

Número

01

REVISTA BRASILEIRA DE

Jan-Jun/2011

# monitoramento e avaliação

## ARTIGOS

A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento

Afonso Henriques Borges  
Jânia Pinho  
João Pedro Azevedo  
John L. Newman  
Juliana Wenceslau  
Márcia Paterno Joppert  
Sonia Nahas de Carvalho

Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública

Jeni Vaitsman  
Rômulo Paes-Sousa

Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais

Paulo de Martino Jannuzzi

Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público

Jorge Abrahão de Castro

Número  
**01**

REVISTA BRASILEIRA DE  
Jan-Jun/2011

# monitoramento e avaliação

## EDITORIAL

03

## ARTIGOS

### 1. A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento

Afonso Henriques Borges  
Jânia Pinho  
João Pedro Azevedo  
John L. Newman  
Juliana Wenceslau  
Márcia Paterno Joppert  
Sonia Nahas de Carvalho

04

### 2. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública

Jeni Vaitsman  
Rômulo Paes-Sousa

18

### 3. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais

Paulo de Martino Jannuzzi

36

### 4. Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público

Jorge Abrahão de Castro

66

## ENTREVISTA

### Jim Rugh

Por Márcia Paterno Joppert

96

## RELATOS DE PESQUISA

### 1. Estratégia de Pesquisa sobre os Conhecimentos, Atitudes e Práticas Financeiras das Famílias Inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais

Júnia Quiroga  
Renata Bichir  
Fernando Simões Chagas  
Marina Pereira Novo

100

### 2. Educação Técnica e Distribuição de Renda no Espírito Santo

Ricardo Barros  
Samuel Franco  
Diana Grosner  
Rosane Mendonça  
Andreza Rosalém

104

## PUBLICAÇÕES EM DESTAQUE

136

## NOTAS EM M&A

### III Seminário da Rede Brasileira de M&A

139

Publicação da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Avaliação do MDS e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência República (SAE/PR).

Monica Rodrigues e Marcelo Rocha

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Rômulo Paes-Sousa, Paulo Jannuzzi, Márcia Paterno Joppert, Monica Rodrigues, Ricardo Paes de Barros, Sonia Nahas de Carvalho e Afonso Henriques Borges

Ferreira

CONSELHO EDITORIAL\*

Kátia Ozório

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Thaise dos Santos

REVISÃO

Ubirajara Machado

FOTO DA CAPA

\*Para a primeira edição da Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação foi instituído um Conselho Editorial provisório para a indicação dos artigos aqui apresentados. Nas próximas edições da Revista os artigos serão selecionados por um Conselho Editorial a ser definido pela Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação.

Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 1 (2011)- . Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011- .  
140 p. ; 18 cm.

ISSN: 2236 - 5877

1. Política social, Avaliação, Monitoramento, Brasil. 2. Programa Social, Avaliação, Monitoramento, Brasil. 3. Políticas públicas, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

CDU 304(81)

TIRAGEM: 3.000 UNIDADES

© 2011 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Acesse a versão eletrônica desta publicação em:

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

<http://redebrasileirademea.ning.com>

## Editorial

A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação é uma nova proposta editorial para a sistematização e disseminação de experiências e conhecimentos em monitoramento e avaliação (M&A) em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil. É uma iniciativa de pesquisadores, técnicos e participantes da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA), com apoio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS) e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência República (SAE/PR).

A criação da Revista foi motivada pela necessidade de oferecer novos espaços para publicação de trabalhos no campo, cada vez mais frequentes em função do avanço da cultura de formulação, monitoramento e avaliação de políticas e programas. Além disso, a dispersão deste crescente volume de estudos dentre os diversos e consagrados periódicos já existentes nas Ciências Sociais brasileiras – cada um com seu viés disciplinar e sua comunidade acadêmica almejada – tem criado dificuldades para que os interessados possam ter uma visão mais integrada, multidisciplinar e holística da área de M&A. A Revista procura, pois, criar oportunidades para o registro e intercâmbio de estudos de distintas naturezas – conceitual, metodológica e aplicada – e diferentes abordagens de pesquisa empírica – qualitativa, quantitativa, quase-experimental, estudos de caso etc.

Esta primeira edição da Revista traz quatro interessantes artigos, uma entrevista e dois relatos de pesquisa que, no seu conjunto, compõem o modelo editorial a ser perseguido nas suas edições, combinando registros de memória institucional, contribuições conceituais, metodológicas e ensaísticas, avaliações institucionais de políticas e análises empíricas. Inicia-se com o relato da criação, expansão e desafios de consolidação da RBMA, elaborado por Márcia Joppert e outros de seus principais idealizadores. Em seguida, Jeni Vaitsman e Rômulo Paes-Sousa

discorrem sobre o processo de institucionalização da avaliação de programas no Ministério do Desenvolvimento Social, o modelo de especificação de pesquisas e os desafios de garantir rigor técnico, cooperação e uso do conhecimento produzido na gestão. Mostrar como sistemas de indicadores de monitoramento – organizados em uma perspectiva menos gerencial e mais analítica – podem contribuir na gestão de programas sociais é a questão tratada por Paulo Jannuzzi. O último artigo, escrito por Jorge Abrahão de Castro, apresenta uma contribuição para análise da política social brasileira, evidenciando, a partir de um marco conceitual integrado, a ampliação do escopo, escala e gastos com programas sociais nos últimos vinte anos.

Inaugurando uma seção não muito usual em periódicos técnico-científicos, mas muito caro à proposta editorial da Revista, traz-se entrevista com Jim Rugh, especialista americano em avaliação e vice-presidente da Organização Internacional de Cooperação em Avaliação, realizada quando de sua participação no III Seminário da RBMA, em junho desse ano, em Brasília.

Seguem-se ainda dois Relatos de Pesquisa – uma em curso, outra recém-concluída, que dialogam com temas muito atuais da agenda de Políticas Públicas voltadas à superação da pobreza no país: o primeiro, descrito por Júnia Quiroga e equipe, trata de estudo conduzido pela SAGI/MDS sobre atitudes e práticas financeiras de famílias de baixa renda; o segundo, proposto por Ricardo Paes de Barros e colegas, apresenta resultados de estudo avaliativo conduzido no IPEA e SAE em cooperação com Instituto Jones dos Santos Neves/ES, sobre efeitos da educação técnica na renda e empregabilidade de alunos egressos e da população em geral.

Ao final, traz-se ainda Notas em M&A e seção para divulgar publicações, livros e teses de potencial interesse da comunidade de M&A no Brasil.

Boa leitura!

# A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento<sup>1</sup>

Afonso Henriques Borges<sup>2</sup>

Jânia Pinho<sup>3</sup>

João Pedro Azevedo<sup>4</sup>

John L. Newman<sup>5</sup>

Juliana Wenceslau<sup>6</sup>

Márcia Paterno Joppert<sup>7</sup>

Sonia Nahas de Carvalho<sup>8</sup>

1 Os autores agradecem os comentários e sugestões dos demais membros da rede que participaram da V Conferência Internacional da Rede Latinoamericana de Monitoramento e Avaliação, em especial, Eder Campos e Lycia Lima. Os autores ainda gostariam de agradecer a iniciativa de Ricardo Santiago e o apoio de Ricardo Paes de Barros, Eduardo Rios-Neto e Pedro Olinto para o lançamento e realização do primeiro Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação.

2 Ex-Presidente da Fundação João Pinheiro, atual Diretor Vice-Presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo de Minas Gerais.

3 Gerente do Ambiente de Estudos, Pesquisas e Avaliação do Banco do Nordeste do Brasil.

4 Economista, Banco Mundial.

5 Economista Líder, Banco Mundial.

6 Doutoranda em Administração Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), Universidade de Brasília (UnB).

7 Diretora-Geral da Agência Brasileira de Avaliação.

8 Assessora Técnica da Diretoria Adjunta de Análise e Disseminação de Informações (Fundação Seade).

## Resumo

---

O PRESENTE ARTIGO TEM COMO OBJETIVO APRESENTAR O HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DA REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, ASSIM COMO ALGUNS DOS SEUS AVANÇOS RECENTES E DESAFIOS FUTUROS. DENTRE OS PRINCIPAIS AVANÇOS, DESTACAM-SE: A FILIAÇÃO DE MAIS DE 1.500 MEMBROS NOS SEUS 23 MESES DE VIDA E AS MAIS DE 60.000 VISITAS AO SEU SITE<sup>9</sup>. ALGUNS DOS IMPORTANTES DESAFIOS FUTUROS SÃO A NECESSIDADE CONTÍNUA DE ATRAIR E RETER SEUS MEMBROS, A CAPACITAÇÃO DOS SEUS MEMBROS NO USO DA PLATAFORMA WEB 2.0 E A CAPACIDADE DA REDE DE RENOVAR SUAS LIDERANÇAS.

## Abstract

---

*THIS ARTICLE PRESENTS THE HISTORY OF CREATION OF THE BRAZILIAN MONITORING AND EVALUATION NETWORK AS WELL AS SOME OF ITS RECENT ADVANCES AND FUTURE CHALLENGES. AMONG SEVERAL IMPROVEMENTS, THERE ARE: THE AFFILIATION OF MORE THAN 1.500 MEMBERS IN ITS 23 MONTHS OF EXISTENCE AND THE RECORD OF MORE THAN 60.000 MONTHLY VISITS TO THE SITE. SOME OF THE IMPORTANT CHALLENGES OF THE FUTURE ARE THE ONGOING NEED TO ATTRACT AND RETAIN MEMBERS, THE NECESSITY TO TRAIN ITS MEMBERS IN THE USE OF WEB 2.0 PLATFORM AND THE NETWORK CAPACITY TO RENEW ITS LEADERSHIP.*

9 Dados atualizados em 30.04.2011.

### PALAVRAS-CHAVE:

Programas sociais; Avaliação; Monitoramento; Histórico

# 1. Antecedentes

O processo de valorização da gestão pública no Brasil teve início na década de 90. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em setembro de 1995, coloca a gestão como um instrumento indispensável para consolidar a estabilização econômica e assegurar o crescimento sustentado da economia. Reforça os conceitos e a necessidade da formação de um Estado mais eficiente.

Logo em seguida e juntamente com o processo de controle inflacionário e de estabilidade econômica, que permitiu ao mercado mais bem planejar seus investimentos e seus projetos de futuro, começa a ter expressão no Brasil a gestão para resultados. Este movimento ocasionou forte impacto no Governo Federal brasileiro, influenciando a atuação das áreas centrais e setoriais, o controle interno e externo, além das atividades dos organismos internacionais e da sociedade civil. A adoção destes novos procedimentos de gestão pública ancora-se nos preceitos constitucionais de 1988 (artigo 165) de instituição das normas de regulamentação do processo orçamentário federal, com a introdução, de forma integrada, de três instrumentos: Plano Plurianual de Investimentos (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). As constituições estaduais e as leis orgânicas municipais reproduziram os preceitos da Constituição Federal. Como recurso a novas formas de gestão pública, o PPA veio representar a aproximação entre planejamento e gestão orçamentária em pelo menos três direções ao: (i) implementar o planejamento governamental no médio e longo prazos; (ii) coordenar ações governamentais e

(iii) estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública que orientassem a alocação dos recursos públicos.

Na área central, o principal ator deste processo tem sido o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Nos últimos dez anos, o MPOG tem realizado um esforço de incorporar o enfoque de resultados nas políticas públicas setoriais. Tal esforço foi iniciado com o PPA 2000-2003, por meio de três grandes inovações: a primeira foi basear os investimentos em estudos de planejamento territorial, o que resultou em um portfólio composto por 952 projetos cujo orçamento totalizava R\$ 317 bilhões. Classificado em macro setores<sup>10</sup>, considerava a integração entre as ações, a responsabilização pelos resultados e o aporte de recursos pelo mercado privado. A segunda foi incluir indicadores de implementação e resultado, o que promoveu o início efetivo de uma cultura de gestão para resultados e de conceitos de monitoramento e avaliação (M&A). A terceira foi alocar um gerente responsável por programa, por meio da prática de responsabilização para resultados. Com isso, buscava-se promover uma cultura empreendedora no Governo Federal, introduzindo ferramentas de gerenciamento de programas e projetos e capacitando os gestores públicos para utilizá-las. Entre os avanços recentes do MPOG, destaca-se a publicação do guia metodológico para indicadores de programas (BRASIL, 2010).

Os Ministérios setoriais também iniciaram um esforço de monitorar e avaliar suas políticas, especialmente as áreas de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social. Criado em 2003,

o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem se destacado por ser o primeiro a institucionalizar uma secretaria especializada em avaliação e gestão da informação, a qual tem contratado estudos, promovido treinamentos e implementado sistemáticas para o monitoramento de políticas de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar (VAITSMAN et al., 2006). A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é responsável por grande volume de estudos, pesquisas de linha de base, *surveys* de beneficiários e avaliações de impacto, produzidos para subsidiar as políticas sociais (WENCESLAU; HOBBS, 2008).

O controle interno do Governo Federal, por sua vez, passou por um processo de fortalecimento institucional a partir de 2002, por meio da criação da Controladoria-Geral da União (CGU). A CGU é resultado da fusão entre a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI), alcançando o *status* de Ministério. A atuação da CGU tem estimulado a transparência e qualidade das informações públicas, focalizando a prevenção, fiscalização e controle da aplicação de recursos federais. Utiliza quatro instrumentos: fiscalização de municípios por sorteio, auditorias financeiras anuais, investigações de casos e Balanço Geral da União. Ferraz e Finan (2008) demonstram que o eleitor brasileiro, quando

bem informado, rejeita os políticos acusados de corrupção e prefere os candidatos honestos. A divulgação das auditorias da CGU nos municípios onde foram detectados muitos casos de corrupção reduziu em 20% as chances de reeleição dos prefeitos.

O Poder Legislativo, por meio do Tribunal de Contas da União (TCU), passou a aferir o desempenho das políticas governamentais para realizar o controle externo, além do tradicional enfoque em aspectos de conformidade e legalidade. A partir de 1999, o TCU passou a realizar auditorias de natureza operacional, incorporando técnicas como estudo de caso, *surveys* e grupos focais, utilizadas em avaliações de implementação de programas. A inclusão da *performance audit* entre as auditorias realizadas pelo TCU ocorreu a partir da assistência técnica promovida pelo *UK Department of International Development* (DFID) e troca de experiências com o *National Audit Office* (NAO), ambos do Reino Unido, e com o *Government Accountability Office* (GAO) dos Estados Unidos (FLINT, 2004).

Nos últimos anos, alguns estados e municípios também têm demonstrado um crescente interesse pela agenda de monitoramento e avaliação. Dentre estes, cabe destacar Minas Gerais, que, por meio da Secretaria de Planejamento, de seu Programa Gestão por Resultado e da Fundação João Pinheiro, vem



desenvolvendo e promovendo um conjunto de práticas inovadoras na gestão pública brasileira, como uma forte ênfase no uso de indicadores e metas para dar foco e direção à administração pública (SEPLAG/MG, 2008; SEPLAG/MG, 2009).

Dentre as instituições estaduais existentes no Brasil, destaca-se também o trabalho da Fundação Seade<sup>11</sup>, que vem especializando-se na última década em criar ou aprimorar metodologias e ferramentas para formulação, monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos, particularmente na área social. As atividades desenvolvidas pela instituição nesse campo fornecem insumos para as diferentes fases da gestão pública, auxiliando o desenho de programas e políticas, facilitando eventuais ajustes e correções de rumos. Em apoio a agências executoras ou de coordenação das ações de governo, essas atividades compreendem a realização de estudos de avaliação de programas públicos específicos, a construção de metodologias de monitoramento, com definição de indicadores, para implementar o acompanhamento de políticas ou agências públicas e, com objetivo semelhante, a estruturação de amplos sistemas de informação gerencial.

Outro grupo de instituições que também atua no campo de monitoramento e avaliação no Brasil são os bancos de desenvolvimento, com um destaque particular para o Banco do Nordeste do Brasil<sup>12</sup> (BNB). Entre algumas das iniciativas de destaque encontram-se a avaliação do Programa Crediamigo, realizada em parceria com o Banco Mundial (BM), e a avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Este último

programa conta com um sistema de avaliação que utilizou dados primários e secundários. Foram avaliados os subprogramas FNE-Agroindustrial, o FNE-Comércio-Serviços e Industrial, o FNE-Rural e avaliações globais do Fundo.

O setor privado brasileiro também desempenha um papel importante no fortalecimento desta agenda no Brasil. Iniciativas como o Movimento Brasil Competitivo (MBC), criado em novembro de 2001, têm como objetivo principal viabilizar projetos que visam ao aumento da competitividade das organizações e da qualidade de vida da população, inclusive no modelo de gestão do setor público. Esta iniciativa já atendeu vários Ministérios, estados e municípios no Brasil, sempre com o objetivo de promover a adoção de práticas de gestão baseada em resultados.

Várias organizações e movimentos da sociedade civil têm também atuado no monitoramento e avaliação de programas, na contratação de estudos, na organização de seminários e na demanda por informação, tais como a Fundação Itaú Social, o Instituto Unibanco e o Canal Futura.

Por fim, como exemplo de iniciativas de organismos internacionais, há o Programa Brasil Avaliação (BRAVA), desenvolvido pelo Banco Mundial como um projeto de assistência técnica, não vinculado a operações de empréstimo, com o intuito de auxiliar o Governo Federal no desenvolvimento de sistemas e atividades de M&A. O BRAVA foi lançado em 2005 e finalizado em 2009, tendo como principal parceiro a Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA), um

comitê composto pelos principais órgãos do Governo Federal interessados no assunto. Os objetivos do BRAVA eram: (a) auxiliar no desenvolvimento de metodologias e da política de M&A para o Governo Federal e seus Ministérios, (b) disseminar a cultura de M&A e (c) preparar sistemas para Gestão para Resultados (GpR) com o intuito de: (i) esclarecer os papéis institucionais na coordenação e implementação da GpR, (ii) estabelecer os principais incentivos para que Ministérios fizessem M&A de seus programas, (iii) desenvolver padrões de qualidade para M&A e (iv) promover a utilização e disseminação das informações geradas pelo M&A<sup>13</sup>.

## 2. A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação

O processo de redemocratização brasileiro fortalece cada vez mais o papel da sociedade, especialmente como agente direto do processo de formulação, acompanhamento e controle da implementação de políticas públicas. A participação no processo decisório e o controle que a sociedade atualmente exerce sobre os atos dos governantes e de seus

representantes eleitos – em fóruns e conselhos constituídos especificamente para este fim – têm fornecido maior legitimidade às políticas públicas. Além disso, é importante destacar as novas formas de participação do setor privado na implantação de políticas, como as parcerias público-privadas, consórcios público-privados que também induzem uma importância crescente à avaliação e aos instrumentos disponíveis para realizá-la.

No Brasil, o conhecimento e a prática na área de monitoramento de programas e projetos são vastos, como visto na seção anterior. Entretanto, a maior parte das experiências realizadas está armazenada em centros de pesquisa e ensino ou no acervo pessoal de consultores. Portanto, o acesso depende da “garimpagem” por parte dos interessados pelo tema e da capacidade de disseminação dos que produziram determinado conhecimento. Assim, o conhecimento existente sobre avaliação de programas e políticas no Brasil é ainda disperso e não sistematizado. A partir desta situação, surgiu a ideia, entre os especialistas no tema, de se promover uma iniciativa que viesse a preencher essa lacuna e que fosse capaz de alcançar e sen-

11 <http://www.seade.gov.br/>

12 <http://www.bnb.gov.br/>

13 Em seus cinco anos de existência, o BRAVA prestou assistência, fez estudos e promoveu eventos em conjunto com o Governo Federal, estados e municípios. Dentre eles, destacam-se: (i) *workshops* sobre sistemas de avaliação do Chile, da Austrália e do Canadá; (ii) elaboração de metodologia para revisar o marco lógico dos programas do Plano Plurianual (PPA); (iii) avaliação institucional do sistema de avaliação do PPA e do MDS; (iv) participação no desenho de avaliações de programas, como “Bolsa Família”, “Brasil Alfabetizado”, “Crediamigo”, “Quilombolas”, “Saúde Indígena”; (v) capacitação de auditores do TCU em avaliação de impacto, por meio da doação IDF, e (vi) auxílio ao estado de Minas Gerais no desenho da primeira Pesquisa por Amostra de Domicílios (PAD-MG), metodologia das avaliações de impacto e *benchmarking* de indicadores.

sibilizar as instituições que acumulam experiências na área, realizando uma melhor gestão do seu conhecimento.

As redes de organizações buscam formar um ambiente de discussões entre entidades afins e o fortalecimento destas pela troca de informações, promoção de congressos, apoio jurídico, desenvolvimento e disponibilização de base de dados, relacionada aos interesses das instituições participantes. A organização, o registro e a socialização de informações, por parte de seus elementos constituintes, podem criar um sistema mais propenso à inovação e à interação com o ambiente externo. A disseminação das informações organizadas e estruturadas para o ambiente externo possibilita maior visibilidade e abertura para agregação de elementos novos, com vistas a reconfigurações e aprimoramento do sistema atual (LOPES, 1996).

O gerenciamento de informações mostrou-se, indiscutivelmente, um fator essencial nas redes, tanto no que se refere à busca de novos elos, criando maiores possibilidades de atuar no contexto dinâmico da realidade de que faz parte e garantindo sua manutenção e sobrevivência, quanto na criação de mecanismos de controle interno que promovam o melhor aproveitamento de seus recursos. A seguir, serão explicados o processo de formação, objetivos, arranjo institucional, ferramenta tecnológica e resultados dos dois primeiros anos da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação.

## 3. O processo de formação da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação

---

### 3.1 OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS

A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação surgiu como um capítulo da Rede de Monitoramento e Avaliação da América Latina e Caribe<sup>14</sup>, tendo como princípios fundadores: (i) a descentralização, (ii) a abertura e (iii) o baixo custo de fracasso. Nestes dois primeiros anos de vida, a iniciativa do capítulo brasileiro caracterizou-se por não ter apenas um único *champion* institucional. Ao contrário, diversas instituições, como as fundações estaduais de estatística e economia, bancos públicos e organismos internacionais, apoiam esta iniciativa. Em geral, os representantes dessas instituições na rede, além de pontos focais, representam indivíduos comprometidos com este tema em suas respectivas instituições. Um segundo princípio importante da rede é a sua abertura, traduzida pela total liberdade de filiação, seja pessoal, institucional, ou de outras redes, buscando com isso maximizar as possibilidades de colaboração entre os diferentes atores interessados neste tema no Brasil. Por último, um terceiro e importante princípio foi a busca por uma configuração que diminuísse ao máximo as perdas em caso de fracasso da iniciativa. Ou seja, a existência desta rede só se justifica se ela for útil e capaz de demonstrar o seu valor, o que tem-se dado pelas crescentes filiações, acessos, interações e contribuições.

A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação foi assim lançada em dezembro de 2008 sob a liderança da Fundação João Pinheiro (FJP), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BM). A motivação foi o reconhecimento da existência de uma massa crítica considerável sobre este tema no Brasil, a ausência de espaços de troca e sistematização de experiências e o efeito mobilizador da 4ª Conferência Internacional da Rede Regional, sediada em Belo Horizonte, em 2008. A proposta, portanto, foi utilizar a concentração de diversos atores envolvidos neste tema no Brasil, durante os dias da Conferência, para mobilizar um evento paralelo e propor a fundação do capítulo brasileiro da Rede da América Latina e Caribe.

Além da FJP, do BM e do BID, participaram da reunião de fundação diversos representantes de instituições internacionais e nacionais, como: o escritório brasileiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Fundação Seade, o Banco do Nordeste do Brasil, a Fundação Itaú Social, o Instituto Unibanco, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Tribunal de Contas da União (TCU), a Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará, entre outros.

Como resultado das discussões, foram definidos os objetivos fundamentais da rede, quais sejam:

Promover o intercâmbio de experiências e conhecimento e disseminar informações relativas a M&A, por meio da organização de seminário anual e da utilização de uma plataforma de rede social, tendo por missão fortalecer a cultura de monitoramento e avaliação no Brasil.

Seu público-alvo são atores públicos e privados com atuação no campo de M&A de organizações, políticas, programas e projetos, incluindo: gestores, pesquisadores, consultores, professores, estudantes, estudiosos e organizações financiadoras, promotoras e avaliadoras, bem como outras redes afins.

### 3.2 O ARRANJO INSTITUCIONAL

Em junho de 2009, durante o I Seminário Nacional da Rede, em Belo Horizonte, foi realizada uma segunda reunião, que contou com a participação de representantes das seguintes instituições: Banco Mundial; Fundação João Pinheiro; Governos de São Paulo (Fundação Seade), Ceará (Seplag), Rio Grande do Sul (Secretaria de Planejamento e Gestão, Secretaria da Fazenda e Fundação de Economia e Estatística), Bahia (Seplag), Espírito Santo; Banco do Nordeste do Brasil; TCU; PNUD; Ministério do Desenvolvimento Agrário (Secretaria de Desenvolvimento Territorial); MDS (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação); Ministério da Educação (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade); Fundação Itaú Social; Instituto Ecofuturo e Instituto Unibanco; Agência Brasileira de Avaliação;

14 Iniciativa promovida pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Governo da Espanha.

Herkenhoff Prates - Instituto de Tecnologia e Desenvolvimento de Minas Gerais; Instituto Ayrton Senna; Universidade Federal de Viçosa; Cecaps e A & M Consultoria.

Nesta reunião, foram tomadas algumas decisões em relação ao arranjo institucional, sendo as principais:

- definição de um Comitê Gestor, formado por representantes da FJP, BM, BNB, Fundação Seade e Agência Brasileira de Avaliação;
- definição dos tipos de membros: membros institucionais e membros pessoas físicas, além de outras redes.

Foi reiterada ainda a necessidade de se dispor de uma ferramenta tecnológica materializada numa página de internet, de forma a publicar os conteúdos produzidos pela rede e outras informações.

