e sobre os remédios jurídicos e legais a serem oferecidos. São então construídos simultaneamente os instrumentos para tratar estas questões (por exemplo, as agências de ajuda ao desemprego), os registros administrativos ligados a esta questão (inscrição em listas) e os métodos para a medida destes novos objetos: os desempregados que passam a substituir os pobres. Estas máquinas complexas de registro, de medida e de tratamento são concebidas, discutidas e administradas segundo um standard uniforme em todo o país. A referência a uma taxa de desemprego medida nacionalmente aparece por volta de 1930 no debate público americano e por volta de 1950 na França. O espaço público de tratamento das relações sociais passa, então, a ser cada vez mais nacional (com fortes nuances conforme o grau e tipo de centralização de cada país).*

...

*No caso francês, essas transformações se articulam com a constituição de instâncias nacionais de negociação das relações salariais e com uma sua relativa uniformização (qualificações operárias definidas pelos “decretos Parodis” em 1946, estatuto geral da função pública em 1947), com a criação da Seguridade Social e as caixas nacionais de seguro-saúde, as alocações familiares, as aposentadorias.*

*... no correr dos anos 50 a 75, existiu, ao menos tendencialmente, um esforço para unificar o debate econômico e social em torno de uma linguagem comum, a do Plano e da macroeconomia keynesiana, a do crescimento e da contabilidade nacional, a da sociologia das desigualdades sociais e dos indicadores estatísticos, a das negociações coletivas apoiadas pelo Estado entre patronato e sindicatos sobre os salários inscritos em grades convencionais e sobre um sistema paritário e redistributivo de proteção social.*

Na construção de medidas nacionalizadas de emprego e desemprego, de níveis de pobreza e de desigualdade social há a conjugação da invenção/construção de novos procedimentos de medida, de recenseamento e de instrumentos de medida e a construção do próprio espaço nacional em que essas questões passam

a ser debatidas (conjugação da história interna da estatística e a história política de formação dos Estados Nacionais).

O importante nisso tudo: as redes de relações e conexões constroem os consensos cognitivos, e também os parâmetros normativos que irão reger as políticas públicas, alimentar a crítica social e a sociologia das desigualdade sociais, e o jogo dos atores, suas disputas e critérios de negociação nas esferas de participação e representação coletiva.

Essa longa referência a Desrosiere tem o sentido aqui de chamar a atenção para a complexidade que pode estar envolvida na produção de indicadores. Complexidade que diz respeito à construção dos fatos sociais, construção que tem uma dimensão cognitiva/descritiva, normativa/prescritiva e política.

Para radicalizar o argumento: os indicadores **não medem** a realidade, algo que estaria lá, pronto para ser descrito; mas **participam da construção social da realidade**. E é isso que seria importante melhor compreender. E essa construção não tem a ver tão simplesmente com o “mundo das representações” – são práticas e disputas, mediações e conexões, articulações e toda uma rede social (ao mesmo tempo técnica, científica, política, institucional) que permite que os “fatos sociais” ganhem evidência e pertinência.

#### **A “crise das redes de equivalência” – quebra dos consensos cognitivos e normativos**

Mas há uma outra questão proposta pelo autor sobre a qual vale se deter. Pois as mudanças em curso nas últimas décadas, redefinindo as relações entre Estado, economia e sociedade, abalando as formas centralizadas e verticalizadas de regulação social, terminaram por desfazer “essas redes de equivalência que conduziram as totalizações políticas e estatísticas”. É como que desfeita essa relativa coerência feita de instituições, de objetos sociais e de palavras/categorias para debatê-los:

*... este espaço de relativa coerência, feito de instituições, de objetos sociais e de palavras para debatê-los, entra em crise a partir do fim dos anos 70. As redes de equivalência que levavam às totalizações políticas e estatísticas em parte se desfizeram.*

*... Os debates em torno da própria medida de alguns destes objetos e de sua significação tornam-se cada vez mais ásperos: população ativa, desemprego, massa monetária, pobreza, economia dita informal (isto é, que escapa às codificações administrativas).*

*... Não há uma “explicação” geral e única para esta evolução pois a linguagem anterior não é apta para dar conta de sua própria crise. Nenhuma explicação é mais geral que outra. Seria possível mencionar algumas. O estancamento do crescimento tornou mais difícil*

*reunir os parceiros sociais para debater não os benefícios do crescimento, mas partilha dos efeitos da crise. A maior integração da economia francesa nas trocas mundiais interdita o uso de modelos keynesianos válidos para uma economia autônoma. A diminuição da representatividade das organizações sindicais e políticas, antes em parte responsáveis pelo trabalho de totalização das reivindicações e projetos no interior de uma linguagem unificada e estável, fragiliza os porta-vozes através dos quais um espaço público relativamente balizado podia então funcionar. O Estado Nacional enquanto lugar de acumulação de informações e de produção de representações adequadas a uma ação política, encontra-se cada vez mais estilhaçado entre, de uma parte, as coletividades locais agora fortalecidas pelas leis de descentralização e, de outra, as instituições e regulamentações européias. A ação do Estado passa a ser menos voluntarista e macroeconômica, e mais orientada para a produção de regras que facilitem o livre jogo do mercado e a concorrência. Entre as empresas, é cada vez menos freqüente uma forma de gestão centralizada conforme os princípios tayloristas e fordistas que, ao favorecer a standartização de tarefas e produtos de amplo consumo, prestavam-se à construção de sistemas integrados de estatísticas industriais. Ao contrário disso, os modos de gestão descentralizados “à japonesa” apóiam-se em uma circulação local de informação através de contatos horizontais diretos entre indivíduos e não mais pela via hierárquica, o que diminui a pertinência das sínteses estatísticas anteriores.*

Há um duplo problema nisso: de um lado, novas realidades que escapam das medidas e suas categorias descritivas, de tal modo que instaura-se a incerteza sobre os fatos e processos. O resultado não é apenas um debate cada vez mais áspero sobre as realidades econômicas e sociais, mas sobretudo algo como uma aguda dissonância das falas e discursos, sem encontrar vetores comuns que possam regular de forma consistente as divergências e oposições. É quando as divergências, oposições, discordâncias transformam-se em algo como uma cacofonia no espaço público pois já não se sabe ao certo a que se está referindo e qual a escala de validade das questões em pauta.

Veja-se, no cenário atual, as hesitações de toda ordem no que diz respeito ao desemprego: desde que o pleno emprego deixou de ser a referência (cognitiva/normativa), já não se sabe muito bem o “campo de sentidos” que se articula em torno do assim chamado desemprego de longa duração. Além de outras tantas hesitações, de pesadas conseqüências, na sua própria medida: longe de ser uma evidência apenas “estatística” (medida pelo tempo de procura), há aí um problema político: depois de um certo período de tempo, são mesmo desempregados? ou são “pobres” destinados à assistência social? Ou



nem uma coisa e outra? – é nesse terreno ambivalente que começa a surgir a noção de “empregabilidade” e vai-se armando um terreno discursivo, político, institucional (e outros critérios de medida) que, na prática, termina por dissociar os pares emprego-desemprego (o que significa dizer: a questão do trabalho e de suas formas de regulação começa a ficar embaçada a ponto de desaparecer como problema). Em torno da dita “empregabilidade” (e suas medidas, critérios, etc) vai-se armando um outro campo de intervenção social, os atores já não são os mesmos, as mediações políticas são outras. E a ordem das equivalências altera-se (agora mais próximo do problema da “pobreza” e não do trabalho), etc. Isso valeria uma discussão mais cuidadosa, no mínimo pelas implicações que tem na realidade brasileira (e a atual onda das chamadas políticas de emprego e renda).

Ainda: incertezas e dissonâncias no terreno normativo. No caso brasileiro, a questão do mercado informal é exemplar. De um lado, é uma noção de deixou de ter capacidade heurística tal a multiplicidade de situações novas e velhas que aí ficam embaralhadas. Mas também já não se sabe ao certo o que os indicadores que medem a informalidade do mercado querem dizer. Por décadas seguidas, esses indicadores eram mobilizados nos debates e polêmicas públicas como evidências das mazelas ou incompletudes da modernização e da modernidade brasileira, discussão que sempre teve como referência normativa e horizonte de expectativa a possibilidade de uma generalização da sociedade salarial com toda a gama de direitos e proteções sociais a ela associada. Nessa dupla desmontagem de consensos cognitivos e referências normativas, a própria categoria de mercado informal se esvanece para se reduzir a uma simples designação de situações empíricas, sem densidade interna e sem consistência como referência para o debate público. Daí as opiniões as mais disparatadas sobre o sentido do mercado informal, em que ficam embaralhadas as questões “clássicas” associadas à pobreza e “incompletude” da modernização brasileira, os problemas da “flexibilidade” do mercado (festejada por uns, criticada por outros), a defesa de alternativas (à direita, à esquerda; pragmáticas ou libertárias) às atuais restrições do mercado de trabalho. A cacofonia decididamente está instaurada!

### **Dilemas atuais**

A questão: os indicadores participam da construção social da realidade em sua tripla dimensão: descritiva/cognitiva, normativa/prescritiva (referências de valor) e política na medida em que circunscreve arenas políticas e o jogo dos atores e operadores políticos.

Hoje, mais do que nunca, se afirma a exigência e urgência de construção de parâmetros para abrir o debate sobre os padrões de igualdade ou de inclusão social que se pretende como patamar de uma vida civilizada. Mas nos vemos diante de um paradoxo que será preciso deslindar: de um lado, um notável progresso, em todos os sentidos, da

massa e qualidade da informação disponível, dos procedimentos inovadores de registro e processamento de dados, de competências técnicas e profissionais, de sustentação institucional para a produção contínua de informações relevantes. No entanto, persiste uma incerteza que me parece importante de ser enfrentada sobre o **sentido** dos indicadores. Mais propriamente: a definição da escala de avaliação das situações e fatos que os indicadores medem.

Talvez a importância que hoje vem ganhando a questão das desigualdades intra-urbanas possa nos dar algumas pistas neste sentido:

Parafraseando Desrosiere, mas em sentido inverso ao processo por ele descrito, vemos hoje em operação o que poderíamos chamar a “política dos pequenos números” que sugere outros vetores ou princípios de totalização – totalização estatística, totalização política. Não mais as verticalidades que remetiam as regulações centralizadas das relações sociais e das conexões entre Estado e sociedade. Mas vetores horizontalizados de referências, relações e conexões políticas, ancoradas nas formas espaciais de suas configurações e distribuições. Seria um exercício interessante reconstruir o jogo de causalidades e circunstâncias que levam a esses deslocamentos de referências: as novas realidades urbanas que escapam por todos os lados de categorias e medidas tradicionais, mas também o jogo dos atores que ganha formatos plurais e descentrados e as novas configurações da ação pública e das políticas sociais – mudanças de fundo nas formas de regulação social e regulação política.

De toda forma, é importante identificar as ambivalências contidas nos micro-dados e micro-referências. Há sempre o risco de sua captura nas novas formas de gestão da pobreza, desconectadas de políticas capazes de interferir nos processos estruturantes que engendram novas desigualdades e novas clivagens sociais hoje estampadas nos cenários urbanos. E por essa via, junto com isso, há também o risco de fragmentação da realidade social - os dados e indicadores desconectados de processos estruturadores e também das mediações, redes e conexões que permitiriam sua tradução política.

Em outros termos: a produção dos indicadores está hoje no centro da tensão entre gestão e política, entre a lógica gestonária que vem tomando conta do cenário atual, e a política enquanto construção (e disputa) por novas formas de regulação social (e distribuição da riqueza social).

Mas está aí ao mesmo tempo o desafio da invenção política:

As referências territorializadas que colocam o **espaço** como variável central de análise significam não apenas mais um recurso técnico e metodológico à disposição da formulação de políticas e programas locais. Mas um outro modo de composição de totalidades, a partir dos territórios da cidade e suas conexões.

Na verdade, pensar e propor os indicadores a partir das referências espaciais significa colocar em pauta a própria noção de

cidade, de urbanidade e de, para usar o neologismo, de cidadinidade. Como diz Bernard Lepetit, mais do que um conceito, a cidade é uma categoria de prática social. Não se trata apenas de recursos materiais e formas urbanas, mas trata-se sobretudo de considerar os atores – a trama dos atores – e as modalidades de apropriação dos recursos em disponibilidade. Apropriação no sentido em que Amartya Sen nos sugere, ao colocar no centro da discussão a capacidade que os indivíduos tem de transformar bens e recursos em formas valiosas de vida.

Talvez por aí também um pista para escapar da antinomia entre uma noção abstrata (e por vezes retórica) de cidadania e os usos ambíguos da chamada cidadania local que muitas vezes pouco se diferencia de formas modernas de gestão do social. Mas também pensar a cidade por outras referências em tudo diferentes do que ficou consagrado por uma certa linhagem da sociologia urbana: a cidade associada e reduzida ao problema da habitação e seu entorno imediato ou comunitário, ou dos problemas locais a serem geridos de forma eficiente por programas localizados, focalizados. Ao revés disso (uma visão comunitária), a cidade é feita de cruzamentos e passagens. Deste ponto de vista, pensar os bairros pauperizados a partir da cidade é pensá-los num “plano de consistência” composto por territórios, redes, comunicações, conexões e que permitem que, com todas as suas singularidades positivas e negativas, façam parte de uma mesma realidade vivida e um mesmo marco de referências.

Deste ponto de vista, a questão da acessibilidade é fundamental. Novamente citando Bernard Lepetit, “a importância dos diferentes recursos que os atores dispõem e a diversidade da extensão dos campos em que eles são capazes de agir estão entre as características essenciais do panorama social e constituem as fontes principais de sua modificação” (Arquitetura, geografia, história: usos da escala, in: Bernard Lepetit. Por uma nova história urbana. São Paulo, Edusp, 2001).

**Pensar as relações entre cidade e cidadania.** Não no plano da abstração dos conceitos. Mas a cidadania encarnada nos espaços e seus territórios, nas formas e na materialidade da cidade, no jogo dos atores e na trama das relações e suas conexões. E nesse caso, as “utopias de felicidade” com parâmetros de inclusão social poderiam ser pensadas como utopias encarnadas em formas de vida valiosas e válidas de serem vividas.

Pensar a cidade como espaço e territórios da cidadania significa talvez formular a sério a noção de acessibilidade – abertura de redes, passagens, conexões que articulam espaços e territórios. De novo, Amartya Sen nos ajuda a formular a questão, ao menos nos fornece um ponto de partida: a possibilidade das pessoas exercerem atividades valorizadas e a capacidade de desempenhar essas atividades. Ao invés das necessidades, a noção de “**efetivações**” – o

que as pessoas conseguem fazer e ser; mais ainda: a liberdade das pessoas escolherem entre vários modos de viver. É por esse prisma, diz Sen, que as políticas deveriam ser formuladas e avaliadas: até que ponto permitem às pessoas converter bens e rendas em capacidades e efetivações.

Mas isso também coloca um problema: pois para muitos são estreitos os horizontes do que imaginam poder ser e poder fazer, e muitas vezes não escapam dos estreitos limites em que estão confinadas suas vidas. Esse bloqueio das possibilidades de imaginar outras possibilidades aparece como resignação ou sentido de fatalidade. Talvez aqui se aloje toda a importância do que é proposto na elaboração do Mapa da Exclusão/Inclusão, ao medir as disparidades internas em uma cidade, e a partir daí construir parâmetros da inclusão. Pois a possibilidade de querer e desejar outra coisa que não o imediatamente dado e vivido depende em grande parte dessa medida. É um modo de introduzir a dimensão do possível ou das virtualidades no real. Sem esse jogo cruzado de referências, os indicadores podem tão somente constatar fatos e realidades encapsuladas no real imediato, sem abertura para outros mundos possíveis.

E isso coloca em pauta as condições de acesso aos “bens valiosos” ou ainda a possibilidade de elaborar e imaginar “outros mundos possíveis” não como pura fantasia, mas como plausibilidade de mundo, como possíveis ou virtualidades que compõem o real. E isso passa pelas possibilidades de exercer a “cidadinidade” – acesso à cidade, aos seus espaços e seus usos, aos bens materiais e bens simbólicos, mas também a “diversificação e enriquecimento das relações individuais e sociais urbanas” (Ascher). Trata-se aqui das condições de elaborar, ampliar e diversificar os “desejos de cidade” (Aldaiza Sposati), sem o que esse desejo pode ser inteiramente capturado pelo impulso aquisitivo de consumo.

Talvez por esse prisma possamos trabalhar com a noção de acesso à cidade, seus serviços, seus usos e os bens materiais e simbólicos que ela pode ou poderia oferecer. Ao invés de exclusão, os bloqueios e impedimentos desse acesso. Ao invés de atendimento das necessidades, a ampliação e diversificação das possibilidades e capacidades de efetivar ou realizar formas de ser consideradas válidas e valiosas.

## 4. INDICADORES PARA AS ONG'S

Vimos como os indicadores podem se constituir em um ferramental importantíssimo para ajudar as ONG's D/C a realizar as tarefas a que se propõem.

Neste capítulo busca-se explicitar, ainda em termos genéricos, que tipos de indicadores mais interessam para as ONG's dedicadas à democracia e cidadania. Isto significa basicamente conhecer a existência de uma multiplicidade de níveis de indicadores.

Análiticamente isto implica em reconhecer que os indicadores exercem “diferentes funções neste indicar”, tais como os sócio-econômicos, os de impacto social, de resultados de programas e de projetos específicos. Além disso, como as ONGs constituem elas próprias instituições, também existem os indicadores “de performance” de suas atividades.

As diferentes funções - externas e internas - que os indicadores podem assumir têm a ver também com os “formatos operacionais” e os “tipos de objetivos” (algo como suas estratégias) que cada qual das ONG's se propõe a adotar e a atingir.

Esta “dupla entrada” analítica parece se expressar em diferenciados cortes classificatórios, segundo sejam analisados por diferentes consultores e para diferentes circunstâncias.

Sem a pretensão de alcançar algum formato classificatório conclusivo, buscar-se-á estabelecer os diversificados interesses que, tanto a existência na sociedade quanto a produção própria de indicadores, pode ter para as práticas sociais das ONG's.

Para tanto utilizamos na sequência, dois itens desenvolvidos por Leandro Lamas Valarelli em “Panorama sobre o estado da arte sobre indicadores”, onde se discute os porquês da difícil utilização da democracia e da cidadania concretamente existentes para servir de referencial direto para a extração de indicadores. Mas, se a democracia e a cidadania servem como perspectiva de fundo na estruturação de indicadores, então quais seriam as tendências e contingências mais próximas e visíveis que estariam fornecendo estímulos e imposições ao crescente uso de indicadores nos procedimentos e atividades desenvolvidas pelas ONGs.

“I - Cidadania e democracia: referências de que modo?”

No âmbito da plataforma Novib, as iniciativas de debate em torno da questão dos indicadores assumiram preponderantemente um eixo que se poderia expressar da seguinte forma: *“a compreensão dos processos de constituição de cidadania ativa e de democratização no enfrentamento da exclusão social e pobreza e as implicações quanto às possibilidades de avaliar e mensurar a intervenção sócio-política e educativa de ONGs no sentido de animar e fortalecer tais processos”*.

Principalmente a partir de texto de Chico de Oliveira [38], debateu-se as referências teórico-políticas que estão no cerne de nossa

práxis, na gênese de nossas motivações, análises, estratégias e critérios de avaliação. O percurso das discussões poderia ser descrito como o do enfrentamento das seguintes questões: qual concepção de democracia e cidadania possuímos? Como lemos e compreendemos os fluxos e refluxos, as ambigüidades, contradições e nexos dos processos econômicos, sociais, políticos, culturais em escala global e local? Como balizamos nossos desejos, utopias e as materializamos em estratégias de intervenção? Quais as bases para avaliarmos o papel que podemos desempenhar e que estamos desempenhando na perspectiva de ampliação da democracia e da cidadania ativa? Quais são os campos de questões e/ou processos chaves que deveriam nortear nossas estratégias e orientar a construção de indicadores?

As questões que, neste texto, interessa comentar são: (i) em que medida existe ou pode existir uma concepção de democracia e de cidadania que nos unifique e identifique e quão acabada ou delineada ela se apresenta? (ii) O que desta concepção, ou de alguns de seus termos comuns a todos, deriva de diretrizes ou critérios quanto aos parâmetros de avaliação e mensuração das práticas e projetos de intervenção?

Em outras palavras, qual o lugar ocupado pelos conceitos de democracia e cidadania na definição e uso de indicadores?

O texto “Entre a terra e o céu: mensurando a utopia?” [38] de Chico de Oliveira parte da visão da cidadania e da democracia como construções intermináveis, pois sempre ampliáveis, e utiliza a metáfora do trabalho de Sísifo para afirmar que, no Brasil e na América Latina, os esforços dos dominados para alcançar patamares mínimos de cidadania têm sido permanentemente destruídos pelos dominantes, de modo implacável. Faz uma análise de como os avanços, rupturas e deslocamentos produzidos pelo proletariado, pelos movimentos sociais e forças políticas de esquerda ou oposição recebem no tempo combate feroz, demonstrando a reatualização de mecanismos de dominação históricos, tais como o patrimonialismo, a repressão.

Ao seu ver, as lutas sociais das classes dominadas têm logrado operar deslocamentos da política, principalmente no seu campo simbólico e é aí que reside o sentido último do combate a elas perpetrado. Para Chico, a exclusão “{..} não é da exclusão do mercado, não é - embora esta seja sua base material - o do desemprego como exclusão do mundo do trabalho, não é o da destruição das políticas públicas como corolário da exclusão do mercado, embora esta seja uma de suas formas concretas: o de que se trata é da exclusão do campo de significados que, em mãos dos dominados - o roubo prometício do fogo dos céus - dá eficácia simbólica à luta pelos direitos humanos.”.

