UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - FAFICH
Departamento de Ciência Política
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização: Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: o caso dos comitês de acompanhamento e monitoramento das políticas para população em situação de rua

Lara Regitz Montenegro

Belo Horizonte

2015

Lara Regitz Montenegro

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: o caso dos comitês de acompanhamento e monitoramento das políticas para população em situação de rua

Monografia apresentada ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais da Universidade Federal de Minas Gerais junto à Secretaria Geral da Presidência da República como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

Orientadora: Rebecca N. Abers

Belo Horizonte

2015

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br *TEL: (031) - 3409-5004*

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

No dia 25 (vinte e cinto) do mês de março de 2015 (dois mil e quinze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "**ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: O CASO DOS COMITÊS DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.**" elaborada por **Lara Regitz Montenegro.**

A Comissão, composta pelos professores **Rebecca Abers e Leonardo Barros Soares**, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 25 de março de 2015.

Rebecca Abers (UnB)

Leonardo Barros Soares (UFMG)

Ao irmão querido que partiu, Leo

Ao amor maior do mundo que nasceu, meu filho Tomás

RESUMO

Este trabalho de pesquisa apresenta uma investigação acerca dos instrumentos e parâmetros de avaliação de efetividade de instituições participativas, discutindo as diversas abordagens para esse exercício de análise e situando as dificuldades para a definição de um arcabouço teórico metodológico para tal prática. Vinculada a essa discussão, apresentamos o panorama de institucionalização dos comitês de monitoramento das políticas para população em situação de rua, apontando suas principais características e analisando as dificuldades e avanços registrados por meio de suas atividades. Tal panorama foi traçado a partir de levantamento realizado por meio de questionário aplicado junto a representantes dos 24 comitês municipais e estaduais de monitoramento e acompanhamento das políticas para população em situação de rua instalados até dezembro de 2014. A partir desse exercício de investigação, refletimos sobre a pertinência e adequação dos instrumentos e métodos de avaliação de instituições participativas de acordo com os propósitos do pesquisador, ponderando suas limitações e potencialidades.

Palavras-chave: instituições participativas; avaliação; população em situação de rua

ABTRACT

This research paper presents an investigation about instruments and parameters for the evaluation of the effectiveness of participative institutions, discussing different approaches for such analysis and the related difficulties for the definition of a theoretical and methodological outline. Furthermore, it presents the panorama of the institutionalization of homeless policies committees, highlighting their main characteristics and analyzing their difficulties and accomplishments. This panorama was elaborated through analysis of questionnaires applied to representatives of the 24 standing state and municipal homeless policies committees as of December, 2014. This analysis exercise fosters reflection about the pertinence and adequacy of the instruments and evaluation methods of participative institutions according to the researcher’s purposes, considering their limitations and potentialities.

Keywords: participative institutions, evaluation, homeless people

AGRADECIMENTOS

Esta monografia se apresenta como atividade final do curso de especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais e, em primeiro lugar, gostaria de agradecer às equipes da Secretaria Geral da Presidência da República e da Universidade Federal de Minas Gerais comprometidas com esta iniciativa política de formação voltada ao fortalecimento dos processos participativos no nosso país.

Nesse sentido, sou particularmente grata à minha tutora, Francesca Baggia, pela disponibilidade, dedicação e compreensão ao longo de todo o curso, auxiliando as atividades de nosso grupo com carinho e tornando nosso aprendizado mais rico e prazeroso. Agradeço também ao Leo Barros e demais membros da equipe de coordenação acadêmica do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais pelo apoio e compreensão diante de minhas limitações no final do curso em função da gravidez e do nascimento de meu filho Tomás.

Minha gratidão vai também a minha orientadora, Rebecca Abers, pela disponibilidade, estímulo e prontidão para me atender e orientar ao longo do processo de elaboração da monografia.

Gostaria ainda de agradecer ao amigo e mestre Franklin de Paula Junior pela parceria durante nosso período de trabalho juntos, que me estimulou a enveredar por este campo de pesquisa, e pelo exemplo de militância e compromisso com a causa da participação social. Agradeço também ao compadre e “chefe” Carlos Ricardo Junior, que me apresentou à complexidade do fenômeno população em situação de rua, me auxiliou e orientou em minhas atividades de consultoria junto à Coordenação Geral dos Direitos da População em Situação de Rua da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e que traz também um compromisso pessoal profundo com essa causa.

Agradeço enormemente a minha família: minha mãe, Angela; minhas irmãs Marina e Claudia, que me deram duas sobrinhas lindas nos últimos meses; meu pai Marcos; minha querida (boa)madrasta, Kátia; meu companheiro, Chico; e meu filho, Tomás, que me acompanham diariamente, me estimulando, me dando força e me cercando de amor, me motivando a seguir na luta por minhas convicções e ideais. Às amigas sempre por perto: Naiara, Nhanja, Luana, Julia, Lili, Raquel, Micaela e

Jul Pagul, e aos parceiros de samba e de vida, Pedro, Aninha, Henrique, Amanda, Jacaré, Maurício, Alê, Ailton, Serginho, Tati, Bruno, Giu, Maria, Helena.

Por fim, agradeço a Oxalá, a meu pai Oxóssi e minha mãe Oxum, pelas bênçãos, pelos aprendizados e pela proteção.

LISTA DE SIGLAS

CIAMPRUA: Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua

GTI: Grupo de Trabalho Interministerial

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IP: Instituição participativa

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MNPR: Movimento Nacional da População de Rua

MS: Ministério da Saúde

PNPR: Política Nacional para a População em Situação de Rua

PSR: População em Situação de Rua

SDH/PR: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO_____ 9

2. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O FENÔMENO_____ 11

3. BREVE RESGATE HISTÓRICO: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA_____ 14

3.1 O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMPRUA)___ 20

4. ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO_____ 21

5. COMITÊS DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: CARACTERÍSTICAS, DIFICULDADES E CONQUISTAS_____ 32

5.1 Definição da amostra_____ 38

5.2 Sistematização e análise dos resultados_____ 43

5.3 Considerações sobre o levantamento_____ 51

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS_____ 52

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS_____ 55

1. APRESENTAÇÃO

Esta monografia de conclusão do curso de especialização em “Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais” é fruto de um largo trabalho de pesquisa acerca da institucionalização dos comitês de monitoramento da política para a população em situação de rua, os quais se configuram, em sua grande maioria, como desdobramento da criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída por meio do Decreto n.º 7.053/2009, assinado pelo então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva.

O decreto em questão é resultado de um longo processo de diálogo e construção participativa e insere na agenda do Governo Federal um assunto considerado incômodo e polêmico: como tirar da invisibilidade e promover a garantia de direitos aos mais de 100 mil brasileiros[1] que vivem em condições de absoluta privação nas ruas do País, enfrentando todos os tipos de adversidades possíveis: ausência de moradia, dificuldade para alimentação, negação de acesso a serviços públicos, exposição à violência, ao frio extremo, entre muitas outras.

A partir de minha experiência como consultora junto à Coordenação Geral dos Direitos da População em Situação de Rua da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a partir de maio de 2013, pude acompanhar os desdobramentos recentes da implantação da nova política tanto no âmbito federal quanto em alguns municípios e estados com governos mais sensíveis à problemática da situação de rua e que trouxeram esta pauta para a agenda pública em suas gestões.

O trabalho de acompanhamento das atividades, avanços e dificuldades registrados pelos comitês, desenvolvido na condição de consultora junto à SDH/PR, trouxe, portanto, os subsídios para a realização desta pesquisa.

A partir da definição dos comitês pop rua (como são conhecidos os comitês de monitoramento da política para a população em situação de rua) como objeto de estudo, optamos por realizar uma reflexão acerca dos instrumentos e parâmetros de avaliação de efetividade destes colegiados, com base nas discussões e leituras realizadas ao longo do curso. Desta forma, apresentamos e discutimos, a partir das abordagens de diversos autores, o arcabouço teórico metodológico para avaliação

[1] Estimativa do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR).

de instituições participativas, contemplando diversas dimensões de análise, tais como o desenho institucional dos comitês, a capacidade administrativa, o contexto sociopolítico e a organização da sociedade civil. Essa discussão desemboca na análise do levantamento realizado junto aos membros de comitês de monitoramento da política para população em situação de rua, que visou avaliar o funcionamento desses colegiados.

Importante registrar que esse trabalho de pesquisa apresenta uma primeira aproximação com o tema, sem aprofundar em cada uma dessas questões, mas buscando traçar, a partir do olhar e da avaliação dos membros dos comitês, um panorama geral da institucionalização, dos desafios e dos avanços registrados por esses novos colegiados, assim como refletir sobre a pertinência dos instrumentos utilizados para tal análise, dialogando com a produção bibliográfica recente sobre avaliação de instituições participativas.

A metodologia para o levantamento de informações sobre os comitês consistiu na elaboração e envio de questionários a um representante do poder público e um representante da sociedade civil (nos casos onde esta tem assento) de cada colegiado, com perguntas a respeito da dinâmica de funcionamento, composição, pautas, dificuldades e avanços alcançados pelos comitês. A sistematização das respostas trouxe informações e constatações bastante relevantes, permitindo apreender o olhar e a percepção dos próprios atores sobre os processos nos quais estão inseridos.

Em síntese, o trabalho parte de uma apresentação sobre o fenômeno população em situação de rua, situa o processo de construção da Política Nacional para a População em Situação de Rua na última década, segue por uma contextualização da discussão teórica sobre análise e avaliação de instituições participativas, e em particular, sobre colegiados de políticas públicas, avança na apresentação e análise dos dados do levantamento realizado sobre os comitês pop rua, apresentando constatações e perspectivas nas considerações finais.

2. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O FENÔMENO

Muitos dos pesquisadores do fenômeno população em situação de rua, representantes dos movimentos sociais e o próprio “povo da rua” costumam abordar a problemática da *invisibilidade* das pessoas em situação de rua. De fato, é como se as pessoas que vivem “nas” e “das” ruas não fossem consideradas dignas de acesso a qualquer tipo de direito. Pode-se dizer que estão na condição de sub-cidadãos, já que em geral têm grande dificuldade de usufruir de serviços e bens públicos acessíveis a qualquer outra pessoa. A intensificação do fenômeno em nossa sociedade tornou “natural” vermos homens, mulheres e crianças nas ruas desprovidas de moradia, segurança alimentar, condições mínimas de higiene, entre tantas outras necessidades básicas.

Por outro lado, apesar da invisibilidade de seus direitos, são consideradas para muitos um grande incômodo, pois, sob esta ótica, sua presença promove a desvalorização de imóveis, atrapalha o movimento do comércio e causa insegurança e transtornos aos passantes, motivando mobilizações de moradores e comerciantes para “remoção” de tais pessoas e ações do poder público para higienização de pontos de concentração de população de rua.

Desde suas origens, o fenômeno população em situação de rua está ligado a condições de segregação social e territorial (BRASIL, 2013). Em longo estudo acerca das relações entre trabalho e situação de rua no Brasil, Silva (2009) situa o nascimento do fenômeno no período de expropriação de terras dos camponeses na Europa, em que esses foram forçados a vender sua força de trabalho para a indústria nascente. Muitos daqueles que não foram absorvidos como mão de obra “com a mesma rapidez com que se tornaram disponíveis, seja pela incapacidade da indústria, seja pela dificuldade de adaptação repentina a um novo tipo de disciplina de trabalho” (p. 95) vieram a se transformar nos chamados mendigos, ladrões e vagabundos. O crescimento das cidades, o aprofundamento da segregação social e a precarização das condições de trabalho promoveram o aumento exponencial do número de pessoas vivendo nas ruas.

