

Tainara Vieira Rodrigues

OS USOS DADOS ÀS INFORMAÇÕES GERADAS PELOS PROCESSOS DE
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO REALIZADOS PELA CENTRAL DE
RECEBIMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM DIREITOS
HUMANOS DO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2017

Tainara Vieira Rodrigues

OS USOS DADOS ÀS INFORMAÇÕES GERADAS PELOS PROCESSOS DE
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO REALIZADOS PELA CENTRAL DE
RECEBIMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM DIREITOS
HUMANOS

Trabalho de conclusão de pós-graduação
apresentado no Centro de Capacitação e
Pesquisas em Projetos Sociais da Universidade
Federal de Minas Gerais, como requisito parcial
para a obtenção do título de pós-graduada em
Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos
Sociais em Áreas Urbanas

Orientador: Marcos Arcanjo de Assis

Belo Horizonte

2017

301
R696u
2017

Rodrigues, Tainara Vieira.

Os usos dados às informações geradas pelos processos de monitoramento e avaliação realizados pela Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação de Direitos Humanos do Governo de Minas Gerais [manuscrito] / Tainara Vieira Rodrigues. - 2017.

79 f.

Orientador: Marcos Arcanjo de Assis.

Monografia apresentada ao curso Especialização em Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Sociais em áreas Urbanas - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1. Minas Gerais – Política social. 2. Direitos humanos.
I. Assis, Marcos Arcanjo de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
III. Título.



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas **Departamento de Sociologia**
Av. Antônio Carlos, 6627 -
Pampulha 31.270-901 - Belo
Horizonte - MG

**ESPECIALIZAÇÃO EM ELABORAÇÃO, GESTÃO E AVALIAÇÃO DE
PROJETOS SOCIAIS EM ÁREAS URBANAS**

**ATA DE DEFESA DE
MONOGRAFIA DE
TAINARA VIEIRA
RODRIGUES**

Aos onze dias do mês de dezembro de dois e dezessete, reuniu-se a banca examinadora de defesa de monografia do Curso de Especialização em Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Sociais em Áreas Urbanas, composta por Marcos Arcanjo de Assis – Orientador, Clarice de Assis Libânia e Danielle Cireno Fernandes, para examinar a monografia intitulada “*Os usos dados às informações geradas pelos processos de monitoramento e avaliação realizados pela Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação de Direitos Humanos do Governo de Minas Gerais*” de Tainara Vieira Rodrigues. Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da banca examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela aprovação da monografia. Para constar, foi lavrada a presente ata que vai datada e assinada pela Coordenadora.

Belo Horizonte, 11 de dezembro de 2017

Profa. Danielle Cireno Fernandes
Coordenadora do Curso de Especialização em Elaboração, Gestão e
Avaliação de Projetos Sociais em Áreas Urbanas

RESUMO

O tema deste trabalho é o monitoramento da política de Direitos Humanos de Minas Gerais, mais especificamente, o uso dado às informações geradas pela Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos do Governo de Minas. Tem como objetivo principal compreender se e como as informações produzidas por esse serviço são apropriadas pelos gestores da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC). Para isso, são apresentados, inicialmente, os conceitos, características e objetivos do monitoramento e da avaliação no âmbito das políticas públicas. Em seguida, descreve-se a metodologia utilizada, a saber: pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, ambas fundamentadas pela abordagem qualitativa. Observa-se que, apesar da compreensão da conceituação e da importância da realização do monitoramento e da avaliação para o aprimoramento das políticas públicas, tais práticas ainda não estão inseridas no dia a dia dos gestores de toda a SEDPAC. E, conseqüentemente, as informações produzidas pela CENTRAL – setor que executa tais práticas -, também não são utilizadas no seu dia a dia. Conclui-se que, para isso, é necessário haver um diálogo entre a CENTRAL e os demais setores, no sentido de se apresentar e colher as necessidades de cada unidade, a criação de espaços de debate cuja pauta seja especificamente o monitoramento e a avaliação e um alinhamento do conhecimento, no sentido de que o gestor deve repassar para sua equipe as informações da Secretaria que considerarem úteis.

Palavras-chave: monitoramento e avaliação de políticas públicas. utilização da avaliação. Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos. Minas Gerais.

ABSTRACT

This work consists of an analysis of use by means of information generated by monitoring and evaluation processes carried out by the Human Rights Receiving, Monitoring and Evaluation Center (CENTRAL). It has as main objective the type of use given to the information that is produced by this service by the Human Rights, Social Participation and Citizenship Secretary (SEDPAC). For this, concepts, characteristics and objectives of monitoring and evaluation are presented initially without public policies. Next, the methodology used is described, namely: documentary research and semi-structured interviews, both based on qualitative research. It is observed that, despite the understanding of the conceptualization and importance of monitoring and public evaluation for the improvement of public policies, these practices are not yet inserted without day-to-day management of all SEDPAC. And, consequently, the information produced by CENTRAL - the sector that performs such practices - is also not used in everyday life.. It is concluded that, for this, a dialogue between a CENTRAL and the other sectors is necessary, no sense of presenting and collecting as a necessity of each unit, creation of spaces for debate, including evaluation of an evaluation and evaluation Alignment of the knowledge, in the sense that the manager must pass on to his team as information of the Secretariat that they consider useful.

Monitoring **Key- words:**of public policies. Evaluation of public policies. Use of evaluation. Human Rights Receiving, Monitoring and Evaluation Center

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
2.1 A avaliação e seus conceitos	13
2.2 Importância da avaliação.....	15
2.3 Classificando as avaliações	17
2.4 As dificuldades na utilização das informações geradas pelas avaliações	18
2.5 Os usos dados às informações geradas pelas avaliações	21
2.6 Complementaridade entre avaliação e monitoramento.....	23
3. A CENTRAL DE RECEBIMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS	26
3.1 Histórico de criação da CENTRAL.....	26
3.2 Objetivos e pilares de atuação da CENTRAL.....	35
3.3 Metodologia de trabalho da CENTRAL.....	37
3.4 Atividades internas para qualificação da equipe técnica	46
4. O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA CENTRAL DE RECEBIMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS	49
4.1 Dados coletados pela CENTRAL.....	49
4.2 Relatórios produzidos	51
4.3 Utilização, pela SEDPAC, das informações produzidas pela CENTRAL.....	52
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista	72
ANEXO A - Tripé de violações	73
ANEXO B – Lista de status de monitoramento de encaminhamento	77

1. INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização existente no Brasil na década de 1980, fez desta um marco civilizatório para o país. Em 1988, a Constituição consolidou formalmente o fim do período ditatorial e assegurou, em seu texto, diversos direitos civis, políticos, culturais, sociais e ambientais que, à época, não eram considerados pelas normas brasileiras (MAEQUESINI, 1986). Durante e após todo esse processo, inflados pela abertura e pelo momento de mudança, diferentes grupos da sociedade passaram a organizar-se e a reivindicar a efetivação de seus direitos fundamentais, uma maior participação social e o pleno exercício de sua cidadania (JANNUZZI, 2005).

Paralelo a isso, chegava ao país os ideais da Nova Gestão Pública, modelo de reforma administrativa que prevê, a partir da adaptação de técnicas e ferramentas do setor privado, o aumento da eficiência, a otimização dos gastos públicos e o cumprimento de metas. Tais objetivos seriam alcançados a partir da simplificação dos procedimentos, da redução da máquina estatal e do foco no cidadão como público-alvo e maior beneficiário das políticas públicas (MARINI, 2005).

Diante deste cenário, percebeu-se um aumento da participação e, principalmente, do controle social sobre as agendas e contas do setor público - aumento este, estimulado, por um lado, pelos mecanismos de participação popular criados pela Constituição e, por outro, pelo “trauma” do então recente clima de extrema centralização político administrativa vivenciado pela população brasileira. Desse modo, como resposta às exigências da sociedade e devido ao próprio contexto de reforma administrativa fundamentada no modelo gerencial de gestão pública realizada no final do século XX, os governos passaram a investir em ferramentas de avaliação de políticas públicas e na criação de indicadores sociais (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

no Brasil, o crescente interesse dos governos com a avaliação está relacionado às questões de efetividade (alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas) ou eficácia (à maior produção, maior eficácia), à eficiência (a um menor custo de produção, maior eficiência), ao desempenho e à accountability da gestão pública (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p.1273).

Deste então, tem-se entendido, cada vez mais, a importância do monitoramento e da avaliação de políticas públicas para o aumento da eficiência e da efetividade no âmbito do serviço público. Desde o final do século XX, percebe-se um aumento dos estudos na temática de políticas públicas e na avaliação destas, visando a melhoria da qualidade da gestão pública e, conseqüentemente, da realidade a qual deseja-se melhorar (ARRETCHE, 2003).

De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children's Fund – UNICEF), a avaliação é uma análise objetiva e sistemática de programas – estejam eles em desenvolvimento ou não –, cujo foco é compreender e analisar sua relevância, eficiência, efetividade, sustentabilidade e seus impactos sociais (UNICEF, 1991). Buvnich (1999, p.21) traz um conceito de avaliação que complementa a definição acima apresentada, a saber:

(...) a avaliação trata de: (i) examinar novamente, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias (relevância) para superar as limitações identificadas; (ii) comparar a consecução das metas reais com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; (iii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial; (iv) determinar a eficiência econômica do programa; (v) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa e, (vi) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos.

A avaliação é utilizada, portanto, para fornecer informações que subsidiem a tomada de decisões dos gestores sobre determinada política. Assim, por meio dela pode-se atribuir um valor para o programa avaliado, seja baseado em suas metas, resultados e impactos, seja pelos objetivos alcançados, permitindo uma análise sobre sua melhoria, continuidade ou extinção. Além disso, destaca-se que a existência de um julgamento valorativo é uma das principais características da avaliação e é a responsável por diferenciá-la de um acompanhamento contínuo de uma política, por exemplo.

A avaliação é complementar ao monitoramento de uma política pública. Este último consiste em um acompanhamento sistemático e periódico, no qual coletam-se

informações a respeito dos produtos, insumos, atividades e metas alcançadas. Segundo (Buvnich, 1999, p.20), o monitoramento tem “[...] a função de prover informações e alertar a gerência.”, por isso, inclusive, a necessidade de ser periódico, pois permite que, assim, a gerência aja em tempo hábil caso alguma alteração na execução seja necessária.

Sobre a complementaridade destes dois processos, Montake (2003, p. 10) afirma que:

Os processos de monitoramento e avaliação são complementares, uma vez que o monitoramento permite descrever e qualificar o desempenho do plano de trabalho e a avaliação, determinar se essa aplicação, por sua vez, levou à realização dos objetivos que motivaram a concepção e implementação da iniciativa.

Por meio da utilização destas ferramentas, pode-se medir o desempenho de programas públicos, aprimorando-os e evitando prejuízos ou equívocos sociais e econômicos futuramente. Além disso, estes são importantes mecanismos iniciais de promoção da transparência do serviço público, bem como de prestação de contas e, conseqüentemente, de controle e participação social (CENEVIVA; RAFAH, 2011).

O presente trabalho tem como objetivo analisar quais os usos dados às informações geradas a partir dos processos de monitoramento e avaliação realizados pela Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) de Minas Gerais. A Central recebe denúncias de violações de direitos ocorridas no Estado de Minas Gerais, que podem ser realizadas de maneira presencial e não presencial. Este serviço está vinculado à Subsecretaria de Promoção e Defesa de Direitos da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC).

A opção pela análise da forma de utilização das informações geradas pelo monitoramento e pela avaliação realizados pela CENTRAL deve-se, primeiramente, pelo aumento da importância que tais ferramentas têm ganhado nas últimas décadas. Conforme dito anteriormente, o serviço público de maneira geral tem reconhecido e investido cada vez mais na avaliação de suas políticas como forma de melhoria interna, externa e como resposta ao controle social. Apesar do aumento do interesse na

realização das avaliações, busca-se compreender como, uma vez operacionalizadas, seus produtos são, de fato, utilizados.

Além disso, atualmente a discussão sobre a garantia de direitos aos grupos historicamente discriminados, como mulher, LGBT e negros, é pauta no meio acadêmico, nas ruas, nas mídias, no legislativo e, conseqüentemente, no executivo. As lutas de tais grupos têm sido cada vez mais divulgadas e as violações sofridas, principalmente. Tendo em vista que a CENTRAL monitora e formula documentos avaliativos a respeito das violações sofridas exatamente por estas coletividades, é de suma importância, que tais informações estejam sendo utilizadas para não apenas o aprimoramento da atuação pública, mas também para dar visibilidade à causa e promover modificações sociais importantes.

Por fim, sabe-se que a SEDPAC foi criada em março de 2015 e, desde então, tem concentrado esforços para instituir um setor específico de monitoramento e avaliação dentro da Secretaria. Em outubro de 2015 foi criado um Núcleo para acolhimento de denúncias presenciais e já em janeiro de 2016, instituiu-se a Central para recebimento das denúncias não presenciais e monitoramento dos casos.

Percebe-se, então, uma priorização já na criação da Secretaria no sentido de operacionalizar um setor cujo foco fosse a realização de monitoramento e avaliação na temática de direitos humanos. Busca-se, portanto, compreender, após quase 3 anos da criação da SEDPAC e 2 da criação da CENTRAL, qual o nível de utilização das informações geradas por esse serviço e, para que, na prática, os dados produzidos são utilizados internamente.

Na temática de direitos humanos as tarefas de monitorar e avaliação tornam-se um pouco mais complicadas pela transversalidade do tema, mas, ao mesmo tempo, ainda mais necessárias por sua relevância e substancialidade diante da existência da sociedade e do próprio governo. Desse modo, a escolha da temática deste trabalho de conclusão de curso, justifica-se, pois, pela importância em se realizar processos de monitoramento e avaliação no Estado, no sentido de se fazer um governo de qualidade, mais assertivo e transformador

1.1 Metodologia

A pergunta que embasou essa pesquisa foi: Qual a utilização dada às informações geradas pelos processos de monitoramento e avaliação da Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – SEDPAC de Minas Gerais? Como hipótese desse problema supõe-se que o nível de utilização das informações geradas é baixo e sua forma, se dá em um viés mais político a fim de responder demandas midiáticas e/ou de algum parceiro.

Para responder à pergunta e verificar a veracidade da hipótese apresentada foram utilizadas as técnicas de pesquisa documental e entrevista semiestruturada, todas estas pautadas na abordagem qualitativa. Além disso, parte dos dados apresentados é oriunda da observação direta da autora, uma vez que esta é integrante da equipe da CENTRAL, portanto, não encontram-se registrados em nenhum documento.

A pesquisa documental consiste na leitura de materiais primários, isto é, que ainda não receberam nenhum tipo de tratamento analítico, fornecendo assim uma base teórica, confiável e informativa do assunto em questão. Os documentos consultados podem ser escritos ou não e podem advir de arquivos particulares ou públicos (LAKATOS, MARCONI, 2003).

Neste trabalho foram utilizados documentos internos já produzidos pela CENTRAL, sem fins de publicação. Tais documentos foram de extrema relevância para dar um panorama inicial do histórico da Secretaria e compreender o contexto no qual a Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos está inserida. Além disso, por meio desses arquivos, pôde-se ter uma visão mais sólida da estrutura atual da CENTRAL, de sua metodologia, instrumentais utilizados e tipos de dados produzidos. A pesquisa documental possuiu extrema importância, inclusive, para se compreender informações que não são externalizadas pelos entrevistados e, ao mesmo tempo, legitimar determinadas observações dadas pelos envolvidos.

As entrevistas semiestruturadas foram utilizadas neste trabalho justamente porque a intenção era verificar diretamente com os gestores da Secretaria os sentidos e as práticas relacionadas ao tipo de uso que estes dão às informações produzidas pela CENTRAL. A metodologia deste tipo de entrevista permite maior flexibilidade durante sua condução, portanto, apesar de haver um roteiro prévio de perguntas, a conversa não fica necessariamente presa a ele, à medida que os entrevistados vão respondendo, o entrevistador pode realizar novas perguntas que não haviam sido planejadas (TRIVIÑOS, 1987 apud OLIVEIRA, 2011). A opção pela realização das entrevistas está diretamente relacionada ao fundamento da metodologia deste trabalho, que é a pesquisa qualitativa, uma vez que é por meio delas que se pretendeu entender o contexto estudado do ponto de vista dos próprios envolvidos.

Nas entrevistas, buscou-se compreender a trajetória dos entrevistados no que tange sua vivência com direitos humanos e dentro da própria SEDPAC, a percepção e a experiência de cada um com o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, suas visões e conhecimento sobre o trabalho, objetivo e atividades realizadas pela CENTRAL, a forma de utilização da informação produzida pelo serviço, entre outros. Uma análise dos relatórios produzidos pela CENTRAL possibilitou concluir que, nas denúncias violações recebidas pelo serviço, as vítimas mais atendidas são mulheres e criança e adolescente. Além disso, pensando-se que a avaliação de política está diretamente ligada à transparência do serviço público e ao controle social, foram entrevistados atores do Conselho Estadual da Mulher, Conselho Estadual da Criança e Adolescente, Subsecretaria de Políticas para as Mulheres e Coordenadoria de Políticas para Criança e Adolescente – todos componentes da estrutura da SEDPAC.

Conforme dito anteriormente, a pesquisa documental e a entrevista semiestruturada estarão embasadas na técnica de pesquisa qualitativa. Esta se caracteriza por não possuir uma linha fixa de raciocínio e não ser baseada em critérios impostos, matemáticos e estruturais. Esta técnica procura entender os fenômenos sociais a partir da perspectiva dos próprios envolvidos no processo estudado, havendo, inclusive, um estímulo para que estes pensem livremente, sem rigidez e regras fixas (NEVES, 1996).

