

Participação: possibilidades e limites na proposta para avaliação do Plano de Enfrentamento à violência contra as mulheres da Comunidade Valenciana (Espanha)¹

▸ Danielly Spósito Pessoa de Melo*

▸ Telma Low Silva Junqueira**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar o desenho de avaliação do II Plano de Medidas do Governo Valenciano para combater a Violência contra as Mulheres (2005-2008) – Espanha. *A priori* revisaremos o conceito de gênero e analisaremos como a violência de gênero se configura na Espanha, para isso nos centraremos especificamente na terceira Comunidade Autônoma Espanhola mais importante economicamente e com o maior número de vítimas mortais no que se refere à violência contra as mulheres. Em seguida lançaremos um olhar sobre a avaliação participativa de políticas públicas como instrumento que fomenta a democracia e a cidadania, ademais de transformar o espaço de debate entre Estado e Sociedade Civil em uma alternativa para fomentar o controle social e relações simétricas entre estes protagonistas.

Palavras-chave: Violência de gênero. Avaliação. Participação social.

Participation: possibilities and limits in the proposal for evaluation of the Plan to Combat Violence against Women of the Valencian Community (Spain)

Abstract

This article aims to present the evaluation design of the Second Plan of Action of the Valencian Government to Combat Violence perpetrated against the women (2005-2008) – Spain. First we'll review the concept of gender and analyze how the violence against women is set in Spain, focusing specifically on the third Autonomous Community,

¹ Desenho originado de pesquisa realizada durante o Mestrado em gênero e políticas de igualdade da Universidad de València – Espanha.

* Trabalhadora Social, com especialização em gênero e educação. Bolsista da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e doutoranda no *Institut Universitari d'Estudis de la Dona de la Universitat de València*. E-mail: daniellysposito@hotmail.com

** Psicóloga, com especialização em subjetividade e gênero. É bolsista da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e doutoranda no *Institut Universitari d'Estudis de la Dona de la Universitat de València*. E-mail: telmalow@yahoo.com.br

economically most important and with greater death toll in violence against women. We take a look posteriorly at the Participatory Evaluation of public policies as the instrument that feeds citizenship and democracy. This one understood as a tool capable of reversing the space of debate between State and Civil Society, an alternative for promoting social control and symmetrical relationships between these protagonists.

Keywords: Gender violence. Evaluation. Social participation.

Participación: posibilidades y límites en la propuesta para evaluación del Plan de enfrentamiento a violencia contra las mujeres de la Comunidad Valenciana

Resumen

El presente artículo tiene por objeto presentar el diseño de evaluación construido como propuesta para evaluar el II Plan de Medidas del Gobierno Valenciano para Combatir la Violencia que se ejerce contra las Mujeres (2005-2008) - España. A priori revisamos el concepto de género y analizamos cómo la violencia contra las mujeres se configura en España, centrándonos específicamente en la tercera Comunidad Autónoma del Estado Español más importante económicamente y con mayor número de víctimas mortales en violencia contra las mujeres. Posteriormente, lanzamos una mirada hacia la Evaluación Participativa de políticas públicas como instrumento que fomenta la democracia y la ciudadanía e invierte el espacio de debate entre Estado y Sociedad Civil, como una alternativa para fomento del control social y de relaciones simétricas entre ambos protagonistas.

Palabras clave: Violencia de género. Evaluación. Participación social.

Introdução

O conceito de gênero é uma categoria analítica fundamental que contribui para revelar a naturalização das relações assimétricas entre mulheres e homens como uma forma de perpetuar a dominação masculina. Entendido como uma categoria imposta sobre os corpos sexuados (Scott, 2003), o conceito de gênero contem de maneira implícita as desigualdades entre homens e mulheres. A ordem social imperante situa mulheres e homens em dois pólos opostos, nos quais cada um possui um papel determinado externamente, formas de comportamento e de atuação diferentes na vida social.

Embora esta seja a ordem vigente, as mulheres escalaram posições em todas os espaços da sociedade, lutaram para ter direitos e ser reconhecida sua participação na história como

protagonistas. Especialmente a partir dos anos oitenta, experimentamos mudanças significativas em relação aos direitos das mulheres, especialmente apoiados por convenções, resoluções e declarações que influenciam internacionalmente.

A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), aprovada pela Organização das Nações Unidas (1979) é o primeiro documento de caráter universal que faz referência à situação de submissão que enfrentam as mulheres. Ao incorporar o tema na agenda pública internacional, muitos países se envolveram na criação de estratégias institucionais para garantir a implementação destas recomendações. Nesse sentido, a Espanha não foi imune a esse processo e, assim, ratificou convenções e protocolos, e assumiu compromissos políticos para desenvolver políticas de igualdade de oportunidades e políticas para prevenir e ajudar às mulheres vítimas de violência.

No entanto, a existência de mecanismos e recursos sociais requer também a criação de ferramentas e elementos que permitam medir a efetividade, bem como emitir relatórios com base em indicadores *ad hoc*. Portanto, a avaliação entendida como etapa intrínseca das políticas públicas ocupa uma posição de destaque, pois é através dela que se oferecem várias ferramentas de análises capazes de estudar e compreender, a partir de uma perspectiva anterior, a realidade que modela cada política pública.

Neste artigo apresentamos o marco metodológico construído para avaliar e analisar o II Plano de Medidas do Governo valenciano para o Combate à Violência perpetrada contra as Mulheres (2005-2008). Sendo a avaliação um elemento não contemplado no planejamento do II Plano, trabalhamos a partir das perspectivas quantitativas e qualitativas - ambas complementares -, procurando, através de princípios teóricos, técnicos e metodológicos, apresentar estratégias que promovam relações simétricas entre Estado e sociedade civil, ferramentas que influenciam e aumentam a participação política organizada da sociedade civil.

Abordaremos a questão em três pontos. Quanto ao primeiro ponto, explicaremos o gênero entendido a partir de uma perspectiva analítica que permite revelar a naturalização de relações assimétricas entre homens e mulheres e, portanto, o caráter normativo da violência como mecanismo institucionalizado de controle de homens em relação às mulheres. Nós também fornecemos evidências sobre a violência na Espanha, e, em particular, na Comunidade Valenciana, e apresentamos brevemente as bases que sustentam o II Plano de Medidas do Governo valenciano.

Quanto ao segundo ponto, vamos continuar com uma reflexão sobre a perspectiva política de avaliação participativa. Finalmente, apresentamos a ferramenta metodológica que projetamos para avaliar o II Plano, seus elementos constitutivos, o que se pretende pesquisar com cada um deles, bem como o que cada item exige e propõe.

1. Gênero e violência

Falar sobre gênero é essencialmente refletir sobre os fundamentos constitutivos do ser humano. É uma categoria arbitrariamente construída sobre os corpos, para cuja análise é necessário compreender os mecanismos que fundam as relações apreendidas, as relações de poder e hierarquia (re)produzidas entre mulheres e homens (Scott, 2003; Faria e Nobre, 1997).

Analisar a categoria de gênero e debater sobre a (re)produção das identidades subjetivas, a partir da compreensão do contexto de relações assimétricas entre os sexos (Benlloch Martinez e Bonilla, 2000), o conceito de gênero assume um caráter político que possibilita o reconhecimento e a denúncia da existência secular de desigualdades entre mulheres e homens, como Joan Scott aponta:

“(...) gênero é uma forma de denotar as construções culturais, a criação totalmente social de idéias sobre os papéis apropriados para mulheres e homens. É uma maneira de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas de homens e mulheres. O gênero, de acordo com esta teoria, é uma categoria social imposta sobre corpos sexuados” (2003, 75).

A divisão desigual de poder, quando naturalizada, gera nas mulheres uma situação de vulnerabilidade inscrita e marcada no corpo. É evidente que o efeito será a construção de uma verdade universal que, fundamentalmente, reconhece e estabelece a dominação masculina.

