

## Projeto

# Indicadores da Ação para a Cidadania e a Democracia

## Metodologia de Construção de Sistemas de Indicadores

### Grupo de Trabalho Sobre Indicadores

### Plataforma Novib

## Apresentação

O GT-Indicadores foi criado na Plataforma Novib de 1998. Em dezembro deste ano ocorreu em Petrópolis o Seminário Cidadania, Pobreza e Exclusão Social, e seus anais constituíram o 1º Caderno da Série Indicadores, distribuído na Plataforma Novib-2000, em Atibaia (SP). Em novembro deste ano, Cândido Grzybowski do IBASE deixou a coordenação do GT, tendo sido definida uma coordenação compartilhada entre Cristina Simião da ADITEPP e Jorge Kayano do Pólis. Em dezembro, o GT firmou um novo contrato com a Novib, para um período de dois anos.

Na Plataforma Novib-2001 foi apresentada e debatida a nova proposta de trabalho do GT, que recebeu várias críticas e recomendações das contrapartes. O GT se reuniu em São Paulo em maio, e além de procurar incorporá-las na sua dinâmica, programou a realização da 1ª Oficina Ampliada em setembro, no Rio.

O texto-base produzido pelo consultor Leandro Valarelli, “Um panorama sobre o estado da arte do debate sobre indicadores”, procurou abordar e dialogar com muitas das dúvidas e questionamentos levantados. Assim, o presente projeto deve ser analisado no contexto de um processo em pleno andamento, marcado pelas polêmicas, incertezas e conflitos inerentes ao próprio tema.

## 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. 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 desespos.

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.**

## 2. Natureza do trabalho do GT/ Indicadores

### 2.1. Proposta

O GT se propõe trabalhar para desenvolver uma Metodologia de Construção de Sistemas de Indicadores. O objetivo do desenvolvimento desta

metodologia de construção, é o de possibilitar a elaboração de um instrumento de apoio aos trabalhos desenvolvidos pelas ONGs, integrantes da Plataforma Novib, em seu esforço de constituição de uma cidadania ativa e democratização substantiva no enfrentamento da exclusão social e pobreza. Não se trata portanto de construir indicadores de cidadania e democracia, mas de imprimir uma perspectiva cidadã e democrática ao uso de indicadores, desenvolver um instrumental que facilite às próprias instituições construírem e/ou aperfeiçoarem os seus sistemas de indicadores.

### Metodologia como processo

Ao se propor a trabalhar no sentido do desenvolvimento de uma Metodologia de construção de sistemas de indicadores, o GT está concebendo “metodologia” como sendo um 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.

A metodologia assim compreendida, enquanto processo, envolve um conjunto articulado de referências, que permitem “casar” de forma dinâmica teoria e práxis, contextualizá-las e, neste processo, agregar sempre novas referências e variáveis ao trabalho que se realiza.

Trabalhar uma metodologia de construção de sistemas de indicadores implica em trabalhar conceitos, realidades, propostas, políticas de ação sobre desenvolvimento, cidadania, exclusão, pobreza, qualidade de vida, políticas participativas, democracia, Estado, etc.

### 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. (cf. texto “O Estado da Arte sobre Indicadores”, pág. 47).

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. (cf. texto, pág. 49).

- *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. (cf. texto pág.50).

- *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. (cf. texto pág. 50).

- *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.

## 2.2. Limites e possibilidades do GT

O GT deve ser compreendido dentro do contexto da Plataforma Novib. É um Grupo de Trabalho que propõe aos participantes da Plataforma (contrapartes e Agência) participarem no processo de desenvolvimento de uma metodologia de construção de sistemas de indicadores. Limitar-se ao contexto da Plataforma da Novib reduz, de certa forma a abrangência desta proposta de trabalho.

Por outro lado, o produto pretendido, ao ser trabalhado coletivamente de forma participativa, representa um processo bastante inovador com

perspectivas de se obter efeitos multiplicadores e de abrangência maior, à medida em que as ONGs integrantes da Plataforma atuam em diferentes campos de ação micro e macro social.

## 3. Dinâmica de Trabalho a ser adotada pelo GT.

Por ser um Grupo de Trabalho da Plataforma Novib, sua função é a de atuar como um grupo facilitador dos processos de discussão, análise e desenvolvimento de uma metodologia de construção de indicadores, cabendo às diversas ONGs integrantes da Plataforma serem os sujeitos principais deste processo.

Por esta razão a dinâmica adotada compreende um conjunto de **procedimentos de reflexão, ação e estudo** de tal forma que, ao final do ano 2002 se tenha conseguido desenvolver, como produto, uma metodologia de construção de sistemas de indicadores que seja uma contribuição efetiva para as ONGs aperfeiçoarem sua ação, elaborando sistemas de indicadores cada vez mais adequados à sua missão e às necessidades de cada contexto e tipo de ação. Esta não é uma tarefa individual, senão coletiva, sobretudo quando estão envolvidas propostas de desenvolvimento e cidadania que não gerem a exclusão social, mas sim a cidadania ativa e democrática.