Na segunda parte do seu texto, Chico analisa os processos de continuidade e ruptura que têm marcado a mutação do Capitalismo, configurando o que foi chamado de “perspectiva do desmanche” por Roberto Schwarz. Analisa a globalização como processo de desregulamentação e destituição de direitos e as implicações da passagem da sociedade jurídico-política - assentada no conflito e pactuação de interesses, configurando sujeitos - para a sociedade molecular-digital - marcada pela intangibilidade, invisibilidade, cujo paradigma é o capital fictício - inaugurando uma ordem-desordem sem sujeitos.

Se a base da construção da cidadania é o conflito na sociedade jurídico política, sem sujeitos como pensar a democracia? Quem representaria o quê nesta ordem-desordem molecular-digital? Após analisar as várias conseqüências na reconfiguração dos Estados Nacionais, Chico identifica também as brechas abertas pelas ambigüidades e contradições deste processo, principalmente as possibilidades de instauração de novos direitos (portanto conflitos) num contexto de extraterritorialidade.

Pinochet, as questões da biodiversidade, das patentes, dos direitos ambientais, apontariam para o surgimento de “sujeitos difusos”, cidadãos, que enfrentam questões não territorializadas, constitutivos de uma possível “sociedade civil mundial”, expressão da humanidade enquanto sujeito e portadora dos direitos.

Na terceira parte do texto, Chico encara a questão das possibilidades de mensurar-se os termos Cidadania e Democracia, os dois conceitos e as práticas sócio-políticas a eles relacionados. Sua primeira resposta é não, no sentido utópico. As utopias seriam antes de tudo, o negativo das situações humanas, desconstruções negativas, o que sugeriria um possível caminho metodológico.

Após revisar as abordagens teóricas da cidadania e da democracia em Locke, Weber, Marshall, Dahl, Foucault e os frankfurtianos, Chico recupera a noção de democracia como **crítica**, e cidadão aquele que se coloca ativa, reflexiva, autônoma e criticamente frente aos processos.

Nesta direção, a possibilidade de avaliar o “estado” da cidadania e da democracia se faria pela via não da mensuração de aspectos positivos que apontem para a utopia, mas pelo caminho da avaliação das “desconstruções” cidadãs e democráticas.

Ou seja, um caminho que se pauta não por uma escala ou horizonte, mas pela análise dos progressos e regressões, com acento em ações de “múltipla cidadania”, não individualizando-se os atores. Em síntese, um caminho cujos contornos seriam:

- Levar em consideração os processos de construção e desconstrução de progressão e regressão da democracia e da

cidadania, de modo a escapar de uma “teoria da acumulação cidadã” e reconhecer a multiplicidade dos processos derivada da complexidade do desmanche;

- Deste modo, construir avaliações periódicas e contextualizadas do “estado das artes da democracia e da cidadania”, mediante investigações qualitativas e quantitativas em torno dos temas e situações que constituem a anti-democracia e anti-cidadania (por exemplo, preconceitos, discriminações, intolerâncias ligadas a questões raciais, de gênero, classe, direitos, etc.).

- Organizar um banco de informações a partir de pesquisas empíricas em cada contexto e relatórios específicos de cada ONG acerca dos avanços, recuos e problemas relativos aos direitos humanos em sentido amplo.

Um dos fundamentos da análise de Chico é a da cidadania e da democracia como **ideário** e como **processo**, não como teoria de pretensões totalizantes. Nossa herança gramsciana ressalta a importância e autonomia do político e da cultura e ao mesmo tempo resgata a noção de radicalidade democrática, rompendo com os paradigmas liberais de democracia.

Ao analisar o que há de comum nas ONGs e movimentos sociais, Leilah Landim [65] recupera o fato de que as identidades existentes neste campo forjaram-se no cruzamento de trajetórias individuais, relações pessoais e práticas compartilhadas entre indivíduos e grupos que, a partir de diferentes origens e heranças político-ideológicas constituíram um campo de organizações e iniciativas que prima por compartilhar alguns valores, crenças e modos de ação.

Para além das formulações de missão, de princípios e de objetivos, o que conformaria este campo são estas trajetórias: a perspectiva comum em torno do combate à injustiça social, à desigualdade, à exclusão, e da afirmação de direitos e de seu exercício, da participação, da pluralidade e da diversidade.

A partir da diluição ou apropriação do termo cidadania por praticamente todas as forças e atores sociais, apresentou-se a necessidade de adjetivação: democracia *substantiva* e cidadania *ativa*, são diferenciações que buscam acentuar certos processos e dimensões: a amplitude das dimensões dos direitos (individuais, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais), a busca da igualdade e da equidade, a cidadania como participação dos cidadãos e suas organizações no controle social e na gestão compartilhada da sociedade, a valorização da dimensão do conflito, a ênfase na postura crítica, autônoma e de discernimento dos cidadãos, a perspectiva do empoderamento de indivíduos e grupos, etc.



Cidadania e democracia, neste sentido, expressariam um conjunto de valores, perspectivas e projetos que conformariam para estes atores um ideário, não um credo; uma utopia, não uma teoria ou um conjunto de tipos ideais; como processo, e não como estado ou como acumulação como nos diz Chico de Oliveira.

Este horizonte comum, na verdade, informa diferentes focos e centralidades nas intervenções das ONGs e movimentos: exclusão/inclusão, direitos, equidade, sustentabilidade, gênero, raça, desenvolvimento local, participação social, democratização e ampliação da esfera pública. As questões cidadãs são eleitas ou definidas situacionalmente, amparadas em pactos entre atores num dado espaço-tempo-situação.

Os elementos que conformam esta nossa herança e trajetória em relação à cidadania e à democracia também superam muitas das vertentes teleológicas e totalizantes de nossa tradição marxista. Aprendemos a relativizar o potencial ou a importância pré-determinada de certos temas ou questões.

A questão agrária, por exemplo, já havia sido para muitos dada como secundária teórica e politicamente. A emergência de conflitos e movimentos sociais agrários, tais como Movimento dos Sem Terra, ou como os Zapatistas no México, não apenas fizeram ressurgir o que havia sido enterrado pela teoria como imprimiram a estes conflitos significados muito mais abrangentes do que se poderia prever.

Do mesmo modo, as práticas de filantropia, antes percebidas como carentes de uma perspectiva cidadã, foram profundamente ressignificadas e amplificadas no contexto da Ação da Cidadania, como nos mostram Leilah Landim [65] e Luiz Eduardo Soares [2].

As “questões cidadãs”, ainda que possam ser identificadas a partir da concepção que se tenha, só ganham expressão política e social quando encarnadas em movimentos que, na confluência de determinadas situações e/ou crises, logram transformar algum tema em uma questão geral, coletiva, societária.

Assim foi que o Movimento pela ética na política, a Ação da Cidadania, a luta contra a corrupção, a luta ambiental, a questão dos direitos reprodutivos e sexuais, etc. ganham expressão e centralidade, pautando os demais grupos sociais.

Deste modo é que, seja num acidente da Petrobrás, seja na questão dos transgênicos, ou na questão do orçamento público, determinados momentos catalisam questões que afetam direitos ou as possibilidades de construí-los ou reformulá-los, momentos sínteses de embates que são expressões de uma longa trajetória de processos de afirmação e negação de direitos e possibilidades de exercê-los ou adquiri-los.

As conferências internacionais do Cairo, Beijing, Copenhagem também são exemplos deste processo de construção e disputa de referenciais mundiais de patamares ou direitos mínimos, básicos ou comuns de cidadania, mas que assumem pesos e centralidades distintos em cada país.

Nos diversos espaços de articulação atualmente existentes – redes, fóruns setoriais, regionais, etc. – os objetivos e ações são definidos a partir de pactos de interesse cuja profundidade ou horizonte temporal é bastante variável. As identidades se forjam a partir de mínimos denominadores comuns em termos de valores, princípios, regras e objetivos que tornam possível ações compartilhadas.

O debate em torno de concepções é uma necessidade, um objetivo e um processo, mas não uma premissa absoluta. As concepções se aprofundam no interior do processo, como **práxis**, e não como **rito de iniciação**. É deste modo que redes como a de direitos humanos, de desenvolvimento local, por exemplo, tem se constituído.

Portanto, as possibilidades de construção de um referencial comum de cidadania e democracia esbarram, por um lado, nos próprios limites e circunstâncias dos processos de conflito e articulação políticos na sociedade brasileira.

Se não está inserido num esforço de eleição de prioridades ou focos para a ação política comum, um debate desta natureza tende para um caráter normatizador. O sentido político, a intencionalidade deste debate deve, necessariamente explicitar-se.

Por outro lado, coerente com o próprio ideário de cidadania e de democracia que somos portadores, e se as questões cidadãs são resultantes de intencionalidades políticas, de contextos concretos e de processos de articulação de atores – o que aponta para uma pluralidade de questões cidadãs e de estratégias de intervenção em torno delas – é forçoso reconhecer que é impossível e indesejável eleger parâmetros globais e uniformes que situem cada estratégia, cada conjunto de objetivos, cada organização numa espécie de estratégia mais geral que derivaria de uma concepção, uma espécie de construção de uma “taxonomia” da prática política voltada para a cidadania e democracia.

Se não é possível retirar diretamente da concepção uma referência única ou absoluta para situar objetivos de intervenção, menos ainda isto seria possível para orientar que tipos e quais indicadores poderiam ou deveriam ser adotados pelas organizações.

Que lugar e papel teriam, afinal, a concepção de cidadania e de democracia quanto à definição de indicadores? Sugiro que elas não determinam os indicadores em si, seu conjunto, seus tipos, seus temas ou focos, mas orientam sim as perspectivas e relações que devem

determinar e presidir a sua utilização, o **como**: uma perspectiva cidadã e democrática na utilização de indicadores.

II- A emergência dos indicadores: algumas vertentes determinantes

Recorrer a dados e indicadores não é uma experiência estranha ao conjunto dos movimentos sociais, populares, sindicatos, ONGs e organizações políticas nas últimas três décadas.

Da utilização dos indicadores de concentração fundiária para apoiar a luta pela Reforma Agrária, passando pela análise dos índices de analfabetismo, acesso e distribuição de bens e serviços do Estado, até os indicadores de distribuição de renda, desigualdade regional, de desemprego, de desigualdade relativas a gênero e raça, os embates políticos promovidos pelas forças que se opunham ao modelo de desenvolvimento vigente (ou às suas conseqüências mais visíveis, pelo menos) apoiavam-se na produção de novas vertentes analítico-explicativas das dinâmicas econômicas, sociais e políticas e na difusão de dados e indicadores que revelassem as facetas ocultas de PIBs, renda média *per capita*, taxa de urbanização, etc., tão ao gosto dos donos do poder e economistas de então.

As iniciativas de intervenção social inspiradas pelos conceitos e valores da Educação Popular e do “trabalho de base” preconizavam, inclusive, que antes de se iniciar uma intervenção junto a um determinado grupo social, num bairro ou cidade, uma série de dados deveriam ser buscados para orientar as estratégias de ação. Apoiando-se em dados e/ou estatísticas disponibilizadas pelos grandes centros de produção de informações (IBGE, DIEESE, Institutos de pesquisas sócio-econômicas, etc.) e de universidades, compunha-se um quadro a partir do qual eram analisadas a configuração da estrutura de classes local e as suas dinâmicas sociais e econômicas.

A preocupação com a produção de informações relevantes e mais abrangentes que as produzidas pelos organismos oficiais, combinada com a perspectiva de “conscientização” e promoção da participação e auto-organização da população, motivaram uma série de novas práticas investigativas de cunho participativo, tais como as pesquisas participantes ou pesquisas-ação nas décadas de 70 e 80.

Algumas semelhanças entre este período e o modo como atualmente se apresenta a discussão sobre o uso de indicadores podem ser citadas:

- Dados e indicadores são bases para a definição e ou adaptação de estratégias de intervenção social e política por parte de grupos e organizações da sociedade civil;

- Dados e indicadores são utilizados como instrumentos de disputa em torno da composição de imagens e de quadros analíticos e interpretativos da realidade que se opõem às interpretações produzidas no âmbito dos espaços de poder. Alguns centros de produção de informações foram inclusive criados nesta perspectiva, tais como o DIEESE e o DIESAT, resultados de iniciativas do movimento sindical de produzir estudos e dados relevantes e confiáveis sobre a realidade do mundo do trabalho;

- Dados e indicadores utilizados como parte de um processo de interação e diálogo com grupos populares, de definição de objetivos comuns de mudança e como meio da população apropriar-se (conscientizar-se, termo da época) de sua própria realidade, na perspectiva de sua constituição como sujeitos políticos e autônomos;

No entanto, a maioria das práticas político-educativas naquele período raramente davam continuidade à produção ou ao acompanhamento de dados, geralmente restritos no momento da gênese do trabalho.

Na sua imensa maioria, eram utilizados como base para elaboração de estratégias, mas não o eram para avaliar estas mesmas estratégias, seus impactos ou efeitos. Por fim, à exceção dos processos participativos e da produção alternativa eventualmente realizada em alguns núcleos acadêmicos, utilizavam-se os dados, indicadores e índices concebidos e gerados pelos organismos já tradicionalmente produtores de estatísticas.

Nos últimos 15 anos - e mais fortemente de 6 a 7 anos para cá - há um profundo deslocamento do peso atribuído aos indicadores na interpretação e valoração das mais diferentes esferas e dimensões da vida social. Como se configura este processo e quais os fenômenos que o determinam?

O que faz com que, atualmente, em diversos planos da atuação de organizações e movimentos, redes e articulações, coalizões e organismos internacionais, debates, conflitos, etc., cada vez mais se ocupem de discutir, formular, opor e difundir indicadores?

Penso que alguns processos nos ajudam a compreender esta crescente atribuição de relevância aos indicadores. Ao mesmo tempo em que são distintos, guardando uma certa autonomia, são co-determinantes entre si. Sem buscar estabelecer relações de causalidade entre si, creio ser possível circunscrevê-los sob a forma de algumas tendências, descritas sinteticamente a seguir.

### **Globalização, neoliberalismo e as mudanças na Cooperação Internacional**

Tem sido já bastante descritos e analisados os efeitos da globalização e da hegemonia da ideologia neoliberal na cooperação

internacional. Nestas análises, que não serão retomadas aqui, são articulados o descenso do debate sobre ideários e utopias, a ascensão de um modo de ver “pragmático”, “operacional” e pretensamente “não ideológico” que marca o pensamento neoliberal.

Ainda, a reconfiguração da cooperação internacional combinando realinhamento e/ou redução de recursos e prioridades, maiores exigências e controles sobre a performance das organizações apoiadas e reestruturação das próprias agências para fazer frente à redução de suas fontes de recursos e às novas exigências de legitimidade junto ao público e aos governos de seus países.

As exigências de avaliação dos projetos, a implementação de PMA, a adoção de indicadores e o DI/DO são, neste contexto, os meios que a cooperação internacional encontra para poderem demonstrar e atestar a eficácia e eficiência de seus apoios e a magnitude dos impactos que proporcionam.

A outra faceta da globalização, relativa à liberalização e unificação dos mercados e à redução do papel dos estados nacionais, também trouxe para o assim chamado mercado a necessidade de ampliar e estabelecer novos parâmetros de comparação de situações, produtos e processos, dentre os quais as séries estatísticas sobre finanças nacionais, a série ISO, os processos de certificação em várias áreas, são alguns exemplos significativos.

Para os circuitos internacionais de mercadorias e capitais financeiros indicadores aparentemente “objetivos” são chaves nos processos de decisão e para definir o comportamento de atores. Basta lembrar o impacto que os chamados “índices de risco” gerados por empresas de consultoria internacional têm sobre o comportamento do fluxo de capitais especulativos e sobre as condições políticas e sociais de vários países.

### **Novas tecnologias informacionais e as mudanças na comunicação**

Outro fenômeno fundamental e intensamente vivido pelas ONGs e movimentos diz respeito às mudanças de paradigma tecnológico que revolucionou as formas e os circuitos de comunicação no mundo. No entanto, em nosso campo não têm sido muito analisados e debatidos os efeitos causados nas mudanças das formas comunicação, interação, produção de informação em nossas sociedades, alterando os ritmos, as linguagens e as formas de processamento de informação, de apreensão do real e de atribuição de sentidos e significados.

Informações sintéticas, densas, rápida e facilmente assimiláveis e capazes de produzir conceitos e imagens têm sido uma das tendências das relações comunicativas. Cada vez mais o imaginário coletivo é formado a partir deste tipo de informação.

Os indicadores, dados e opiniões não se sustentam mais apenas (ou principalmente) pela credibilidade de sua fonte, pelo seu conteúdo ou pelo modo como foram construídas: a informação rápida, de baixa complexidade e que for capaz de interagir com os valores dos indivíduos e alocar uma imagem acerca daquilo que tratam, é a que fica, a que marca e prevalece. Surgem a “gestão da informação” e a “gestão do conhecimento” como novas áreas profissionais e de estudo.

Para as ONGs e movimentos sociais, as implicações são enormes. Não apenas relacionam-se ao uso e domínio da informática e dos circuitos de comunicação em rede mas, sobretudo, ao desafio de construção e domínio de novas linguagens e de novas formas de ação comunicativa que mantenha a perspectiva ética, democrática e cidadã e, ao mesmo tempo, sejam eficazes.

Indicadores são mais do que mera imposição de inspiração neoliberal por parte dos agentes da cooperação. Eles hoje integram e instituem novas linguagens, novas mediações comunicativas que não podem ser desconsideradas.

O que a psicologia, a lingüística e a neurologia nos ensinam é que a linguagem é formadora dos indivíduos, sua condição de existência social, a base dos modos de sentir, perceber, compreender e julgar o mundo que os cerca. Alterando-se a linguagem, altera-se também as formas de apreensão do mundo e seus significados. Queiramos ou não, os indicadores são parte deste léxico renovado.

### **A emergência das ONGs como atores e os novos sujeitos coletivos**

A visibilidade obtida pela ONGs na última década trouxe consigo a valorização do seu papel, a maior evidência de suas ações e novas exigências em termos de transparência, divulgação e prestação de contas (accountability) frente a um número maior de organizações e setores da sociedade. Combinado com as necessidade de ampliação de legitimidade e das bases de apoio social, político e financeiro, a apresentação e divulgação pública de objetivos e resultados tornou-se um imperativo.

A tradução destes resultados sob a forma de dados e indicadores tem sido uma das formas, embora não a única. Profissionais exclusivamente voltados para o trabalho de marketing, comunicação e mobilização de recursos têm sido constantemente acionados para desenvolver novas formas de comunicação e novas linguagens nas relações com os demais públicos e setores da sociedade.

No entanto, um novo aspecto competitivo e comparativo entre as ONGs se apresenta nesta busca de legitimidade e recursos – difícil de lidar porque tensiona com uma cultura tradicionalmente cooperativa e não competitiva –, o que induz à produção de

informações de novo tipo que possam influenciar a escolha por parte de quem se pede o apoio.

Por sua vez, a ação cada vez mais articulada sob a forma de redes e fóruns, de caráter propositivo em torno de políticas setoriais e de desenvolvimento em escalas local, nacional e internacional, demanda a instauração de mecanismos e parâmetros eficazes de monitoramento e avaliação dessas políticas. A utilização de indicadores, a partir de objetivos e metas enunciados ou a partir de referências alternativas, é um dos pilares da atuação de várias destas articulações.

Por fim, o também crescente papel de ONGs, movimentos e redes na fiscalização, controle, implementação e avaliação de políticas, tem demandado co-responsabilidade pela definição de estratégias e políticas e dos parâmetros em torno dos quais serão avaliados. Indicadores, nesses casos, referem-se não apenas a um ator externo às organizações e redes – governos ou instituições internacionais, por exemplo – mas também a si mesmas, expressando pactos, compromissos e metas a serem alcançados por todos.

### **Novos espaços de poder e a gestão de políticas e territórios**

Durante muitos anos, as ONGs e movimentos estiveram “do lado de cá” em relação aos governos. A avaliação crítica das políticas implementadas e seu monitoramento se fazia a partir da ótica da sociedade civil. Com a ascensão das experiências de governos democráticos e populares e a conseqüente adoção de políticas de inspiração democrática e cidadã – tais como a priorização do social, o combate à desigualdade e à exclusão e novas formas de participação popular na gestão pública – torna-se necessário acompanhar e aferir em que medida tem sido possível reverter eficaz e efetivamente as prioridades de governo e avançar na direção desejada.

Portanto, sem abrir mão da perspectiva a partir da sociedade, a questão agora passa a ser a de identificar os melhores parâmetros que permitam tanto aferir a intensidade e o sentido das mudanças promovidas por políticas públicas como também servirem de base para a sua orientação. Novos indicadores, adequados a este novo lugar e tipo de desafio, se fazem necessários.

Embora estejamos todos sendo de alguma forma envolvidos por todas estas dinâmicas, algumas delas podem se fazer mais presentes e significativas em determinados âmbitos ou momentos de nossas existências.

Situar nossas necessidades e demandas por indicadores frente a estas dinâmicas pode nos ajudar a compreender quais delas estariam sendo, num determinado contexto, mais determinantes ou importantes. Ganharíamos um maior grau de liberdade de realizar

opções políticas conscientes diante das contingências e das condicionalidades derivadas deste contexto.



## 5. INDICADORES PARA AS PRÁTICAS SOCIAIS

Certamente um indicador de algum fenômeno pode ser bastante útil. Uma organização que tivesse disponível apenas este indicador, poderia ter um bom desempenho acaso o mesmo tivesse sido escolhido e de fato efetivamente representasse a essência fundamental para o qual a entidade existe.

Cada vez mais entretanto, dada a crescente complexidade das organizações e circunstâncias onde elas operam conduzem-nas a utilizar um grande número de indicadores, para monitorar os múltiplos aspectos internos e externos do seu desempenho e das circunstâncias que o afetam.

A cibernética como ciência que estuda os mecanismos de comunicação e de controle de máquinas e seres vivos utiliza-se de diversos indicadores para controlar ou monitorar o comportamento dos mesmos. Mais recentemente o termo governança, aliás de mesma origem etimológica que a cibernética, vem sendo crescentemente utilizado no mesmo sentido e para os organismos e instituições sociais.