Algumas das características da pesquisa qualitativa são descritas por Godoy (1995), a saber: o ambiente natural como fonte direta de dados, o pesquisador como instrumento fundamental de observação, o viés descritivo, o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação principal do pesquisador e o caráter indutivo. Nesse sentido, a pesquisa qualitativa é, geralmente, realizada no próprio local de estudo e possui um caráter mais interpretativo, espontâneo e indutivo, utilizando a visão dos próprios “investigados” para a realização de suas análises.

Desse modo, a utilização de tal técnica, justifica-se, pois, pela necessidade de ir além do conteúdo teórico estudado e compreender, a partir do olhar dos próprios gestores da SEDPAC, de que forma ocorre a utilização das informações geradas pela CENTRAL. A conclusão dessa análise só pode ocorrer a partir da observação dos processos internos dos setores da Secretaria e, principalmente, a partir dos relatos daqueles que fazem uso do conteúdo produzido. Além disso, o próprio roteiro das entrevistas semiestruturadas foi pensado para que, primeiro se entendesse as impressões e os conceitos dos entrevistados para que, depois, a conversa fosse aprofundada e conduzida em direção ao objetivo específico desse trabalho.

Para cumprir o objetivo ao qual se propõe, esse trabalho foi dividido em seis seções. A primeira consiste nesta introdução e descrição da metodologia; a segunda apresentou o referencial teórico de monitoramento e avaliação no âmbito das políticas públicas, além de descrever as características, diferenças e objetivos de cada uma destas ferramentas.

Na terceira seção foi descrito o histórico de criação da CENTRAL, seus objetivos, linhas de atuação, atividades realizadas e metodologia. A quarta seção trouxe a descrição dos processos de monitoramento e avaliação da CENTRAL, bem como a análise das entrevistas realizadas à luz do referencial teórico apresentado previamente e, por fim, a quinta seção consistiu na conclusão final desse trabalho.

2. AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A área de políticas públicas envolve uma grande variedade de instituições, agentes, externalidades e disciplinas e, portanto, avaliá-la torna-se uma atividade complexa e densa. Isto porque apesar de poder ser realizada de diferentes formas, o objetivo da avaliação irá delimitar e nortear a melhor maneira de executar essa atividade. Apesar da pluralidade do tema, nas últimas décadas tem-se compreendido cada vez mais a importância de se aplicar de forma sistemática a avaliação de políticas públicas e os benefícios que esta ferramenta pode proporcionar para os gestores, os usuários de tais políticas e os demais cidadãos de maneira geral. (JANUZZI, 2016).

Nesta seção, serão expostos os principais conceitos de avaliação, bem como suas diversas formas de utilização e sua complementaridade com o monitoramento de políticas públicas.

2.1 A avaliação e seus conceitos

De acordo com o Guia de Monitoramento e Avaliação do Fundo das Nações Unidas para Infância (United Nations Children-s Fund – UNICEF), a avaliação tem como finalidade analisar a efetividade, eficiência, relevância e impacto de uma política, tendo como referência seus objetivos previamente definidos. Ainda segundo o Guia, o olhar voltado para o desenho e para os resultados da própria política pode, inclusive, motivar os agentes públicos envolvidos em sua execução e aumentar seu desempenho diário (UNICEF, 1990).

Nesse sentido, Dulci (2010) entende que a avaliação é uma ferramenta que permite a retroalimentação da política, na medida em que as informações geradas têm como fim direto e/ou indireto subsidiar as decisões tomadas a respeito do próprio serviço estudado. O autor considera três perspectivas possíveis as quais os avaliadores podem ter sobre uma política: o foco na sua efetividade, eficácia e eficiência. A primeira procura compreender o quanto o problema social o qual a política se propôs modificar foi, de fato, mitigado; a segunda possui um olhar sobre os resultados

alcançados diante do que foi planejado; e a terceira busca perceber a relação entre os benefícios e os custos da política, buscando sempre otimizar essa equação.

Mokate (2002), por sua vez, vai além do enfoque no aprimoramento da própria política e acrescenta que a realização de ajustes no desenho e na gestão desta devem ter como finalidade assegurar a geração de valor para a sociedade. A autora entende que por meio da avaliação o gestor pode alterar o caminho planejado conforme a necessidade em busca de garantir a mudança social a qual se pretendia promover.

Buvinich (p. 21, 1999) elenca alguns objetivos os quais podem ser alcançados a partir das informações geradas pela avaliação, uma vez que, de acordo com o autor, esta trata de

(...) (i) examinar novamente, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificção lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias (relevância) para superar as limitações identificadas; (ii) comparar a consecução das metas reais com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; (iii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial; (iv) determinar a eficiência econômica do programa; (v) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa e, (vi) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos.

Em virtude da pluralidade do tema, Januzzi (p. 46, 2016) apresenta de maneira consolidada e pragmática, seu entendimento. O autor compreende que a avaliação se refere

(...) ao esforço analítico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

Conforme se pode observar, apesar das múltiplas definições possíveis, existem alguns itens que são, de certa maneira, consensuais entre os autores supramencionados.

De maneira geral, entende-se que a avaliação tem como objetivo principal o fornecimento de informações a partir das quais seus destinatários podem atribuir um valor sobre o objeto analisado e, assim, orientar suas ações futuras de maneira mais qualificada e assertiva. Atentando-se para o fato de que estes destinatários podem ser administradores públicos, usuários da política, sociedade civil, imprensa, entre outros, e que cada um deles exigirá um tipo de avaliação específico.

2.2 Importância da avaliação

A existência de múltiplos para a avaliação de políticas públicas e a compreensão da transdisciplinariedade do contexto no qual ela se encontra, permitem que se possa ter uma noção dos diversos objetivos a serem alcançados por meio da utilização desta ferramenta. Ala-Harja e Helgason (2000) trazem três principais benefícios possíveis de serem atingidos por meio da execução sistemática desse processo.

Primeiramente, tem-se a melhoria da tomada de decisão. A partir de uma avaliação, a administração pública pode capacitar-se quantitativa e/ou qualitativamente sobre a implementação, o desenho, a execução e os impactos de uma política. Assim, as decisões passam a ser embasadas em dados reais sobre os resultados e o andamento da política, podendo caminhar para sua continuidade, expansão ou extinção. Destaca-se que os dados avaliativos podem subsidiar as deliberações da gerência tanto no que diz respeito aos recursos utilizados na execução da política, como aos seus objetivos, impactos, abrangência, entre outros.

Ainda sobre a melhoria nas tomadas de decisões, nos casos em que a avaliação é voltada para um diagnóstico de determinada realidade local como momento anterior à implementação de um programa, as decisões sobre o início deste são consideravelmente mais qualificadas com os dados avaliativos. Os gestores podem instruir-se acerca do problema social sobre o qual a política irá atuar e planejar o seu desenho de maneira mais efetiva.

Em segundo lugar, tem-se o auxílio na alocação dos recursos. A partir do momento em que o gestor toma posse de dados sobre a execução da política, este pode

utiliza-los para justificar a manutenção, aumento ou redução da parte do orçamento destinada a esta. Além disso, por meio da avaliação pode-se identificar as maneiras mais eficientes de se alcançar os resultados esperados e pleitear por recursos em um contexto de restrição orçamentária. A avaliação realizada como diagnóstico inicial, isto é, antes da implementação do programa, também pode auxiliar na argumentação a favor da liberação do recurso para a execução do mesmo.

Por fim, tem-se o aumento da *accountability*, ou responsabilização dos agentes públicos. Esta dimensão da avaliação, conforme dito anteriormente nesse trabalho, tem ganhado cada vez mais espaço desde a década de 1980 e perpassa pela relação entre governo-cidadão e pelo ideal de direitos democráticos existentes (CENEVIVA; FARAH, 2012). Nesse sentido, a ideia é que o governo preste contas da maneira como a qual os recursos públicos estão sendo gastos e, uma vez que a população tome ciência das ações e planejamentos públicos, ela pode usufruir do seu direito de controle social por meio das ferramentas de participação disponíveis.

No entanto, Dulci (2010) destaca que para que a avaliação contribua para a *accountability*, é necessário a observação da pluralidade dos seus potenciais usuários. Isto porque estes vão desde os administradores públicos, passando pelos técnicos da política, seus beneficiários até a imprensa e/ou demais cidadãos interessados. Portanto, para enxergar-se esta dimensão na prática, é preciso que a divulgação das informações encontradas a partir da avaliação seja acompanhada de ferramentas e de uma linguagem acessível a qualquer cidadão e/ou instituição.

Apesar dos benefícios possíveis de serem alcançados a partir da utilização da avaliação, esta ainda não é uma ferramenta considerada indispensável na gestão pública. De acordo com Cotta (p. 103, 1998) isso ocorre “em parte devido à complexidade inerente às metodologias de avaliação, em parte devido ao desinteresse dos policy makers e à desconfiança dos responsáveis pelos programas (...)”. Portanto, uma das formas de usufruir de tais benefícios é conhecer os tipos e usos da avaliação a fim de estruturá-la e fundamentar o processo, alinhando as informações com os envolvidos e garantindo mais credibilidade a esta.

2.3 Classificando as avaliações

A avaliação pode ser realizada ao longo de todo o ciclo das políticas públicas, ou seja, durante a construção da agenda governamental, no processo de formulação e na implementação da política. Isto porque em cada uma dessas fases há decisões a serem tomadas que podem ser subsidiadas por avaliações. Portanto, dependendo de qual é o interesse de quem a encomenda, a avaliação pode ser utilizada para finalidades distintas e, para tal, existem algumas possíveis classificações (COTTA, 1998).

A avaliação pode ser classificada conforme seu *timing*, ou seja, de acordo com o momento do ciclo no qual ela foi realizada. A avaliação é chamada de *ex ante* se é executada antes da implementação da política, tendo como objetivo subsidiar os gestores quanto à caracterização dos futuros beneficiários e dimensão do problema social ao qual esta se propõe a resolver e/ou mitigar. A avaliação *ex post* pode ser realizada durante ou após a implementação da política. No primeiro caso, auxilia seus gestores quanto à sua continuidade ou não conforme os objetivos alcançados até aquele momento e, no segundo caso, tem como propósito a análise dos impactos realizados naquela realidade social. Por fim, tem-se a avaliação de processos “(...) voltada ao exame de rotinas operacionais do programa, para identificação de gargalos e problemas de implementação” (COHEN; FRANCO, 1994 apud JANUZZI, p. 50, 2016).

A classificação da avaliação também pode ocorrer conforme a posição do avaliador e dos participantes do processo, nesse caso ela pode ser externa, interna, mista ou participativa. Considera-se avaliação externa aquela cujo avaliador não faz parte do programa analisado, o que, presume-se, garante sua imparcialidade e a possível utilização de suas experiências anteriores para somar ao processo em andamento. Por outro lado, o avaliador pode ter mais dificuldade de acessar os dados e a própria equipe técnica e gerencial da política. A avaliação interna é executada dentro da política pública, o que reduz a dificuldade de acessar os dados citada no caso anterior, mas compromete a imparcialidade do processo, já que os avaliadores estão envolvidos no objeto de análise e já possuem um juízo de valor sobre o mesmo (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A avaliação mista combina os dois tipos supracitados, ou seja, o avaliador externo mantém contato direto com os envolvidos na política. Este tipo garante, por um lado, um diálogo sobre as particularidades da política e, por outro, a aplicação de um conhecimento técnico externo sobre avaliações. Por fim, tem-se a avaliação participativa, que envolve a participação dos beneficiários durante todo o processo de avaliação e que tem um objetivo voltado a compreender a percepção destes sobre a política estudada (RAMOS; SCHABBACH, 2012),

Outra classificação das avaliações de políticas públicas diz respeito à sua natureza, podendo ser chamadas de prospectivas, formativas ou somativas. As primeiras analisam a viabilidade do programa e a possibilidade de seu resultado ser satisfatório diante do seu desenho de atividades e indivíduos envolvidos. As formativas são voltadas para a análise da implementação do programa e busca encontrar os insumos necessários para solucionar problemas - quando necessário -, fornecendo informações aos envolvidos. Já as somativas orientam-se em direção aos resultados e impactos da política, trazendo julgamentos sobre sua continuidade ou não (JANUZZI, 2016).

Por fim, tem-se a classificação baseada na questão a qual a avaliação se propõe a responder, podendo ser de processos ou de resultados e impactos. A avaliação processual tem como propósito a análise da implementação do programa. Por meio de um processo periódico, verifica-se o andamento do projeto com base nas metas alcançadas e planejadas, no público-alvo atingido e na relação entre os meios e os fins. Já a avaliação de resultados, busca entender se os objetivos macros foram alcançados, se a realidade social a qual a política se propôs modificar, foi, de fato, alterada e quais as mudanças geradas após o programa naquela população. Finalmente, a avaliação de impacto “(...) verifica a existência de um nexo causal entre os resultados da implantação do programa ou projeto e as alterações nas condições sociais da população” (RAMOS; SCHABBACH, p. 1278, 2012).

2.4 As dificuldades na utilização das informações geradas pelas avaliações

Os estudos sobre a importância e as classificações das avaliações estão relativamente avançados no Brasil e no mundo. No entanto, o mesmo não se pode dizer

sobre aqueles que refletem sobre a utilização das informações encontradas na avaliação. De acordo com Bechelaine e Ckagnazaroff (p. 80, 2013),

o processo de institucionalização da avaliação na América Latina ocorreu tardiamente. A perspectiva prevalecente foi a de instrumentalização da pesquisa avaliativa para o sucesso da reforma do Estado.

Portanto, a avaliação ainda não é tida como algo indispensável para a construção e a gestão da agenda, das políticas e dos gastos públicos. Além de não ser prática corriqueira dos programas governamentais, quando ela é feita, seus resultados são pouco utilizados.

Para compreender o porquê desse baixo aproveitamento, Mokate (2003) apresenta três possíveis respostas. Primeiramente, tem-se o cenário gerencialista, no qual objetiva-se inicialmente alcançar as metas estipuladas, enquanto a análise dos impactos sociais da política fica para segundo plano. Nesse caso, pressupõe-se que a entrega do produto já implicaria em mudanças naquela determinada sociedade e o desempenho dos seus gestores seria medido pela conclusão do plano de trabalho. Portanto, a utilização das informações da avaliação para retroalimentação e aprimoramento da atuação pública não seria considerada prioridade.

Uma segunda resposta encontrada por Mokate (2003) é a maneira como são aplicados os processos de monitoramento e avaliação nas políticas públicas que, pela falta de incentivo, acabam sendo realizados por agentes externos. Conforme já foi dito anteriormente nessa seção, os avaliadores externos geralmente estão distantes dos envolvidos no projeto analisado e, por isso, o processo acaba ganhando um ar de fiscalização. Quando não é realizada por terceiros, a avaliação é executada quando surge algum problema repentino e, nesse caso, o foco está voltado apenas para a resolução desta questão. Em ambos os casos o procedimento avaliativo deixa de ser visto com bons olhos pelos envolvidos no projeto e se torna, de certa maneira, superficial.

A terceira resposta para a baixa utilização da avaliação nas políticas sociais é devido à natureza destas últimas. Segundo a autora, os impactos gerados pelas políticas sociais não são facilmente mensuráveis, geralmente consistem em consequências

abstratas e subjetivas que, apesar de não se resumirem em números, geram valor para a sociedade. Dessa forma, de acordo com Mokate (2003) o que ocorre é que os avaliadores e/ou gestores geralmente possuem uma mentalidade mais quantitativa, reduzindo o incentivo às avaliações.

Outras questões relacionadas à natureza das políticas sociais são a multicausalidade dos problemas sociais os quais os programas se propõem a resolver e a dimensão temporal dessa resolução. Inicialmente tem-se que as questões sociais são multicausais, ou seja, é relativamente complicado estabelecer uma relação de causa e efeito entre a política e determinada mudança observada, visto que existem muitas variáveis que afetam aquela sociedade. Por fim, as mudanças de uma política desse tipo são efetivadas em longo prazo, o que, quando inserido no ambiente dinâmico e político da administração pública, torna as avaliações pouco atrativas para os gestores de políticas sociais.

Ainda no que diz respeito a esse ambiente no qual as avaliações estão inseridas, Ala-Harja e Helgason (p. 26, 2000) entendem que

uma vez que a avaliação é praticada em um contexto político, o problema da determinação do uso jamais será completamente resolvido. A avaliação é apenas uma fonte de informações e compete com diversos outros fatores que têm influência sobre a tomada de decisão. (...) Por trás da relutância em solicitar avaliações e em discutir seus resultados pode estar o receio de que algumas deficiências venham a ser expostas.

Portanto, além das variáveis que perpassam a gestão do programa público e a sociedade, a utilização da avaliação para aprimoramento da atuação governamental também recebe influencia dos interesses políticos existentes na administração pública. Weiss (1993, apud MSILA; SETLHAKO, 2013) ressalta a importância do papel do avaliador diante da pressão política que este sofre e, paralelamente, da necessidade de se decidir o que fazer com os resultados reais encontrados por determinada avaliação.