Silva classifica as características do fenômeno população em situação de rua em seis aspectos principais:

i) *suas múltiplas determinações*, isto é, o fenômeno população em situação de rua decorre de fatores estruturais (falta de moradia, trabalho e renda; crises econômicas com impacto sobre a sociedade, entre outros); fatores biográficos, relacionados à história de vida de cada indivíduo (vínculos familiares rompidos, problemas de saúde mental, dependência química, etc); e de fatos da natureza ou desastres de massa;

ii) *sua distinção como uma expressão radical da questão social na contemporaneidade,* já que "materializa e dá visibilidade à violência do capitalismo sobre o ser humano, despojando-o completamente dos meios de produzir riqueza para uso próprio e submetendo-o a níveis extremos de degradação da vida" (p. 116);

iii) *sua localização nos grandes centros urbanos*, já que ali as pessoas em situação de rua podem receber doações e/ou realizar atividades econômicas informais para a obtenção de rendimentos que garantam sua subsistência;

iv) *o preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade às pessoas atingidas pelo fenômeno*

v) *as particularidades vinculadas ao território em que o fenômeno se manifesta,* pois as características socioeconômicas, culturais e geográficas inerentes ao território têm alta influência sobre as estratégias de subsistência das pessoas em situação de rua e sobre seu tempo de permanência nas rua;

vi) *a tendência à naturalização do fenômeno,* em que este é visto como "um processo natural da sociedade moderna, que deve ser amenizado, controlado, para não comprometer a ordem burguesa, ou ainda como resultante dos traços invariáveis da sociedade humana e não como um produto das sociedades capitalistas. É, pois, uma tendência que atribui aos indivíduos a responsabilidade pela situação em que se encontram, isentando a sociedade capitalista da produção e reprodução do fenômeno e o Estado da responsabilidade de enfrentá-lo" (p. 122).

A autora destaca ainda que há três condições fundamentais que caracterizam as pessoas em situação de rua como um grupo populacional diferenciado: a

pobreza extrema, os vínculos familiares rompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, resultando na utilização da rua como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente.

No tocante às políticas públicas voltadas à população em situação de rua no Brasil, FERRO (2013) esclarece que, historicamente, estas oscilaram entre a abordagem da repressão e da criminalização, com as conhecidas ações de higienização social, e a absoluta omissão do Estado diante do fenômeno, resultando em uma cobertura ínfima ou inexistente das políticas sociais para estas pessoas, tornando nítida sua invisibilidade para o poder público. A autora aponta, entretanto, que a partir do final da década de 1980, o problema começou a ser incorporado para a agenda de governo em alguns municípios, com destaque para os casos de São Paulo e Belo Horizonte. Segundo ela, "essa mudança na atuação de alguns governos esteve associada à expressiva intensificação do número de pessoas que faziam uso do espaço público como lugar de moradia e sobrevivência nas grandes e médias cidades devido, principalmente, às transformações no papel do Estado (vinculadas à adoção de políticas neoliberais) e às mudanças no mundo do trabalho que levaram ao aumento do trabalho informal e do subemprego" (SILVA, 2009; ROSA, 2005 *apud* FERRO, 2013, p. 36).

A autora aponta ainda como ponto de virada para o aumento da visibilidade do fenômeno no Brasil o massacre da Praça da Sé em 2004, quando foram assassinadas 7 pessoas em situação de rua. A partir de então, grupos da sociedade civil passaram a se articular junto a pessoas em situação de rua em Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre, dando início a um amplo processo de mobilização pela dignidade da população de rua e por políticas sociais para esse grupo populacional. Tais iniciativas encontraram reverberação junto ao governo do então Presidente Lula, que abriu diálogo com o movimento nascente e deu início ao processo de construção da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

3. BREVE RESGATE HISTÓRICO: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) foi instituída pelo Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009[2], que criou também o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento de Implementação da Política, coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). O Decreto apresenta os princípios, diretrizes e objetivos da Política, e determina ainda a criação do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH). A população em situação de rua[3] é definida como

> *"(...) grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória"* (Decreto 7.053/2009, Art. 1º, parág. único).

A assinatura do Decreto de instituição da PNPR foi fruto de um longo processo de discussão e de articulações intersetoriais, tendo como marco inicial o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado em setembro de 2005 em Brasília (DF), por iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SNAS/MDS). O Encontro teve como objetivo mapear demandas, atores e experiências, assim como discutir, em conjunto com os movimentos sociais representativos desse grupo populacional e organizações não governamentais com atuação na área, os desafios, as estratégias e as recomendações para a formulação de políticas públicas nacionalmente articuladas para essa parcela da população. O evento reuniu 85 pessoas, dentre as quais 34 representantes de cidades com mais de 300 mil habitantes, 10 representantes de fóruns ou entidades da população em situação de rua, 12

[2] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm
[3]

representantes de ONGs, especialistas convidados e representantes do MDS (BRASIL, 2006).

Nesse contexto, começava a ganhar corpo o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), fundado durante o 4º Festival Lixo e Cidadania, em 2004, em Belo Horizonte. Ali foram lançadas as primeiras sementes para formação do Movimento, que viria a ocupar nos anos seguintes importante espaço na interlocução com o Governo Federal para a construção da PNPR e demais políticas públicas de interesse desses atores sociais.

Um primeiro importante passo no reconhecimento desta importante agenda no âmbito das políticas públicas federais foi dado em 30 de dezembro de 2005, quando a Lei Federal nº 11.258/2005[4] incluiu no Artigo 23 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei Federal n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993) a determinação para a criação de programas específicos em atenção à população em situação de rua.

Já no ano seguinte, como fruto do I Encontro Nacional, foi instituído, por meio do Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com a participação dos ministérios da Saúde (MS); da Educação (MEC); das Cidades; do Trabalho e Emprego (MTE); da Cultura (MinC); da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), além de representantes do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua. Paralelamente à discussão da elaboração e institucionalização da Política, o Governo Federal trabalhou no sentido de viabilizar recursos para os municípios, visando o atendimento a este público, com destaque para os serviços de assistência social. A publicação da Portaria MDS nº 381, de 12 de dezembro de 2006, assegurou recursos do cofinanciamento federal aos municípios com mais de 300 mil habitantes que contassem com presença de população em situação de rua (a partir de levantamento feito em 2004 e 2005 por aquele Ministério), para oferta de serviços de acolhimento para este público, em atendimento a lei aprovada no ano anterior.

[4] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11258.htm

Ainda como desdobramento do I Encontro Nacional e também como demanda do GTI instituído, o Governo Federal encomendou, por meio de parceria entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a **1ª Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua**, realizada entre agosto de 2007 e março de 2008.

A pesquisa englobou um universo de 71 municípios brasileiros com população acima de 300 mil habitantes, abrangendo 23 capitais e outras 48 cidades (BRASIL, 2008). São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre não entraram na pesquisa, pois já tinham realizado seus próprios censos ou contagens em períodos recentes. A estimativa nacional de pessoas em situação de rua é formada, portanto, a partir dos dados das 75 mais populosas cidades brasileiras. Até então, não havia informações sistematizadas sobre o número de pessoas em situação de rua no país, pois como o Censo é realizado a partir da unidade domiciliar, este grupo populacional não é contabilizado, assim como nunca havia sido contemplado em levantamento específico.

Foram contabilizados 31.922 adultos nas 71 cidades pesquisadas, que incluiu tanto os que se encontravam em ruas, bancos, estações, pontes, praças, galerias, postos de gasolinas, becos, etc., como aqueles albergados em serviços de acolhimento à população em situação de rua. Já os levantamentos realizados nas quatro capitais citadas anteriormente indicaram a existência de 13.647 pessoas nessas condições. Apesar de terem sido produzidos a partir de metodologias diferentes, os resultados dos levantamentos permitem que se considere o número aproximado de 50 mil pessoas vivendo nas ruas das mais populosas cidades brasileiras, as quais representam um percentual de 0,065% sobre a totalidade da população das cidades pesquisadas.

A Pesquisa Nacional apontou que a população em situação de rua é predominantemente masculina (82%) e que mais da metade possui entre 25 e 44 anos (53%). Do total, 67% são negros (considerando negros e pardos) e 74% sabem ler e escrever. O estudo mostrou também que a população em situação de rua é composta, em grande parte, por trabalhadores – 70,9% exercem alguma atividade remunerada, e apenas 15,7% pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência. Foi possível também constatar que parte considerável da população em situação de rua é originária do município onde se encontra, ou locais próximos, não sendo decorrência de deslocamento ou migração campo/cidade. A maioria

costuma dormir na rua (69,6%) um grupo relativamente menor costuma dormir em abrigos ou outras instituições (22,1%). Quanto à documentação, 24,8% não possuem quaisquer documentos de identificação, e a maioria (61,6%) não exerce o direito de cidadania elementar que é o voto.

As informações levantadas foram fundamentais para subsidiar a elaboração, pelo GTI, da proposta da Política Nacional para a População em Situação de Rua, levada à consulta pública em dezembro de 2008.

O amadurecimento das discussões no GTI e os aprendizados acumulados com experiências municipais voltadas à população em situação de rua desde o fim da década de 1980 possibilitaram a construção de um entendimento comum acerca da necessidade de um arranjo intersetorial e interfederativo para a gestão das políticas voltadas a este grupo populacional.

Com o objetivo de realizar a validação da proposta da Política junto aos representantes da população em situação de rua, de ONGs e do poder público, foi realizado o II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em Brasília, em 19 e 20 de maio de 2009. O evento reuniu 152 pessoas e, por meio de discussões em grupos de trabalho, resultou em propostas de adequação e complementação do documento apresentado.

Finalmente, em 23 de dezembro de 2009, por ocasião do 7º Natal da Vida e da Cidadania dos Catadores e da População em Situação de Rua, realizado em São Paulo, o então presidente Lula assinou o Decreto 7.053, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) e criou o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMPRua). O Decreto também estabeleceu que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) é responsável pela coordenação da área e do referido Comitê.

Em consonância com as recomendações do GTI e com as contribuições recebidas durante a consulta pública e o II Encontro Nacional, o Artigo 2º do Decreto 7.053 prevê a implementação da PNPR de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federados que a ela aderirem por meio de instrumento próprio, e destaca, em seu parágrafo único, que o instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas. Além disso, determina que os entes da Federação que aderirem à Política Nacional deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das

áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

Outro importante desdobramento das discussões e articulações para elaboração da PNPR foi a incorporação no Programa Nacional dos Direitos Humanos – PNDH-3, lançado também em dezembro de 2009, de 19 ações programáticas voltadas à população em situação de rua, abrangendo políticas nacionais de geração de emprego e renda; enfrentamento ao preconceito; garantia de registro civil; garantia de albergues e abrigos adequados; garantia de acesso a serviços de saúde e a atendimento médico; garantia de criação de centros de referência; garantia de criação de programas de reinserção; garantia de proteção contra abusos e exploração sexual; garantia de campanhas de prevenção à violência contra esse segmento; capacitação de policiais para o atendimento cidadão e não-violento em relação à população de rua; e de punição para policiais que cometam violência contra este segmento.

Os serviços socioassistenciais com foco específico na população em situação de rua também ganharam visibilidade na agenda nacional. Ainda em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Resolução n. 109, que estabeleceu a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, incluindo o serviço especializado para pessoas em situação de rua. Este serviço passou a ser realizado nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, apelidados de Centros Pop, que, de acordo com a resolução, têm as seguintes atribuições: acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; informação, comunicação e defesa de direitos; orientação e suporte para acesso à documentação pessoal; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com outros serviços de políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização para o exercício da cidadania; articulação com órgãos de capacitação e preparação para o trabalho; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; entre outros.

Já em 2010, a Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS/MDS n. 07 orientou a inclusão da população em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) .