### 3.3 SEMINÁRIOS NACIONAIS

Um dos objetivos iniciais da rede era a organização de um evento anual no qual as partes interessadas poderiam expor seus trabalhos, trocar experiências e identificar melhores práticas no campo do monitoramento e avaliação de políticas públicas.

No primeiro seminário, optou-se por definir a programação do evento enfocando os diferentes tipos de avaliação no ciclo das políticas públicas, tais como: diagnósticos para o desenho de políticas públicas, marco lógico, avaliações *ex-ante*, avaliações de implementação e avaliações *ex-post*. Outro princípio organizador das seções foi a maior ênfase no

como implementar e utilizar estas ferramentas e menor nos resultados gerados por estes processos.

Para o segundo seminário, o princípio organizador foi mantido, com o acréscimo de alguns temas que despertam mais interesse entre gestores públicos, como seleção de indicadores e metas para acordos de gestão.

### 3.4 PLATAFORMA TECNOLÓGICA

A página da rede na internet foi concebida a partir dos conceitos de internet 2.0 e suportada por uma solução tecnológica denominada "Ning". Esta plataforma de comunidades digitais permite criar redes sociais e o seu uso resultou na página cujo endereço é: <<http://redebrasileirademea.ning.com>>, criada em junho de 2009, logo após a segunda reunião.

As principais funcionalidades da plataforma selecionada são:

- possibilidade de publicar notícias por meio de um blog;
- possibilidade de criar fóruns de discussão;
- possibilidade de criar grupos temáticos;
- possibilidade de publicar um calendário de eventos;
- criação de um perfil individual dos membros;
- possibilidade de anexar arquivos;
- interface amigável (de fácil operação);
- visualmente atrativo.

## ■ FIGURA 1: PÁGINA DA PLATAFORMA WEB 2.0



Fonte: <http://redebrasileirademea.ning.com/>

Um aspecto fundamental de iniciativas desta natureza é o seu planejamento, em particular no que diz respeito à estratégia de lançamento, divulgação e comunicação da iniciativa. É de fundamental importância considerar alguns aspectos básicos, como: (i) antes de lançar sua página, procure alimentá-la com conteúdos relevantes para a população-alvo (ninguém gosta de se tornar membro de uma cidade fantasma); (ii) inicie o seu *site* com um número pequeno de funcionalidades (i.e. blog, vídeos e eventos) e acrescente outras à medida que o tráfego aumentar (i.e. fóruns, grupos); (iii) tire proveito de eventos presenciais para divulgar sua rede<sup>15</sup>.

A evolução do gerenciamento desta plataforma também é algo interessante. Quando foi lançada, optou-se por uma página com uma estrutura relativamente fechada, com poucos administradores e com conteúdo disponível apenas para os membros. Gradualmente, a rede ganhou agilidade, abertura e removeu muitas destas restrições que, na prática, mostravam-se burocráticas. Atualmente a rede conta com quatorze. A mudança mais recente foi a total abertura do conteúdo da rede, tornando a filiação apenas necessária para a postagem de mensagens e eventos assim como para a participação em grupos temáticos e fóruns de discussão.

15 [http://help.ning.com/cgi-bin/ning.cfg/php/enduser/workshop.php?p\\_sid=LDXLDYWj](http://help.ning.com/cgi-bin/ning.cfg/php/enduser/workshop.php?p_sid=LDXLDYWj)

## 4. Resultados

Um aspecto estratégico para a consolidação de redes é o monitoramento dos seus resultados – por meio da construção e atualização de um perfil dos seus membros – e do tráfego de visitas na sua página na web.

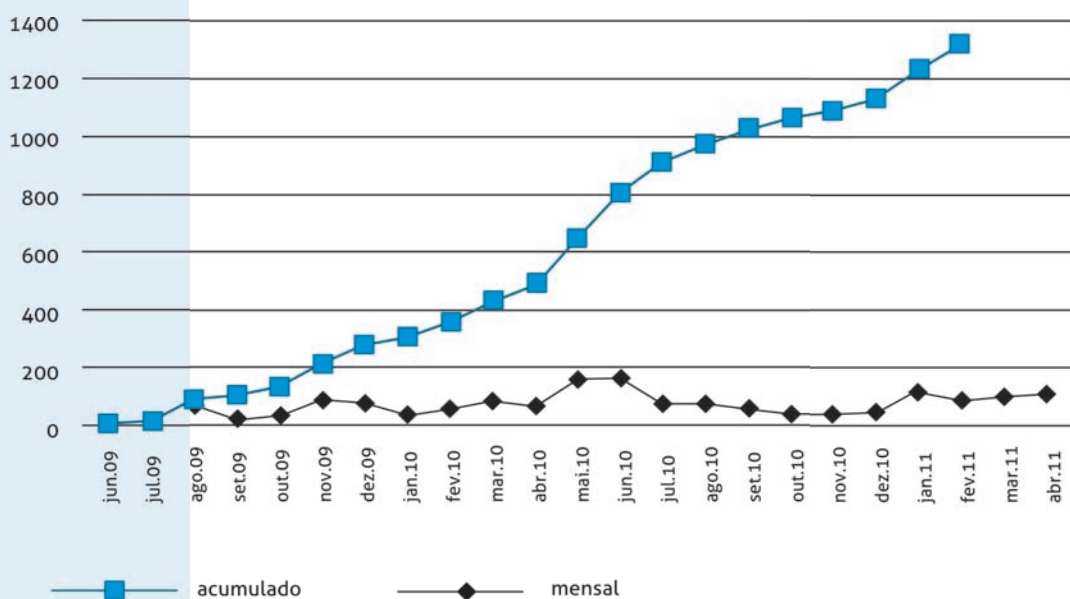
### 4.1 MEMBROS

A Rede Brasileira de M&A conta atualmente com mais de 1.500 membros<sup>16</sup> dos 27 estados do Brasil e de 26 países. A figura 2 mostra a evolução do número de membros da rede desde seu lançamento. As descontinuidades observadas estão claramente associadas a eventos específicos durante os quais membros da rede, direta ou indiretamente envolvidos na organização destes, aproveitaram a oportunidade para divulgá-la. E o resultado, em termos de filiação, é notável.

Os membros da rede são na sua maioria profissionais e instituições públicas e privadas envolvidas em atividades de monitoramento e avaliação<sup>17</sup>. Algumas das características principais da rede são:

- as mulheres predominam com 60% das filiações;
- 10% dos membros têm entre 17 e 25 anos de idade; 82%, entre 26 e 55 anos e 8% com mais 55 anos de idade;
- o membro mais velho possui 77 anos de idade;
- em termos de ocupação, 48% são servidores públicos, 14% são da área educacional, 12% são de ONGs, 10% são do mercado privado, 5% são estudantes, 3% são consultores e 3% são oriundos

■ FIGURA 2: EVOLUÇÃO DAS INSCRIÇÕES NA REDE DESDE SEU LANÇAMENTO



de núcleos de estudos e pesquisas. Os demais participantes (menos de 3% cada) são oriundos de organismos e bancos internacionais, bancos públicos nacionais e associações de classe/empresariais;

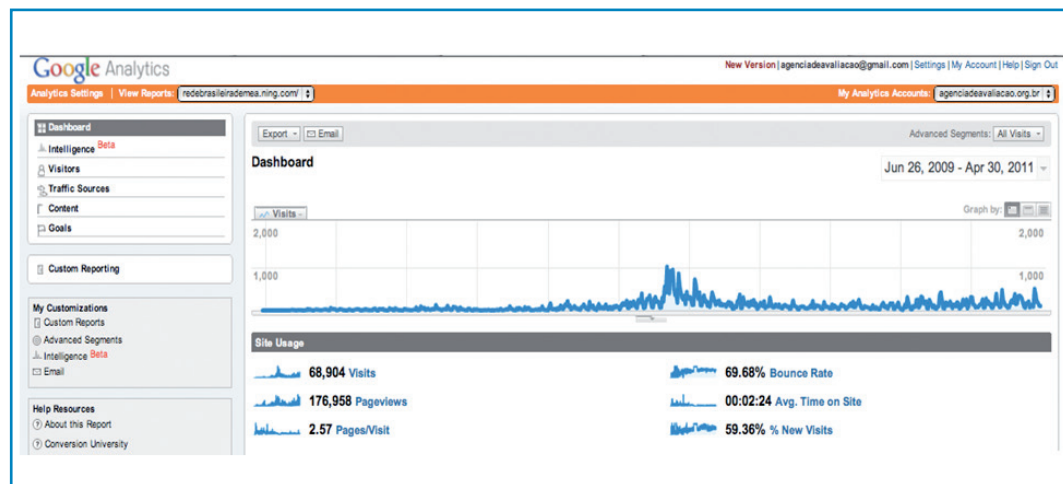
- 55% dos membros conheceram a rede por meio de um colega e outros 13% por meio de algum evento onde a rede foi divulgada.

## 4.2 MONITORAMENTO DOS ACESSOS À PÁGINA

Outro aspecto importante da rede é o monitoramento do seu uso. Atualmente, muitas ferramen-

tas gratuitas encontram-se à disposição para facilitar este propósito. Essas ferramentas permitem o acompanhamento em tempo real do desempenho da rede, coletam diversas estatísticas de uso, incluindo o número de visitas, países, cidades e *sites* de origem. Além disso, é possível construir *dashboards*, como o apresentado na figura 3, que, entre outras coisas, permitem a comparação da performance do tráfego da rede ao longo do tempo e de sítios da mesma natureza, além do envio automático de relatórios para seus membros. Esse tipo de monitoramento permite informar o comitê executivo da rede sobre o seu desempenho e melhor planejar as ações de mobilização na iniciativa.

### ■ FIGURA 3. DASHBOARD DA REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO



16 Dados referentes a 30 de abril de 2011.

17 Um perfil detalhado dos membros pode ser encontrado na página da rede.



### 4.3 PUBLICAÇÃO DE CONTEÚDOS

Outra métrica interessante diz respeito ao nível de atividade da publicação de conteúdos na plataforma. Até o momento, já foram postados mais de 260 blogs, por volta de 100 eventos e 40 referências bibliográficas comentadas pelos membros da rede. Além disso, o número de comentários entre os participantes também tem aumentado, sugerindo um maior engajamento dos membros.

## 5. Considerações finais e recomendações

A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação configura-se numa parceria de diversas organizações de distintas naturezas. Dentre alguns dos seus indicadores de sucesso, destaca-se a capacidade de atrair e reter membros: apenas 17 pessoas cancelaram suas inscrições como membros. No entanto, no que se refere aos seus principais desafios, merece atenção a construção de sua sustentabilidade. Esta sustentabilidade será função da capacidade da rede de manter a apresentação de conteúdos que sejam relevantes para seus membros, a alternância de lideranças no seu comitê executivo e a atração de novos facilitadores da rede, em particular para os grupos temáticos. Outro desafio importante é a desconcentração geográfica dos membros e conteúdos apresentados, tornando o espaço da rede de utilidade para membros e instituições nos mais distintos estágios de experiência. Uma última preocupação é a manutenção e ampliação da abertura da rede, evitando a percepção que este possa ser um espaço capturado por um pequeno grupo de instituições.

Do ponto de vista da plataforma web implementada, algumas dificuldades merecem destaque: (i) o uso inadequado dos “espaços virtuais”, tendo em vista que muitos membros têm tido dificuldade para entender as diferenças entre blogs, fóruns, grupos temáticos e campos de comentários; com isso, ignoram as diferenças conceituais entre estes e postam seus conteúdos de maneira indiscriminada; (ii) outro ponto observado é a postagem de conteúdos (blogs e comentários) sem *links* para as referências sobre o tema e (iii) a dificuldade que muitos membros possuem com a apresentação visual dos seus blogs, ignorando muitas das funções de edições disponíveis pela ferramenta e, como consequência, o *layout* da página principal fica muitas vezes confuso.

Algumas das lições para outras redes desta natureza são: (i) a necessidade da existência de uma massa crítica de conteúdos e entidades que produza e demande conhecimento sobre este tema é de fundamental importância; (ii) o caráter de pluralidade institucional, como objetivo explícito de blindar a iniciativa dos naturais ciclos políticos e/ou de um número reduzido de *champions*; (iii) é fundamental contar e formar um grupo de animadores que auxiliem na produção de conteúdos na página da rede. Dentre as diversas funções destes animadores, destacam-se: selecionar e angariar membros; conhecer e analisar o perfil dos membros (pessoas e instituições); alimentar o *site* com conteúdos de interesse e que atendam as expectativas dos membros; promover a comunicação entre os membros; elaborar relatórios periódicos de atividades; conectar-se a iniciativas correlatas; divulgar a iniciativa e articular-se.

## Referências bibliográficas

---

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2010. 128 p.
- CADERNOS de indicadores 2009: indicadores da gestão por resultados do governo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: SEPLAG, 2009.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*. MIT Press, v. 123, n. 2, pag.703-745, 2008.
- FLINT, M. Country study: Brazil 1997-2003. In: EVALUATION of DFID Country Programmes. DFID, 2004.
- LOPES, Sônia Aguiar. *A teia invisível – informação e contra-informação nas redes de ongs e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996. Tese de Doutorado.
- NOTA Técnica n. 37 /2008. Belo Horizonte: DCMG/SEPLAG, 2008.
- VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. *The system for evaluating and monitoring social development programs and policies: the case of the Ministry of Social Development and the Fight Against Hunger in Brazil*. Brasília: MDS; UNESCO, 2006. Policy papers17.
- WENCESLAU, J.; HOBBS, J. *Institutional assessment of monitoring and evaluation systems (M&E) in the Ministry of Social Development and Combating Hunger (MDS)*. World Bank, 2008.

# Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública

Jeni Vaitsman<sup>1</sup>  
Rômulo Paes-Sousa<sup>2</sup>

1 Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Pesquisadora-titular da Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswaldo Cruz. Foi Diretora de Avaliação e Monitoramento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004 – 2007).

2 Médico, PhD em Epidemiologia pela *London School of Hygiene and Tropical Medicine (University of London)*. Pesquisador do Observatório de Iniquidades em Saúde, da Fundação Oswaldo Cruz. Foi Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004 – 2007). Desde abril de 2010 é o Secretário Executivo do MDS.

## Resumo

---

O PRESENTE ARTIGO PROCURA DESTACAR ALGUNS ELEMENTOS DECISIVOS PARA O SUCESSO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO DE SISTEMA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DESENVOLVIDO NO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SÃO DESTACADAS A ARTICULAÇÃO, A COOPERAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DAS SECRETARIAS E DEPARTAMENTOS ENVOLVIDOS NA CONSTRUÇÃO DO REFERIDO MODELO E COMO A MOBILIZAÇÃO E A CONFLUÊNCIA DE INTERESSES EM RELAÇÃO A GANHOS COMUNS VIABILIZARAM A SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO.

## Abstract

---

*THIS ARTICLE ATTEMPTS TO HIGHLIGHT SOME KEY ELEMENTS FOR THE SUCCESS AND THE INSTITUTIONALIZATION OF THE EVALUATION AND MONITORING SYSTEM MODEL DEVELOPED BY THE MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT AND FIGHT AGAINST HUNGER. THE TEXT COVERS ASPECTS SUCH AS ARTICULATION, COOPERATION AND PARTICIPATION OF THE SECRETARIATS AND DEPARTMENTS INVOLVED IN CONSTRUCTING THE SYSTEM AND HOW THE MOBILIZATION AND THE CONFLUENCE OF INTERESTS IN JOINT GAINS MADE POSSIBLE ITS INSTITUTIONALIZATION.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Programas sociais; Políticas públicas; Avaliação; Monitoramento; Gestão pública

## Introdução

---

No Brasil, a expansão dos sistemas de avaliação integrados às estruturas governamentais vem produzindo algumas mudanças no âmbito da gestão das políticas públicas. Com alguma tradição nas áreas da educação e da saúde, mais recentemente, a avaliação tem sido institucionalizada na área de proteção social não contributiva, conquistando cada vez maior legitimidade como atividade mais integrada ao processo das políticas. Este trabalho é um relato do caso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004 e que, desde então, constrói um sistema de avaliação e monitoramento por meio de uma unidade específica para este fim. Se, por um lado, a introdução desses mecanismos significa maior profissionalização da gestão, por outro, não se trata de um processo sem os tradicionais conflitos entre as esferas técnica e a política.

Os autores do trabalho, que participaram da formulação e implementação do sistema, fazem uma reflexão sobre o período de 2004 a 2007, quando a área foi implementada e contratou ou codesenvolveu 72 estudos de avaliação dos seus, então, 22 programas.

A construção de um sistema de avaliação e monitoramento dos programas e políticas do MDS significou a *implementação* de uma política de avaliação e monitoramento, o que dependeu de um conjunto de elementos de natureza institucional e política. Em um Ministério novo, formado pela junção de órgãos federais já existentes anteriormente,

com culturas profissionais e áreas de atuação distintas, os problemas enfrentados podem ser entendidos como problemas de implementação de uma inovação dentro de organizações.

Nesta reflexão *ex-post*, descrevemos o modelo do sistema de avaliação e monitoramento desenvolvido no MDS procurando destacar alguns elementos que consideramos como decisivos para seu sucesso e institucionalização. Entre esses elementos, mostramos como a cooperação pressuposta no modelo e a participação das secretarias e departamentos envolvidas possibilitaram a mobilização e a confluência de interesses em relação a ganhos comuns que viabilizam sua institucionalização.

Na primeira seção, fazemos uma breve discussão sobre a dualidade político-gerencial que caracteriza o campo da avaliação de políticas e programas; na segunda seção, discutimos os mecanismos de cooperação e confiança, que se colocam como centrais para o enfrentamento de desafios organizacionais; na terceira seção, descrevemos o processo de institucionalização do sistema de avaliação no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante os três primeiros anos de sua existência, de 2004 a 2006, e as características de seu modelo. Finalmente, fazemos algumas considerações finais sobre o sistema de avaliação construído e seu papel para a profissionalização da gestão pública.

## Avaliação, gestão e política

---

A discussão sobre os limites, significados e papéis atribuídos à avaliação de políticas e programas por diferentes vertentes teóricas e disciplinares é extensa. Move-se desde uma visão gerencialista que considera a avaliação como parte dos mecanismos de *accountability* desenvolvidos nas sociedades contemporâneas e que contribuiria com a efetividade e transparência das ações governamentais até os que ressaltam muito mais sua dimensão política e uso em função de interesses políticos (MOKATE, 2003; CAIDEN, G.E. & CAIDEN, N., 2001; GÉVA-MAY, 1999; GREENE, 1994; OSZLAK, 2005; FARIA, 2005; GUBA, E. & LINCOLN, Y., 1989).

Sem entrar nessa discussão, nossa perspectiva é entender o processo de construção do sistema de avaliação do MDS a partir da dualidade de uma área que é ao mesmo tempo técnica e política. Ou seja, trata-se de reconhecer as características específicas da avaliação de políticas e programas públicos, uma atividade exercida em um terreno atravessado pela política, onde os estudos extrapolam o simples âmbito da produção de conhecimento. Ainda que realizados dentro dos parâmetros científicos socialmente reconhecidos, enquanto pesquisa aplicada às políticas públicas, acabam fazendo parte das disputas políticas do setor avaliado ou mesmo da política de um modo geral. Não se trata, portanto, de um conhecimento teórico descontextualizado, mas de um tipo de conhecimento que

pode produzir alta carga política sobre programas ou valores em disputa (PATTON, 1987; WEISS, 1987; GREENE, 1994).

Nas sociedades democráticas contemporâneas, em que atores governamentais e não governamentais participam e disputam políticas, os resultados dos estudos acabam tendo efeitos políticos, principalmente quando revelam aspectos não esperados ou contrários aos objetivos que haviam sido previstos para o programa avaliado. Resultados, quando divulgados, podem ser usados tanto para tomadas de decisões por parte dos gestores contratantes da avaliação, quanto por outros atores envolvidos na disputa por determinada agenda política. Uma vez que atores e interesses existem dentro e fora das estruturas governamentais, a divulgação de resultados de avaliação, ainda que internamente, também pode assumir uma conotação política. A divulgação externa de resultados sempre repercute sobre gestores, dirigentes e a comunidade de políticas envolvidos nos programas avaliados.

A confluência entre produção de conhecimento e política, típica do campo da avaliação, estreita-se quando o que está em jogo são programas com grande visibilidade política e social e, sobretudo, quando a legitimidade e a eficácia desses programas são contestadas por atores com alto poder de vocalização e formação de agenda. Por outro lado, a própria

existência da avaliação como mecanismo institucionalizado produz não apenas mudanças de atitudes em relação aos mecanismos de melhoria da ação governamental, mas induz também um debate político mais bem informado sobre políticas e programas. Se a avaliação como instrumento de gestão pode ser capaz de produzir maior clareza e debate público sobre as políticas, somente a política poderá produzir transformações nas políticas.

Com todos os conflitos políticos que possam envolver os resultados de estudos de avaliação, é inegável seu papel de produzir *accountability*. Embora esse termo seja muitas vezes traduzido como responsabilização, Oszlak (2005) observa que ele se refere a um processo de prestação de contas; no entanto, o termo *accountability* conota a própria obrigação de se prestar contas, assumida voluntariamente pelo sujeito, sem necessidade da intervenção de um terceiro para exigí-la. Essa distinção é crucial, pois a obrigação faz parte dos valores e, portanto, da cultura; não precisando, necessariamente, ser exigida por outros. A menção ao termo *accountability* evocaria, de imediato, relação com as noções de transparência, eficiência, eficácia, bom governo, autonomia, controle, serviço ao cidadão, legitimidade, ou, inclusive, democracia. E também pareceria associada a seus opostos: arbitrariedade, opacidade, corrupção, ineficiência, autoritarismo etc.

Ainda que a necessidade de mecanismos de controle e *accountability* seja fortemente ressaltada pelas vertentes gerencialistas, essa não é uma problemática restrita à esfera administrativa ou de gestão e que deveria ser cativa de uma única visão teórica. Tais mecanismos

respondem à pressão da sociedade por maior transparência e responsabilização da gestão pública, como parte do Estado democrático: “distintas correntes de pensamento hoje reconhecem que a sorte da democracia e, de certo modo, do bom governo, está inextricavelmente unida à possibilidade de instaurar efetivos mecanismos de responsabilização da função pública” (OSZLAK, 2005, p. 248).

A institucionalização de diferentes mecanismos de *accountability*, entre os quais a avaliação, tornou-se parte da governança nos Estados democráticos e onde existem diferentes mecanismos de prestação de contas. No Brasil, essa institucionalização é parte do processo mais amplo de construção da democracia e da profissionalização da administração pública, em que um conjunto de controles de diferentes naturezas foi se estabelecendo a partir da Constituição de 1988.

A avaliação pode agregar qualidade à política pública em um campo estratégico onde se disputam questões de legitimação política e social (SUBIRATS, 2005) e constituir um dos mecanismos que contribuem para diminuir aquilo que Cunill-Grau identifica como um “déficit de controle da sociedade sobre o Estado” (CUNILL-GRAU, 2004, p. 44). Dentro de uma visão que associa a melhoria do controle da administração pública à ampliação da democracia, a construção da função pública profissional constitui uma das condições básicas para a democratização do sistema político, em que o funcionalismo profissional teria forte incidência sobre a capacidade do estado em contribuir com certo grau de autonomia à formulação de políticas.

Por outro lado, do ponto de vista da melhoria da capacidade de gestão do Estado, a execução de estudos de avaliação só adquire relevância se esses e seus resultados fizerem parte de sistemas de avaliação, o que remete ao problema da institucionalização desses sistemas no interior de estruturas governamentais. Decerto, esse processo depende de um conjunto de condições, entre as quais a decisão política de implantar um sistema de avaliação, com a conseqüente alocação de recursos financeiros, físicos e humanos. Depende também da cooperação entre os membros da organização.

## Cooperação e confiança

Em qualquer organização, o sucesso de uma inovação, como a criação e institucionalização de uma estrutura de avaliação, exige legitimidade e adesão dos membros da organização, o que pressupõe, entre outras coisas, que eles acreditem na relevância daquilo que estão implementando, ou seja, nas práticas de avaliação.

Como qualquer inovação, a implementação do sistema de avaliação no MDS exigiu a criação de uma base comum de entendimento para a atuação conjunta entre as secretarias responsáveis pela condução dos programas e a secretaria responsável pela avaliação. Ou seja, foi preciso conseguir resolver dois problemas básicos de qualquer organização social: cooperação e confiança.

A cooperação é vista por vários autores como um dos principais problemas da implementação. Uma vez que as pessoas em diferentes cargos, posições e autoridade têm que trabalhar juntas, seja no interior de uma organização com vários departamentos, ou entre várias organizações, quando elas precisam cooperar, isso é facilitado quando há interdependência de recursos, congruência de objetivos e confiança mútua (CLINE, 2000; LUNDIN, 2007). Por outro lado, a confiança, uma das bases para a ação coletiva e a produção de bens públicos, é apontada como central na capacidade das organizações em administrar sua dinâmica de modo eficiente e assegurar sua sobrevivência e crescimento, em contextos que envolvem a coordenação de vários tomadores de decisão (COLEMAN, 1999; PUTNAM, 1996; KLIKSBERG, 1999; TYLER, 2003; OWEN & VIDERAS, 2008).

No caso do MDS, confiança e cooperação foram tão indispensáveis quanto a necessidade, para a atividade de avaliação, de compartilhar bancos de dados gerenciais sobre os programas, como cadastro de beneficiários, dados físico-financeiros, além de informação, conhecimento sobre os programas e contatos com municípios. A cooperação intraorganizacional entre diferentes unidades responsáveis pela gestão da política, no plano executivo, e pela avaliação foi imprescindível para implementação da avaliação.



## O modelo criado no MDS

O modelo representa a institucionalização de uma atividade no interior desta unidade do Governo Federal, ainda que seja efetuada por pesquisadores contratados externamente e estritamente orientada para responder perguntas referentes ao planejamento, implementação ou repercussões de programas públicos. O termo programa é utilizado como denominação geral de uma política, programa ou ação governamental.