Ainda segundo Weiss (1993), os programas governamentais são frutos de discussões, apoios e barganhas políticas. As avaliações, por sua vez, são discutidas, formuladas e financiadas também por processos políticos. Portanto, não é surpresa que

o processo decisório sobre a forma de utilização dos resultados encontrados no processo avaliativo esteja sujeito a tais pressões. A avaliação é frequentemente afetada pelo que acontece na sociedade e, portanto, não pode ser considerada um procedimento totalmente neutro.

Tendo em vista o contexto da administração pública, Mokate (2003) destaca a importância de se possuir o hábito de gerir as informações dentro de cada setor. O registro de avaliações anteriores da própria política, bem como de outras existentes anteriormente pode ser consideravelmente relevante para a formulação, implantação e avaliação de algum serviço.

Além disso, devido à descontinuidade dos servidores públicos, o registro dessas informações torna-se ainda mais importante. Sobre isso, Dulci (p. 224, 2010) ressalta que o cadastro das informações

serve até, em escala maior, para subsidiar a formulação de novas políticas, o que confere às avaliações um papel de grande relevo. Mas isso supõe um processo consistente de acumulação e processamento de informações na respectiva área de atuação governamental.

2.5 Os usos dados às informações geradas pelas avaliações

Apesar da dificuldade e complexidade na utilização das avaliações, estas não são um fim em si mesmo, ou seja, seu propósito não se alcança ao término do processo, pelo contrário, ela é um instrumento utilizado para uma ação futura, um meio para alcançar um objetivo. O propósito da avaliação é justamente ser uma etapa do processo decisório – qualquer que seja ele. Por isso, mais do que compreender sua ampla teoria, é necessário conhecer suas possibilidades de uso e colocá-las em prática (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Weiss (1972) acredita que as avaliações, por serem consideradas uma ciência aplicada, devem sempre observar o princípio da utilidade, ou seja, se não surtir nenhum efeito sobre as decisões daquela política, o processo avaliativo torna-se desnecessário. Porém, o entendimento sobre o que consiste, na prática, a utilização da avaliação varia entre os especialistas. Para Alkin (2004, apud BECHELAINE; CKAGNAZAROFF, p.

81, 2014), utilizar as informações da avaliação “(...) alude à aplicação das informações geradas por uma avaliação para alcançar fins pretendidos”.

Shulla e Cousins (1997) entendem que a utilização da avaliação é um fenômeno multidimensional. Os autores acrescentam ainda uma lista de itens considerados relevantes para um uso satisfatório da avaliação realizada, como a relevância da avaliação, sua credibilidade, o envolvimento dos usuários durante o processo, a eficácia da comunicação entre os envolvidos, o contexto político dentro do qual aquele processo foi desenvolvido, entre outros.

Leviton e Hughes (1981) corroboram com a opinião dos autores mencionados no parágrafo anterior na medida em que entendem que a utilização da avaliação não possui um conceito único, mas cumpre diferentes propósitos conforme quem a solicita ou realiza. Além disso, traçam dois critérios necessários para o uso da avaliação. Primeiramente, entendem que para considerar que este uso está sendo feito é necessário haver uma discussão sobre os resultados alcançados e a tentativa de estabelecer a correlação destes com a política. O segundo critério consiste na comprovação de que na ausência da avaliação, as decisões tomadas teriam sido diferentes. Portanto, na visão deles, quando observadas essas duas ações, pode-se dizer que uma avaliação foi, de fato, utilizada.

Nesse sentido, Faria (2005) lista quatro grandes categorias de utilização das informações encontradas pela avaliação, a saber: uso instrumental, uso conceitual, uso persuasivo e uso para o esclarecimento. A primeira “(...) depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e das factibilidades das recomendações eventualmente propostas” (WEISS, 1981, apud FARIA, p. 102, 2005). Este uso é comum em ao menos quatro situações: quando as consequências dos resultados encontrados não são controversas, quando as mudanças sugeridas não são muito transformadoras, quando o ambiente da política é estável e quando esta está em crise e não se sabe o que pode ser feito.

O segundo uso, o conceitual, é, geralmente, direcionado aos próprios envolvidos da política como uma forma de alinhar o entendimento geral sobre a natureza e os

objetivos da mesma. Seu aproveitamento pode ser maximizado se a equipe técnica do objeto de análise estiver envolvida ao longo do processo avaliativo. Nesse caso, não se presume necessariamente alguma ação ou decisão futura (FARIA, 2005).

O uso da avaliação como instrumento de persuasão, como o próprio nome diz ocorre quando se necessita “(...) mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa. Busca-se aqui legitimar uma posição e ganhar novos adeptos para as mudanças desejadas” (FARIA, p. 103, 2005).

Por ultimo, tem-se o uso para esclarecimento que ocorre, geralmente, como consequência secundária da utilização da avaliação. Nesse caso, o acúmulo de conhecimento decorrente de outras avaliações alcança os demais stakeholders envolvidos no processo, ultrapassando o âmbito da administração pública (FARIA, 2005).

Patton (2008, apud BECHELAINE; CKAGNAZAROFF, 2014) traz ainda outros quatro tipos de uso das avaliações. O primeiro, chamado legitimativo, é utilizado para embasar uma decisão cuja pretensão de implantação já estava em andamento com ou sem a realização da avaliação. O segundo, o persuasivo, é direcionado para debates cuja pauta consiste em disputas financeiras e políticas.

O terceiro uso, chamado imposto, é utilizado pelas altas gerências que, para atingir interesses administrativos próprios, obrigam que seus subordinados utilizem determinados resultados da avaliação. Por fim, o quarto e último tipo de uso é o mecânico. Este geralmente não é praticado com muito empenho e aprofundamento dos envolvidos, uma vez que a utilização dos resultados é pouco incentivada, restringindo-se ao cumprimento de procedimentos previamente estabelecidos (PATTON, 2008, apud. BECHELAINE; CKAGNAZAROFF, 2014).

2.6 Complementaridade entre avaliação e monitoramento

Da mesma forma que a avaliação, o monitoramento também possui diferentes conceituações dentre os especialistas que tratam dessa temática. Januzzi (p. 108, 2016) entende que

o monitoramento é uma atividade regular de acompanhamento de processos-chave e previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação institucional e identificação de anormalidades na execução deste, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar.

Nessa perspectiva, Januzzi (2016) traz ainda a importância de se utilizar um sistema de monitoramento que reúna dados cuja análise seja capaz de responder questionamentos a respeito dos recursos financeiros e humanos da política, bem como dos seus processos intermediários, produtos e resultados. Tal sistema é uma ferramenta essencial para a concretização e viabilidade da realização do monitoramento, uma vez que é a partir deste que os dados serão registrados e analisados.

Desse modo, o monitoramento de uma política pública nada mais é que um acompanhamento contínuo e sistemático do seu andamento. Com o monitoramento objetiva-se verificar constantemente a implementação do serviço para que, a partir dessa análise frequente do alcance ou não das metas e indicadores estabelecidos, possa-se informar à gerência, em tempo hábil, sobre os gargalos e desafios encontrados (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A diferença entre o monitoramento e a avaliação é que o primeiro tem como base um cronograma ou um plano de trabalho com objetivos a serem alcançados. Portanto, o acompanhamento realizado tem como propósito verificar se a implementação está conforme o planejado e, caso seja encontrado algum equívoco, alguma ação corretiva possa ser colocada em prática. Já a avaliação, além de ser mais pontual, possui a ideia de atribuir um juízo de valor sobre determinada política e decidir sobre sua criação, continuidade, expansão ou extinção. (UNICEF, 1990).

Outra diferenciação é que enquanto o monitoramento possui um viés de auxílio à gestão interna da política, ou seja, é realizado durante a execução da mesma, a avaliação

pode ser realizada antes, durante ou depois da implementação desta, sendo esse último momento voltado para a análise dos impactos e mudanças geradas naquela sociedade (CUNHA, 2006).

Apesar da diferença, ambos os processos são complementares, uma vez que uma das fontes de informações utilizadas para a realização da avaliação é justamente os dados gerados pelo monitoramento contínuo da política. Não há como inferir sobre a eficiência, eficácia e efetividade de determinado serviço sem utilizar informações referentes às suas metas alcançadas, por exemplo – informações essas compiladas pelo monitoramento (UNICEF, 1990).

.

3. A CENTRAL DE RECEBIMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Nesta seção serão apresentadas as informações referentes à CENTRAL. Inicialmente apresentar-se-á seu histórico de criação, em seguida seus objetivos e pilares de atuação, sua metodologia – incluindo a de colhimento e a de monitoramento das denúncias – e suas atividades internas para qualificação da equipe. Tais informações darão uma visão macro do contexto no qual a CENTRAL está inserida, bem como das diretrizes internas de funcionamento, orientando posteriormente a apresentação do seu processo de monitoramento e a análise da utilização das informações produzidas.

Destaca-se, mais uma vez, que os dados apresentados nessa seção foram coletados a partir de documentos internos produzidos pela CENTRAL no decorrer de suas atividades estratégicas e pela observação direta da autora, como parte integrante da equipe do dito setor. Tais documentos consistem nos relatórios de monitoramento produzidos pelo setor e em um trabalho formulado para outros fins, no qual constava parte do histórico aqui retratado. Portanto, os dados aqui apresentados estão, pela primeira vez, disponíveis de maneira consolidada e sistemática, tendo em vista que um dos esforços deste trabalho foi organizar as informações dispersas e registrar aquelas ainda não registradas.

3.1 Histórico de criação da CENTRAL

A Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) foi instituída no dia 26 de março de 2015, por meio da Lei Estadual nº 21693/2015. A SEDPAC tem a finalidade de planejar, executar, dirigir, controlar e avaliar as ações de Direitos Humanos no Estado de Minas Gerais.

Após a criação da Secretaria, houve um aumento considerável da demanda por canais de atendimento que pudessem acolher as dúvidas e denúncias de possíveis violações de direitos dos cidadãos. A partir do momento em que começou a existir um órgão estatal cujo nome estava atrelado a direitos humanos, os cidadãos encontraram neste local seu canal demandado anteriormente. Assim, o número de pessoas que

passaram a procurar a Secretaria para tratar de violações de direitos ocorridas com elas e/ou com terceiros aumentou gradativamente a partir da criação da mesma.

Inicialmente, tais demandas passaram a ser atendidas pela Diretoria de Proteção e Defesa de Direitos Humanos, da Subsecretaria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos da SEDPAC. Foram criados dois núcleos na estrutura da Diretoria, a saber: o Núcleo de Articulação Institucional e Núcleo de Articulação Jurídica, os quais ficavam responsáveis pelo recebimento e análise dos casos, bem como pela articulação com os órgãos competentes para melhor resolução das denúncias recebidas.

No entanto, a criação de tais Núcleos foi uma ação de caráter emergencial e paliativo, visto que a equipe que os compunham era originalmente da Diretoria e já possuíam suas devidas competências definidas. Além disso, a estrutura física e pessoal da SEDPAC não permitia que se realizassem atendimentos psicossociais presenciais em seu ambiente.

Diante disso, em maio de 2015 foi criado um grupo de trabalho para se pensar a formulação do Centro de Referência em Direitos Humanos (CRDH), projeto cuja criação objetivava o atendimento dessa demanda recém-surgida e com potencial visível de crescimento. Com reuniões mensais e/ou quinzenais, a depender da agenda dos participantes, o grupo foi responsável pela formulação do CRDH, desde seus objetivos, sua estrutura física e pessoal, até sua metodologia.

À época da criação do grupo, a SEDPAC contava com quatro programas cujo objetivo era receber, acolher e acompanhar casos de violações de direitos humanos ocorridas em Minas Gerais. Cada um com seu público alvo, todos funcionavam na extinta Subsecretaria de Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) e eram: o Núcleo de Atendimento a Vítimas de Crimes Violentos (NAVCV), o Núcleo de Mediação e Cidadania do Programa Polos de Cidadania, o Escritório de Direitos Humanos (EDH) e o Disque Direitos Humanos (DDH).

O Núcleo de Atendimento a Vítimas de Crimes Violentos (NAVCV) tinha como objetivo fornecer orientação jurídica e atendimento psicossocial às vítimas diretas e indiretas de crimes violentos, bem como aos seus familiares. Por meio de uma atuação transdisciplinar, o NAVCV buscava reestruturar psicossocialmente seus usuários, tendo como pilares a promoção da autonomia e da cidadania dos mesmos. Destaca-se aqui que os crimes violentos previstos em seu escopo de atuação eram: estupro, estupro de vulnerável, homicídio (tentado e consumado), violência estatal/institucional (execução extrajudicial, tortura e desaparecimento forçado), tráfico de pessoas e latrocínio.

O NAVCV possuía quatro regionais de atendimento em Minas Gerais, sendo suas localidades as seguintes: Belo Horizonte, Ribeirão das Neves, Governador Valadares e Montes Claros, cada uma implantada em momentos distintos deste a criação do programa em 2001. Em Belo Horizonte o Núcleo era executado por meio de um convênio com alguma entidade da sociedade civil e, nos demais municípios, a execução era realizada por meio de uma parceria com as respectivas prefeituras.

Além de possuir um público-alvo restrito, ou seja, atendiam-se apenas as vítimas dos crimes que constavam no escopo predeterminado do programa, o alcance do NAVCV estava limitado às regionais apresentadas. Além disso, somente em 2013, quando todas as sedes passaram a ser executadas por uma mesma entidade da sociedade civil, sua metodologia foi unificada para todas elas. Por isso, até aquele ano, o NAVCV não possuía uma base de dados unificada contendo o histórico de criação e de atendimentos do programa. Tais informações estavam dispersas e, em sua maioria, presentes apenas na memória dos antigos funcionários que passaram pelo programa ao longo dos anos.

Já os Núcleos de Mediação e Cidadania do Programa Polos de Cidadania eram executados a partir de um convênio firmado entre o Governo de Minas e a Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa (FUNDEP) da Universidade Federal de Minas Gerais. Os Núcleos funcionavam nos Aglomerados Santa Lúcia e da Serra e contavam com uma equipe de atendimento e uma de orientação. A primeira era responsável por promover a resolução extrajudicial dos conflitos dos moradores e a segunda oferecia apoio à atuação

de organizações da comunidade local, priorizando a inclusão social e a emancipação dos cidadãos.

Apesar da metodologia inovadora e interdisciplinar utilizada nos Núcleos de Mediação e Cidadania, estes possuíam uma atuação restrita apenas a essas duas regiões da cidade de Belo Horizonte. Além disso, sua atuação era, de certa forma, restrita, uma vez que estava voltada à resolução de conflitos e o suporte às organizações locais. Por isso, tais limitações apresentavam-se, por vezes, como um entrave à execução e avaliação da política de direitos humanos da Secretaria.

O Escritório de Direitos Humanos (EDH) foi instituído por meio do Decreto nº 43.685, de 10 de dezembro de 2003 e regulamentado, posteriormente, pela lei delegada nº 180 de 2011. O EDH tinha como objetivos o fomento à organização popular, a aproximação da comunidade com o poder público estatal, a observância do Programa Mineiro de Direitos Humanos, a execução de alternativas de prevenção e resolução de conflitos e o acesso dos cidadãos à justiça. Além disso, possuía três frentes de atuação: a educação em direitos humanos, a pesquisa e a assessoria jurídica.

O EDH tinha como público-alvo qualquer pessoa ou movimento social que necessitasse de alguma orientação jurídica em contextos envolvendo a proteção e/ou promoção de direitos humanos. Portanto, além de ser localizado apenas em Belo Horizonte, o Escritório possuía uma atuação específica voltada para a área jurídica e não tinha ações específicas para as questões psicossociais dos envolvidos em cada caso.

O Disque Direitos Humanos (DDH) surgiu em 2000 e consistia-se em um serviço gratuito e sigiloso, formado por uma equipe multidisciplinar de estagiários que possuíam duas frentes de atuação: o recebimento de denúncias de violações de direitos humanos e a realização de orientações gerais aos cidadãos. Como o próprio nome diz, as denúncias eram recebidas por telefone e, após o registro das informações fornecidas pelo denunciante, o atendente realizava o encaminhamento do caso para os órgãos competentes a fim de que este pudesse ser apurado e o cidadão tivesse seus direitos restaurados.

Por ser um serviço telefônico, o Disque possuía uma abrangência estadual, porém, apesar disso, não havia um acompanhamento da apuração e evolução do caso. Os técnicos só obtinham conhecimento sobre a denúncia, se os próprios órgãos para os quais o caso foi encaminhado enviassem uma resposta para o programa. Outra possibilidade era quando o denunciante ligava novamente para ter uma atualização de sua denúncia, nesse caso, a equipe enviava um pedido de retorno para os órgãos que não retornaram sobre o andamento do caso.

Portanto, apesar de contar com quatro programas com metodologias consolidadas e resultados relevantes para a política de direitos humanos no Estado de Minas Gerais alguns fatores contribuíram para que a SEDPAC optasse por encerrá-los e “substituí-los” por uma política única de atendimento às vítimas de violações de direitos: o Centro de Referência em Direitos Humanos¹.

Dentre os fatores que motivaram essa decisão têm-se o restrito alcance do território e do público-alvo de parte deles, que tornavam as ações relativamente dispersas e particulares. Além disso, buscava-se evitar a sobreposição dos programas da Secretaria com outros programas da Assistência Social e da Saúde ofertados à época e que ofereciam os mesmos serviços à população.

Outra questão era que as distinções metodológicas destes programas geravam uma coleta de dados diferenciada para cada um deles e, conseqüentemente, a impossibilidade de se obter uma visão única e geral das vítimas e das violações de direitos humanos do Estado, bem como de monitorá-las e avaliá-las. Ou seja, tinham-se quatro grandes programas com equipes consolidadas e orçamentos definidos, mas que trabalhavam em nichos específicos e com metodologias distintas, dificultando a unificação e utilização de seus dados para o aprimoramento da política de direitos humanos da Secretaria.