Outra medida importante se deu no âmbito da área da saúde, com a Portaria MS n.º 2.488, de 21 de outubro de 2011, que institui a Política Nacional de Atenção Básica, que tem como uma de suas diretrizes a constituição de equipes de atenção básica para populações específicas, como é o caso da população de rua.

Neste sentido, uma importante estratégia adotada pelo Ministério da Saúde foi a criação dos Consultórios na Rua, um equipamento integrante da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), que objetiva ampliar o acesso da população em situação de rua à rede de atenção e ofertar, de maneira mais oportuna, atenção integral à saúde. As equipes realizam suas atividades de forma itinerante, desenvolvendo ações na rua, em instalações específicas, na unidade móvel e também nas instalações das Unidades Básicas de Saúde do território onde está atuando, sempre articuladas e em parceria com as demais equipes de atenção básica.

Além destas iniciativas, em cumprimento ao determinado pela PNPR em seu Art. 7º: *São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:*

(...) III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua (...);

a SDH/PR vem articulando, por meio do Grupo de Trabalho (GT) IBGE (do qual fazem parte representantes do IBGE, da sociedade civil e de alguns ministérios), as etapas preparatórias para a inserção das pessoas em situação de rua na contagem oficial do Censo a ser realizada em 2020. Neste sentido, após elaboração conjunta de proposta de questionário e discussão de metodologia para sua aplicação, foi realizada uma pesquisa teste no Rio de Janeiro, em novembro de 2013, como uma das atividades preparatórias para o Censo de 2020. Importante frisar que esta é uma demanda prioritária do Movimento Nacional da População de Rua, visando tirá-los da condição de invisibilidade social em que se encontram.

Infelizmente, no campo da política habitacional, não houve avanços expressivos no tocante a este grupo populacional específico. O Ministério das Cidades chegou a lançar uma portaria que estabelecia as pessoas em situação de rua como um dos públicos prioritários a acessar o Programa Minha Casa, Minha Vida[5], mas a mesma foi revogada pouco tempo depois por outra portaria que não faz menção à população de rua.

Por fim, cabe pontuar que a PNPR superou o paradigma de se tratar a problemática da população em situação de rua meramente como uma questão de

[5] A Portaria MCidades nº 595, de 18 de dezembro de 2013, revogou a Portaria MCidades nº 610, de 26 de dezembro de 2011, que priorizava pessoas em situação de rua.

assistência social, ampliando esta concepção para uma perspectiva intersetorial, contemplando (ao menos em tese) as dimensões do direito à moradia, à segurança alimentar, à saúde, à educação, ao trabalho, entre outros.

3.1 O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMPRUA)

O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMPRUA) foi instalado em março de 2010, com composição paritária, conforme previsto no Decreto Presidencial 7.053/2009. É coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e conta com 18 membros. A representação da sociedade civil é prevista por meio da participação de cinco de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro de entidades que tenham como finalidade o trabalho com a população em situação de rua.

As atribuições do Comitê estão descritas no Art. 10º:

> *I - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas, objetivos e responsabilidades, considerando as propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 25 de outubro de 2006;*
> *II - acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua;*
> *III - desenvolver, em conjunto com os órgãos federais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua;*
> *IV - propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua;*
> *V - propor formas e mecanismos para a divulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua;*
> *VI - instituir grupos de trabalho temáticos, em especial para discutir as desvantagens sociais a que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Brasil e analisar formas para sua inclusão e compensação social;*

> *VII - acompanhar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação da Política Nacional da População em Situação de Rua, em âmbito local;*
> *VIII - organizar, periodicamente, encontros nacionais para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Nacional para a População em Situação de Rua; e*
> *IX - deliberar sobre a forma de condução dos seus trabalhos.*

Tais atribuições, assim como a própria designação do Comitê (de monitoramento e acompanhamento da PNPR), deixam claro seu caráter consultivo e seu propósito maior de promoção de articulação intersetorial e de monitoramento das diversas políticas voltadas (ou que deveriam estar) a este grupo populacional.

A partir da instalação do CIAMPRUA nacional, gradativamente foram sendo criados e implantados comitês municipais e estaduais nos mesmos moldes, e nos casos dos municípios onde os mesmos já existiam (como São Paulo, por exemplo), houve uma revisão das normativas que orientaram sua criação para adequação à nova legislação nacional.

O panorama dos comitês criados e instalados, sua organização institucional e dinâmicas de funcionamento são bastante diversos, conforme veremos mais adiante.

4. ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

A discussão sobre institucionalização da participação social no Brasil ampliou-se e amadureceu nas três últimas décadas, tornando-se importante tema de pesquisa das ciências políticas, gerando ampla produção acadêmica. Tal linha de investigação apresenta-se como um desdobramento dos debates sobre teoria da democracia deliberativa.

Segundo AVRITZER (2011), os estudos sobre participação e deliberação no Brasil podem ser divididos em dois tipos: o primeiro teve como foco a investigação da ampliação das formas de deliberação pública, abrangendo pesquisas sobre

conselhos, seus elementos deliberativos e a reflexão sobre a problemática da efetividade, baseando-se principalmente em estudos de caso.

Já o segundo tipo diz respeito aos estudos que enfocaram os problemas e déficits deliberativos das instituições participativas, os quais abriram espaço para a percepção de que a participação deliberativa envolve essencialmente dois momentos: o do debate e da deliberação em si, envolvendo atores do Estado e da sociedade civil, e o da implementação daquilo que foi deliberado, que compete principalmente aos atores estatais.

Entre outras questões, Avritzer ressalta que essa discussão colocou em pauta o desafio metodológico acerca de como medir o efeito deliberativo das IPs ou mesmo de alguns de seus momentos de tomada de decisões. Nesta linha, consolidou-se a concepção, a partir de GOODIN (2008, apud AVRITZER, 2011), de que para tal análise é preciso desagregar os diferentes momentos do processo deliberativo, caracterizando uma condição de que “ao invés de uma democracia deliberativa, teríamos momentos deliberativos no interior da democracia” (p. 17). Tal abordagem permitiu um avanço das discussões sobre o tema e deu origem ao termo efetividade deliberativa.

De forma complementar, destaca o autor, outro desafio associado à questão da deliberação no âmbito das IPs diz respeito aos efeitos e/ou impactos dos processos deliberativos sobre as políticas públicas, trazendo à tona o conceito de efetividade das IPs.

Nesse contexto, inserem-se as pesquisas que aprofundam as discussões sobre referenciais e parâmetros para a avaliação da qualidade dos processos deliberativos e, de forma mais ampla, da efetividade das instituições democráticas.

A coletânea de artigos *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* publicada pelo IPEA em 2011 traz uma série de contribuições para essa discussão e foi um importante referencial teórico para a elaboração deste trabalho.

Nesse sentido, o artigo de PIRES et al. (2011) destaca que vários autores vêm se debruçando sobre essa temática com abordagens e métodos diversos, trazendo importantes subsídios para reflexão e consequente qualificação da análise das dinâmicas destas esferas de participação. Há abordagens de cunho mais quantitativo, voltadas para a análise de grandes quantidades de dados e conjuntos de casos, que se utilizam de técnicas estatísticas e econométricas, e que

possibilitam uma perspectiva de maior de generalização dos resultados encontrados. Como apontam PIRES et al., “é comum nos estudos dessa linha que haja especialização em tipos específicos de IPs, ou, ainda, em tipos específicos de temáticas, de maneira a diminuir a complexidade dos conceitos advindos das diversas áreas (...)” (p. 359). Outra possibilidade de abordagem se dá a partir dos estudos de caso, onde em geral os pesquisadores se valem de técnicas de pesquisa qualitativa, como entrevistas e grupos focais. Segundo os autores, “em geral, estas análises realizam pesquisa aprofundada sobre tipos específicos de IPs ou de políticas e, por isso, obtêm ganhos significativos na compreensão do funcionamento e papel do objeto de estudo” (idem), mas por outro lado, apresentam resultados com difícil capacidade de generalização, por lidarem com casos específicos. Por fim, uma terceira linha de abordagem tem se voltado aos estudos comparativos, mesclando técnicas usadas nas duas abordagens anteriores. Desta forma, trabalha-se em geral com maior número de casos do que na técnica de estudo de casos, mas menor do que na abordagem estatística, e é possível viabilizar uma análise com relativa profundidade (maior do que na abordagem quantitativa, e menor do que na de estudos de caso).

Acerca das estratégias de análise de instituições participativas, os autores apresentam três importantes considerações: 1) a análise dos efeitos das IPs é importante tanto para o aprofundamento do processo participativo quanto para justificativa de sua atuação e sustentação política; 2) “não existe consenso sobre os tipos de resultados que devemos esperar das IPs, assim como quais tipos de elementos e/ou variáveis devemos considerar para operacionalizar aquilo que denominamos qualidade do processo deliberativo” (p. 357), e 3) a ausência de definições sobre padrões e modelos de referência dificulta a operacionalização de análises sobre as relações entre as IPs, as variáveis que afetam sua existência e funcionamento, assim como os resultados que elas podem apresentar.

WAMPLER (2011), VAZ e PIRES (2011); SILVA (2011); ALMEIDA (2011) ressaltam os desafios de se analisar os resultados efetivos da participação social nas políticas públicas e seus desdobramentos e de se avaliar o nível de causalidade entre melhorias em bens e serviços públicos e indicadores socioeconômicos e a atuação das IPs.

Diante de tais considerações, pode-se constatar, portanto, que não existe ainda um arcabouço analítico-metodológico consistente para o estudo e avaliação

de IPs, o que torna as pesquisas neste campo um desafio ainda maior, já que devem empreender esforços tanto no sentido de construção de um referencial teórico e metodológico adequado ao seu objeto de estudo, assim como na investigação do objeto escolhido em si.

Nesse contexto, diferentes autores vêm desenhando e propondo variados parâmetros e condicionantes a serem considerados no exercício de análise e avaliação das IPs, contribuindo para o processo de construção desse referencial metodológico.

Antes de aprofundarmos a apresentação das diferentes propostas metodológicas em discussão, cabe pontuar alguns pressupostos normativos para a análise da participação em conselhos, formulados por ALMEIDA e TATAGIBA (2012), que visam "calibrar as expectativas" no exercício de pesquisa. Segundo as autoras, o primeiro pressuposto é o "reconhecimento dos avanços que a criação dessa institucionalidade participativa representa enquanto resultado da aposta da luta por dentro do Estado como estratégia para construção de uma cidadania "desde baixo"" (p. 72). Isto é, apesar da mera existência das IPs não garantir sua continuidade e fortalecimento, estas por si só já representam a forma e o peso com que o projeto participativo se consolidou na sociedade brasileira. O segundo pressuposto apontado pelas autoras é de que o grau de sucesso das IPs depende do ambiente de disputas internas e no seu entorno, que ocorrem sob certas oportunidades e/ou constrangimentos político-institucionais. Em outras palavras, as instâncias participativas não estão destinadas "a cumprir com as apostas democratizantes que inspiraram sua criação, nem sua incapacidade intrínseca para cumpri-las pode ser afirmada unilateralmente" (p. 73). Por fim, o terceiro pressuposto é o de que as IPs são peças estratégicas no projeto de democratização do Estado brasileiro e da sociedade, mas não podem ser responsabilizados por todas as funções da missão de construção de tal projeto.