Entretanto o importante aqui é a percepção da passagem de um indicador para vários deles, mas que guardam entre si alguma relação articulada entre si, de preferência constituindo um sistema de indicadores, capazes de monitorar o todo e as partes, o interno e a ambiência onde os fenômenos ocorrem e os organismos operam.

É esta noção sistêmica de indicadores a que se pretende sejam adotadas pelas ONG's. Sistemas de indicadores podem constituir um orientador e monitorador de muita utilidade para potencializar as suas práticas sociais no cotidiano e ao longo do tempo.

Entretanto, discernir a composição e o contorno de um sistema de indicadores, bem como o implementar e aperfeiçoar progressivamente, e ainda operacionalizá-lo ao longo do tempo e dele extrair indicações para prosseguir, alterar comportamentos ou reordenar estratégias, nem sempre se constitui numa tarefa simples.

E isto mais ainda para ONGs pequenas e frágeis, envolvidas no turbilhão infundável do que se propõem a fazer, em uma sociedade onde ocorre o desmanche de instituições sociais preestabelecidas. Nestes ambientes, o voluntarismo tende a prevalecer. Mas, talvez, a vontade sistematizada possa produzir resultados mais eficazes para aqueles que constituem o motivo de existência destas ONGs.

O conhecimento de todo um conjunto de sistemas de indicadores, os existentes na sociedade e os produzidos pelas próprias ONGs, pode melhor balizar as suas práticas. Para tanto existe uma diversidade de sistemas de indicadores, tais como: para monitorar a sua forma de inserção no interior da sociedade civil, permitindo detectar em que medida as suas ações atuam e transformam alguns aspectos da realidade ao acompanhar alguns indicadores sócio-econômicos ou até sugerir criar e institucionalizar alguns indicadores hoje inexistentes; para monitorar sua eficácia através de indicadores de impacto; para mensurar sua eficiência através dos indicadores de performance que relacionam

recursos e resultados; para conhecer e avaliar a intensidade de “participação”, através dos indicadores auto-avaliadores dos sujeitos sociais que se imagina estar apoiando; e ainda tantos outros indicadores heurísticos desenvolvidos para monitorar específicos e peculiares práticas e intervenções sociais de uma ONG.

Para avançarmos no conhecimento destes diversos “sistemas de indicadores”, iniciamos com o descritivo, formalizado no próprio projeto com a NOVIB, do que se estabelecia ali sob este conceito, como abaixo está reproduzido ...

### “Sistemas de indicadores

Os conjuntos de diferentes tipos, qualidades e finalidades dos indicadores que se fazem necessários para atender aos interesses e necessidades das ONGs, é que são entendidos como “sistemas” neste trabalho do GT.

Uma mesma organização ou um conjunto delas podem demandar diferentes sistemas com distintos enfoques e ênfases, em função dos vários objetivos, relações e pactos que estabelecem.

Um sistema de indicadores traria em si o resultado de escolhas baseadas em vários aspectos, quais sejam:

- Concepções, interesses e enfoques das organizações envolvidas

Um sistema de indicadores é sempre resultado do processo de diálogo e negociação entre os diferentes sujeitos envolvidos.

- Contexto

Cada organização ou projeto requer um sistema de indicadores próprio. Mesmo que o conjunto de variáveis utilizadas seja semelhante aos outros projetos, os indicadores deverão retratar as condições específicas de cada realidade.

- Modo de gestão

quando se prioriza a dimensão do controle, a organização tenderá a evoluir para a produção de um sistema de indicadores apoiado em planilhas e dados mais quantitativos; quando a gestão está voltada para o aprendizado e o aperfeiçoamento numa dimensão de processo, a organização se apoiará em um sistema mais simples, com poucos, porém relevantes, indicadores.

- Recursos.

A disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros pode ser condicionante, mas não é o único; alguns indicadores de impacto, por exemplo só indicam alguma coisa, quando vistos em prazos longos. Nestes casos a questão não é tanto de recursos, mas do tempo necessário para aferir determinados impactos.”

A seguir destacamos mais um trecho do capítulo III do documento já citado “Panorama sobre o estado da arte do debate sobre indicadores”, de Leandro Valarelli, onde se tece considerações sobre alguns dos níveis ou planos analíticos onde subsistem sistemas de indicadores, e sobre os nexos destes sistemas com as práticas sociais de algumas ONGs. Já incluídos pelo autor, acompanham alguns ‘box’ com detalhamentos explicativos da formatação de alguns destes sistemas de indicadores.

### “III - As práticas sociais relacionadas ao uso de indicadores

A utilização de indicadores como instrumentos de mensuração de aspectos da realidade e das práticas, bem como o debate que a circunda, se dá em múltiplos planos das diversas práticas sociais, políticas, culturais e econômicas da também ampla gama de atores.

Com a intenção de ganhar capacidade de compreensão destas diversas práticas, busquei identificar alguns planos mais gerais que guardam alguma singularidade quanto à abrangência em que estas práticas ocorrem, bem como às características dos seus atores e dos sentidos políticos conferidos ao uso de indicadores.

A distinção entre estes planos é arbitrária, apenas para efeito analítico. Com efeito, em algumas organizações ou conjunto de atores vemos que todos estes planos estão presentes, embora mantendo algum grau de distinção quanto aos indicadores que são utilizados e os objetivos políticos que seu uso contém. Tampouco estes planos representam uma hierarquia entre si, mas tão somente identificar o campo de possibilidades existentes quanto ao uso dos indicadores.

Em cada um dos planos descritos a seguir, procurei destacar, até onde foi possível captar ou perceber, as motivações e concepções que animam e orientam, os atores e suas relações, os contextos, e o modo como são percebidos e utilizados os indicadores e a que práticas estão relacionadas. Também, quais dificuldades e questões já têm sido identificadas.

A - Os indicadores no interior das disputas políticas em torno dos sentidos do desenvolvimento – os indicadores de “situação” ou contexto

A consagração dos indicadores econômicos como expressão da riqueza e do desenvolvimento deu-se em escala mundial a partir dos anos 50, quando surgiram as então novas instituições reguladoras da ordem econômica internacional. A medida mais comum de desenvolvimento dos diversos países passaram a ser o PIB (Produto Interno Bruto) e PIB per capita, principalmente utilizadas pelas instituições multilaterais.

Ao longo de mais de 4 décadas, o reinado do PIB não foi abalado. Mesmo que vários processos mundiais de contestação da ordem econômica internacional tenham ocorrido neste período, levando a novas concepções abrangentes de desenvolvimento, mesmo que várias outras medidas em escala nacional tenham sido utilizadas relativamente a outras dimensões da vida, como as relativas a saúde, educação, trabalho, habitação, violência, etc., mesmo assim as políticas macroeconômicas nacionais e internacionais utilizavam-se do PIB como critério e como norte.

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano promovidos pelo PNUD já carregavam novas concepções de desenvolvimento e análises das situações dos países sob ângulos que ultrapassavam a questão da renda e abarcavam questões relacionadas a direitos sociais, políticos, culturais e ambientais, embora nem sempre isentas de contradição.

O IDH surge em 1990, alterando a partir de então profundamente a produção e a utilização de índices e indicadores que buscassem captar aspectos ligados ao desenvolvimento humano das populações nos diferentes países, regiões, municípios e bairros.

Que razões explicam o impacto e a novidade do IDH? Indicadores relativos à concentração fundiária e de renda, ao desemprego, à habitação e à saúde já existiam e eram utilizados como instrumentos de denúncia dos efeitos perversos de políticas e da ordem internacional. Mas o IDH se apresenta e altera debates e as práticas de investigação de atores no mundo todo. O texto seguinte, de Amartya Sen, é bastante esclarecedor.

**Palavras de Amartya Sen, prêmio Nobel de economia de 1998 (PNUD, 1998)**

“O IDH, que o Relatório de Desenvolvimento Humano transformou em qualquer coisa como uma nau capitânea, tem sido bastante bem-sucedido na utilização como medida alternativa do desenvolvimento, completando o PNB. Baseado, como está, em três componentes distintos – indicadores de longevidade, educação e rendimento per capita –, não se centra exclusivamente na riqueza econômica (como o PNB). Dentro dos limites destes componentes, o IDH serviu para alargar substancialmente a atenção empírica que a avaliação dos processos de desenvolvimento recebe.

Contudo, o IDH, que é invariavelmente um índice imperfeito, não deve ser visto como outra coisa que não seja um movimento introdutório para se conseguir o interesse das pessoas pelo rico conjunto de informação que está presente no Relatório de Desenvolvimento Humano. De fato, devo admitir que inicialmente não vi

muito mérito no IDH em si mesmo, o qual, por acaso, tive o privilégio de ajudar a projetar. Primeiramente, exprimi a Mahbub ul Haq, o criador do Relatório de Desenvolvimento Humano, grande ceticismo sobre a tentativa de se concentrar num índice imperfeito deste tipo, tentando captar num simples número uma realidade complexa sobre o desenvolvimento humano e a privação.

Em contraste com a idéia grosseira do IDH, o resto do Relatório de Desenvolvimento Humano contém uma extensa coleção de quadros, uma riqueza de informação sobre uma variedade de aspectos sociais, econômicos e políticos que influenciam a natureza e a qualidade da vida humana. Por que dar proeminência, era natural perguntar, a um índice sumário imperfeito que estava longe de captar muito da rica informação que torna o Relatório de Desenvolvimento Humano tão atrativo e importante?

Esta imperfeição não escapou de todo a Mahbub. Ele não resistiu ao argumento de que o IDH não poderia ser senão um indicador muito limitado do desenvolvimento. Mas, após alguma hesitação inicial, Mahbub persuadiu-se a si mesmo que o domínio do PIB (um índice utilizado em excesso e vendido acima do seu valor, que ele queria suplantar) não seria quebrado por um conjunto qualquer de quadros. As pessoas olhariam esses quadros respeitosamente, argumentou ele, mas quando tivessem de usar uma medida sumária de desenvolvimento voltariam ainda ao singelo PIB, porque era imperfeito mas acessível. Enquanto ouvia Mahbub, escutei um eco do poema de T. S. Eliot 'Burnt Norton': 'a espécie humana não suporta muito bem a realidade'.

Precisamos de uma medida, reclamou Mahbub, do mesmo nível de vulgaridade do PIB – apenas um número –, mas uma medida que não seja cega aos aspectos sociais da vida humana como é o PIB. Mahbub esperou que o IDH não fosse somente algo como uma melhoria – ou pelo menos um suplemento útil – ao PIB, mas que servisse também para alargar o interesse público às outras variáveis que são profusamente analisadas no Relatório de Desenvolvimento Humano.

Mahbub conseguiu-o rigorosamente, tenho de admitir, e fico satisfeito que não tivéssemos conseguido desviá-lo da procura de uma medida imperfeita. Pelo uso hábil do poder de atração do IDH, Mahbub conseguiu que os leitores se envolvessem de forma interessada no amplo conjunto de quadros sistemáticos e análises críticas pormenorizadas apresentadas no Relatório de Desenvolvimento Humano. O índice imperfeito falou alto e claro e recebeu uma atenção inteligente e, através desse veículo, a realidade complexa contida no Relatório encontrou também uma audiência interessada.”

*Imperfeito, grosseiro, restrito*, são alguns dos adjetivos acima mencionados e, no entanto, o IDH tem sido hoje a base e a inspiração para uma série de outras iniciativas de investigação e produção de indicadores no mundo todo. Do IDH original, ocorreram aperfeiçoamentos que deram origem aos chamados IDH ajustados: às questões de gênero e raça. Aos índices de privação humana (IPH) e à replicação do IDH em escala nacional, regional, municipal.

No Brasil, são já bastante conhecidas as iniciativas de produção do IDH da população afro-descendente, o IDH dos municípios brasileiros. Inspirou iniciativas outras tais como o *Índice Municipal* e o Índice Social dos Municípios, realizado pelo Pólis, o *Índice Paulista de Responsabilidade Social*, no estado de São Paulo e o *Mapa da Exclusão/Inclusão Social* de São Paulo e Santo André. Tais iniciativas combinaram as bases conceituais e metodológicas do IDH com outros indicadores (tais como os Indicadores de Condições de Vida) e apresentam diferentes enfoques.

Por exemplo, ao longo de 2000 e 2001 produziu-se e divulgou-se o levantamento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), promovido pelo PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro e IBGE. Semelhante ao IDH, mas não idêntico, inclui as três dimensões básicas do IDH (renda, longevidade e educação, com pesos iguais), mas adequando-as à análise de municípios.

O trabalho produziu ainda outro índice - o ICV, Índice de Condições de Vida nos municípios, que inclui 20 indicadores básicos, agrupados em cinco dimensões: renda (com cinco indicadores), educação (com cinco indicadores), infância (quatro indicadores), habitação (quatro indicadores) e longevidade (dois indicadores). No Rio de Janeiro, em especial, além da produção destes dois índices (IDH e ICV) realizou-se uma pesquisa qualitativa, junto a mulheres e homens de diferentes faixas etárias e segmentos sociais em quase todos os bairros, visando incluir as percepções dos habitantes sobre a sua vizinhança e a cidade.

Uma série de outras iniciativas, em escala internacional e nacional poderiam ser citadas, tais como os relatórios e indicadores de violação de direitos Humanos, produzidos pela Anistia Internacional ou o Índice de Percepção de Corrupção, produzido pela organização Transparência Internacional ou os indicadores sobre a situação da infância e da adolescência, sobre as DST/Aids, etc.

O que interessa resgatar aqui é que não apenas os governos ou instituições tradicionais de pesquisa estatística, mas as ONGs e movimentos e organizações da sociedade tem cada vez mais se utilizado desses indicadores e se envolvido na sua produção. Vale a pena considerar alguns aspectos relativos ao uso de indicadores neste âmbito.

- Apesar de serem simples, o IDH e os demais índices apresentam desafios e dificuldades bastante significativas relativos a existência de dados, à sua confiabilidade, regularidade, semelhança quanto ao grau de desagregação, etc. Nas notas estatísticas que acompanham a apresentação dos relatórios pode-se ter uma idéia das dificuldades encontradas e dos limites contidos nos índices e aplicados à sua interpretação em função da qualidade das fontes disponíveis.

- Apesar de a estatística considerar indicadores muito sintéticos e agregados como o IDH imperfeitos e sujeitos a muitas interpretações subjetivas, reside justamente aí nesta síntese a capacidade de eles produzirem imagens ou mensagens poderosas, ampliando ou modificando a percepção que as pessoas têm do mundo. A possibilidade de comparação – entre países, regiões, estados, municípios, bairros, raças, gêneros, etc. – rápida, imediata e significativa aproxima as pessoas do indicador, gera reações e permite que se reflita a partir dele.

- Estes indicadores, em função de suas características internas, podem ser considerados como indicadores de situação ou contexto. Em torno deles, podem ser gestadas e orientadas ações, projetos, programas, estratégias e políticas, seja de governos, empresas ou organizações da sociedade civil.

Embora tenham como proposição servirem de referência para a avaliação de políticas públicas, muitos deles trabalham com variáveis bastante diferenciadas quanto aos fatores que as determinam e ao ritmo em que podem ser modificadas.

Se as taxas de escolarização e urbanização podem ser mais rapidamente alteradas em função de políticas e investimentos municipais, o mesmo não se pode dizer da renda. Ao combinarem deste modo estas variáveis, os índices nos permitem apreender as desigualdades, as urgências, mas não direta e claramente as responsabilidades num único nível de ação. A governabilidade dos processos e a capacidade dos atores não são aspectos prioritários considerados neste tipo de uso de indicadores.

- Há sempre o problema do “controle” sobre a interpretação dos índices e indicadores, bem como da compreensão dos seus limites. As oscilações no índices são muitas vezes decorrentes apenas das mudanças nas fontes e sua qualidade, não necessariamente resultantes da ação positiva ou negativa de atores.

A expectativa de Amartya Sen de que não haja apenas a apropriação do IDH, mas que as pessoas se motivem a adentrar os relatórios e quadros mais detalhados, nem sempre se cumpre. A apreensão tende a ser imediata e utilizada pelos atores segundo seus interesses.

Neste sentido, a disputa pela interpretação do significado dos indicadores e índices gerados na sociedade brasileira é parte constitutiva das estratégias de intervenção das ONGs. As diferentes interpretações em torno dos resultados do último Censo divulgados pelo IBGE são apenas um pequeno exemplo disso. [15] [24].

- Por fim, cabe ressaltar que estes índices têm suas raízes em processos de acúmulo de debates, conflitos, movimentos e articulações de forças políticas em torno de determinados temas ou questões. O próprio IDH surge na confluência de um processo já bastante longo de contestação da primazia do econômico no desenvolvimento com a necessidade de se opor, em bases semelhantes, ao reinado do PIB. O IDH não contém toda a visão alternativa de desenvolvimento de um bloco de forças, mas é a sua expressão possível e bem sucedida num determinado contexto e momento histórico.

B – Os indicadores como ferramentas para a avaliação, monitoramento e gestão de políticas

Apesar da proximidade com as práticas descritas no item anterior, aqui pretende-se situar algumas das experiências que mais direta e claramente utilizam indicadores para monitorar os resultados e impactos das políticas públicas.

Na verdade, o monitoramento de ações governamentais naturalmente lança mão dos chamados “indicadores de situação” abordados anteriormente, com a ressalva de que para o efetivo monitoramento selecionam-se aqueles processos (e respectivos indicadores) em torno dos quais se admite que exista algum grau de governabilidade suficiente para que seja possível atribuir ou esperar mudanças em função da ação governamental naquele nível em que é objeto de avaliação.

É neste âmbito que, principalmente, se concentram as iniciativas e interesses de ONGs e movimentos sociais de utilização de indicadores. Estão em foco os governos nacionais, estaduais e municipais bem como seus programas e projetos. Entretanto, cabe ressaltar que este monitoramento não apenas tem sido uma ação levada a cabo pela sociedade mas tem se constituído crescentemente em um objetivo e uma tarefa dos próprios organismos de governo, nos vários níveis, tanto relativamente a alguma política setorial, quanto à ação do governo como um todo.

Neste terreno as experiências existentes compõem um leque bastante rico e diversificado. No geral, baseiam-se no uso combinado de referências: análises qualitativas e uso de indicadores que se aproximem das referências que norteiam os projetos políticos de gestão social e das políticas públicas, geralmente a partir de parâmetros compartilhados e legitimados socialmente.



No campo das políticas de saúde, por exemplo, indicadores de situação são utilizados para definir questões e problemas prioritários, tanto por parte das esferas de governo quanto por parte das organizações da sociedade civil, num debate frequentemente marcado por divergências e conflitos.

Mas a partir dos objetivos e metas qualitativas e quantitativas estabelecidas e das responsabilidades definidas para cada agente no sistema de saúde, adotam-se um outro conjunto de indicadores relativos a metas de cobertura e qualidade de serviços, existência de procedimentos e cumprimento de padrões e normas que servem de parâmetros para a avaliação de desempenho destes agentes. Tais processos de monitoramento, à semelhança do que ocorre em outros temas e políticas setoriais, são realizados por redes e articulações de organizações e, em alguns casos, em instâncias de controle social específicas.

O Observatório da Cidadania (*Social Watch*), por exemplo, é uma coalizão de atores no plano internacional cuja ação de monitoramento combina também esta dupla dimensão em relação aos temas e respectivos compromissos que foram objeto de debate no âmbito das conferências e acordos internacionais: tanto produz análises e dados que descrevem o estado da questão nos diversos países quanto monitora o cumprimento dos compromissos de ação assumidos pelos diversos governos.

Na perspectiva do monitoramento dos compromissos, chegou-se a esboçar a construção de um Índice de Cumprimento de Compromissos - ICC, tarefa até o momento não realizada. Várias dificuldades se interpuseram: a amplitude e diversidade dos temas e aspectos a serem monitorados; as diferentes qualidades e naturezas das variáveis, algumas sob a forma de metas quantitativas, outras de progresso não mensuráveis objetivamente; a desigual disponibilidade de informações para os vários temas e países. A idéia da produção de um índice único, expressivo, torna-se tecnicamente inviável.

Politicamente, porém, a seleção de algumas variáveis ligadas a temas que possam ter relevância para um público mais amplo do que o das organizações envolvidas no Social Watch poderia ser algo mais factível e útil para a sua própria visibilidade e das questões que pretende evidenciar.

No campo formado pelas iniciativas e articulações em torno do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, vem ocorrendo um intenso debate acerca de Indicadores. Dentre os vários documentos que retratam o debate, destacam-se os relatórios das oficinas promovidas pela FGV/SP e BNB-PNUD [13] [14], bem como o artigo de Caio Silveira e Cunha Bocayuva [50]. O tema é especificamente a construção de indicadores de desenvolvimento local e tanto nos

relatórios das oficinas, quanto no artigo encontramos retrato do “macro” e do “micro” cosmos que circunda o debate.

Aqui também a questão dos indicadores é abordada numa dupla dimensão: a dos indicadores mais adequados para expressar a concepção de DLIS, portanto capazes de captar as situações e processos que seriam relevantes sob esta ótica; quais os indicadores que seriam adequados para balizar a avaliação do impacto de projetos e iniciativas orientados pela perspectiva do DLIS.

As oficinas, em particular, retratam, simultaneamente, o modo como a discussão de indicadores surge, ou ganha peso, no debate sobre desenvolvimento local, bem como as várias concepções, referências, ênfases, interesses, preocupações e experiências em discussão.

Seu caráter de relatório-memória permite apreender os termos e a complexidade envolvida na definição de um conjunto ou “cesta” de indicadores que possa expressar um patamar mínimo consensual acerca do que vem a ser desenvolvimento local, quais os objetivos que devem norteá-lo, porque e como “mensurá-lo”, em bases coerentes, consistentes e viáveis. Dos vários aspectos tratados alguns são mais instigantes e, de certo modo, novos:

- A necessária explicitação da intencionalidade dos atores na e para a produção de indicadores;
- A ênfase dada aos indicadores como resultantes e produtores de um processo de diálogo, de informação e comunicação pautados pela transparência de intenções e ações e pela perspectiva do empoderamento da população e das organizações da sociedade civil.