¹Destaca-se que o Programa Polos é um projeto interdisciplinar e interinstitucional que possui diversas ações em ensino, pesquisa e extensão, no entanto, apenas os Núcleos de Mediação estavam pactuados no convênio com a SEDPAC. Por isso, após a interrupção da parceria, o Programa manteve a execução das demais atividades e teve a liberdade de dar continuidade à execução dos Núcleos por meio de outros agentes financiadores.

O Centro de Referência em Direitos Humanos (CRDH) iniciou suas atividades na Casa de Direitos em Belo Horizonte, no mês de outubro de 2015. Tinha como público-alvo todo cidadão, brasileiro e/ou estrangeiro, vítima direta e/ou indireta de qualquer violação de direitos humanos ou que necessitasse de alguma orientação psicológica, social e/ou jurídica. Seu objetivo geral era o fomento à ampliação da cidadania e o aprofundamento da participação popular no Estado de Minas Gerais, por intermédio de um equipamento social que integrasse serviços e ações de promoção, proteção de Direitos Humanos e participação social.

Sua equipe técnica possuía treze pessoas, sendo três técnicos e oito estagiários das áreas de psicologia, serviço social e direito e dois auxiliares administrativos. A supervisão do CRDH ficava a cargo das coordenadoras dos dois Núcleos criados anteriormente para recebimento das demandas dos cidadãos na Secretaria e outras duas servidoras da SEDPAC que participaram do grupo de trabalho. As quatro se deslocaram para o Centro e auxiliaram o início da sua gestão e implantação. A equipe técnica era responsável pela realização dos acolhimentos transdisciplinares, bem como pelo encaminhamento do caso para a Rede de Proteção de Direitos do Estado.

No entanto, a Política Nacional dos Centros de Referência em Direitos Humanos vincula sua operacionalização e execução a organizações da sociedade civil. Tendo em vista que o CRDH era diretamente executado pela SEDPAC, em janeiro de 2016, este passou a ser intitulado Núcleo de Acolhimento em Direitos Humanos (NADH). O NADH manteve a mesma estrutura e metodologia do CRDH e passou a pertencer à estrutura da Diretoria de Proteção de Direitos Humanos, da Subsecretaria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos.

Paralelo a isso, também em janeiro de 2016, era criada a Central de Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos (CEMADH), que tinha como objetivo o tratamento das denúncias e/ou solicitações de orientações não presenciais que chegavam à Secretaria por meio de ofícios, e-mails e/ou cartas. A equipe da CEMADH era formada por sete estagiários das áreas de psicologia e direito, um estagiário da área de sistema de computação, um apoio administrativo e uma coordenadora. Destaca-se que a Central pertencia à estrutura da Assessoria de Monitoramento e Avaliação da

Subsecretaria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos e sua equipe, excetuando o estagiário de sistema de computação, também foi oriunda, parte da Secretaria e parte dos programas extintos.

Diferente do NADH que estava localizado em Belo Horizonte e realizava atendimentos presenciais, a CEMADH atendia os casos não presenciais, por isso, apesar da sede semelhante, este serviço podia ser acessado por todo o Estado de Minas Gerais. Além disso, no Núcleo, o encaminhamento era entregue ao atendido que comparecia presencialmente aos órgãos competentes para resolução de seu caso, já na Central, encaminhava-se a denúncia para a Rede de Proteção. Em uma tentativa de enfrentar o desafio existente de padronizar e unificar os dados referentes às violações ocorridas em Minas Gerais, a CEMADH surge também – e principalmente - com a função de monitorar e avaliar as denúncias presenciais e não presenciais recebidas pela Secretaria, bem como o perfil do público atendido.

A Central de Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos e o Núcleo de Acolhimento em Direitos Humanos ficavam ambos na Casa de Direitos Humanos. Dessa forma, devido à proximidade local e metodológica, as equipes destes serviços estavam em um constante diálogo e processo de construção conjunta. Em maio de 2016, devido a reorganizações internas da SEDPAC, o NADH e a CEMADH passaram a estar sob supervisão de uma mesma coordenação. E, em agosto de 2016 o Núcleo e a Central foram unificados, resultando na Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação de Direitos Humanos (CENTRAL).

Desde sua criação a CENTRAL já esteve vinculada a diferentes setores da Secretaria, porém, atualmente, compõe a estrutura da Subsecretaria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos. Sua equipe é formada por uma Coordenação Geral, uma equipe de apoio técnico-metodológico, duas equipes de atendimento (presencial e não presencial), uma equipe de tecnologia da informação, uma equipe de auxílio administrativo, duas recepcionistas e uma teledigifonista.

A Coordenação Geral da CENTRAL é responsável pela gerência do setor, que inclui: a supervisão das atividades de toda a equipe em relação à observância das

diretrizes metodológicas e administrativas pré-estabelecidas, bem como aos produtos e metas planejados; a divulgação dos trabalhos da CENTRAL nos demais órgãos públicos do Estado – parceiros de encaminhamentos, interessados em utilizar sua metodologia e canais de divulgação ao público -; a supervisão e o auxílio no desenvolvimento e na manutenção do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA); a criação e aperfeiçoamento das metodologias de colhimento, análise e monitoramento dos casos recebidos; a realização de parcerias com órgãos da Rede, a fim de azeitar fluxos de encaminhamento com a CENTRAL e a representação do setor em reuniões externas.

À equipe de apoio técnico-metodológico cabe o suporte na formulação e supervisão das metodologias de colhimento, análise e monitoramento dos casos recebidos; a análise das denúncias não presenciais, juntamente com o estagiário responsável; o planejamento e a operacionalização das discussões de encaminhamento e dos estudos metodológicos de casos para e com a equipe; a articulação permanente com a Rede de Promoção e Proteção, com instituições de ensino, entidades da sociedade civil organizada e demais pessoas e instituições da rede parceira, de forma a assegurar pleno atendimento aos cidadãos e/ou consolidar fluxos de encaminhamento com a CENTRAL, quando oportuno for; a organização periódica de capacitações para a equipe a fim de aprimorar o conhecimento dos técnicos a respeito da Rede de Proteção e, conseqüentemente, tornar os encaminhamentos mais assertivos; o monitoramento e a avaliação dos casos recebidos e a formulação de relatórios mensais, trimestrais e anuais com o consolidado dos dados compilados.

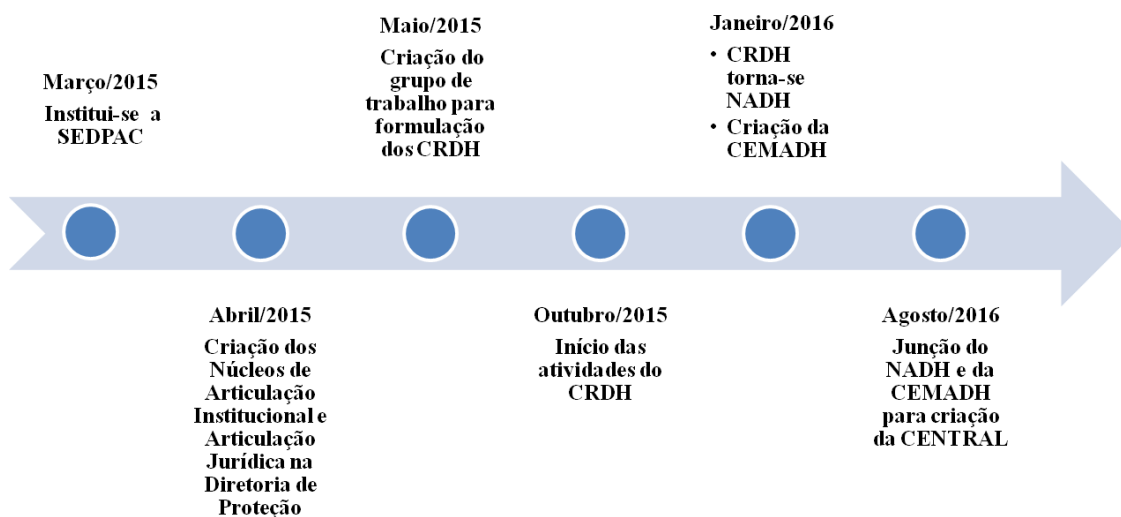
A equipe de atendimento presencial é responsável pelo colhimento, análise e encaminhamento dos casos recebidos presencialmente; pela construção de notas técnicas em casos paradigmáticos a fim de alertar a alta gerência da SEDPAC ou apontar algum gargalo dentro da Rede e, pela articulação com a Rede de Proteção e Promoção a fim de garantir o atendimento ao cidadão e/ou informar-se sobre o histórico do atendido. Já a equipe de atendimento não presencial, além da análise e do encaminhamento das denúncias não presenciais, é responsável também pelas solicitações de retorno enviadas aos órgãos da Rede.

A equipe de tecnologia da informação é responsável pelo desenho, desenvolvimento e aprimoramento do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA), utilizado nos atendimentos da CENTRAL. A equipe de auxiliares administrativos é responsável pela tramitação interna e externa de toda e qualquer documentação cujo remetente ou destinatário é a CENTRAL; pelo registro da pesquisa de satisfação preenchida pelo(a) cidadão(ã) atendido(a) e pelo despacho das denúncias presenciais que são enviadas via correio.

As recepcionistas realizam o primeiro contato com o cidadão quando este chega à CENTRAL e, portanto, cabe a elas o registro dos dados iniciais do mesmo (nome completo, identidade e telefone); a organização da equipe de atendimento presencial, no sentido de distribuir os atendimentos para as devidas duplas disponíveis e, ao fim do atendimento, a entrega e o auxílio na realização da pesquisa de satisfação pelo cidadão. Por fim, a teledigifonista é responsável por registrar os dados dos órgãos que compõe a Rede de Proteção e Promoção de Direitos, bem como mantê-los atualizados, e pelo despacho das denúncias não presenciais via correio.

Na figura 1, apresenta-se uma linha do tempo demonstrando os passos dentro da própria SEDPAC desde sua criação, em março de 2015, até a instituição da CENTRAL, em agosto de 2016.

Figura 1 – Linha do tempo da criação da CENTRAL desde a instituição da SEDPAC



Fonte: Documentos internos da CENTRAL

3.2 Objetivos e pilares de atuação da CENTRAL

A CENTRAL tem como linhas de atuação os três eixos chaves da SEDPAC: a proteção, a promoção e a participação social. Nas ações de cada um destes eixos buscase fomentar o empoderamento e a visibilidade de pautas minoritárias no Estado de Minas Gerais.

Além disso, o serviço tem como público-alvo direto qualquer pessoa, brasileira ou estrangeira, que necessite de orientação e/ou que sofreu algum tipo de violação de direitos humanos no âmbito do Estado de Minas Gerais. Indiretamente, o público-alvo da iniciativa é todo órgão público, serviço ou sociedade civil organizada que pretenda desenvolver e/ou implantar políticas públicas voltadas para a promoção e proteção de direitos humanos a partir de metodologias inovadoras de colhimento e monitoramento e do uso de gestão da informação. De forma que tais metodologias dialoguem com os parâmetros internacionais e sejam capazes de produzir informações, de forma mais abrangente, sobre a realidade das violações de direitos humanos ocorridas em determinado território, viabilizando transformações sociais e a efetivação dos direitos constitucionais e internacionalmente previstos.

A existência dos públicos-alvo direto e indireto justifica-se, pois, pelos objetivos almejados a partir de cada atendimento realizado. Por meio das escutas qualificadas – no caso do atendimento presencial –, e das análises humanizadas em todos os casos, a CENTRAL tem como objetivo precípua o acolhimento daquela demanda e seu posterior encaminhamento para a Rede de Proteção de Direitos, competente para apuração e acompanhamento das possíveis violações e/ou auxílio na necessidade daquele cidadão.

Além disso, é a realização dos atendimentos que também torna possível a coleta dos dados referentes tanto às violações de direitos recebidas, quanto ao perfil do público envolvido e atendido pela CENTRAL. Esta coleta permite a consolidação, o monitoramento e a avaliação das características das violações recebidas por este serviço, do andamento dos encaminhamentos realizados e do perfil socioeconômico do público

atendido e das vítimas – material que é fornecido periodicamente para o poder público a fim de que se possa pensar no aprimoramento, na criação e/ou na extinção de políticas públicas sociais.

Destaca-se que, como pano de fundo e fundamento para a operacionalização dos atendimentos e das análises das denúncias, a CENTRAL também tem como objetivos a criação de metodologias replicáveis de colhimento e monitoramento de denúncias para órgãos públicos e/ou entidades da sociedade civil que também trabalhem com o recebimento de denúncias de violações de direitos humanos; e o uso da gestão da informação como instrumento para sistematização, monitoramento e avaliação dos dados auferidos a partir dos casos recebidos.

Nestes termos, a fim de alcançar os quatro macros objetivos supracitados, a CENTRAL organiza-se pelas seguintes ações:

I – Produzir metodologia de colhimento de denúncias e de monitoramento dos encaminhamentos na rede de proteção e promoção de Direitos Humanos, subsidiadas em tecnologias da informação, passíveis de serem replicadas e utilizadas por outros órgãos de recebimento de denúncias.

II – Monitorar os encaminhamentos de denúncias de violações de direitos humanos recebidas pela SEDPAC, na Rede de Proteção e de Promoção do Estado de Minas Gerais identificando gargalos.

III – Propor estudos considerando as agendas emergentes de Direitos Humanos, a partir do recebimento de denúncias de violações por meio das portas de entradas existentes no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania.

IV – Avaliar os dados, fornecendo estatísticas, índices e correlações de variáveis internas e externas que subsidiem o aprimoramento das políticas públicas de Direitos Humanos tornando-se instrumentos de planejamento das ações estruturadas na SEDPAC e de outras esferas de governabilidade.

V – Atuar em casos paradigmáticos do Estado de Minas Gerais.

3.3 Metodologia de trabalho da CENTRAL

Para o cumprimento de seus objetivos e a operacionalização de suas atividades, a Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos possui metodologias próprias de colhimento e de monitoramento de suas denúncias. A primeira abarca a escuta qualificada do cidadão - nos casos presenciais -, a análise humanizada do relato, a categorização conforme critérios metodológicos internos e o posterior encaminhamento para a Rede de Proteção de Direitos. Já a segunda inicia-se exatamente a partir da realização desse encaminhamento e envolve o acompanhamento do andamento do caso na Rede de Proteção, além de contemplar também a avaliação dos dados dos atendidos pela CENTRAL.

Antes da descrição pormenorizada de tais metodologias, importa destacar que, para a operacionalização destas, existem três itens que embasam e viabilizam o registro, a análise e o encaminhamento dos casos recebidos pela CENTRAL, são eles: o método de monitoramento da Organização das Nações Unidas (ONU), o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA) e o Guia de Procedimento Interno (GPI). Nesta seção, estes serão apresentados e, posteriormente, entrar-se-á no âmbito prático das metodologias em si.

Desde a existência da CEMADH e do NADH, ambos os serviços baseavam sua metodologia de análise de denúncias no método de monitoramento da ONU, que classifica as denúncias segundo um tripé, e a partir do local de ocorrência do fato. Este tripé é composto pelos seguintes itens: grupo temático ao qual pertence a vítima da violação, tipo(s) de violação(ões) sofridas e direito(s) violado(s). Atualmente a CENTRAL possui uma lista de vinte e nove (29) grupos temáticos, quarenta e dois (42) tipos de violação e trinta e dois (32) direitos violados. Como exemplo de grupos temáticos tem-se: Mulher, Público LGBT, Criança e adolescente e Pessoa idosa; como tipos de violações tem-se violência física, assédio moral, abuso, maus tratos e/ou negligência familiar e falta de acesso à educação; e como exemplos de direitos violados

tem-se: direito à informação, direito à integridade física, direito de propriedade e direito à imagem².

Portanto, a análise metodológica do caso, seja ele presencial ou não, envolve necessariamente sua categorização dentro desse tripé apresentado. O detalhamento desta análise virá posteriormente.

O segundo item, o SIMA, consiste em uma ferramenta na qual os técnicos registram todos os dados dos atendimentos. Este é um sistema informatizado cujo desenvolvimento foi iniciado em outubro de 2015, por meio de ferramentas gratuitas e com recursos humanos próprios da CENTRAL. Atualmente o módulo presencial do sistema encontra-se em sua versão 2.0, sendo que uma atualização para a versão 3.0 está sendo desenvolvida. Seu módulo não presencial também está em desenvolvimento e a previsão de implantação é que ambos ocorram ainda em 2017.

Por meio do SIMA pretende-se unificar a base de dados dos programas de direitos humanos da SEDPAC; analisar os dados para a produção de relatórios e boletins periódicos com informações para gestores e para a população em geral a respeito das denúncias de violações recebidas; desenvolver indicadores de direitos humanos; aprimorar as ferramentas de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas em direitos humanos, principalmente das ações implementadas pela SEDPAC; mapear e sistematizar os dados dos órgãos da Rede de Proteção e Promoção de Direitos e fortalecer a articulação da CENTRAL com esta Rede. Destaca-se que apesar do esforço dos atores envolvidos, não houve até o momento aporte de recursos para desenvolvimento do SIMA.

