



AGENDA 21 DO CABO DE SANTO AGOSTINHO (PERNAMBUCO - BRASIL)
uma proposta de avaliação de desempenho - Estudo Preliminar

André Paulo de Barros*
Karla Augusta Silveira*
Marivan Costa Gadelha***

RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo apresentar de forma preliminar uma sistemática de avaliação relacionada aos projetos propostos no Plano de Ação da Agenda 21 do Cabo de Santo Agostinho, um dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Recife (Pernambuco, Brasil). O Nível de Desempenho, um dos aspectos desenvolvidos na sistemática de avaliação, torna-se um indicador geral capaz de qualificar o processo no que diz respeito à efetivação do Plano de Ação e eficiência geral do processo *Agenda 21 Local* no alcance e cumprimento dos compromissos agendados. A sistemática quantitativa de avaliação proposta, poderá orientar as discussões e debates entre as partes interessadas, para uma avaliação de aspectos qualitativos do processo em seus pormenores e como um todo.

Palavras-Chave: Agenda 21 local; avaliação de desempenho; Planejamento Ambiental.

ABSTRACT

The main aim of this work is to present in a preliminary form a system of evaluation related to the projects proposed in the Plan of Action of Agenda 21 of the Cabo de Santo Agostinho, which is one of the towns of Metropolitan Area of Recife (Pernambuco, Brazil). The Level of Performance, one aspect developed in the system of evaluation, becomes a general index through which it is possible to qualify the process with respect to the accomplishment and to the general efficiency of the Plan of Action and of the Local Agenda 21, if they really can reach and fulfill the set commitments. The proposed quantitative system of evaluation can also guide the discussion and the debates among the interested people aiming an evaluation of qualitative aspects of the process, in its details and as a whole.

Keywords: Local Agenda 21; performance evaluation; Environment Planning.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como principal objetivo apresentar de forma preliminar uma sistemática de avaliação relacionada aos projetos propostos no Plano de Ação da Agenda

* Biólogo e Especialista em Planejamento e Gestão Ambiental.

** Especialista em Consultoria Organizacional.

*** Mestre em Gestão e Políticas Ambientais - UFPE

21 do Cabo de Santo Agostinho, um dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Recife (Pernambuco, Brasil).

Para isso, caracterizou-se, de modo geral, a própria Agenda 21 do Cabo de Santo Agostinho, considerando seu processo de construção e sua estrutura diretiva e propositiva (em especial o Plano de Ação), bem como delineou-se os aspectos metodológicos inerentes à nossa proposta de avaliação, que num momento posterior será aplicada no Plano de Ação da Agenda 21 Municipal, atribuindo-lhe qualificações de desempenho de acordo com os níveis de efetivação em que se encontrarem os seus projetos propostos.

2 AGENDA 21 DO CABO DE SANTO AGOSTINHO: características gerais

2.1 Processo de construção

A Agenda 21 do Cabo de Santo Agostinho foi elaborada entre os anos de 2002 e 2003, de forma participativa, envolvendo os diversos segmentos sociais. Seu processo de construção contou com apoio do Ministério do Meio Ambiente, via Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) e Instituto Internacional para Educação no Brasil – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável (IIEB/PADIS), financiado pela Embaixada do Reino Unido dos Países Baixos.

O projeto de construção da Agenda 21 teve como proponente institucional a Prefeitura Municipal, através da Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Saneamento (SEMAS), com parceria do Centro das Mulheres do Cabo (CMC), Centro de Saúde Popular Raízes da Terra (CESPRATE), Movimento de Moradores da Vila Claudete e Colônia de Pescadores Z-8, onde a aprovação da proposta no FNMA e no IIEB/PADIS oportunizou apoio logístico e contratação de consultoria que conduziu processos de desenvolvimento institucional com as organizações locais para a construção coletiva da Agenda 21 do município.

Segundo o próprio documento Agenda 21 do Cabo de Santo Agostinho (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DE MEIO AMBIENTE, 2004, p. 10, 11), o processo de construção da Agenda 21 Local contou com 17 blocos de atividades desenvolvidas em duas agendas de trabalho e de mobilização (a agenda comum e a agenda dos parceiros), cuja concepção foi intermediada pela assessoria técnica-gerencial do IIEB/PADIS em 2002, no início do processo, e que culminou na formação do Fórum da Agenda 21 Local.

O diagnóstico participativo, uma das etapas iniciais do processo, foi realizado considerando as Regiões Políticas Administrativas do município, distribuídas e administradas politicamente entre quatro regionais. Além do mais, foram identificados e estabelecidos os principais temas da Agenda 21 Local, tendo como referencial as Agendas 21 Global, Brasileira, Pernambucana e a da Bacia Hidrográfica do Rio Pirapama, na qual o município se insere geograficamente.