O texto de Caio e Cunha, por sua vez, apresenta uma proposta de “bases de referência compartilháveis acerca de desenvolvimento local e de núcleos potenciais de indicadores”.

A partir das referências teórico-políticas apresentadas no texto, abre-se um conjunto de considerações sobre a complexidade e as possíveis dimensões/ângulos que deveriam ser enfatizados na perspectiva do desenvolvimento local. Afirmando a particularidade de “**agenda**” contida nos processos de desenvolvimento local (diferenciando-se de *programas e/ou projetos*), o texto oferece uma espécie de tipologia de dimensões e aspectos chaves que conformariam os assim chamados *núcleos de potenciais indicadores*.

Algumas experiências representam, no entanto, um ponto de inflexão quanto ao uso de indicadores na gestão e no monitoramento de políticas públicas. Por um lado, as experiências no âmbito do governo paulista, através da criação do IPRS-Índice Paulista de

Responsabilidade Social, e da prefeitura de Santo André, através do Mapa da Exclusão/Inclusão Social.

#### 1. O **IPRS** – Índice Paulista de Responsabilidade Social

O IPRS é fruto do acúmulo de várias iniciativas voltadas para a identificação de indicadores de desempenho e resultados da gestão pública a partir de uma concepção de desenvolvimento e do papel do Estado. Sua novidade reside em dois aspectos: busca identificar indicadores e índices que possam efetivamente captar mudanças cuja governabilidade esteja no âmbito das prefeituras; diferencia conceitualmente indicadores de resultados (situação) e de esforços; pretende ser um instrumento de gestão e controle público, amparado em lei.

O IPRS foi estabelecido em Lei em 2000 [48], como um dos produtos do Fórum São Paulo Século XXI, iniciativa da Assembléia Legislativa. O índice, produzido pela fundação SEADE, inspirou-se na metodologia do IDH para buscar indicadores e um índice que abarcassem aspectos como Saúde, Educação, Renda, finanças Públicas e desenvolvimento urbano, além de poderem captar **resultados, esforços e participação social**.

O IPRS deverá ser atualizado a cada dois anos, e será utilizado pelo Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Humana - CONDEPE na pré-seleção de municípios para o *Cadastro Estadual de Inadimplentes Sociais*, também estabelecido por lei específica. Ao Conselho cabe a responsabilidade pela definição dos critérios de inclusão dos Municípios no referido Cadastro, que neste caso encaram uma série de ônus e sanções, dentre os quais o de ficar impedido de estabelecer convênios com órgãos estaduais.

#### **O FOCO E A ABORDAGEM DO IPRS [48]**

“A principal preocupação no presente exercício de produção de indicadores de desenvolvimento para os municípios paulistas não está relacionada à proposição de novas temáticas [...] O ponto central da reflexão converge para a tentativa de se pensar a utilização de indicadores de desenvolvimento, como o IDH, enquanto instrumentos de gestão pública. Nesta direção, pelo menos três novos aspectos foram considerados importantes, em que pese a dificuldade de contemplá-los analiticamente: a questão do esforço diferenciado dos diversos governos; a questão da importância da participação da sociedade local; e o problema de como captar as mudanças dos indicadores ao longo do tempo.

#### **Tentar captar o esforço governamental**

O primeiro aspecto a ser considerado tenta dar conta do fato de alguns dos locais que apresentam piores indicadores de saúde nem

sempre são aqueles onde os gestores públicos são, por definição, ineptos ou irresponsáveis. Diversos elementos fora do controle imediato dos governos locais podem influenciar esse tipo de resultado negativo: o nível nutricional da população, derivado do nível de renda; o grau de escolaridade das mães, que influencia as possibilidades de sobrevivência dos recém-nascidos; a existência de doenças endêmicas, tais como a malária, relacionadas às condições ecológicas e de difícil combate em escala meramente municipal; além de todos os problemas e carências eventualmente herdadas das administrações passadas.

[...] Assim, classificar os municípios do ponto de vista da saúde pública, levando em conta apenas variáveis como mortalidade e esperança de vida, por exemplo, pode ocultar o fato de que determinado governo, em uma área menos desenvolvida, está realizando um esforço muito significativo no sentido de melhorar as condições de saúde, o que muitas vezes só virá a ter impacto num prazo mais largo de tempo. Analogamente, governos de áreas mais desenvolvidas podem estar sucateando seu sistema de saúde sem que isto se reflita imediatamente nos indicadores de saúde.

Dessa forma buscar-se-á captar simultaneamente aspectos relacionados a resultados e esforços.[...]

### **Tentar captar a importância da participação social**

Um outro argumento crescentemente aceito diz respeito à hipótese de que o grau de envolvimento da comunidade no processo de concepção e execução das políticas públicas tem o potencial de ampliar a penetração e a eficácia dessas políticas, especialmente numa perspectiva de longo prazo (Putnam, 1996). Este argumento tem tido grande impacto do ponto de vista das modernas políticas sociais, que passam a introduzir componentes participativos, na forma de conselhos comunitários ou outros instrumentos de planejamento e gestão.

No entanto, mesmo que essa hipótese seja verdadeira, as variáveis de resultado – tais como esperança de vida ou a escolaridade média – provavelmente não serão capazes de captar, no curto prazo, o efeito das iniciativas de participação coletiva que estão ocorrendo no presente.

Por outro lado, é possível que as variáveis relacionadas ao esforço governamental sejam mais sensíveis à participação comunitária, embora a avaliação deste efeito só possa se dar no contexto de observações efetuadas num período mais largo de tempo.[...] o exercício passível de ser realizado neste sentido pode ter apenas um caráter meramente exploratório. Os dados relacionados à participação da sociedade local são escassos em âmbito municipal, e sequer existe um consenso a respeito dos indicadores e dos modelos de análise que seriam mais adequados.

### **Tentar captar variações de prazo mais curto**

Finalmente, uma terceira questão importante diz respeito à necessidade de se dispor de indicadores de desenvolvimento capazes de captar mudanças de curto prazo (Kumar, 1999). Algumas áreas pobres e com indicadores sociais precários podem estar evoluindo rapidamente, enquanto outras podem estar estagnadas. Evidentemente estes dois conjuntos devem ser considerados de formas diferentes. De maneira análoga, áreas mais desenvolvidas podem ter parado de evoluir, apontando para a possibilidade de significativos problemas para o futuro.

Neste sentido, o problema com as variáveis incorporadas ao IDH refere-se ao fato de que estas variam muito lentamente ao longo do tempo [...] Assim, apesar de sua óbvia relevância, ao se adotar este tipo de indicador, tem-se pouca possibilidade de avaliar políticas públicas importantes e de impacto mais imediato.

Por outro lado, é possível que transformações ocorridas no curto prazo sejam conseqüência tanto de intervenções da administração pública quanto de algum outro fenômeno social subjacente, tal como uma crise numa dada cadeia produtiva local. Ainda assim, as informações sensíveis a variações de curto prazo são as que mais freqüentemente permitem ao analista apreender – ainda que parcialmente – os efeitos mais imediatos de tais intervenções. [...] Não são muito amplas as fontes de informações socioeconômicas referidas a municípios que podem ser atualizadas em períodos curtos.”

O IPRS utilizou 13 variáveis originais que foram padronizadas e condensadas em três variáveis sintéticas que representam cada uma das dimensões consideradas na proposta: riqueza municipal, longevidade e escolaridade. Na medida do possível, procurou-se incorporar também variáveis que captassem, além da situação atual dos municípios (variáveis de resultado), aspectos relacionados aos esforços empreendidos ou passíveis de o serem pelos governos municipais.

Na composição final do índice, acabou-se descartando uma das novidades propostas: a inclusão de variáveis ligadas à participação social. Além de aspectos técnico-metodológicos, verificou-se que estas variáveis - tais como existência de conselhos, freqüência de reuniões ou de conferências municipais, etc., que qualquer um de nós proporia - revelaram possuir baixa incidência sobre os demais aspectos sócio-econômicos. O que levanta várias questões sobre o próprio índice que, em função da exigência de rigor técnico e de sensibilidade de curto prazo, descarta uma variável de novo tipo e extremamente importante, mas com efeitos de médio e longo prazos.

## 2. Mapa da Exclusão/ Inclusão social

O Mapa da Exclusão/Inclusão Social aponta para a construção de indicadores como referência para a avaliação e

monitoramento de situações e resultados de políticas no sentido do combate à exclusão, ao mesmo tempo em que se converte em base para o estabelecimento de pactos, compromissos e novas estratégias de intervenção também por parte de organizações da sociedade civil, cujas ações também podem ser avaliadas à luz dos mesmos indicadores.

Foi produzido, pela primeira vez para o município de São Paulo em 1996 e, posteriormente, atualizado em 2000. Sua metodologia foi aplicada em Santo André, em São José dos Campos e em 30 municípios da região de Piracicaba.

Está fundado num conjunto de pressupostos políticos e metodológicos tão inovadores quanto ousados, e certamente polêmicos. Propõe examinar a relação exclusão/inclusão social pelo exame das desigualdades sociais dentre os territórios da cidade, apostando que deva ser criado um instrumento que permita ao cidadão enxergar a exclusão social próxima a seu cotidiano.

A exclusão, portanto, é relacional e o cidadão é cidadão de um lugar. Assim, a qualidade do lugar é também condição - ou não condição - de cidadania. Os índices gerados são o **Índice de Discrepância** e o **Índice de Exclusão**.

### AS BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS DO IEX [53]

O *Mapa da Exclusão/Inclusão Social* é uma metodologia de análise geo-espacial de dados e produção de índices intra-urbanos sobre a exclusão/inclusão social e a discrepância territorial da qualidade de vida. Ele permite conhecer “o lugar” dos dados (sua posição geográfica no território) como elemento para a análise geo-quantitativa da dinâmica social e da qualidade ambiental. Ele constrói índices de discrepância (IDI) e índices compostos de exclusão/inclusão social (IEX). Nesta perspectiva é um instrumento de diagnóstico e proposição de políticas públicas e gestão social.

O *Mapa da Exclusão/Inclusão Social* é uma ferramenta, uma munição a se contrapor explicitamente ao ideário que prega o mercado como paradigma da modernidade e promove a deterioração da já frágil noção de responsabilidade social e pública, em virtude da conservadora cultura política patrimonialista brasileira, autoritária e elitista.

Os paradigmas tradicionais de mudança pautados sobretudo na igualdade terminam por descartar a diferença entendendo-a tão só como símbolo de posse e propriedade. A heterogeneidade, longe de indicar exclusão pode ser o fator fundamental da equidade e da inclusão. O não reconhecimento do outro como sujeito e portador de interesses diferentes, válidos e pertinentes obstrui a dimensão ética da

vida social. A ruptura do tecido social, a exclusão, a violência, são faces da incivilidade presente nas relações que deveriam se desenvolver dentro de um patamar de dignidade e redistribuição de riqueza social construída pela sociedade.

Por isto tudo, não se confunde exclusão e pobreza, embora a pobreza seja uma forma de exclusão. Os pobres tornam-se mais pobres porque são excluídos dos meios através dos quais suas condições poderiam melhorar, e os ricos mais ricos porque consolidam suas bases de poder. Mas, quando aqui se afirma que as novas exclusões sociais dizem respeito à forma de distribuição dos acessos, se está tratando do *ponto de mutação* da situação de excluído para incluído, a este ponto se denomina padrão básico de inclusão. Condição desejável de ser universalizada para todos, conquista básica de civilidade que desencadeia ao mesmo tempo o desejo do alcance de um novo patamar de vida como construção histórica.

Neste sentido exclusão é mais do que pobreza, um estado de não ter, pois se trata de um processo de não inclusão, isto é, de apartação, de negação como decisão histórica e culturalmente humana de criar interdições. Revela-se, com ela um sentido humano perverso enquanto restringe potências e pratica homicídios de possibilidades.

A exclusão social só é visível a partir de um projeto de inclusão. Trata-se de um processo/ movimento de opostos. Trata-se de distingui-la no possível histórico. Isto porém não significa o desejo da homogeneidade mas a constatação de que uma sociedade necessita de padrões de civilidade universais que interdite sobretudo a impossibilidade da diferença como opção ou característica.

Estabelecer o padrão básico de vida implica definir quais necessidades são consideradas básicas e universais segundo uma ética de vida coletiva. Implica considerar a satisfação de necessidades num sentido amplo, material e imaterial. Para isto, há um traço distintivo entre adotar como parâmetro a concepção de padrão básico de inclusão e a linha de pobreza, isto é, a determinação empírica da pobreza. É importante esclarecer que não se trata de meramente contestar critérios que, com maior ou menor grau de sofisticação mensurem a pobreza mas de indicar a limitação desta concepção que traz em si uma exclusão.

A construção metodológica do *Mapa da Exclusão/Inclusão Social* não se limita a medir a exclusão pois busca reconhecer a distância real entre as formas de inclusão e de exclusão geradas em uma mesma sociedade, em uma só cidade.

Trata-se de uma medida crítica e não só de constatação de uma situação como os piores excluídos, ou os mais pobres.

A concepção da exclusão aqui trabalhada se funda na desigualdade social, por isso estabelece um padrão básico de vida que

leva em conta os padrões de vida relativos de toda a sociedade. Neste caso, é possível pensar um padrão de civilidade, de dignidade e de mínimos sociais de cidadania e não em cobertura de carências pessoais ou em regulações casuísticas, *caso a caso*, e sim, em seguranças e garantias de confronto aos riscos sociais.

A metodologia construída para o *Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo*, se propõe a medir a distância vivida pela população de um padrão básico de vida e, ao mesmo tempo, insere esse padrão dentre as melhores e piores situações detectadas em um território. Assim, inaugura o exame da exclusão social mesclando dados numéricos com o geoprocessamento, construindo o que se poderia denominar de uma TOPOGRAFIA SOCIAL.

É no cotidiano de nossas vidas, sob as nossas vistas que se dá o aprofundamento do abismo entre os que têm a senha de acesso social e aqueles a quem ela é negada. O território é esclarecedor do assentamento dos números favorecendo nova constatação e permitindo outra qualidade de decisão e construção de propostas de ação pela população e autoridades. A partir dos indicadores compostos é possível estabelecer uma mensuração dos graus de exclusão em relação aos graus de inclusão social numa dada territorialidade.

A exclusão social tem em seu horizonte a utopia da inclusão social. Os critérios de composição de indicadores de exclusão social constituem-se em utopias de inclusão. Assim o *Mapa* é um dispositivo sócio-territorial anti-exclusão. Sua utopia de padrão básico de inclusão constrói núcleos para a mobilização de ações e a formulação de políticas públicas participativas.

### **A METODOLOGIA DO IEX**

Entende-se que a inclusão social implica em: autonomia, desenvolvimento humano, qualidade de vida e equidade. Neste século, um novo *Mapa* deveria acrescer três novas utopias: democracia, cidadania e felicidade.

Delineadas as utopias cabe obter variáveis que permitam mensurá-las. Em sua proposta de construção histórica o *Mapa* parte do estágio da produção de dados que a sociedade dispõe para cada utopia. É preciso ter presente que poucos são os dados produzidos censitariamente em uma cidade sobre a vida das pessoas que nela vivem, o que pensam, o que desejam, o que as faz sofrer. Menor ainda é a possibilidade de desagregar tais dados territorialmente.



Face a essa realidade, não se pode dizer que a metodologia do *Mapa* verifica **todas** as variáveis que permitem quantificar cada uma das utopias e sim, que ele busca através de dados territorializados existentes construir a aproximação possível para analisar a concretização (ou não) de cada uma das utopias. O lugar dos dados e o lugar das gentes, isto é, de quem vive tais dados, são essenciais para construir a dimensão político/cidadã da metodologia.

Parte-se do conceito das utopias e não de uma teoria sobre as variáveis necessárias para medir a utopia. Este empenho exige um avanço na consciência cidadã de pesquisadores, governantes, agências científicas a implementar tais perspectivas.

Em cada uma das utopias o caminho é:

- escolher variáveis;
- dimensioná-las territorialmente em números absolutos e relativos;
- estabelecer a escala de distância entre a pior e a melhor posição de cada variável no território fixando o **IDI** por variável;
- definir o padrão básico de inclusão e posicioná-lo na escala do **IDI**;
- distribuir o comportamento porcentual das variáveis em cada parcela do território; e
- construir o índice de exclusão/inclusão social (**IEX**) de cada variável em cada parcela do território pela distância agregada em sextis do padrão básico de inclusão;
- agregar os **IEX** por variável através de índices compostos para cada utopia: o IEX-autonomia (**IEX-a**), IEX-qualidade de vida (**IEX-qv**), IEX-desenvolvimento humano (**IEX-dh**) e IEX-equidade (**IEX-eq**).
- construir o índice composto da exclusão/inclusão social pela agregação de variáveis por campos (as utopias) (**lexi**).
- classificar as parcelas do território para cada variável no todo da cidade através de um ranking;
- processar a análise cartográfica dos resultados;
- processar a análise espacial dos resultados.

A importância do IEX está não apenas na proposição conceitual e metodológica mas também no seu poder de orientação de políticas territorializadas, nas possibilidades de se aferir em que medida as políticas sociais públicas definidas democrática e

participativamente – tais como os orçamentos participativos, por exemplo – têm sido efetivamente capazes de alterar o sentido dos processos de exclusão, ou em que medida apenas tendem, mesmo que democraticamente, a reproduzi-los.

A utilização do geoprocessamento e a visualização das situações e dinâmicas de inclusão/ exclusão são também recursos inovadores de linguagem que alteram profundamente os processos de percepção e de comunicação junto à sociedade.

Neste terreno do monitoramento de políticas públicas, é difícil estabelecer bases de comparação entre as inúmeras experiências. É notório que têm em comum a perspectiva cidadã e democrática contida na perspectiva do controle social destas políticas, visando garantir o caráter público do estado e suas políticas, e a superação dos processos de desigualdade, exclusão, injustiça, etc.

Entretanto, os enfoques são bastante diversificados, seja pelo leque de atores que compõem as redes e articulações, seja pelos recortes temáticos e territoriais que possuem, ou ainda pela abrangência dos processos e políticas a que se referem.

Enquanto o IPRS trabalha com a intenção de definir um mínimo essencial de desempenho da gestão municipal no enfrentamento de questões sociais chaves, o IEX enfoca a questão da exclusão intra-território como central. Por seu lado, os fóruns em torno do desenvolvimento local buscam construir parâmetros comuns que expressem a concepção de desenvolvimento local em termos dos seus aspectos e dinâmicas centrais.

C - Os indicadores como ferramentas de avaliação de práticas e programas sociais promovidos por atores da sociedade civil

Um outro universo de experiências situa-se no campo da avaliação de atores e organizações, tomados individualmente ou coletivamente, sejam eles ONGs, empresas ou movimentos.

No tocante a ação empresarial, várias ONGs estão envolvidas em iniciativas de produção de indicadores que permitam a formação de juízos em torno de sua atuação.

O Balanço Social [27], por exemplo, é uma das iniciativas de construção de indicadores que disputam (e visam promover) uma visão do papel e da responsabilidade social das empresas.

Através da apresentação de dados em torno de dimensões e aspectos considerados chaves para expressar o estado ou exercício desta responsabilidade, aposta-se que ele possa vir a tornar-se um referencial compartilhado pela sociedade de avaliação das práticas empresariais, tanto no seu “interior”, quanto nas várias dimensões em que se dá a relação com a sociedade. Pela via da publicização do balanço social, ao mesmo tempo se intervém na cultura empresarial e

na imagem dos indivíduos da sociedade em relação ao que é e deva ser a ação empresarial.

Outras iniciativas nesta direção são as concessões de selos indicativos de cumprimento de certas leis e desenvolvimento de práticas, tais como as iniciativas da Fundação Abrinq “Empresa Amiga da Criança”.

As práticas de certificação também se enquadram nesta perspectiva. A certificação do manejo de florestas, promovido pelo FSC – Forest Stewardship Council – no Brasil e no mundo, define uma série de princípios e critérios que devem nortear o manejo de florestas nativas e plantadas na perspectiva de sua sustentabilidade.

Empresas, projetos e produtos são então avaliadas à luz destes parâmetros, num processo chamado de certificação. Atendendo aos critérios, recebem um aval, reconhecido internacionalmente, que possibilita a aceitação dos produtos derivados destas florestas em vários mercados no mundo. São os mesmos 10 princípios válidos para todos os países, cada princípio contendo uma série de critérios, que por sua vez são verificados a partir de indicadores que atestem seu cumprimento.

No que diz respeito à avaliação de ONGs e movimentos e organizações populares, entre o período do final dos anos 80 e início dos 90, foram constantes os debates que envolviam, sobretudo, as agências de cooperação internacional, as então grandes demandantes de avaliações das iniciativas que apoiavam. Neste período, indicadores era uma questão bastante secundária, quando não ausente.

Por razões já bastante analisadas por outros, gradativamente as questões relacionadas às concepções de avaliação e respectivas propostas metodológicas foram dando lugar à centralidade da questão do PMA (Planejamento, Monitoramento e Avaliação), cujas abordagens são tratadas no capítulo seguinte.

Entretanto, a avaliação do impacto de projetos programas e organizações teve sua importância retomada a partir de meados da década passada, assumindo outras formas. Por um lado, as já mencionadas mudanças na cooperação internacional e na visibilidade das ONGs deflagrou um intensivo processo de avaliações mais sistemáticas e estruturadas.

Com a proliferação de projetos e iniciativas sociais e a conformação do chamado Terceiro Setor, foram sendo incorporados os conceitos e procedimentos da escola americana de avaliação de programas e projetos sociais.

Em linhas gerais, as avaliações são concebidas como processos nos quais se desenham momentos específicos e

estruturados de reflexão acerca do desenvolvimento e dos resultados de um projeto/organização, com a finalidade de identificar problemas, erros e sucessos, gerar aprendizado e permitir reorientações.