“O que faz o poder se sustentar, ser aceito, é simplesmente que não pesa só como potência que diz “não”, mas que penetra de fato, produz coisas, induz prazer, forma saber, produz discursos; deve ser considerado como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social e não como uma instância negativa cuja função é reprimir” (Foucault, 1988, 189).

No entanto, a reprodução, o desempenho e o trabalho social contribuem para a assimilação da dominação. Então, homens e mulheres naturalizam a relação de dominação favorecendo a sub-valorização das mulheres e sua vulnerabilidade diante do uso da violência, que neste caso funciona como uma ferramenta de manutenção de dominação masculina.

No entanto, a construção da violência não é um processo simples de compreender e mudar. A violência parte de uma complexidade que se inicia na constituição de corpos sexuados e, finalmente, acaba se cristalizando neles. Esta violência transforma os corpos, e assim acaba por legitimar a violência contra as mulheres, ou nas palavras de Bonino:

"(...) surge a partir dos papéis e identidades atribuídas a homens e mulheres, não dos cromossomos de uns e outras, a fim de manter a posição de superioridade e status, mas também de perpetuar as diferenças e a desigualdade da cultura sobre a qual foram construídas" (2008, 08).

Diante disso, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres (1994) contribuiu para sua viabilização, colocando-a no contexto dos Direitos Humanos, como uma violência que se manifesta de várias maneiras e em todo o mundo. Desta forma, a violência torna-se um fenômeno importante para o debate e a reflexão, questionando suas raízes.

Compreensão da violência inclui estender o olhar, ter em mente que este é um fenômeno que envolve todas as mulheres, que é um problema público e necessita de medidas amplas e duras para combatê-la. Ou seja, embora existam instrumentos jurídicos e legais para promover a igualdade, as causas e conseqüências da violência contra as mulheres persistem em nossa sociedade, e superá-las requer um compromisso de mudanças estruturais.

1.1 Dados da violência contra mulheres na Espanha

Ao analisar dados oficiais e extra-oficiais sobre a violência contra as mulheres em Espanha se percebe que nem sempre refletem a verdadeira realidade de violência. Existem grandes dificuldades para retratar a realidade da violência contra as mulheres, já que muitos dos estudos realizados não apresentam a metodologia utilizada e, portanto, perdem a confiabilidade e é difícil torná-los públicos (Esperanza Bosch e Ferrer, 2002).

Além disso, essas autoras apontam que o Estado espanhol, através da Secretaria Geral de Polícia, iniciou estudos sobre os maus tratos contra as mulheres em 1984, e assim, finalmente, em 1989, a violência física na família deixou de ser um crime escondido para ser exteriorizado. Nessa mesma época (1990), esta problemática foi contemplada nas Memórias Anuais do Ministério do Interior, e a partir de 1992 foi sistematicamente analisada.

Usando dados oficiais fornecidos pelos estudos do INE (2009) e da Federação das Mulheres Separadas e divorciadas² (FMSD) se observa que a quantidade de mulheres assassinadas coletado por estes dois órgãos - o primeiro estatal e o segundo não-governamental - não são semelhantes, como se observa na tabela abaixo.

² Disponível em: <http://www.separadasydivorciadas.org>.

Tabela 1 - Quantidade de mulheres assassinadas na Espanha (2000-2008)

| Ano | INE | FMSD |
|------|-----|------|
| 2000 | 63 | 65 |
| 2001 | 50 | 71 |
| 2002 | 54 | 74 |
| 2003 | 71 | 94 |
| 2004 | 72 | 93 |
| 2005 | 57 | 75 |
| 2006 | 68 | 92 |
| 2007 | 71 | 84 |
| 2008 | 70 | 69 |
| 2009 | 42 | 45 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INE e FMSD.

No entanto, os dados demonstram apenas a quantidade de mulheres mortas pelos parceiros ou ex-parceiros, o que não reflete a quantidade real. Obviamente, a denúncia é um recurso social que demonstra a persistência da violência, além de ser um dos mecanismos existentes que visam garantir a integridade das mulheres, através da sua inclusão nas políticas públicas especializadas capazes de garantir seus direitos.

No gráfico abaixo se observa que em Espanha a quantidade de denúncias está aumentando bastante. Segundo o Instituto da Mulher nos últimos 20 anos houve um aumento superior ao 200% no número de denúncias de maus-tratos.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto da Mulher.

Bosch e Ferrer (2002) assinalam duas possibilidades que justificam o aumento das denúncias. A primeira diz respeito ao reconhecimento da problemática, a segunda é o aumento real da violência com base em mudanças nos relacionamentos dos casais. Ainda não pode se dizer que só um fator produz esses dados, mas seriam várias as hipóteses que, somadas, poderiam contribuir para o resultado do panorama exposto.

No entanto, as mulheres continuam a ser assassinadas, mesmo depois de denúncias. A existência de mecanismos legais, tais como a ordem de permanecer distante, e de proteção não garantem sua segurança. A Anistia Internacional (AI) denuncia a falta de transparência na avaliação e nos estudos, apontando muitas falhas na política de proteção às mulheres, também destaca que a ordem de proteção³ é um recurso restrito a uma minoria.

Tabela 1 - Análise da concessão de ordens de proteção (2007)

| Vítimas estimadas último ano | | → | Vítimas que apresentaram denúncia em 2007 | | → | Vítimas que solicitaram ordem de proteção 2007 | | → | Vítimas que obtiveram uma ordem de proteção 2007 | |
|------------------------------|------|---|---|-----|---|--|-------|---|--|-------|
| 603.268 | 100% | → | 126.293 | 21% | → | 37.826 | 6,27% | → | 27.967 | 4,63% |

Fonte: Informe Anistia Internacional (2008).

Os números para o ano de 2007 mostram que 30% das mulheres assassinadas em Espanha tinham feito algum tipo de denúncia no último ano. No entanto, segundo a AI, o descumprimento das medidas de proteção duplicou entre 2005 e 2006. Os dados mostram que 12 do total de mulheres assassinadas no ano de 2007 tinha ordem de proteção judicial.

Os números são parte de um complexo conjunto de dados que, muitas vezes, divergem nos resultados, pois eles procedem de diferentes áreas. É importante ressaltar que, embora Espanha esteja produzindo progressos na política pública, o caminho é longo e árduo, pois acabar com essas práticas significa provocar mudanças que transformem as relações de poder não só entre as relações sociais, mas dentro da própria política.

1.2. A realidade na Comunidade Valenciana

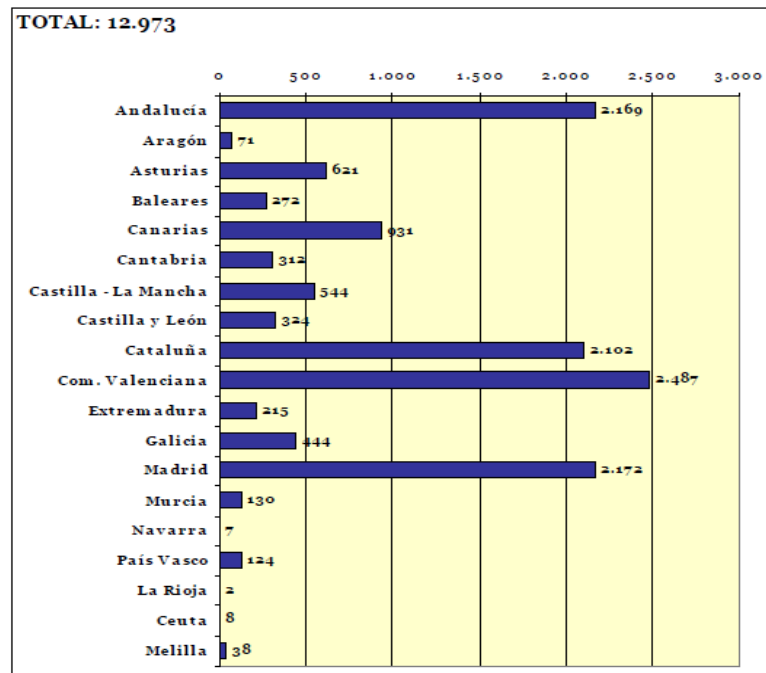
A análise dos dados referentes à violência contra as mulheres na Comunidade Valenciana (VC) está baseada exclusivamente em documentos do governo por dois motivos: primeiro: a dificuldade de acesso aos dados da CV sobre o fenômeno e também por igual motivo não se encontra produção de organizações não-governamentais. Segundo o Ministério da Igualdade (2009), os dados sobre a quantidade de telefonemas para o número 016⁴ da Comunidade valenciana, no período de 2007 a 2009, a classificam como a quarta Comunidade Autônoma que mais utiliza este recurso. Mas o relatório não indica os motivos nem o serviço ao qual as usuárias foram encaminhadas, o que dificulta a análise do recurso.