Feito este parênteses, passemos à apresentação das abordagens téorico-metodológicas para análise e avaliação das instâncias participativas. A concepção de estruturação metodológica para tal investigação proposta por CUNHA et al (2011) traz um importante ponto de partida para esta discussão. Os autores sustentam o seguinte "roteiro" para o exercício de análise e avaliação das IPs: em primeiro lugar, definir objetivamente o que se entende por "deliberação" no contexto estudado, de forma a se ter clareza do que se entende como sucesso no processo

deliberativo (tal entendimento pode variar de acordo com o tipo de IP em questão, por exemplo). Eles destacam que “é preciso reconhecer que cada instituição tem capacidade de desenvolver diferentes faces da deliberação e que, portanto, cabe ao analista decidir quais são os requisitos necessários para o sucesso deliberativo a partir do contexto estudado” (p. 301). Para a compreensão e análise da prática deliberativa nos conselhos, apontam como relevantes os seguintes princípios: i) debates face a face; ii) igualdade na apresentação de razões; iii) ausência de coerção; iv) interatividade e reciprocidade de discurso; v) discordância entre os participantes; vi) publicidade; vii) informação ampliada sobre os assuntos; e viii) conclusividade – em termos de decisões coletivas voltadas para o grupo ou sociedade em geral (ALMEIDA; CUNHA, 2009 *apud* CUNHA et al, 2011).

Como segundo passo, destacam as condições empíricas necessárias para que a deliberação possa ocorrer, considerando *fatores intrassistêmicos (endógenos)* e *fatores sistêmicos (exógenos)*. No âmbito das condicionantes endógenas às IPs, a variável principal é o desenho institucional dos espaços participativos, em que devem ser analisados os graus de institucionalização, de democratização e de representação. Quanto ao *grau de institucionalização*, trabalham com as seguintes variáveis: i) tempo de existência da lei de criação e do regimento interno em vigor; ii) estrutura organizacional; e iii) frequência de reuniões ordinárias. No que diz respeito ao *grau de democratização*, analisam as variáveis i) composição, ii) processo decisório, abordando as “regras referentes a distribuição, concentração e alternância de poderes em relação a formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão” (p. 308, CUNHA et al, 2011), iii) presença de comissões e iv) previsão de conferências. Já no tocante ao *grau de representação*, os critérios avaliados são i) a definição de entidades que têm assento nessas instituições; ii) o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e iii) as formas como estas definições ocorrem.

No âmbito das características exógenas às IPs, os autores destacam os fatores sociopolíticos, em que se inserem as questões ligadas ao projeto político e ao associativismo no contexto analisado, e ainda a capacidade administrativa e o tipo de política pública de que trata a IP em questão. No que diz respeito ao projeto político, que contempla dimensões sobre a inclinação ou não de certos partidos políticos ou coalizões a adotarem e apoiarem processos participativos, PIRES e VAZ (2010, *apud* CUNHA et al, 2011) sugerem os seguintes critérios de análise, já

utilizados em levantamento sobre a questão: “densidade (quantidade de IPs existentes no município e sua evolução nos últimos 12 anos); diversidade (variedade e número de áreas de política pública e de métodos de participação acumulados nos últimos 12 anos); durabilidade (vigência continuada dessas instituições para além do intervalo entre gestões municipais); e deliberação (as dinâmicas de interação entre os participantes e os processos de tomada de decisão previstas no RI das IPs), denominados “4Ds da participação”” (p. 310, idem). Para além do posicionamento político do partido no governo acerca da participação social, outro importante aspecto apontado é se há ressonância e sustentação na própria sociedade para tais práticas. Isto é, a dinâmica associativa e as características das associações que se organizam no município também têm forte influência no aprofundamento e ampliação da participação social e devem ser objeto de investigação.

No tocante à interferência da capacidade administrativa no alcance de bons resultados de participação, diversos estudos “partem da premissa de que a efetivação das deliberações realizadas nas IPs e a capacidade de implementação por parte do governo dependem da existência de recursos humanos, materiais e financeiros suficientes, seja em quantidade e/ou qualidade, sob pena de descrédito e de esvaziamento desses espaços” (pp. 311, 312). Tal fato significa mais um desafio metodológico para o exercício de análise e avaliação das IPs, e para evitar interpretações equivocadas, os estudos comparativos tem buscado trabalhar com grupos de municípios com estruturas administrativas semelhantes.

Finalmente, no tocante ao tipo de política pública, os autores destacam que há variações no universo de atores inseridos no processo de acordo com as *policies communities* que fazem parte da trajetória da política pública em questão. Além disso, a dinâmica de funcionamento e modelos de financiamento também têm grande influência nos resultados alcançados pelas IPs, configurando-se igualmente como importantes variáveis de análise.

Outra interessante proposta de abordagem metodológica para a análise e avaliação das IPs é apresentada por SILVA (2011), que sugere, como ponto de partida, a concepção da pesquisa a partir de quatro conjuntos de condicionantes: i) centralidade das IPs para os atores nela envolvidos e centralidade dos atores nas redes de políticas; ii) posição e papel das IPs nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas; iii) características das IPs definidas em seus

instrumentos legais de criação e funcionamento; e iv) volume e tipo de recursos (humanos, materiais, financeiros, de conhecimento) das IPs.

A primeira condicionante, acerca da centralidade das IPs para os atores e centralidade dos atores nas redes de políticas, refere-se aos potenciais de "empoderamento" ou de "esvaziamento" de uma IP de acordo com a relevância de tais instituições para os atores nela envolvidos e também conforme a posição de centralidade e importância dos atores que dela participam.

Já a segunda condicionante, posição e papel das IPs nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas, aborda o posicionamento e a responsabilidade de tais instituições no processo de formulação, decisão, implantação, controle e/ou avaliação das políticas públicas a que se referem. O autor destaca que "as IPs podem assumir centralidade em determinadas etapas do ciclo e ser pouco ou nada relevantes em outras etapas (...)", o que "tende a fazer com que distintos atores, à medida que avaliam diferentemente a importância de cada etapa e/ou variam seus recursos e capacidades de intervenção em cada uma delas, tenham uma avaliação diferenciada em relação à participação nas IPs" (p. 238).

O terceiro ponto, acerca das características das IPs definidas nas normativas que as implementaram e que regulam seu funcionamento, refere-se à importância e influência desses regramentos no funcionamento e no alcance de resultados pelas instâncias em questão.

De acordo com o autor, "as atribuições, composição, escala de atuação, hierarquias internas, formas de deliberação, estrutura administrativa, fontes de recursos, relação com órgãos da administração pública, entre outros aspectos das IPs definidos em regimentos, decretos e leis, estabelecem um conjunto de características que delimitam competências de atuação e capacidades de produção de resultados por parte destas instituições" (p. 239), reforçando ou constrangendo, portanto, as possibilidades de ação das IPs.

Finalmente, a quarta condicionante diz respeito ao tipo e ao volume de recursos detidos pelas IPs para manutenção de seu funcionamento e implementação de suas decisões/deliberações. Neste campo, portanto, devem ser avaliados os recursos humanos, financeiros, materiais e de conhecimento afetos às IPs, já que tais variáveis tem grande influência nas possibilidades de resultados a serem gerados pelas diferentes instâncias participativas. Segundo o autor,

“identificar os diferentes tipos de IPs em função das variações de recursos, que se relacionam com diferenças de nível de governo, setor de política pública e localização espacial/regional, entre outros aspectos, possibilita a construção de um parâmetro mais realista de avaliação, na medida em que explicita diferenças (que tendem a ser muito significativas) nas possibilidades objetivas de atuação das IPs” (p. 240).

O autor também argumenta acerca da necessidade de se definir com clareza o foco do exercício de análise e avaliação de IPs, pontuando que estas podem influenciar resultados em determinados aspectos e ser irrelevantes em relação a outros. Para tanto, sugere a delimitação da análise em três pontos principais:

I) *Resultados gerados pelas IPs no processo de formulação e implementação de políticas públicas* (isto é, como e se as IPs alteram a forma como as políticas públicas são concebidas, discutidas, executadas e monitoradas). Silva pondera, neste ponto, sobre a dificuldade de se analisar as relações de causalidade em mudanças registradas em processos de construção e implementação de políticas públicas. Segundo o autor, “diversos trabalhos buscam analisar os efeitos das IPs na mudança da cultura política ou dos padrões de relação entre Estado e sociedade civil, estabelecendo relações hipotéticas de causalidade cuja verificação empírica é pouco provável e de generalização questionável” (idem).

II) *Tipos de decisões e/ou ações produzidas pelas IPs, que podem variar de acordo com a incidência de cada IP nas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas.* Desta forma, as possibilidades de resultados a serem produzidos por cada IP são, em parte, determinadas pelo tipo de incidência que estas têm ao longo do ciclo da política. De acordo com o autor, uma possível classificação das IPs neste sentido poderia ser apresentada conforme o Quadro 1:

Quadro 1: Classificação de instituições participativas de acordo com sua incidência nos ciclos de políticas públicas

Tipo de IP	Etapa do ciclo	Tipos de resultados
IP de consulta e diagnóstico	Identificação de problemas e demandas	Lista de demandas Diagnósticos de situação/problemas
IP de planejamento	Planejamento	Elaboração de análises Formulação de planos de ação
IP de alocação de recursos	Decisão sobre alocação de recursos	Definição de prioridades Seleção de projetos/ações
IP de formulação de políticas	Formulação de políticas	Deliberação sobre propostas de políticas
IP de fiscalização	Monitoramento	Acompanhamento da implementação Fiscalização do uso de recursos

Fonte: Silva, 2011, p. 242.

Nesse ponto, o autor traz uma importante ponderação, alegando que a ênfase no caráter deliberativo das IPs acabou por criar obstáculos para a análise dos resultados registrados por IPs de caráter consultivo. Segundo Silva, "as possibilidades de produção de outros tipos de resultados foram tradicionalmente secundarizadas e/ou utilizadas como indicadores dos limites e, no limite, ineficácia das IPs (veja-se a recorrente confrontação na literatura entre atuação deliberativa e consultiva, sendo esta última tomada como um indicador de irrelevância)" (p. 243).

III) *Resultados nas políticas públicas das decisões / deliberações das IPs.* Este último foco de análise refere-se aos impactos e efeitos das IPs nos serviços e recursos acessados pela população e nos indicadores socioeconômicos, de forma mais ampla. Tal exercício de análise é bastante tradicional no âmbito das avaliações de políticas públicas, mas ainda pouco comum nos estudos acerca das IPs. A dificuldade de se delimitar as relações de causalidade é um dos maiores desafios metodológicos neste tipo de análise e avaliação.

Acerca do exercício de avaliação de políticas sociais, PIRES et al (2011) destacam que o próprio desenho de tais políticas muitas vezes traz objetivos variados, genéricos e difíceis de serem mensurados, não sendo "possível precisar

os conceitos de efetividade, eficiência e eficácia, isto é, definir o que se entende por cada um deles no tocante às políticas tratadas, simplesmente porque estas próprias políticas, em seus respectivos desenhos, não especificam isso de maneira objetiva" (p. 351). A ausência de padrões claros para a avaliação das políticas sociais é um problema comum e ainda maior no caso do exercício de avaliação de IPs, onde ainda não existe consenso acerca dos objetivos esperáveis de seu funcionamento.

Diante dessas dificuldades, os autores buscam o aprofundamento da compreensão das dinâmicas e resultados produzidos pelas IPs apresentando uma proposta de categorização das análises sobre a temática em 5 dimensões: i) inclusão e representatividade; ii) desenho institucional; iii) deliberação; iv) contextos e ambientes; e v) atores, capacidades e estratégias de atuação.

Os estudos que abarcam a dimensão da *inclusão e representatividade* tratam principalmente de aspectos da representação política e representatividade nas IPs. Um dos principais desafios neste campo diz respeito às indefinições sobre os parâmetros para a representatividade e os critérios de seleção de representantes, principalmente no caso da sociedade civil. Como afirmam os autores, "diferentemente da representação eleitoral formal, não está claro quais seriam os mecanismos tanto de autorização, quanto de *accountability* em relação a estes indivíduos, o que, certamente, gera determinadas implicações para a própria inserção, reconhecimento e legitimação das IPs como canais efetivos de participação e controle social" (p. 355).