O coração da avaliação reside na identificação de seus objetivos e focos, que por sua vez orientam a formulação de perguntas que a avaliação tem de responder. Para cada pergunta são então definidos os indicadores que deverão trazer as informações que permitam respondê-la.

Os indicadores, portanto, são meios para obtenção de informações objetivas, qualitativas ou quantitativas, e não são necessariamente definidos a priori ou permanentes no tempo. Os procedimentos de coleta são dimensionados para aquele momento da avaliação e para alcançar seus objetivos.

Embora estas abordagens e experiências enfatizem a noção de processo e de atividade articulada ao monitoramento, o fato é que na maioria das vezes os indicadores utilizados na avaliação não se constituem em referências que se mantêm no tempo, às quais se recorreria de modo mais permanente ou sistemático orientando o monitoramento.

Como instrumentos auxiliares, apesar de importantes, não há orientações nem parâmetros rígidos quanto às suas características. Indicadores são parte de um processo de busca de respostas a questões formuladas sobre o desempenho ou resultados esperados de um projeto ou de uma organização. Portanto, os indicadores são específicos para responder a um momento particular, o da avaliação, e não são pensados em si de forma isolada.

Ainda um outro destaque para o uso dos indicadores, está contido no interessante texto, de autoria de Jorge Kayano e Eduardo de Lima Caldas<sup>5</sup>, “Indicadores para o diálogo”, o qual tematiza sobre o nexos dialogal entre setores organizados da sociedade civil com os governantes e as políticas públicas através da formulação de sistemas de indicadores.

Partindo de uma sintética recuperação da noção de indicadores, do porque construí-los e dos tipos de ação possíveis de os utilizar, os autores apontam em poucas linhas relações entre políticas públicas, formas de avaliação, critérios de aferição e seus indicadores. Discutindo a evolução ocorrida na elaboração de alguns sistemas de indicadores, apontam através de “uma espécie de genealogia de indicadores” como estes vem evoluindo em “gerações de indicadores”, e em cada momento abrindo oportunidades não apenas de ampliar a participação de segmentos da população, como também através destes indicadores obter maior transparência nas ações de governo.

---

<sup>5</sup> O texto referido encontra-se disponível para apropriação eletrônica através do site <http://polis.org.br/publicacoes/indicadores-para-o-dialogo/>

Em suma, o que se defende no referido texto é que a apropriação das informações por parte dos movimentos sociais e dos mais amplos e diversos setores sociais é um direito e um instrumento fundamental para ampliar a possibilidade de diálogo entre o Estado e os referidos setores organizados, bem como a disponibilidade de informações confiáveis, e o acesso aos mesmos pela população constituem dever do poder público e direito da cidadania.

## 6. INDICADORES PARA A GESTÃO DAS ONG'S

Neste capítulo expõe-se todo um conjunto de sistemas de indicadores desenvolvidos para monitorar as próprias atividades levadas a efeito pelas ONG's dedicadas à democracia e cidadania.

Estes sistemas de indicadores portam características que em menor ou maior grau estão conectadas com as formas de gestão destas ONGs.

Vários destes modelos de sistemas de indicadores foram criados e sugeridos por entidades de financiamento de caráter internacional. Por esta razão, ao terem sido criadas em e para outros contextos sociais, necessitam receber um tratamento analítico visando desvelar a lógica interna que o informa, como a partir disso, receber ou incorporar adendos ou mutações de adequação à realidade em operam as ONGs brasileiras.

As atividades de gestão das ONGs, seus processos de planejamento, monitoramento e avaliação – PMA, tem recebido o aporte conceitual de três grandes modelos organizacionais de gestão e de indicadores.

Tendo suas origens conceituais e objetivos algo diferenciados, optamos por efetuar exposições em separado. Assim o capítulo desdobra-se em tres partes, cada qual voltada para um destes modelos.

Uma primeira, explicitando as concepções ligadas ao “Marco Lógico e suas derivações – ZOPP e PCM”, a segunda tratando dos lineamentos do “Movimento de Desenvolvimento de Base – MDB, e a terceira sobre o “Monitoramento Participativo do Impacto – PIM.

O texto básico utilizado para as três partes foi retirado de “Um panorama sobre o estado da arte dos debates sobre indicadores”, de Leandro Valarelli. Aos trechos do texto desse autor, foram sendo incorporados textos de outros autores, considerados úteis à compreensão dos modelos em pauta.

Os indicadores quando utilizados como ferramentas de gestão, geralmente estão integrados aos chamados sistemas de Planejamento, Monitoramento e Avaliação – PMA. Nestas abordagens, que focam os processos de planejamento e gestão de organizações, os indicadores passaram a ser parâmetros centrais, a materialização detalhada dos objetivos e metas e a “comprovação empírica” de resultados e impactos obtidos por uma organização, constituindo a base de monitoramento e avaliação.

Os métodos de PMA têm como marca comum a proposição de um conjunto lógico e sistemático de reflexões, passos e decisões cuja consistência e comprovação seriam dadas pelos indicadores.

Uma das conseqüências é que passa a existir uma ênfase bem maior na tecnicidade, na consistência lógica e na precisão dos indicadores. Outra diz respeito à elevação da quantidade de indicadores necessários para cobrir os vários níveis e tipos de ação de um projeto ou organização, demandando sistemas mais complexos e estruturados de produção e sistematização de informações. No geral, a adoção destes métodos se deu, fundamentalmente, em função das exigências de agências financiadoras.

A seguir, serão apresentadas algumas das abordagens de Planejamento, Monitoramento e Avaliação - PMA apoiadas em indicadores, mais comumente utilizadas pelas ONGs, movimentos e organizações populares.

### **7.1. O Marco lógico e suas derivações - ZOPP, PCM**

O marco lógico é um dos métodos de planejamento de projetos de desenvolvimento mais disseminados na atualidade junto a organizações da sociedade civil, instituições públicas, agências de cooperação não-governamental e instituições bi e multilaterais. Grande parte das exigências de produção e monitoramento de indicadores decorre da crescente adoção, por parte das agências financiadoras, do marco lógico como referência para a elaboração, apresentação, aprovação, monitoramento e avaliação dos projetos.

De modo geral, afirma-se que o marco lógico foi um instrumento desenvolvido na década de 70 e que desde então vem sendo adotado por diversos organismos da cooperação [11]. Uma versão da sua origem afirma que foi uma ferramenta desenvolvida ao longo das décadas de 50 e 60 para elaboração e acompanhamento de projetos ligados a projetos no campo aeroespacial.

No campo da cooperação para projetos de desenvolvimento, a GTZ alemã foi uma das primeiras instituições da cooperação a adotá-lo. Em 1983 tornou-se obrigatório seu uso em todas as fases de planejamento e execução de projetos e, progressivamente, para todos os projetos no âmbito do Ministério Alemão da Cooperação Econômica. Ao longo dos anos 80 e início dos 90, a maior parte das instituições da cooperação européia foram adotando o Marco Lógico como base metodológica. A partir de 1993 a então Comissão Européia adota a abordagem do Marco Lógico como a base para a apresentação, acompanhamento e avaliação de projetos.

Em si mesmo, o Marco Lógico é um método de análise sob a forma de passos e estruturação dos seus resultados que resulta numa matriz. Nela, de forma sistemática e lógica, são apresentados os objetivos de um projeto/programa e as relações de causalidade que o sustentam, as referências para se verificar o alcance de objetivos e as hipóteses exteriores ao projeto/programa que podem influenciar seu êxito [12].

O Marco Lógico é geralmente tomado pelo método ZOPP, desenvolvido pela GTZ, mas não são a mesma coisa. Na verdade, o Marco Lógico é o núcleo central e básico de metodologias de gestão de projetos mais abrangentes, que concebem a gestão de projetos como um ciclo constituído por vários momentos ou fases, nos quais o Marco Lógico desempenha um papel importante como estruturador das

análises e das decisões ou como orientação e referência para a execução, monitoramento e avaliação.

Estas metodologias adquirem várias denominações: *Abordagem Integrada*, *Gerenciamento do Ciclo de Projetos* (PCM - Project Cycle Management), *ZOPP* (Planejamento de Projetos Orientados para Objetivos). Têm em comum tanto o Marco Lógico quanto a visão de projetos como ciclos.

Diferenciam-se quanto aos instrumentos adicionais que utilizam nestas diversas fases, nas ênfases distintas que conferem a técnicas de participação ou visualização, etc. Por exemplo, o ZOPP prevê a realização de diversas fases preparatórias, incluindo análises de viabilidade econômica, financeira, de impactos sócio-ambientais, além de trabalhar com matrizes de fluxo de informação e de monitoramento e avaliação não previstos ou não derivados diretamente do Marco Lógico.

Foge ao escopo deste trabalho o aprofundamento destas abordagens e suas variações, bem como a análise aprofundada do Marco Lógico. Aqui tão somente apresentaremos algumas de suas características gerais que permitam identificar os conceitos e importância que possuem os indicadores no método.

O Marco Lógico se propõe a ordenar e a apresentar de forma sintética, lógica e sistemática o conjunto de análises, opções e negociações que precedem e presidem um projeto. Nesta perspectiva, as exigências e critérios para a formulação de indicadores nos diversos níveis do projeto (objetivos globais, específicos, resultados, hipóteses e atividades) contribuem para que se reforce a explicitação, detalhamento e a revisão do que se pretende em termos de mudanças.

Neste sentido, provoca que sejam “afinadas” as expectativas e imagens que os vários atores têm relativas ao projeto, das suas possibilidades de ação, da governabilidade dos processos nas mãos deste conjunto de atores.

A partir da diretriz “*se não consegue localizar um indicador, faça uma revisão no objetivo, clareando-o*”, o Marco Lógico proporciona permanentemente idas e vindas que contribuem para conferir ao projeto maior consistência, coerência e viabilidade.

Há, no entanto, algumas premissas e características do método, além de outras relacionadas à sua adoção na prática, que apresentam vários problemas com o conjunto de indicadores que se gera ao seu final.

As referências teórico-políticas que embasam a seleção de indicadores estariam na verdade orientando a concepção e formulação do projeto no seu todo. Os indicadores, tais como definidos, são meras



descrições operacionais de objetivos e resultados, estes sim capazes de traduzir concepções e princípios.

Os indicadores são, portanto, resultantes de um processo lógico dedutivo na sua formulação e indutivo na sua análise, num exercício complexo de mediações onde a utopia, o desejo, os interesses transformam-se em situações detalhadas e objetivamente verificáveis. São comprobatórios, permitem verificar se o planejado está sendo feito ou alcançado e, portanto, expressam certezas e apostas, e não áreas em torno das quais haja dúvidas ou incertezas.

Tais características do método implicam numa gradual e crescente perda de identificação e envolvimento dos vários atores com as definições mais técnico-operacionais que regem a produção dos indicadores. O risco de os indicadores transformarem-se em trabalho de poucos, de especialistas e não apropriado/compartilhado pelos demais é grande e na verdade ocorre com bastante freqüência. Considerando que muitas vezes os consensos existentes na fase de desenho de projeto são frágeis, abstratos e instáveis, a produção de um conjunto detalhado de indicadores pode tornar-se um exaustivo trabalho de ficção.

Em particular, as exigências de detalhamento nas fases de apresentação de projetos por parte das agências de cooperação internacional que adotaram o Marco Lógico obriga que os indicadores sejam formulados em situações onde há muitas incertezas e dúvidas, o que por um lado torna inviável ou inócua a definição de indicadores e, por outro, cristaliza indicadores pouco consistentes como as bases para o acompanhamento e avaliação do projeto.

Seguindo-se todos os procedimentos e etapas do método, têm-se ao final um conjunto enorme de indicadores e de instrumentos para acompanhá-los: matrizes de monitoramento de atividades, de monitoramento de resultados, de hipóteses e de objetivos específicos e globais. Alguns problemas derivam daí.

Primeiro, a complexidade dos instrumentos e regras para a montagem de matrizes e seu uso não necessariamente condiz com o grau de estruturação, familiaridade ou capacidade dos indivíduos e das organizações a ponto de dominá-las.

Segundo, o volume de informações que deverá ser produzida, processada, sistematizada e analisada exigem condições organizativas (humanas, materiais, financeiras, operacionais) que na maioria das vezes não são encontráveis nas ONGs e organizações populares.

Terceiro, por ser uma abordagem voltada para *projeto*, embora aplicada muitas vezes a projetos institucionais, constrói um sistema de monitoramento a partir de indicadores que deriva unicamente da aplicação do método, sem considerar as experiências, a cultura e sistemas preexistentes nas organizações envolvidas. Não raro, o

monitoramento de projetos baseados no Marco Lógico tensiona fortemente uma organização, gerando sobretrabalho e sobreposição de iniciativas e informações. Nestes contextos, o potencial do método como ferramenta de gerenciamento se perde, tornando-o mero instrumento burocrático de “prestação de contas”.

Por fim, o fato de não prever passos analíticos que permitam simplificar ou redimensionar o conjunto dos indicadores ajustando-o às características, necessidades e possibilidades das organizações, costuma gerar cemitérios de dados ou o abandono do método como referência para o projeto.

Exceção deve ser feita a algumas abordagens de gerenciamento de projetos baseados no ZOPP disseminadas por indivíduos e setores com larga experiência na cooperação internacional, que resgatam o processo de elaboração e implementação de projetos como um exercício de política permanente, não de engenharia.

Durante os trabalhos do GT outros documentos abordaram o tema, como o documento “Estrutura Lógica e ou Marco Lógico/Método ZOPP – Planejamento e Projetos Orientados por Objetivos, de Dilson Wrasse. Além do interesse do leitor em examinar outros ângulos de análise sobre o modelo do Marco Lógico, o autor acrescenta toda uma outra série de observações sobre os nexos entre diversos sistemas de planificação institucional e os sistemas de indicadores voltados para a gestão das ONGs.

Além disso, toda uma importante literatura sobre o tema pode ser consultada em Falconi. Vicente. Gerenciamento pelas Diretrizes. Fundação Cristiano Otoni. Belo Horizonte/MG. 1996. Domingos Armani editou o livro “Como elaborar projetos?” na concepção da Estrutura Lógica. Matus. Carlos. O método PES. Edições Fundap. SP. 1997. Draibe, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. NEPP.

## **7.2. Os Marcos do Desenvolvimento de Base - MDB**

No início da década de 90, a Inter American Foundation – IAF - desenvolveu um sistema de registro de resultados dos projetos que eram por ela apoiados no mundo, conhecido como MDB: Marcos de Referência do Desenvolvimento de Base.

Tal sistema baseou-se na experiência de anos da IAF e buscou de forma sintética resgatar as principais referências políticas da instituição e os principais tipos de resultados que pretendia medir. É um sistema que articula uma concepção de desenvolvimento e seu processo em termos de categorias e âmbitos principais. Define também variáveis-chaves deste processo em função das prioridades políticas da

IAF. Indica as características básicas que devem possuir os indicadores de modo a serem aptos a mensurar os processos focados pelas variáveis.

No âmbito da elaboração deste texto não foi possível averiguar a existência de um processo sistemático de diálogo da IAF com suas contrapartes anterior ao desenvolvimento do MDB. Porém, no período aproximado entre os anos de 92 e 94, todos os projetos apoiados pela IAF passaram a ter, como uma das cláusulas contratuais, a utilização do MDB como um dos instrumentos formais de registro e de comunicação.

No Brasil, as reações e críticas à proposta não foram poucas e tomaram como alvos tanto a forma pela qual o MDB estava sendo “apresentado” - configurando uma exigência unilateral e imposição - como o seu conteúdo: para muitos, o MDB não dava conta das características das intervenções das ONGs brasileiras, das concepções que as animam e dos processos nos quais visam e logram ter incidência.

Porém, as críticas não redundaram em desenvolvimento de alternativas ao MDB. No lugar dele não havia uma outra proposta, principalmente considerando-se que um dos argumentos críticos era o da singularidade de cada organização e cada contexto, o que por si só já decretaria a impossibilidade de um sistema de mensuração de resultados unificado. Vários argumentos chamavam a atenção para o quão inexpressivo e inócuo seria um esforço desta natureza, além de indesejável em função do sentido homogeneizador que encerraria.

Apesar das objeções, os projetos apoiados pela IAF tiveram mesmo que utilizar o MDB e adaptá-lo às circunstâncias e temas específicos, desenvolvendo e detalhando indicadores a partir das categorias, variáveis e indicadores estándares propostos. Até o momento, há pouca reflexão documentada sobre os ganhos obtidos, dificuldades enfrentadas e aprendizados por parte tanto da IAF quanto das organizações e projetos que os utilizaram.

O MDB é apresentado como um sistema, não como um método. Entretanto, nele estão presentes características que permitem desvelar seus pressupostos políticos e metodológicos de modo a sugerir caminhos para o desenvolvimento de outros sistemas. Dentre suas novidades e méritos, podem ser apontados os seguintes:

- O MDB explicita as bases políticas e institucionais nas quais se funda: missão institucional, concepção e princípios relacionados ao desenvolvimento de base, objetivos do sistema e suas características. Para além do mero discurso, há clara e perceptivelmente uma conexão entre estas bases e as características metodológicas e operacionais do sistemas, definindo e articulando conceitos, definições, níveis, etapas e procedimentos.

- Parte de uma noção de desenvolvimento de base que distingue e articula níveis distintos de impactos da intervenção das ONGs e movimentos sociais, o que representa um avanço em relação às oposições bastante comuns entre o micro e o macro, entre mudanças junto a um público determinado e mudanças na subjetividade ou institucionalidade dos processos mais abrangentes.

- O MDB reconhece as dimensões tangíveis e intangíveis dos processos, abrangendo-as e valorizando-as, superando concretamente a mera retórica da afirmação do intangível: o identifica, define e apresenta meios (variáveis e indicadores) que tornariam possível apreendê-lo.

- Opera com indicadores quantitativos e qualitativos, na maioria das vezes quantificando o qualitativo. Esta quantificação, que poderia ser objetada, muitas vezes é apoiada não apenas em números, mas em ordens de grandeza, tais como “muito”, “pouco”, “maioria”, “grande parte”, etc. A preocupação em dar a dimensão dos processos observados através da quantificação não encobre nem necessariamente contradiz o caráter qualitativo dos indicadores utilizados.

- Opta claramente pela primazia da identificação de resultados ao invés de atividades.

- Articula os elementos da concepção que o presidem através de uma representação gráfica, o diagrama em forma de cone. Facilita a apreensão de sua lógica tornando-o, de princípio, um sistema bastante inteligível.

- Apresenta as definições que esclarecem o significado das variáveis que adota, superando a mera formulação genérica.

- Contém um manual que orienta o seu uso e que estabelece normas e procedimentos operacionais para o seu uso e adaptação, guardadas as devidas prioridades anunciadas pela IAF.

- Prevê, em certa medida, seu uso flexível e adaptado aos contextos particulares, mas a partir de um conjunto mínimo de categorias e variáveis definidos pela IAF. Quanto a este aspecto em particular cabe ressaltar que o sistema apenas registra e dá visibilidade a critérios de seleção de projetos que antecedem a utilização do sistema. Como qualquer fundação ou agência, as prioridades políticas se manifestam no processo de diálogo e negociação do apoio. O que o MDB faz é tornar visível e conter, nele mesmo, as prioridades e requisitos básicos que levaram um projeto a ser escolhido para apoio por parte do IAF.

Alguns aspectos intrínsecos ao MDB e outros relacionados ao modo como foi implementado junto aos projetos indicam algumas

lacunas, problemas ou limites para que pudesse servir a uma ampla gama de organizações, dentre os quais podem ser destacados:

- Sua transformação em exigência contratual acabou por impor o MDB aos projetos. Com pouca margem para revisões e adaptações mais profundas, houve significativas resistências e apropriação burocratizada, como “exigência contratual”. Nesta situação, a internalização do sistema na vida e na cultura da organização tornam-se muito pouco prováveis.

- O sistema está claramente voltado para o *controle e aprendizado* por parte da IAF, a partir da identificação de resultados e impactos dos projetos que apoia. Mas não enfatiza nem está orientado para promover o aprendizado por parte das organizações que implementam os projetos. É um sistema desenvolvido para responder as necessidades de informação da IAF e como tal parece modelar. Mas não necessariamente as necessidades de seus parceiros. Não são previstos instrumentos, mecanismos e processos através dos quais cada projeto apoiado - ou o conjunto deles - poderia utilizar, acessar ou refletir a partir do banco de dados gerado pelo sistema na IAF.

- Nas orientações de ordem metodológica e operacional para os projetos, não há diretrizes nem cuidados relativos ao modo como o MDB pode ser inserido numa organização. A possibilidade de já existirem sistemas de monitoramento nas organizações, bem como os custos materiais, financeiros, humanos de sua incorporação, operação e/ou adaptação frente a possíveis outras exigências e necessidades não são considerados ou mencionados. O que reforça o sentimento de impositividade e unilateralidade do uso do MDB.

- O MDB apresenta-se como um instrumento eficaz de informação e comunicação entre a IAF, os projetos e outras agências. O circuito da comunicação mantém-se restrito a este universo, num pacto do qual só participariam os que estabelecem relações contratuais no âmbito da cooperação. O sistema não prevê nem propõe que deste pacto façam parte outros atores relevantes, tais como os beneficiários e outras organizações da sociedade em geral. A participação dos beneficiários na definição, coleta e análise de indicadores não é focada.

Como sistema desenvolvido para atender às necessidades da IAF, o MDB emerge como um dos mais interessantes e acabados sistemas de indicadores para o monitoramento e avaliação de resultados. Suas principais debilidades encontram-se justamente no fato de ter sido concebido como resultante de um processo de definição institucional autônomo, e não de um diálogo junto àqueles que são ao mesmo tempo objeto de análise e operadores do sistema.

Por analogia, tal questão também está colocada para qualquer organização que pretenda desenvolver um sistema de indicadores que lhe seja adequado: em que medida se processará o

diálogo e a negociação junto aos vários atores envolvidos e interessados no monitoramento e na avaliação dos projetos, tais como beneficiários, parceiros, agências e demais organizações da sociedade?