³ A lei 27/2003, que regulamenta a Ordem de proteção às vítimas de violência doméstica, unifica os vários instrumentos de proteção e tutela através da ordem de proteção às vítimas de violência doméstica. Isto visa garantir, através de um procedimento judicial mais ágil, a proteção integral, em uma única decisão judicial que incorpore medidas restritivas da liberdade de movimento do agressor para impedir uma nova abordagem à vítima.

⁴ Número telefônico de assistência e informação 24 horas para mulheres vítimas de violência.

Em termos de recursos de proteção para mulheres vítimas de violência, a CV é a que mais utiliza o serviço de Tele-assistência Móvel⁵.

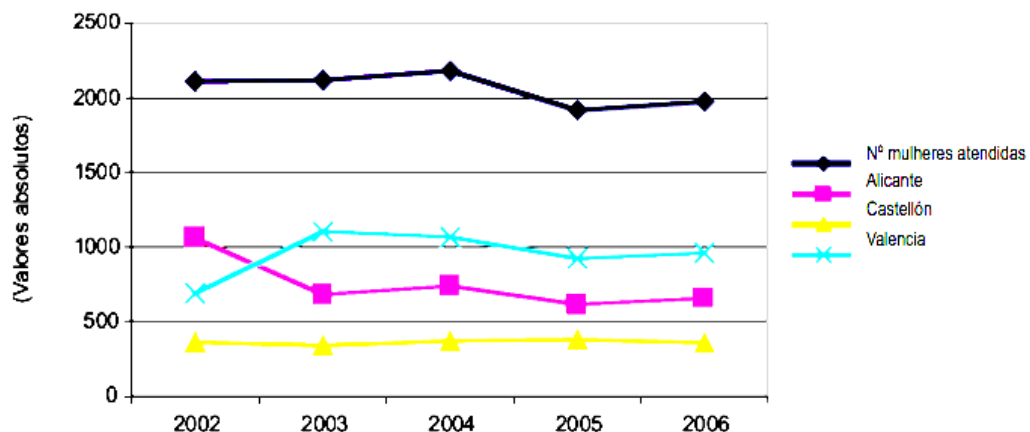
Gráfico3 - Mulheres assistidas pela tele-assistência móvel (2009)



Fonte: Informe parcial do Ministério da Igualdade (2009)

Outro dado interessante está relacionado com o Centro Mulher 24 horas, que desde a sua criação deu assistência a uma média de 2061 mulheres / ano, quantidade que diminuiu levemente entre 2005-2006. Embora não possam ser especificados os motivos da diminuição do atendimento, um fato relevante é que a CV apresenta índices elevados de mortes de mulheres.

Gráfico 4 - Quantidade de mulheres que são atendidas nos CM24 horas (2002-2006)



Fonte: Centros Mulher 24 Horas

⁵ O Serviço de Tele-assistência Móvel é um recurso que visa proporcionar às vítimas de violência de gênero com ordem de proteção concedida, um atendimento rápido, independente do local no qual se encontrem, além de garantir resposta 24 horas, os 365 dias do ano.

No entanto, a não apresentação de denúncia é outra questão para refletir. A complexidade do fenômeno leva a compreender que podem ser muitos os motivos pelos quais as mulheres não denunciam: não perceber os maus-tratos; interesse em preservar a aparência de "harmonia familiar", medo pela própria vida, dependência econômica e afetiva pelo parceiro, medo de represálias mais fortes, culpa ou vergonha, ausência de redes de apoio e uma possível dupla vitimização e/ou falta de credibilidade nas políticas de proteção.

Segundo o Relatório da Comunidade Valenciana, a quantidade de interposição de denúncias é inferior ao total do número de mulheres que comparecem ao CM24h. Ao longo dos anos, os números permanecem estáveis, uma média de 46% denuncia a cada ano, exceto para o ano após a aprovação da Lei Orgânica 1/2004, em que um total de 50% das mulheres atendidas no CM24h denunciaram.

Os números são compilados a través de ferramentas metodológicas que, muitas vezes, não são tão rigorosas como deveriam. Como indicado no próprio documento existem quantidades ocultas que podem aumentar o número de delitos, assim (...) *a baixa quantidade de denúncias destaca a necessidade de aprofundar e avançar na sensibilização social para o problema* "(Serra, 2009, 164).

Apesar dos progressos feitos em aspectos normativos e de assistência, o número de mortes continua avançando em todo o território espanhol. Só na CV nos últimos dez anos, 71 mulheres foram assassinadas, oito em 2009. E, como se observa a seguir, a CV é a terceira comunidade autônoma com maior incremento de vítimas mortais.

Tabela 2 - As taxas de mortalidade por violência de gênero (1998-2007)

| | Casos | Taxas x 10 ⁶ (IC _{95%}) | | Casos | Taxas x 10 ⁶ (IC _{95%}) |
|--------------------|-------|---|-----------------------|-------|---|
| Andalucia | 115 | 3,64 (2,77-4,52) | Comunidade Valenciana | 71 | 3,85 (2,96-4,73) |
| Aragón | 15 | 2,88 (1,45-4,31) | Extremadura | 8 | 1,74 (0,53-2,94) |
| Asturias | 12 | 2,55 (1,16-3,93) | Galicia | 20 | 1,68 (0,97-2,39) |
| Baleares | 22 | 5,39 (3,09-7,70) | Madrid | 69 | 2,74 (2,09-3,39) |
| Canarias | 42 | 5,19 (3,59-6,79) | Melilla | 2 | 7,24 (0,00-17,41) |
| Cantabria | 6 | 2,59 (0,58-4,60) | Murcia | 20 | 3,84 (2,14-5,54) |
| Castilla-La Mancha | 26 | 3,65 (2,29-5,01) | Navarra | 9 | 3,68 (1,29-6,07) |
| Castylla y León | 24 | 2,24 (1,36-3,11) | País Vasco | 15 | 1,61 (0,81-2,42) |
| Cataluña | 76 | 2,69 (2,09-3,29) | La Rioja | 3 | 2,53 (0,00-5,34) |
| Ceuta | 1 | 3,11 (0,00-9,46) | | | |

Fonte: Generalitat Valenciana (2009).

Para concluir esta seção, observamos que os dados são baseados na violência exercida pelos parceiros e ex-parceiros sentimentais, o que indica a difícil identificação da variedade de formas de violência contra as mulheres. No entanto, embora existam avanços, ainda são necessárias mudanças além da implementação de políticas públicas que também possam transformar a avaliação em um instrumento estratégico capaz de questionar a própria ordem social e a reprodução da dominação masculina.

1.3. Que medidas tomar? O II Plano de Combate à Violência contra as Mulheres da Comunidade Valenciana

Nas últimas décadas, no Estado Espanhol, foram aprovados planos para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens (PIO's), tanto a nível regional como estadual. Assim, com essa aprovação foi possível superar os obstáculos ligados à base legislativa, e, conseqüentemente, uma ampla margem para a incorporação dos princípios básicos da igualdade perante a lei. Além disso, o reconhecimento pela comunidade internacional sobre os efeitos produzidos pelas desigualdades entre os sexos foi um grande passo para a adoção de medidas urgentes destinadas a combater e prevenir a violência contra as mulheres. Os PIO's foram os primeiros instrumentos políticos que tornaram visível esta problemática e propuseram medidas para superar essas desigualdades.

