

Mecanismos de reclamação para programas de proteção social: obstáculos e melhores práticas

Valentina Barca, Oxford Policy Management

Um mecanismo de reclamação (MR) é um sistema que permite aos cidadãos fornecer queixas, comentários e opiniões a implementadores de um dado serviço, além de possibilitar respostas por parte dos implementadores. Há muitos efeitos benéficos importantes advindos da criação de MRs para programas de proteção social, tais como: i) o aumento na responsabilidade e da prestação de contas do programa, bem como no envolvimento e na confiança dos cidadãos; ii) a constante resolução de questões operacionais (de maneira complementar ao monitoramento e avaliação) e a redução dos custos de se abordar tais questões; iii) responsabilizar as autoridades implementadoras em todos os níveis para coibir a corrupção; e iv) a padronização da implementação e desempenho dos programas.

Apesar de tais benefícios, uma análise da literatura relevante e pesquisas primárias na Indonésia (BARCA; NOTOSUSANTO; EMMET, 2012) claramente revelaram que os MRs de programas de proteção social no mundo todo são frequentemente subutilizados e/ou têm baixo desempenho. Esse fato acontece em decorrência de problemas tanto do lado da oferta quanto da procura.

Problemas do lado da procura, que têm maior probabilidade de ter impactos em grupos vulneráveis ou marginalizados, incluem: falta de informação a respeito do programa, englobando conhecimentos sobre o funcionamento do MR; não se sentirem dignos de compensação em consequência de desempenho ruim por parte do programa (se sentirem “agradecidos” ou “envergonhados”); preocupações relacionadas a possíveis repercussões de emitir opiniões negativas; ceticismo quanto à credibilidade do MR e se o ato de reclamar poderia realmente alterar resultados; impossibilidade de se acessar MR existentes em razão do custo de tempo e recursos necessários para fazer uma reclamação, analfabetismo, estigma e/ou desconfiança; e relutância em desafiar a autoridade dos tomadores de decisão (funcionários do governo e – onde se usa a focalização comunitária para determinar elegibilidade – outros membros da comunidade), em decorrência das dinâmicas desiguais de poder.

Do lado da oferta, os desafios também são muitos: falta de um processo padronizado para coletar e responder às reclamações e sugestões; falta de comunicação entre diferentes níveis de implementação do programa; estratégia de comunicação inadequada para informar os cidadãos sobre o funcionamento do MR; processos existentes de coleta de reclamações que não são projetados para o público-alvo (e.g. quadros de reclamações para analfabetos, etc.); nenhum incentivo para responder às reclamações e fazer algo a respeito; e nenhum sistema para monitorar a coleta das reclamações e as abordagens propostas.

Abordando os desafios, reunindo as melhores práticas internacionais

As melhores práticas internacionais discutem várias soluções e deixam claro que os MR não têm a capacidade de contrabalançar por completo programas mal projetados ou mal implementados (*ibid.*):

- É mais eficiente resolver reclamações na entrega do serviço, quando os custos de informação e transação são menores, o que reduz os custos e melhora a acessibilidade dos cidadãos.
- A criação de vários canais para receber reclamações é a melhor maneira de garantir o acesso, possivelmente com o aprimoramento de sistemas preexistentes.
- O acesso a canais independentes para compensação é importante (por exemplo, linhas diretas com mediadores, instituições de fiscalização, terceirização da coleta de reclamações, etc.).
- Para serem eficientes, os MRs precisam de funcionários dedicados e procedimentos padrão de operação para diferentes tipos de reclamação. É importante que os funcionários recebam treinamento adequado e que se estabeleçam padrões e metas antecipadamente para se lidar com as reclamações – isso ocorre mais facilmente se os MR forem incorporados diretamente aos sistemas de monitoramento de informação dos programas.



- Uma campanha abrangente e contínua de informação é fundamental para estimular a demanda, garantindo que o público entenda os objetivos do programa, critérios de seleção, como se matricular e como conseguir reparações se houver problemas (incluindo procedimentos especializados para se alcançar as pessoas mais vulneráveis). Autoridades envolvidas no projeto e os funcionários devem transmitir e reforçar mensagens importantes ao longo do tempo: não há nenhum ônus financeiro em se fazer uma reclamação; reclamações são bem-vindas, pois ajudam a melhorar as políticas, os sistemas e a entrega do programa; as reclamações serão tratadas em segredo; e os reclamantes não serão punidos por fazê-las.

Tabela 1 - Principais tipos de canais de reclamações a respeito de programas: prós e contras

Tipo de canal de reclamação a respeito de programa	Prós	Contras
Assistente social	<ul style="list-style-type: none"> - Bom entendimento de programas de proteção social - Fácil acesso local - Contato regular com a gestão do programa de proteção social - Pode ser facilmente treinado 	<ul style="list-style-type: none"> - Potencial conflito de interesses (não se pode reclamar sobre sua conduta) - Nem sempre capaz de soluções (por exemplo, focalização) - Não é anônimo ou confidencial - Poderia possuir preconceitos sobre certos membros da comunidade
Caixa para queixas	<ul style="list-style-type: none"> - De fácil instalação - Pode ser anônima (se o formulário explicitar que nome e endereço não são necessários) 	<ul style="list-style-type: none"> - Não é adequado para aqueles que não sabem ler - Reclamantes acreditam que não são eficientes
Central telefônica	<ul style="list-style-type: none"> - Clara, imediata e direta - Simples - Não há problemas relacionados à alfabetização dos usuários - Pode ser anônima/confidencial - Útil em contextos descentralizados 	<ul style="list-style-type: none"> - Pessoas pobres têm difícil acesso a um telefone ou estariam menos dispostas a pagar pela ligação - Gera mais desconfiança nos usuários em revelar sua identidade e problemas para alguém que não conhecem. - Torna mais difícil para os agregados familiares acompanharem como suas reclamações estão sendo tratadas - Precisa operar muito bem, ou pode ter efeitos negativos
Comitês comunitários de reclamações	<ul style="list-style-type: none"> - Os membros são oriundos da comunidade: amplamente conhecidos e confiados - De fácil acesso (diretos e simples) - Não há problemas a respeito da alfabetização dos usuários 	<ul style="list-style-type: none"> - Não são anônimos ou confidenciais - Custam mais para se estabelecer - Não pode compensar as deficiências gerais do programa
Unidade móvel	<ul style="list-style-type: none"> - Direta - De fácil acesso - Não há problemas quanto à alfabetização dos usuários - Pode ser anônima/confidencial - Sem preconceitos/externa 	<ul style="list-style-type: none"> - Hesitação em se envolver atores externos - De difícil organização - Altos custos - As pessoas só podem fazer reclamações de maneira periódica

Fonte: Elaboração dos autores, com base em trabalho de campo na Indonésia e na análise de literatura.

Referências:

BARCA, V.; NOTOSUSANTO, S.; EMMETT, B. *Review of and Recommendations for Grievance Mechanisms for Social Protection Programmes*. Oxford: Oxford Policy Management, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/RkScUl>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

Banco Mundial. 2011. *Control and Accountability In Conditional Cash Transfer Programs In Latin America and the Caribbean: Key Topics and Areas for Further Improvement*. Washington, DC: Banco Mundial.

Este *One Pager* é uma parceria entre o IPC-IG e Oxford Policy Management.