De todo modo, o MDB serviu de referência e inspiração para várias organizações estabelecerem indicadores e/ou sistemas próprios, principalmente no que concerne à combinação de dimensões quantitativas e qualitativas, tangíveis e intangíveis.”

O leitor poderá ainda conhecer um outro ponto de análise sobre o MDB produzido ao longo dos trabalhos do GT, o texto “Conceito e Prática de Indicadores” de Lúcia Peixoto Calil que incorpora observações adicionais visando ampliar a percepção, usos e adequações deste método.

### **7.3 O Monitoramento Participativo do Impacto - PIM (Project Impact Monitoring)**

Na abordagem dos indicadores como instrumentos de aprendizagem e desenvolvimento institucional dentre os varios métodos, todos afirmam a importância do monitoramento e avaliação para o processo de aprendizagem institucional. Mas suas características em termos de conceitos, passos, procedimentos e instrumentos nem sempre se coadunam com esta perspectiva. Uma das poucas abordagens que tem o aprendizado como premissa e como orientação metodológica é o PIM, descrito adiante.

A aprendizagem organizacional e o seu desenvolvimento dependem de fatores como o estabelecimento de diálogos, envolvendo amplos setores dentro e fora da organização, para localizar perguntas chaves, relevantes para cada um e todos.

Implica em produzir informações consideradas úteis e relevantes para apoiar a construção de respostas a elas e difundir essas informações o mais amplamente possível. Ainda, demanda a criação de espaços onde as reflexões em torno das informações, combinada com as experiências de cada um, possam ser apresentadas de forma livre, criativa, ousada, produzindo compreensões compartilhadas sobre os processos, suas causas e articulações e possibilitando a identificação de propostas e respostas de novo tipo.

Por fim, implica no comprometimento e na aposta de todos em introduzir mudanças e inovações, que são também acompanhadas e avaliadas nos seus resultados por todos.

Um dos maiores problemas dos sistemas de monitoramento e avaliação vem do fato de, apesar de suas intenções, envolverem poucos membros de uma organização, além de estarem orientados para produzir informações que atendam as exigências de atores externos, tais como os financiadores.

Se não existe internalização, ou se as informações geradas circulam de modo restrito e sem gerar reflexões, o aprendizado coletivo na organização não ocorre e os processos de mudanças ou são determinadas por circunstâncias aparentemente fora do controle da organização, ou caóticos ou pouco compartilhados e/ou não motivadores. Na pior das hipóteses, todas estas, e mais algumas condições, simultaneamente.

Como o próprio nome sugere, o PIM se propõe a ser um método voltado para a gestão de projetos, com foco no monitoramento de seus resultados e impactos de forma participativa. Foi desenvolvido pela GTZ em meados dos anos 90 e divulgado no Brasil através da agência alemã Pão para o Mundo.

O PIM foi concebido, prioritariamente como um instrumento para “projetos de auto ajuda” levado a cabo por grupos ou organizações de base. Tem por objetivo possibilitar-lhes:

- O ajuste das atividades do projeto às necessidades dos membros do grupo de auto-ajuda;
- O envolvimento dos membros na observação, na reflexão e na tomada de decisão;
- O fortalecimento das estruturas da organização.

Além dos grupos e organizações de base, o PIM também orienta as assim chamadas “ONGs de base” ou de desenvolvimento a criarem também seus instrumentos de monitoramento, diferenciando-os daqueles utilizados pelos grupos de base. Concebe que cada um destes dois grupos deva ter seus próprios instrumentos e prioridades para o monitoramento, mas em permanente diálogo e articulação um com o outro.

Em termos metodológicos, isto se traduz na proposição de um conjunto de passos relacionados à definição de prioridades, seleção de indicadores, coleta de informações e sua análise que deveriam ora ocorrerem conjuntamente, ora separadamente por parte destes dois grupos.

Em termos bastante gerais, a PIM pretende ser um método antes de tudo que contribua para o empoderamento das organizações de base, possibilitando que desenvolvam sistemas autônomos de monitoramento de acordo com seus interesses, formas de gestão de projetos, cultura, seus meios e subjetividade. A participação dos membros dos grupos de base em todas as fases do processo torna-se, então, o coração do método.

Outra característica fundamental deriva de sua clara orientação para a gestão, ou seja, que o monitoramento tem como sentido último aprimorar a ação. Portanto, as condições para o desenvolvimento desta ação e do próprio trabalho de monitoramento

são questões incorporadas como passos metodológicos. Além desses passos, a ênfase é dada ao processo de reflexão e tomada de decisão por parte do grupo e a própria revisão do sistema de monitoramento.

O PIM, coerente com suas premissas, não dá destaque aos indicadores neles mesmos, tanto que não chega a definir suas características, formatos ou qualidade técnica. A qualidade está no quão inteligíveis e significativos são os indicadores para o grupo que define.

Embora seja simples nos passos que propõe e articula, o PIM parte de bases teórico-políticas bastante densas, atuais e inovadoras quando comparadas às de outras abordagens sobre monitoramento, avaliação e uso de indicadores. A contemporaneidade teórica e política do PIM, bem como suas novidades, são percebidas nos seguintes aspectos:

- A ênfase, não apenas retórica, no processo de aprendizagem individual e organizacional que sugere que a introdução da PIM ocorra devagar, orientada pela simplicidade e pela relevância para os indivíduos envolvidos.

- O reconhecimento, e conseqüente incorporação no método, da subjetividade “invisível” que move indivíduos e organizações, que se transforma num critério para a identificação do que precisa ser acompanhado em termos de mudanças. Diferencia-se dos sistemas baseados em processo formais de planejamento, mesmo que participativos, em função dos limites que eles apresentam ao trabalhar com os aspectos lógicos, lineares e claramente verbalizados.

- A afirmação categórica do direito à autonomia dos distintos sistemas de monitoramento, formais ou informais, dos grupos de base, ONGs e agências, na contramão das tentativas de sistemas ou métodos “padrão” para todos e de subordinar uns a outros.

- A participação como processo que dá viabilidade e sentido ao monitoramento, na perspectiva do empoderamento e da aprendizagem;

- A caracterização dos projetos e de seu monitoramento como processo de diálogo e pactuação entre indivíduos no interior de um grupo e/ou organização e destes com os demais atores envolvidos: ONGs, agências, beneficiários, etc.

- O alerta em torno do tempo necessário para o processo de monitoramento (estimado em 10% do total) e para as condições materiais, humanas e subjetivas (motivações) que devam existir para a implantação e operação de um sistema de monitoramento.

- A orientação de revisão periódica do próprio sistema de monitoramento.



Tais características tornam o PIM uma abordagem de monitoramento que pode ser extremamente útil e eficaz quando discutida no âmbito de grupos de base e pequenas organizações ou projetos.

Seus limites tendem a surgir quando se trata de iniciativas ou organizações cujos temas, estratégias de intervenção ou panorama de relações institucionais impõem ao monitoramento e à avaliação significados políticos mais complexos, em vários níveis e focos e/ou que exigem outra qualidade técnica e rigor metodológico dos indicadores para que sejam referências aceitas por um leque maior de atores.

Além destas abordagens metodológicas, várias organizações experimentaram e desenvolveram a seu modo sistemas de monitoramento e avaliação apoiados por indicadores. Falar delas exigiria descrevê-las nas suas singularidades, o que extrapola a finalidade deste texto. No entanto, deve ser ressaltado que em algumas dessas experiências certamente será possível encontrar respostas políticas e metodológicas que superam as lacunas e limites presentes nos métodos analisados.

## 7. IMPLEMENTAÇÃO DE INDICADORES

Neste capítulo aportaremos ao leitor um conjunto de manifestações, análises, constatações e opiniões acerca da implementação de sistemas de indicadores. Isto tanto na vida cotidiana e experimentos concretos das ONGs, quanto no conhecimento, percepções e análises que problematizam – aqui utilizado no sentido de discutir tudo o que seja ou pareça ser um problema – o uso dos indicadores.

Estas questões referidas à implementação de sistemas de indicadores foram colhidas do conjunto das exposições, debates e textos de toda natureza produzidos ao longo dos trabalhos do GT Indicadores. De fato, além do grande esforço de reflexão conceitual visando ‘localizar’ os sistemas de indicadores no quadro das teorias que orientam a ação pela democracia e cidadania em nosso país, não faltou desde o primeiro instante uma preocupação dos participantes com relação aos condicionantes práticos e operacionais das ONGs no trato desta matéria.

Não só o GT foi inteiramente composto por representantes de ONGs, os quais evidentemente, e de modo permanente, expressavam as dificuldades e vantagens de sua utilização concreta nas suas práticas cotidianas, como também procurou-se ampliar o aporte destas manifestações, através de uma pesquisa elaborada no seio do GT Indicadores, onde seis ONGs se dispuseram a participar, registrando suas experiências, a partir de um questionário estruturado, em torno das questões do uso de sistemas de indicadores nas suas práticas sociais.

O resultado corroborou a enorme dispersão na forma como as ONGs vem tratando as questões dos indicadores, e em quase todos os aspectos das suas manifestações emerge um quadro de dissimilitudes concretas entre elas, como seria de se esperar a partir da leitura dos capítulos anteriores, sobretudo quanto à diversidade no tratamento do tema.

Em suma, não parece existir padrões a serem constatados e registrados. Em princípio, não ter padrões de adoção de sistemas de indicadores, pode ser nem bom, nem ruim, mas responder apenas à também notável diversidade e dispersão na tipologia das próprias ONGs, no enorme campo de atividades cobertas pelas suas práticas, e, uma e outra características, aplicadas na vastidão semi-continental de um dos países mais heterogêneos do mundo. Apesar desta heterogeneidade, procurou-se discernir e caracterizar o que designamos como “parâmetros metodológicos” para a implantação de sistemas de indicadores.

Alguns destes parâmetros são fortemente consensuais, enquanto outros, por decorrerem de contradições que aparecem no processo de implementação de sistemas de indicadores, estão aqui recuperadas a partir dos debates e dos textos gerados no GT, embora não sejam necessariamente consensuais. Em diversas ocasiões, sobretudo ao longo dos debates, estas questões aparecem apenas como elemento auxiliar de reflexões que estão voltadas para outras considerações.

Do modo como estão adiante descritas, estes 'parâmetros' formam um mosaico de itens a serem levados em consideração pelas ONGs interessadas em avançar na adoção ou aperfeiçoamento de sistemas de indicadores. Certamente, dependendo das circunstâncias, a sua observância e aplicação pelas ONGs podem conter alguma dificuldade a ser enfrentada ou contornada.

Listamos abaixo alguns dos 'parâmetros metodológicos' básicos a serem considerados na implantação de sistemas de indicadores pelas ONGs :-

- **A inerente dimensão política dos indicadores.** O GTI reconhece que os sistemas de indicadores constituem elementos fundamentais para a existência, para as práticas sociais, e para o monitoramento das ações das ONGs dedicadas à democracia e cidadania. Sobretudo pela inerente dimensão política que lhes são características, nenhuma forma de sistemas de indicadores podem ignorar esta dimensão, sob pena de passar a se constituir em um mero registro de eventos físicos não-significantes.

- **Os diferentes níveis de indicadores.** Os diferentes níveis de sistemas de indicadores respondem a necessidades diferenciadas da prática social em cada ONG. Pode-se vislumbrar como hipótese, que cada ONG poderá desenvolver seus peculiares sistemas de indicadores, desde a dimensão macro-social à micro-social onde atua.

- **As diferentes funções dos indicadores.** Os sistemas de indicadores cumprem diferentes funções nas práticas sociais de cada específica ONG. Há desde os sistemas de indicadores que ensaiam observar o grau de participação dos sujeitos das práticas sociais de cada ONG, àqueles conectados às suas práticas de gestão, àqueles criados para conduzir ou induzir ao diálogo entre sujeitos sociais com interesses diferenciados, aos que cumprem funções macro sociais de monitoramento de relevantes aspectos da vida da sociedade.

- **A especificidade e multiplicidade dos indicadores.** Cada ONG procurará dispor de um conjunto de indicadores que responda mais de perto às suas necessidades específicas dentro da multiplicidade dos indicadores possíveis. Neste sentido, não há nenhum conjunto único de indicadores que possa servir de modelo geral para todas as ONGs. É também a especificidade do tipo de ação prática de cada ONG que indicará a adequabilidade ou não do uso de indicadores de participação.

A diferenciação potencial que pode emergir das características acima transforma-as em um método ou referencial heurístico para a descoberta e busca do específico conjunto de indicadores adequado a cada ONG. Entretanto, qualquer que venha a ser este conjunto de indicadores adequados, caso a caso, persistirá existindo um outro grupo de questões contraditórias, não solucionáveis em sua natureza, tais como abaixo descritas :

- 1) O uso dos recursos/tempo, humanos, financeiros, e de gestão, utilizados para a estruturação, alimentação, monitoramento e análise dos sistemas

- de indicadores, em contraposição ao uso destes recursos/tempo nas práticas sociais e atividades sócio-políticas fins da organização;
- 2) A desproporção entre a pretensão de mudar os padrões de democracia e cidadania do país, em contraposição ao impacto relativamente reduzido das práticas sociais das ONGs no conjunto da sociedade.
  - 3) O uso dos recursos/tempo deslocados das atividades sócio políticas fins da organização, em contraposição ao atendimento dos requerimentos formais solicitados pelos organismos financiadores (inclusive indicadores), sem os quais a organização não obtém recursos para a realização dos primeiros.
  - 4) A elaboração de específicos sistemas de indicadores visando tornar visível determinados fenômenos sociais e estabelecer o diálogo entre diferentes atores da sociedade, em contraposição à desqualificação destes indicadores pelos atores sociais não interessados em dialogar.
  - 5) Tendência a prevalecer estruturas funcionais de gestão (voltadas para critérios de eficiência) e mais adequadas a estruturação de indicadores físico concretos de processos, em contraposição a estruturas matriciais de gestão (voltadas para critérios de resultados) e mais adequadas a estruturação de indicadores de natureza intangíveis de impacto

Mesmo em se reconhecendo que estas contradições obviamente produzem efeitos diferenciados segundo seja o porte econômico-financeiro de cada ONG, em certa medida todas devem aprender a conviver com elas pois constituem dado da realidade. E nestes casos, as considerações a respeito de eficiência e eficácia são também aplicáveis às ONGs, como a quaisquer atividades humanas, desde que estejamos atentos às enormes diferenças que devem ser operadas em organizações que não visam obter lucros monetários. É certo entretanto que muito ainda temos que evoluir na concepção de todo um outro tipo de métodos de gestão adequados a entidades privadas não lucrativas.

O GT Indicadores, atento às enormes dificuldades operacionais das ONGs dedicadas à Democracia e à Cidadania neste país, inclusive pela multiplicidade das práticas sociais efetuadas pelas mesmas, sistematizou<sup>6</sup> todo um conjunto de elementos metodológicos que pudessem servir de apoio às ONGs decididas a avançar numa progressiva implementação de sistemas de indicadores.

Estes elementos metodológicos estão descritos, na linguagem coloquial em que foram gerados, em cinco pontos principais, a saber :

### **1. Os indicadores devem constituir um sistema**

---

<sup>6</sup> Esta sistematização foi realizada por Veronika Paulics, a partir dos relatos dos grupos e dos debates em plenárias; aqui estão expostos trechos desta sistematização, sumarizados e adaptados à função expositiva atual.

Um indicador não pode ser olhado em si mesmo, mas deve ser visto como uma ferramenta dentro de um sistema mais amplo. Este sistema em geral é um conjunto de indicadores, norteador das ações institucionais, que por sua vez está inserido num conjunto mais amplo de pactos das instituições.

Além disso, o sistema de indicadores está inserido também em estruturas organizacionais com determinadas características: funcionais, inovativas, matriciais. Cada tipo de organização terá um jeito de trabalhar o compartilhamento entre áreas e departamentos com os temas e projetos. O planejamento, então, tem uma função importantíssima. No começo, quando está se iniciando, uma organização não pensa em sua estrutura. A formalização vem com o tempo, com o crescimento. Quando a estrutura se complexifica, há um sistema, que é mais que a somatória das partes, são as partes se concretizando em movimento. Para alcançar os resultados, estabelecem pactos internos, planejam.

Por outro lado, todo ano se discute cenário, que é a pactuação externa. A gente olha o mundo e diz “aqui, vamos fazer tal intervenção”, criando formas e mecanismos próprios de atuação.

Os sistemas de indicadores são a série de diálogos que vão nos mostrando se houve ou não mudança. Falamos em sistema porque não estamos falando de um ou dois indicadores, mas de um conjunto.

Os indicadores não devem ter centralidade nem autonomia em relação ao processo de planejamento.

Mas ser utilizados como ferramenta para todas as fases do PMA, Planejamento, Monitoramento e Avaliação. Nós atuamos a partir de uma estrutura de organização que se caracteriza por ter objetivos e por ter alguém responsável por ajudar a resolver problemas naquele momento. O planejamento, neste quadro, é como cada um de nós pensa que quer ser um dia, é pensar o futuro. Os indicadores estão relacionados com este planejamento, uma vez que ajudam a perceber se estamos chegando próximos do que queríamos. Talvez seja preciso clarear melhor a função do planejamento nas instituições e, com esta revisão, redefinir os indicadores. Ou seja, o sistema de indicadores é mutável, dinâmico, renovável, ressignificável diante do contexto. E se torna efetivamente um sistema quando dialoga com missão, com planejamento, com objetivo.

Sendo que o campo de trabalho das ONG é o social, o sistema de indicadores deve enfatizar mais os processos do que os produtos, permitindo uma leitura e análise do todo.

O sistema de indicadores deve conter a dimensão micro-macro no sentido de dialogar constantemente com outros sistemas de indicadores. Não se pode ignorar o caráter da teoria sistêmica. A referência é que temos ordem e desordem em relação dialética, e todo resultado de uma ação pode significar um problema para ação seguinte; há unidade com pluralidade, ou seja, mesmo na pluralidade temos uma referência particular.

E não estamos discutindo um sistema no qual os elementos estejam isolados. Mas um sistema de indicadores que esteja inserido num processo. São indicadores para a ação, e é na ação que podemos olhar para a metodologia. É no processo de cada organização que se vai ter a resposta de como pactuar os

indicadores ao longo dos processos, e será ao longo dos processos que se definirá quais indicadores deverão ter relevância na organização, e quais não.

Sempre devem ser consideradas as influências externas sobre o sistema de indicadores.

## **2. As qualidades deste sistema**

O sistema de indicadores deve ser simples, mas com significado forte para a instituição. Cada um dos indicadores que o compõem tem que ter uma função dentro do sistema.

Sua principal função deve ser permitir e alimentar o diálogo interno, favorecendo uma comunicação interativa. Internamente é fundamental constituir um acordo conceitual e buscar integrar as diferentes áreas e frentes de atuação da organização.

Deve haver um pacto interno na elaboração coletiva de indicadores (processo e linguagem) durante o planejamento como projeção de resultados e deve estar atrelado aos objetivos. Desta forma, possibilitará a aprendizagem institucional.

Mas o sistema de indicadores serve também para diálogo com os “outros”, ou seja, com outras organizações, com atores externos e com toda sociedade. Portanto, é fruto também de um pacto externo, para além da organização, e deve refletir os pactos estabelecidos também com estes atores externos. Como o objetivo do nosso campo de ONGs é na busca da inserção social, da democracia, da cidadania e da justiça social, são estes valores que devem ser considerados no âmbito da construção de um sistema de indicadores, é sobre estes valores que queremos estabelecer diálogo e disputar a hegemonia.

Estamos num momento de balanço social. Os indicadores são um projeto político, uma ferramenta para mostrar os resultados. A análise dos indicadores dá visibilidade às ações.

O sistema de indicadores não deve ser refém das exigências dos financiadores, embora contemple suas necessidades e prioridades (pacto), uma vez que os financiadores devem ser considerados entre os diferentes atores externos com os quais dialogamos.

Os indicadores servem para gestão interna, diálogo com sociedade, agregação e maturação de grupos, disputa de hegemonia. Os exemplos concretos apontam em sua maioria para três tipos de indicadores construídos: os operacionais (voltados para questões internas), os institucionais (utilizados no diálogo com o público mais próximo, que são os associados) e os de impacto (referentes aos resultados grandes da instituição e que são utilizados na disputa de hegemonia no campo do consumo).

Uma vez que os indicadores respondem historicamente a uma conjuntura da organização e da sociedade, e aos diferentes diálogos pretendidos, eles são dinâmicos e mudam a cada nova etapa do trabalho, embora alguns possam permanecer por períodos mais longos. Ou seja, são infinitos enquanto duram.

O sistema de indicadores deve estar inserido na dinâmica da organização, ser transparente para todas as partes, sua elaboração deve ser

participativa e deve haver uma preocupação prévia com a construção de informações (forma, tempo, fontes, sujeitos e riscos de distorção).

E deve haver flexibilidade para as mudanças necessárias no decorrer dos processos. Por exemplo, se o indicador não é capaz de responder às questões que tínhamos ao elaborá-lo, ele deve ser alterado. Por outro lado, se o sistema de indicadores mostra que os objetivos não estão sendo alcançados, é preciso avaliar e reformular a ação. Por isto dizemos um sistema: os indicadores estão ligados a um processo mais amplo e dialogando todo o tempo com este processo mais amplo, que envolve missão e objetivos da organização.

Assim, o planejamento deve ter uma relação com o sistema de indicadores. E deve haver um questionamento permanente ao sistema em seu conceitos e na relação deste conjunto com o planejamento, no sentido que é necessário ação e sistematização da ação. Não é uma relação de causa e efeito, mas ação planejada e de qualidade.

### ***3. A natureza deste sistema***

Um sistema de indicadores deve estar afinado e relacionado com a natureza e a identidade organizacionais, pois deverá ir se constituindo dentro de uma identidade já existente, dentro de uma organização que tem clareza de para onde quer ir. O sistema de indicadores busca explicitar os diferentes interesses presentes na organização e estabelecer um pacto de quais perguntas serão respondidas neste momento.