Mas, ao longo do tempo, as medidas no campo da violência foram realocadas para as políticas e os planos específicos. Um exemplo disso é que em 1998 foi publicado o I Plano de Ação contra a Violência de Gênero no âmbito doméstico de Espanha (1998-2001), que trouxe reformas e alterações legislativas sobre a violência contra as mulheres. As mudanças também foram feitas nas diferentes Comunidades Autônomas, reforçadas através da adoção de Planos de Urgência para combater a Violência contra a Mulher.

No mesmo ano (1998), a CV desenvolveu o Plano de Ação Urgente do Governo Valenciano. Este documento se limita a recolher propostas dos diferentes agentes envolvidos, para tentar garantir a proteção das mulheres vítimas de violência. Foi uma questão para o futuro assinalando os aspectos importantes que deveriam ser desenvolvidos urgentemente. Embora orientado para uma área determinada de intervenção social, o Plano não forneceu dados sobre o fenômeno, nem foi criado a partir da perspectiva de gênero.

O Plano foi avaliado no ano seguinte, mas na avaliação não tinha nenhum critério nem indicador de valoração, havia apenas informações gerais, tais como: ações executadas, não executadas, o perfil médio das mulheres, número de atendimentos, denúncias, tipo de denúncias, número de admissões aos recursos públicos, entre outros. Em seguida, o documento identificou estratégias e ações necessárias para melhorar a comunicação dos/das agentes envolvidos /das como para responder com maior rapidez e eficiência.

Os relatórios contribuíram para a concepção do próximo Plano. O II Plano de Medidas do Governo Valenciano para o combate à violência perpetrada contra Mulheres (2001-2004), que avançou em três aspectos, recebeu um orçamento específico, apresentou recomendações para a ação na luta contra a violência de gênero e, finalmente, elaborou protocolos específicos por áreas de atuação⁶. Em comparação com o primeiro, o segundo Plano de Medidas (2005-2008) não tem comentários e análises sobre a introdução de áreas, refletindo uma perda na compreensão e apresentação da realidade da violência. No entanto, o II Plano é mais bem estruturado ao ser composto por seis metas, que são divididas em seis áreas de atuação, com um total de 92 ações.

Os avanços mais importantes foram a incorporação de problemas específicos, de modo que o plano incluiu medidas importantes para combater a violência contra as mulheres, como "reeducação" dos agressores, a designação de parceiros/as da Administração Regional e de mulheres representantes das minorias (imigrantes, deficientes etc.), construção de redes de apoio, realização de cursos de formação para profissionais, expansão dos serviços de atendimento.

Neste contexto, é importante continuar a questionar o patriarcado, destacar que a questão da igualdade de oportunidades continue a ser o eixo transversal para o desenvolvimento de políticas públicas, que os órgãos estaduais e de toda a sociedade se envolvam para combater a discriminação e violência contra as mulheres etc. No entanto, é necessário que os planos sejam governados por objetivos específicos, razoáveis, mensuráveis, para o planejamento e monitoramento, pela participação da sociedade em todo o processo de políticas públicas para os orçamentos que atendam às necessidades reais, e por indicadores que são capazes de medir a eficiência e a eficácia das ações.

⁶ Área 1: Prevenção. Área 2: Segurança. Área 3: Apoio e atenção. Área 4: Sensibilização. Área 5: Formação. Área 6: Pesquisa.

2. Uma perspectiva de avaliação cidadã

Avaliar políticas públicas é um processo histórico que está relacionado com a tentativa de ajustes na administração pública. Seu progresso histórico centrou-se em um conjunto de esforços do governo americano para adotar um mecanismo de controle capaz de medir o grau de sucesso e fracasso dos programas relacionados com a luta contra a pobreza.

A avaliação foi constituída como um instrumento capaz de fornecer informações para a tomada de decisões, identificar as demandas públicas e apresentar as medidas feitas por um programa. Nesse sentido, a avaliação foi interpretada como uma ferramenta que permitia conhecer a realidade do contexto e agir de forma planejada, para otimizar o tempo e os recursos gastos, e, portanto, aumentar a credibilidade das ações das organizações.

Para Bustelo (2001), os países que desenvolvem políticas de melhoria social e aqueles que recebem ganhos de investimento tem como característica uma elevada cultura de avaliação. Na Espanha, por exemplo, a cultura de avaliação é um processo recente, é paralela à sua incorporação como membro da UE (receptor dos fundos estruturais) e a consolidação profissional na área governamental e nas áreas acadêmicas.

Vários elementos secundários ajudaram a tornar a avaliação uma ferramenta essencial para o planejamento em Espanha: a) a descentralização política e administrativa, b) a modernização e reorganização da administração pública, c) as reivindicações da sociedade civil, d) a busca de gestões mais flexíveis, e) a necessidade de justificar as medidas tomadas pela administração pública, f) a necessidade de manter o controle do déficit público (Bustelo, 2007).

De qualquer modo, hoje vemos que os paradigmas que funcionam como guias na avaliação são diversos e múltiplos, as diferentes formas de entendimento sobre a mesma passaram por e a partir do âmbito exclusivamente quantitativo até chegar a uma conjunção entre o quantitativo e o qualitativo. A partir dessa premissa foi construída uma proposta de avaliação participativa, baseada em uma multiplicidade de métodos que favorecem, por um lado, uma avaliação completa e complexa da política, e, por outro, a participação dos sujeitos envolvidos na política.

2.1. Avaliação participativa

A avaliação, muitas vezes, limita-se a analisar a viabilidade de um programa social, frequentemente está limitada a fornecer subsídios ao Estado. A Avaliação Participativa (AP) discute algo diferente. Em primeiro lugar questiona, através dela, que o processo decisório não deve ser limitado apenas ao Estado.

A AP pretende atrair a participação da sociedade civil em todas as etapas da política pública, inclusive no momento de decisão política. Na AP a participação dos/as beneficiários/as não assume caráter de consulta, mas é algo real. A AP os/as convida a entrar num espaço de debate público de caráter político, partilhando idéias, possibilidades, olhares, preocupações, fragilidades, limites etc.

Sem dúvida, a avaliação é também um instrumento que permite desenvolver e exercer a cidadania. Trata-se de entender a avaliação a partir de uma dimensão política e ideológica que favoreça a possibilidade da sociedade civil agir em quanto sujeito pro-ativo na construção das políticas públicas.

Assim, interpretamos a avaliação como uma ferramenta de controle social das políticas públicas, que reconhece a importância do protagonismo político da sociedade, revelando o conflito como propulsor de mudanças e reconhecendo a avaliação como uma esfera do exercício de poder.

Conseqüentemente, a AP é um dispositivo intrínseco ao processo político de uma sociedade democrática. Com ela observa-se além das atividades realizadas, metas, objetivos e impactos, como se estabelecem as forças sócio-políticas no espaço de debate público. Tudo isso somado a outros processos, a AP pode fornecer uma compreensão mais completa, complexa e crítica do contexto tratado.

No entanto, é importante que a sociedade civil não só possa propor, mas também exercer sua cidadania através da participação em todas as fases da política pública. É aí que está o desafio: exercer plenamente a cidadania, o que significa fortalecer os mecanismos de controle social e participação. Significa, também, a formação e construção de *sujeitos conscientes*⁷ capazes de compreender o contexto criticamente, sem se acomodar, portanto, prontos para assumir seu protagonismo sócio-político, procurando se organizar no mundo e poder mudá-lo (Silva, 2001; Baptista, 2000). Para

⁷ Conceito cunhado por Paulo Freire (1991), no qual o *sujeito consciente* percebe a posição/lugar que ocupa. Relacionado com nosso exemplo, podemos dizer que ele sabe o lugar que a avaliação ocupa no contexto social, conhece quem a solicita, quem a faz, de que modo e qual seu motivo propulsor.

alcançar isso é importante ampliar a perspectiva da AP, de modo que a sua dimensão política supere a noção de poder hierarquizada e centralizada do poder decisório.