A criação do MDS reuniu distintas trajetórias organizacionais, campos de conhecimento e objetos de atuação, com suas próprias visões de mundo, modos de agir e soluções para a condução de suas atividades e resolução de problemas. Não existia, em nenhuma das organizações anteriores que se fundiram no novo ministério, cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças incorporando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande desconhecimento do significado e da própria função avaliação.

As bases normativas da institucionalização da avaliação no MDS foram estabelecidas com a criação do próprio Ministério em janeiro de 2004<sup>3</sup> e com a definição de sua estrutura organizacional em maio do mesmo ano. O MDS fundiu o Ministério da Assistência Social (MAS), o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e a Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família, a qual era vinculada diretamente à Presidência da República.

O novo Ministério começou então a responder pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania, que ficaram a cargo, respectivamente, das secretarias “finalísticas” que se originaram dos antigos órgãos: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Foram também criadas duas secretarias para o desenvolvimento de atividades que vieram a ser chamadas de “meio”: a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Essas duas secretarias apresentam, na estrutura do MDS, a mesma posição que as secretarias finalísticas, são unidades que se relacionam horizontalmente na hierarquia organizacional; acima delas encontra-se somente a Secretaria-Executiva, além, é claro, do Ministro.

Coube à SAGI as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social do MDS. Isso significou uma inovação em termos de gestão pública brasileira, uma vez que até então não existia, em nenhum Ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva<sup>4</sup>. Do ponto de vista regimental, as competências da SAGI foram formuladas pelas instâncias dirigentes do MDS, no processo de sua criação. Contudo, nesse momento, isso não significou a formulação, tampouco a implementação; apenas a instituição de suas bases normativas.

Nesse âmbito, cabe diferenciar atividades de controle e de avaliação, que, às vezes, são confundidas entre si. Enquanto o foco das atividades de avaliação e monitoramento é a qualidade da gestão, o das atividades de controle é a legalidade dos atos da administração pública, o cumprimento das normas e dos procedimentos legais.

O objetivo mais geral do sistema de avaliação consistiu na produção de informação baseada em evidências e sistematizada sobre programas, políticas, ações, serviços; na produção de insumos para mudanças nos programas que pudessem melhorar seu desempenho não apenas nas metas previstas, mas também em seus objetivos. Do ponto de vista gerencial, enquanto função incorporada à rotina da execução das políticas públicas, seu objetivo foi o de subsidiar tomadas de decisões e ações de um conjunto de atores interessados.

Avaliações de programas podem ser feitas por meio de diferentes tipos de estudos, que observam várias de suas dimensões, tais como: relevância, eficiência, efetividade, resultados e impactos. Espera-se que as indicações desses estudos contribuam para melhorar a qualidade dos processos de implementação ou verificar os resultados dos programas, dando também subsídios para o

planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras.

O risco de contaminação pelos interesses políticos de organizações, grupos ou indivíduos está na raiz da recomendação de que as avaliações sejam executadas por instituições externas. Em nossa experiência, houve uma razão suplementar a essa recomendação: a possibilidade de se agregar aos estudos maior diversidade e maior volume de *expertise* na observação de vários aspectos de um programa. A constituição de uma equipe interna à organização capaz de cobrir os vários campos de saber para a avaliação de programas tende a ser de alto custo, de limitada capacidade de produção de estudos de qualidade e de maior risco de endogenia nas escolhas metodológicas.

Em uma estrutura de avaliação cuja *rationale* é a legitimidade científica, esta é também a base para legitimidade política, interna e externamente. A qualidade técnica dos estudos tornou-se um capital político, subsidiando o debate público sobre os principais programas da área.

As escolhas dos desenhos de estudos de avaliação devem ser vistas também como parte desse ambiente, onde os métodos dos estudos dependem das perguntas que se quer responder, dos recursos e das fontes de da-

3 Medida Provisória n. 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei n. 10.868, de 13 de maio de 2004.

4 As atribuições da SAGI, apresentadas no Anexo I, foram definidas pelo Decreto n. 5.074, de 11 de maio de 2004, e corroboradas pelo Decreto n. 5.550, de 22 de setembro de 2005.

dos disponíveis e do tempo de resposta desejado. Os parâmetros adotados pela SAGI, no MDS, seguiram a tipologia clássica da área quanto às dimensões que podem abordadas pelos estudos de avaliação (DRAIBE, 2001):

A) PROCESSOS – estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou do programa, incluídos seus desenhos, suas dimensões organizacionais e institucionais. Os resultados das avaliações de processos podem ser mais facilmente utilizados por gestores e gerentes, que têm a possibilidade de tomar providências em relação a achados e recomendações pertinentes.

B) RESULTADOS – englobam: desempenho, que se refere aos produtos definidos pelas metas do programa; impacto, que indica mudança na situação dos beneficiários, provocada diretamente pelo programa. As avaliações de impacto procuram comparar as respostas dadas por dois ou mais grupos similares da população quanto às condições de exposto e não exposto a um determinado programa. Há ainda o componente efeitos, que se refere aos resultados sociais ou institucionais não esperados de um programa.

Os estudos de impacto, geralmente considerados o “padrão-ouro” da avaliação, usam métodos quantitativos de coleta de dados e modelos estatísticos/econométricos para analisá-los; baseiam-se em estratégias amostrais complexas e em desenhos *quase-experimentais*. Essa configuração possui alta legitimidade na comunidade internacional de

avaliação e produz informações mensuráveis sobre a demanda e a oferta das políticas públicas. No entanto, os estudos requerem recursos financeiros consideráveis e *expertise* nem sempre disponível, além de exigir tempo demorado para obter resultados. Os principais usuários dos estudos mais robustos de impacto são tomadores de decisão e formuladores de programas nacionais ou transnacionais, gestores de níveis hierárquicos mais altos e pesquisadores envolvidos com o tema.

As avaliações de processos ou de desempenho, por sua vez, são de realização mais factível, porque são mais flexíveis metodologicamente. São geralmente aplicadas em estudos de processos ou de desempenho, podendo ser realizadas mais rapidamente.

Quanto maiores ou mais complexos forem a abrangência temática, a representatividade da população observada, o grau de aprofundamento das questões, a combinação de métodos, o número de estratos de uma amostra e a quantidade de cruzamentos pretendida na análise, mais demorada e cara será uma pesquisa. Em compensação, uma pesquisa mais robusta metodologicamente pode ter maior peso na definição dos rumos de determinados programas, desde que não ultrapasse o tempo máximo esperado para a produção das respostas às perguntas formuladas. O tempo da produção de conhecimento não costuma coincidir com o tempo da política e isso é um problema inerente à dualidade da área, que sempre se tenta antecipar, mas como qualquer política implementada, nem sempre de acordo com o previsto. De qualquer forma, não impediu a institucionalização do sistema.

## O processo de institucionalização

---

O MDS desenvolveu um modelo com algumas singularidades: posicionamento horizontal na estrutura organizacional; concentração de recursos humanos com alta qualificação; contratação externa dos estudos de avaliação; ênfase na gestão dos contratos de pesquisa e disseminação dos resultados; desenvolvimento de instância ministerial de pactuação da agenda de avaliação e financiamento com recursos oriundos, em grande parte, de empréstimos junto às agências internacionais.

Essa iniciativa significou uma inovação na gestão pública brasileira, uma vez que, até então, não existia, em nenhum Ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva. Comparativamente às demais experiências latino-americanas, a posição dessa unidade na estrutura organizacional do Ministério também é singular. Em países como Chile, Argentina e México, a função avaliação ora está concentrada num órgão gestor do planejamento de todo o sistema governamental (caso chileno), ora tem suas funções distribuídas em várias unidades de gestão e controle no interior dos Ministérios de Desenvolvimento Social (casos argentino e mexicano).

Essa posição na estrutura organizacional, sua autonomia relativa dentro de um órgão recente, reunindo secretarias com diferentes trajetórias, precisava ser legitimada. Como organizações são locais de conflito, dificilmente, resistências

a processos inovadores são resolvidas apenas por procedimentos hierárquicos, sem a criação de mecanismos de cooperação e construção de confiança. A participação dos membros das secretarias finalísticas na elaboração da agenda e na implementação da avaliação – definição do desenho e das questões de pesquisa, construção de instrumentos de pesquisa, discussão de relatórios e recomendações, incorporação das recomendações pertinentes – garantiu a adesão e legitimidade ao processo, criando as bases para sua sustentabilidade, a despeito de subsequentes mudanças nos cargos de direção.

O convencimento dos membros da organização e, sobretudo, dos gestores de que as informações produzidas por monitoramento e avaliação possibilitariam não apenas melhorar o desempenho dos programas, mas também verificar se os resultados previstos estavam sendo alcançados, assim como possíveis reformulações, consistiu em uma etapa necessária do processo de institucionalização.

A legitimidade da avaliação passa pelo reconhecimento de sua utilidade. Enquanto atores racionais, os gestores de programas têm interesse pela função instrumental da avaliação e é isso que dá sentido ao investimento em estudos acadêmicos. A cooperação entre diferentes membros do corpo técnico, pesquisadores externos e gestores dos programas consistiu em grande incentivo para a cooperação.

Com a centralização da função avaliação na SAGI, a unidade tornou-se responsável por realizar ou contratar todos os estudos de avaliação referentes aos programas sob gestão do Ministério. Também ficou a cargo da capacitação dos gestores do MDS em atividades de avaliação, com o objetivo de fornecer-lhes maior competência para definir suas demandas; debater as metodologias escolhidas e os resultados encontrados e, principalmente, apropriar-se dos resultados das investigações para a melhoria dos programas e políticas sob sua gestão.

Ainda que do ponto de vista regimental as competências da SAGI tenham sido formuladas pelas instâncias dirigentes do Ministério à época de sua criação, isso não implicou a formulação, tampouco a implementação, de uma política ou um modelo de avaliação; apenas a instituição de suas bases normativas. Crucial para a implementação de qualquer empreendimento é a capacidade institucional da agência responsável por isso. O primeiro efeito da criação de uma unidade responsável por avaliação foi a construção de capacidade institucional, envolvendo recursos financeiros, físicos e humanos. Além da alocação dos recursos próprios, os oriundos de empréstimos de organismos internacionais foram fatores indutores da implementação e institucionalização do processo.

A exigência de critérios técnicos e profissionais para desempenhar um conjunto de atividades de avaliação – definição de estudos, desenhos e metodologias; contratação;

acompanhamento e avaliação dos estudos contratados – requer recursos humanos qualificados. A inexistência de um corpo de funcionários próprio, capacitado para essas atividades, consistiu uma debilidade enfrentada de diferentes formas, inicialmente por meio de contratos precários. A partir de 2007, as contratações precárias foram substituídas por mecanismos mais estáveis.

Para avaliar os programas das três grandes áreas do Ministério, investiu-se em competência técnica e formação multidisciplinar, recrutando-se profissionais oriundos de diferentes áreas de atuação e de conhecimento: ciências sociais e humanas, tecnologia da informação, demografia, estatística, economia, nutrição, assistência social, agronomia etc. O objetivo foi constituir uma unidade compacta, com a maior competência técnica agregada possível (Tabela 1).

O financiamento externo e o conseqüente relacionamento com agências internacionais contribuíram para aumentar a qualidade do debate interno sobre o papel da avaliação na gestão pública. A relação com atores externos reforçou a necessidade de produção de evidências científicas, fortalecendo os atributos de independência e transparência buscados nos estudos e seus resultados. É aqui que a qualidade técnica e científica dos estudos de avaliação pode cumprir não apenas as clássicas funções gerenciais, mas também a de legitimidade política de sua função no âmbito de uma gestão pública profissionalizada.

■ **TABELA 1 - RECURSOS HUMANOS DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO SEGUNDO FUNÇÃO E TITULAÇÃO MÁXIMA - JULHO DE 2006**

Função	TITULAÇÃO MÁXIMA					Total
	Ensino Médio	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	
Direção		2	1	3	5	11
Administração/Gestão		1	2			3
Apoio Administrativo	2	3				5
Técnico	3	13	1	9	2	28
Estagiários Técnicos	3					3
<b>Total</b>	<b>8*</b>	<b>19**</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>50</b>

Fonte: SAGI/MDS

\*\* 4 cursavam o mestrado.

\* Todos cursavam o ensino superior.

No ano de 2006, foi constituída a política de avaliação e monitoramento do MDS (BRASIL, 2006), que define como ações de avaliação os estudos e pesquisas com os seguintes objetivos:

- |   |   |
|---|---|
| a) análise da implementação de programas;   | f) elaboração de diagnósticos de perfil da demanda;   |
| b) análise de resultados imediatos dos programas;                                 | g) avaliação da satisfação de beneficiários/usuários; |
| c) análise de impactos ou efeitos dos programas;                                  | h) avaliação da qualidade dos serviços prestados;     |
| d) análise da eficiência, da equidade, da eficácia e da efetividade de programas; | i) elaboração de estudos de "linha de base".          |
| e) análise do perfil dos beneficiários dos programas;                             |   |

A agenda de avaliação passou a ser regida pelo Plano Anual de Monitoramento e Avaliação elaborado por grupo de trabalho com representação dos atores relevantes envolvidos na gestão dos programas, sob coordenação da SAGI. Aprovado, anualmente, no mês de agosto, o Plano indica os programas e ações do MDS a serem priorizados pelas avaliações no ano seguinte (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006). A elaboração do Plano considera as avaliações realizadas anteriormente pelo MDS ou por outras instituições, de modo a evitar repetições e desperdício de recursos.

## O fluxo de avaliação dos programas do MDS

Quem demanda e utiliza os resultados dos estudos de avaliação? No caso do MDS, demandas sobre questões e temas a serem avaliados podiam partir de dirigentes, gestores e gerentes de diferentes níveis. A divulgação de resultados de avaliações atinge a comunidade de políticas envolvidas com o tema da proteção social, públicos com interesses variados, tendo, portanto, distintas implicações. Há sempre diversos tipos de audiência para os resultados da avaliação: gestores e técnicos envolvidos com os programas avaliados, outros gestores públicos, pesquisadores, jornalistas e demais interessados nas áreas acadêmica e política.

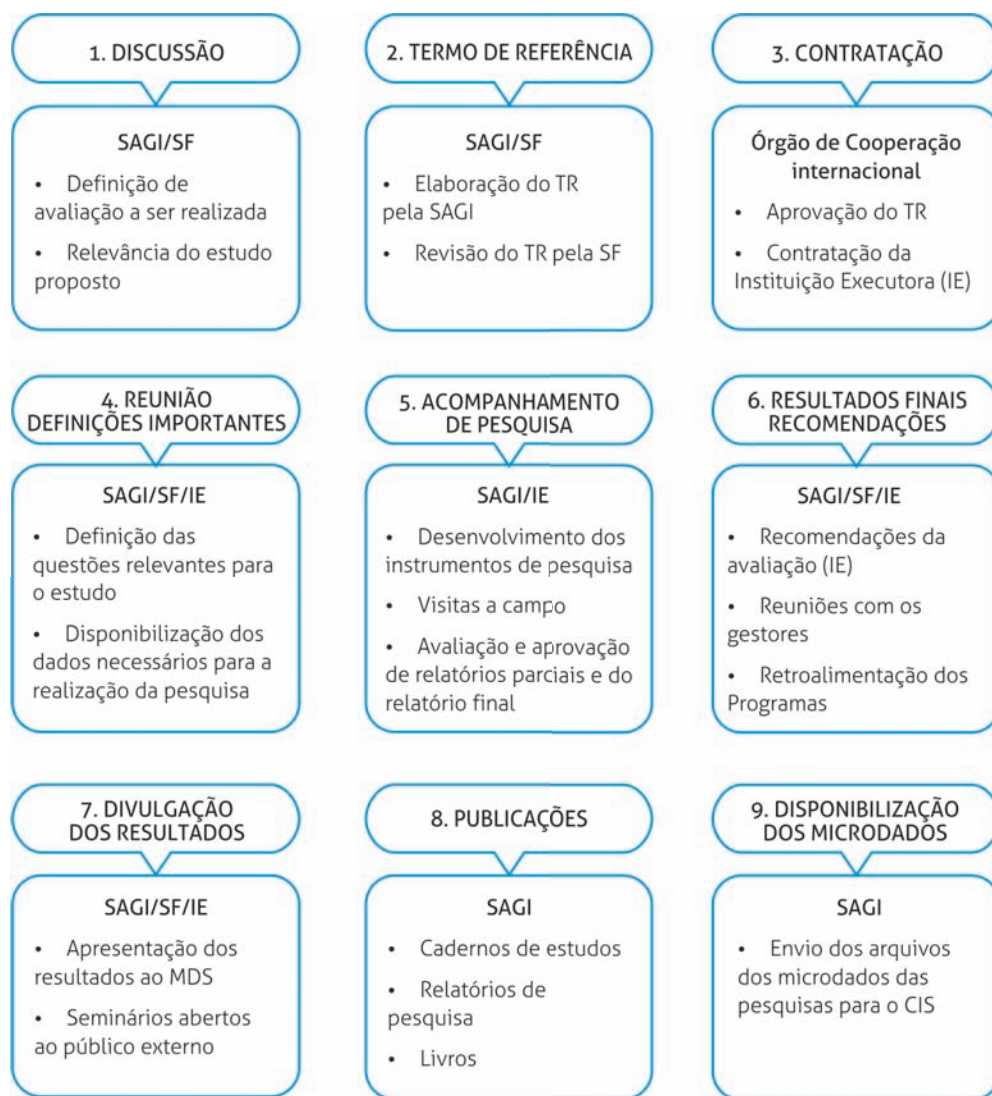
De modo geral, o fluxo de avaliação dos programas do MDS pode ser dividido em: 1) definição da demanda, 2) contratação dos estudos e gestão dos contratos e 3) disseminação dos resultados. A definição da demanda com-

prende as etapas da discussão e preparação dos termos de referência. O Termo de Referência (TR) é utilizado para estabelecer os parâmetros técnicos e jurídico-administrativos necessários aos editais de seleção e contratação de pessoa física ou jurídica para a execução das pesquisas. Os parâmetros técnicos definem escopo, objetivos, metodologia, cronograma e custos do projeto.

Os parâmetros jurídico-administrativos referem-se aos requisitos exigidos pelas normas. Entre estes últimos, enfatizamos dois aspectos: a propriedade dos microdados por parte do MDS e a adequação técnica da equipe executora.

Uma inovação no ciclo da avaliação do modelo desenvolvido no MDS foi a disponibilização dos microdados das pesquisas por meio do Consórcio de Informações Sociais (CIS), preservando-se a confidencialidade dos indivíduos observados. A publicação dos microdados torna mais eficiente a utilização dos recursos públicos investidos em pesquisa e promove a transparência em relação aos resultados desses investimentos. Permite a confrontação e comparação dos resultados divulgados com resultados oriundos de outras análises, promovendo uma validação informal das informações divulgadas sobre os programas. Do ponto de vista político, a divulgação pública é um mecanismo que aumenta o controle da sociedade sobre o governo. Aqui também, a boa gestão implica maior *accountability* e transparência. A seguir, apresentamos, de maneira esquemática, o fluxo de avaliação dos programas sociais do MDS.

## ■ FLUXO DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DO MDS



- SAGI = Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
- SF = Secretaria Finalística
- IE = Instituição Executora
- MDS = Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- CIS = Consórcio de Informações Sociais



## Considerações finais

A experiência do MDS mostra que, na perspectiva da institucionalização e legitimidade, é difícil separar a função de gestão da avaliação de suas funções estratégicas. Pois, para os gestores, é justamente sua utilidade enquanto instrumento de gestão que fomenta a cooperação e, ao mesmo tempo, legitima a agenda da avaliação, promovendo maior participação dentro da organização. Processos mais transparentes e cooperativos fomentam a adesão ao processo de *accountability* e criam condições para a incorporação, pelos membros da organização, da cultura da avaliação.

As contratações externas, garantindo maior independência e isenção dos estudos, constituíram elementos decisivos para a construção de legitimidade interna e externa. Do ponto de vista interno, o envio permanente dos resultados das investigações às instâncias de pactuação renova a autoridade dos avaliadores perante os avaliados, reduzindo os potenciais conflitos entre estes.

A utilização dos resultados de avaliação pelas diferentes audiências depende do grau de domínio e interesse sobre os programas e políticas, bem como do conhecimento das

metodologias de avaliação. A divulgação, por meio de publicações de resultados de avaliação, além de tornar público os produtos das políticas e programas, subsidia o debate técnico e político da área de desenvolvimento social.

Nesse sentido, a apropriação e o uso dos resultados da investigação pela gestão das políticas e programas, que de fato, coroariam o ciclo de avaliação de um programa ou política, constituem um desafio ao mesmo tempo político e gerencial. Questões como a não coincidência entre o tempo da política e o da produção de conhecimento costumam ser objeto de conflitos entre os diferentes atores envolvidos no processo de implementação e avaliação. Muitas vezes, recomendações relevantes de estudos de boa qualidade não conseguem interferir na dinâmica das políticas e programas, seja pela indiferença dos gestores ou dificuldade de mobilizar os responsáveis por mudanças nessa dinâmica.

A experiência do MDS é muito recente, mas pode ser inserida no processo de profissionalização da administração pública brasileira (ABRÚCIO, 2007; NOGUEIRA & CAVALCANTI,

2009). Os estudos de avaliação realizados cumpriram seus objetivos de produção de evidências em políticas públicas. Ganhos de informação, análises e subsídios para a expansão e o planejamento dos programas foram conquistas obtidas à base de cooperação organizacional e legitimidade interna e externa, pautadas por critérios de transparência e excelência. A avaliação conseguiu um lugar institucional, passando não apenas a ser aceita, mas fortemente demandada como necessária pelas demais unidades e membros da organização.

As atividades da unidade de avaliação desempenharam tanto funções estratégicas, de governo, ao promoverem a transparência das ações do Estado, quanto operacionais, ao produzirem evidências para os gestores de programas. Ainda que o sistema tenha sido implementado a partir de um modelo *top-down*, dentro de uma perspectiva gerencialista, a cooperação entre os atores envolvidos garantiu a participação de vários níveis hierárquicos da organização. A dinâmica do processo de contratação de estudos e produção e divulgação de resultados constituiu-se em elemento importante para

a construção de uma gestão mais eficaz e transparente.

Ainda que a institucionalização de sistemas de avaliação integrados às estruturas governamentais dependa de inúmeros fatores sobre os quais nem sempre seus formuladores ou implementadores têm poder de decisão e influência, a experiência do MDS, ao instituir um sistema de avaliação, expandiu o debate qualificado sobre os projetos e políticas de governo. A discussão de questões que são objeto das políticas, com base em evidências, produz opiniões e julgamentos mais informados, promovendo mudanças de qualidade na arena das políticas públicas.

Com todas as dificuldades que a implementação de sistemas de avaliação e monitoramento apresenta, seja quanto à sua legitimidade organizacional, seja quanto ao uso de seus resultados, a avaliação, enquanto uma atividade integrada às estruturas governamentais, não apenas produz evidências que podem contribuir para melhorar a eficácia dos programas e políticas públicas, mas também contribui com o processo de construção de uma gestão pública mais transparente e profissionalizada.

## Referências bibliográficas

---

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, p. 67-86. 2007. Edição Especial Comemorativa.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria sobre a política de avaliação e monitoramento do MDS*. Brasília, DF: MDS, 2006.
- CAIDEN, G. E; CAIDEN, N. Enfoques y lineamiento, la mediciona y la evaluation des desempenho en programas del sector publico. *Revista do Serviço Público*, v. 52, n. 1, p. 78-103, 2001.
- CLINE, Kurt D. Defining the implementation problem: organization management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 10, n. 3, 2000.
- COLEMAN, James. Social capital in the creation of human capital. In: DAS GUPTA, Partha; SERAGELDIN, Ismail. *Social capital: a multifaceted perspective*. Washington, DC: The World Bank, 1999.
- CUNILL-GRAU, Nuria. La Democratización de la administración pública: los mitos a vencer. In: POLÍTICA y gestión pública. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 2004.
- DRAIBE, S. M. Introdução. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- FARIA, Carlos Aurélio P. A Política da avaliação de políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, 2005.
- GEVA-MAY, I; PAL, L. *Good Fences Make Good Neighbors - Policy Evaluation and Policy Analysis – Exploring the Differences, Evaluation*, v. 5, n.3, p.259–277. 1999.
- GUBA, E. G. & LINCOLN, Y. S. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA, Sage Publications, 1989.
- GREENE, Jennifer C. Qualitative Program Evaluation: practice and promise. In: DENZIN, N; Lincoln. Y. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publications, 1994. p.530-544.
- LUNDIN, Martin. Explaining cooperation: how resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation, *J Public Adm Res Theory*, v.17, n. 4, p. 651-672. 2007.
- KLIKSBERG, Bernardo. Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 69, dez. 1999.

MOKATE, K. *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

NOGUEIRA, Ronaldo; CAVALCANTE, Pedro. Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal Brasileiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14, 2009, Salvador (Bahia), Brasil.

OSZLAK, Oscar. Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable. In: RESPONSABILIZACION y Evaluación de la gestión pública. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para El Desarrollo; Editorial Texto, C.A., 2005. p. 239-272.

OWEN, Ann L; VIDERAS, Julio. *Trust, cooperation, and implementation of sustainability programs: the case of Local Agenda 21*, Ecological Economics, Elsevier, v. 68, n. 1-2, p. 259-272, December 2008.

PATTON. Evaluations's political inherency: practical implications for design and use. In: PALUMBO, D. J. *The Politics of program evaluation*. Newbury Park, CA. Sage, 1987. p. 100-145.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SUBIRATS, Joan. Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? In: RESPONSABILIZACIÓN y Evaluación de la gestión pública. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ; Editorial Texto, C.A., 2005. p.47-58.

TYLER. Trust within organisations, *Personnel Review*, v. 32 , n. 5, p.556 – 568. 2005.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S; PAES-SOUSA, Rômulo. *O Sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: MDS; UNESCO, 2006. Policy Papers, n.17.

WEISS, C. Where politics and evaluation research meet. In: Palumbo, D. J. (Ed.) *The politics of program evaluation*. Newbury Park, CA. Sage Publications, 1987.

# Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais

Paulo de Martino Jannuzzi<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, colaborador da Escola Nacional de Administração Pública e pesquisador do CNPq. Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do MDS desde março de 2011.

## Resumo

---

O PRESENTE TEXTO TEM O PROPÓSITO DE DISCUTIR SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO. PROCURA-SE MOSTRAR QUE, PARA ALÉM DO NECESSÁRIO CONJUNTO DE INFORMAÇÕES DECISÓRIAS PRODUZIDAS NO ÂMBITO DO “MONITORAMENTO GERENCIAL” – VOLTADO AO ACOMPANHAMENTO DE METAS E PRAZOS DE AÇÕES –, É IMPRESCINDÍVEL INVESTIR TEMPO E RECURSOS PARA IMPLANTAR NO COTIDIANO DE TÉCNICOS E GESTORES DE PROGRAMAS AS ROTINAS DE “MONITORAMENTO ANALÍTICO”, ENTENDIDO NESTE TEXTO COMO O EXERCÍCIO SISTEMÁTICO DE ANÁLISE DE INDICADORES REPRESENTATIVOS DOS FLUXOS DE DESEMBOLSOS FINANCEIROS, DE REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES-MEIO, DE ENTREGA DE PRODUTOS E DE INFERÊNCIA DE RESULTADOS DOS PROGRAMAS JUNTO A SEUS PÚBLICOS-ALVO, SEGUNDO CRITÉRIOS CLÁSSICOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – COMO EQUIDADE, EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE.

## Abstract

---

*THIS TEXT HAS THE PURPOSE OF BRINGING SOME CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL CONTRIBUTION ON MONITORING SYSTEMS STRUCTURING. IT IS PROPOSED IN THIS PAPER THE PROSPECT OF “ANALYTICAL MONITORING” OF THE ACTIONS AND PROGRAMS, CARRIED OUT BY MEANS OF SYSTEMIC AND COMPARATIVE ANALYSIS OF INDICATORS ALONG THE TIME, THE TERRITORY AND ACCORDING TO OTHER COMPARATIVE AXES (TYPOLOGY OF ORGANIZATIONAL UNITS SUCH AS POORER AND RICHER MUNICIPALITIES, WITH GREATER OR LESSER CAPACITY FOR MANAGEMENT, WITH VARYING DEGREES OF INTEGRATION / ARTICULATION AMONG SOCIAL PROGRAMS ETC.). THE OBJECT IS TO SHOW THAT, BEYOND THE NECESSARY SET OF DECISION-MAKING INFORMATION PRODUCED UNDER THE “MONITORING MANAGEMENT” – FOCUSED ON THE FOLLOW-UP OF GOALS AND DEADLINES OF THE ACTIONS – IT IS ESSENTIAL TO INVEST TIME AND RESOURCES TO DEPLOY IN THE DAILY ACTIVITIES OF PROGRAM MANAGERS AND TECHNICIANS THE ROUTINES ASSOCIATED TO “ANALYTICAL MONITORING”, HERE, UNDERSTOOD IN THIS TEXT AS THE SYSTEMATIC EXERCISE OF ANALYSIS OF REPRESENTATIVE INDICATORS OF THE FINANCIAL OUTLAYS FLOWS, IMPLEMENTATION OF ACTIVITIES, PRODUCT DELIVERY AND INFERENCE OF PROGRAM RESULTS WITH THEIR TARGET AUDIENCES, CONFORMING TO CLASSIC CRITERIA OF EVALUATION OF PUBLIC POLICIES - SUCH AS EQUITY, EFFICACY, EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Programas sociais, Avaliação; Monitoramento; Gestão pública; Ferramentas Informacionais

## Introdução

A institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação (M&A) da ação governamental vem ganhando força no Brasil, acompanhando, por um lado, a ampliação do escopo e escala dos programas sociais e, por outro, o aumento da qualificação média dos técnicos e gestores nas três esferas do setor público. A análise da evolução e da natureza do gasto social elaborada por Castro et al. (2008) revela um aumento real de 74% do gasto federal na área entre 1995 e 2005, com ampliação de beneficiários e/ou programas nos diversos setores da Política Social. Dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) revelam que, de 2002 a 2008, houve um crescimento de 66% nos quadros técnicos de nível superior nas três esferas de governo, com especial destaque no âmbito municipal. É, pois, alentador que tal dinamismo, de um lado e outro, venha acompanhado de ações de mobilização da cultura de M&A no setor público e responda a uma demanda crescente da sociedade brasileira por maior efetividade do gasto público.

Há, certamente, segmentos do poder público em que a institucionalização do M&A avança mais rapidamente, como, em âmbito federal, entre outros, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS). Em outras esferas governamentais, com corpos técnicos em processo de estruturação e agenda de programas mais recente, os esforços de gestão organizacional concentram-se, como era de se esperar, na elaboração de diagnósticos, no desenho das iniciativas e/ou na implementação das ações previstas nos programas,

sem necessariamente com a especificação de instrumentos de M&A.

Uma análise preliminar e parcial do processo de estruturação das atividades de M&A pelo setor público brasileiro parece relevar que os esforços concentram-se nas duas pontas da cadeia de agregação de valor à informação: na produção e organização de dados mais específicos para a área setorial da Política (em que se pode presenciar maior empenho) e na condução de pesquisas avaliativas de resultados e impactos dos programas. É ilustrativo da preocupação com o levantamento de dados mais abrangentes e específicos para M&A o redesenho dos instrumentos de acompanhamento da Política Educacional pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) como nos casos do Educacenso, que passou a ter como unidade de investigação o aluno (ainda que a unidade de coleta seja, como antes, a escola), e da Prova Brasil, que ampliou as possibilidades de análise dos determinantes do desempenho escolar para além das características do Sistema Educacional Estadual – como é pelos instrumentos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) –, abarcando a gestão da escola e o contexto socioeconômico mais próximo do alunado. O empenho do Ministério da Saúde em organizar e disponibilizar – por meio do Datasus – o vasto acervo de dados sobre produção de serviços e acompanhamento de programas nas três esferas de governo, além das estatísticas vitais (nascimentos, óbitos por causas), é outro caso importante a registrar na estruturação da cadeia de produção de informações em M&A. Iniciativas semelhantes

podem ser observadas no Ministério da Previdência Social – como revelado pelo aplicativo Infologo da Dataprev –, no Ministério da Ciência e Tecnologia e no Ministério da Justiça, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Não menos importante – e não poderia deixar de ser citado – o esforço de longa data – desde a década de 1980 – do Ministério do Trabalho e Emprego de organizar os registros anuais da RAIS e mensais do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e disseminá-los como estatísticas do emprego formal por meio de aplicativos para microcomputador e na internet<sup>2</sup>.

É também reveladora dos esforços na produção de dados para cadeia informacional em M&A no país a iniciativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em apresentar, discutir e incorporar demandas de Ministérios e outras instâncias de representação política e acadêmica em seus levantamentos amostrais e pesquisas institucionais. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, criada em 1967, tem um histórico importante de investigação de temas de interesse mais específico do mundo acadêmico e, sobretudo

a partir de sua reformulação nos anos 1990, dos Ministérios das pastas sociais (Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, entre outros), aspecto esse a ser potencializado com o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares, que começa a se estruturar. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais também tem sido outro instrumento que o IBGE tem usado para atender demandas de Ministérios mais novos ou que ainda não contam com sistemáticas de atualização de seus cadastros e registros de programas para levantar dados acerca dos equipamentos públicos existentes, as estruturas de gestão setorial e recursos humanos disponíveis nos municípios para determinados programas (como no caso dos Ministérios da Cultura, do Esporte e do próprio Ministério do Desenvolvimento Social)<sup>3</sup>. Vale ainda citar o Censo Demográfico 2010, para o qual, seguindo experiência realizada no censo anterior, foram realizadas reuniões com diferentes públicos – representantes de municípios, estados, Ministérios, universidades, instituições estaduais de estatística, movimentos sociais – para apresentar e discutir os quesitos levantados no – comparativamente extenso – questionário da amostra.

2 Com tal histórico de preocupação em transformação de registros administrativos em estatísticas, seria de se esperar que os dados produzidos no âmbito das ações de Intermediação de Mão de Obra e de Qualificação Profissional já estivessem mais disponíveis para uso de gestores, pesquisadores e outros atores interessados nessas áreas.

3 A possibilidade de implementação de um instrumento semelhante, para levantamentos específicos a esfera estadual, é outro aspecto bastante interessante, na medida em que permitiria investigar os instrumentos normativos, recursos humanos e outros aspectos das Políticas Públicas em que a instância estadual tem papel mais proeminente como na Segurança Pública, Meio Ambiente, Transportes etc.



Na outra ponta da cadeia de produção de informações em M&A – realização de pesquisas específicas de avaliação de programas –, as iniciativas são menos generalizadas ou, pelo menos, menos divulgadas. Em que pese as experiências anteriores e já mais antigas de condução de estudos avaliativos nos Ministérios da Educação, da Saúde e do Trabalho – nesse caso, em especial, as pesquisas de avaliação no âmbito do Planfor nos anos 1990 –, um salto qualitativo em M&A na esfera federal foi dado com a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no MDS, com mesmo *status* organizacional das secretarias finalísticas desse Ministério. O número e a diversidade de enfoques de pesquisas de avaliação organizadas pela SAGI – e o esforço em publicação de seus instrumentos e resultados – constituem-se, de fato, em um marco importante na área, com reverberação em outras áreas do Governo Federal e outros âmbitos do setor público, seja pela importância conferida à institucionalização da M&A, seja pela contribuição didática em mostrar como tais instrumentos devem ser determinados em função das problemáticas específicas e grau de maturidade da implantação dos programas sociais, questões discutidas, entre outros, em Garcia (2001) e Jannuzzi et al. (2009).

Se as iniciativas na estruturação de atividades nas duas pontas da cadeia informacional em M&A já se encontram em curso, como ilustrado acima, a construção e o desenvolvimento de instrumentos para monitoramento de programas – na forma de indicadores, índices, painéis ou sistemas para acompanhamento de atividades, processos e resultados em programas, ações e projetos sociais – parecem

ser atividades mais recentes. O Sistema de Informações do MEC (SIMEC) e os aplicativos para monitoramento e gestão da informação desenvolvidos pela SAGI/MDS (MIS, DICI-VIP, VisiCon, Censo SUAS etc.) são algumas das experiências meritórias nesse sentido, reconhecidas como iniciativas inovadoras de Gestão Pública<sup>4</sup>. Mas há, certamente, muito por se fazer a julgar pelo potencial de dados disponíveis nos inúmeros repositórios e arquivos dos sistemas de gestão de programas públicos e no Sistema Estatístico Nacional e pelas perguntas que se requer responder para o aprimoramento da ação governamental.

O presente texto tem, pois, o propósito de trazer alguma contribuição de natureza conceitual e metodológica para preencher essa lacuna de conhecimento sistematizado sobre a estruturação de sistemas de monitoramento, de modo a cooperar para a consolidação da cultura de M&A entre técnicos e gestores envolvidos diretamente com a execução de ações e programas.

Propõe-se neste texto a perspectiva de “Monitoramento Analítico” das ações e programas, realizado por meio de análise comparativa e sistêmica de indicadores ao longo do tempo, pelo território e segundo outros eixos comparativos (tipologia de unidades organizacionais como municípios mais pobres e mais ricos, com maior ou menor capacidade de gestão, com maior ou menor integração/articulação entre programas sociais etc.). Procura-se mostrar que, para além do necessário conjunto de informações decisórias produzidas no âmbito do “Monitoramento Gerencial” – voltado ao acompanhamento de metas e prazos de ações –, é imprescindível investir

tempo e recursos para implantar no cotidiano de técnicos e gestores de programas as rotinas de "Monitoramento Analítico", entendido neste texto como o exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de Políticas Públicas – como equidade, eficácia, eficiência e efetividade.

De modo a preparar para a introdução do conceito e de sua operacionalização, apresenta-se, nas seções seguintes, uma breve contextualização histórica e subsídios metodológicos acerca da estruturação de sistemas de indicadores para monitoramento de programas.

## Indicadores no ciclo de políticas e programas

A preocupação com a construção de indicadores de monitoramento da ação governamental é tão ou mais antiga que a própria avaliação de programas públicos, se forem consideradas as medidas de performance mais geral do setor público baseadas na entrega de obras e produtos e na computação de indicadores de custos de serviços, a partir da execução orçamentária. Como registram

McDavid e Hawthorn (2006) em livro que procura oferecer uma visão integrada entre avaliação de programas e medição do desempenho governamental:

*While we have tended to situate the beginnings of performance measures in the United States, in the 1960s, with the development of performance management systems such as programmed planned budgeting systems (PPBS) [...] there is good evidence that performance measurement and reporting was well-developed in some American local governments early in the 20th century (MCDAVID; HAWTHORN, 2006, p. 283).*

Os autores citam as iniciativas de alguns governos locais nos EUA, antes da 2ª Guerra Mundial, na elaboração de relatórios com computação regular de medidas de eficiência dos serviços públicos então oferecidos, como a construção e manutenção das ruas e rodovias, distribuição de água e recolhimento de lixo. Os produtos e serviços disponibilizados pelo setor público municipal eram bastante simples e tangíveis, assim como a contabilização dos custos para sua produção.

Mas é a introdução das técnicas de programação orçamentária por programas no Governo Kennedy que marcaria um momento de maior aprimoramento na medição do desempenho – expresso por indicadores de eficiência e

4 Vide práticas premiadas no Concurso de Inovações na Gestão Pública, promovido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública ([www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)).

efetividade – na esfera federal americana. Ao propor a estruturação do orçamento segundo conjunto de atividades e programas afins – agora bem mais complexos que os oferecidos pelos municípios na primeira metade do século XX – e não segundo as agências e organizações que as executavam, esperava-se conseguir apurar resultados e custos mais consistentes dos serviços públicos disponibilizados e, portanto, medidas de eficiência mais precisas (MCDAVID; HAWTHORN, 2006).

Em que pese o fracasso na implementação do orçamento-programa – na vinculação entre recursos-produtos ao nível de programas e o contexto de crise fiscal do estado –, comentam os autores que a orientação voltada à medição dos resultados ganhou força nos anos 1970 e na década seguinte. Os governos conservadores desse período – em especial na Inglaterra, com Thatcher, e nos EUA, com Reagan – imprimiram reformas no setor público, que vieram a ser conhecidas como o movimento da Nova Administração Pública, preconizando a adoção de instrumentos de controle e gestão de resultados do setor privado.

Sem entrar na discussão acerca dos excessos, limitações e aspectos meritórios de tal movimento – debate esse já empreendido no Brasil por vários autores, com muito mais competência, autoridade e espaço do que o disponível para este texto –, o legado de preocupação com a transparência e responsabilização pública criou oportunidades para aprimoramento da gestão de programas, seja para a estruturação de sistemas de indicadores de monitoramento, seja para a realização das pesquisas de avaliação.

No Brasil contemporâneo, vencidos – ainda que sempre parcial e momentaneamente – os desafios de implantar sistemas informatizados de Gestão de Programas e Projetos, Ministérios, Secretarias Estaduais e, com menor frequência, Prefeituras vêm realizando esforços para implantar aplicativos – ou novas funcionalidades em sistemas já existentes – para integração e organização de dados (DataWarehouses) que permitam aos gestores e técnicos obter, de forma rápida, informações sobre diferentes aspectos da execução dos programas e iniciativas sob suas responsabilidades. Por meio de rotinas de busca e carga automática de informações armazenadas em arquivos digitais de diferentes sistemas de gestão de programas, em cadastros públicos, em pesquisas sociais e mesmo por meio de entrada manual de dados registrados em planilhas eletrônicas e em toda gama de registros e controles administrativos, tais aplicativos ou funcionalidades permitem a construção de indicadores, tabelas, gráficos e mapas que ilustram, sob diferentes perspectivas, os esforços, entregas, produtos e resultados da ação governamental, em escalas territoriais e referências temporais de interesse do gestor ou técnico.

Esses aplicativos e funcionalidades têm se constituído em alternativas inteligentes aos tão conhecidos “sistemas de inteligência corporativa” e suas diferentes variantes (em denominação ou escopo), pródigos na promessa de pronta disponibilidade de informações para tomada de decisão gerencial e estratégica, mas invariavelmente pouco efetivos no cumprimento desses desígnios, pelo tempo requerido para sua especificação, custo de desenvolvimento e afastamento progressivo dos

seus potenciais usuários. Infelizmente, é ainda comum argumentar-se que a resolução dos problemas de falta de informação para monitoramento das atividades em nível mais gerencial e estratégico nas grandes organizações (públicas e privadas) passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de um novo sistema computacional, que integre todos os sistemas anteriormente construídos, sob nova arquitetura de banco de dados, linguagem de enésima geração etc. Combate-se as deficiências e lacunas de informação com terapias cavalares de novas tecnologias, não necessariamente com a busca de formas alternativas para trocas mais regulares de informação.

O relativo sucesso dessas novas ferramentas deve-se ao fato de elas deslocarem a ênfase do redesenho de fluxos de processos e atividades da organização – típico da especificação dos sistemas corporativos ou macrosistemas – para a construção de uma plataforma de integração de dados de diferentes granularidades – desagregados em níveis territoriais e referências temporais diversos – provenientes das várias fontes e registros dos sistemas transacionais existentes. Por meio de uma interface amigável – e, por vezes, lúdica –, o gestor ou técnico pode enfim acessar os dados produzidos nos diferentes processos e atividades da organização ou programa público para responder algumas das perguntas cruciais sobre o desempenho destes. O mapeamento de processos administrativos cede lugar ao levantamento de bases de dados, planilhas e todas as formas de registros

transacionais com informação relevante e útil para retratar os fluxos de gastos, atividades desenvolvidas, produtos e serviços entregues e sua apropriação pelo público-alvo, usuário ou consumidor.

Todavia, mesmo esses aplicativos e funcionalidades de integração de dados não escapam, em seu desenvolvimento e implantação de vários problemas como a dificuldade do acesso efetivo aos registros de programas e arquivos dos sistemas computacionais de gestão. De fato, uma das constatações frequentes de equipes de avaliadores contratados para analisar os diferentes aspectos operacionais e resultados de programas públicos no Brasil é a dificuldade de obtenção de dados ou registros de informações que permitam acompanhar adequadamente como se desenvolveram as atividades-meio e finalísticas previstas na implementação e operação dos programas. Em muitos casos não se trata propriamente de inexistência de registros de atividades desenvolvidas, mas de organização e compilação sistemática destas em suportes computacionais que permitam acesso compartilhado e facilitado por diferentes usuários. A informação existe de alguma forma: em papel ou, com maior frequência hoje em dia, em planilhas eletrônicas nos microcomputadores dos diversos técnicos encarregados de executar as atividades. Mas a sua integração em sistemas de gestão de programas acaba sendo bastante parcial ou deficiente, pela complexidade dos processos, por falhas na especificação das rotinas informatizadas ou

mesmo pela simples e humana resistência de disponibilizar dados que revelem aspectos que não se quer divulgar mais amplamente.

Contudo, o maior problema é a cultura ainda incipiente de avaliação crítica e analítica das ações executadas e previstas nos programas. Monitoramento e avaliação de programas no Brasil é um campo de desenvolvimento ainda novo no país, diferentemente dos contextos americano e europeu, em que tal cultura já se encontra institucionalizada há mais de três ou quatro décadas, como discutido há pouco. Há certamente, em muitos contextos na Administração Pública brasileira, a cultura gerencial de gestão – o monitoramento para fins gerenciais – de acompanhar a execução de atividades, a celebração de convênios, a entrega de produtos, enfim, o cumprimento de resultados e metas, balizados pelos critérios de tempestividade e distribuição geográfica.

Mas o uso desses aplicativos e funcionalidades de integração de dados para fins de monitoramento analítico dos processos e atividades é ainda um desafio. É ilustrativa e ainda atual em muitos contextos nesse sentido a constatação pelo Tribunal de Contas da União (TCU), reproduzida a seguir, acerca da avaliação do Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) do Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de distribuir acervo de livros para formação de bibliotecas nas escolas.

O trabalho constatou que o FNDE tem mostrado grande eficácia operacional na distribuição dos acervos do Programa para as escolas beneficiadas. Foram

atendidas 20 mil escolas em 1998 e 36 mil em 1999, com previsão de atendimento de 139 mil escolas em 2002.

Todavia, também se verificou que o PNBE não tem atividades de monitoramento e avaliação bem estruturadas. O MEC não dispõe de informações que permitam conhecer o nível de utilização dos acervos, bem como os problemas que podem estar afetando a efetividade do uso dos livros no desenvolvimento escolar dos alunos nas escolas beneficiadas. Tal fato é mais preocupante justamente no momento em que aumenta a escala de atendimento do Programa (TCU, 2002, p. 10).

O modelo idealizado de “ciclo de vida” de políticas e programas é uma referência conceitual interessante para ilustrar como os sistemas de indicadores de monitoramento podem ser estruturados e como as pesquisas de avaliação podem ser especificadas de forma a potencializar seu emprego na gestão dos programas. Segundo esse modelo, o processo de formulação de políticas públicas é apresentado como um ciclo de etapas sucessivas (*Policy Cycle*), com mais ou menos estágios, como ilustrado no Diagrama 1<sup>5</sup>. Em que pese as críticas de longa data quanto à forma simplificada com que esse diagrama apresenta o processo político e sua própria veracidade empírica, a separação em etapas se presta aos objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, operação ou avaliação dos programas.

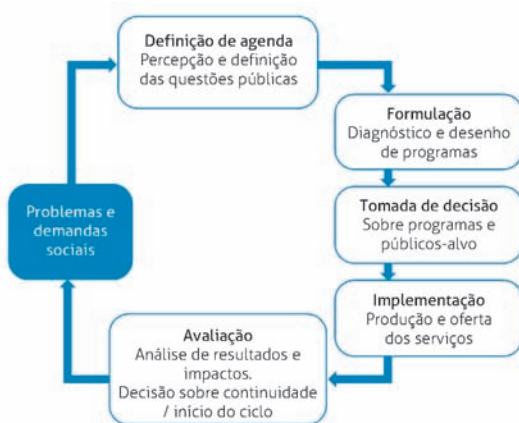
Nesse modelo, a primeira etapa – Definição da Agenda Política (*Agenda-Setting*) – corresponde aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma

questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução, isto é, a legitimação da questão social na pauta pública ou agenda das políticas públicas do país, em determinado momento. A etapa seguinte – Formulação de Políticas e Programas (*Policy Formulation*) – refere-se aos processos e atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda.

É preciso, então, em sequência – na Tomada de Decisão Técnica-Política (*Decision Making*) –, escolher o rumo a seguir, de ação efetiva ou não, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas formuladas. A quarta etapa – Implementação de Políticas e Programas (*Policy Implementation*) – corresponde aos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente. Por fim, é preciso analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original – etapa de Avaliação das Políticas e Programas (*Policy Evaluation*). É necessário avaliar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuí-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo.

A avaliação, enquanto etapa do ciclo, realiza-se após a implementação. Trata-se de um momento de natureza mais reflexiva para continuidade ou não do programa. Distingue-se, portanto, das atividades de monitoramento e avaliação, que se realizam mediante os sistemas de indicadores e as pesquisas de avaliação, instrumentos investigativos que podem ser empregados a qualquer momento do ciclo, como discutido mais adiante. Denominar essa etapa decisiva do ciclo como de avaliação somativa talvez ajudasse a evitar o duplo sentido que o termo assume na área.

## ■ DIAGRAMA 1: O CICLO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS



5 Como apresentado nos vários textos reunidos na valiosa coletânea organizada por Saravia e Ferrarezi (2006) em políticas públicas, publicada pela ENAP e disponibilizada em seu site ([www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)), o ciclo de políticas públicas pode ser descrito com um número maior ou menor de etapas. De modo geral, distinguem-se, pelo menos, três macroetapas: a formulação (no qual estaria a formação da agenda), a implementação e a avaliação. Essa publicação, organizada segundo as etapas do ciclo, traz artigos clássicos que aprofundam a vasta discussão envolvida em cada uma delas.

Como discutido em texto anterior<sup>6</sup>, as atividades de cada etapa do ciclo apoiam-se em um conjunto específico de indicadores. Na definição da agenda, os indicadores são recursos valiosos para dimensionar os problemas sociais, servindo como instrumentos de *advocacy* e pressão de demandas sociais não satisfeitas. Indicadores produzidos pelas instituições oficiais de estatísticas – sobretudo os computados a partir de censos demográficos e pesquisas amostrais regulares – prestam-se bem a esse papel, pela legitimidade que gozam perante diferentes públicos. No Brasil, o relatório “Síntese de Indicadores Sociais”, publicado anualmente pelo IBGE, é uma referência importante nesse sentido, provocando grande interesse na mídia quando de sua divulgação<sup>7</sup>. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) computado para países, municípios, mulheres e negros é outro bom exemplo de como uma medida simples pode mobilizar os veículos de comunicação e recolocar anualmente o debate sobre desigualdade social e os impactos das políticas públicas na mídia e nas esferas de governo<sup>8</sup>.

Na elaboração dos diagnósticos para formulação de programas, os indicadores são imprescindíveis para qualificar os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los de modo tão amplo e detalhado quanto possível. É preciso adequar as intervenções às características e necessidades dos demandantes dos programas. De modo geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos propositivos para programas públicos empregam-se indicadores de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental. Para desen-

volver programas no campo da educação básica, por exemplo, é preciso conhecer não apenas as condições de acesso à escola, a infraestrutura escolar, o desempenho dos alunos, mas também aspectos relacionados às condições de vida dos estudantes, como moradia, nível de pobreza e rendimento familiar, acesso a serviços de saúde, escolaridade dos pais, fatores esses que certamente podem afetar ou potencializar as ações programáticas específicas<sup>9</sup>. Indicadores construídos a partir dos censos demográficos são particularmente úteis nessa fase, pela amplitude do escopo temático investigado e pela possibilidade de desagregação territorial ou por grupos sociodemográficos específicos. O Censo Demográfico 2010 potencializará ainda mais essas duas características – escopo e desagregabilidade –, constituindo-se em marco importante para reavaliação das demandas sociais da população brasileira, nesse momento de ampliação da estrutura de proteção social no país.