Ao buscar esta explicitação de interesses particulares ou de projetos dentro de um interesse mais amplo, a construção de um sistema de indicadores pode propiciar a interação entre diferentes ações e entre as ações e a missão.

Neste sentido, o sistema vai depender também da clareza da missão, conceitos e concepções da organização. Ou seja, no diálogo interno, o sistema de indicadores deve fortalecer a gestão e a unicidade institucionais.

Por outro lado, no diálogo externo, um sistema de indicadores pode fortalecer a identidade da organização dentro de um campo com o qual temos vínculos: defesa de direitos, inserção social, democracia, justiça social. E é nesse campo que temos que construir nossos indicadores.

### ***4. Com quem dialogamos***

Na elaboração de um sistema de indicadores, os atores sociais devem ser envolvidos desde o momento da sensibilização, passando por diagnóstico participativo, planejamento, monitoramento, avaliação direta e indireta até priorização da ação.

Para pensar um sistema de indicadores, é preciso mobilizar os grupos beneficiários das práticas sociais da ONG (as parcelas da população com os quais trabalhamos), os quais devem ser considerados em todo o processo. Em não poucas vezes, será necessário que a população envolvida recupere os seus saberes tradicionais, mas agora mobilizando-os em um novo contexto sócio-econômico, de forma a recuperar sua auto-estima.

Os próprios agentes do setor público devem ser estimulados a enfrentar as situações da realidade social, as quais soem ser muito distintas das previstas nos cursos de formação profissional.

Em não poucas vezes será necessário envolver (mas também em outros casos envolver-se com) outras organizações presentes na região, como outras ONGs, e organismos do setor público .

Os grupos e forças sociais que agem contrariamente às novas práticas sociais desejadas, devem também ser considerados na formulação das estratégias, de forma a neutralizá-los ou os convencer a adotar atitudes cooperativas.

O diálogo será diferente com cada um destes atores:

Junto aos grupos e entidades parceiras devem ser buscadas interseções (talvez indicadores comuns).

Os atores devem ser incorporados no processo amplo de planejamento e não só no de construção de indicadores. De todo modo, cada um deve ser ator e co-autor no indicador que mexe com a atividade da qual participa.

Se queremos avançar no nosso diálogo com nossos parceiros e com a sociedade, precisamos fortalecer e ampliar a participação dos atores, envolvendo-os e capacitando-os. É preciso considerar que todos estes atores são relevantes para o processo, mas existem diversos níveis de inserção.

Para isto, o sistema de indicadores deve ser simples, inclusive para ser compreendido por quem não estava no processo, porém permitir análise complexa.

Os sistemas de indicadores buscam sinalizar não só o quanto os objetivos da ONG foram alcançados, mas também e sobretudo os da comunidade com a qual se está atuando.

No caso do nosso campo de atuação, voltado para garantia dos direitos, a construção do sistema de indicadores deve levar em conta nosso diálogo com toda a sociedade.

No começo da construção de um sistema de indicadores que envolva todos os atores, e que seja incorporado pelo coletivo, vamos gastar muito tempo. Mas um sistema, para que se efetive, depende desta pactuação com todos. Talvez parecesse mais fácil entregar pronto o sistema, mas se o princípio é o da participação e do estabelecimento de um diálogo efetivo, não faz sentido entregar pronto, é preciso construir junto, ser incorporado coletivamente.

Uma outra dificuldade decorrente da construção coletiva é a valoração dos resultados. Eventualmente poderá haver disputas, tanto interna à organização entre as suas diferentes áreas de atuação, quanto com outros parceiros e atores considerados relevantes no processo, sobre quais os resultados que realmente importam. Quanto mais o sistema de indicadores for integrado a um diagnóstico e a um planejamento participativos, mais ele representará os valores e interesses da atuação da organização como um todo e de seus parceiros.

E na medida em que nossas organizações definem no diálogo social mais amplo o que tem valor enquanto resultado, e isto for aceito, teremos avançado na construção de hegemonia, na disputa de um projeto de sociedade. Se os indicadores colaboram para deixar claro o que somos, o que fazemos, o que



queremos, como queremos ser vistos para nós mesmos e com as pessoas com as quais dialogamos, todo o campo das ONGs terá avançado.

### ***5. Elementos para uma metodologia de indicadores***

Um primeiro passo é reconhecer e avaliar a metodologia que já vem sendo aplicada pela organização. Para a avaliação é importante levar em conta algumas características.

Deve ser baseada numa visão sistêmica, relaciona-se ao objetivo permanente de cada ONG, tendo como referência os eixos e identidades institucionais.

O sistema de indicadores deve ser simples, mas sua análise deve ter algum nível de complexidade para que tenha credibilidade. No seu conjunto, os indicadores devem ser complementares.

Na metodologia é importante considerar a diversidade de gênero, raça, o respeito à diferença e a efetivação dos direitos. Além disso, deve prever indicadores de fatores externos que possam eventualmente mascarar o resultado ou o impacto das ações realizadas.

Para garantir estas características para o sistema de indicadores, é preciso que a organização tenha uma boa definição de missão, planos, objetivos, modelos de gestão. Ou seja, se não houver clareza de para que existe a organização e como ela se vê no futuro, dificilmente conseguirá construir um sistema de indicadores que ajude a analisar sua atuação interna e externamente.

O processo deve contemplar a análise dos limites e possibilidades institucionais (viabilidade de recursos humanos e financeiros e estrutura). Além disso, a elaboração do sistema de indicadores deve ser um processo participativo, com abertura e interligação das partes com o todo, fortalecendo, assim, o aprofundamento da democracia e abrindo espaços para se tratar os conflitos inerente a um processo de construção de um instrumental de análise quanto às ações das organizações para alcançar determinados objetivos.

A metodologia deve também ser criadora de espaços de diálogo entre diferentes atores sociais, atuando na perspectiva de garantir sua autonomia

Devem ser promovidas reuniões de explicitação de interesses entre financiador, organização e beneficiário, considerando a realidade dos grupos, pessoas, entidades, parceiros e os diferentes níveis de participação dos atores e buscando ampliar esta participação imbuído de visão sistêmica.

#### *Coleta de informações*

Ao construir o sistema de indicadores é preciso considerar o sistema de coleta de informações. Um dos problemas é o conflito entre o trabalho de campo e o necessário registro. Nem sempre os atores envolvidos têm disponibilidade de tempo ou capacitação para realizar as duas ações dentro de prazos e tempos que façam sentido para o sistema.

Ou seja, para que o sistema funcione, precisa ser simples e facilmente monitorável para operacionalização. Isto significa que os meios de verificação precisam ser claros, viáveis e complementares.

Além disso, os indicadores devem estar integrados ao cotidiano. Em

algumas ONGs, isto fica claro ao se considerar que não foi criada qualquer estrutura paralela para lidar com os indicadores. Quando eles não se encaixam na estrutura existente, pára-se o processo para uma revisão.

#### *O que fazer com os resultados*

As informações, para garantir a transparência do sistema, devem ser tema de reuniões, encontros constantes para avaliação e qualificação do sistema. Como a análise é um elemento metodológico, deve ser feita o mais coletivamente possível, de forma transparente e democrática.

Para que o sistema de indicadores não se limite a um banco de dados, deve-se depurar a capacidade analítica da organização.

#### *Perigos e dificuldades*

Muitas vezes falta tempo e recursos humanos para se fazer os registros e o monitoramento exigidos pelo sistema de indicadores adotado. Em muitas organizações há um problema de gestão no momento da interação entre áreas, programas e os atores envolvidos no processo. Além disso, a rotatividade da equipe envolvida dificulta o processo de construção e monitoramento dos indicadores. Sem o monitoramento, não há retorno da informação e, conseqüentemente, não se pode avançar nas análises que poderiam ser propiciadas pelo sistema de indicadores.

### **6. Outras observações**

Tendo claro o processo de construção do sistema de indicadores, a instituição não se agarra ao indicador como se fosse ele nele mesmo. E os indicadores, quaisquer, ficam no seu devido lugar.

O PMA um caminho, não no sentido de execução de tarefas, mas no sentido de termos um planejamento que é monitorado, avaliado e replanejado no cotidiano. Isto é sermos políticos.

O que se quer é que os indicadores, as informações e os dados nos coloquem na disputa política por hegemonia e não a mera utilização de indicadores como números e informações que nos digam se alcançamos ou não os resultados.

Desta forma, olhamos para o sistema de indicadores como uma disputa política, como algo que pode fortalecer todo o campo das ONGs. Estamos reafirmando que o sistema de indicadores precisa valorizar o público, as parcerias, a interlocução, a escuta, a transparência e a comunicação, e o fortalecer-se como campo na medida em que tivermos sistema de indicadores referentes à nossa atuação e aos nossos avanços.

## **7. Considerações finais**

É crescente a percepção da importância do tema Indicadores para as ONG's dedicadas à Democracia e à Cidadania.

Neste documento em que aponta-se para alguns avanços no trato da matéria, obtidos através dos trabalhos desenvolvidos no GT Indicadores, tem-se a plena consciência de que há ainda muito a avançar, no seu conhecimento e nas suas práticas, devendo abrir-se para o futuro a toda uma série de atitudes visando dotar a estas ONGs de sólidos ferramentais analíticos sobre os indicadores, visando a ampliar os resultados de suas práticas sociais.

A não se fazer este esforço, talvez não seja possível apontar com clareza os fenômenos sócio-políticos que constituem escárnios à democracia e à cidadania brasileiras. Não fazê-lo, será facilitar o obscurecimento, e com ele a permanência, dos interesses e instituições que ainda hoje, em plena luz da democracia formal, retiram de amplos setores da população brasileira, as oportunidades de estruturar uma vida digna e significativa para suas existências.

## REFERÊNCIAS

1. ABONG. *As ONGs e o desenvolvimento institucional - o programa de co-financiamento dos Países Baixos no Brasil*. São Paulo ; Cadernos Abong ; Número 24 ; 1998
2. \_\_\_\_\_. *O impacto social do trabalho das ONGs no Brasil*. São Paulo. Abong, 1998.
3. ARAÚJO, Eduardo Jordão. *Indicadores: instrumento de trabalho para uma boa avaliação de projetos*. Recife. Catholic Relief Services, 1994, mimeo.
4. ARMANI, Domingos. *Concepções e práticas de desenvolvimento institucional na rede PAD - Relatório da sistematização nacional sobre DIDO*. Porto Alegre, 2000.
5. CAPPELLIN, Paola; GIULIANI, Gian Mario. "Compromisso social no mundo dos negócios" in *Boletim do Ibase "Orçamento e Democracia"*. Ano 6, No 11. Fevereiro de 1999, pág. 10 e 11.
6. CCFD. *Encontro das entidades parceiras, regiões Sul e Sudeste, Brasil: sistematização e elaboração de indicadores sociais*. Rio de Janeiro. CCFD., 1999, mimeo.
7. CESE. *Caminhos: Planejamento, monitoramento, Avaliação - PMA - Encontro de Agentes de Projetos*. Salvador. 1999.
8. CHIANCA, Thomaz; MARINO, Eduardo; SCHIESARI, Laura. *Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil*. São Paulo. Global Editora - Instituto Fonte, 2001. (coleção Gestão e Sustentabilidade)
9. CIDA - Canadian International Development Agency. *Results-based management in CIDA: an introductory guide to the concepts and principles*. Canadá. CIDA, 1999, mimeo.
10. CIED - Centro de Investigación, Educación y Desarrollo. *Indicadores de impacto y desarrollo sostenible*. Lima, CIED/Unidad de Desarrollo Institucional, nº 40 año V, 1994. Mimeo.
11. COMISSÃO EUROPÉIA. *Manual Gestão do Ciclo do Projeto: abordagem integrada e quadro lógico*. Bruxelas. 1993. (Série Métodos e Instrumentos para a gestão do ciclo do projecto)
12. DÜTTING, Martin et alii. *A avaliação no contexto da cooperação das igrejas para o desenvolvimento: manual de trabalho para organizações de promoção do desenvolvimento*. Stuttgart, AGKED / MISEREOR, 1994
13. FGV. *Construindo indicadores de desenvolvimento local*. FGV/Banco do Nordeste-PNUD, Projeto Práticas Públicas e Pobreza, 2000, mimeo (relatório da Oficina realizada em Petrolina, PE, em 03 e 04 de agosto de 2000)
14. \_\_\_\_\_. *Construindo indicadores de desenvolvimento local*. FGV/Banco do Nordeste-PNUD, Projeto Práticas Públicas e Pobreza, 2000, mimeo

- (relatório da Oficina realizada em Salvador, BA, , PE, em 29 e 30 de novembro de 1999)
15. Folha de São Paulo. “País não conseguiu deter desigualdade nos anos 90”. Caderno Cotidiano de 05/abril/2001.
  16. Folha de São Paulo. “Ranking da Ciência”. Caderno Especial de 12/set/1999.
  17. FÓRUM NACIONAL DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL. *Caderno Temático*. Brasília, 1998.
  18. FÓRUM SÃO PAULO SÉCULO XXI. *Índice Paulista de responsabilidade social São Paulo*. Assembléia Legislativa de SP, 2001.
  19. FREIRE, Fátima de Souza; Malo, François Bernard . “Memória social e decisões estratégicas”. Boletim do Ibase *Orçamento e Democracia*. Ano 6, Número 12. Junho de 1999, pág. 10 e 11.
  20. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO / IPEA. “Definição e metodologia de cálculo dos indicadores e índices de desenvolvimento humano e condições de vida”. 1998.
  21. GERMANN, Doris; GOHL, Eberhard. *Monitorização Participativa do Impacto - PIM (Participatory Impact Management)*. GATE / Brot Fur die Welt. Stuttgart. 1997. Cadernos 1, 2 e 3.
  22. GILHUIS, Henk *et alii*. *Building bridges in PME: guidelines for good practice in the planning, monitoring and evaluation of community-based development projects implemented by southern ngos with support from european ecumenical agencies*. Zeist, NH. ICCO, BFDW, Christian Aid, DanChurchAid, 2000. Disponível em formato acrobat <http://www.icco.nl>
  23. GRZYBOWSKI, Cândido. “Enxugar, desmontar, refundar: contradições e impasses nas reformas do Estado”. Rio de Janeiro. Ibase, 1999, mimeo.
  24. \_\_\_\_\_. “O Brasil que não muda”. Folha de São Paulo.
  25. HART, Maureen. *Sustainable Community Indicators Trainer’s Workshop*. US EPA Massachusetts. Office of Sustainable Ecosystems Communities. OSEC, 1998.
  26. IAF, Sal da Terra. *Manual de referência do sistema de registro de resultados de projetos*. Sal da Terra, 1995, mimeo.
  27. IBASE. “O Ibase e o Balanço Social”. <http://www.balancosocial.org.br/>
  28. \_\_\_\_\_. “Seminário cidadania, pobreza e exclusão social - Anais do seminário Ibase-Novib”. Rio de Janeiro. Ibase, 2000, mimeo.
  29. IBGE / UNICEF. *Indicadores sobre crianças e adolescentes*. Brasília / Rio de Janeiro, 1997.
  30. INSTITUTO DE GOVERNO E CIDADANIA DO ABC. *Mapa da Exclusão/Inclusão social da cidade de Santo André*. Santo André, 2000. Segundo e terceiro produtos.

31. JUNTERMANN, Gerd; Cajas, Edmundo. *Gestión de Proyectos: técnicas e instrumentos*. Berlin, 1997.
32. KISIL, Rosana. *Elaboração de projetos e propostas para organizações da sociedade civil*. São Paulo. Global Editora - Instituto Fonte, 2001. (coleção Gestão e Sustentabilidade)
33. MARINO, Eduardo. *Manual de Avaliação de Projetos Sociais: uma ferramenta para a aprendizagem e desenvolvimento de sua organização*. São Paulo. Instituto Ayrton Senna.
34. MDF. "Indicadores: como usá-los como instrumentos de gestão?". MDF, 1998, mimeo
35. MELLO, Sérgio C. Benício (coord. Pesquisa). *Empresas e responsabilidade social: um estudo no Nordeste do Brasil - sumário executivo*. Recife, Catholic Relief Services / Oxfam-GB / Save the Children e Visão Mundial, 1999.
36. MILLER, Valerie. "La incidencia política de los ONGs y de los organismos populares: ¿cómo se mide el éxito?". IDR (Institute for Development Research), s/d, mimeo.
37. OLIVEIRA, Francisco. "Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?". São Paulo. 2001, mimeo
38. \_\_\_\_\_. "Entre a terra e o céu: mensurando a utopia?". Rio de Janeiro, 1999, mimeo
39. \_\_\_\_\_. "Megapólis: entre o local e o nacional". São Paulo. 2001, mimeo.
40. PAIXÃO, Marcelo. "Os indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH) como instrumento de mensuração das desigualdades étnicas: o caso Brasil". Rio de Janeiro. FASE, 1999, mimeo.
41. PACHECO, Tânia. *Sociedade civil e democracia: e, no entanto, se movem... (proposta para um debate)*. Rio de Janeiro, 1999, mimeo
42. PAULICS, Veronika (org.). *125 Dicas - idéias para a ação municipal*. São Paulo, Pólis, 2000.
43. PBSO- Projeto Brasil sustentável e Democrático. "Brasil sustentável e Democrático". Rio de Janeiro. FASE, 2000, mimeo.
44. PIRES, Mauro Oliveira; SANTOS, Irene Maria dos (orgs.). *Construindo o Cerrado sustentável: experiências e contribuições das ong's*. Goiânia. Rede Cerrado de Organizações Não Governamentais, 2000.
45. PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2000*. Lisboa. Trinova Editora, 2000.
46. \_\_\_\_\_. *Superar la pobreza humana: informe del PNUD sobre la pobreza humana 2000*. Nova York. 2000.
47. POLIS. "Relatório do Instituto Pólis ao Condepe". São Paulo, Pólis, 2001, mimeo

48. SEADE. *Índice Paulista de responsabilidade social*. São Paulo, SEADE/Assembléia Legislativa de SP, 2001.
49. SILVA, Antonio Luiz de Paula. *Utilizando o planejamento como ferramenta de aprendizagem*. São Paulo. Global Editora - Instituto Fonte, 2001. (coleção Gestão e Sustentabilidade)
50. SILVEIRA, Caio Márcio; BOCAYUVA, Cunha. "Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável : Enfoque Estratégico e Construção de Indicadores". PNUD-DLIS. <http://dlis.undp.org.br/>.
51. SOUTO, Anna Luiza Salles et alii. *Como reconhecer um bom governo?; O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida*. São Paulo, Pólis, 1995. (Publicações Pólis, 21)
52. SOUTO, Anna Luiza Salles; KAYANO, Jorge. *São Paulo: a cidade e seu governo - O olhar do cidadão*. São Paulo, Pólis, 1996. (Publicações Pólis, 26)
53. SPOSATI, Aldaíza (coord.). *Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo/2000: dinâmica social dos anos 90*. São Paulo. NEPSAS - PUC/SP / INPE / PÓLIS, 2000.
54. TORRES, Ciro. "Responsabilidade social e transparência". <http://www.balancosocial.org.br/>
55. \_\_\_\_\_. "Um pouco da história do Balanço Social". <http://www.balancosocial.org.br/>
56. VALARELLI, Leandro. "Indicadores de resultados de projetos sociais". Rio de Janeiro. RITS, 1998. Mimeo
57. \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Institucional e Organizacional das Organizações do Regional Sudeste do PAD - Sistematização das respostas ao questionário elaborado pelo GT DI/DO do PAD*. Rio de Janeiro, fev/2000.
58. WALLACE, Tina with Tony Burdon. *Strategic Planning Review*. Oxford. OXFAM, 1994. Oxfam Research Paper 10.
59. WWF. *Monitoramento e Avaliação de Projetos de Conservação e Desenvolvimento Sustentável: sistematização de uma experiência - Programa Piloto de Monitoramento e Avaliação*. São Paulo. WWF, 2000. Consultores Eduardo Ehlers e Lúcia Peixoto Calil.
60. GULJT, Irene E SIDERSKY, Pablo. " Ponindose de acuerdo sobre los indicadores" . in Boletim de (?), março 1997
61. ARAÚJO, Inesita e JORDÃO, Eduardo. " Velhos dilemas, novos enfoques: uma contribuição para o debate sobre estudos de recepção" . Versão em xerox, sem referência de publicação, data e local.
62. COMISSÃO DE AVALIAÇÃO CER/CIMI. Avaliação e cooperação: contexto e diretrizes. Março 1995.
63. CADERNOS DO OBSERVATÓRIO. Rio, Ibase/Observatório da Cidadania no Brasil,. nºs 0, 1 e 2.

64. JUNTERMANN, Gerd, CAJAS, Edmundo. *Técnicas apropriadas de gestão de projectos - material didáctico*. Berlim, mimeo, 1997.
65. LANDIM, Leilah (org). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência, etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.
66. ARMANI, Domingos. *PMA: conceitos origens e desafios: O Planejamento e a Avaliação de Programas Sociais nas ONGs*. Porto Alegre, mimeo, 1998.
67. VALARELLI, Leandro. *Aprendizagem organizacional*. Rio, mimeo, 2000.



## Apêndice 1

### Termos e conceitos utilizados pelo GT Indicadores

**1. Indicadores:** “Instrumentos de mediação, na medida em que são utilizados para captar aspectos dos fenômenos e processos da realidade social cuja totalidade é impossível de apreender”<sup>7</sup>

**2. Metodologia:** O conceito mais adequado, considerando uma visão sistêmica, de inter-relações, é o que concebe a Metodologia enquanto “Processo no qual se articulam de forma encadeada, conceitos e referenciais teóricos, com procedimentos práticos, sistematizados e organizados dentro de determinados objetivos e resultados que se pretende alcançar”<sup>8</sup>.

**3. Sistema de Indicadores:** “Conjuntos de diferentes tipos, qualidades e finalidades de indicadores que se fazem necessários para atender aos interesses e necessidades das ONGs”<sup>9</sup>.