Do ponto de vista de instrumentos a serem utilizados nestes procedimentos de reflexão, ação e estudo, o GT pretende viabilizar:

- *Oficinas Participativas* com ONGs da Plataforma e Novib, incluindo sempre alguns convidados, tanto de ONGs como de Agências, que possam contribuir no processo e ao mesmo tempo atuar como multiplicadores.
- *Consultas sistematizadas* junto aos participantes das oficinas e ONGs da Plataforma que estejam sensibilizadas e queiram se envolver no processo.
- *Textos e Documentos* elaborados por consultores e analisados coletivamente, tanto pelos membros do GT como também pelos demais participantes do processo.
- *Estudos de Casos*, com enfoque sobre práticas desenvolvidas por ONGs membros da Plataforma.
- *Estudo e análise de matrizes e modelos* que vem sendo adotados para a construção de sistemas de indicadores.

## 4. Plano de Trabalho

### Etapa I - SISTEMATIZAÇÃO DAS REFERÊNCIAS CONCEITUAIS:

#### “A Arte do Debate”

A Primeira etapa representa a fase que vai fundamentar e alicerçar o processo. Ela compreende:

- Sistematização dos consensos e acúmulos conceituais recentes;
- Balanço das formulações existentes relativamente a indicadores e às metodologias que os utilizam;
- Análise das definições sobre indicadores e como eles podem ser utilizados no acompanhamento e avaliação do trabalho das ONGs;
- Considerações e indicativos de ordem político-metodológica que incidem no desenvolvimento de sistemas de indicadores.

#### Conteúdos:

- Natureza da abordagem sobre Indicadores
- Significados atribuídos aos Indicadores
- Usos de Indicadores
- Fatores que condicionam a elaboração de indicadores
- Porque refletir sobre e trabalhar com indicadores: a emergência dos indicadores.
- Cidadania e Democracia : eixo ou referência comum?

### Etapa II - ANÁLISE DAS PRINCIPAIS METODOLOGIAS EXISTENTES -

#### “Mergulhando no Método”

- Levantamento e seleção de algumas metodologias adotadas;

- Sistematização crítica das metodologias selecionadas.

#### Referências:

- Indicadores de “situação” ou contexto;
- Indicadores como ferramenta para a avaliação, monitoramento e gestão de políticas;
- Indicadores como ferramentas de avaliação de práticas e programas sociais promovidos por atores da sociedade civil;
- Indicadores como ferramentas de gestão (sistemas de PMA);
- Indicadores como instrumentos de aprendizagem e desenvolvimento institucional.

### Etapa III – ANÁLISE DE ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE CONSTRUÇÃO E USO DE INDICADORES – “Surfando...”

- Pesquisa junto às ONGs escolhidas;
- Identificação e análise das metodologias utilizadas (critérios de escolha por natureza de intervenção: em políticas públicas; com o setor popular; em estudos sócio-econômicos)

### Etapa IV – SISTEMATIZAÇÃO FINAL E ELABORAÇÃO DA METODOLOGIA

Nesta etapa serão analisadas questões práticas que precisam fazer parte do desenvolvimento de uma metodologia de construção de sistema de indicadores.

- indicadores por quê e para quê ?
- 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 de 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 de atores se qualquer conjunto de indicadores é, necessariamente, sempre uma redução?

Atividades	2001			2002			2003
<b>Etapa I - Reunião (GT)</b> - Reunião do GT - Oficina ampliada 1 - Sistematização - Relatório 1	Fever. Maio	Setembro Outubro	Novembro				
<b>Etapa II - Reunião (GT)</b> - Oficina ampliada 2 - Relatório 2			Novembro		Junho	Agosto	
<b>Etapa III - Reunião (GT)</b> - Oficina ampliada 3 - Sistematização - Relatório 3.				Maio		Outubro Novembro	Agosto
<b>Etapa IV - Reunião (GT)</b> - Oficina ampliada 4 - Relatório Final - Reunião do GT - Seminário - Publicação							Março Abril Agosto Maio Junho Julho

### Membros do GT Indicadores

ADITEPP- Cristina S. Simião - Coord.  
 CAPINA - Ricardo B. Costa  
 CENTRO LUIZ FREIRE – Aldenice Teixeira  
 FASE NACIONAL - Rogério Delamare  
 FASE SAAP – Cléia Silveira

IBASE - Núbia Gonçalves  
 IDEC - Marcos Pó  
 IMAFLORA – Laura Prada  
 PÓLIS – Jorge Kayano - Coord.  
 PROJETO INCUBADORAS DE  
 COOPERATIVAS – Gonçalo Guimarães  
 SOS CORPO Gênero e Cidadania - Solange Rocha