Na seleção de alternativas programáticas idealizadas para atender à questão pública colocada na agenda e eleger prioridades de intervenção, é preciso dispor de indicadores que operacionalizem os critérios técnicos e políticos definidos. Indicadores sintéticos, como o já citado Índice de Desenvolvimento Humano, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Índice da Pegada Humana (*Footprint Index*) ou as classificações geradas por técnicas de análise multicritério podem ser úteis para apoiar decisões nessa fase do ciclo, como discutido em Scandar Neto et al. (2006) e Jannuzzi et al. (2009)<sup>10</sup>.

Para acompanhar a implementação dos programas e, posteriormente, para gestão, quando eles entrarem em plena operação, são necessários indicadores que permitam acompanhar regularmente as ações programadas, do provisionamento e alocação do gasto à produção dos serviços e, idealmente, aos eventuais resultados e impactos esperados quando da idealização dos programas. São os indicadores que estruturam processos formais de monitoramento, entendido, nas palavras de Garcia (2001, p. 11), como “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”.

Dispostos em painéis ou em sistemas informatizados, os indicadores de monitoramento devem ser atualizados com regularidade e tempestividade adequada à tomada de decisão. Idealmente, esses indicadores devem ser específicos e sensíveis às ações programadas, a fim de se tornarem, de fato, úteis para inferir se o programa está sendo implantado

conforme planejado ou para permitir as correções de rumo (aspectos que só poderão ser comprovados mais precisamente por meio de pesquisas de avaliação específicas, durante ou após a implantação).

Para isso, esses painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento devem se valer dos dados continuamente atualizados nos cadastros e registros administrados pelos gestores e operadores envolvidos nos programas. Devem estar interligados aos sistemas informatizados de gestão do programa, no qual são registrados atendimentos prestados, informações dos agentes que o operam, características dos beneficiários, processos intermediários, que produzirão os efeitos idealizados pelo programa. Diferentemente do que se passa nas pesquisas de avaliação, na estruturação de sistemas de monitoramento não se prevê levantamentos primários de dados. Pode ser necessário criar rotinas de coleta de dados que operem fora dos círculos normais de produção de serviços dos programas, mas é preciso fazer esforços para aproveitar as informações geradas

6 Jannuzzi (2005), disponível para *download* na Revista do Serviço Público, v. 56, n. 2, em <[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)>. Outra referência para aprofundamento nesse campo é Jannuzzi (2004).

7 Essa publicação do IBGE, assim como diversas outras da instituição, está disponível para *download* em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

8 Uma discussão dos limites e potencialidades do IDH pode ser vista em Guimarães e Jannuzzi (2005).

9 Um bom exemplo de indicadores para diagnósticos de programas setoriais é demonstrado na publicação “Construindo o diagnóstico municipal”, disponível em <[www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br)>. Outro exemplo de diagnóstico apoiado em indicadores multi-temáticos é o Diagnóstico para Programa de Qualificação Profissional do Estado de São Paulo, disponível em <[www.emplo.sp.gov.br](http://www.emplo.sp.gov.br)> .

10 No sítio <[www.anipes.org.br](http://www.anipes.org.br)> está disponível um aplicativo (Pradin) que permite entender o potencial da Análise Multicritério na tomada de decisão em políticas públicas.



no âmbito de operação cotidiana dos programas. A criação de mais uma rotina para registro de informação, pelo beneficiário do programa ou pelo agente envolvido na implementação, pode implicar atrasos indesejados e, pior, declarações mal preenchidas que acabam não se prestando à sua finalidade original.

Vale observar que, em geral, as informações compiladas e enviadas para atualização dos registros de acompanhamento do Plano Plurianual, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, são somente “a ponta do *iceberg*” de dados armazenados em planilhas eletrônicas e gavetas nos escritórios da administração pública. Aliás, é curioso que, nas médias e altas gerências do setor público – Prefeituras, Secretarias de Estados ou Ministérios –, reclame-se de falta de informação para gestão em meio a tanta informação continuamente produzida nas unidades de prestação de serviços públicos (escolas, postos de saúde, delegacias, centros de referência de assistência social, postos de intermediação de mão de obra, agências do INSS etc.). Para superar esse paradoxo da “escassez na abundância”, é preciso aprimorar os processos de gestão da informação nos escritórios em que se planejam e coordenam as políticas e programas públicos. Os fluxos de informação, os processos de tratamento, validação, classificação e, naturalmente, de armazenamento precisam ser pensados de forma articulada, valendo-se de aplicativos e ferramentas de integração de dados (e não dos custosos – em planejamento, tempo é dinheiro – sistemas informatizados de 4ª, 5ª ou enésima geração propostos por consultorias experientes em automação de processos na iniciativa privada, mas pouco conhecedoras da complexidade operacional da gestão de programas públicos).

É possível que algumas informações produzidas pelas agências estatísticas – no caso brasileiro, IBGE, Datasus, INEP, entre outros<sup>11</sup> – possam ser úteis para a construção de indicadores de monitoramento de programas, sobretudo de natureza universal ou com público-alvo numeroso. Em geral, essas fontes proveem informações para avaliações de políticas ou para um conjunto de políticas e macroações governamentais – mais adequadas para composição de mapas estratégicos da ação governamental – e não para os propósitos de monitoramento de programas específicos, em função da escala territorial de desagregação dos dados ou do tempo que levam para serem produzidas. Esse quadro pode mudar para melhor com as transformações anunciadas nas pesquisas amostrais do IBGE para a década de 2010, com maior integração conceitual, maior possibilidade de incorporação de temas suplementares, ampliação e adensamento da amostra pelo interior do país. Não só se poderá dispor de um escopo mais amplo de estatísticas e indicadores sociais divulgados mais regularmente ao longo do ano, como também referidos para domínios territoriais e grupos sociodemográficos bem mais diversos. Aos indicadores mensais de emprego, hoje restritos às seis principais regiões metropolitanas, somar-se-ão muitos outros indicadores – educacionais, habitacionais, de rendimentos etc. – divulgados em base trimestral (semestral ou anual) para todos os estados brasileiros.

Mediante o emprego de métodos estatísticos avançados, usando informação combinada dessas pesquisas com outras fontes de dados, pesquisadores de centros de análise de políticas públicas e universidades po-

derão estimar indicadores sociais com bom grau de precisão para domínios territoriais ainda mais específicos<sup>12</sup>.

De qualquer forma, as informações estatísticas mais gerais são úteis para que se possam disponibilizar alguns indicadores de contexto socioeconômico no âmbito do sistema de monitoramento. Afinal, todo sistema aberto, como são os programas públicos, está sujeito aos efeitos de fatores externos, que podem potencializar ou atenuar resultados. Sistemas de indicadores de monitoramento de programas de qualificação profissional, por exemplo, devem dispor de indicadores de mercado de trabalho e de produção econômica como informações de contexto, pelos impactos que uma conjuntura econômica menos ou mais favorável pode ocasionar na operação do programa.

Como alternativa ou complemento às pesquisas estatísticas oficiais, é possível construir indicadores de contexto ou mesmo de monitoramento de programas, a partir dos

registros administrativos de programas de grande cobertura populacional como o Cadastro Único para Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; a Relação Anual de Informações Sociais e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho; e o Cadastro Nacional de Informações Sociais do INSS/Ministério da Previdência. Naturalmente, os registros de provimento e execução orçamentária do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) também são importantes fontes de informação para construção de indicadores de monitoramento (sobretudo porque permitem computar indicadores de regularidade de repasse de recursos, dimensão crucial para programas que envolvem diversas ações intermediárias para viabilizar a consecução das atividades mais finalísticas). Vale registrar que os Ministérios responsáveis pela gestão desses cadastros têm feito esforços importantes com o objetivo de disponibilizar as informações neles depositadas para pesquisadores e público em geral<sup>13</sup>.

11 As pesquisas e dados destas instituições podem ser consultadas, respectivamente, em <www.ibge.gov.br>, <www.datasus.gov.br>, <www.inep.gov.br>. No portal <www.anipes.org.br>, podem ser acessados sítios de órgãos subnacionais de estatística no Brasil.

12 Vide, nesse sentido, o que as agências estatísticas americanas produzem regularmente, acessando o portal <www.fedstats.gov>. O *Bureau of Labor Statistics* produz, por exemplo, estimativas mensais de taxa de desemprego para 372 áreas metropolitanas e taxas anuais para os mais de 3 mil condados e 50 maiores cidades americanas. O *Bureau of Census*, por sua vez, traz anualmente estimativas populacionais para mais de 20 mil localidades e indicadores sociais referidos a mais de 10 temáticas – de ocupação, moradia à educação – para municípios acima de 65 mil habitantes.

13 Vide, nesse sentido, os aplicativos da SENARC/MDS <www.mds.gov.br>, os sistemas de consulta *on-line* da RAIS e do Caged no MTE <www.mte.gov.br>, e os dados da Previdência na ferramenta InfoLogo em <www.dataprev.gov.br>.

## ■ QUADRO 1: DECISÕES METODOLÓGICAS E OPERACIONAIS ENVOLVIDAS NA ESPECIFICAÇÃO DE UM SISTEMA DE MONITORAMENTO

- O que deve ser monitorado? Execução orçamentária, processos e atividades e/ou resultados?
- Qual a unidade de monitoramento? Unidades organizacionais (quem faz)? Programas (o que se faz)? Projetos (o que é mais prioritário)?
- Qual o escopo do monitoramento? Gerencial ou analítico?
- Quais as fontes e a periodicidade das informações?
- Como se dividem as responsabilidades para sua manutenção periódica? Qual o papel das unidades organizacionais temáticas e da área de informática?
- Qual o nível de centralização e de acesso? Restrito, seletivo, aberto ao público?
- Qual o nível de articulação do sistema às rotinas de tomada de decisão?

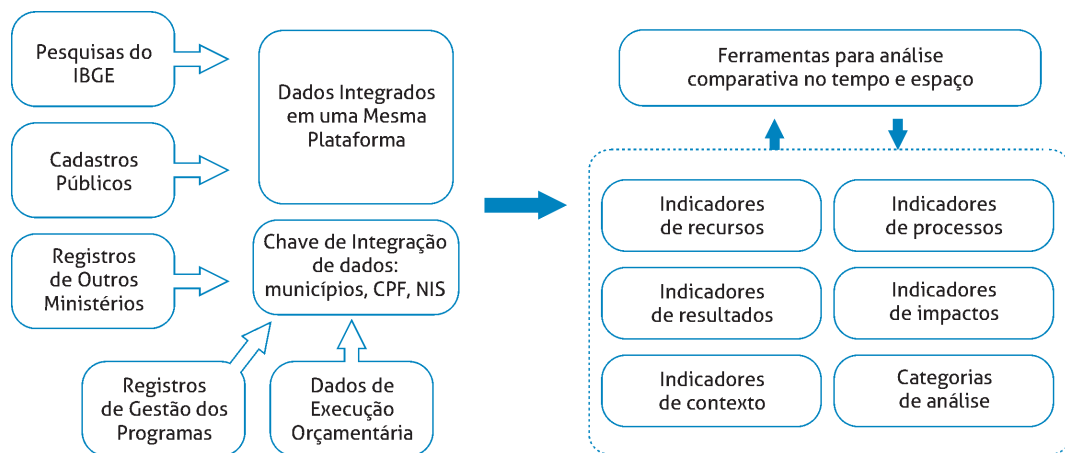
## Características de sistemas de indicadores de monitoramento de programas

As características de um sistema de monitoramento dependem de escolhas metodológicas não triviais, como aponta Vaz (2009). Para o autor, o sistema terá características diferentes em função de decisões quanto ao que deve ser monitorado, ao tipo de unidade organizacional acompanhada, fontes de dados usadas etc. (Quadro 1).

Quaisquer que sejam as escolhas, vale ressaltar que um bom sistema de indicadores de monitoramento não é necessariamente composto de grande quantidade de informação, mas sim é um sistema em que a informação foi selecionada de diferentes fontes e está organizada

de forma sintetizada e mais adequada ao uso analítico pelos diferentes gestores (Diagrama 2). É preciso encontrar um ponto de equilíbrio entre o "caos informacional", potencialmente gerado pela estruturação de sistemas de monitoramento construídos de baixo para cima (em que participam inicialmente técnicos e gestores da base e depois de níveis táticos e mais estratégicos), e a pobreza analítica das propostas desenvolvidas de cima para baixo. Um sistema de indicadores de monitoramento não é um sistema de gestão operacional do programa, que provê acesso aos incontáveis registros diários e individuais de operação de convênios, prestação de serviços, recursos transferidos, projetos e atividades concluídas. Um sistema de monitoramento vale-se do(s) sistema(s) de gestão dos programas para buscar informações, integrá-las segundo unidades de referência comum (município, escola etc.), sintetizá-las em indicadores e conferir-lhes

■ **DIAGRAMA 2: INTEGRAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE DIFERENTES FONTES NA ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA DE INDICADORES DE MONITORAMENTO**



significado analítico. Ao apresentar informações sintetizadas na forma de indicadores, que podem ser analisados no tempo, por regiões e públicos-alvo, ou que podem ser comparados com metas esperadas, os sistemas de monitoramento permitem ao gestor avaliar se os diversos processos e inúmeras atividades sob sua coordenação estão se “somando” no sentido preconizado. Um sistema de monitoramento não é, pois, um conjunto exaustivo de medidas desarticuladas, mas uma seleção de indicadores de processos e ações mais importantes.

Um sistema que não provê acesso orientado às centenas de indicadores disponíveis talvez não se preste ao propósito de monitoramento

(ainda que possa ser útil como base de dados para estudos avaliativos *a posteriori*). Também não se presta ao monitoramento um sistema em que a informação não está organizada segundo o nível de relevância operacional-estratégica do gestor usuário. Ao gerente de processos operacionais básicos, deve estar disponível a informação essencial para o bom desempenho das atividades de seus coordenados. Ao gestor mais estratégico, devem estar disponíveis indicadores que lhe permitam acompanhar os macroprocessos segundo o modelo lógico do programa.

Para um e para outro gestor, os indicadores devem ser os pertinentes à sua esfera de decisão, ajustados à referência temporal e terri-

torial que lhes compete e interessa. As novas ferramentas de integração de dados permitem construir painéis de indicadores de forma “customizada”, possibilitando, inclusive, acesso à informação mais detalhada se assim o gestor o desejar. Podem-se construir painéis em camadas “explicativas”, isto é, organizando indicadores segundo uma estrutura nodal, em que um primeiro conjunto reduzido de indicadores estratégicos seja acompanhado de um segundo conjunto mais amplo de indicadores mais específicos, que ajudem

a entender o comportamento e a evolução dos primeiros, e assim por diante. Na realidade, trata-se de um sistema de monitoramento que reúne informações sintéticas – para análise de tendências gerais das atividades estratégicas – e informações analíticas – para entendimento mais aprofundado das tendências observadas. A proposta de acompanhamento das metas de inclusão social nos países da Comunidade Europeia segue essa lógica de estruturação, dispondo os indicadores em três painéis articulados (ATKINSON et al., 2005).

## ■ QUADRO 2: PREMISSAS PARA CONSTRUÇÃO DE UM PAINEL DE INDICADORES DE MONITORAMENTO DA INCLUSÃO/EXCLUSÃO SOCIAL NA COMUNIDADE EUROPEIA

- O conjunto de indicadores não pode se pretender exaustivo e deve ser equilibrado entre as dimensões da exclusão social (saúde, educação, moradia etc.). Um conjunto muito amplo de indicadores leva à perda de objetividade, perda de transparência e credibilidade.
  - Os indicadores devem ter uma interpretação normativa claramente definida (para monitorar a exclusão social, a taxa de desemprego cumpre tal requisito; já um indicador de produtividade do trabalho não).
  - Os indicadores devem ser mutuamente consistentes, isto é, não devem sugerir tendências inconsistentes (indicadores de desigualdade como o Índice de Gini e a Proporção de Massa Salarial Apropriada podem ter comportamentos diferentes ao longo do tempo, já que medem aspectos distributivos diferentes).
  - Os indicadores devem ser inteligíveis e acessíveis a toda a sociedade. São preferíveis medidas simples, de fácil entendimento. Deve-se resistir às simplificações indevidas (indicadores sintéticos).
- Os indicadores devem ser organizados em painéis articulados em três níveis:
- Nível 1** – conjunto restrito de indicadores-chave (*lead indicators*) cobrindo as dimensões consideradas mais importantes para acompanhar a exclusão social.
- Nível 2** – indicadores complementares em cada dimensão, que ajudam a interpretar cada um dos indicadores-chave.
- Nível 3** – indicadores que cada país membro decidir incluir para acompanhar as especificidades nacionais e que ajudem a entender os indicadores dos níveis 1 e 2.

Tal proposta de organização vem acompanhada de algumas premissas básicas para escolha de indicadores que parece oportuno resgatar neste texto, pois podem ser úteis em outras aplicações (Quadro 2). Vale registrar que tal escolha deveria se orientar também pela análise da aderência dos indicadores às propriedades de relevância social, validade de constructo, confiabilidade, periodicidade, sensibilidade às mudanças, especificidades das ações programadas, como discutido em Jannuzzi (2005).

Se o programa foi especificado segundo as boas práticas e técnicas de planejamento de projetos, deve haver um desenho lógico de encadeamento de atividades e etapas. Tal sistema deve conseguir oferecer evidências acerca da execução do gasto, da produção, eficiência e qualidade dos serviços, do consumo e usufruto por parte do público-alvo e, se possível, antecipar dimensões impactadas pelo programa. Isto é, um bom sistema de monitoramento deve prover indicadores de insumo, processo, resultado e possíveis impactos do programa. Exemplificando, tal sistema deve permitir monitorar, simultaneamente: o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto; o uso dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos gerados pelos programas.

Em Resende e Jannuzzi (2008), é apresentado o exemplo de Painel de Indicadores de Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) estruturado na lógica insumo-processo-resultado-impacto. Na dimensão insumo, deu-se prioridade aos indicadores voltados para o financiamento da educação. Para a dimensão processo, foram definidos indicadores que pudessem ser produzidos com certa regularidade e estivessem relacionados ao processo de ensino-aprendizagem, como percentual de docentes com nível superior, percentual de alunos atendidos por turno integral, entre outros. Como medida de resultados, os indicadores de proficiência da Prova Brasil, defasagem idade-série e taxa de abandono. Como apontamentos de impactos potenciais, o ingresso de jovens no ensino superior<sup>14</sup>.

A compilação de indicadores e de programas (DiciVIP), organizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é um produto útil para servir como referência à estruturação de sistemas de monitoramento de programas nessa perspectiva processual, não apenas no âmbito do Ministério, mas de outros setores da administração pública<sup>15</sup>.

14 No referido texto, empregou-se o aplicativo Monit – disponível em <[www.anipes.org.br](http://www.anipes.org.br)> – para compor um painel situacional com gráficos dos indicadores escolhidos para duas unidades territoriais de interesse de monitoramento. Uma breve apresentação do aplicativo é encontrada em Jannuzzi e Miranda (2008), disponível no Boletim de Estatísticas Públicas n.4, no mesmo site.

15 Consulte o “Dicionário de variáveis, indicadores e programas sociais” no endereço <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dici-vip>>. Esse dicionário também está disponível para download em <[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)>.

O documento "Guia metodológico para construção de indicadores do PPA" (BRASIL, 2009), elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é outra referência importante para especificação de sistemas de indicadores de monitoramento de programas, pela extensa revisão bibliográfica empreendida na sua elaboração; pela preocupação em incorporar aspectos de propostas desenvolvidas em outros estados e contextos do setor público brasileiro; pela experiência de mais de 10 anos na elaboração de planos plurianuais no Governo Federal e pela preocupação com clareza na exposição de conceitos, etapas e fontes de dados.

Em geral, há maior disponibilidade de indicadores de processos, que espelham os esforços e produtos gerados nas ações programadas, para os quais há registros formais e maior controle operacional pelos gestores. Ainda assim, em alguns casos, é possível dispor, no painel de monitoramento, de indicadores de resultados e impactos junto ao público-alvo dos programas, buscando informações nos registros e cadastros públicos citados anteriormente. No caso do Sistema de Indicadores de Monitoramento de Programas de Qualificação Profissional, ilustrado há pouco, seria possível dispor de alguma medida de impacto do programa, com a integração de informações cadastrais dos trabalhadores qualificados com os dados da RAIS ou mesmo do CadÚnico, mediante o uso do Número de Identificação do Trabalhador ou do CPF (de fato, procedimentos análogos são usados correntemente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome para fins de fiscalização na concessão de benefícios do Programa Bolsa Família).

Com o avanço da informatização no setor público brasileiro, é possível também obter informações referidas a unidades de prestação de serviços muito específicas (em tese, escolas, hospitais, postos policiais etc.), com boa periodicidade de atualização (frequência escolar mensal, atendimentos ambulatoriais semanais etc.), o que permitiria a construção de indicadores de monitoramento relacionados ao contexto de vivência dos beneficiários de programas e ao tempo adequado de tomada de decisão. De fato, projetos sociais de alcance local têm recorrido à busca periódica de informações nesses postos de prestação de serviços públicos como estratégia de monitorar resultados e impactos de sua ação. Centros de promoção de cursos de artesanato, atividades culturais e esportivas voltados à reintegração social de jovens em comunidades muito violentas, projetos que vieram a surgir com frequência nos últimos anos, pela ação direta de prefeituras ou organizações filantrópicas, podem ter seus resultados e impactos inferidos pelo eventual aumento das taxas de frequência à escola, diminuição dos atendimentos ambulatoriais decorrentes de ferimentos ou das ocorrências policiais envolvendo jovens, entre outras informações coletadas localmente.

Naturalmente, nos dois casos aqui exemplificados – programa de qualificação profissional e projeto social de reintegração social de jovens –, os indicadores citados podem ser afetados por outros fatores – conjuntura mais favorável do mercado de trabalho, no primeiro caso; policiamento mais ostensivo, no segundo – e não propriamente pela excelência do programa ou projeto. Não seriam, pois, exatamente indicadores de impacto,

mas talvez indicações potenciais de impacto, que, para efetiva atribuição ou vinculação causal com o programa ou projeto, requeriam uma pesquisa de avaliação específica. Diferentemente dessas últimas, em que a investigação da atribuição de um efeito a um programa pode ser questão a avaliar para inferência *a posteriori*, em sistemas de monitoramento, assume-se *a priori*, acreditando-se na validade do desenho de implementação, a vinculação de ações (e de seus indicadores) com os resultados (na forma como podem ser medidos pelas informações geradas pelo programa e outras fontes secundárias de baixo custo de aquisição) (MCDAVID; HAWTHORN, 2006).

Indicadores de eficiência, produtividade na prestação dos serviços, de cobertura de público-alvo, de qualidade de produtos ou satisfação dos beneficiários também deveriam constar da matriz de indicadores de monitoramento. Em programas de qualificação profissional, por exemplo, com base nos registros de operação deles próprios, é possível computar indicadores como custo de formação por aluno, número médio de alunos formados por entidade credenciada, taxa de frequência ou abandono de qualificandos.

Há quatro sistemas de macroacompanhamento de programas que podem ilustrar alguns dos aspectos estruturantes aqui apresentados: o Siga Brasil, do Senado; a Matriz de Informação Social (MIS), da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS); o SIMTrabalho, da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho de São Paulo; e a Agenda 2012, da Prefeitura de São Paulo. Não são propriamente sistemas de indicadores de monitoramento para gestores de programas, mas sim ferramentas para consulta e acompanhamento de programas públicos por parte do cidadão, já que estão franqueados aos usuários da Web. O Siga Brasil<sup>16</sup> permite acesso a dados e indicadores históricos sobre a execução orçamentária de programas do Governo Federal para estados e municípios. A MIS<sup>17</sup> reúne um conjunto amplo de dados de contexto e indicadores de programas federais, que interessam a gestores e pesquisadores da área de assistência social. O SIMTrabalho<sup>18</sup> é um sistema voltado à elaboração de diagnósticos para especificação de planos locais de qualificação profissional, permitindo também o acesso a informações sobre a execução de programas de intermediação de mão de obra e microcrédito. A Agenda 2012<sup>19</sup> é um portal de comunicação

16 Acesse por meio de um buscador na Web, procurando por Siga Brasil + Senado.

17 Acesse por meio do endereço <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>>.

18 Acesse por meio do sítio <[www.emprego.sp.gov.br](http://www.emprego.sp.gov.br)>.

19 Acesse por meio do sítio <[www.agenda2012.com.br](http://www.agenda2012.com.br)>. A Agenda 2012 foi criada para responder às exigências da Emenda 30 à Lei Orgânica do Município, aprovada pela Câmara Municipal, ao final de 2008. Essa iniciativa vai ter, certamente, repercussões em outras localidades do país.



da Prefeitura de São Paulo que apresenta a evolução das metas de gestão, nas várias secretarias, por distritos e subprefeituras, com atualização semestral.

Como já assinalado, um bom sistema de monitoramento deve permitir a análise comparativa dos indicadores ao longo do tempo e para distintas unidades de prestação dos serviços ou atendimento do programa, assim como em relação a padrões normativos de referência. A análise da evolução dos indicadores, de seus avanços, retrocessos e permanências permite identificar falhas operativas do programa, ainda que, em geral, não possibilite a explicação dessas. Está aí uma diferença básica entre os sistemas de monitoramento e as pesquisas de avaliação: os primeiros, ao assumir que existe uma lógica de encadeamento de atividades, delineiam comportamentos esperados aos indicadores; nas pesquisas de avaliação, alertados pelos desvios não esperados na evolução dos indicadores, buscam-se as explicações valendo-se dos métodos e técnicas da pesquisa social (MCDAVID; HAWTHORN, 2006).