Já a dimensão do *desenho institucional* é objeto de estudos há mais tempo e tem relevância fundamental para a definição das condições, possibilidades e constrangimentos à participação no âmbito das IPs, conforme já apresentado anteriormente.

A terceira dimensão de estudos para avaliação da qualidade da participação trata dos processos de *deliberação* no contexto das IPs. Segundo PIRES et al., este é um importante aspecto a ser analisado pois trata do grau de envolvimento e comprometimento dos atores com o processo em si e com as temáticas em discussão, isto é, com a possibilidade de efetivação e concretização das funções próprias da IP.

Já a dimensão analítica sobre *contextos e ambientes* abrange os estudos que avaliam os contextos políticos, sociais e econômicos em que as IPs estão inseridas. Isto significa, de forma sintética, que "a atuação das IPs impacta as políticas

públicas e os contextos nos quais estão inseridas, mas, também, são influenciadas, condicionadas e têm suas possibilidades e limites de atuação determinados pelos próprios contextos e estruturas institucionais em que se inserem" (p. 356), e neste sentido, as IPs não devem ser consideradas como os únicos canais da dinâmica democrática, mas como um dos instrumentos de atuação nesta dinâmica.

Por fim, a dimensão de análise sobre *os atores, suas capacidades e estratégias de atuação* trata dos perfis, características, repertórios e formas de atuação de tais atores e de como estas influenciam o funcionamento e a qualidade da dinâmica das IPs. Dessa forma, destacam os autores, "compreender os atores que se engajam nas IPs, suas origens, identidades, motivações, recursos, informações e conhecimento técnico de que dispõem (de forma desigual) e, finalmente, as bases sociais da qual emergem, as quais mobilizam e às quais se reportam é fundamental para um entendimento adequado das relações que se travam nos espaços de participação" (idem).

O levantamento das propostas de sistematização de condicionantes, parâmetros e dimensões para análise e avaliação da qualidade do processo deliberativo e da efetividade das IPs apresentadas neste capítulo buscou situar o debate recente sobre tais questões, trazendo subsídios para reflexão sobre o desafio de se construir um arcabouço teórico-metodológico para esse tipo de investigação. No caso do nosso exercício de levantamento e análise de resultados sobre os comitês pop rua, não seguimos uma abordagem específica, mas buscamos dialogar com os diversos pontos apresentados pelos autores, considerando que, como já argumentado anteriormente, não existe ainda um caminho metodológico definitivo a seguir para tal exercício de análise.

Nosso caso traz ainda uma especificidade interessante do ponto de vista metodológico, já que o levantamento contou com uma dinâmica diferenciada, buscando identificar a avaliação dos próprios membros dos comitês sobre seu funcionamento e desdobramentos de suas ações / decisões. Essa abordagem traz uma nova perspectiva de análise, que pode ser caracterizada por um alto grau de subjetividade e parcialidade, já que traz à tona, em geral, questões de cunho pessoal e limitações quanto à interpretação da totalidade do processo e de seu contexto. Por outro lado, coloca os atores do processo participativo como os sujeitos responsáveis pela análise das instituições e dinâmicas nas quais estão inseridos,

trazendo-os para o exercício de reflexão sobre tal cenário e sobre seu papel / contribuição para o fortalecimento (ou não) das IPs.

O desvendamento da realidade e a interpretação da conjuntura a partir dos olhares dos sujeitos podem levar a importantes constatações sobre diversos fatores de influência sobre o potencial de sucesso das IPs, tais como motivações pessoais e coletivas dos representantes, expectativas e frustrações com o processo participativo, limitações de recursos ou de conhecimento para participação efetiva, entre outros, e podem servir como importante instrumento, sob a ótica dos gestores, para o delineamento de estratégias para o fortalecimento institucional dessas IPs.

Dessa forma, a aplicação periódica de questionários / entrevistas junto aos membros dos comitês pode ser um subsídio para a atuação do poder público no monitoramento e qualificação destas instâncias[6]. De outro lado, sob a perspectiva da pesquisa acadêmica, esse instrumento pode vir a compor, junto às demais técnicas de levantamento de informações (como leitura de atas e instrumentos legais que normatizam a atuação dos conselhos, entrevistas com atores focais, acompanhamento de reuniões etc), as estratégias para interpretação do contexto e das especificidades de cada colegiado, no âmbito das abordagens que se utilizam de estudos de caso e estudos comparativos.

5. COMITÊS DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: CARACTERÍSTICAS, DIFICULDADES E CONQUISTAS

A Coordenação-Geral dos Direitos da População em Situação de Rua da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República tem, por definição do Decreto Presidencial 7.053/2009, a competência para coordenar a Política Nacional para a População em Situação de Rua, dentre outras atribuições. Neste contexto, no início do ano de 2013, tal coordenação lançou edital, no âmbito do Projeto de Cooperação Internacional *Atualização de Processos Políticos e Institucionais para a Implantação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH* desenvolvido junto à Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação,

[6] Cabe registrar que diversos representantes contatados para responderem os questionários enviados pela SDH/PR nos estados e municípios se mostraram muito satisfeitos com a iniciativa de acompanhamento dos comitês e com a possibilidade de terem suas opiniões e avaliações consideradas no processo de avaliação dos mesmos.

a Ciência e a Cultura (OEI), para contratação de consultoria visando “o mapeamento e sistematização do processo de implantação e implementação da Política Nacional e dos Comitês Municipais e Estaduais de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a População em Situação de Rua; e das estratégias e dificuldades encontradas nas localidades para a integração entre organizações públicas e não-governamentais no desenvolvimento interativo de ações relacionadas à capacitação de profissionais das áreas de Direitos Humanos, visando à promoção da cidadania da população em situação de rua”.

Em maio daquele ano, fui então contratada para realizar tais atividades e, no âmbito deste contrato, apresentei a proposta de um instrumento para o monitoramento das atividades dos comitês municipais e estaduais de monitoramento da política para este grupo populacional.

O instrumento consistiu em um questionário com perguntas a respeito da dinâmica de funcionamento, composição, pautas, dificuldades e avanços alcançados pelos comitês. As questões apresentadas foram as seguintes:

1. O Comitê está ativo?
2. Em que data o Comitê realizou sua primeira reunião?
3. Quando foi a última reunião?
4. Qual a frequência das reuniões?
5. Quanto à composição do Comitê, este é: paritário / tem maioria de governo / tem maioria da sociedade civil / só governo?
6. Que pautas estão sendo discutidas?
7. Como você avalia o desempenho do Comitê?
8. Quais desdobramentos da atuação do Comitê poderiam ser destacados?
9. Quais as maiores dificuldades para efetivação das atividades de competência do Comitê?
10. O Comitê propiciou ampliação / melhoria do diálogo entre poder público e sociedade civil?
11. O Comitê propiciou melhoria do diálogo interno entre as secretarias e demais entes da Prefeitura / Estado sobre as políticas e ações voltadas para a população em situação de rua?
12. O Comitê tem pautado suas atividades a partir da PNPR?

13. Como o Comitê tem monitorado as políticas para a população em situação de rua?

14. O Município / Estado tem interesse em realizar adesão à PNPR?

15. Por qual motivo ainda não efetivaram?

A metodologia proposta foi aplicar o questionário junto a um representante do poder público e um representante da sociedade civil (nos casos onde esta tem assento) de cada colegiado.

Para isso, foi realizado contato com todos os comitês pop rua instalados. Pelo fato da Coordenação-Geral dos Direitos da População em Situação de Rua da SDH/PR não manter contato permanente com grande parte dos comitês, foi necessário longo tempo de investigação para obtenção de telefones, endereços de e-mail e identificação dos coordenadores dos colegiados. Por fim, foram contatados 12 comitês municipais, um estadual e o do Distrito Federal.

Os questionários foram enviados e aplicados durante um período de cerca de 3 semanas, durante o mês de outubro de 2013. No caso dos comitês com participação da sociedade civil (12), foram contatados os coordenadores de todos os comitês e um representante da sociedade civil de nove deles. Em três casos, não foi possível obter contato do representante. No caso dos comitês com membros apenas do governo (dois), foram contatados apenas os seus coordenadores. Ao fim, foi realizado contato com 23 pessoas, das quais 19 retornaram.

Dos 19 questionários, 3 foram aplicados por telefone e os demais encaminhados por e-mail. Diante da diversidade de informações solicitadas, em vários casos os entrevistados não possuíam as respostas em mãos, além de a consultora perceber que o nível de profundidade obtido com algumas respostas por telefone em geral era mais superficial do que aquelas respondidas por e-mail. Daquele momento em diante, optou-se pelo encaminhamento do questionário exclusivamente por e-mail, mantendo-se a opção da entrevista por telefone apenas no caso daqueles que tinham dificuldade de acesso à internet.

Por fim, foram obtidas respostas de 12 dos 14 comitês contatados e o material foi sistematizado e apresentado à SDH-PR por meio de relatório de consultoria.

No ano seguinte (2014), o trabalho de monitoramento dos comitês teve continuidade por meio de outra consultoria, realizada no âmbito do Projeto

Fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social das políticas públicas de direitos humanos, desenvolvido pela SDH/PR junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O consultor contratado nesta ocasião, Binô Mauirá Zwetsch, utilizou o mesmo instrumento aplicado no ano anterior (com a inserção de três novas perguntas), o que permitiu a atualização e ampliação da base de dados para análise. As perguntas inseridas foram as seguintes: “A pauta criança e adolescente em situação de rua foi discutida até o momento?”, “Há pessoas em situação de rua ou com trajetória de rua no Comitê?” e “O Comitê Pop Rua tem articulação com o CIAMPRUA [nacional]?”.

Neste segundo momento, que contemplou respostas obtidas durante o último trimestre de 2014, já haviam sido criados 24 comitês, sendo 18 municipais, 5 estaduais e um do Distrito Federal, conforme a Tabela 1.

Tabela 1. Comitês de monitoramento da política para a população em situação de rua (instalados até dez/2014)

N°	UF	Nome do comitê	Instrumento legal de criação
01	**Rio Branco (AC)**	Comitê Gestor de Políticas Públicas para População em Situação de Rua	Decreto nº 1.486, de 09 de julho de 2010
02	**Maceió (AL)**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Decreto nº 7.199, de 11 de novembro de 2010
03	**Porto Alegre (RS)**	Comitê Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua	Decreto nº 17.111, de 20 de junho de 2011
04	**Vitória (ES)**	Câmara Intersetorial de Políticas Públicas para População em Situação de Rua (CAI-POP)	Decreto nº 15.070, de 21 de junho de 2011
05	**Niterói (RJ)**	Comitê Gestor Intersetorial de Planejamento, Execução, Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas do Município voltadas para a População em Situação de Rua	Decreto nº 10.980, 21 de julho de 2011
06	**Belo Horizonte (MG)**	Comitê de Monitoramento e Acompanhamento da Política Municipal para População em Situação de Rua	Decreto nº 14.153, de 21 de outubro de 2011, revogou Decreto nº 14.146, de 07 de outubro de 2010
07	**Distrito Federal**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal	Decreto nº 33.779, de 06 de julho de 2012
08	**Paraíba**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua	Decreto nº 33.164, de 26 de julho de 2012
09	**Curitiba (PR)**	Comitê de Acompanhamento e Monitoramento das Ações Concernentes à Política Nac. para População em Situação de Rua	Decreto nº 1.226, de 22 de agosto de 2012
10	**São José (SC)**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento das Ações Concernentes à Política Nacional para a População em Situação de Rua no âmbito do Município de São José	Decreto nº 37.196, de 03 de outubro de 2012
11	**Osasco (SP)**	Comitê Gestor Intersecretarial e Intersetorial (CGI)	Portaria nº 001/2012 da Secretaria de Assistência e Promoção Social, de 05 de outubro de 2012