Ao todo foram identificados 36 temas distribuídos entre 05 dimensões temáticas: (1) Conservação e Gerenciamento dos Recursos Naturais; (2) Desenvolvimento Social, Econômico e Cultural; (3) Ambiente Urbano Sustentável; (4) Conservação e Gerenciamento do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental; (5) Fortalecimento das Instituições Locais. Esses temas, identificados e reconhecidos pelos atores envolvidos no processo, caracterizam-se na Agenda 21 do município como os objetivos a serem alcançados dentro do processo de busca do desenvolvimento sustentável para a região. Tais temas serviram de base para as discussões públicas sobre os principais problemas socioambientais do município e para o reconhecimento de alternativas de soluções para os mesmos, e foram sistematizados e consolidados no próprio documento da Agenda 21 Local no capítulo “Consolidação da Consulta Popular”.

2.2 Estrutura diretiva e propositiva (plano de ação)

A estrutura diretiva da Agenda 21 do Cabo de Santo Agostinho se caracteriza pelo conjunto estabelecido de diretrizes, objetivos e ações que, se realmente efetivadas, podem potencializar ou consolidar o desenvolvimento sustentável no município. Essa estrutura tem como fundamento as cinco dimensões temáticas da Agenda 21 Local, e é explanada especificamente no capítulo “Consolidação da Consulta Popular” do documento. Já a estrutura propositiva caracteriza-se no **Plano de Ação**, que é composto por **40 propostas** de projetos distribuídos entre as Dimensões Temáticas da Agenda.

O Plano de Ação foi resultado do consenso estabelecido em diversos eventos promovidos para a construção da Agenda 21 pelas instituições parceiras, nos quais foram levantadas demandas em nível local, de forma a orientar a municipalidade, na elaboração de **políticas públicas** condizentes com as necessidades da comunidade, pautadas no bem-estar social e na sustentabilidade dos recursos naturais. As propostas de projetos, em nível de “concepção”, foram preliminarmente trabalhadas e explanadas numa “Matriz Lógica” que

identifica, de um modo geral, o objetivo e os resultados esperados de cada projeto, além de indicar as potencialidades de parceria para cada proposta.

Figura 01: Modelo da Matriz Lógica do Plano de Ação da Agenda 21 do Cabo de Santo Agostinho

Projetos	Objetivo	Resultados Esperados	Prováveis Parceiros
Recuperação da Mata Ciliar no Rio Pirapama.	Reconstituição e conservação da Mata Ciliar do Rio Pirapama no Distrito Sede.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diagnóstico Socioambiental na área de intervenção realizado; ➤ Áreas para o plantio identificadas e delimitadas; ➤ Levantamento das espécies vegetais nativas realizado; ➤ Recursos identificados e captados; ➤ Sementeiras para produção de mudas instaladas nas empresas e nas comunidades ribeirinhas; ➤ Atores envolvidos mobilizados e capacitados; ➤ Plantio implementado. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prefeitura, CPRH, IBAMA, empresas e organizações sociais através da Rede de Defesa Ambiental; ➤ Universidade Federal Rural de Pernambuco através da FADURPE.

3 INDICATIVOS METODOLÓGICOS PARA ELABORAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO

A partir da estrutura propositiva da Agenda 21 do Cabo de Santo Agostinho caracterizada em seu Plano de Ação através da **Matriz Lógica de Projeto**, tornou-se possível o desenvolvimento de uma sistemática para avaliação da efetividade.

Verificou-se que a estrutura do Plano de Ação delineada através da Matriz Lógica de Projetos possui certa referência na **Matriz de Quadro Lógico** apresentada em Pfeiffer (2000).

Partindo dessa premissa, e considerando outro trabalho de referência de Pfeiffer (2005) e o projeto da Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho de criação de Núcleos Comunitários de Defesa do Meio Ambiente (Projeto NUCODEMAS) a partir da elaboração de planos comunitários de ação com organizações comunitárias da região (REDE, 2007), a sistemática de avaliação elaborada convencionou os seguintes conceitos:

a) Projeto de desenvolvimento: que visa não apenas produzir algo tangível, mas principalmente provocar mudanças intangíveis, porém significativas. É influenciado por aspectos sociais, políticos, institucionais, culturais e comportamentais, gerando alto grau de

incertezas quanto ao planejamento e à implementação; **b) Resultados esperados:** bens ou serviços produzidos pelo projeto, isto é, pela organização responsável pelo projeto e pelas organizações ou grupos que participam efetivamente da sua implementação. Também considerados como as ações do projeto a serem executadas ou efetivadas com responsabilidades definidas, visando atingir o objetivo do projeto; **c) Avaliação:** comparação do planejado com o alcançado. Para medir o grau e a qualidade de um objetivo (de um projeto, por exemplo) utilizam-se indicadores, previamente estabelecidos ou posteriormente desenvolvidos. A avaliação serve para obter subsídios, a fim de melhorar sucessiva e sistematicamente o planejamento e a implementação de projetos e, com isso, o desempenho da organização; **d) Efetividade:** relação entre os resultados alcançados (concretizados) e os objetivos propostos ao longo do tempo ou estruturados em um plano de ação.