"[...] Não é suficiente, portanto, concordar com a importância dos processos de avaliação, deve-se questionar o potencial da avaliação como ferramenta para tornar visível a intensidade das demandas no campo das políticas sociais em nossa sociedade. A avaliação implica, assim, exercer um importante direito democrático: o controle sobre as ações de interesse público"(Silva, 2001, 21)

A AP assume como eixo metodológico fundamental o envolvimento e a participação dos diferentes sujeitos da política pública - formuladores/as, gestores/as, implementadores/as e sociedade civil. Resumindo, na AP todos os momentos das políticas públicas são importantes, conhecê-los e reconhecê-los permite que possamos olhar para o horizonte e encontrar nas diferenças e na diversidade de idéias e interesses, alternativas que não silenciem, mas sim manifestem publicamente a complexidade na qual vivemos e estamos inseridos/as.

Por outro lado, a produção acadêmica sobre a avaliação revela que existe um campo fértil para a discussão, que é composto de diferentes perspectivas teórico-metodológicas, por diferentes interesses políticos, e por conceitos heterogêneos e múltiplos. Concluindo, a AP possui canais que nos permitem mostrar outras alternativas às já consolidadas, trata-se de um processo que expressa grande riqueza quando reconhece que nos diferentes modos de avaliar também estão implícitos interesses contraditórios.

3. Estratégia de mudança para a cidadania: um desenho de avaliação.

Nossa proposta de desenho de avaliação é baseada em dimensões e tipologias de avaliação que estão interligadas e se complementam metodologicamente. Trata-se de uma avaliação ex-post, chamada, muitas vezes, de avaliação de impacto. Este tipo de avaliação possibilita visualizar o nível de cumprimento dos objetivos propostos, bem como analisar os efeitos produzidos na sociedade, além de considerar se as necessidades reais foram atendidas. Segundo a procedência será uma avaliação mista, pois procura sujeitos participantes na política, seja profissional ou usuária/o.

Por um lado, o desenho de avaliação do II Plano pretende identificar as seguintes dimensões: a) grau de implementação do Plano; b) grau de cumprimento dos objetivos do Plano, e c) qual o nível de impacto na vida das mulheres vítimas de violência na Comunidade Valenciana.

Esta avaliação permite determinar por meio de aspectos de implementação, de qualidade, de monitoramento, de observação, de cobertura (população assistida), de âmbito territorial de execução, de orçamentos estimados e investimentos, e de produtos e impactos alcançados, se a violência contra as mulheres foi reduzida e se o atendimento prestado foi suficiente para atender às demandas das mulheres vítimas de violência. Por outro lado, o objetivo mais substancial se centra em poder favorecer a construção de um espaço público e democrático, onde os sujeitos possam exercer seu poder a partir de uma perspectiva simétrica e plural. Assim, todo o processo que normalmente está oculto se torna transparente e de caráter público.

Ademais, este desenho de avaliação do II Plano visa superar as deficiências encontradas no desenho do plano, pelo qual elaboramos as ferramentas, considerando a perspectiva da avaliação participativa e seus marcos conceituais. Assim, o desenho de avaliação favorece a introdução de técnicas e recursos que abrangem as linhas de pesquisa quantitativa e qualitativa, bem como a identificação e construção de indicadores de resultados capazes de lidar com o fluxo de informações inerentes ao processo de avaliação.

O desenho da avaliação está dividido em três etapas, envolvendo órgãos responsáveis, profissionais, população assistida e sociedade civil. Isto implica o uso e a gestão de diferentes instrumentos com objetivos diversos que, unidos, possibilitarão uma análise mais profunda e complexa da implementação de políticas públicas e especialmente da realidade social.

É importante destacar que a avaliação está baseada no que seria o ideal, já que a partir de nossa perspectiva a realidade, muitas vezes, nos surpreende exigindo novos desafios. Assim, entendemos que podem surgir dificuldades no processo de implementação, por isso é importante e essencial que haja um compromisso ético-político, esforço, disponibilidade e dedicação por parte dos agentes envolvidos para sua operacionalização.

3.1. Primeiro passo da AP: recopilação de dados

A recopilação de dados como primeiro instrumento de análise procura captar a realidade através de dados quantitativos, com base uma análise do conteúdo do II Plano. A recopilação de dados se registra numa ficha técnica de avaliação sobre a qual foram definidas, em primeiro lugar, as dimensões de pesquisa,

(considerando os aspectos da implementação, cobertura, difusão, animação, seguimento e orçamentos) e posteriormente os indicadores de análise.

A análise e a interpretação dos dados permitem acrescentar informação e gestionar a análise através de uma codificação que possibilita o estudo da informação da ficha técnica de avaliação. Enquanto isso, os indicadores de resultados possibilitam analisar os produtos obtidos e correlacionar os dados oficiais produzidos no âmbito da Generalitat Valenciana com informações recolhidas no processo de avaliação.

A ficha técnica de avaliação⁸ deve ser preenchida pelos órgãos responsáveis. É bom lembrar que reunir a informação necessária para avaliar uma política pública ou um Plano através de um único instrumento é algo complexo, que implica uma compreensão profunda e contextual do objeto avaliado e da realidade. Por isso nosso questionamento segue algumas etapas necessárias para o alcance de seu objetivo:

1. Reunião com chefe do executivo (Presidência da GV)
2. Criação de um grupo de Trabalho (Profissionais ligados ao Plano)
3. Reuniões Formativas do Grupo de Trabalho
4. Reuniões de Seguimento e Avaliação

Por outro lado a ficha abrange um conjunto diverso e complexo de objetivos, ações, usuários/as, órgãos e realidades objetivas e subjetivas. Nesta etapa, a ficha técnica acrescenta um conjunto de indicadores que permitem recolher dados/informações necessárias para avaliar o PCVM. Como foi mencionado, a ficha técnica deve ser preenchida pelo(s) órgão(s) responsável (responsáveis) da ação⁹, o que significa que a ficha técnica deverá ter correspondência com cada uma das ações.

A ficha consta de sete aspectos que permitem perceber e analisar as seguintes variáveis:

1. Dados introdutórios: simplesmente identifica a área e a ação com a qual se corresponde no PCVM, a data final da ficha, a pessoa responsável que responde pela veracidade das informações, seu cargo e o órgão no qual trabalha.
2. Aspectos gerais: Identifica o órgão(s) responsável (responsáveis) pela realização da ação, caso seja uma nova ação do PCVM ou se tiver continuidade já desde o Plano anterior.
3. Indicadores de Implementação: Identifica diversos elementos da implementação do PCVM, que permitem: a) quantificar o número de ações realizadas por ano e as ações não realizadas e, com isto, poder perceber se existe disparidades entre os anos; b)

⁸ Acesso às fichas no seguinte link: <http://www.monografias.com>.

⁹ No caso de uma ação envolver a dois ou mais órgãos, estes devem se reunir e chegar a um consenso sobre as informações e sintetizá-las segundo as possibilidades. Caso não for possível condensá-las, os órgãos devem se comunicar com as/os avaliadoras/es para analisar a situação e debater sobre os ajustes que devem ser feitos

identificar e explicitar os motivos pelos quais a ação não se realizou; c) assinalar o período de execução da ação visibilizando a média de ações realizadas por anos; d) visualizar os âmbitos da Comunidade Valenciana nos quais se realizou a ação, se em algum estado houve mais ações e em outros menos, de modo que se possa identificar e analisar os motivos que possam gerar o fato; e) visualizar o conjunto total de profissionais que participaram na realização da ação, o que permite analisar se a quantidade e categoria de profissionais implicados se corresponde com as necessidades reais da população assistida; f) visualizar se os órgãos mantêm os registros da ação para usá-los e analisá-los no futuro; g) analisar se foram os órgãos responsáveis os que executaram a ação ou se foram outros setores da sociedade civil (ONG's, associações etc.) os que a realizaram, o que termina em uma análise do nível de tercerização das políticas públicas por parte do Estado; h) analisar as ações e produtos derivados da ação para poder relacioná-los com dados estatísticos, e assim, refletir com indicadores os resultados.