12	**Salvador (BA)**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Decreto n° 23.836, de 22 de março de 2013
13	**São Paulo (SP)**	Comitê Intersetorial da Política Municipal para População em Situação de Rua na cidade de São Paulo	Decreto nº 53.795, de 25 de março de 2013. Revogou os decretos nº 43.277, de 29 de maio de 2003, e nº 47.553, de 08 de agosto de 2006
14	**Goiânia (GO)**	Comitê Gestor Municipal Intersetorial da Política Nacional para População em Situação de Rua	Decreto nº 2.585, de 23 de abril de 2013
15	**Florianópolis (SC)**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua	Decreto nº 11.624, de 04 de junho de 2013
16	**Minas Gerais**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua	Lei Estadual n° 20.846, de 06 de agosto de 2013
17	**Ipatinga (MG)**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Lei Municipal nº 3.206, de 08 de agosto de 2013
18	**Juiz de Fora (MG)**	Comitê Gestor Municipal Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê Pop Rua	Decreto nº 11.749, de 18 de novembro de 2013
19	**Recife (PE)**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e monitoramento da Política Municipal para População em Situação de Rua	Decreto nº 27.993, de 30 de maio de 2014
20	**Bahia**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua	Lei Estadual n° 12.947, de 10 de fevereiro de 2014
21	**Ceará**	Comitê Estadual de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua	Decreto n° 31.571, de 04 de setembro de 2014
22	**Londrina (PR)**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Decreto n° 1385, de 31 de outubro de 2014
23	**Feira de Santana (BA)**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Lei Municipal n° 3.482, de 05 de novembro de 2014
24	**Rio Grande do Sul**	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para População em Situação de Rua	Decreto nº 52.072, 25 de novembro de 2014

Fonte: Adaptado de ZWETSCH, 2014.

O consultor manteve a proposta de abordagem realizada no primeiro levantamento, e o questionário foi enviado exclusivamente por e-mail para 32 pessoas, das quais 23 responderam. Destas, 09 eram representantes do governo e 14 da sociedade civil. No total, nesta segunda etapa, foi obtido retorno de 14 comitês diante do universo de 24 comitês instituídos e contatados. Em alguns casos, os representantes da sociedade civil contatados para responder o questionário se reuniram com seus pares para respondê-lo, assim como já havia ocorrido no ano anterior.

O levantamento de informações foi realizado no período de setembro a dezembro de 2014, e a sistematização e análise dos dados também foram entregues à SDH-PR por meio de relatório de consultoria.

5.1 Definição da amostra

Os dados obtidos nos levantamentos e, complementarmente, por meio de pesquisa na internet e em diálogo junto aos municípios, permitiram a sistematização apresentada a seguir, em que é possível visualizar alguns pontos relevantes do desenho institucional dos comitês de acordo com os instrumentos normativos que os instituíram (Tabela 2).

Tabela 2. Caracterização dos comitês de população em situação de rua de acordo com instrumentos legais de criação

UF	Nome (Comitê)	Instrumento legal de criação cita PNPR?	Tem participação da soc. civil?	É paritário?	Número de membros	Órgão responsável pela coordenação do comitê
Rio Branco (AC)	Comitê Gestor de Políticas Públicas para População em Situação de Rua	Não	Não	Não	6	Não consta no texto do decreto. A Sec. Mun. de Dir. Humanos assumiu a função.
Maceió (AL)	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	12	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
Porto Alegre (RS)	Comitê Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua	Sim	Sim	Não	35	Fundação de Assistência Social e Cidadania
Vitoria (ES)	Câmara Intersetorial de Políticas Públicas para População em Situação de Rua	Não	Não	Não	10	Sec. Mun. de Assistência Social
Niterói (RJ)	Comitê Gestor Intersetorial de Planejamento, Execução, Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas do Município voltadas para a População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	18	Sec. Mun. de Assistência Social e Direitos Humanos
Belo Horizonte (MG)	Comitê de Monitoramento e Acompanhamento da Política Municipal para População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	22	Sec. Mun. de Governo, Sec. Mun. de Políticas Sociais e Sec. Mun. Adjunta de Assistência Social
Curitiba (PR)	Comitê de Acompanhamento e Monitoramento das Ações Concernentes à Política Nacional para População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	18	Fundação de Ação Social
São José (SC)	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento das Ações Concernentes à Política Nacional para a População em	Sim	Sim	Sim	16	Sec. Mun. de Assistência Social

	Situação de Rua no âmbito do Município de São José					
Osasco (SP)	Comitê Gestor Intersecretarial e Intersetorial – CGI	Sim	Sim	Não	15	Sec. Mun. de Assistência e Promoção Social
Salvador (BA)	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	12	Secretaria Mun. de Promoção Social e Combate à Pobreza
São Paulo (SP)	Comitê Intersetorial da Política Municipal para População em Situação de Rua na cidade de São Paulo	Sim	Sim	Sim	18	Sec. Mun. de Direitos Humanos e Cidadania
Goiânia (GO)	Comitê Gestor Municipal Intersetorial da Política Nacional para População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	26	Sec. Mun.de Assistência Social
Florianópolis (SC)	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	20	Sec. Mun.de Assistência Social
Ipatinga (MG)	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a população em situação de rua	Não (mas está de acordo com a lei)	Sim	Sim	12	Sec. Mun. de Assistência Social
Juiz de Fora (MG)	Comitê Gestor Municipal Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê Pop Rua	Sim	Sim	Sim	20	Secretaria Mun. de Desenvolvimento Social
Recife (PE)	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e monitoramento da Política Municipal para População em Situação de Rua	Sim	Sim	Não	17	Secretaria Mun. de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos
Londrina (PR)	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	24	Coordenação exercida de forma compartilhada pelos titulares das Secretarias afins com a Política de Atenção às Pessoas em Situação de Rua

Feira de Santana (BA)	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Sim	Sim	Não	13	Segundo a lei mun., os membros do comitê devem escolher o presidente e o secretário geral, como também indicar um secretário executivo a ser nomeado pelo chefe do Executivo Municipal com função de nível médio com remuneração temporária.
Distrito Federal	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	24	Sec. de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda
Paraíba	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua	Sim	Sim	Não	21	Sec. de Estado de Desenvolvimento Humano
Minas Gerais	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua	Não (mas está de acordo com a lei)	Sim	Sim	Não consta na lei	Não consta no texto da lei.
Bahia	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	16	Sec. Est. de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza
Ceará	Comitê Estadual de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	22	Comitê terá um coordenador e um coordenador adjunto, eleitos entre seus membros, para mandato de 01 (um) ano
Rio Grande do Sul	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para População em Situação de Rua	Sim	Sim	Sim	24	Sec. Est. de Justiça e dos Direitos Humanos

Fonte: Elaboração própria.

Importante frisar que alguns dos comitês foram legalmente criados, mas ainda não foram instalados. Os comitês de Recife/PE e Minas Gerais estão em avançado processo de implantação, realizando seminários, fóruns de discussão e reuniões de trabalho. Já os comitês do Ceará, Feira de Santana/BA, Londrina/PR e Rio Grande do Sul, instituídos em 2014, não iniciaram reuniões oficiais, pois aguardam a aprovação do regimento interno e nomeação dos representantes. Já o comitê de Salvador, criado em 2013, nunca foi instalado por questões políticas.

No tocante à participação da sociedade civil, os decretos apontam que nos Comitês Pop Rua de Vitória/ES e Rio Branco/AC não há participação da sociedade civil como preconizado pela Política Nacional para População em Situação de Rua. Na capital do Espírito Santo, apesar da presença do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR-ES) na cidade, o diálogo junto ao governo é precário e não há articulação em andamento no sentido de inclusão da sociedade civil no Comitê.

Já o caso do comitê de Rio Branco é distinto, pois o movimento social não está organizado no município. A coordenação do Comitê Pop Rua tem interesse que se efetive a participação e convidou a Coordenação do Movimento Nacional da População de Rua para contribuir na articulação e fortalecimento do movimento em Rio Branco. Desta forma, pretende viabilizar a participação da sociedade civil organizada no colegiado e adequar o decreto municipal em relação à PNPR.

Por fim, cabe registrar que o Comitê Pop Rua de Niterói/RJ foi instalado por meio de decreto municipal que previa a paridade, mas a mesma não se efetivou, e o colegiado conta atualmente com maioria de representantes do governo.

Feitas essas considerações iniciais, cabe apresentar a sistematização das respostas registradas por meio dos questionários. A partir dos retornos obtidos nos dois momentos do levantamento, foi realizada uma sistematização das respostas, resultando em um total de 39 questionários preenchidos referentes a 17 comitês. Isto é, nas duas etapas do levantamento, foi possível obter respostas, seja de representantes da sociedade civil, seja de representantes de governo, ou de ambos, de 17 comitês. No primeiro levantamento, de um total de 14 comitês contatados, foram obtidas respostas de representantes de 12 comitês. Na etapa seguinte, foram enviados questionários para representantes de 24 comitês, e obtidas respostas de 14 deles (sendo 9 comitês que já haviam participado do primeiro levantamento e 5 “novos”). Dentre as 39 respostas recebidas, 20 foram de representantes do governo

e 19 da sociedade civil, e apenas 8 pessoas foram as mesmas a responder os questionários nas duas etapas do levantamento.

Com tal sistematização em mãos, isto é, com as informações referentes a 17 comitês, optou-se por trabalhar, nesta análise, apenas com aqueles que se encontravam ativos, pois as avaliações de desempenho, avanços e dificuldades ficaria prejudicada nos casos dos comitês que estavam com suas atividades paralisadas[7]. Nesse momento, foram excluídos da listagem 3 comitês (Rio Branco, São José e Salvador). A amostra ficou definida então com um total de 14 comitês, sendo eles:

- Osasco (SP) – questionário respondido em 2013
- São Paulo (SP) – questionários respondidos em 2013 e 2014
- Belo Horizonte (MG) – questionários respondidos em 2013 e 2014
- Niterói (RJ) – questionários respondidos em 2013 e 2014
- Vitória (ES) – questionário respondido em 2013
- Curitiba (PR) – questionários respondidos em 2013 e 2014
- Florianópolis (SC) – questionários respondidos em 2013 e 2014
- Porto Alegre (RS) – questionários respondidos em 2013 e 2014
- Distrito Federal – questionários respondidos em 2013 e 2014
- Goiânia (GO) – questionário respondido em 2014
- Maceió (AL) – questionários respondidos em 2013 e 2014
- Bahia – questionário respondido em 2014
- Juiz de Fora (MG) – questionário respondido em 2014
- Ipatinga (MG) – questionário respondido em 2014

5.2 Análise e sistematização das respostas

Diante do fato de que a mostra ainda é pouca representativa para gerar dados estatísticos, a opção metodológica deste trabalho foi enfocar as respostas de cunho qualitativo e analisar os critérios e parâmetros utilizados pelos participantes para realizarem suas avaliações, de forma a melhor compreender o significado dos resultados obtidos e realizar uma reflexão sobre as maiores dificuldades

[7] Importante ponderar, entretanto, que, no relatório referente ao segundo levantamento que compõe esta amostra, o consultor Binô Zwetsch registrou que foi informado através de contatos telefônicos que os Comitês de Maceió/AL, Vitória/ES, Osasco/SP e Paraíba estão desarticulados e com reuniões irregulares.

encontradas e conquistas alcançadas nestes colegiados sob a ótica dos membros dos comitês. Na parte final desta seção, são traçadas considerações específicas acerca do instrumento de avaliação utilizado neste trabalho de pesquisa.