3.1 Instrumento de avaliação: matriz de avaliação de efetividade (MAE)

A Matriz de Avaliação de Efetividade (MAE) é uma sistemática que atribui três categorias de pontuação que distinguem diferentes níveis de implementação e de efetividade dos resultados esperados de cada projeto descrito no Plano de Ação da Agenda 21 do Cabo. Para ações ou resultados efetivados, implementados ou concluídos (nível 2 de implementação – n2) é atribuída dentro da matriz a **pontuação 1**. No caso de resultados em processo inicial ou ainda em implementação, sem ainda a devida conclusão (nível 1 de implementação – n1) atribui-se a **pontuação 0,5**. Entretanto, para resultados esperados, sem implementação iniciada ou não efetivados (nível 0 de implementação – n0) atribui-se **pontuação 0**. O somatório dos pontos é dividido pelo total de ações ou resultados esperados de cada projeto, resultando em um coeficiente inicial que varia de 0 a 1 (o nível máximo).

Em seguida, tais coeficientes são multiplicados por 10, para que os resultados sejam comparados dentro de uma escala de efetividade que varia de 0 a 10 com suas respectivas qualificações de desempenho (ruim, regular, bom e ótimo).

Além das colunas e linhas reservadas para os somatórios e obtenção do coeficiente de efetividade, a **MAE** apresenta outros espaço para detalhamento de informações relacionadas a cada resultado esperado, destacando aspectos técnico-operacionais e institucionais que influenciam positiva ou negativamente a implementação de

cada projeto do Plano de Ação (indicadores, fontes de comprovação e riscos e suposições importantes).

Tal descrição de informações complementares auxilia no processo qualitativo de avaliação dos projetos, pois permite a visualização de componentes gerenciáveis (fatores internos) e seu contexto com os limites e riscos inerentes (fatores externos) (PFFEIFER, 2005).

3.2 Obtenção do coeficiente de efetividade

O tratamento matemático para obtenção do Coeficiente de Efetividade é simples e envolve cálculos aritméticos. A idéia é atribuir valores de rendimento dentro do princípio da proporcionalidade. Os elementos básicos para o cálculo são:

N ⇒ Número de “resultados esperados” propostos em cada projeto do Plano de Ação.

p ⇒ Somatório dos pontos relativos aos níveis de efetividade de cada “resultado esperado”.

R ⇒ Coeficiente de Efetividade resultante da divisão entre **p** e **N** multiplicado por **10**, que é um fator de proporcionalidade relativo à Escala de Efetividade, que varia de 0 a 10.

Logo, para calcular o **Coeficiente de Efetividade** de cada projeto cujo resultado deverá ser comparado na Escala de Efetividade, tem-se a seguinte fórmula:

$$R = p/N.10$$

Após a obtenção do Coeficiente de Efetividade de cada projeto, o passo seguinte é a obtenção do **Coeficiente de Efetividade de cada Dimensão Temática** onde estão distribuídos os projetos. O cálculo do Coeficiente de Efetividade de cada Dimensão Temática do Plano de Ação (**Rd**) é obtido pela seguinte fórmula:

$$Rd = (\Sigma R)/np$$

na qual **R** é o somatório de todos os Coeficientes de Efetividade da Dimensão Temática e **np** é o número total de projetos da tal dimensão. No caso de uma Dimensão Temática que tiver 10 projetos ou apenas 05, o **np** será igual a 10 ou 05, respectivamente.

Com a obtenção dos Coeficientes de Efetividade de cada Dimensão Temática, o último passo é a obter o **Coeficiente de Efetividade do Plano de Ação** – o **R_{Global}**.

O R_{Global} é o somatório dos Coeficientes de Efetividade das Dimensões Temáticas (Rd) dividido pelo número de dimensões (nd) conforme expressa a fórmula abaixo:

$$R_{Global} = (\Sigma Rd)/nd$$

No caso particular da Agenda 21 do Cabo de Santo Agostinho, o $nd = 5$. Todos os resultados devem ser comparados com a Escala de Efetividade e qualificados de acordo com os níveis de desempenho atribuídos na mesma.

3.3 Escala de efetividade e nível de desempenho

A Escala de Efetividade é uma escala numérica de pontuação de 0 a 10 que apresenta 04 “níveis” de rendimento igualmente proporcionais pelos quais se qualifica o Nível de Desempenho dos projetos, Dimensões Temáticas e Plano de Ação em categorias: RUIM, REGULAR, BOM e ÓTIMO.