**4. Aspectos do Sistema de indicadores:**

“Um sistema de indicadores é o resultado de várias escolhas que podem basear-se: a) no resultado do processo de diálogo entre diferentes sujeitos em torno das prioridades de monitoramento e avaliação; b) no resultado sobre as condições específicas de cada realidade; c) no resultado com o aprendizado e o aperfeiçoamento da gestão; d) no resultado com a aplicação dos recursos”<sup>10</sup>.

Um sistema de indicadores pode compreender um conjunto interligado de indicadores de conceito, de ação, de resultado e de mudanças. Pode também envolver um conjunto de indicadores político-institucionais (da natureza e da missão da ONG) e político-organizacionais (de gestão e intervenção da ONG).

**5. Micro, Macro:** Conjunto de elementos que compõem uma realidade global. A realidade global é composta por elementos micro (parte reduzida do todo) e elementos macro (todo que contém as partes) que não são antagônicos. Numa visão relacional e sistêmica, micro e macro são partes da realidade global.

*“..... O global é mais que o contexto, é o conjunto das diversas partes ligadas a ele de modo inter-retroativo ou organizacional. Dessa maneira, uma sociedade é mais que um contexto: é o todo organizador de que fazemos parte.....O todo tem qualidade ou propriedade que não são encontradas nas partes, se estas estiverem isoladas umas das outras, e certas qualidades ou propriedades das partes podem ser inibidas pelas restrições provenientes do todo... É preciso efetivamente recompor o todo para conhecer as partes”<sup>11</sup>....*

<sup>7</sup> Cf. Um Panorama Sobre o Estado da Arte do Debate Sobre Indicadores”, Série Indicadores, p.4

<sup>8</sup> Cf. Projeto Indicadores Da Ação Para Cidadania e a Democracia: Metodologia de Construção de Sistemas de Indicadores”. GT/Indicadores – Plataforma Novib, p.2

<sup>9</sup> Idem, p.2-3 e p.39-40.

<sup>10</sup> Idem, p.39.

<sup>11</sup> Morin, idem p.37

— *“existe um problema capital, sempre ignorado, que é o da necessidade de promover o conhecimento capaz de apreender problemas globais e fundamentais para neles inserir os conhecimentos parciais e locais”*<sup>12</sup>

**6. Contexto:** Refere-se a algo situado e datado, dando sentido e significado a um tema, realidade, palavra ou ação.

— *“O conhecimento das informações ou dos dados isolados é insuficiente. É preciso situar as informações e os dados em seu contexto para que adquiram sentido. Para ter sentido, a palavra necessita do texto, que é o próprio contexto, e o texto necessita do contexto no qual se enuncia... Claude Bastien nota que ‘a evolução cognitiva não caminha para o estabelecimento de conhecimentos cada vez mais abstratos, mas, ao contrário, para sua contextualização’ ... a qual determina as condições de sua inserção e os limites de sua validade... a contextualização é condição essencial da eficácia (do funcionamento cognitivo)”*<sup>13</sup>

**7. Eficiência – Eficácia/ Quantidade – Qualidade:** conjunto de formas que permitem *precisar* o que se está passando em um determinado processo de ação.

**8. Impacto:** Efeito multidimensional e multiabrangente de ações interligadas e contextualizadas. “A sociedade comporta a dimensão histórica, econômica, sociológica, religiosa...”<sup>14</sup> A sociedade comporta igualmente a necessidade de se desenvolver a aptidão de contextualizar e de globalizar ao mesmo tempo; de considerar os efeitos globais nas ações locais.

**9. Indicadores como medição e como mediação entre atores sociais:** Ao se trabalhar o tema *Indicadores*, é forte a tendência em considerá-los predominantemente sob o prisma da medição de fenômenos sociais. Na estrutura de pensamento cartesiano no qual estamos imersos, a tendência é medi-los dentro de uma referência de eficácia, eficiência e efetividade. É o desafio racionalista versus o desafio dialógico. Porém, além de tratar os indicadores como instrumentos de **medição**, é importante sobretudo analisá-los enquanto instrumentos de **mediação**.

O que faz a diferença no modo como uma ONG, comprometida com mudanças de natureza político-social, vê e trabalha com indicadores é o de aprofundar as dimensões de comunicação e interação que os mesmos contêm, dimensões estas que se apresentam no decorrer de um processo contextualizado, envolvendo diferentes situações e objetivos, diversos atores e formas diversificadas de intervenção.

Desta forma, os indicadores são não só instrumentos de auto-avaliação a partir de processos de registro, sistematização e acompanhamento, mas são principalmente instrumentos de diálogo com a sociedade, com os movimentos sociais, com outras ONGs, com as agências de cooperação, com governos e com os públicos específicos com os quais estamos comprometidos. Assim, olhar os indicadores como construção de argumentos para nossa ação, para nossa proposta, permite fazer com que eles se constituam em instrumento do nosso trabalho, para o debate público.

<sup>12</sup> Morin, idem p.14.

<sup>13</sup> idem, p.36

<sup>14</sup> idem p.38.

**10. Indicadores como diálogos em processos comunicativos:** Como os indicadores permitem estabelecer diálogos, eles são uma linguagem. E como a linguagem não é neutra, os indicadores também não são neutros. Não é todo indicador que serve para todo mundo. Na medida em que refletem uma parte da realidade, eles são adotados conforme a parte da realidade que se quer mostrar, de acordo com o sistema de valores adotados pelas pessoas que usam, manipulam ou aplicam indicadores. Desta forma, os indicadores também instituem a realidade. Assim, p.ex., se afirmamos que o número de crianças fora de creches é muito alto, significa que isto é um fator que consideramos relevante e que estamos nos movendo para que todas as crianças possam estar em creches.

O indicador é “um *modus operandi*”, uma construção social. Ele não tem significado, sentido, ou quaisquer atributos intrínsecos nele mesmo; ele apenas tem significados quando situado nas relações com as práticas sociais que o determinam, que o explicam e para cujos sujeitos adquire significado, sentido e utilidade.<sup>15</sup> Quando se trata da interação de vários sujeitos, sejam indivíduos ou organizações, os indicadores são parte e expressão de um *processo comunicativo*, pressupondo a existência ou a intenção de um *pacto* entre eles.

### **11. Como equacionar o binômio medição / mediação?**

Entendidos os indicadores enquanto instrumentos de *mediação*, fica mais fácil equacioná-los na dimensão da *medição*. Ao mesmo tempo em que o indicador é a declaração dos valores que movem a ONG, é também a possibilidade de medir a intervenção realizada. Esta intervenção não tem um momento mágico - depende, pelo contrário, de pequenas decisões na ação cotidiana. O problema que se coloca é saber se está ou não alcançando o que se queria. Vem daí a importância de elaborar uma metodologia que leve à construção de indicadores e de sistemas de indicadores que sejam adequados para se medir o que se quer medir, mesmo sabendo que nunca se consegue monitorar tudo.

### **8. Por que utilizar Indicadores ?**

Porque a hegemonia do pensamento neoliberal na cooperação internacional trouxe uma visão mais pragmática nas relações de parceria, com maior controle das agências sobre a atuação das ongs e movimentos sociais. Isto para dar conta da redução de suas fontes de recursos e da necessidade de justificar sua legitimidade junto ao público e governos de seus países. Os indicadores, como parte do processo de PMA, foram os meios encontrados pela cooperação internacional para medir eficácia e eficiência dos projetos por ela apoiados.

Porque o avanço tecnológico trouxe novas formas de comunicação no mundo. Novas formas de comunicação e maior rapidez no processamento de informações podem produzir conceitos e imagens nas relações de comunicação. Hoje, o desafio para as ongs e movimentos sociais é conseguir maior domínio da informática e comunicação em rede, além de construir novas linguagens e novas formas de ação comunicativa que mantenham uma perspectiva ética, democrática e cidadã e sejam também eficazes. Deste ponto de vista, indicadores são novas linguagens, novas formas de *mediação comunicativa*.

Porque existe necessidade, por parte das ongs e dos movimentos sociais, de maior transparência, divulgação e “accountability”, tendo em vista que suas ações adquiriram maior visibilidade na última década. Hoje, falamos em necessidade de encontrar novas formas de divulgação e comunicação para um público mais amplo na busca da ampliação das nossas bases de apoio social, político e financeiro junto aos

---

<sup>15</sup> idem, p.4-5.

diversos setores da sociedade. O uso dos indicadores como instrumento de comunicação facilitará o diálogo com os diversos públicos.

### 9. Para que utilizar Indicadores ?

No enunciado do projeto do GT Indicadores já encontramos uma primeira afirmação de que: “para planejar, avaliar e retificar a eficácia das ações das ONGs, no contexto onde atuam, impõe-se a formulação de indicadores de um novo tipo, tanto para avaliar a importância das idas e vindas, dos avanços e recuos inerentes à construção da democracia, como para contabilizar as mudanças nas visões de mundo, na concepção da vida e do homem por parte da maioria da população”. Ou seja, e em outros termos :

- Para subsidiar o diálogo entre as ONGs e as agências de cooperação internacional. Indicadores ajudam a construir referências que qualificam e reforçam este diálogo.
- Para o diálogo com outros atores, com a sociedade civil. Como instrumento de comunicação na demonstração de accountability das organizações. “...não na linha de eficiência e eficácia mas na linha de aprofundar o diálogo com a sociedade, demonstrando a legitimidade deste campo de instituições e organizações. Apresentar para a sociedade o que aportamos positivamente na construção da democracia e cidadania, apresentar nossa visão do que são os contextos e dos desafios para um mundo globalizado na construção de direitos”.
- Para monitorar, avaliar e intervir nas políticas públicas.
- Para orientar nossa ação. Indicadores de contexto. Indicador como instrumento de disputa política em torno dos sentidos do desenvolvimento. “São utilizados para compreensão dos processos de constituição de cidadania ativa e de democratização no enfrentamento da exclusão social e pobreza e as implicações quanto às possibilidades de avaliar e mensurar a intervenção sócio-política e educativa das ONGs e movimentos, no sentido de animar e fortalecer tais processos”
- Para planejar, monitorar e avaliar nosso trabalho, como parte do processo de PMA. Indicador usado como ferramenta de gestão.

### 14. Dimensões dos Indicadores

Os Indicadores devem ter consonância com a intervenção metodológica da organização e também com os níveis de intervenção, respectivamente micro, meso e macro. Estes indicadores se caracterizam enquanto **sistema** por estarem associados ao Ciclo de Planejamento, Monitoramento e Avaliação e terem as suas conexões organizadas através da seguinte lógica: uma organização tem a sua estratégia, que define a sua estrutura para, através de processos, gerar produtos, resultados e impactos que a posicione favoravelmente em um ambiente, que constantemente muda e que faz com que a organização atualize a sua leitura de contexto, através de processos avaliativos que conseqüentemente vão alterar o planejamento da organização, e a forma de se relacionar com os atores favoráveis e desfavoráveis do cenário.

O ciclo de Planejamento, Monitoramento e Avaliação está orientado por diretrizes para uma ação cidadã, que viabilizem a visão de desenvolvimento que inclui a defesa da gestão democrática e da distribuição radical do acesso à terra e à riqueza, o respeito às diferenças e à diversidade social, a valorização das relações de gênero e a ênfase no social e no público.

Os indicadores no Ciclo de PMA viriam a subsidiar o processo de gestão, assegurando informações de acordo com os níveis de intervenção e os diferentes tipos de ação, conforme segue: **Dimensão macro** - aos formuladores de políticas públicas/ a proposição de políticas públicas; **Dimensão meso** - às organizações

sociais e de base/ fortalecimento dos sujeitos coletivos autônomos; **Dimensão micro** - atuação concreta junto às pessoas e grupos/ projetos demonstrativos de caráter multiplicador. Tais Indicadores serão utilizados para a leitura de processos sociais; para ser instrumento de mediação; para ser instrumento de construção de pactos políticos; para construir identidade de linguagem; para verificar em que medida as ações, produtos, resultados e impactos estão em consonância com o propósito estratégico da organização.

### 15. Alguns tipos de Indicadores

Embora possam existir diversas tipologias de indicadores, apresentamos a seguir uma referência de tipos mais frequentemente utilizados:

- **Indicadores de conceito:** Os indicadores de conceito estão relacionados diretamente à estratégia da organização, a sua missão, seus valores, temas prioritários, dimensões de intervenção e à metodologia, explicitada por meio de documentos. Finalidade: estabelecer pactos políticos sobre o propósito da organização. Como se verifica: através dos Planos estratégicos, Planos Trienais, Planos Anuais, regimentos. Período de Atualização: No nível estratégico a cada Plano Estratégico. Avaliação: Anual a cada Plano Anual
- **Indicadores de contexto:** Finalidade: Tem como finalidade informar como uma situação problema pode ser verificada. Como se verifica: pela descrição dos problemas onde a organização atua e servindo-se também dos indicadores "macro" como referência. Período de atualização: Anual. Avaliação: Trienal.
- **Indicadores de processo:** Finalidade: O que importa é observar a seqüência das ações, a estratégia e a metodologia adotada, o estilo de atuação da organização. Como se verifica: plano operacional anual. Período de atualização: anual. Avaliação: anual.
- **Indicadores de avanço:** Finalidade: identificar ações que estão sendo desenvolvidas no decorrer do plano e que possam ser traduzidas em avanços concretos para a sociedade. Como se verifica: Plano Anual. Período de atualização: Semestral. Avaliação: Semestral.
- **Indicadores de efetividade:** Finalidade: Indicam efeitos. Indicam mudanças na qualidade de vida. Estão relacionados ao objetivo do Plano Estratégico. Como se verifica: a partir do relato do balanço social dos 03 anos de trabalho. Período de atualização: Anual. Avaliação: 03 em 03 anos.

## Entidades e participantes do Grupo de Trabalho Indicadores

<p>Acende Rua Paulo Piedade Campos, 457/203 30455-250 Belo Horizonte, BH Tel: (31) 378-1593</p>	<p>Paula Campos Vieira</p>
<p>ActionAid Rua Corcovado,252 Jardim Botânico 22460-05 Rio de Janeiro, RJ Tel: (21) 540-9102 Fax: (21) 512-2793</p>	<p>Ana Toni &lt;atoni@ibm.net&gt; &lt;aaidbr@ibm.net&gt;</p>
<p>AATR Ladeira dos Barris, 149 40070-000 Salvador, BA Tel: (71) 329-3331 Fax: (71)329-3689</p>	<p>José Claudio Rocha &lt;aatr@bytenet.com.br&gt;</p>
<p>ADITEPP Rua Desemb. Westphalen, 1343 80230-100 Curitiba, PR Telefax: (41)223-3260</p>	<p>Cristina Simião &lt;aditepp@cw.palm.com.br&gt; Natalia Bueno &lt;natalia @ Carlos Artur Krüger Passos <a href="mailto:ckpassos@uol.com.br">ckpassos@uol.com.br</a></p>
<p>CAATINGA Cx. Postal 03 56200-000 Ouricuri, PE Telefax; (81) 87412-58/874-1567</p>	<p>Hermes Gonçalves Monteiro &lt;caatinga@elogica.com.br&gt;</p>
<p>CAPINA Rua Evaristo da Veiga, 16/1601 20031-040 Rio de Janeiro, RJ Tel: (21) 220-4580 Fax: (21) 220-1616</p>	<p>Ricardo Bebiano Costa &lt;capina@ax.apc.org&gt;</p>
<p>Casa de Passagem Rua Amóbio Marques, 432 Santo Amaro 50100-130 Recife, PE Tel: (81) 423-3741 Fax: (81) 231-1449</p>	<p>Maria Angela V. de Almeida</p>

CCDH Bento Rubião  
Av. Beira Mar, 216 - sala 401  
20021-060 Rio de Janeiro, RJ  
Tel: (21) 509- 6771  
Fax: (21) 222-2527

---

Ricardo Gouveia  
<ccdhd@ax.apc.org>

CECIP  
Lgo. De São Francisco, 34 - 4º andar  
20051-070 Rio de Janeiro RJ  
Tel: (21) 224-4565/509-3812  
Fax: (21) 252-8604

---

Claudia P. Ceccon  
Claudius Ceccon  
<cecip@ax.apc.org>

CEDEC  
Rua Airosa Galvão, 64 - Água Branca  
050002-070 São Paulo, SP  
Tel: (11) 38712966  
Fax: (11) 38712123

---

Vânia Barbosa do Nascimento  
<cedec@sti.com.br>  
<cedec@eu.ansp.com.br>  
<javan@uol.com.br>

CEPAC  
Rua Olavo Bilac, 1048  
64001-280 Teresina, PI  
Tel: (86) 223-7400  
Fax: (86) 223-1257

---

Antonio J. Castelo Branco Medeiros  
<cepac@mnet.com.br>

CFEMEA  
SCN, Qd. 6, Bl. A  
Ed. Venâncio 3000- s. 602  
70718-900 Brasília, DF  
Tel: (61) 328-1664  
Fax: (61) 328-2336

---

Guacira C. Oliveira  
<cfemea@tba.com.br>

CENTRU-PE  
Rua Rio Jaboatão, 102 - Torrões  
50721-520 Recife, PE  
Tel: (81) 228-4992  
Fax: (81) 228-5421

---

Paulo Roberto Magalhães

CNS  
Eixo Monumental  
Estacionamento 12  
Parque da Cidade  
70610-000 Brasília, DF  
Telefax: (61) 323-4600

---

Juan Carlos Rueda  
<cns@brnet.com.br>

CTA  
Av. Epaminondas Jacomé, 1427

Valdenei de Barbosa Queiroz  
<centro@mandic.com.br>

Rio Branco, AC  
Tel: (68) 223-1849  
Fax: (68) 223-2622

---

DAWN  
(vide endereço do Ibase)

Sonia Correa  
<scorrea@ax.pac.org>

---

DED - Brasil  
Rua Joaquim Felipe, 101  
50050-340 – Recife, PE  
Tel: (81)221-0075  
Fax: (81)222-1959

---

Michael Kleinekadoefer

EQUIP  
Rua Inajá, 117 - Coqueiral  
50791-090 Recife, PE  
Telefax: (81) 455-2517

---

Francisco Mesquita de Oliveira  
<equip@truenet.com.br>

ESPLAR  
Rua Princesa Isabel, 1968  
60015-061 Fortaleza, CE  
Tel: (85) 221-1324  
Fax: (85) 252-2410

---

Magnólia Azevedo Said  
<esplar@br.homeshopping.com.br>

FASE  
Rua das Palmeiras, 90  
22270-070 Rio de Janeiro, RJ  
Tel: (21) 286-1441  
Fax: (21) 286-1209

---

Leandro Valarelli  
<leandro@fase.org.br>

HABITEC  
Rua Eliezer Olímpio de Moura, 100  
50620-650 Recife, PE  
Telefax: (81) 228-5161

---

Josué Luis de M. Junior

IAMA  
Rua Afonso Vaz, 454  
05580-001 São Paulo, SP  
Tel: (11) 211-6724  
Fax: (11) 210-1338

---

Mauro de Melo Leonel Junior  
<iama@iama.org.br>

Iamaflora  
Av. Carlos Botelho, 853  
13416-145 Piracicaba, São Paulo  
Tel: (19) 433-0234/422-6253

Laura Prada



---

Ibase Rua Visconde de Ouro Preto, 5 - 7º andar 22250-180 Rio de Janeiro, RJ Tel: (021) 553-0676 Fax: (021) 552-8796	Cândido Grzybowski - candido@ibase.br Nubia Gonçalves - <nubia@ibase.br> Athayde Motta - <athayde@ibase.br> Erica Rodrigues - <erica@ibase.br> Moema Valarelli - <moema@ibase.br> Atila Roque - <atila@ibase.br>
---	---

---

ISER Ladeira da Glória, 98 22211-120 Rio de Janeiro, RJ Tel: (021) 558-2595 Fax: (021) 558-1381	Leilah Landin Regina Novaes
---	--------------------------------

---

Instituto C&A Av. N. Sra. De Copacabana, 749-A 22050-000 Rio de Janeiro, RJ Tel: (021) 549-8379 Fax: (021) 548-8711	Áurea Maria de Alencar
---	------------------------

---

MMMR HIGS 703 Bl. L c. 42 70000-000 Brasília, DF Tel: (061) 226-96-34 Fax: (061) 225-1577	Laura Valero Barbosa
---	----------------------

---

NOVA Rua Barão do Flamengo, 22 - sala 803 22220-080 Rio de Janeiro, RJ Tel/Fax: (021) 205-6219	Regina Rocha <novapesquisa@ax.apc.org>
---	---

---

NOVIB Mauritskade, 9 2514, Haia Holanda Tel: (31.70) 342.1621 Fax: (31.70) 361-4461	Adolfo Lopez - adolfo.lopez@novib.nl Ricardo Wilson-Grau - <admin@novib.nl>
--	---

---

POLIS Rua Araújo, 124 01220-020 São Paulo-SP Tel: (011) 2174-6800 Fax: (011) 2174-6824	Hamilton Faria <polis@polis.org.br> Jorge Kayano
--	--

---

Rede Mulher Rua Coriolano, 28	Vera Fátima Vieira <rdmulher@novasociedade.com.br>
----------------------------------	---

05047-000 São Paulo, SP  
Tel: (011) 3873-2803  
Fax: (011) 3862-7050

---

SOS Corpo  
Rua Major Codeceira, 37  
50100-070 Recife, PE  
Tel: (081) 423-3044  
Fax: (081) 423-3180

---

Silvia Camurça  
<soscorpo@elogica.com.br>

UFF- Universidade Federal Fluminense  
Telefax/Res: (021)527-5299

Gaudêncio Frigotto

NUAP,MN/UFRJ-  
Av. Henrique Dumont, 126/401  
22410-06 – Rio de Janeiro, RJ

Gabriela Scotto

## 2. Consultores:

Francisco de Oliveira  
Tania Pacheco  
Leandro Valarelli  
Dison Wrasse  
Lúcia Peixoto Calil

<vania@ax.apc.org>

## 3. Secretaria

Antonia Rodrigues

<antonia@ibase.br>