Outro aspecto a ser fortalecido por meio da implementação do SIMA é o da articulação de Rede de Proteção e Promoção. A interação com a rede de serviços e equipamentos públicos é essencial para a garantia da proteção de direitos humanos. Pois é a forma mais eficaz de movimentar os serviços e garantir atendimento e respostas aos casos que envolvem violações. Assim, além das informações relativas aos casos

² A lista completa do tripé encontra-se no anexo a.

atendidos, a CENTRAL, por meio do SIMA, tem realizado o trabalho de mapeamento e sistematização dos dados dos órgãos, serviços e equipamentos públicos e gratuitos.

Por fim, o terceiro item que auxilia na fundamentação e viabilização do colhimento e do monitoramento das denúncias recebidas é o Guia de Procedimento Interno, o GPI. Apesar da utilização dos parâmetros de monitoramento da ONU, a lista de grupos temáticos, tipos de violações e direitos violados vem sendo criada ao longo da existência da própria CENTRAL, uma vez que sua construção depende diretamente da realização dos atendimentos. Isto porque considerando que os grupos temáticos representam minorias que historicamente sofreram violações de direitos humanos, a cada novo atendimento, um novo grupo pode ser encontrado e a lista vai sendo modificada ao longo do tempo. O mesmo vale para os tipos de violações e direitos violados, tendo em vista que tais situações são abstratas e diversas, não há como criar uma lista fechada que abarque todas as possibilidades.

Portanto, a fim de conceituar e explorar cada item do tripé, a CENTRAL criou o Guia de Procedimento Interno, que consiste em um estudo periódico realizado pela própria equipe, por meio do qual se pretende compreender e estruturar os parâmetros a serem utilizados pela CENTRAL para classificar os casos, bem como padronizar os encaminhamentos das denúncias recebidas.

Para o GPI, são designados a uma dupla de estagiários um grupo temático e, em média, três possíveis tipos de violações que este pode sofrer. Tal dupla é, geralmente, de áreas (psicologia, serviço social e/ou direito) e equipes (presencial e não presencial) distintas. Esta fica encarregada de apresentar um conceito para aquele grupo temático, as legislações que normatizam seus direitos, os órgãos de promoção e proteção que atuam para este grupo e os possíveis encaminhamentos para cada tipo de violação estudado. A dupla é orientada a considerar a bibliografia de sua(s) área(s) sobre o tema e os instrumentos e legislações internacionais e nacionais que abarcam os direitos daquele grupo.

O dia da apresentação conta com a participação de toda a equipe técnica da CENTRAL e, em alguns momentos, com a de colaboradores acadêmicos e técnicos dos

equipamentos da Rede e/ou das pastas da SEDPAC. Estes últimos são convidados com o intuito de qualificar a discussão e acrescentar um conhecimento histórico e prático sobre aquela temática.

Como resultado desse processo, o rol e os conceitos dos grupos temáticos, os tipos de violações e os direitos violados, bem como os encaminhamentos e o tratamento dados aos casos, são sempre revistos e atualizados. Além disso, destaca-se que o GPI é uma ferramenta cujo objetivo é orientar a atuação dos profissionais, sem desconsiderar as particularidades de cada caso.

3.3.1 Metodologia de colhimento de denúncias

Os casos que chegam à CENTRAL são analisados por uma equipe de profissionais das áreas de Direito, Psicologia e Serviço Social. Apesar da semelhança entre as diretrizes dos atendimentos e das análises das denúncias tanto na equipe presencial quanto na não presencial, existem algumas diferenças práticas que devem ser destacadas.

Nos atendimentos não presenciais, a denúncia pode chegar de três maneiras distintas: via e-mail institucional da CENTRAL (denuncias@direitoshumanos.mg.gov.br), via ofício oriundo de outros órgãos públicos ou via carta do denunciante. Qualquer que seja a forma de chegada, o apoio técnico-metodológico a recebe, registra e realiza o repasse para o estagiário responsável. Este repasse leva em consideração o número de denúncias por estagiário e a data do último repasse para cada um.

O responsável recebe a denúncia, realiza a leitura do caso, analisa-o, classifica-o conforme metodologia da CENTRAL, elenca os possíveis encaminhamentos a serem realizados e envia novamente para o apoio técnico-metodológico, que realiza uma segunda análise a fim de verificar as sugestões do estagiário. Após conversa entre ambos e alcance de um consenso sobre o tripé encontrado e os encaminhamentos

sugeridos³, o caso é encaminhado para a Rede de Proteção competente, via correio e, na existência de e-mail institucional, via e-mail.

Já nos atendimentos presenciais, o cidadão chega à CENTRAL e é recebido pela recepcionista, que registra no sistema seu nome, sua identidade e seu telefone. Destaca-se que os atendimentos são realizados, prioritariamente, por uma dupla de técnicos que devem ser, de preferência, de áreas distintas. Assim, a recepção avalia a disponibilidade dos técnicos e estagiários da equipe e, então, o cidadão é direcionado para alguma sala de atendimento.

Na sala, inicialmente são colhidos os dados cadastrais do atendido, isto é, as informações referentes ao seu perfil socioeconômico e de sua família e, após essa coleta, dá-se início ao relato do cidadão. Após a escuta qualificada, os técnicos analisam o caso, categorizam-no dentro do tripé utilizado pela CENTRAL e definem os órgãos cuja ciência e/ou atuação são previstos legalmente para esta situação. Entrega-se, então, um formulário de encaminhamento para que o próprio cidadão⁴ vá até aquela instituição e apresente sua demanda⁵.

Com relação à análise metodológica supracitada tanto nos atendimentos presenciais quanto nos não presenciais, esta consiste no estudo do caso a fim de categorizá-lo conforme o tripé utilizado pela CENTRAL. Para tal, os técnicos devem seguir os seguintes passos:

Passo 1: Identificar o(s) tipo(s) de violação(ões) que a vítima sofreu;

Passo 2: Identificar o(s) grupo(s) temático(s) a partir da seguinte pergunta: em razão de que condições pessoais a vítima sofreu este(s) tipo(s) de violação(ões)? (por exemplo: por ser idosa, por ser mulher, por ser uma pessoa com deficiência, entre outros);

³ O apoio metodológico pode envolver a Coordenação da CENTRAL na discussão metodológica do caso, dependendo de sua complexidade.

⁴ O encaminhamento só não é entregue diretamente ao cidadão em 3 casos: quando há uma normatização do órgão determinando que o encaminhamento direcionado a ele seja enviado apenas via e-mail ou correspondência; quando a vítima é menor de 18 anos e/ou incapaz; quando a denúncia não se refere ao atendido, mas a terceiros – sendo que o atendido não possui relação de parentesco com a vítima.

⁵ Destaca-se que a ordem das atividades durante o atendimento, ou seja, o início com a coleta dos dados, passando pelo relato do cidadão e a posterior análise dos técnicos pode variar conforme o estado emocional do atendido e a especificidade de cada caso.

Passo 3 - Identificar o(s) possível(is) direito(s) violado(s);

Passo 4 – Verificar se a vítima pertence a algum grupo amparado por estatuto de proteção integral pela vulnerabilidade inerente, conforme disposto abaixo. Se sim, incluir o grupo temático respectivo da proteção:

- a) Criança e Adolescente - Lei 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.
- b) Emigrante, Imigrante, Apátrida e Refugiado - Lei 6815/80 (Lei 9494/97 e Decreto 4246/2002).
- c) Pessoa Idosa - Lei 10.741, DE 1o DE OUTUBRO DE 2003.
- d) Juventude - Lei 12.852, DE 5 DE AGOSTO DE 2013.
- e) Mulher - Lei 11.340, de 7 DE AGOSTO DE 2006 (se os tipos de violações forem: violência física, psicológica, sexual ou patrimonial praticados por familiar ou por quem convive no mesmo lar; ou se a violação tiver sido praticada em função da cultura do machismo)
- f) Minoria étnicarracial - Lei 7.716 de 5 de janeiro de 1989 (se o tipo de violação for discriminação por raça/cor)
- g) pessoa com deficiência - Lei 13.146, de 6 de julho de 2015.
- h) população em situação de rua - Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.
- i) pessoa vítima de tráfico de pessoas - Lei 13.344, de 6 de outubro de 2016.

Posteriormente, os mesmos passos acima descritos deverão ser aplicados para a análise das outras vítimas, se houver. E, por último, analisa-se para qual(is) órgão(s) aquela denúncia será encaminhada. Destaca-se que, no caso dos atendimentos presenciais, os dados cadastrais são perguntados ao atendido e este declara sua resposta, enquanto a análise do tripé é realizada pelos próprios técnicos durante o atendimento.

Os encaminhamentos consistem na remissão das denúncias aos órgãos públicos responsáveis por apurar o conteúdo e/ou promover ações para a proteção e reparação dos direitos violados. É também possível realizar encaminhamento para entidades da sociedade civil que ofereçam algum tipo de serviço gratuito, conforme a avaliação do caso a ser realizada pelos técnicos. Ressalta-se que os encaminhamentos podem ser realizados para quantos órgãos/entidades forem necessários, conforme o Grupo Temático identificado na denúncia. A indicação do órgão/entidade a ser acionado é realizada após criteriosa análise e avaliação do caso por parte da equipe técnica,

levando-se sempre em consideração as especificidades do caso e as indicações realizadas nos Guias de Procedimentos Internos (GPI).

Conforme dito anteriormente, na maioria dos casos presenciais recebidos, o encaminhamento é entregue diretamente ao cidadão. A fim de evitar que o cidadão vá até o órgão e por motivos diversos ele não seja atendido, frequentemente a equipe técnica realiza a articulação com a Rede. Esta é uma ação que está presente em quase todos os atendimentos da CENTRAL e é de suma importância para a consolidação dos fluxos de encaminhamentos e para a tentativa de tornar os encaminhamentos cada vez mais efetivos.

Apesar de ocorrer diariamente, a articulação de rede se consolida a partir das reuniões com a própria Rede, que tem como objetivo dirimir possíveis gargalos dos órgãos de proteção e promoção em Direitos Humanos, em casos específicos ou globais, de forma a conseguir atingir o objetivo da satisfação da demanda da pessoa denunciante ou da coletividade.

3.3.2 Metodologia de monitoramento de denúncias

A Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação de Direitos Humanos, conforme dito anteriormente neste trabalho, não realiza o acompanhamento do caso, ou seja, não mantém auxílio contínua e diretamente ao cidadão até que sua demanda seja suprida ou haja apuração sobre a procedência ou não da denúncia. Na verdade, uma das atividades da CENTRAL é realizar a análise humanizada do caso e, justamente, encaminhá-lo para os órgãos competentes em apurá-lo e/ou em acompanhar o cidadão.

A metodologia de monitoramento das denúncias inicia-se justamente ao término da metodologia de colhimento, logo após a realização do encaminhamento do caso para a Rede de Proteção. Ressalta-se, mais uma vez, que cada denúncia pode ser encaminhada para o número de órgãos que a equipe considerar necessário – variando conforme análise técnica e especificidade de cada caso.

No ofício e/ou e-mail de envio da denúncia é solicitado ao órgão que envie um retorno para a CENTRAL informando as ações realizadas na apuração e/ou no acompanhamento daquela situação. A partir daí inicia-se o monitoramento do caso, que consiste no acompanhamento do seu andamento dentro da Rede, com base no retorno de cada órgão envolvido.

A opção por realizar o monitoramento a partir dos retornos dos órgãos e não diretamente com o cidadão, se deve a alguns fatores, a saber: no caso não presencial, muitas denúncias são realizadas de maneira anônima e/ou por terceiros que não estão envolvidos na possível violação, o que dificultaria o contato direto com a vítima; além disso, o perfil da população atendida pela equipe presencial é, em sua maioria, carente, ou seja, dificilmente possuem meios efetivos de contato; por fim, o acompanhamento do caso com cada cidadão atendido exigiria um aumento quantitativo da equipe para que se conseguisse, de fato, contatar periodicamente todos os cidadãos.

Desse modo, diante da inviabilidade de se monitorar o andamento do caso a partir da visão da vítima e, considerando que cada órgão possui um olhar e uma atuação diferente sobre cada caso, a CENTRAL optou por realizá-lo a partir dos retornos enviados por eles. Assim, a resposta enviada por cada órgão – ou a ausência dela – recebe um status e, a situação geral da denúncia é obtida a partir de uma análise combinatória dos status de cada retorno recebido para aquele caso.

Destaca-se que é realizado o monitoramento das denúncias recebidas diretamente pela CENTRAL, mas também daquelas advindas de outros órgãos que já realizaram os encaminhamentos que julgaram necessários, como é o caso do Disque 100 – serviço do governo federal. Nesse caso, uma vez que o contato com o cidadão e a coleta da denúncia foi realizado por terceiros, não é aplicada a metodologia de colhimento, apenas a de monitoramento, monitorando a atuação dos órgãos para os quais aquele serviço encaminhou.

Após o recebimento do retorno do órgão, a equipe de apoio técnico-metodológico realiza sua análise e classifica-o dentro das opções de status, chamados de status de monitoramento do encaminhamento. Estes resumem a mensagem enviada pelo

órgão à CENTRAL no que diz respeito ao caso e/ou ao encaminhamento realizado. Atualmente a CENTRAL conta com uma lista de 20 status ⁶. Após essa primeira classificação, é realizada a análise combinatória do conjunto desses status a fim de definir o status geral da denúncia, que poderá ser:

- Concluída (a violação cessou);
- Em andamento (a apuração está sendo realizada);
- Arquivada (o arquivamento pode ocorrer por diversos motivos, seja pelo falecimento da vítima, pela prescrição da denúncia, pela falta de retorno do órgão, entre outros);
- Articulação (necessária articulação de rede para andamento do caso);
- Discussão de caso. (caso será discutido pela equipe de apoio técnico-metodológico)

Ressalta-se que a CENTRAL cobra retorno dos órgãos um mês após o envio da denúncia. Caso não haja resposta, este retorno é solicitado novamente após um mês. No total, são enviados três solicitações de retorno para cada órgão nas situações em que não foi recebida nenhuma resposta sobre o andamento do caso. Ao término dos quatro meses, a denúncia é arquivada por falta de retorno do órgão, conforme especificado acima. Quando há uma resposta, a periodicidade e a necessidade – ou não - das demais solicitações de retorno variam conforme a especificidade daquele caso.

Desse modo, a metodologia de monitoramento empregada pela CENTRAL permite acompanhar, a partir de cada retorno recebido, o status da denúncia dentro da Rede de órgãos envolvida. No que tange à denúncia, por meio dessa metodologia, pode-se ter uma visão geral do seu status, entendendo se as violações procedem ou não e, em caso positivo, se estas estão sendo cessadas e/ou reparadas pelos órgãos acionados, conforme sua competência. Além disso, pode-se também avaliar a efetividade da atuação dos órgãos na promoção, proteção e reparação de direitos humanos e, conseqüentemente, os gargalos na proteção de direitos humanos, aspecto pouco trabalhado pelas políticas públicas da área.

⁶ A lista completa desses status encontra-se no anexo b.

3.4 Atividades internas para qualificação da equipe técnica

A fim de caminhar para a consolidação dos objetivos já explicitados neste documento, a CENTRAL realiza três atividades internas periódicas que, apesar de distintas, assemelham-se em seu propósito macro, qual seja: o aprimoramento técnico da equipe. Tais atividades são: Estudo de Caso, Discussão de Caso e Capacitação.

Os Estudos de Casos são reuniões bimestrais cujo objetivo principal é o aprimoramento da aplicação da metodologia de colhimento de denúncias pelos colaboradores da CENTRAL no momento de sua análise. Para isso, é enviada uma denúncia fictícia elaborada pelo apoio técnico-metodológico a toda a equipe técnica do setor. O teor dessa denúncia pode ser baseado em algum caso paradigmático recebido à época pela CENTRAL, em alguma temática amplamente discutida naquele momento ou em algum gargalo observado pelo apoio na rotina dos técnicos.

Após a divulgação do caso a ser estudado, todos os membros da equipe devem realizar a análise metodológica daquela denúncia, ou seja, identificar seu(s) Grupo Temático(s), Tipo(s) de Violação(ões) e Direito(s) Violado(s) enviar para a equipe de apoio. Caso não os identifique dentro da lista de nomenclaturas do tripé da CENTRAL, deverá propor uma nova nomenclatura adequada ao caso.

De posse das respostas, a equipe de apoio técnico-metodológico analisa as soluções dadas pela equipe e, em reunião, o caso é analisado passo a passo e, após aplicação detalhada da metodologia, o resultado é discutido em conjunto com todos os colaboradores presentes. Caso a equipe conclua pela necessidade de criação de nova nomenclatura, que abarque a complexidade do caso apresentado, tal nomenclatura é adotada e inserida no SIMA e no rol de opções de Grupo Temático, Tipo de Violação e Direito Violado, conforme a necessidade.

Uma vez que a metodologia de análise da denúncia é realizada de maneira pormenorizada durante a leitura conjunta do caso enviado anteriormente, tais estudos são de suma importância para que a própria equipe interiorize essa metodologia e tire suas eventuais dúvidas. Além disso, desse processo podem surgir novos tipos de Grupo

Temático, Tipo de Violação e Direito Violado, ou ser excluído algum já existente, sendo um momento oportuno para a avaliação conjunta da equipe sobre a necessidade dessa criação ou não.