4. Indicadores de Cobertura: permite identificar o perfil da população assistida: homens e/ou mulheres, idade, resumindo, o perfil das pessoas assistidas. Também permite a análise da cobertura do PCVM e seu alcance na realidade da Comunidade Valenciana.

5. Indicadores de Difusão e Animação: procura identificar a ação de difusão e animação, o que permite analisar se existe relação entre o sucesso ou fracasso da ação com o processo de difusão e animação. Também permite visualizar se os órgãos responsáveis realizam este processo ou se eles o designam a outras esferas da sociedade, ou ao mercado.

6. Indicadores de Seguimento: deve identificar elementos referentes à realização ou não do seguimento, além de: a) quantificar o número de ações das quais tem se realizado um seguimento; b) visualizar os âmbitos da Comunidade Valenciana que se preocupam por planejar o seguimento da ação; c) observar se os órgãos registraram o processo de seguimento e se mantêm os registros para utilização futura; e) observar o órgão que fez o seguimento, de modo que se possa analisar o compromisso e nível de implicação do Estado no processo de implementação de políticas públicas.

7. Indicadores orçamentários: analisam se a ação se realizou com orçamento, sem orçamento, ou se não se realizou embora contasse com um orçamento designado. Os indicadores identificam a procedência dos recursos e os âmbitos nos quais se realizou o investimento econômico. Assim, permitem a visualização do valor total estimado de cada ação, o que posteriormente possibilitará estabelecer vínculos com o valor total utilizado na ação. Também mediante os indicadores pode se analisar como se usou o orçamento: se foi parcialmente dividido entre os estados de forma igualitária, ou segundo as necessidades /realidades. Em definitiva os indicadores orçamentários nos permitem observar o valor total utilizado na ação, os órgãos que o gestionam, e analisar o nível de compromisso com o PCVM através do investimento econômico nas ações.

A relação desses aspectos possibilita reunir informações importantes para entender o alcance parcial ou total do PCVM. Junto com a ficha técnica de avaliação se crearam quatro fichas resumo, que favorecem que as/os avaliadoras/es compreendam como devem usar as informações. Esta é uma ferramenta técnica usada unicamente pela

equipe de avaliação, que consiste em material que facilita a sistematização dos dados recolhidos, didaticamente e de forma rápida. O conjunto de fichas resumo estabelece as seguintes relações.

- a) Ficha Resumo 2 A: correlaciona os órgãos responsáveis e o número total de ações realizadas e não realizadas, além das áreas nas quais estão envolvidos os órgãos e o número de ações. Isto é, mostra a porcentagem de ações operacionalizadas pelos órgãos e de que modo estes se envolveram na implementação. Certamente, no momento em que esses dados se cruzam com outros (como, por exemplo, o valor total do orçamento investido e utilizado) serão possíveis análises mais densas, complexas e reais.
- b) Ficha Resumo 2 B: relaciona as ações efetuadas e não efetuadas e os órgãos responsáveis com as áreas do PCVM. Permite visualizar e quantificar as ações implementadas e não implementadas, por áreas; também analisar os motivos pelos quais uma determinada área tem um número maior de ações implementadas em comparação com outras;
- c) Ficha Resumo 2C: fornece um panorama geral, por anos, das ações implementadas e as não implementadas. Com esta ficha se visualiza como os órgãos projetam executar e conectar as ações transversais através dos anos de implementação do PCVM;
- d) Ficha Resumo 2D: vislumbra o número total de ações implementadas (ou não), por um órgão, durante cada ano de implementação do PCVM. Com ela se identifica a porcentagem de ações implementadas anualmente por cada órgão responsável.

Com estes dois instrumentos, o desenho de avaliação se transforma em instrumento de fácil acesso e uso.

Finalmente, o processo de colheita de dados finaliza com a sistematização e análise dos dados; para tal se faz uma última ficha de análise que agrupa dados e permite correlacionar variáveis designadas no desenho, promovendo a construção de enlaces que fornecem uma avaliação quantitativa, qualitativa, comparativa e analítica.

Depois de recolhidos os dados, o seguinte passo é analisá-los com o sistema de indicadores. O PCVM não planejou ideias nem propostas de indicadores de avaliação em seu marco global. Desta forma, os critérios usados para construir os indicadores dependerá de alguns aspectos, como, por exemplo: a complexidade da avaliação com a que se pretendea medir os resultados, recursos orçamentados para a avaliação, a natureza e características do programa etc.

Resumindo, os indicadores devem ser significativos, objetivos, didáticos e de fácil compreensão; ser consistentes e coerentes com o que se pretende avaliar; favorecer a correlação de diferentes aspectos entre si e com outros indicadores etc. (Kayano e Caldas, 2002).

Por isso, dois aspectos principais que se tiveram em consideração são: a pertinência e adequação com o Plano avaliado e o caráter prático. Com o primeiro criamos uma coerência interna na avaliação, e com o segundo construímos um documento didaticamente compreensível que favorece a leitura e a análise por parte de qualquer sujeito/protagonista. Assim tomamos como indicadores os seguintes aspectos: a implementação, a cobertura, os recursos humanos, a qualidade da implementação, o orçamento, os resultados e a implicação dos órgãos responsáveis.

As informações de todas as fichas analisadas conjuntamente possibilitarão uma comparativa da situação da violência contra as mulheres antes e depois da implementação do PCVM.

Finalizada a primeira fase a avaliação segue com a produção de dados qualitativos através da implementação de grupos de debate com as pessoas assistidas pelo Plano.

3.2. Segundo Passo: a interlocução entre usuárias e profissionais

O nível de complexidade do desenho de avaliação favorece a percepção da realidade desde diferentes olhares, o que permitirá relacionar os aspectos internos e externos das partes com o todo. É como um espelho: quando está intato reflete só uma realidade; pelo contrário, quando se quebra, se fragmenta em partes emitindo diferentes realidades. É muito provável que sujeitos diferentes olhem as partes parecidas e muito dificilmente as iguais (Schaff, 1983). De esta forma, o desenho de avaliação se encarrega de refletir sobre os dados numéricos e analisar também a complexidade e particularidade da realidade. Para isso realizaremos Grupos de Discussão (GD's).

Por um lado, as entrevistas abertas funcionam como ferramentas que favorece a atuação dos sujeitos, reconstruindo suas práticas e representações sociais (Delgado e Gutiérrez, 2007). Estas seguem o mesmo conjunto de indicadores /temáticas que a etapa anterior: conhecimento do Plano, valoração de seu processo de implementação (dificuldades, limites, possibilidades e oportunidades), e análise sobre a efetividade global do Plano. Os agentes envolvidos nas entrevistas devem ser profissionais escolhidos segundo os seguintes parâmetros: 7 representantes das Zeladorias, e 6 representantes de diferentes ONG's (segundo critério de orçamento recebido da GV: mais recebeu, menos, ou não recebeu).

Por outro lado, entendido como um artifício metodológico, os GD's procuram pesquisar o sentido produzido pelos fatos nos sujeitos, na perspectiva de reproduzir a unidade social de sentido (Ibañez, 1999). Os grupos de discussão são estratégias metodológicas que através de uma conversa *entre iguais* (Delgado e Gutiérrez, 2007) permitem perceber o nível de satisfação demonstrado pelas mulheres em situação de violência assistidas sistematicamente pelos/as profissionais que trabalharam no período de vigência do Plano.