No exemplo apresentado anteriormente, se um gestor precisar entender por que a taxa de abandono de alunos em cursos de qualificação em dada localidade ou em uma instituição está aumentando, talvez ele consiga alguma interpretação em seu próprio sistema de monitoramento – se este for um sistema que dispõe de informações analíticas, além de sintéticas. Pode ser que haja indicadores de contexto que mostrem forte aumento das

vagas no mercado de trabalho regional (daí a evasão). A extração de informações do sistema para um pacote estatístico ou aplicativo de mineração de dados pode permitir ao gestor refinar sua hipóteses, se ele dispuser de conhecimento ou consultoria especializada no uso das ferramentas<sup>20</sup>.

Talvez ele não tenha qualquer pista adicional e busque uma explicação com o dirigente da instituição ou gestor responsável pela área. É o que Worthern et al. (2004, p. 38) classificam como avaliação informal, que ocorre “sempre que uma pessoa opta por uma entre várias alternativas existentes, sem antes ter coletado evidência formal do mérito relativo dessas alternativas”. Embora não sejam pautadas em procedimentos sistemáticos, tais avaliações nem sempre “ocorrem no vácuo”.

A experiência, o instinto, a generalização e o raciocínio podem, todos eles, influenciar o resultado das avaliações informais, e qualquer desses fatores, ou todos eles, pode ser a base de bons julgamentos (WORTHERN et al., 2004, p. 38).

Se o seu conjunto de indicadores de monitoramento não lhe permite chegar a explicações satisfatórias, se suas estratégias de visitação ou contato informal não lhe agregam evidências convincentes, ou se o processo de evasão ganha dimensões preocupantes em algumas áreas e não em outras, talvez seja o momento de o gestor pensar em encomendar uma pesquisa de avaliação. Como bons termômetros, os indicadores de moni-

toramento podem acusar alguma anomalia no ente analisado. A investigação das causas da eventual “febre” vai requerer a prescrição de “exames” mais detalhados para avaliação do estado geral do “paciente”.

## A construção de painéis de indicadores de Monitoramento Analítico de programas

Como já definido anteriormente, entende-se “Monitoramento Analítico” como o exercício sistemático de análise de séries temporais de indicadores de esforços e de processos-chave da lógica de intervenção implícita de um programa – como indicadores de fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e serviços – e de indicadores que permitam inferir os efeitos – resultados e, se possível, impactos – dos programas junto a seus públicos-alvo, tipificados segundo diferentes contextos socioeconômicos de vivência – como municípios ou regiões mais pobres ou mais desenvolvidas, com menor ou maior oferta de infraestrutura de serviços públicos, por exemplo – ou segundo arquétipos das estruturas organizacionais que lhes atendem nos programas – como municípios ou regiões com agentes com menor ou maior capacidade de gestão operacional do programa, ou me-

nor ou maior controle social, maior ou menor integração/articulação entre programas sociais, por exemplo.

Um bom conjunto de indicadores de monitoramento deve ser suficiente para prover indicações da “situação geral” do programa em seus componentes-chave, mas nem tão amplo que traga ambiguidade, redundância e perda de objetividade no que é fundamental analisar. O painel deve conter indicadores-chave para acompanhamento de esforços e efeitos dos programas. É importante também dispor-se em tal painel de indicadores do contexto de operação do programa, que refletem os efeitos de dimensões sociais e econômicas externas não controláveis (pressupostos), e que podem potencializar ou dificultar a operação do programa. Um sistema de monitoramento poderia conter, além desses, indicadores de processos e atividades complementares e indicadores de natureza mais explicativa.

Procura-se mostrar que a boa gestão de programas requer, para além do Monitoramento Estratégico – baseado em medidas de desempenho relacionadas ao cumprimento da missão institucional – e do “Monitoramento Gerencial” – voltado ao acompanhamento de metas e prazos de ações –, esforços de disseminação da cultura de “Monitoramento Analítico” no corpo de técnicos e gestores envolvidos na operação do programa. Tendo

20 Um pacote estatístico gratuito de ampla difusão é o Epiinfo, disponível em <[www.lampada.uerj.br/](http://www.lampada.uerj.br/)>, onde se pode encontrar também material de consulta e treinamento. O Weka, disponível em <[www.cs.waikato.ac.nz/ml/weka/](http://www.cs.waikato.ac.nz/ml/weka/)>, é um aplicativo gratuito para mineração de dados, isto é, dispõe de rotinas para análise descritiva e exploratória de dados.

como referência uma lógica de intervenção do programa e encadeamento de atividades e ações, tal painel e/ou sistema pode prover indicações tempestivas sobre falhas, problemas e desconexão de esforços e efeitos esperados, permitindo diagnósticos mais simples – e tomada de decisão sobre o que precisa ser corrigido – ou especificação de pesquisas de avaliação com focos mais precisos.

O painel desenvolvido inicialmente, por exemplo, na forma de uma planilha com tabelas e gráficos com séries históricas de alguns indicadores-chave para alguns municípios – escolhidos segundo critérios intencionais – pode se constituir em um “protótipo” de um sistema de monitoramento, que poderia ser implementado mais tarde em um aplicativo mais sofisticado. Trata-se, pois, de definir um painel de indicadores, isto é, um conjunto limitado de 7 a 10 indicadores-chave, para monitoramento de aspectos cruciais e mais visíveis dos programas, como passo preliminar para montagem de um sistema de indicadores de monitoramento, este sendo um conjunto articulado e mais abrangente de dados e informações, do qual o painel é a porta de entrada.

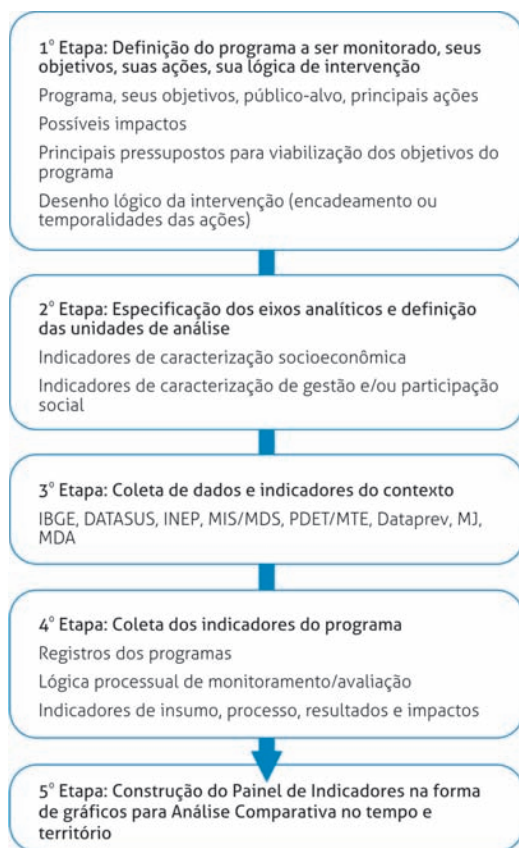
Para se ter uma perspectiva analítica do comportamento dos indicadores ao longo do tempo, é necessário apurá-los para diversos contextos socioeconômicos e/ou arquétipos organizacionais. Diferentemente de um sistema orientado ao Monitoramento Gerencial, para o qual é necessário dispor-se das referências territoriais específicas dos indicadores – a fim de verificar quais as unidades que aderiram ou não aos convênios, receberam ou não determinados produtos e pacotes de serviços etc. –, nos sistemas e painéis para

Monitoramento Analítico, é mais importante dispor de grupos de unidades internamente homogêneas e externamente heterogêneas segundo algum critério (mais pobres, mais ricos, mais estruturados, menos estruturados, mais dinâmicos ou menos dinâmicos do ponto de vista do crescimento econômico etc.). Pode-se selecionar municípios com diferentes características, de interesse particular para os programas – municípios em que se sabe de boas práticas (ou más) de gestão, por exemplo – ou segundo critérios objetivos externos e, sobretudo, de natureza mais estrutural (cuja mudança é mais lenta, garantindo comparações mais consistentes ao longo do tempo).

Há três eixos de categorização analítica particularmente interessantes na avaliação de programas sociais: a) grau de vulnerabilidade do público-alvo atendido pelos programas, b) grau de capacidade de gestão da unidade organizacional de operação dos programas e c) grau de institucionalização da participação/controlado social.

Com base no aplicativo Sidra do IBGE, por exemplo, é possível selecionar municípios segundo o eixo a) como municípios com elevada proporção de domicílios de baixa renda, ou com elevado *deficit* de infraestrutura urbana, ou com elevada parcela de famílias com crianças pequenas e responsáveis de baixa escolaridade etc. Para o eixo b) e c), pode-se escolher municípios com base na Pesquisa de Informações Municipais, na qual se dispõe de informações sobre recursos humanos, equipamentos, serviços prestados, características dos Conselhos Municipais na área social etc.

### ■ DIAGRAMA 3: ETAPAS PARA CONSTRUÇÃO DE UM PAINEL DE INDICADORES PARA O MONITORAMENTO ANALÍTICO



A disponibilidade de indicadores de contexto permite ao gestor e técnico acompanharem a conjuntura social e econômica e os eventuais efeitos conjugados de outros programas em curso, que podem afetar positiva ou negativamente a operação de um programa específico. Eventualmente, alguns desses indicadores

poderão até mesmo refletir efeitos do programa em análise, pela sua escala de cobertura em determinado contexto ou da magnitude de seus serviços e produtos.

Pela intersetorialidade desejável dos programas dos sociais dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, da Educação e do Trabalho seria importante buscar a série histórica de indicadores específicos nos sítios em que os dados estão disponibilizados<sup>21</sup>. Talvez também seja interessante buscar informações de contexto em outros Ministérios (Justiça, Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente etc.). Pode ser que o indicador não esteja disponível para o nível de desagregação territorial ou período desejado, mas mesmo assim pode ser útil. Pode ser que seja necessário construir, de fato, um indicador, a partir dos dados disponibilizados nesses sítios. Em um caso ou outro é importante conhecer o significado do indicador, o que ele está medindo, qual sua confiabilidade, limitações etc. (JANNUZZI, 2005).

O objetivo final é a elaboração de gráficos de cada indicador, representando simultaneamente as séries temporais de cada município, organizados segundo a lógica de esforços-efeitos, de modo a ter uma visão sistêmica do programa nos diferentes contextos em que ele opera (Figura 1). Inicia-se então a análise exploratória, respondendo perguntas como as registradas no Quadro 3.

21 Vide MDS ([www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi) > Matriz de Informações Sociais), Datasus ([www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br) > cadernos de saúde), INEP ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) > edudatabrasil), MTE ([www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) > PDET > Isper).

Painéis com gráficos de indicadores como os ilustrados a seguir podem ser construídos facilmente pelo aplicativo Monit, disponível no sítio da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística<sup>22</sup>. O aplicativo começou a ser desenvolvido em 2007 como um recurso dialógico, com alguma flexibilidade operacional, para representação gráfica para dar operacionalidade à proposta de

estruturação do Sistema de Direitos Humanos no Brasil.

De forma a facilitar seu uso e implementação computacional, projetou-se o uso do aplicativo a partir da especificação de uma planilha eletrônica em que na primeira aba são registrados os parâmetros básicos do painel a ser mostrado, seguido de outras abas com os indicadores de cada um dos contextos territo-

### ■ QUADRO 3: PERGUNTAS TÍPICAS A SEREM RESPONDIDAS NO MONITORAMENTO ANALÍTICO

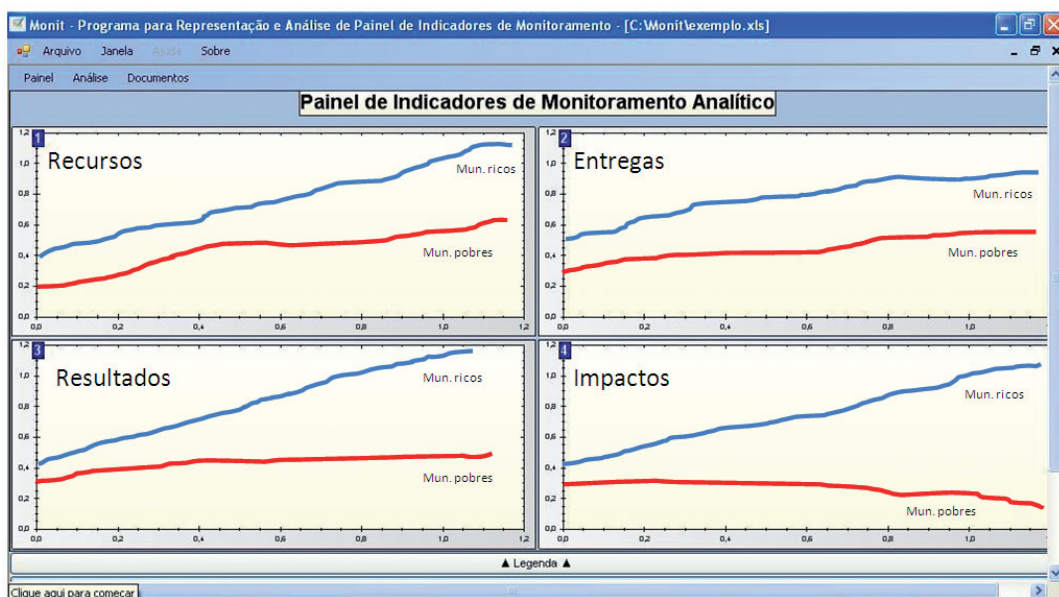
- a) O eixo, critério ou tipologia empregado para seleção dos municípios parece ter sido uma escolha metodológica interessante para Monitoramento Analítico?
- b) As adesões, entregas e outros indicadores de esforços comportam-se da mesma forma nos municípios? Há algum critério de priorização que justifique tal comportamento?
- c) Como evoluem os indicadores de efeitos nos municípios?
- d) E os indicadores de contexto? Alguns deles parecem refletir efeitos dos programas?
- e) Parece haver algum comportamento inesperado dos indicadores de efeitos em função dos esforços e da lógica de encadeamento?
- f) Que informações você pode inferir destas análises para aprimoramento incremental do programa?
- g) Que tipo de problema identificado sugere a necessidade de realização de uma pesquisa de avaliação específica?
- h) Seria interessante definir outros arquétipos organizacionais ou contextos socioeconômicos de municípios para aprofundamento da análise?
- i) Seria necessário buscar outros indicadores para aprofundamento da análise? Seria necessário estender o período de análise ou contextos analisados?

riais de interesse de monitoramento. O Monit dispõe também de recurso para especificação de metas para acompanhamento dos indicadores e produção de painéis de sinalizadores cromáticos (vermelho, amarelo, verde, azul), para apontar se as metas ou tendências estão se comportando conforme o esperado. A esses recursos gráficos, o Monit disponibiliza ainda rotinas para consulta rápida aos indicadores, por contexto geográfico específico, e

rotinas para cálculo de estatísticas descritivas básicas dos indicadores, análise de correlação e de inter e extrapolação<sup>23</sup>.

Esses recursos do Monit procuram oferecer ao usuário ferramentas para aprofundamento analítico das relações de interdependência processual entre os indicadores segundo diferentes contextos geográficos escolhidos para monitoramento.

■ **FIGURA 1: EXEMPLO DE PAINEL DE INDICADORES PARA O MONITORAMENTO ANALÍTICO**



22 Vide [www.anipes.org.br](http://www.anipes.org.br), pelo qual se pode também baixar aplicativo para Análise Multicritério (Pradin).

23 Espera-se dotar versões futuras do Monit com rotinas de análise relacional de indicadores de esforços versus resultados e a construção de indicadores agregados, construídos a partir da combinação de outros indicadores mais simples, de modo a representar categorias analíticas mais sintéticas como percentual de escolas com infraestrutura adequada, municípios com pacote satisfatório de serviços e programas em operação etc.

## Considerações finais

A proposta de Monitoramento Analítico aqui apresentada pode viabilizar mais facilmente o tão esperado reconhecimento das atividades de M&A como oportunidades de aprendizado organizacional – e a incorporação dos resultados na revisão dos programas –, já que os principais envolvidos na gestão dos programas estariam com um olhar mais analítico sobre as informações produzidas no âmbito dos programas e sobre o contexto socioeconômico em que esses operam.

O Monitoramento Analítico incluiu ainda a produção de indicadores agregados ou indicadores-síntese, construídos a partir da combinação de outros indicadores primários, como proporção de moradias ou escolas com padrão adequado de infraestrutura, proporção de municípios com kit adequado de entregas de programas etc. Indicadores relacionais, que expressam relações entre produtos e insumos, resultados e efeitos, custos e efetividades são outras medidas interessantes para ampliar o repertório informacional do Monitoramento Analítico, ao prover indicadores de produtividade e eficiência.

Tal prática reflexiva contribuiria, sem dúvida, para identificação de falhas de operação dos programas e, caso pertinente, para o delimitamento do objeto, foco e técnicas das pesquisas de avaliação necessárias para análise do desenho, processos e impactos dos programas, tornando a avaliação uma rotina mais natural e informativa e menos protocolar e espasmódica, como é encarada em diversos contextos (GARCIA, 2001).

Afinal, monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa – resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e informações mais analíticas sobre o funcionamento desse, levantadas nas pesquisas de avaliação. Não existe contraposição entre Monitoramento e Avaliação, mas complementaridade de esforços na produção de informações e conectividade nos resultados a que chegam<sup>24</sup>.

O monitoramento e avaliação dos programas de governo são ferramentas essenciais para a boa prática gerencial. A avaliação é um procedimento que deve ocorrer em todas as etapas permitindo ao gestor federal o acompanhamento das ações e sua revisão e redirecionamento quando necessário. Enquanto o monitoramento é uma atividade gerencial interna, que se realiza durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes ou durante a implementação, como ao concluir uma etapa ou projeto como um todo, ou mesmo algum tempo depois, devendo se preocupar com o impacto provocado pela intervenção pública em seus beneficiários. (TCU, 2006, p. 75).

Isto é, bons instrumentos de monitoramento podem ajudar a identificar falhas de implementação dos programas, além de contribuir para melhor especificar pesquisas de avaliação que esclareceram, de fato, as causas das anomalias encontradas.

## Referências bibliográficas

---

- ATKINSON, T. et al. *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2005.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS: Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Guia metodológico para construção de indicadores para o PPA*. Brasília, 2009.
- CASTRO, J.A. et al. *Gasto social e Política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Brasília, IPEA (Texto para discussão n. 1324).
- CAREY, G. W. Government. *Encyclopedia Americana*. Danbury: Scholastic, 2006. p. 127131.
- GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental. *Textos para discussão*, Brasília, n. 776: IPEA, 2001.
- FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, n. 21, 2002.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Social research and development of limited use to national policymakers: Report to the congress*. Washington: 1977.
- GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH. Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira. Est. Urbanos e Regionais*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 7389, 2005.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Don Mills: Oxford University Press, 2003.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F. et al. *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 4362.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2004.

24 Uma analogia pode ajudar a entender tal assertiva: assim como um termômetro pode atestar rapidamente se uma criança está febril, somente exames médicos mais apurados – e mais custosos em termos financeiros e tempo – pode identificar a doença causadora do estado febril da criança. Se se dispuser de outros mecanismos ou instrumentos de “monitoramento” do estado de saúde da criança que, como o termômetro, sejam de baixo custo e ágeis na produção de “alertas” (sintomas específicos como cor da língua, manchas na pele etc.), talvez se possa ter indicações sobre a doença incubada na criança, que dispensem a realização de exames diagnósticos mais sofisticados ou que, pelo menos, auxiliem na especificação daqueles mais apropriados para o diagnóstico médico.



\_\_\_\_\_ Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

JANNUZZI, P. M., MIRANDA, W. L. Pradin e Monit: ferramentas para tomada de decisão no ciclo de políticas públicas. *Boletim de Estatísticas Públicas*, Salvador, n.4, p.6273, 2008.

JANNUZZI, P. M., MIRANDA, W. L., SILVA, D. S. G. da. Análise Multicritério e Tomada de Decisão em Políticas Públicas: Aspectos Metodológicos, Aplicativo Operacional e Aplicações. *Revista Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 2, p. 69-87, 2009.

MCDONALD, J. HAWTHORN. L. *Program Evaluation and Performance Measurement: an introduction to practice*. Thousand Oaks: Sage, 2006.

MILLER, D.C. *Handbook of research design and social measurement*. Newbury Park: Sage, 1991.

NASCIMENTO, B. *A reforma universitária de 1968: origem, processo e resultados de uma política pública para o ensino superior*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991. Tese (Doutorado).

REZENDE, L. M. e JANNUZZI, P. M. Monitoramento e Avaliação do PDE: IDEB e painel de indicadores. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 2, p. 121-150, 2008.

ROSSI, P. H. et al. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks: Sage, 2004.

RUA, M. G. Algumas considerações preliminares sobre política e políticas públicas. In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, M. I. V. (Orgs). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, M.G. A avaliação no ciclo da gestão pública. *Apostila do curso de Especialização em políticas públicas da Educação com Ênfase em monitoramento e Avaliação* – MPA. ENAP. MIMEO, 2004.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E.(Orgs.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SCANDAR NETO, W. et al. Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais. In: HENRIQUES, R. et al (Org). *Educação na diversidade: como indicar as diferenças?*. Brasília: MEC/Unesco, v. 25, n. 8, p. 16-34. 2006. (Coleção Educação para Todos, Série Avaliação).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Avaliação do TCU sobre o Programa Nacional Biblioteca na Escola*. Brasília: TCU, 2002.

VAZ, J.C. O monitoramento do do planejamento governamental em ambientes complexos: decisões e requisitos. In; *Cadernos EIAPP, Reflexões para Iber-América: Planejamento Estratégico*. Brasília: ENAP, p.37-44, 2009.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Qualificação dos serviços farmacêuticos no Brasil: aspectos inconclusos da agenda do Sistema Único de Saúde. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 24, n. 2, p. 91-100, 2008.

WORTHERN, B. R. et al. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: EdUsp/Genete, 2004.

i Agradeço ao Cnpq pela Bolsa de Produtividade concedida e aos meus ex-alunos do Curso de Especialização em Avaliação de Programas na ENAP – Maria Rosângela Machado Silva, Mariana Almeida de Faria Sousa, Leonardo Milhomem Resende – e no Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da ENCE/IBGE – Daniel Siqueira e Caroline Constant – pela oportunidade de diálogos e reflexões que me permitiram escrever o presente texto. Parte dele está registrada em uma coletânea de textos didáticos organizada por Marcia Rocha no âmbito do curso de *Evaluacion de Programas Sociales*, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Escola Iberoamericana de Administração e Políticas Públicas em Brasília, em 2009. Também agradeço a Maria Stela Reis pelo convite e pela oportunidade de participar das discussões e atividades do Programa de Apoio à Capacitação em Monitoramento e Avaliação (PRACIMA) na ENAP em 2010, que me levaram a perceber a necessidade de aprofundar a reflexão no campo mais específico de estruturação de sistemas de monitoramento de programas sociais.

# Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público<sup>1</sup>

Jorge Abrahão de Castro<sup>2</sup>

1 Este texto é resultado dos estudos, pesquisas e discussões realizadas nos últimos anos junto aos técnicos/pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para a qual agradeço a oportunidade vivida.

2 Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

## Resumo

---

O ARTIGO BUSCA COMPREENDER AS OPÇÕES E OS CAMINHOS TRILHADOS NO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA, ALÉM DA PERCEPÇÃO DE SUAS CONSEQUÊNCIAS IMEDIATAS E O SEU LEGADO PARA O FUTURO. PARA TANTO, SÃO ABORDADOS ASPECTOS COMO O CONCEITO ORGANIZADOR, O APARATO ESTATAL, OS BENEFÍCIOS E BENEFICIÁRIOS, O VOLUME DE GASTO E AS FORMAS DE GESTÃO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA. ALÉM DISSO, APRESENTA DE FORMA RESUMIDA A ATUAL SITUAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO E DISCUTE OS EFEITOS ECONÔMICOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS SOBRE O PRODUTO NACIONAL E A RENDA DAS FAMÍLIAS.

## Abstract

---

*THE ARTICLE SEEKS TO UNDERSTAND THE OPTIONS AND THE PATHS CHOSEN FOR DEVELOPING BRAZILIAN SOCIAL POLICY AND , AND THE PERCEPTION OF ITS IMMEDIATE CONSEQUENCES AND ITS LEGACY FOR THE FUTURE. THEREFORE, THE TEXT ADDRESSED ISSUES SUCH AS THE ORGANIZING CONCEPT, THE STATE APPARATUS, THE BENEFITS AND BENEFICIARIES, THE AMOUNT OF SPENDING AND MANAGEMENT METHODS OF BRAZILIAN SOCIAL POLICY. MOREOVER, IT PRESENTS A SNAPSHOT OF THE CURRENT SOCIAL SITUATION OF THE POPULATION AND DISCUSSES THE ECONOMIC EFFECTS OF SOCIAL POLICIES ON THE GROSS DOMESTIC PRODUCT AND HOUSEHOLD INCOME.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Políticas sociais; Gestão pública; Situação populacional; Financiamento

## 1. Introdução

---

As sociedades constroem ao longo de sua história, a partir da força do movimento social e das organizações políticas, uma série de mecanismos estatais que se destinam a diversos propósitos. Esses mecanismos ganham contorno de uma política social quando se destinam a proteger e promover seus membros. Não existe um padrão consensual de conjunto de políticas preestabelecido para se determinar o que seja uma política social. Para isso, é importante conhecer que opções foram escolhidas, por que foram selecionadas e quais caminhos trilhados no seu desenvolvimento, além da percepção de quais as consequências imediatas e o legado para o futuro. Tudo isso é, sem dúvida, uma agenda central para a gestão pública, para a pesquisa acadêmica e aplicada bem como para o controle social.

Nesse sentido, a preocupação com a análise da política social é objetiva: interessa ter um conceito organizador do que se está chamando por políticas sociais; conhecer as políticas públicas envolvidas; saber qual é o aparato estatal disponível e como o respectivo aparato é organizado e gerido; quais são os beneficiários e os tipos de benefícios distribuídos; qual o volume de recursos dispendidos e em que políticas estes são aplicados; quais os avanços obtidos, os limites e obstáculos vivenciados por tais políticas, em termos da proteção social e das oportunidades proporcionadas à população e quais são as mudanças processadas na situação social do conjunto da população. Além disso, é importante também compreender o circuito econômico desencadeado pela política social e seu consequente gasto público; principalmente,

seus aspectos voltados à promoção do crescimento econômico e da melhoria da distribuição de renda e das capacidades.