Enquanto o aprimoramento da análise da denúncia é realizado nos Estudos de Caso, as reuniões para Discussões de Caso têm como foco o estudo dos encaminhamentos realizados nos casos paradigmáticos que chegam à Central. Casos paradigmáticos são denúncias de difícil análise, que se diferem em relação à atuação comum de encaminhamentos e que podem ou não resultar na necessidade de articulação de rede e elaboração de nota técnica. São casos, ainda, que podem identificar possíveis gargalos da Rede de Proteção e Promoção de direitos humanos⁷.

Para a operacionalização da Discussão de Caso, a equipe de apoio técnico-metodológico analisa todos os casos identificados como paradigmáticos, verificando as informações socioeconômicas introduzidas, o relatório produzido e o(s) encaminhamento(s) realizado(s). Após esta análise, a equipe de apoio identifica se, dentre os casos lidos, existe a necessidade de se discutir, junto a todos os colaboradores, os encaminhamentos realizados bem como suas ações de articulação de rede.

Antes da reunião, todos os documentos relativos ao caso são disponibilizados para estudo da equipe que, então, se reúne para discutir as ações realizadas naquela situação. A discussão gira em torno da efetividade do que foi realizado e do questionamento se a atuação da CENTRAL naquela denúncia foi satisfatória ou não. Assim, definem-se então as ações seguintes para atuação da CENTRAL referente àquele caso paradigmático e definem-se os responsáveis para tal. As reuniões de Discussão de Caso ocorrem bimestralmente, intercaladas com as de Estudo de Caso.

Ainda neste viés de constante estudo e atualizações, a CENTRAL também promove capacitações internas. Tais capacitações têm como objetivo a qualificação profissional dos colaboradores, bem como o alinhamento da compreensão sobre o tema escolhido. Ressalta-se que esta escolha pode ser baseada no tripé utilizado pela

⁷Ao realizar um atendimento e inserir os dados no SIMA, é possível que a equipe de atendimento avalie e identifique o caso como “paradigmático” após seu término.

CENTRAL ou nos órgãos da Rede com os quais o serviço conta para o encaminhamento de suas denúncias. As capacitações são realizadas em parceria com universidades, equipamentos da Rede de Proteção e Promoção, e/ou por intermédio de processos de pesquisas e discussões de casos.

A revisão metodológica periódica é parte da própria metodologia da CENTRAL, portanto, os Estudos de Caso, as Discussões de Caso e as Capacitações formam um conjunto de atividades que alimentam e atualizam o conteúdo das demais ações macro desenvolvidas pelo setor.

Por fim, a atualização dos órgãos da Rede de Proteção e Promoção de direitos do Estado, bem como a inclusão de novos órgãos são também tarefas fundamentais para a operacionalização da metodologia de colhimento e monitoramento das denúncias presenciais e não presenciais recebidas pela CENTRAL. No caso dos atendimentos presenciais o SIMA insere automaticamente os dados do órgão para o qual o cidadão está sendo encaminhado e, no caso dos atendimentos não presenciais, a equipe registra o endereço físico e/ou virtual no envelope e/ou e-mail a serem enviados.

Desse modo, a criação de uma Rede atualizada e o mais completa possível é também um dos objetivos da CENTRAL, uma vez que são dados de extrema relevância para a realização das atividades corriqueiras do serviço. Atualmente, já se encontram mapeadas quase 2.000 (duas) mil instituições no Estado de Minas Gerais que atuam como Rede de Proteção e Promoção de Direitos Humanos e que, portanto, são potenciais destinos de encaminhamento e solicitações de retorno da CENTRAL.

4. O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA CENTRAL DE RECEBIMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Nesta seção serão detalhados os processos de monitoramento e avaliação realizados pela CENTRAL com os dados coletados a partir dos seus atendimentos presenciais e não presenciais. Além disso, serão analisadas as entrevistas realizadas com gestores da SEDPAC a fim de compreender qual a utilização dada às informações produzidas por estes processos dentro da própria Secretaria.

4.1 Dados coletados pela CENTRAL

Além do monitoramento do caso realizado pela equipe da CENTRAL, isto é, o acompanhamento do andamento da denúncia após seu encaminhamento para a Rede de Proteção de Direitos, a equipe de apoio técnico-metodológico também realiza o monitoramento e a avaliação dos dados produzidos pela CENTRAL. Estes últimos ocorrem a partir da consolidação e do tratamento dos dados inseridos no SIMA durante os atendimentos e dos retornos enviados e recebidos a respeito das denúncias.

Com relação às informações coletadas durante os atendimentos, no caso daqueles realizados presencialmente, a CENTRAL separa o que são dados cadastrais, daqueles referentes às violações sofridas⁸. Os primeiros referem-se às informações do

⁸ Esta separação permite identificar polos diferenciais de análise nos relatórios produzidos, ou seja, pode-se sistematizar tanto o número total de negros que foram atendidos pela CENTRAL em determinado

perfil socioeconômico do atendido e de sua família (nome, escolaridade, situação no mercado de trabalho, cor/raça, identidade de gênero, etc), e os últimos ao tripé descrito anteriormente e ao município de ocorrência do fato.

Além de tais informações socioeconômicas, os técnicos ainda classificam os envolvidos no caso atendido em quatro tipos:

- a) Denunciante/vítima: retrata o cidadão atendido que veio presencialmente à CENTRAL e que, além de denunciante, é vítima de violações relatadas ou, no caso não presencial, retrata situações em que quem denuncia e encaminha a denúncia também é a vítima que sofreu a(s) violação(ões);
- b) Denunciante: retrata o cidadão atendido que veio - presencialmente ou não - à CENTRAL e que relata violações ocorridas tão somente com terceiros;
- c) Orientação: contabiliza o cidadão atendido presencialmente ou não pela CENTRAL e que necessitou apenas de orientações jurídicas, psicológicas ou sociais e, nesse caso, não apresentou violações ocorridas com ele ou com terceiro;
- d) Terceiro/Vítima: retrata o cidadão que sofreu violações de Direitos Humanos, mas não compareceu presencialmente à CENTRAL. O relato da(s) violação(ões) sofrida(s) pelo terceiro chega(m) à CENTRAL por intermédio do Denunciante e/ou do Denunciante/Vítima, quando este último informa, também, violações não diretamente a ele vinculada.

Ao final do atendimento presencial, é aplicada uma pesquisa de satisfação com o cidadão, na qual este avalia o serviço prestado pela equipe de atendimento presencial da CENTRAL. Nesta pesquisa, questiona-se sobre o trabalho das recepcionistas, o atendimento realizado nas salas, as orientações dadas, entre outros.

As informações da pesquisa de satisfação são inseridas no SIMA pela equipe de apoio administrativo e as anteriores são introduzidas pelos próprios técnicos durante o atendimento. O acesso integral ao SIMA está restrito aos técnicos, à equipe de apoio metodológico e à coordenação da CENTRAL.

No caso dos atendimentos não presenciais, devido à possibilidade de se realizar denúncias anônimas e à dificuldade na comunicação via e-mail existente em alguns casos, não são coletadas as informações socioeconômicas do cidadão, apenas dados referentes estritamente ao caso recebido. , :

4.2 Relatórios produzidos

De posse das informações supracitadas, a CENTRAL produz três tipos de relatórios, que se diferenciam pelo grau de profundidade das informações e por sua periodicidade. Mensalmente são produzidos os Extratos Mensais, que consistem em documentos de formatação mais concisa com informações quantitativas dos atendimentos presenciais e não presenciais ⁹ realizados no mês de referência. Neles constam informações referentes ao total de atendimentos realizados, ao percentual de vítimas segundo o tripé de violação e ao município de ocorrência do fato e aos encaminhamentos realizados.

O Relatório Trimestral, por sua vez, possui um formato médio, com gráficos e pequenas análises de cada dado. Para além das informações que constam nos extratos mensais, nestes também são apresentados o perfil socioeconômico dos atendidos presencialmente e uma análise qualitativa com relação ao quantitativo proporcional de retorno enviado pro cada órgão acionado.

Por fim, o Relatório Anual traz as informações de longo prazo relativas ao ano de referência. Ressalta-se que, como a CENTRAL, com sua nova estrutura, passou a existir apenas em meados de 2016, foi produzido apenas um Relatório Anual e, após essa publicação, foram realizadas algumas alterações na metodologia de colhimento e monitoramento do serviço. Nele constam, além das informações do relatório trimestral, dados colhidos para a participação social

⁹ O atendimento não presencial consiste no número de denúncias encaminhadas pela CENTRAL no período de referência.

Todos esses relatórios são construídos pela equipe de Apoio Técnico Metodológico juntamente com a Coordenação da CENTRAL. Após sua construção pelo apoio, estes passam por uma avaliação interna da Coordenação. Em seguida são enviados para a Superintendência de Promoção de Direitos, para a Subsecretaria de Promoção e Defesa e para a Secretaria Adjunta da SEDPAC para aprovação e, só assim, fica autorizada sua divulgação para os demais setores da Secretaria. Todos os setores da Casa de Direitos Humanos, prédio onde fica localizada a CENTRAL, recebem estes relatórios assim que aprovados. A distribuição dentro da Secretaria fica a cargo da secretaria adjunta. Ressalta-se que estes relatórios também são divulgados para toda a equipe da CENTRAL como leitura obrigatória.

Além dessas análises fixas, a CENTRAL também realiza algumas avaliações e consolidações de dados a partir de demandas específicas e internas da própria SEDPAC. Com frequência algum setor necessita de alguma informação sobre sua pasta e é a CENTRAL que é a responsável por consolidar os dados referentes às violações solicitadas.

4.3 Utilização, pela SEDPAC, das informações produzidas pela CENTRAL

Segundo Weiss (1972 apud Msila; Setlhako, 2013), o objetivo precípua da avaliação de políticas públicas é que esta forneça informações que possam aprimorar a execução e o planejamento dos objetos de estudo. No entanto, no Brasil, há um entendimento de que esse aprimoramento ocorre “automaticamente” a partir da realização da avaliação. A etapa da análise das informações e aplicação destas ao contexto do programa avaliado ainda não recebeu a devida atenção no país (SERPA; CALMOM, 2009).

Nesse sentido, Weiss (1988 apud Serpa; Calmom, 2009), apesar de compreender a relevância da avaliação para o aperfeiçoamento das políticas, também constatou que, na prática, seus resultados, tinham pouca influência sobre a execução destas políticas. Esta conclusão foi tirada a partir de cinco argumentos detalhados:

- o pouca atenção é dada a natureza política do processo de decisão no âmbito dos programas;
- o as avaliações não são abrangentes e convincentes o bastante para fornecer “resposta correta”;
- o muitas das decisões relativas aos programas não obedecem a um processo racional de tomada de decisão;
- o mesmo quanto existem decisões objetivas e de fácil implementação pelos respectivos responsáveis, as pessoas não sabem que tipo de informação é necessária; e, finalmente,
- o existe uma constelação de interesse que “protege” o *status quo* do programa (SERPA e CALMOM (2009, p. 3).

Desse modo, tendo em vista a relevância do monitoramento e da avaliação para o planejamento e implantação de políticas públicas já detalhada nesse trabalho e, paralelo a isso, as dificuldades da utilização das informações geradas por esses processos no setor público, especialmente na América Latina, inicia-se nesta subseção a análise da relação existente entre a teoria apresentada e o dia a dia da SEDPAC, no que diz respeito aos dados produzidos pela CENTRAL. Serão, portanto, analisadas as entrevistas realizadas com gestores da Secretaria e membros dos Conselhos de Direitos a fim de se compreender suas percepções e proximidades com o que a CENTRAL faz e produz.

4.4 Compreensão sobre a concepção de monitoramento e avaliação

Diante do cenário brasileiro de promulgação da Constituição de 1988, aumento do controle social e necessidade de otimização do orçamento público, percebeu-se, ao final do século XX um aumento dos estudos acadêmicos sobre o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. A partir daí, iniciou-se um momento de aprofundamento e reflexão sobre a teoria desses processos, bem como seus conceitos, características, objetivos e possibilidades (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Como principal interessado pela obtenção desse conhecimento, os governos passaram a investir na realização de avaliações de políticas públicas a fim de avançar no que diz respeito à eficiência, eficácia e efetividade de sua agenda e de suas políticas em execução. Além disso, a avaliação tornou-se um dos instrumentos de operacionalização de sua *accountability*, tão reivindicada pela sociedade à época (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2009).

Portanto, diante desse macro contexto relativamente recente de aproximação e aprofundamento na temática do monitoramento e da avaliação de políticas públicas no Brasil, buscou-se, inicialmente, perceber até que ponto a SEDPAC, por meio dos atores entrevistados, está alinhada a essa perspectiva. Ou seja, pretendeu-se conhecer a compreensão dos gestores e participantes dos Conselhos a respeito da importância ou não de tais ferramentas para a gestão pública, bem como sobre seu cenário dentro do Estado de Minas Gerais.

Percebeu-se que todos consideram o monitoramento e a avaliação de políticas públicas ferramentas de suma importância para o aprimoramento da gestão pública. Ao serem questionados sobre a funcionalidade destes instrumentos, foi unânime a compreensão de que são ferramentas capazes de orientar a execução da política conforme a real necessidade de determinada realidade social. Segundo a Entrevistada 3, o monitoramento sistemático de uma política pública é relevante “(...) porque é a sua possibilidade de corrigir os erros, fazer uma avaliação das estratégias utilizadas, do impacto que você tem”.

Além disso, a entrevistada 1 diferenciou dizendo que pelo monitoramento o gestor pode ter ciência do cenário da realidade a qual este se propôs modificar e, por meio da avaliação, pode-se analisar, uma vez implantada a política, “(...) se está bom, se não está, onde tem que melhorar”. Ao longo das falas percebeu-se que todos referiram-se à avaliação ex post – que é a realizada pela CENTRAL e, apesar de nem todos possuírem experiência prática e direta com o monitoramento e a avaliação ao longo de sua trajetória profissional, a certeza de sua importância é compartilhada por todos.

Portanto, a partir das entrevistas pôde-se observar a compreensão razoável, sobre o que consiste o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Além disso, os entrevistados reconhecem e acreditam na importância destes como instrumentos de aprimoramento da atuação governamental. Destaca-se, por fim, duas falas a respeito da relevância de tais ferramentas que demonstram, mais uma vez, o alinhamento na compreensão de todos nesse sentido:

seria uma das principais ferramentas para os conselhos trabalharem. Porque na medida em que são monitoradas, você encontra aí os déficits. Na medida em que ela [a política] não é monitorada, você não sabe o que está acontecendo” (Entrevistada 2).

entendo que monitoramento e avaliação é um processo fundamental para você chegar a um desenho de política pública que realmente consiga trazer resultado que nem sempre vai ser concreto, mas efetivo” (Entrevistada 3).

Quando questionados sobre o quanto monitoramento e a avaliação são utilizados atualmente no âmbito do Estado de Minas Gerais, as opiniões dos entrevistados foram relativamente divergentes. A Entrevistada 1, por ser membro de um Conselho, disse não ter tanto conhecimento a esse respeito, mas que com base em suas experiências anteriores de trabalho no governo que gere atualmente o Estado, acredita que sim, tais instrumentos são utilizados.

Na mesma linha, e resgatando a questão do histórico, a Entrevistada 3 ressaltou que “se você for pensar assim numa trajetória de 20 anos de política pública no Brasil, a gente vem consolidando o monitoramento e a avaliação em algumas políticas estratégicas”. Mas completou dizendo que, na prática, “as vezes você tá premido de tantas outras atividades que você não consegue usar a estratégia do monitoramento como uma estratégia de gestão de política”.

Por outro lado, as Entrevistadas 2 e 4 consideram que são atividades muito pouco utilizadas no serviço público do Estado. Enquanto a Entrevistada 2 acredita que são práticas pouco valorizadas ainda hoje, a Entrevistada 4 afirma que a avaliação

é um processo novo que está inserindo na sociedade em geral, através do novo modelo de política pública implementada. Principalmente no serviço público (...) ainda é uma questão relativamente nova.

Em síntese, apesar de concordarem quanto à funcionalidade e à relevância dos processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, divergem no que diz respeito à real utilização de tais ferramentas atualmente no serviço público do Estado.

4.5 Compreensão sobre as atividades realizadas pela CENTRAL

Quando se pensou na criação da CENTRAL, duas carências foram percebidas dentro da Secretaria e tornaram-se principais motivadoras para operacionalização dessa decisão: a ausência de um setor que recebesse as denúncias não presenciais que estavam chegando após a criação da SEDPAC, e a necessidade de haver uma unidade que realizasse o monitoramento e a avaliação dessas violações de direitos recebidas, traçando um cenário único das violações do Estado. Portanto, se, por um lado a demanda externa e emergente advinda do crescente número de denúncias que chegaram à Secretaria motivou a criação da CENTRAL, por outro, houve uma iniciativa espontânea dos próprios gestores da SEDPAC que enxergaram a necessidade e a importância de se realizar o monitoramento e a avaliação dos casos de violações em Minas.

Diante desse histórico, buscou-se, inicialmente, durante as entrevistas, compreender qual o entendimento dos entrevistados a respeito dos objetivos, atividades e fluxos da CENTRAL. Sabendo-se que esta é uma unidade criada pela e para a SEDPAC, é de suma importância, portanto, entender qual a sua proximidade real e prática com os demais setores da Secretaria. Conhecer a dinâmica da CENTRAL é uma condição necessária para que, posteriormente, possa-se fazer uso das informações produzidas por esta. Inclusive para se ter um diálogo e troca de demandas entre ambos.