Conforme destacado anteriormente, no trabalho de sistematização das respostas foi realizado um primeiro filtro em que foram selecionados apenas os comitês ativos. Com este corte, a amostra ficou estabelecida com 35 questionários referentes a 14 comitês.

As questões selecionadas para análise foram as seguintes:

- Como você avalia o desempenho do Comitê?[8] *Comente.*

- Quais desdobramentos da atuação do Comitê poderiam ser destacados?

- Quais as maiores dificuldades para efetivação das atividades de competência do Comitê?

Quanto à primeira questão, a avaliação foi predominantemente regular. Entre as 35 respostas, 19 foram regular, 6 bom, 6 muito bom e 4 ruim. Considerando as respostas apenas dos representantes do governo, estas corresponderam a 8 regular, 4 bom e 6 muito bom. Já as da sociedade civil foram 4 ruim, 11 regular e 2 bom.

Uma primeira constatação que fica evidente é que a avaliação da sociedade civil é sempre mais negativa do que a avaliação do governo (com apenas uma exceção). Duas considerações importantes podem ser feitas diante deste fato. Como o levantamento foi feito pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, responsável pelo monitoramento da implantação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, acredita-se que alguns gestores possam ter superestimado a avaliação do desempenho dos comitês que coordenam como forma de mostrar seu "bom trabalho" e prestar contas ao Governo Federal. Por outro lado, a avaliação predominantemente negativa da sociedade civil pode estar relacionada a expectativas que nem sempre estão de acordo com as possibilidades reais de atuação do comitê e suas efetivas competências, o que gera frustração e sensação de baixa produtividade / efetividade.

Importante apontar também que as referências para avaliação são muito diversas. No caso do Distrito Federal, por exemplo, dois representantes da sociedade civil (um(a) do Movimento Nacional da População de Rua - MNPR e

[8] Esta pergunta tinha respostas fechadas: Ruim, Regular, Bom e Muito Bom; seguida de outra pergunta vinculada que abria para comentários / justificativas.

outro(a) de uma entidade com atuação na temática) apresentaram respostas opostas quanto à avaliação do comitê (bom e ruim), enquanto o(a) gestor(a) o avaliou como regular. Os comentários que seguiram as respostas de cada um deles foram os seguintes: entrevistado(a) que avaliou como "Bom" – "*Porque o MNPR tem acesso a algumas secretarias para dialogar sobre a população em situação de rua";* entrevistado(a) que avaliou como "Ruim" – "*As reuniões eram canceladas muitas vezes. Havia mudança de dia e hora sem prévio aviso. O comitê não tem atas de agosto de 2013 até a presente data, ou seja, não tem memória. Estamos em um impasse sobre a desocupação do Noroeste e a coordenação do comitê não aceita o monitoramento. Nenhuma das decisões tomadas foram realizadas [sic]. Não conseguimos monitorar o programa Cidade Acolhedora, os membros do comitê estão de forma ilegal, pois não houve atualização";* entrevistado(a) que avaliou como "Regular" – "*O clima das reuniões do comitê é bastante conflituoso, o que impacta em seu bom desempenho".*

Tal situação remete à questão do alto grau de subjetividade e parcialidade implícito na avaliação dos atores (protagonistas) sobre o desempenho das IPs das quais participam, em função de sua posição e papel nos conflitos travados nestas instâncias, conforme já apresentado anteriormente. Essa circunstância só reforça, no entanto, a percepção da importância de se conhecer a interpretação destes sujeitos sobre os processos nos quais estão inseridos, de forma a se abrir espaços de diálogo, de nivelamento de entendimentos e de qualificação da dinâmica participativa. Uma estratégia de investigação mais trabalhosa que poderia viabilizar uma aproximação mais fidedigna com a realidade dos comitês seria a aplicação dos questionários junto a todos os seus membros, e não apenas com um representante do governo e um da sociedade civil.

Importante pontuar, no entanto, que a leitura da realidade por um pesquisador externo / isento também tem suas limitações, mas está menos sujeita a interpretações "parciais" por conta da não existência de vínculo emocional com a dinâmica em questão e pelo fato do mesmo contemplar em sua investigação as múltiplas variáveis incidentes sobre seu objeto de estudo.

Afora o caso mencionado do DF, o único comitê avaliado como bom pela sociedade civil, de forma geral, foi o de Belo Horizonte, onde é possível constatar um diálogo fluido entre os representantes e um amadurecimento das pautas, conforme o relato a seguir: *Esse tem sido um espaço de discussão, proposição de*

serviços e ações, formação e criação de consensos entre sociedade civil e poder público acerca da população de rua. Já o Comitê do município de São Paulo foi o único predominantemente avaliado como ruim pela sociedade civil (também excetuando o caso do DF). Um dos principais pontos citados foi: *o coordenador do comitê - Secretário de DH - pouco aparece na reunião, o governo local apresenta dificuldade internas [sic] de articulação e comunicação, as coisas acontecem a mercê do comitê, as discussões não chegam no colegiado, quando se chega no comitê já vem pronta a proposta, sem muito espaço para o diálogo, infelizmente quando a sociedade civil se manifesta os membros do governo não aceitam a critica (...).*

De forma geral, como principais críticas ao desempenho dos comitês, foram apontadas: a falta de capacidade institucional do poder público para condução dos trabalhos do comitê, a comunicação precária da coordenação do comitê junto aos representantes da sociedade civil, a construção de pautas das reuniões de forma não participativa, a convocação de reuniões apenas quando é interesse do gestor, a falta de clareza nos critérios de funcionamento do comitê, a baixa efetividade do comitê, o desalinhamento entre a política municipal para população em situação de rua e as discussões do comitê, a tomada de decisões pelo poder público sem consulta ao comitê, a baixa representatividade dos participantes, a baixa qualificação dos membros para discussão das pautas, a passividade do comitê, a ausência de registros / atas das reuniões, ausência de regimento interno, os conflitos durante as reuniões e a falta de instrumentos e informações para subsidiar a tomada de decisões.

A pergunta acerca das maiores dificuldades para efetivação das atividades de competência dos comitês acabou trazendo respostas bastante semelhantes aos comentários da pergunta acerca da avaliação de desempenho. Como informações complementares, foram apontadas a ausência de implementação de programas estruturantes, a rotatividade dos representantes, o não-envolvimento da secretaria de governo municipal, dificuldade na construção de relação de confiança entre os membros do comitê, falta de recursos para implementação das iniciativas e programas discutidos, visões preconceituosas sobre a problemática da situação de rua, demanda por ações imediatistas e sem caráter estruturante, baixo quórum, baixo nível de articulação interno entre secretarias, equipe reduzida para organizar atividades do comitê e monitorar implementação das deliberações, baixo

comprometimento dos membros com o comitê, reuniões meramente informativas que não permitem aprofundamento dos debates, ausência de representação de secretarias importantes no comitê, influência de questões político-partidárias na tomada de decisões, desconhecimento da política pelos representantes e abordagem da problemática sob a ótica meramente assistencialista.

Ao analisar os comentários e justificativas relacionados à pergunta sobre a avaliação dos comitês, em conjunto com as respostas dadas à questão *Quais as maiores dificuldades para efetivação das atividades de competência do Comitê?*, sistematizamos, para melhor interpretação dos resultados, as respostas em 6 problemas principais:

- Organização institucional deficiente (problemas de funcionamento do comitê)
- Desmobilização dos membros do comitê
- Baixa efetivação das deliberações do comitê (que podem estar associadas à desarticulação intersetorial, dificuldades orçamentárias, entre outras)
- Baixa relevância política do comitê na construção e monitoramento de políticas para a PSR (decisões tomadas pelo poder público sem consulta ao comitê e reuniões com propósito meramente informativo ("funcionamento burocrático"))
- Clima conflituoso durante reuniões
- Baixa qualificação dos representantes para discussão do fenômeno PSR e das políticas públicas para este grupo populacional

Considerando a sistematização das variáveis de análise em fatores intrassistêmicos (endógenos) e fatores sistêmicos (exógenos) propostos por CUNHA et al (2011), a maior parte dos problemas citados se enquadraria enquanto fatores exógenos às IPs, que contemplam, como já apresentado anteriormente, as condições sociopolíticas, em que se inserem as questões ligadas ao projeto político e ao associativismo no contexto analisado, e ainda a capacidade administrativa e o tipo de política pública de que trata a IP em questão.

A abordagem proposta por SILVA (2011), em que apresenta conjuntos de condicionantes para a análise das IPs, traz um importante ponto para reflexão neste contexto. Um dos conjuntos de condicionantes trata da *posição e papel das IPs nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas.* Os comitês pop rua são colegiados de caráter consultivo, e como informa seu próprio nome, são responsáveis pelo "acompanhamento e monitoramento da política para a população

em situação de rua". Ou seja, não têm como atribuição a proposição de normas, formulação de políticas públicas, definição de alocação de recursos de fundos ou outras atividades do tipo, e sim desenvolver indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua e propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua (dentre outras funções), conforme previsto no Decreto 7.053/2009, que instituiu o Comitê nacional e cujo texto vem sendo referência para a criação dos demais comitês. Desta forma, é preciso que tal dimensão seja considerada no tocante à avaliação de "baixa relevância política do comitê na construção de políticas para a população em situação de rua". No entanto, é natural que os comitês sejam *locus* de disputa e de explicitação dos anseios, principalmente por parte da sociedade civil, pelo seu fortalecimento, aumento de importância e de autonomia para deliberar sobre os temas nos quais atua.

Feitas essas considerações, para dar resposta às críticas e dificuldades mencionadas pelos representantes no levantamento, seriam necessárias ações em duas frentes. A primeira delas, investimento no fortalecimento institucional dos comitês por meio de diversas ações, como apoio jurídico para construção de regimento interno e de regras para processo de renovação dos membros; ampliação e qualificação da equipe responsável pela condução das atividades e encaminhamento das deliberações do comitê (secretaria executiva / coordenação do comitê); apoio profissional para mediação de conflitos e construção de relação de confiança entre os membros do comitê; realização de atividades de formação sobre as pautas do comitê e sobre processos participativos de forma a empoderar os representantes para as discussões em questão, entre outras. Já a outra frente remete a dificuldades mais estruturais da gestão pública, como problemas de articulação intersetorial internos, orçamento e equipes reduzidos, servidores sem formação na temática e, paralelamente (ou complementarmente), o descompromisso político com os processos participativos (onde as decisões são tomadas à revelia dos colegiados) e/ou com a agenda da população em situação de rua. Para estas situações, que de forma geral extrapolam as competências dos comitês, as soluções são bem mais complexas e dependem de mudanças de paradigmas e de reorganização institucional para que possam ser encaminhadas.

Essas são questões importantes a serem ponderadas nas práticas de avaliação da efetividade dos comitês, entendendo quais são os problemas e limitações intrínsecos às dinâmicas internas do processo participativo e quais aqueles de espectro mais amplo, relacionados às dificuldades inerentes à estrutura da administração pública e às convicções políticas dos gestores.

As problemáticas referentes tanto à influência do projeto político do partido à frente do governo quanto à estrutura e capacidade institucional de tais governos sobre a efetividade das IPs são abordadas por diversos autores (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, PIRES et al, 2011, CUNHA et al, 2011) como fatores de alta relevância no exercício de análise e avaliação de IPs.

Outro ponto relevante ainda a ser pontuado no caso dos comitês pop rua, no tocante à dimensão de análise *atores, capacidades e estratégias de atuação* proposta por CUNHA et al (2011), remete ao fato de o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) ser relativamente recente e ainda ter representações em poucos municípios, implicando em uma representação ainda bastante frágil das pessoas em situação de rua nos comitês.