Para tratar desse assunto, este texto está organizado em quatro partes, além desta introdução. A primeira, e mais extensa, mostra a política social brasileira em seus vários aspectos: conceito organizador; aparato estatal e formas de gestão; benefícios e beneficiários; volume de gasto. Em seguida, é apresentada de forma resumida a atual situação social da população, a partir de indicadores sociais relevantes. Na sequência, são discutidos os efeitos econômicos das políticas sociais sobre o produto nacional e a renda das famílias. Por fim, são apresentadas algumas considerações gerais sobre a política social.

## 2. Política social brasileira

---

Neste item, vamos delimitar o entendimento do que está se chamando de política social para efeito deste trabalho. Partindo desse conceito organizador, serão detalhadas as principais políticas envolvidas: qual aparato estatal e formas de gestão, principais benefícios distribuídos e beneficiários atingidos, bem como o gasto público aplicado na sustentação de tais políticas.

### 2.1 DELIMITAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

A política social no Brasil ainda carece de uma ótica totalizante. Nesse sentido, percebe-se a dificuldade de pensá-la na perspectiva do

*Welfare State* ou mesmo discutir a validade de tal conceito para enquadrar os esquemas vigentes atualmente. Concorre para isso também o fato de que a literatura nacional ainda é bastante setorializada por políticas específicas e com predominância em termos metodológicos da análise empírica, voltada apenas para descrever estágios alcançados ou deficiências reveladas. Portanto, a densidade teórica atual tem como determinantes a visão fragmentada da questão social e a pouca definição do campo constitutivo da política social.

No entanto, adotar um conceito organizador do que será entendido por tal fato é um passo fundamental para se efetuar o dimensionamento e a análise da política social. Essa tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, considerando a complexidade da malha formada pelas instituições governamentais, seus respectivos âmbitos de atuação e o aparato jurídico que dá suporte à estruturação das políticas públicas.

Além disso, a política social tem aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas contingências, riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade pela sua defesa e proteção. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção e promoção social com maior ou menor

abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma. Compreende-se, a partir daí, por que elaborar uma definição de política social é uma tarefa complexa.

Na literatura sobre o assunto, são tão diversas as interpretações quanto são as abordagens teóricas dos autores. Apesar de reconhecer essas dificuldades e limitações, adotaremos aqui o entendimento da política social como sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em oferta de bens e serviços e transferências de renda, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, até mesmo aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Cabe salientar, entretanto, que bens e serviços similares aos oferecidos pelo Estado podem também ser oferecidos por entidades privadas, sejam lucrativas ou não.

Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca:

- proteger os cidadãos mediante a segurança social que tem como ideia a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade, entre as quais: (a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência

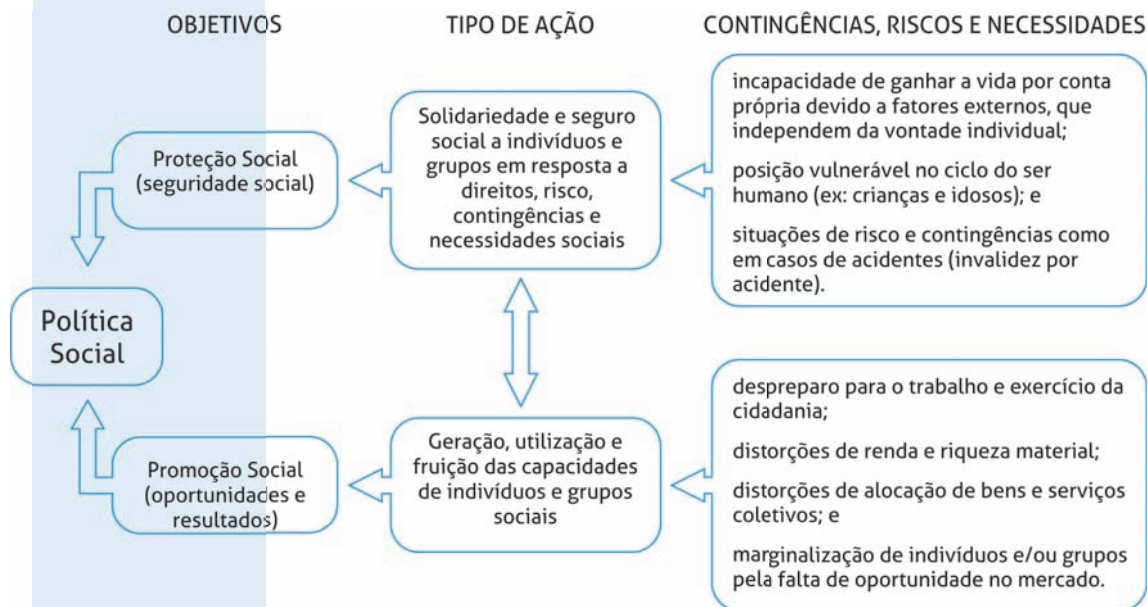
de fatores externos, que independem da vontade individual; (b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo – e (c) situações de risco, como em caso de acidentes, invalidez por acidente etc.

- realizar a promoção social mediante a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. A figura 1 procura ilustrar esquematicamente estes elementos envolvidos na atual política social brasileira.

Um sistema de proteção e promoção social como este apresenta complexos esquemas de distribuição/redistribuição de renda e de

bens e serviços, para tanto aplica significativas parcelas do Produto Interno Bruto (PIB) em políticas setoriais e transversais que se manifestam objetivamente em ações e programas públicos, mantidos e geridos pelo Estado. Ou seja, mediante uma intrincada rede de tributos, transferências e provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, entre jovens e idosos, entre famílias com ou sem crianças, entre saudáveis e doentes, o que acaba por afetar a situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, além da economia e do próprio patamar de democracia alcançado.

■ **FIGURA 1: OBJETIVOS, TIPO DE AÇÃO, CONTINGÊNCIAS, RISCOS E NECESSIDADES DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL – 2010**



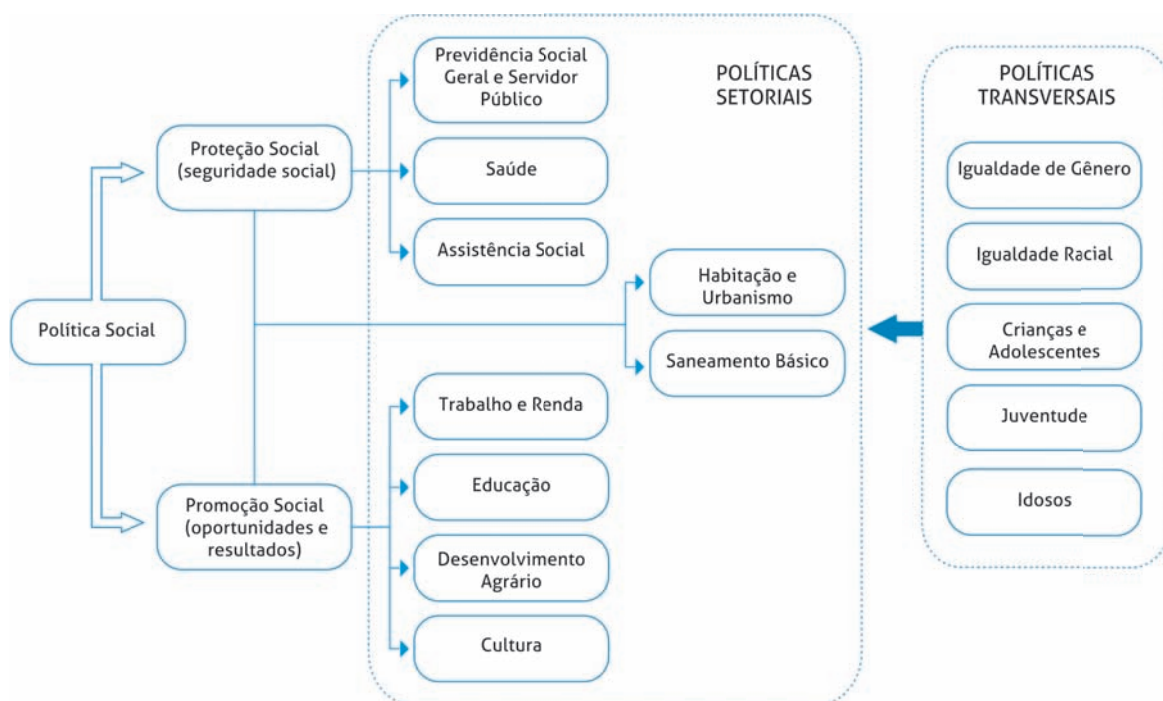
Fonte: Elaboração própria.

## 2.2 POLÍTICAS SETORIAIS E TRANSVERSAIS

Para atingir os objetivos mencionados, o Estado brasileiro atualmente desenvolve um conjunto diversificado de políticas públicas, que são apresentadas resumidamente na figura 2. No intuito de responder ao primeiro objetivo – *proteção social* –, agrupam-se as políticas sociais vinculadas à seguridade social, destinadas a reduzir e mitigar os riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo

está exposto numa sociedade de mercado, tal como o de não poder prover o seu sustento e de sua família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego. Essa categoria engloba os diferentes programas e ações da previdência social (aposentadorias, pensões e auxílios) geral e do setor público, saúde, assistência social e seguro-desemprego.

■ FIGURA 2: OBJETIVOS E POLÍTICAS SETORIAIS E TRANSVERSAIS DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA – 2010



Fonte: Elaboração própria.



Para o segundo objetivo – *promoção social* –, agrupam-se as políticas que, a partir de determinados instrumentos, pretendem garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e desenvolvimento do cidadão – casos da educação, do acesso à cultura e das políticas de trabalho e renda que buscam a qualificação profissional e regulação do mercado de trabalho – até a democratização do acesso a ativos – como as políticas voltadas à agricultura familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à economia solidária, à habitação, à mobilidade urbana.

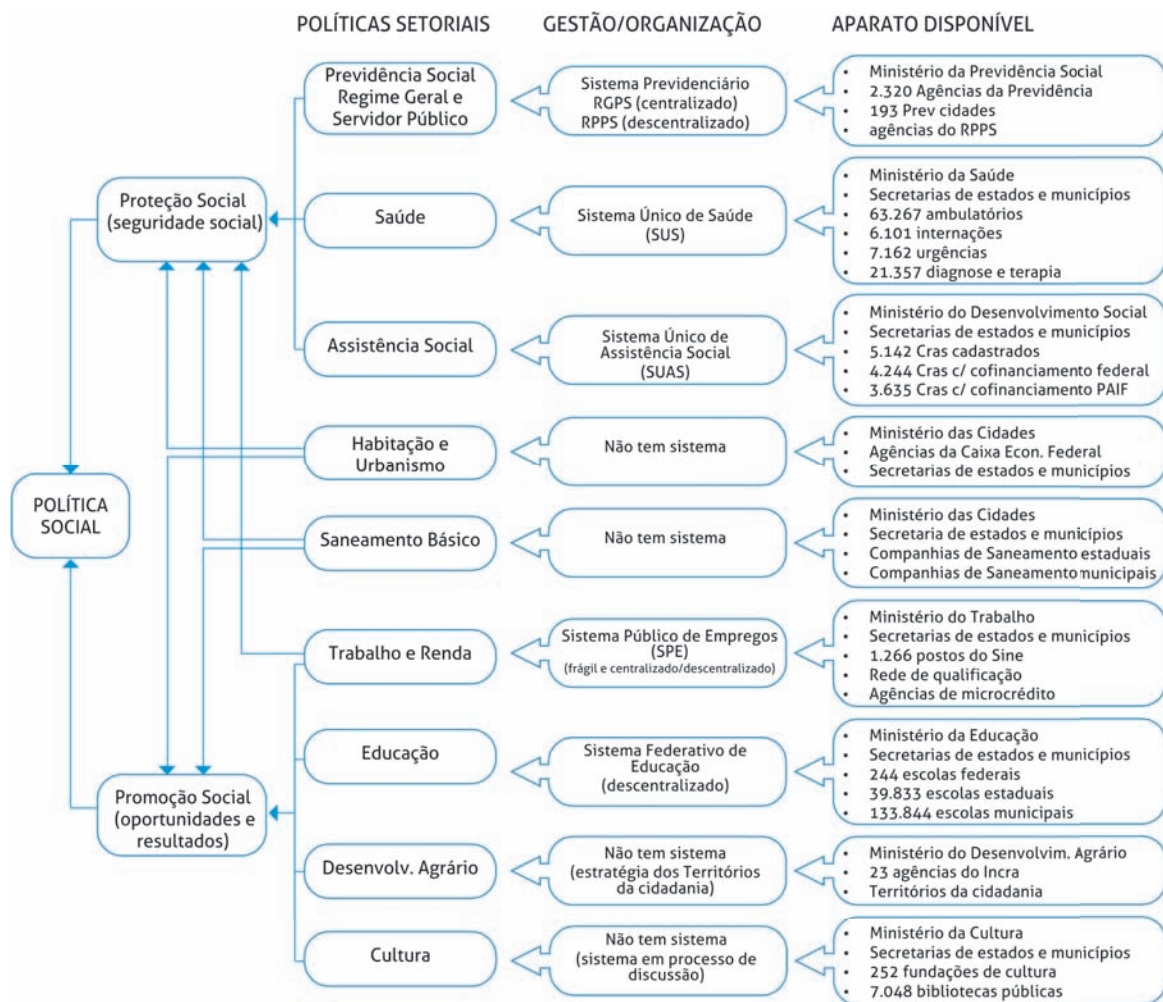
Além disso, é desenvolvida uma série de políticas de coorte mais *transversais*, que podem ter caráter tanto de proteção como de promoção social, como são as ações voltadas para a igualdade de gênero e para a igualdade racial, assim como aquelas destinadas especificamente às etapas do ciclo de vida, como são as políticas voltadas para as crianças, adolescentes, juventude e idosos.

### 2.3 GESTÃO, ORGANIZAÇÃO E APARATO INSTITUCIONAL

Para cumprir os objetivos enunciados, foi constituída ao longo dos últimos 80 anos uma série de políticas, como apresentado de forma simplificada no esquema anterior. Tais políticas, no entanto, manifestam-se de forma concreta, seja no aparato técnico/burocrático que necessita ser criado, seja no tamanho dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos que devem ser aportados para dar conta dos benefícios sociais requeridos pela sociedade, de acordo com o seu avanço econômico, democrático e social.

No que diz respeito aos aparatos técnicos/burocráticos que estruturam e organizam a prestação dos bens e serviços por parte do Estado, assim como procedem as transferências de renda, o grande dilema é a capacidade técnico/política envolvida em cada setor da política social para a montagem de grandes sistemas públicos de prestação de bens e serviços sociais. Nesse sentido, a figura 3, a seguir, procura mostrar de modo simplificado quais foram as formas institucionais que prevaleceram em cada política pública específica, além de detalhar os itens e o tamanho do aparato institucional disponível em cada setor. É importante salientar que, nas políticas que mais avançaram, as institucionalidades construídas buscaram se estruturar enquanto sistemas nacionalmente organizados, podendo assumir a forma de sistemas únicos ou federativos.

■ FIGURA 3: GESTÃO, ORGANIZAÇÃO E APARATO DISPONÍVEL DAS POLÍTICAS SETORIAIS



Fonte: Elaboração própria.

É importante salientar que a institucionalidade brasileira permite a atuação de entidades privadas, lucrativas ou não, na oferta de bens e serviços de caráter social.

No campo da *proteção social*, a previdência social é a política mais antiga e, nos seus mais de 80 anos de estruturação no país, há muito que se constitui num *sistema*, que conta com recursos expressivos e estáveis ao longo do tempo, com critérios de acesso explícitos, e com uma institucionalidade organizacional e jurídica que viabiliza sua implementação. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é uma política de gestão centralizada, a cargo do Governo Federal, ainda que os órgãos públicos envolvidos tenham capilaridade regional. Por exemplo, o sistema conta atualmente com aproximadamente 2,3 mil agências de prestação de serviços previdenciários espalhadas em todo o país.

A legislação brasileira também permite a operação de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), voltados para os servidores públicos. Existe a possibilidade de configuração de regimes de previdência para servidores nas três esferas de governo, com regras diferenciadas das vigentes para o RGPS. Na União, os detalhes das regras previdenciárias para o servidor variam de acordo com o poder a qual ele está vinculado – Executivo, Judiciário ou Legislativo – e também se ele é civil ou militar. Nos 27 estados e em cerca de 1.900 municípios, vigoram Regimes Próprios de Previdência Social. Além disso, existe ainda a questão da Previdência Complementar, que atinge milhões de contribuintes dos fundos privados de previdência, vinculados ou não ao RGPS ou ao RPPS.

Na área da saúde, que também se constitui num sistema e compõe a seguridade social, ocorreram significativas mudanças no escopo da proteção oferecida ao longo dos últimos anos. Nesta área, a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) promoveu a unificação dos serviços públicos, assim como a universalização do acesso a eles. Além disso, organizou sua oferta de forma descentralizada, com a participação pactuada dos diversos níveis de governo: União, estados e municípios. Após iniciar-se com uma vocação fortemente municipalizante nos anos 90, o processo de descentralização das políticas de saúde adquiriu nos últimos anos maior ênfase na organização regional das redes de serviços, buscando a melhoria das condições de acesso e de integralidade. Outrossim, prevê a integralidade das suas ações e a participação social na sua gestão, por meio da interação direta com representantes dos seus usuários no planejamento, acompanhamento e avaliação dos serviços.

A assistência social é parte integrante da seguridade social responsável por garantir alguns direitos e o acesso das populações necessitadas a uma série de serviços e às transferências, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

Entretanto, no campo da prestação de serviços, ainda está em processo de consolidação, sendo a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) uma tentativa de enfrentamento de problemas crônicos, como o subfinanciamento e a necessidade de maior regulação e produção estatal, para que a ampliação da cobertura se estenda ao campo

da prestação de serviços. Nesse sistema, a assistência social passa a contar com equipamentos públicos responsáveis por prestarem serviços diretamente à população – os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) –, bem como por se articularem e atuarem como coordenadores da rede de serviços públicos e privados desta natureza no território sob sua competência. Já são por volta de 5,1 mil CRAS consolidados em cerca de 4 mil municípios e 1,2 mil CREAS em torno de 1,1 mil municípios. Diferentemente do BPC, executado de modo centralizado, os serviços assistenciais são de responsabilidade municipal. Todavia, em paralelo às instituições governamentais, parcela importante dos serviços é ofertada por entidades privadas das mais diferentes origens, naturezas e tamanhos. Certamente a forte presença de instituições privadas filantrópicas no setor constitui um desafio para uma maior coordenação e sinergia nas prestações de serviços assistenciais.

Coordenado pelo Governo Federal, o Programa Bolsa Família conta com a participação efetiva das três esferas de governo em um modelo de gestão compartilhada, onde os municípios afirmam-se como responsáveis pelo processo de cadastramento dos beneficiários e acompanhamento das condicionais, entre outras atribuições. Além disso, vários estados e municípios possuem os seus próprios programas de transferência de renda e combate à pobreza: nesses casos, torna-se necessário um processo de pactuação que

permita a integração entre os programas locais e o federal. Apesar dos desafios de coordenação e dos riscos de fragmentação, o esforço de gestão descentralizada vem se traduzindo em efetivos ganhos em relação à implantação e gestão do PBF.

No campo da *promoção social*, as políticas típicas de trabalho e renda no Brasil restringiram-se, durante muitos anos, aos seguros previdenciários, que alcançavam os trabalhadores com carteira assinada e servidores públicos, contribuintes do sistema. No que se refere às políticas típicas de um Sistema Público de Emprego (SPE) ao estilo europeu, somente nos anos 80 foram implementadas algumas políticas, tais como o Sistema Nacional de Emprego (SINE), com as atribuições de intermediação e qualificação profissional. Esta rede se ampliou com a criação do seguro-desemprego, para trabalhadores formais de empresas privadas. A partir dos anos 90, com a existência de fontes de financiamento preestabelecidas, o Estado brasileiro amplia a estratégia e passa a adotar também as chamadas “políticas ativas de mercado de trabalho”, destinadas à geração de novas oportunidades de trabalho e renda. Com isso, a área de trabalho, mesmo ainda distante, pode ser vista como sendo organizada em torno da ideia de um SPE, com os eixos: intermediação de mão de obra – representada pelo SINE; qualificação profissional; capitalização de pequenos negócios urbanos e rurais, destinados a trabalhadores por conta-própria e o seguro-desemprego.

No que concerne à organização e gestão dos programas do SPE, as diretrizes variam para cada componente da política. Na intermediação de emprego, os SINEs estaduais ganharam novo fôlego com uma típica política de gestão descentralizada com aportes financeiros mediante prescrições definidas centralmente. O componente qualificação profissional é bastante descentralizado e, nos casos do seguro-desemprego e do abono salarial, a política é claramente centralizada, com sua regulamentação e financiamento de responsabilidade federal, ainda que a fase da habilitação seja partilhada com os SINEs estaduais. O aparente paralelismo entre as ações descentralizadas permite considerar que esta área ainda carece de uma regulamentação mais sólida, à semelhança das Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social.

A área de educação é um dos principais componentes da ideia de promoção social e uma das que em primeiro se instituiu um aparato profissional para a oferta de bens e serviços como objeto de política pública. Conta com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação. O número de escolas disponíveis no sistema chega próximo a 180 mil. Além disso, na educação básica, estão empregados cerca de 2 milhões de professores – dos quais 1,6 milhão na rede pública. No ensino superior, são quase 340 mil docentes – 120 mil em instituições públicas. Este aparato físico e humano se faz acompanhar da distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, de serviços de transporte escolar e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública da educação básica.

A trajetória da organização e gestão do sistema educacional também é muito particular, pois se constitui como um sistema federativo composto por três subsistemas: federal, estadual e municipal, cada um com responsabilidades diferentes e que, teoricamente, deveriam cooperar. A gestão do sistema é atualmente descentralizada com grande importância dada ao Governo Federal. A rede municipal é absolutamente hegemônica na educação infantil; no ensino fundamental, as redes municipais lideram a oferta, mas as redes estaduais ainda respondem por mais de um terço das vagas – sendo, de fato, maiores do que as redes municipais em algumas localidades. As redes estaduais direcionaram-se cada vez mais para o ensino médio, e o ensino superior está a cargo fundamentalmente do Governo Federal e de alguns estados da federação. Todavia, apesar de não ser responsável pela oferta direta de vagas na educação básica, a liderança do Governo Federal é imprescindível para a configuração de um federalismo mais cooperativo que é fundamental para uma política tão descentralizada quanto a educação, que, no caso brasileiro, tem deixado muito a desejar.

As demais políticas voltadas à promoção social, como apresentado no esquema da figura 3, estão bastante atrasadas na instituição de sistemas para organização e gestão de suas ações e programas. A área de habitação e saneamento atualmente tem fortalecido seu aparato institucional com a criação de um Ministério que tem a responsabilidade de tocar as ações e programas e um agente de financiamento das ações como a Caixa Econômica Federal, além de ter um programa de grande prioridade que está em implantação. Já a área

do desenvolvimento agrário, apesar de não se constituir em sistema, desenvolve um esquema de gestão e organização da política voltada para seu público-alvo, intitulado territórios da cidadania, mas que ainda se encontra em processo de experimentação.

## 2.4 A AÇÃO PRIVADA NA ORGANIZAÇÃO DA OFERTA DE BENS E SERVIÇOS SOCIAIS

No caso brasileiro, sempre foi permitida a participação das forças de mercado na prestação de bens e serviços sociais. Essa participação vai ser maior ou menor, conforme as condições de mercado e a oferta pública em quantidade e qualidade desejada pela população. Em relação aos projetos de incorporação da iniciativa privada empresarial, verificam-se desempenhos variados, dependendo das políticas sociais envolvidas.

Estas configurações exigem que o Estado atue na regulação desses setores, para proteger o público usuário, garantir a estabilidade e manutenção dos serviços, bem como cuidar para que a coexistência dos setores público, filantrópico e empresarial em áreas sociais não seja caótica ou entrópica. Estes objetivos não têm sido alcançados adequadamente nos últimos tempos. O setor privado prestador de serviços sociais assumiu, certamente, um tamanho muito maior e mais complexo do que se poderia prever no momento em que a Constituição de 1988 manteve a área social disponível à atuação privada lucrativa e não lucrativa.

Na área de *proteção social*, o exemplo mais típico de grande participação do setor privado ocorre na área de saúde, na qual atualmente se chegou ao ponto de não ser possível traçar uma política nacional para a área sem considerar, detidamente, as interações com o setor privado – viciosas ou virtuosas. Ademais, por paradoxal que pareça, o setor privado de atenção à saúde conta com importantes aportes de recursos públicos, de forma direta ou indireta, o que fortalece ainda mais esse mercado: mediante renúncia fiscal, facultam-se às pessoas físicas a dedução de seus gastos com assistência médica e odontológica, para fins de imposto de renda; renúncia similar no Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) é oferecida às empresas quando estas prestam assistência médica e odontológica a seus empregados e familiares ou, o que é mais comum, participam dos custos dos planos de saúde de seus empregados; finalmente, o próprio poder público, enquanto patrão, mantém centros de atendimento médico específicos para seus servidores – como, por exemplo, os ambulatórios existentes no interior de alguns órgãos públicos –, além de subsidiar a contratação de planos e seguros saúde para seus servidores.

No caso da previdência, ressalta-se a importância dos fundos de previdência privada, tanto pelo volume dos recursos e ativos que detêm quanto pelo protagonismo que assumem no mercado acionário e na participação na administração das maiores empresas do país. Na área da assistência, verifica-se que a ainda restrita provisão estatal de serviços im-

põe à área um relacionamento tenso com as instituições privadas filantrópicas, cujo encaminhamento é um dos maiores desafios que se colocam à consolidação do SUAS.