A fim de esclarecimento, destaca-se aqui que os membros dos Conselhos pertencentes à estrutura da SEDPAC são parte representante da sociedade civil e parte representante do Estado, de forma que a presidência e a vice-presidência são, necessariamente, paritárias. Duas das entrevistadas são membros desses Conselhos e ambas ocupam posições de representação da sociedade civil dentro do órgão.

Os Conselhos de Direitos são considerados, dentre outras coisas, órgãos de proposições de políticas públicas. Ou seja, por meio do diálogo entre sociedade civil e Estado, delibera-se sobre as necessidades da temática e propõe-se políticas que efetivem os direitos garantidos àquele público. Além disso, considerando-se que a avaliação de políticas e a divulgação dessas informações são ferramentas fundamentais para transparência e responsabilização do Estado, na teoria, a sociedade seria principal interessada e destinatária direta de tais dados. Portanto, vê-se nos Conselhos um

interesse igualmente importante entre os representantes do Estado e os representantes da sociedade civil em utilizar informações referentes às violações de direitos no Estado, pensando-se, principalmente, na atuação conjunta desses atores como Conselheiros de Direitos.

No que diz respeito às entrevistadas membros dos Conselhos, ambas afirmaram que não possuíam conhecimento da existência da CENTRAL até o momento da entrevista. Ademais, ao longo desta, afirmaram não se considerarem funcionárias do Estado, uma vez que são representantes da sociedade civil dentro do Conselho e que os assuntos relacionados à Secretaria, ficariam sob responsabilidade do representante máximo do Estado dentro do órgão (presidente ou vice-presidente).

Como justificativa da não ciência da existência da CENTRAL, a Entrevistada 2 disse “eu tenho uma [membro do Conselho] que como ela já trabalhou pro Estado, essa questão fica mais com ela” e completou afirmando “como eu estou lá representando a sociedade civil (...) minha função é reunir com a sociedade civil, ver quais são as queixas, reivindicações”. A Entrevistada 1 disse ser uma “falha na comunicação” dentro do próprio Conselho, visto que o representante do Estado tem conhecimento da CENTRAL, porém, não repassa as informações aos demais membros.

Tendo em vista que, conforme dito pelas próprias entrevistadas, os Conselhos são locais de proposição de políticas públicas, seria de suma importância que estes tivessem conhecimento das informações divulgadas pela CENTRAL. De posse desses dados, seus representantes poderiam pensar políticas públicas mais direcionadas para as reais necessidades dos cidadãos, compreendendo inclusive as principais violações denunciadas pelos seus públicos.

Enquanto isso, as Entrevistadas 4 e 3 declararam possuir um conhecimento moderado sobre as atividades da CENTRAL. A primeira afirmou que seu conhecimento sobre o serviço se restringe às reuniões realizadas com a Coordenadora da CENTRAL e subsecretários(as) da SEDPAC, mas que cotidianamente não possui contato com o setor. Estas reuniões não são realizadas de maneira periódica, e consistem na

apresentação dos principais dados colhidos pela CENTRAL. Ainda sobre esse assunto, a Entrevistada 3 afirmou:

Eu sei que a CENTRAL tem como objetivo receber uma série de aquilo que a gente chama de denúncia né, uma série de informações de violação, de violência, encaminhar essas portas de entrada e depois acompanhar isso. Então ela recolhe, digamos assim, organiza esse dado que de certa forma é o dado da nossa demanda enquanto secretaria de direitos humanos

Desse modo, pode-se concluir que o conhecimento a respeito das atividades realizadas pela CENTRAL é mediano dentro da gestão da Secretaria, e consideravelmente limitado nos Conselhos abarcados nesse trabalho. Apesar da divulgação dos relatórios produzidos para o gabinete da SEDPAC e para a Casa de Direitos Humanos, entende-se que há pouco diálogo dentro dos setores, visto que os relatórios são repassados aos gestores, e, no entanto, a informação nem sempre é divulgada para o restante da equipe.

4.6 Utilização, pela SEDPAC, das informações produzidas pela CENTRAL

A subseção acima demonstrou que, entre os entrevistados, o próprio conhecimento sobre as atividades realizadas pela CENTRAL é limitado. A partir dessa observação, buscou-se compreender se, apesar disso, os atores conheciam as informações produzidas pelo setor e qual o uso dado a elas.

As Entrevistadas 1 e 2 disseram não saber quais informações a CENTRAL produz. Nenhuma conhecia a CENTRAL antes da entrevista, portanto, não tinham conhecimento do que é executado por este setor. Uma vez apresentado o serviço no início da conversa, ao serem questionadas sobre qual utilidade tais informações poderiam ter para os Conselhos nos quais trabalham, todas concordaram que seriam, de fato, muito úteis.

A Entrevistada 1 explicou que essa utilidade viria “na formulação de alguma resolução pra proteção, alguma normatização que precise ser refeita (...) na medida em que está acontecendo muito uma violação X em um setor X e vocês nos informam”. No

mesmo sentido, a Entrevistada 2 afirmou que utilizar tais informações permite a ocorrência de um ciclo: o de “conhecer, avaliar e agir. E saber onde você vai interagir”. Ainda completou, “você imagina, eu sou da sociedade civil. Com que recursos eu vou conseguir dados?”, referindo-se à necessidade e importância de haver, de fato, um setor responsável pela coleta e consolidação desses dados no Estado – que teria condições e recursos para tal.

As Entrevistadas 3 e 4, que já conheciam as atividades da CENTRAL, demonstraram conhecer, de maneira geral, as informações produzidas por esta e também concordaram no sentido de que estas seriam muito úteis para seu trabalho, no entanto, afirmaram que, na prática do dia a dia, o uso de tais dados ainda é limitado. Nesse sentido, a Entrevistada 3 afirmou:

elas deveriam ser [úteis], mas eu não consigo usar elas na gestão assim. Não consigo sentar para avaliar com elas e com minha equipe pra gente discutir como que a gente muda a estratégia de atuação, por exemplo, com base em um dado da CENTRAL.

A Entrevistada 4 corroborou com essa opinião, destacou a importância e também afirmou que não as usa o quanto gostaria. Observa-se aqui uma contrariedade no sentido de que todas declararam e concordaram a respeito da importância da utilização do monitoramento e a da avaliação para o aprimoramento da atuação governamental, no entanto, na prática, nenhuma faz uso regular de tais ferramentas em seu dia a dia.

As Entrevistadas 3 e 4 que declararam usar parcialmente as informações citaram alguns motivos que as fazem utilizar as informações com a frequência menor do que a desejada. Primeiramente, tem-se a falta de espaço disponível na agenda para dedicar-se à análise das informações. Segundo a Entrevistada 3, apesar de haver uma tentativa da CENTRAL em apresentar os dados e enviar os relatórios produzidos, muitas vezes as atividades emergentes de direitos humanos e/ou de caráter político (também necessárias para a concretização dos objetivos da Secretaria), impedem que haja uma leitura detalhada e aprofundada dos relatórios.

Um fato que explica esse primeiro ponto levantado é a cobrança realizada sobre as atividades que geram entregas palpáveis e, em contraponto, a desvalorização

daquelas que são, na verdade, instrumentos que possibilitarão entregas futuras – como é o caso do monitoramento e da avaliação. O que pôde ser inferido das entrevistas é que há muita demanda para cumprimento de metas quantitativas, mas, as atividades reflexivas ou de auto-observação nem sempre são consideradas prioridade. É o que se discute na fala abaixo da Entrevistada 3:

eu acho que a gente nessa área ainda não consegue é trazer isso pra dentro do corriqueiro da nossa atuação. Eu acho que talvez a gente esteja pensando em gestão de política de direitos humanos, porque é isso, é uma ferramenta impalpável, é uma política que as pessoas têm dificuldade de sentir na vida delas.

Sobre essa dificuldade, Mokate (2003) afirma que o modelo gerencial traz consigo esse foco na entrega de produtos, no cumprimento do plano de trabalho e na realização de atividades. Para este tipo de gestão, a entrega de um produto está diretamente associada à geração de valor para a sociedade e, por isso, basta cumprir com as metas pactuadas que sua atuação estaria satisfatória. Portanto, há de fato um baixo incentivo às atividades de monitoramento dos impactos sociais provocados e às ações que não geram entregas quantificáveis.

Além da falta de tempo, a rotatividade da equipe foi citada como um fator que dificulta a utilização das informações produzidas pela CENTRAL. Segundo Dulci (2012, p 225) “(...) a descontinuidade administrativa ,a alternância de dirigentes e gestores e as variações de diretrizes entre eles podem ensejar sério desperdício de conhecimento, se não se organizar um sistema de cumulação de informações”. Portanto, a troca frequente de pessoas no serviço público, seja gestores ou não, pode interromper uma lógica que estava sendo construída naquela equipe e exigir, por exemplo, a realização de alterações ou adaptações ao plano inicial.

Nesse sentido, a Entrevistada 3 afirmou que

Quando você tem equipes que são equipes muito móveis, então equipes muito instáveis, isso dificulta o monitoramento. Porque você passa tanto tempo organizando a atividade, tanto tempo fazendo a organização da equipe que você não consegue mesmo fazer o monitoramento. Não é nem uma questão de prioridade. Tanto que

you see that in more consolidated teams or in management strategies more consolidated, monitoring is easier to be implemented.

Also highlighted the need for there to be a joint construction and analysis with each sector regarding the information produced. On this, Patton (apud Shulha; Coussins, 1997) understands that the participation of evaluators helping managers to identify their needs for evaluation and determine which information could supply these needs, would be fundamental actions to, possibly, increase the level of use of the information produced.

In SEDPAC, it is known that, in reports, there is no specific analysis for each sector of the Secretariat, it is the duty of each manager to delve into the data in order to obtain specific readings for their target audience. On this, Interviewee 4 affirmed

the information, when disclosed to us, was more about the type of themes that the people were addressing, generically what they were looking for, what the public more demanding of politics (...) was like, in the course of the presentation we did not reach to trace with the Central any joint action that I think after the report is presented, it is nice to present, and here is what we will do with this data, where it goes.

Still on this question, Interviewee 3 highlighted that the reading of information is not, necessarily, a fast and possible task to be performed by anyone. This analysis requires time, specific knowledge, experiences and participation of all interested or involved. And, for this, the ideal would be that reports are not just sent, but that there is a conversation with the CENTRAL with the sectors in the sense of performing a joint reading of the data. Thus, she explains:

people think it is obvious that people don't know how to use information and it is not obvious. But sometimes you are here and you are so used to doing the management of information, you receive it, you have so much ease in dealing with it and you are grateful when you go out and use it little. (...) The data is raw: how many people you attended. But you read it the way you want, you say it is little or much the way you want to read the information. If the service was efficient or not, the way you want to read the information. It is this "reading of information" that I think is difficult. For this that I think that

gente tem que ter esses espaços de debate. tem que criar uma rotina de um espaço de gestão, de monitoramento, de discussão da informação.

Nesse sentido, foi destacada também a inexistência de uma cultura interna de monitoramento dentro da SEDPAC como um todo. Segundo as entrevistadas, não há, dentro da Secretaria o hábito de se discutir e pensar em monitoramento e avaliação de direitos humanos. Quando há, são iniciativas independentes, paralelas e distintas criadas conforme o interesse de cada gestor e/ou de determinado parceiro naquele determinado momento.

fico pensando também que é essa coisa da cultura do debate da informação que você gera também, alguns lugares você tem, outros lugares você não tem. Por exemplo, a gente não faz uma discussão interna, dentro da subsecretaria, não vou falar nem dentro da secretaria inteira, desses produtos que a CENTRAL gerou, dessa avaliação do tipo de demanda que a CENTRAL traz (Entrevistada 3).

Ausência do hábito de monitorar suas políticas pode ser explicada também pelo perfil dos gestores da Secretaria. Existem gestores que possuem experiência com monitoramento e avaliação e acreditam nessas ferramentas. Conseqüentemente, estes incentivarão seus subordinados a inserirem tais práticas em sua rotina. Um gestor que não possui experiência com esses instrumentos, dificilmente irá coloca-los como prioridades em sua agenda.

Então, assim, esse processo todo da forma de gestar a política publica também interfere porque dependendo do jeito que você gere você vai usar a informação, dependendo do jeito que você gere você não vai usar a informação (Entrevistada 3)

Além disso, outro motivo citado para a baixa utilização das informações produzidas pela CENTRAL é a ausência de uma estratégia única de monitoramento e avaliação que una a SEDPAC por meio de uma mesma diretriz em prol de um mesmo propósito. É o que diz a Entrevistada 3: “se você pensa dentro da secretaria, o ideal é que a gente tivesse a mesma estratégia, pra elas poderem conversar”. Nessa mesma perspectiva, a Entrevistada 2 disse:

Eu acho que todo mundo reconhece a necessidade de ter, então eu acho que precisa de uma política mais macro da gestão pública pra fomentar isso dentro do estado e partir disso disseminar dentro dos

setores. Pra você não ter iniciativas isoladas umas das outras. Aqui como direitos humanos nós não podemos estar separando política de mulheres, da juventude, do idoso, da criança e do adolescente (...) a gente tem que atuar em conjunto. Se a gente não tem um monitoramento e avaliação compartilhada, a gente fica segmentado e aí pode não estar representando mesmo.

A ausência de uma política macro e única de monitoramento e avaliação para a Secretaria pode decorrer do último motivo citado ao longo das entrevistas, que está relacionado ao perfil de cada gestor. Entende-se que a utilização de tais práticas está diretamente relacionada ao perfil gestor desse profissional, uma vez que são instrumentos utilizados para gerir uma política e/ou uma equipe. No que diz respeito a esse último ponto, a Entrevistada 3 traz que

Se você pensar na Secretaria como um todo. Por muitos motivos, o perfil dos gestores tem um pouco disso. Nós temos gestores que tem o perfil muito da entrega direta pra população, então vamos priorizar as atividades de entrega. (...) Acho que tem muito do perfil do gestor ou da consolidação da estratégia dentro da área. (...) Hoje, principalmente nos cargos de confiança, e aí a gente tá falando de cargos de nível hierárquico maior, não necessariamente você vai ter um gestor com algum perfil técnico, não todo, mas algum. Então isso também faz diferença.

Diante de tantos dificultadores para a utilização das informações produzidas pela CENTRAL, a Entrevistada 3 foi a única que afirmou fazer um uso de tais dados. Sobre essa questão, ela afirmou

A gente usa sim os dados muito como, por exemplo, mas aí não como estratégia de monitoramento, como estratégia de planejamento, mas como estratégia de sensibilização. As informações ou então estratégia de divulgação do serviço da secretaria. (...) as vezes como estratégia de campanha mesmo. Quando a gente vai fazer pauta na mídia, é precisa divulgar alguma data comemorativa, ou então fazer circular essa noção de direito aí a gente usa o dado como estratégia de sensibilização nesse sentido.

Para se afirmar sobre a utilidade ou não das informações geradas pelo monitoramento e pela avaliação na CENTRAL, há que se optar por um autor específico. Para Weiss (1972), por exemplo, a política tem que sofrer impactos a partir da análise das informações, do contrário, o processo avaliativo perde sua utilidade. Pensando-se

nas formas de utilização citadas, não enxerga-se nenhum impacto na política gerado a partir da análise das informações produzidas.

Já para Alkin (2004, apud Bechelaine; Ckagnazaroff, 2014), as informações estão sendo utilizadas na medida em que são usadas para um fim específico. Nesse caso, a partir do momento em que a SEDPAC faz um uso dos dados para a sensibilização de terceiros ou para divulgar o trabalho da Secretaria ela estaria cumprido esse requisito estipulado.

Com base nos quatro tipos de uso apresentados por Faria (2005), a forma de utilização da CENTRAL poderia ser encaixada no tipo “instrumento de persuasão”, uma vez que os dados são utilizados para sensibilizar um parceiro ou a mídia ou a população, em direção a um foco que a Secretaria queira dar. O mesmo vale com relação aos tipos traçados por Patton (2008, apud Bechelaine; Ckagnazaroff, 2014), entende-se que a CENTRAL também estaria fazendo o uso “persuasivo”, direcionado para discussões políticas ou financeiras em que se utiliza o dado a fim de debater uma posição.

Portanto, a partir das entrevistas realizadas percebeu-se que há um entendimento comum sobre a concepção de avaliação e monitoramento, bem como sobre sua importância para o aprimoramento das políticas públicas. Observou-se também que não há um conhecimento profundo sobre as atividades, objetivos e informações produzidas pela CENTRAL dentre as entrevistadas. Dessa forma, apesar da compreensão sobre a importância do monitoramento e da avaliação, nenhuma faz uso regular, sistemático e significativo do que é produzido pelo setor. Apenas uma entrevistada demonstrou utilizar as informações e, com base em sua fala, entendeu-se que é realizado um uso persuasivo, no sentido de embasar pontos de vista em um momento de discussão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar o uso dado às informações produzidas pela Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos (CENTRAL) por meio dos seus processos de monitoramento e avaliação. Para isso, foi realizada uma pesquisa documental e um resgate interno a fim de consolidar, sistematizar e registrar as informações referentes ao histórico de criação do serviço, bem como aos seus objetivos, diretrizes e atividades. Uma vez conhecida a atuação da CENTRAL e as informações produzidas, a análise quanto ao seu uso foi possibilitada por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com alguns gestores da Secretaria – parte dos destinatários dos relatórios produzidos e que poderiam utilizar tais informações no âmbito das políticas públicas. O trabalho teve como metodologia de pesquisa também a pesquisa qualitativa, no sentido de que a observação foi realizada em contato com o pesquisado e toda a análise feita com base no ponto de vista deste.