Para tal, no momento da implementação do desenho de avaliação, se analisaram as áreas do PCVM e se percebeu que a área, em especial, adota medidas que resultam em ações sistemáticas. Sob esta perspectiva, os grupos de discussão devem ser feitos em dois grupos diferentes implicados na área 03:

| Usuárias | Profissionais |
|--|--|
| Mulheres vítimas de violência de gênero da Comunidade Valenciana | Profissionais que atuaram nas equipes técnicas (mulheres e/ou homens) |
| Assistidas no período de vigência do PCVM | Atuaram no período de vigência do PCVM |
| Receberam atenção sistemática | Atuaram no período de vigência do PCVM através de atendimento sistemático às mulheres vítimas de violência |
| Assistidas no CM 24 h ou Casas de acolhimento ou Varas Especiais de violência familiar | Atuaram nos CM 24 hs ou Casas de Acolhimento ou Varas Especiais de violência familiar |

Nessa oportunidade, o roteiro é semelhante ao anterior, embora também apresenta questões complementárias. Os temas tratados e debatidos serão: a) conhecimento e nível de informação sobre o Plano; b) nível de satisfação; c) aspectos que se valorizam (positiva e negativamente); d) limites e possibilidades da assistência; e) propostas para melhorar.

Todos os grupos de debates devem realizar-se por separado, e a equipe de avaliação deve garantir que as pessoas avaliadoras estejam acompanhando e facilitando a dinâmica dos grupos a todo momento. Assim, a participação das/dos mesmas/mesmos profissionais nos grupos, favorece um olhar mais real e global dos discursos e dos processos desenvolvidos neles.

Embora o processo de pesquisa pareça terminado, o desenho de avaliação chegará a seu termo através da implementação do Fórum de Avaliação, que tem por objetivo

fazer pública a avaliação do PCVM, além de produzir dados e gerar análise complementários, através de opiniões, críticas e sugestões.

3.3. Terceiro Passo: tecendo diálogos “O Forum da avaliação”

O momento final de nossa proposta está marcado pelo Forum de Avaliação. O Forum não é uma ação para diluir os conflitos sociais. A perspectiva de um Forum de Avaliação não está orientada desde uma ala liberal, com uma natureza assistencialista que, como assinala GOHN (2003), tenta de cima para abaixo – na areia das políticas públicas -, a integração e o controle da sociedade.

Pelo contrário, na concepção adotada por esta avaliação, a participação da sociedade está marcada pelo pluralismo e está estruturada em grupos sociais que procuram debater a lógica das relações de dominação e a divisão do poder político. Através da participação social se procura gerar impacto social, político, econômico e cultural, de caráter individual e/ou coletivo, tal como afirma Soares e Caccia (20002, 84):

“(…) quando se pensa na participação em um sentido mais profundo, de compartilhar poder implicando na formulação e a implementação de políticas públicas, torna-se essencial procurar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos, de modo a assegurar-lhes a continuidade”

O forum de Avaliação concebe uma perspectiva de debate político e público que pode possibilitar uma nova forma de aliança entre sociedade civil e Estado. Todo isso, mediante a promoção de relações mais transparentes e o fomento da participação da sociedade na elaboração e no controle social das políticas públicas. O que significa, primeiramente, uma mudança do padrão administrativo que influencia no comportamento da sociedade e do próprio Estado, tal como assinala Soares e Caccia (2002,69):

(…) uma nova concepção de democracia, que enfatiza, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as cooperações do poder público com diferentes agentes sociais cuja composição varia segundo a orientação político-ideológica dos/das governantes e a cultura política de cada localidade”

Fundamentalmente, o Forum seguirá o roteiro exposto a continuação:

- Mesa de Abertura
- Consulta Popular (CP)¹⁰ (2h): Em grupos, as/os participantes refletirão sobre os resultados apresentados, expondo suas opiniões e debatendo propostas para melhorar os Planos futuros

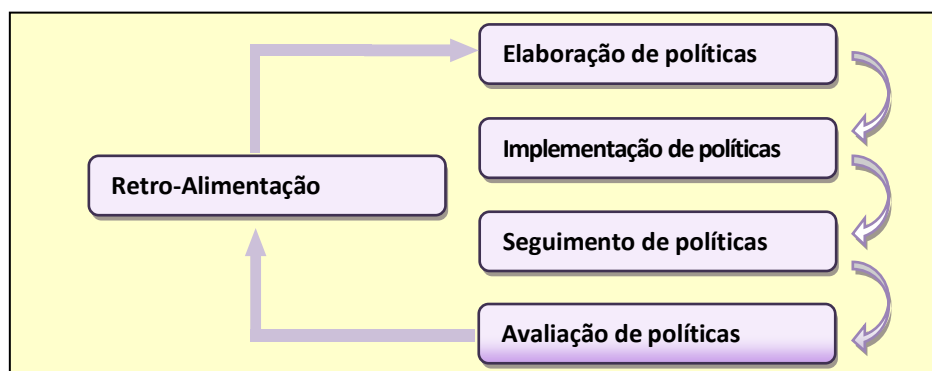
¹⁰ Os temas devem estar relacionados diretamente com as áreas do Plano de Medidas da Comunidade Valenciana para combater a violência que se exerce contra as mulheres (2005-2008), o que totaliza em seis áreas: prevenção, segurança, apoio e atenção, sensibilização, formação e pesquisa.

- Intervalo (30m)
- Socialização da CP (1h): Exposição dos resultados da CP. Em harmonia com os acordos ratificados sobre o tempo de apresentação, os seis grupos temáticos devem apresentar, por blocos, os pontos de seus debates, seus olhares sobre a operacionalização do Plano avaliado e as propostas para melhorias.
- Almoço (1h)
- Socialização da CP 92h)
- Finalização do Forum (45m)

O fórum de Avaliação será realizado durante todo um dia e, terminados os trabalhos, a equipe sistematizará e elaborará um relatório final da avaliação com os aportes e os aspectos apresentados no debate. No entanto, esta não é uma tarefa fácil e simples, mas que exige conhecimento técnico, capacidade sintetizadora e leitura política e crítica frente à realidade exposta no Fórum.

A figura a seguir expõe uma perspectiva global da proposta do desenho de avaliação do PCVM, na qual se observa que a avaliação deve favorecer a existência de uma retro-alimentação que possibilite abrir e aumentar o diálogo entre sociedade civil e Estado, além de viabilizar que os aspectos aparentemente complexos sejam decodificados e, talvez, que a participação da sociedade civil aumente seu rádio desde a perspectiva de construção das políticas públicas.

Quadro 2 - Processo de gestão de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria a partir da perspectiva do *policy cycle*

O desenho de avaliação é também um meio para converter a avaliação em algo mais completo, destacando o compromisso social, ético e político em favor da construção de uma sociedade mais participativa e de um estado democrático.

No entanto, uma ação como o Fórum de Avaliação dependerá de sua organização e proposta ideológica, por isso, corre o risco de se tornar um espaço meramente burocrático e de legitimação de poderes.

É evidente que a ideia é tentar não cair nesse erro. Por isso, divulgar e publicitar esse processo é importante, não só para legitimar a metodologia, mas também para favorecer que surjam novos padrões de interação entre sociedade civil e Estado. Padrões que devem incidir na ampliação do espaço público, no incremento da participação democrática e socio-política de grupos organizados (não monopolizada), em definitiva, mudar gradativamente as relações de poder que distanciam a sociedade civil do Estado.

Incidir no processo de conceição, gestão, seguimento e avaliação das políticas públicas é transformar o controle social em novo modo de governabilidade democrática, facilitando o:

“(...) desenvolvimento de um espaço público que não se resume nem se confunde com o espaço governamental/estatal. A possibilidade da sociedade civil de intervir na gestão pública, por meio da cooperação com o Estado, representa a instauração de um novo padrão de interação entre governo e sociedade; novas áreas de intermediação e novos mecanismos decisórios implantados podem vir a ter a capacidade de incorporar uma grande quantidade de atores e diferentes interesses” (Gohn, 2001, 11)

Em geral, as avaliações são realizadas por uma equipe avaliadora externa que emite juízos de valor distante da participação da sociedade. Como se sabe, existem numerosos caminhos que podem ser percorridos, e cada um conduz a respostas diferentes. Todo esse processo aponta para uma avaliação que a pesar de exigir percursos complexos, por um lado procura se aproximar da realidade, analisando a composição de forças que dominam o espaço político; e por outro nos permite caminhar para uma maior permanência nos campos de alianças políticas, ocupando espaços de poder e dando sustentação a um processo verdadeiramente democrático e participativo.