Já a pergunta *Quais desdobramentos da atuação do Comitê poderiam ser destacados?* teve como respostas os seguintes avanços: construção de estratégias intersetoriais e responsabilidades compartilhadas entre as secretarias; construção de planos e políticas municipais para a população em situação de rua; implementação de oferta gratuita de alimentação em restaurantes populares para população em situação de rua cadastrada no CadÚnico; implantação de Unidade de Acolhimento Institucional para População em Situação de Rua/Pós-Alta Hospitalar a partir de discussões do comitê; capacitação junto à Guarda Municipal acerca da realidade da população em situação de rua; qualificação de atuação de agentes públicos junto à pop rua; realização de Censo da População em Situação de Rua com participação do comitê na construção da metodologia; abertura de diálogo entre o poder público e o Movimento Nacional da População de Rua; construção coletiva de critérios para acesso aos programas habitacionais; revisão do protocolo de atendimento da PSR pelo SAMU; elaboração de campanha focada no respeito às pessoas em situação de rua; criação de programa habitacional específico para PSR; estabelecimento de fluxos e protocolos de atendimentos da PSR entre os órgãos de segurança pública, saúde e assistência social; melhorias na organização dos Centros Pop e serviços de acolhimento; ampliação das matrículas de pessoas em

situação de rua nas escolas; aumento da visibilidade da temática da PSR pelo governo e ampliação de discussões temáticas como tuberculose, sanitários públicos gratuitos, casas de acolhimento para pop rua, omissões do SAMU, etc.; inserção da temática no orçamento municipal; e aumento da cobertura dos serviços da assistência social.

A leitura e sistematização das respostas sobre os desdobramentos da atuação dos comitês permite constatar que, apesar das avaliações tenderem para o regular / ruim e de haver uma série de questões a serem adequadas, a implantação dos comitês pop rua, como são comumente chamados, tem trazido avanços significativos para a visibilidade do fenômeno da população em situação de rua diante da sociedade e principalmente diante do próprio poder público, em suas diversas áreas que tradicionalmente nunca trataram da temática diretamente mas que têm responsabilidades no encaminhamento de soluções de políticas públicas para este grupo populacional. É inegável que a criação destes espaços impulsionou a discussão de políticas, programas e a readequação de serviços voltados à população em situação de rua.

A possibilidade histórica aberta, com a instituição dos comitês, de diálogo entre usuários dos serviços de assistência social para a PSR (como abrigos e casas de passagem, por exemplo) e o governo viabilizou a adequação de muitos serviços a partir de denúncias e demandas apresentadas nas reuniões. Outro ponto de avanço bastante significativo é a frente de articulação iniciada em alguns municípios entre assistência social, direitos humanos e segurança pública, onde a sensibilização e capacitação das polícias e guardas municipais sobre o fenômeno da situação de rua têm gerado mudanças de conduta dos agentes de segurança pública, ampliando as possibilidades de garantia de direitos da PSR.

Há uma ponderação importante a ser feita, entretanto, no tocante à riqueza de ações listadas, que diz respeito ao fato de que nem todas elas são de fato desdobramento das discussões dos comitês, mas são sim ações desenvolvidas pelo poder público e citadas como avanços importantes nas políticas voltadas à população em situação de rua. Este é outro fator limitante da utilização apenas das respostas dos membros dos comitês como parâmetro para avaliação das atividades dos colegiados, já que nem sempre os representantes têm a compreensão da totalidade dos fatores envolvidos nos processos de tomada de decisões.

Importante frisar que as perguntas *O Comitê propiciou ampliação / melhoria do diálogo entre poder público e sociedade civil?* e *O Comitê propiciou melhoria do diálogo interno entre as secretarias e demais entes da Prefeitura / Estado sobre as políticas e ações voltadas para a população em situação de rua?* tiveram respostas em geral bastante positivas. A melhoria de diálogo não necessariamente se desdobra em efetividade na execução de ações, mas é um primeiro passo relevante, principalmente se consideramos uma pauta historicamente envolta em tantos preconceitos e com tão pouca visibilidade até muito pouco tempo. Lembrando ainda que os comitês, em sua maioria, são bastante recentes, os desdobramentos desta abertura de diálogo com a sociedade civil e de articulação interna intersetorial podem vir a se efetivar mais a médio prazo.

5.3 Considerações sobre o levantamento

Neste ponto, cabe apresentar algumas considerações sobre os aspectos positivos e negativos da metodologia de pesquisa utilizada neste trabalho. Claramente, há limitações na utilização dos questionários aplicados pela SDH/PR junto aos comitês como base de análise dos colegiados. Para a dimensão de análise dos resultados, o fato de os questionários terem sido aplicados pelo Governo Federal (que tem a função de monitorar a implementação da política para a população em situação de rua), e não por um observador / pesquisador isento, pode gerar respostas tendenciosas, principalmente por parte dos gestores, por estarem tendo seu trabalho avaliado.

A estratégia de avaliação dos comitês partindo exclusivamente da leitura de seus protagonistas também conta com outras implicações, tais como o alto grau de subjetividade e parcialidade implícito nas avaliações expresso nos questionários, conforme já apresentado anteriormente. No entanto, apesar de tais limitações metodológicas, esse instrumento abre oportunidades de novas abordagens principalmente no que se refere à atuação do poder público, isto é, no caso de governos e gestores que se encontram de fato comprometidos com o processo participativo. A utilização de questionários que abordam as percepções dos membros dos comitês gera a possibilidade de se conhecer a interpretação desses sujeitos sobre os processos nos quais estão inseridos, permitindo que sejam abertos espaços de diálogo a partir das situações de conflito identificadas,

proporcionando o nivelamento de entendimentos e a qualificação da dinâmica participativa.

Já os resultados do levantamento em si permitiram que vislumbrássemos as principais características dos comitês já instalados, bem como suas maiores dificuldades e conquistas registradas a partir da nova possibilidade de diálogo e participação por meio dos colegiados, aberta com a instalação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto 7.053/2009).

No entanto, para melhor compreensão das causas das limitações e avanços alcançados por cada comitê, que se tornam explícitas nas respostas apresentadas nos questionários, seria necessário um amplo trabalho de investigação complementar acerca dos instrumentos de criação (leis, decretos e portarias) e de normatização do funcionamento (regimentos internos) de cada comitê, no que se refere ao campo de pesquisa do desenho institucional; dos fatores sociopolíticos em cada caso específico, que, como já visto, remetem ao projeto político de cada administração pública ao qual os comitês estão vinculados, à capacidade administrativa dos governos e ao nível de organização da sociedade civil nos municípios / estados que fizeram parte da amostra; além de questões relacionadas às formas de deliberação e ao perfil e capacidades dos atores envolvidos no processo participativo.

Tais questões são centrais para a perspectiva da investigação acadêmica e devem também orientar a construção dos instrumentos de monitoramento dos comitês por parte do poder público.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização crescente, principalmente nos últimos 12 anos, de instâncias de participação da sociedade na elaboração, planejamento, monitoramento e fiscalização da implementação de políticas públicas vem gerando mudanças expressivas no âmbito das estruturas do poder público e na forma dos governos desenvolverem seus programas e projetos.

Compreender os motivos de sucesso ou de desmobilização destas instâncias, assim como a complexidade de seus desdobramentos, tem sido o objetivo de uma ampla gama de pesquisas no campo da ciência política, e é

também ponto crucial para os gestores comprometidos com as dinâmicas participativas.

Nesse sentido, o exercício de reflexão sobre dimensões de análise e critérios para avaliação de instituições participativas se mostrou um desafio crescente ao longo do processo de elaboração da monografia. A investigação acerca das várias abordagens teórico-metodológicas para análise e avaliação de IPs, que buscam apreender a totalidade das variáveis que influenciam as características do processo participativo, permitiu que apreendêssemos a complexidade deste tipo de pesquisa.

Um ponto central na discussão sobre efetividade das IPs remete à compreensão da dimensão de causalidade entre os processos participativos e melhorias em serviços e bens públicos e em indicadores socioeconômicos. Tal problemática está claramente situada na produção acadêmica recente sobre o assunto, mas não conta com respostas prontas nem soluções simples.

Neste trabalho de pesquisa, realizamos uma aproximação com os instrumentos e parâmetros de avaliação de efetividade de IPs, partindo das abordagens e propostas de classificação / tipificação de vários autores. Nesse sentido, foi possível nos apropriarmos das diversas dimensões de análise, tais como o desenho institucional dos comitês, a forma de deliberação, o contexto sociopolítico, o perfil dos atores, a organização da sociedade civil, entre outros. Constatamos também que o desafio colocado no exercício de análise e avaliação a partir de tantas variáveis está também diretamente entrelaçado à escolha da abordagem metodológica para tal investigação. A opção por se trabalhar com estudos de caso, estudos comparativos ou mesmo com uma ampla gama de casos a serem analisados por métodos estatísticos gera, obviamente, diferentes níveis de aprofundamento e de possibilidades de generalização dos resultados.

A reflexão sobre abordagens e parâmetros de avaliação de IPs foi associada à discussão acerca da criação e implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, e mais especificamente, à atuação dos comitês de monitoramento da referida política.

Nesse sentido, foi realizado um exercício de análise sobre os comitês de monitoramento da política para população em situação de rua que se baseou nas respostas obtidas por meio de questionários enviados aos seus membros em dois momentos distintos (2013 e 2014). Na etapa seguinte, realizamos uma reflexão tanto acerca do uso deste instrumento para avaliação das dinâmicas e

desdobramentos das atividades dos comitês, partindo exclusivamente dos olhares, percepções e interpretações de seus protagonistas, quanto do panorama dos colegiados em si identificado a partir das respostas.

Foi possível constatar que as dificuldades enfrentadas pelos comitês pop rua são comuns à maioria dos demais colegiados, mas que, apesar disso, há importantes avanços e conquistas em curso.

Acerca do desafio de avaliação de IPs de forma geral, consideramos fundamental que o campo acadêmico e os gestores responsáveis pela avaliação de políticas públicas dialoguem para que as experiências e o conhecimento produzido em cada esfera de atuação possam ser compartilhados e possam subsidiar tanto a ampliação da compreensão acerca das dinâmicas participativas e seus desdobramentos quanto o aumento de sua efetividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. Sobre a estimação de efeitos causais: uma nota metodológica com aplicações à pesquisa sobre os efeitos das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

ALMEIDA, C., TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2012%20-%20tatagiba%20-%20os%20conselhos%20gestores%20sob%20o%20crivo%20da%20poltica.pdf

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

BRASIL. **Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, abril de 2008.

BRASIL. Relatório de consultoria de autoria de Binô Mauirá Zwetsch produzido no âmbito do Projeto Fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social das políticas públicas de direitos humanos (Produto III). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, dezembro de 2014.

BRASIL. Relatório de consultoria de autoria de Lara Regitz Montenegro produzido no âmbito do Projeto: Atualização de Processos Políticos e Institucionais para a Implantação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH (Produto II). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, outubro de 2013.

BRASIL. Relatório do I Encontro Nacional sobre população em situação de rua. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: SNAS; SAGI, 2006. Disponível em http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-de-informacao-sagi/livros/relatorio-do-i-encontro-nacional-sobre-a-populacao-em-situacao-de-rua

CUNHA, E. S. M., ALMEIDA, D. C. R., FARIA, C. F., e RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

FERRO, M. C. T. Política Nacional para a População em Situação de Rua: o protagonismo dos invisibilizados. In: **Revista Direitos Humanos**, n. 08. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República: janeiro de 2012. Disponível em: http://www.academia.edu/3703348/Revista_Direitos_Humanos_SDH_-_janeiro_2012

PIRES, R. R. C., VAZ, A. C. N., ALMEIDA, A., SILVA, F. S., LOPEZ, F. G., ALENCAR, J. L. O. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

SILVA, M. L. L. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2009.

VAZ, A. C. N., PIRES, R. R. C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

WAMPLER, B. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.