Inicialmente, foram apresentados os conceitos e características principais do monitoramento e da avaliação de políticas públicas. Apesar de distintas, tais ferramentas são complementares. Enquanto o monitoramento é um acompanhamento contínuo e sistemático do andamento de uma política, a avaliação é pontual e carrega consigo,

necessariamente, um julgamento sobre o objeto analisado. Monitora-se, portanto, para acompanhar a evolução da política e comparar o realizado com o planejado, e, a partir das informações colhidas nesse processo, avalia-se para julgar a política quando à sua eficiência, eficácia, efetividade e, inclusive, sobre sua continuidade ou não.

Na sequência, descreveu-se a Central de Recebimento, Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos (CENTRAL) tem como objetivos o recebimento, acolhimento, encaminhamento de qualquer denúncia de violação de direitos ocorrida no Estado de Minas Gerais; o fornecimento de informações para o aprimoramento de políticas públicas em direitos humanos a partir do monitoramento e da avaliação dos atendimentos realizados; a criação de metodologias replicáveis de colhimento e monitoramento de denúncias para órgãos públicos e/ou entidades da sociedade civil e a proposição de estudos sobre as agendas emergentes de Direitos Humanos a partir do recebimento das denúncias.

A partir das entrevistas pôde-se perceber que os entrevistados possuem um conhecimento razoável sobre monitoramento e avaliação. Entendem que tais ferramentas são necessárias para se identificar os erros, corrigi-los, direcionar suas ações conforme a real demanda a que se quer atender, tornar a atuação do Estado mais assertiva e, portanto, impactar positivamente a sociedade. Além disso, apesar de nem todos possuírem experiência com tais instrumentos ao longo de sua trajetória profissional, todos compreendem sua importância, no que diz respeito ao aprimoramento da gestão pública.

Com relação à compreensão dos atores para com as atividades realizadas e informações produzidas pela CENTRAL, percebeu-se que pouco se conhece a esse respeito. Duas das entrevistadas – ambas representantes de Conselhos de Direitos -, nunca tinham ouvido falar do serviço até o momento da entrevista. Segundo elas, isso se deve a dois fatores: falta de repasse das informações sobre as quais a presidência possui ciência para os demais membros do Conselho e uma compreensão de que, como são representantes da sociedade civil, as temáticas que dizem respeito ao Estado e suas questões técnicas, deveriam ficar a cargo dos representantes do Estado dentro do órgão.

Com relação às demais entrevistadas, estas possuíam um conhecimento um pouco mais detalhado sobre a atuação da CENTRAL, porém, sem grande aprofundamento. Apesar da divulgação dada à SEDPAC de todos os seus relatórios produzidos pela CENTRAL, entende-se que há uma falta de diálogo dentro dos setores, uma vez que os gestores têm recebido tais documentos, mas suas equipes não estão sendo informadas. Com relação à própria existência da CENTRAL, esse diálogo também deveria ser feito no sentido de apresentar o serviço - que está dentro da mesma Secretaria -, e repassar as informações para os demais.

Diante do contexto do parágrafo anterior, também se concluiu que o conhecimento sobre as informações produzidas pela CENTRAL – e que, no fim, têm a SEDPAC como destinatária -, também é raso entre os entrevistados. As entrevistadas que não conheciam a CENTRAL também não conheciam as informações produzidas por esta, e as demais sabiam, de maneira geral, o que era divulgado.

Sobre a utilização das informações no dia a dia da gestão, apenas uma entrevistada afirmou fazer uso. Segundo ela, sua equipe as utiliza para sensibilização, seja na mídia, para outra secretaria do governo ou para a população. Os relatórios da CENTRAL não são utilizados em uma estratégia de monitoramento ou planejamento, mas sim como estratégia de divulgação da Secretaria, de alguma data comemorativa ou para a sensibilização mencionada anteriormente.

Dentre os fatores citados ao longo de todas as entrevistas para justificar a não utilização das informações produzidas pela CENTRAL, tem-se, primeiramente a falta de agenda disponível para analisar os documentos e realizar uma leitura específica e qualificada sobre aqueles dados. O que foi destacado é que há na SEDPAC uma cobrança muito forte sobre as atividades que geram entregas quantitativas para a sociedade e esquece-se das demais que, apesar de não gerarem resultados palpáveis imediatos, são instrumentos de aprimoramento da política e, portanto, de melhoria da realidade social. Dessa forma, os gestores ficam constantemente ocupados com as entregas a serem feitas e não possuem tempo de parar e analisar cuidadosamente as informações.

Outro dificultador é a rotatividade da equipe, que, no funcionalismo público em geral já é uma atividade relativamente frequente. Nesse caso, não importa se a mudança foi do gestor ou de algum técnico, o que foi dito durante as entrevistas é que se passasse muito tempo organizando uma atividade e, depois, não se consegue avançar, pois constantemente há que se retomar o processo diante da mudança.

Na mesma perspectiva da necessidade de encontrar tempo para analisar as informações e manuseá-las, foi citada uma dificuldade encontrada pelos gestores, muitas vezes, por questões técnicas. Entende-se que para realizar uma leitura aprofundada e específica em cima de um relatório, é necessário um auxílio, uma vez que quem está executando a política nem sempre tem facilidade de ler as informações e aplicá-las no seu planejamento. Seria interessante, portanto, que a CENTRAL, após o envio dos relatórios, conversasse com os setores que tiverem interesse a fim de auxiliar na leitura dos dados, bem como na aplicabilidade destes para a prática daquele setor.

Outro motivo para a baixa utilização das informações produzidas pela CENTRAL é a ausência de uma política ou diretriz única de monitoramento e avaliação dentro da SEDPAC. O que ocorre na prática é que cada setor dá a importância que seu gestor atribui a essas ferramentas. Nesse caso, cada unidade trabalha da sua forma e as aplica em sua rotina da maneira que considerar melhor. Tem-se, portanto, uma Secretaria em que cada setor trabalha separadamente com o monitoramento e avaliação e, portanto, de maneiras distintas e níveis de aprofundamento diferentes.

A partir das entrevistas percebeu-se que a falta de espaços para debater essa temática, bem como a ausência de uma diretriz macro nesse sentido, pode estar diretamente ligada ao perfil dos gestores dentro da Secretaria. Considerando que monitoramento e avaliação são ferramentas de gestão, supõe-se que sua realização e aplicabilidade devem partir dos gestores de cada área, em conjunto com sua equipe. Existem gestores que possuem experiências com monitoramento e avaliação e os priorizam em sua agenda, outros tiveram pouco contato com estes ao longo de sua trajetória profissional e, por isso, não dedicam tempo para sua utilização. Portanto, o perfil do gestor diz muito sobre o nível de aprofundamento no uso das informações geradas pelo monitoramento e pela avaliação de uma política.

Desse modo, diante do cenário de que há um mínimo entendimento da importância de tais ferramentas para uma boa gestão pública, entende-se que a necessidade maior é a criação de espaços de debates para criar-se o hábito de conversar sobre o monitoramento, a avaliação e as informações produzidas por eles; alinhar o entendimento de todos no que diz respeito à conceituação e importância de cada instrumento; utilizar da transversalidade e intersetorialidade tão necessárias na área de direitos humanos e ajudar-se mutuamente no que diz respeito ao enfrentamento das violações recebidas pela CENTRAL.

É necessário também um diálogo tanto entre os gestores e suas equipes, no sentido de repassar as informações das demais unidades da Secretaria, quanto entre a CENTRAL e cada uma dessas unidades. Devido à magnitude da SEDPAC e à relevância de cada pasta interna, nem sempre os próprios gestores estão conscientes do que os outros setores estão executando, portanto, é importante que haja um diálogo maior entre as unidades a fim de alinhar tais informações – abrindo mais espaço, inclusive, para uma atuação conjunta -, e, posteriormente, disseminar os conhecimentos adquiridos internamente dentro de cada equipe.

Este último ponto é ainda de suma importância tanto para que haja uma apresentação mútua, uma vez que se percebeu que nem todos possuem conhecimento da existência da CENTRAL, quanto para que as pastas possam dizer de suas necessidades, quais informações seriam interessantes para ela e, a partir disso, pactuar fluxos gerais e informações a serem colhidas e divulgadas. Isto porque não houve uma conversa inicial no sentido de saber, das áreas, o que seria interessante para elas receberem periodicamente. A CENTRAL divulga grande parte dos dados que colhe e realiza os cruzamentos que considera importantes, mas uma conversa mais profunda com cada setor a fim de conhecer suas reais necessidades poderia estimular e facilitar o uso das informações produzidas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p.5-60, out./dez., 2000.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-10, dez 2003.

BUVINICH, Manuel Rojas. **Ferramentas para o monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais**. UNICEF, Cadernos de Políticas Sociais, Série

BECHELAINE, Cinthia Helena de Oliveira; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **As Avaliações Vão Para a Gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso de avaliações de políticas públicas**. Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília, v.17, n. 2, p. 78-93, mai/ago., 2014.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016, jul/ago 2012. Documentos para Discussão, n. 10. Brasília, DF, out. 1999.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 49, n. 2, abr./jun., 1998.

CUNHA, Carla Giane Soares de. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. In "The Theory and Operation of a Modern National Economy". Washington, 2006.

DULCI, Otavio Soares. Avaliação de programas sociais: desafios e potenciais na construção de um sistema de informações. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 13, p. 221-237, 2010

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 56, n. 2, p. 137-160, jun 2005.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais uma introdução aos conceitos e técnicas**. Editora Alinea, Campinas, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LEVITON, L. C.; HUGHES, E. F. X. Research on the utilization of evaluations: A review and synthesis. **Evaluation Review**, 5(4), p. 525-548, 1981.

MAEQUESINI, Ana Maria Bernardes Goffi. Participação: A palavra de ordem na elaboração da nova constituição. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 5-14, dez 1986.

MARINI, Caio. Aspectos Contemporâneos Do Debate Sobre Reforma Da Administração Pública No Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, n. 01, maio 2005. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/>>, Acesso em: 24 de setembro de 2016.

MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 53, n. 1, p.89-134, jan./mar., 2003.

MSILA, Vuyisile; SETLHAKO, Angeline. Evaluation of Programas: readind Garol H. Weiss. **Universal Journal of Educational Research**, Estados Unidos, v. 1, n. 4, p. 323 – 327, 2013.

NEVES, José Luis. Pesquisa Qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.1, n. 3, jul./dez., 1996.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão: UFG, 2011.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012.

SERPA, Selma Maria H. C.; CALMOM, Paulo Carlos Du Pin. Afinal de Contas, Por que Avaliar? Resgatando o Debate sobre Utilização na Avaliação de Programas Governamentais. **XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. São Paulo, 2009.

SHULHA, L. M.; COUSINS, J. Evaluation use: theory, research, and practice since 1986. **Evaluation Practice**, 18(3), p.195-209, 1997.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun 2008.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: Unicef, 1990.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de programas e transparência da gestão pública. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP, 2009.

WEISS, Carol H. **Evaluation Research** methods of assessing program effectiveness. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972

WEISS, Carol H. Politics and Evaluation: A Reprise with Mellow Overtones. **American Journal of Evaluation**. Estados Unidos, v. 4, n. 1, p. 107-109, 1993.

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista

1. Conte rapidamente sobre sua trajetória com direitos humanos (já trabalhou na área, o que fazia, compreensão sobre essa temática)
2. Apesar da recente criação da Secretaria, qual sua trajetória na SEDPAC?
3. O que você entende por monitoramento e avaliação de políticas públicas? (pra que serve, pra que/como pode ser utilizado, se é bom, ruim ou tanto faz)
4. Na sua opinião, o quanto o monitoramento e a avaliação são utilizados no serviço público em geral?
5. Qual sua experiência com monitoramento e avaliação?
6. Você tem conhecimento sobre os objetivos e as atividades da CENTRAL de Recebimento, Monitoramento e Avaliação em Direitos Humanos?
7. Quais as informações divulgadas pela CENTRAL?
8. Essas informações são uteis pra você? Por que?
Se sim:
9. Qual o uso dado aos relatórios enviados pela CENTRAL? (Lê, repassa aos demais, faz uma síntese, le com a equipe) como você as utiliza. O que você faz com elas.

10. Em que momento do seu trabalho essas informações são uteis?
11. O que você considera importante para a melhoria na utilização das informações divulgadas pela CENTRAL?
Se não:
 12. Por que razões você não utiliza as informações divulgadas pela CENTRAL?
 13. Em que tais informações poderiam ser utilizadas? (qual a relevância das informações produzidas)
 14. O que você considera importante para a melhoria na utilização das informações divulgadas pela CENTRAL?

ANEXO A - Tripé de violações

Grupos Temáticos:

- Adolescente em cumprimento de medida socioeducativa
- Agente público
- Criança e adolescente
- Egresso do sistema prisional
- Familiar de pessoa em privação de liberdade
- Imigrante, emigrante, apátrida e/ou refugiado
- Juventude
- Militante de manifestação popular
- Minoria étnica racial
- Mulher
- Pessoa ameaçada de morte
- Pessoa analfabeta/semianalfabeta
- Pessoa com comprometimento neurológico (alzheimer, parkinson, etc)
- Pessoa com deficiência
- Pessoa com dependência química ou co-dependente

- Pessoa com doença crônica
- Pessoa com/em sofrimento psíquico com/sem diagnóstico
- Pessoa de movimentos sociais e/ou de ocupações
- Pessoa em privação de liberdade
- Pessoa idosa
- Pessoa notificada e/ou indiciada e/ou processada e/ou investigada
- Pessoa sob cuidados de instituição privada (ex: lar de idoso, escola privada, hospital particular etc)
- Pessoa vítima de crime violento (estupro, estupro de vulnerável, homicídio consumado, homicídio tentado, latrocínio)
- Pessoa vítima de intolerância religiosa
- Pessoa vítima de tráfico de pessoas
- População em situação de rua
- Povos e comunidades tradicionais
- Prostitut@
- Público LGBTIQ+

Tipos de violação:

- Abuso, maus tratos e/ou negligência
- Abuso, maus tratos e/ou negligência familiar
- Ação ou omissão de agente público estadual
- Ação ou omissão de agente público federal
- Ação ou omissão de agente público municipal
- Ação ou omissão de particular com dever legal de cuidado
- Ameaça
- Assédio moral
- Autonegligência e/ou autoviolação
- Cárcere privado
- Conflito coletivo sobre propriedade urbana
- Conflito coletivo sobre propriedade rural
- Conflito por demarcação de território indígena
- Conflito privado sobre propriedade rural
- Conflito privado sobre propriedade urbana

- Conflito por titulação de território quilombola
- Discriminação em razão de condição de saúde
- Discriminação em razão de etnia
- Discriminação em razão de existência de deficiência
- Discriminação em razão de idade
- Discriminação em razão de raça e/ou cor
- Discriminação por crença religiosa
- Discriminação por identidade de gênero
- Discriminação por ideologia ou manifestação
- Discriminação por orientação sexual
- Exploração de vulnerável
- Exploração laboral
- Exploração sexual
- Falta de acesso à Assistência social
- Falta de acesso à Educação
- Falta de acesso à Previdência social
- Falta de acesso à saúde geral (exceto saúde mental)
- Falta de acesso à serviço de saúde mental
- Impedimento ao convívio familiar
- Impedimento ao convívio social
- Não fornecimento de titulação de território quilombola
- Violência doméstica
- Violência física
- Violência moral
- Violência patrimonial e/ou abuso econômico
- Violência psicológica e/ou verbal
- Violência sexual
- Xenofobia

Direitos Violados:

- Direito à alimentação
- Direito à assistência familiar
- Direito à educação

- Direito à história
- Direito à igualdade
- Direito à imagem
- Direito à informação
- Direito à integridade física
- Direito à integridade moral
- Direito à integridade psicológica
- Direito à intimidade
- Direito à liberdade
- Direito à livre manifestação do pensamento
- Direito a livre organização social
- Direito à moradia
- Direito à previdência social
- Direito à saúde
- Direito à segurança
- Direito ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa
- Direito ao exercício da paternidade
- Direito ao lazer
- Direito ao trabalho
- Direito ao transporte
- Direito de assistência aos desamparados
- Direito de herança
- Direito de petição
- Direito de propriedade
- Direito de proteção à infância
- Direito de proteção à maternidade e à concepção
- Direito de resposta
- Direitos políticos
- Direitos trabalhistas

ANEXO B – Lista de status de monitoramento de encaminhamento

Aguardando retorno do órgão;

Procedente com acompanhamento do órgão;

Em apuração;

Redirecionada para outro órgão/serviço de área distinta;

Arquivada – vítima não foi encontrada/mudou de endereço;

Arquivada por falta de retorno do órgão;

Arquivada por improcedência qualificada;

Arquivada por falecimento sem nexo causal com a denúncia;

Arquivada por falecimento com nexo causal com a denúncia;

Arquivada por desistência da vítima;

Arquivada por Denúncia Prescrita;

Arquivada por vítima encontrar-se em privação de liberdade (sem nexo causal com a denúncia);

Encaminhamento incorreto com direcionamento da denúncia pelo primeiro órgão;

Encaminhamento incorreto sem direcionamento da denúncia pelo primeiro órgão;

Análise interna: trata-se de situação em que o retorno recebido implica em nova análise da denúncia pela equipe a fim de definir novas ações;

Concluída por cessação da violação;

Apuração concluída dentro dos limites de competência do órgão;

Atuação encerrada sem reparação;

Retorno já havia sido enviado para o Disque 100;

Faltam requisitos para início de apuração.