4. Desafios e limites ena avaliação participativa

Segundo palavras de Silva [...] Não é possível que qualquer modalidade de avaliação ou análise de política pública seja só instrumental, técnica ou neutra (2001,20). De maneira geral é confundida com a exigência dos órgãos que a subvencionam, produzindo uma carência cultural na implantação dos mecanismos avaliativos. Pior ainda, é limitada a orientar em direção aos ajustes das políticas públicas, concretamente dos recursos que incidem na sociedade etc.

A transparência na gestão de políticas deveria ser um componente primordial na agenda pública dos países democráticos. Reconhecer que nos processos participativos e transparentes está presente um dispositivo de modernização da gestão pública é dar um valor importante e apostar nesse caminho, apesar de ser lento, pois garante o incremento de um capital social importante para o desenvolvimento de políticas eficazes e eficientes.

Em Espanha, mesmo com avanços nas políticas de gênero, a importância de avaliar ainda parece ocupar um lugar secundário. Acreditamos que as dificuldades para realizar uma avaliação participativa consistem em: o conflito de interesses políticos e ideológicos, a desvalorização do processo avaliativo, os limites de investimento econômico e humano e a ausência de espaços de debate entre Estado e Sociedade Civil. Em seu caráter prospectivo a AP deseja favorecer melhorias nas políticas públicas, trabalhando desde a ótica da cidadania, ampliando sua relação no processo político, com a participação e a tomada de consciência da sociedade.

Como a CV ainda está numa etapa inicial, em relação à avaliação, depois de usar a AP como princípio metodológico fundamental do desenho de avaliação, aparece como uma alternativa capaz de desempenhar um papel importante na construção de avaliação efetiva. Nosso objetivo ao optar por esta metodologia é sugerir que se estabeleça um processo organizado e sistemático no acompanhamento das políticas públicas de gênero superando a característica de fiscalização, gerando uma nova perspectiva de construção de políticas públicas.

Através da AP o giro é triplo. Em primeiro lugar, construindo uma cultura de participação cidadã consciente¹¹, num processo circular, constante, de abaixo para cima, no qual Estado e Sociedade Civil interagem. Em segundo lugar, abastecer a avaliação de políticas orçamentárias que favoreçam metodologias mais complexas e eficientes. Em terceiro lugar, fornecer elementos que conduzam para mudanças na estrutura hierárquica das relações de poder, e que elas possam ser acrescentadas ao conjunto de mecanismos que fazem a construção democrática e participativa.

¹¹ Segundo Paulo Freire (1999) a educação é um processo que humaniza e liberta. Para isso é necessário que os sujeitos tomem consciência de suas próprias vidas e do contexto no qual vivem suas experiências. O processo educativo (formal e/ou informal) permite encontrar ferramentas que os liberem da "opressão", fazendo parte da sociedade como sujeito consciente de seus direitos, de seus papéis na sociedade, protagonistas de mudanças sociais e apoderados/as.

Adotar metodologias participativas é importante, por um lado para promover a base na qual se costuma edificar e solidificar as relações simétricas através da aprendizagem e exercício da cidadania. E por outro, para abrir canais de diálogos plurais, que possam fragilizar / vencer barreiras que desafiam a gestão democrática. Todo isso pautado por um processo no qual se conjugue o conhecimento popular e as experiências com o contexto político e social.

Sabemos que orientar as políticas públicas para um processo democrático e participativo significa quebrar algumas estruturas estabelecidas e “solidificadas” nas bases do Estado. Por isso é fundamental começar a criar espaços de debate capazes de navegar contra a corrente, despertando em todos/as o desejo de ser co-participes de um desenho que pode promover progressivamente mudanças estruturais.

A tarefa é que esta metodologia possa incidir diretamente na transformação das correlações de força na gestão das políticas públicas; talvez questionando as práticas cristalizadas do clientelismo / assistencialismo e da participação “manipulada”. Superar os obstáculos formais e informais é um desafio, talvez com a AP possamos implementar um novo protagonismo político ao fortalecer os mecanismos de controle social e tornar a avaliação um elemento de ação política.

Referências

AMNISTÍA INTERNACIONAL. Obstinada realidad, derechos pendientes: la protección de los derechos de las mujeres contra la violencia de género, a tres años de la plena entrada en vigor de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. 2008. Disponible en: <http://www.es.amnesty.org>. Acceso en: 11 ago. 2008.

ANDER-EGG, Ezequiel e IDAÑEZ, María José. Evaluación de Servicios y programas sociales. Buenos Aires: Editorial Lumen, 1994.

Baptista, Myrian Veras. Planejamento: introdução à metodologia do planejamento social. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

BAPTISTA, Myrian Veras. Planejamento social: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Editora Veras, 2000.

BOSH, Esperanza y FERRER, Victoria. La voz de las invisibles: las víctimas de un mal amor que mata. Madrid: Editorial Cátedra, 2002.

BONINO, Luis. Hombres y violencia de género. Más allá de los maltratadores y de los factores de riesgo. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008.

- BOURDIEU, Pierre. La dominación masculina. Barcelona: Editorial Anagrama, 1999.
- BUSTELO, María. La evaluación de las políticas de género en España. Madrid: Ediciones Cátedra, 2001
- CONSELLERIA DE BIENESTAR SOCIAL. Plan de Acción Urgente del Gobierno Valenciano para Luchar contra la Violencia que se Ejerce contra las Mujeres. Valencia: Generalitat Valenciana, 1998.
- CONSELLERIA DE BIENESTAR SOCIAL. II Plan de Medidas del Gobierno Valenciano para Combatir la Violencia contra las Mujeres (2005-2008). Valencia: Generalitat Valenciana, 2005.
- DELGADO, Juan Manuel y GUTIERREZ, Juan. Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Madrid: Editorial Síntesis, 2007.
- FARIA, Nalu y NOBRE, Miriam. Gênero e desigualdade. São Paulo: Sempre Viva Organização Feminista, 1997.
- FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.
- FREIRE, Paulo. Educação na Cidade. São Paulo: Editora Cortez, 1991.
- FREIRE, Paulo. Educação como prática de liberdade. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. São Paulo: Editora Cortez, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Editora Cortez, 2001.
- INSTITUTO DE LA MUJER. I Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de España (1988-1990). Madrid: Instituto de la Mujer, 1989.
- INSTITUTO DE LA MUJER. II Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres de España (1993-1995). Madrid: Instituto de la Mujer, 1993.
- INSTITUTO DE LA MUJER. III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de España (1997-2000). Madrid: Instituto de la Mujer, 1997.
- INSTITUTO DE LA MUJER. IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de España (2003-2006). Madrid: Instituto de la Mujer, 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Mujeres y hombres en España 2009. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, INE, 2009.
- KAYANO, Jorge y CALDAS, Eduardo. Indicadores para o diálogo. São Paulo: Série Indicadores, 2002.
- LOBBY EUROPEO DE MUJERES. Hacia un Marco Común Europeo para medir los procesos de lucha para erradicar la violencia contra las mujeres. Madrid: LEM, 2001.

MARTÍNEZ BENLLOCH, Isabel. y BONILLA, Amparo (org.). Sistema sexo/género: identidades y construcción de la subjetividad. Valencia: Universidad de Valencia, 2000.

SCHAFF, Adam. Historia y verdad. Barcelona: Editorial Crítica, 1983.

SERRA, Inmaculada. Las mujeres de la Comunidad Valenciana a principios del siglo XXI (2000-2007). Valencia: Conselleria de Bienestar Social, 2009.

SCOTT, Joan. El género: Una categoría útil para el análisis histórico, In: LAMAS, Marta (Comp.). El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. México: Programa Universitario de Estudios de Género, 2003, p. 265-302.

SILVA, Maria Ozanira. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática. São Paulo: Editora Veras, 2001.

SOARES, José y CACCIA, Sílvio. Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

Recebido em: 04/04/2011

Aceito para publicação em: 20/04/2011