Figura 02: Escala de Efetividade e seus respectivos Níveis de Desempenho

A identificação de níveis de desempenho baseada numa escala de rendimento torna-se um indicador geral capaz de qualificar o processo no que diz respeito à efetivação do Plano de Ação, inclusive quando se trata de cada projeto especificamente, tornando possível a visualização de áreas que estão em estágios críticos de implementação e outras que estão em processos bastante avançados de realização. As categorias de nível de desempenho (ruim, regular, bom e ótimo) são resultantes de convenção qualitativa estabelecida pelos atores sociais responsáveis pela Agenda 21 organizados e articulados no Fórum da Agenda 21 Local.

4 CONCLUSÃO

A Agenda 21 do Cabo de Santo Agostinho é mais que um “documento formal” contendo diretrizes e propostas para o município no que se diz respeito ao desenvolvimento sustentável. Mais do que isso, ela se caracteriza como um processo dinâmico de mobilização social, já instalado, que garante orientação voltada para uma visão compartilhada de futuro entre os atores locais, e estabelece um constante diálogo entre os diversos setores da sociedade visando a uma melhor administração no âmbito municipal.

Na complexidade do ambiente social, as lideranças organizacionais atreladas à Agenda 21 Local devem estar comprometidas continuamente com o cumprimento de metas consensuais de desenvolvimento sustentável, sempre sob orientação de processos avaliativos que indiquem sucessos e insucessos da efetivação do que se foi proposto.

O Nível de Desempenho (ND), caracterizado dentro de uma escala numérica e qualificado em quatro categorias (ND ótimo, ND bom, ND regular e ND ruim) torna-se um indicador geral capaz de qualificar o processo no que diz respeito à efetivação do Plano de Ação e eficiência geral do processo *Agenda 21 Local* no alcance e cumprimento dos compromissos agendados.

A sistemática quantitativa de avaliação proposta poderá orientar as discussões e debates entre as partes interessadas para uma avaliação de aspectos qualitativos do processo em seus pormenores e como um todo.

REFERÊNCIAS

CABO DE SANTO AGOSTINHO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE DO CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Agenda 21 do Cabo de Santo Agostinho**. 2. Edição. Cabo de Santo Agostinho, PE: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Cabo de Santo Agostinho, 2004. p. 24, 25.

PFEIFFER, Peter. **Gerenciamento de projetos de desenvolvimento: conceitos, instrumentos e aplicações**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005, 182 p.

PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: **Revista do servidor público**. Ano 51, Número 1, jan. – mar. 2000, p. 81-129. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração.

REDE DE DEFESA AMBIENTAL DO CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Carteira de projetos: planos de ação comunitários de meio ambiente/Projeto Nucodema**. Cabo de Santo Agostinho, PE: Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, 2007, p. 16.

Tabela 01: Matriz para Avaliação de Efetividade dos Projetos Relacionados no Plano de Ação da Agenda 21 do Cabo (simulação).

Dimensão: Conservação e Gerenciamento dos Recursos Naturais

Projeto: Recuperação da mata ciliar no rio Pirapama

Lógica da Intervenção	Níveis de Efetividade			Pontuação	Indicadores	Fontes de Comprovação	Riscos e Suposições Importantes
	n0	n1	n2				
	0	0,5	1	(p)			
Objetivo: Reconstituição e conservação da mata ciliar do rio Pirapama no Distrito Sede.							
Resultados Esperados							
Diagnóstico Socioambiental na área de intervenção elaborado.		x		0,5	Documento técnico produzido.	Documento técnico. Relatórios de entrega e aprovação do documento técnico.	-----
Áreas para plantio identificadas e delimitadas		x		0,5	100 hectares de áreas já foram identificadas e delimitadas.	Documento técnico. Mapas. Fotografias.	-----
Levantamento de espécies vegetais nativas realizado.		x		0,5	Nº X de espécies nativas catalogadas.	Documento técnico. Catálogo de espécies nativas. Fotografias e mapas.	-----
Recursos identificados e captados			x	1	Orçamento de execução físico-financeira em funcionamento.	Planilhas orçamentárias. Planilhas de aplicação de recursos e execução financeira.	-----
Sementeira para produção de mudas instaladas nas empresas e nas comunidades	x			0	Produção atual de mudas. Nº de sementeiras implantadas.	-----	-----
Atores envolvidos mobilizados e capacitados	x			0	Nº de capacitações.	-----	-----
Plantio implementado				0	Nº ou quantitativo de áreas que receberam o plantio.	-----	-----
Total de pontos				2,5			

N=	7
Pontuação (p) =	2,5
Coeficiente de Efetividade (R) = (p/N*10)	3,57

Escala de Efetividade (0 -10)		RESULTADO
0 - 2,50	Ruim	
2,51 - 5,00	Regular	3,57
5,01 - 7,50	Bom	
7,51 - 10	Ótimo	