Na *promoção social*, também o setor privado é forte participante, como pode ser constatado para a área de educação, principalmente a parte relativa ao ensino superior, que é, em sua maioria, oferecida pelo setor privado lucrativo. Neste caso, um dos maiores sucessos dos últimos tempos – o ProUni – nasce justamente de alterações na abordagem regulatória e tributária do Estado diante das instituições privadas de ensino superior.

Na área de trabalho e renda, a atuação do setor privado lucrativo e não lucrativo, em funções típicas de SPE, não deve ser menosprezada. Recursos tributários são repassados a uma abrangente e consolidada estrutura de qualificação profissional privada – o conhecido Sistema S<sup>3</sup>; outras instituições lucrativas e não lucrativas apresentam-se na prestação de serviços de qualificação profissional e geração de emprego e renda e, nos segmentos mais estruturados e dinâmicos do mercado de trabalho, há ainda espaço para a atuação de empresas privadas de intermediação e recolocação profissional.

## 2.5 BENEFÍCIOS E BENEFICIÁRIOS

A política social, hoje, chama a atenção pela dimensão do seu conjunto: são centenas dos mais diferentes tipos de benefícios ofertados diariamente a dezenas de milhões de cidadãos atingidos pelas ações e programas implementados pelas diversas políti-

cas públicas de proteção e promoção social. Destaca-se ainda que tais políticas não se apresentam fragmentadas em ações emergenciais ou descontínuas, ao contrário, operam de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas. Boa parte dos benefícios e serviços tem estatuto de direitos e exige capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados.

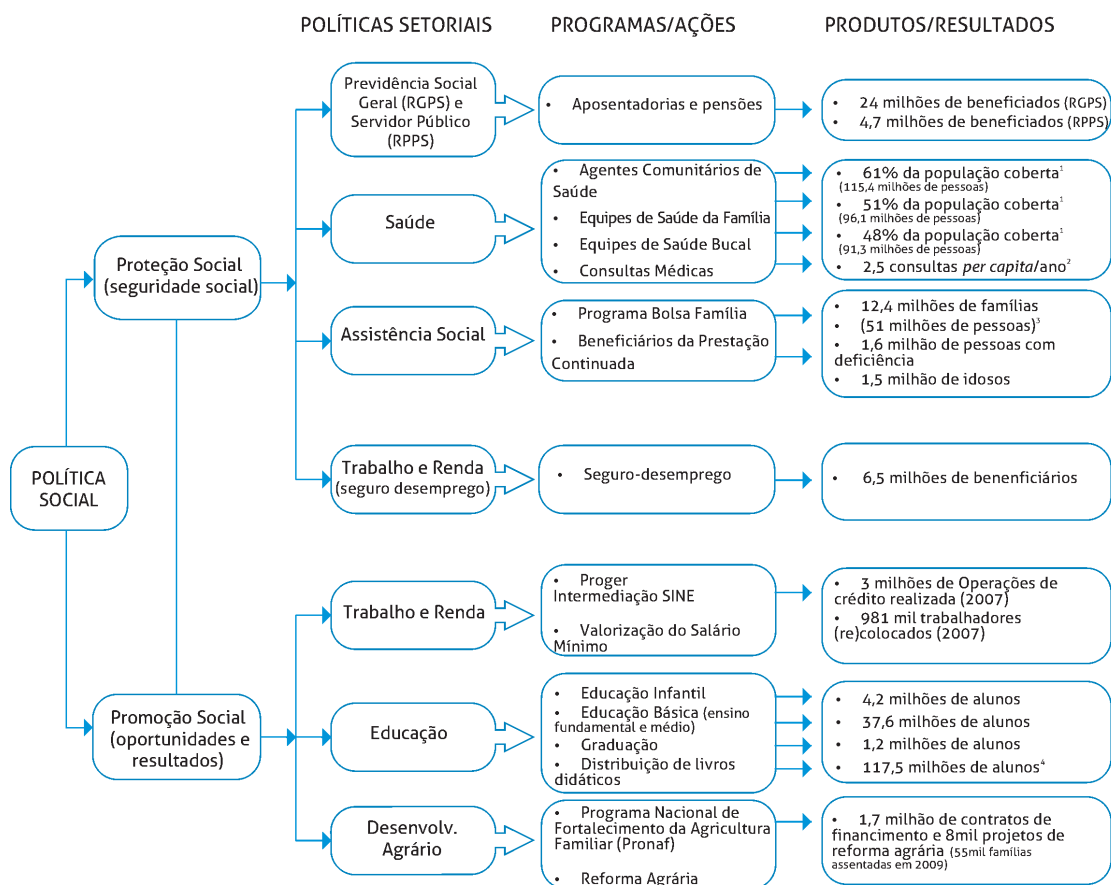
Na parte relativa à *proteção social*, destaca-se a previdência social que cobre uma série de contingências e riscos de trabalhadores inseridos no mercado formal urbano, na forma de um seguro social contributivo, garantindo benefícios, tais como: aposentadorias (por tempo de serviço/contribuição, por idade, por invalidez e especial), pensões (por morte), auxílios (por doença, por acidente e por reclusão), “salários” (família e maternidade) e serviços (perícia e reabilitação profissional). Além disso, o sistema previdenciário incorpora aos esquemas de distribuição de benefícios os trabalhadores rurais, em regime de economia familiar, na condição de segurado especial. Pode-se, dizer que, em termos de escopo e abrangência, as políticas sociais no Brasil já ofertam um cardápio bastante diversificado de serviços e benefícios, aproximando-se dos países desenvolvidos. Contudo, é necessário reconhecer que a qualidade desses serviços e benefícios ainda se encontra bem distante do padrão desses países.

Em termos quantitativos, a figura 4 mostra que o conjunto de benefícios distribuídos

mensalmente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) chega atualmente a algo em torno de 28 milhões. Deste valor, por volta de 18 milhões são destinados a benefícios

cujo valor é o do salário mínimo. O RPPS, por sua vez, distribui aproximadamente 4,3 milhões de benefícios, grande parte deles bem superior ao salário mínimo.

■ FIGURA 4: POLÍTICAS SOCIAIS, SEUS BENEFÍCIOS E BENEFICIÁRIOS



(1) Departamento de Atenção Básica, Ministério da Saúde. Ano: 2009

(2) RIPSA. IDB (2008)

(3) MDS. Ano: 2009

(4) Em 2009, de acordo com o MEC, foram adquiridos 103,5 milhões de livros para o Ensino Fundamental, 11,2 milhões para o Ensino Médio e 2,8 milhões para alfabetização de jovens e adultos

3 O "Sistema S" é composto pelas seguintes instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem no Transporte (SENAT) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).



Na área da política de saúde, a prioridade a atenção básica incorporou às suas responsabilidades atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, assistência farmacêutica e promoção da saúde bucal. Com a introdução do programa Saúde da Família – principal instrumento da política de atenção básica –, a cobertura à saúde foi significativamente ampliada, especialmente nos municípios e localidades distantes dos grandes centros. Mais recentemente, merecem destaque também a contínua ampliação do Programa Nacional de Imunização e iniciativas como o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e a intensificação do combate ao tabagismo.

Em termos de benefícios oferecidos, observa-se que o SUS realiza, em média, 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais por ano; 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações (MS, 2008a). O número médio de consultas por habitante subiu de 1,7 em 1987 para 2,5 em 2005. A estratégia de enfrentamento da AIDS – com a distribuição gratuita de antiretrovirais, obtida em meio a embates no campo do licenciamento compulsório de medicamentos – pode ser dita bem-sucedida. Tanto na linha da atenção básica quanto na de medicamentos mais complexos, o SUS tem contribuído, com maior ou menor êxito, para ampliar o acesso a remédios e tratamentos, mas tem sofrido constantes questionamentos judiciais nesse campo.

Na área da assistência social, a criação do BPC veio fortalecer esse campo da política social, uma vez que, até os anos 80, esta ofertava be-

nefícios monetários inexpressivos, a partir de critérios pouco transparentes. Seu pagamento estava sujeito a descontinuidades ao longo do tempo, o público beneficiário era bastante reduzido e os recursos orçamentários disponíveis, frequentemente escassos. Em 2008, o BPC atendia a 3,3 milhões de pessoas, sendo 1,8 milhão de pessoas com deficiências e 1,5 milhão de idosos. Em fins dos anos 90, a introdução de programas de transferência direta de renda inauguraria uma nova vertente da política de assistência social, até então ausente no sistema de proteção social brasileiro. Mais recentemente tem-se o PBF, que é voltado a famílias em situação de grande vulnerabilidade. Sua relevância reside especialmente na extensão da população que alcança (mais de 11 milhões de famílias, em 2009), com recursos disponibilizados de forma contínua. Estima-se que esse programa alcance cerca de 50 milhões de pessoas.

Quando se trata dos benefícios/beneficiários da área de trabalho e renda, existem duas situações, sendo uma relativa à *proteção social* do seguro-desemprego na qual se observa que o número de benefícios concedidos dependerá muito do ciclo econômico e do processo de ampliação da formalização do emprego, haja vista que em média foram distribuídos em torno de 6,5 milhões de seguros ao ano, no período mais recente de crescimento. Os benefícios do abono salarial, por sua vez, aumentaram três vezes e meia entre 1990 e 2007 (de 3,9 milhões para 13,8 milhões de benefícios concedidos no ano). Na parte referente à *promoção social* que ocorre no âmbito das iniciativas de geração de novas oportunidades de trabalho e renda, computa-

se também importante incremento das operações de crédito realizadas pelo PROGER: se em 1995 elas totalizaram 92 mil operações, em 2007 foram 3 milhões. Registra-se também nos últimos anos uma maior oferta de serviços de intermediação e de capacitação de mão de obra. O número de trabalhadores (re) colocados por meio do SINE passou de 118 mil, em 1990, para 980,9 mil, em 2007.

O benefício da recente política de valorização do salário mínimo, no âmbito da área de trabalho e renda, foi recompor as perdas ocorridas no período de alta inflação e fortalecer o poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais, em especial dos trabalhadores no setor de serviços e na economia informal. A política de salário mínimo beneficiou grande parte dos trabalhadores formais com resultados concretos e perceptíveis para grande parcela dos assalariados da base da pirâmide salarial. Entre janeiro de 2003 e junho de 2010, o aumento real do salário mínimo foi de 71% (deflacionado pelo INPC). Além disso, também teve consequência para a *proteção social* mediante a elevação do valor dos benefícios previdenciários, do BPC e do seguro-desemprego, pelo vínculo legal existente entre eles, fazendo crescer a renda disponível dos trabalhadores ativos que recorreram à proteção do Estado, dos aposentados e dos pensionistas.

A política de educação tem permitido a inclusão de grupos populacionais cada vez maiores nas escolas e universidades, em condições que, se ainda longe das ideais, melhoraram nos últimos anos. Pode-se dizer que o número de matrículas ampliou em todos os níveis educacionais. No final dos anos 80, havia 2,4 milhões de crianças matriculadas na educação infantil, número que chegou a 6,7 milhões em 2009: 1,7 milhões na rede privada e 5 milhões na rede pública. No mesmo período, o número de alunos no ensino fundamental passou de 24,1 milhões para 31,7 milhões: 3,8 milhões na rede privada e 28 milhões na rede pública. No ensino médio, avançamos de 2,4 milhões para 8,3 milhões no ensino médio: pouco menos de um milhão de alunos na rede privada e aproximadamente 7,3 milhões na rede pública. No ensino superior, o crescimento foi dos 585 mil graduandos matriculados no final dos anos 80 para quase 5 milhões em 2008: 1,3 milhões de graduandos nas instituições públicas e outros 3,7 milhões em instituições privadas (Dados do Censo Escolar 2009 e do Censo do Ensino Superior 2008 – INEP).

## 2.6 GASTO PÚBLICO SOCIAL<sup>4</sup>

A manutenção desse conjunto de políticas públicas exige, logicamente, a mobilização de recursos fiscais compatíveis. O patamar

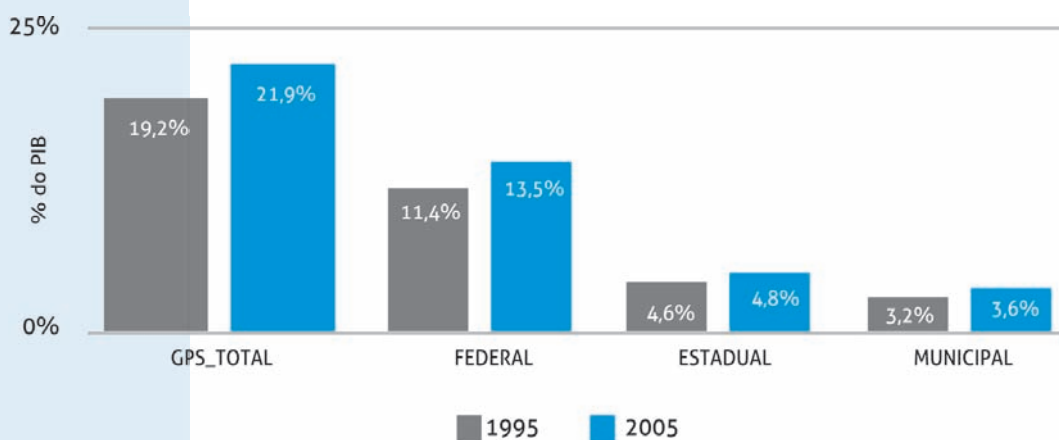
4 O Gasto Público Social (GPS) compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e que corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos.

dos gastos sociais no Brasil tem sido significativamente alterado desde o final dos anos 80, principalmente a partir de 1993, com o efetivo início da implementação das políticas previstas pela Constituição – SUS, LOAS, Previdência Rural, entre outras –, os gastos sociais passam a aumentar de maneira sustentada.

A análise dos dados apresentados no gráfico 1 aponta uma tendência de crescimento do Gasto Público Social de 2,7 pontos percentuais (p.p.) do PIB em 11 anos – um crescimento superior a 10%. Mais impor-

tante que isso, este crescimento não se dá apenas na esfera federal –, ainda que esta seja a responsável pela maior parcela, principalmente devido à trajetória das áreas de previdência social e assistência social, que cresceram em conjunto por volta de 2,1 p.p. (gráfico a seguir). O crescimento de 0,2 p.p. no gasto social estadual e o de aproximadamente 0,4 p.p. no gasto social municipal refletem uma tendência importante – pois equivalem a um crescimento de 5% para o estadual e 10% para o municipal. Ou seja, ocorreu uma trajetória que pode ser considerada positiva.

■ **GRÁFICO 1: GASTO PÚBLICO SOCIAL (GPS) POR ESFERA DE GOVERNO, EM % DO PIB – 1995-2005**

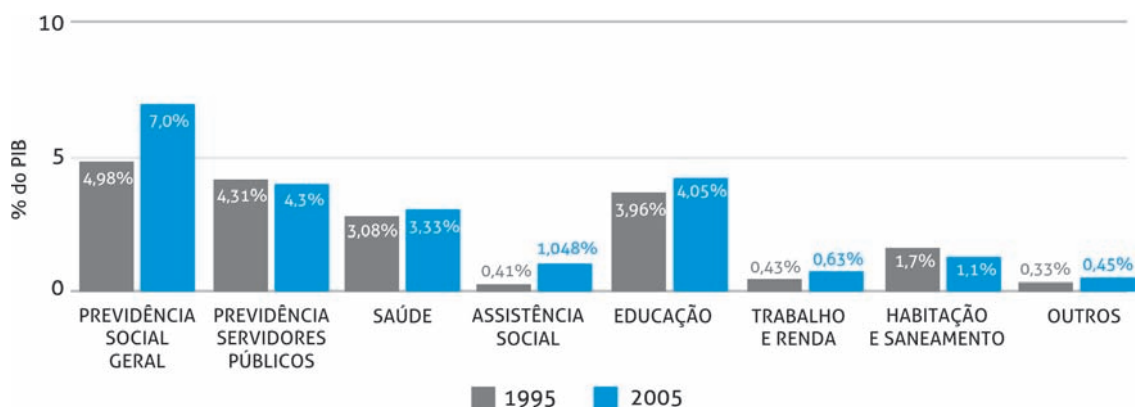


Fonte: DISOC/IPEA.

Tomando-se o volume de recursos, apresentado no gráfico 2, observa-se que o núcleo da política social foi permanentemente localizado ao longo do tempo na: previdência social geral; previdência e benefícios a servidores públicos; saúde; assistência social; educação e trabalho

e renda. Juntas, essas seis áreas absorvem algo em torno de 95% do gasto no período de 1995 a 2005. A participação de cada uma dessas políticas no montante do gasto social, por sua vez, modifica-se durante o período, como pode ser observado no gráfico 2, a seguir.

■ **GRÁFICO 2: PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO NO GPS, EM % DO PIB – 1995-2005**



Fonte: DISOC/IPEA.

Os gastos com a previdência geral apresentaram um crescimento maior que as demais áreas, a ponto de elevar a participação no PIB, de 4,98% para 7%. Nesse sentido, a composição dos gastos previdenciários parece ter melhorado entre 1995 e 2005: a parcela aplicada nos benefícios do RGPS, que são redistribuidores de renda, foi elevada; ao passo que a parcela destinada aos gastos com previdência e benefícios a servidores públicos, que são concentradores

de renda, foi reduzida. Esta constatação sobre o volume agregado de recursos envolvidos no RGPS e nos RPPS não subestima a intensa agenda de discussão que persiste como central para a readequação dos dois sistemas, decerto.

Cresceram em importância no conjunto dos gastos sociais as áreas de assistência social e de trabalho e renda, consequência direta da drástica reformulação destas políticas

públicas no período. Na assistência social, houve a substituição de um modelo “assistencialista” por um modelo de direitos – com uma atuação cada vez mais abrangente sobre população brasileira, sendo que, mais recentemente, entrou em curso nova ampliação com a criação do Bolsa Família e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na área de trabalho e renda, simplesmente foi montado, ampliado e consolidado um Sistema Público de Emprego (SPE), que, embora sujeito a críticas nos seus três pilares – intermediação, qualificação e seguro-desemprego –, constituiu uma enorme conquista e ampliação da proteção social no Brasil, ao que correspondeu o crescimento dos recursos aplicados neste setor.

A trajetória dos gastos nas políticas públicas de educação e de saúde foi outra. Essas áreas, quando medidas em termos de percentual do PIB, não cresceram em importância no período entre 1995 e 2005. Ou seja, embora em termos absolutos estas áreas recebam atualmente muito mais recursos do que antes, os seus gastos apenas acompanharam o crescimento da economia, não se revelando como prioridade de governo, de tal modo que as respectivas parcelas do gasto social destinadas à saúde e educação foram menores em 2005 do que no início dos anos 80. Enquanto isso, a saúde privada mobilizou recursos da ordem de 4,7% do PIB no mesmo período. Portanto, para aten-

der uma parcela da população que paga pelo seu atendimento médico a planos de saúde e outros provedores de serviços – em torno de 21% da população –, destina-se um volume de recursos superior ao aplicado nos serviços públicos de saúde – que são universais e cobrem toda a população.

Logicamente que esta constatação deve ser considerada com o devido cuidado: no período, houve considerável diversificação e expansão das políticas sociais, com mudanças no escopo da previdência social, da assistência social e da defesa do trabalhador, por exemplo. Neste contexto, seria impossível que não ocorressem repositivamentos entre as diferentes áreas sociais. Permanece válida, entretanto, a discussão sobre o sentido e a dramaticidade dessas mudanças.

Quando se observa a trajetória de gastos das áreas de saneamento e de habitação e urbanismo, verifica-se que, até 2005, houve redução de recursos aplicados. Mesmo com todas as discrepâncias metodológicas existentes entre os trabalhos de onde foram extraídos os dados para cada período – que certamente geram algum nível de imprecisão nas comparações aqui realizadas –, a redução drástica nas aplicações de recursos nestas políticas públicas é inegável no período. O que não é nem um pouco contraditório com o preocupante quadro com o qual estes setores se defrontam atualmente.

### 3. Situação social da população brasileira

Conforme exposto até o momento, se houve uma expansão da estrutura institucional e do gasto social nos últimos anos, pode-se esperar também que tenha ocorrido uma extensão dos benefícios oferecidos e consequente alteração no quadro social brasileiro e que esta pode ser captada em seus indicadores. Em outras palavras, o maior volume de gastos possibilitou a maior oferta de bens e serviços sociais, o que resultou em uma diversificação e em uma melhoria da proteção social/geração de oportunidades para a população brasileira.

Neste sentido, a seguir, busca-se descrever e analisar alguns dos principais indicadores sociais que podem ser associados a resultados alcançados pelos programas e ações sociais no período – em especial, aqueles que foram atingidos nas áreas de previdência, assistência social, saúde e trabalho e renda, educação. Em linhas gerais, os números do quadro 1 apontam para um aprimoramento da situação social da população no período atual.

No que diz respeito à *proteção social*, a área da previdência social apresenta duas situações distintas. Primeiro, refere-se à cobertura da política com relação à População em Idade Ativa (PIA), que é de apenas 65%. Este valor indica que um amplo conjunto de brasileiros ainda não está coberto pela política previdenciária, tornando-se necessária e urgente

a elaboração e implementação de ações com vistas na inclusão destes brasileiros no sistema. A segunda situação diz respeito à população inativa, que tem um alto grau de cobertura, no qual se observa que aproximadamente 93,3% da população com mais de 65 anos está coberta pelo sistema, o que demonstra a efetividade do sistema para cobrir as necessidades destes brasileiros.

Em função deste último resultado, esta política permite que exista certo padrão distributivo, principalmente devido à oferta de benefícios para os trabalhadores em regime de economia familiar – benefícios com perfil não contributivo e com valor em torno do salário mínimo. Pois, quem se beneficiou foi um amplo conjunto de trabalhadores, que se localizava na base da pirâmide social (trabalhadores sem inserção no mercado formal, pequenos produtores agropecuários e pescadores artesanais, que trabalham em família e não contam com empregados no desenvolvimento de suas atividades). Como resultado, pode-se dizer que, caso fossem retiradas as rendas da previdência, os números da incidência e pobreza (renda domiciliar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo e de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo), em 2007, seriam maiores em 17,6 milhões e 20,6 milhões. Da mesma maneira, por conta desse pagamento, a desigualdade de renda no país (medida pelo índice de Gini)

## ■ QUADRO 1: SITUAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA ASSOCIADA ÀS POLÍTICAS SETORIAIS

ÁREAS DE ATUAÇÃO	INDICADORES	RESULTADOS/VALORES	
		ANOS 1990	ANOS 2000
Previdência Social	% da PIA (16 a 64 anos) coberta	-	64,9 (2008)
	% de cobertura da pop. de 65 anos ou mais	-	93,3 (2008)
	% de benefícios menores que 1 s.m.	-	2,0 (2007)
	% de benefícios maiores que 1 s.m.	-	42,0 (2007)
	% de domicílios com indivíduos de mais de 60 anos que recebem aposentadoria ou pensão	72,8 (1995)	73 (2007)
Assistência Social	% da população vivendo com menos de R\$ 131 <i>per capita</i> (linha superior de elegibilidade para o Bolsa Família em 2009)	27,3 (1995)	13,7 (2009)
	% da população vivendo com menos de R\$ 66 <i>per capita</i> (linha inferior de elegibilidade para o Bolsa Família em 2009)	10,7 (1995)	4,8 (2009)
Saúde	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil Nascidos Vivos)	47,1 (1990)	19,0 (2008)
	Taxa de Mortalidade na Infância	53,7 (1990)	22,8 (2008)
	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	68,5 (1995)	72,1 (2007)
Trabalho e Renda (Proteção)	Taxa de Cobertura Efetiva do seguro-desemprego <sup>1</sup>	65,9 (1995)	62,9 (2007)
	Taxa de Reposição do seguro-desemprego <sup>2</sup>	50,9 (1995)	68,3 (2007)
Trabalho e Renda (Promoção)	Taxa de aderência da intermediação	39,2 (1995)	47,5 (2007)
	Taxa de admissão da intermediação	1,5 (1995)	6,8 (2007)
Educação	Taxa de frequência à escola (0 a 3 anos)	7,5 (1995)	18,2 (2009)
	Taxa de frequência à escola (4 a 6 anos)	53,4 (1995)	81,3 (2009)
	Taxa de frequência à escola (7 a 14 anos)	86,6 (1992)	98,0 (2009)
	Taxa de frequência à escola (15 a 17 anos)	59,7 (1992)	85,2 (2009)
	Taxa de frequência à escola (18 a 24 anos)	22,6 (1992)	30,3 (2009)
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	17,2 (1992)	9,7 (2009)
	Número médio de anos de estudos (15 anos ou mais)	5,2 (1992)	7,5 (2009)
Questão Agrária	Concentração Fundiária - índice de Gini para propriedade da terra	0,838 (1998)	0,816 (2003)
Saneamento e Habitação	% Abastecimento de Água (urbano)	82,3 (1992)	91,6 (2008)
	% Esgoto Sanitário (urbano)	66,1(1992)	81 (2007)
	% Coleta de Lixo (urbano)	79,8 (1992)	97,6 (2007)
	% Domicílios urbanos com condições de moradia adequada	50,7 (1992)	65,7 (2008)
	Deficit Habitacional total (Habitações)	n.d.	5,7milhões (2008)
Renda e Desigualdade	Renda domiciliar <i>per capita</i> média em US\$ PPC por dia	5,5 (1990)	12,1 (2008)
	Desigualdade de renda - Gini	0,601 (1990)	0,538 (2009)
	% da população vivendo com menos de US\$ PPC 1,25 por dia (situação de extrema pobreza) - critério ONU/ODM	25,6 (1990)	4,8 (2008)
	População total vivendo com menos de US\$ PPC 1,25 por dia (situação de extrema pobreza) - critério ONU/ODM	36,2 milhões (1990)	8,9milhões (2008)
	% da renda nacional detida pelos 20% mais pobres	2,2 (1990)	3,1 (2008)
	Salário mínimo em US\$ PPC por dia	4,0 (1990)	8,4 (2008)

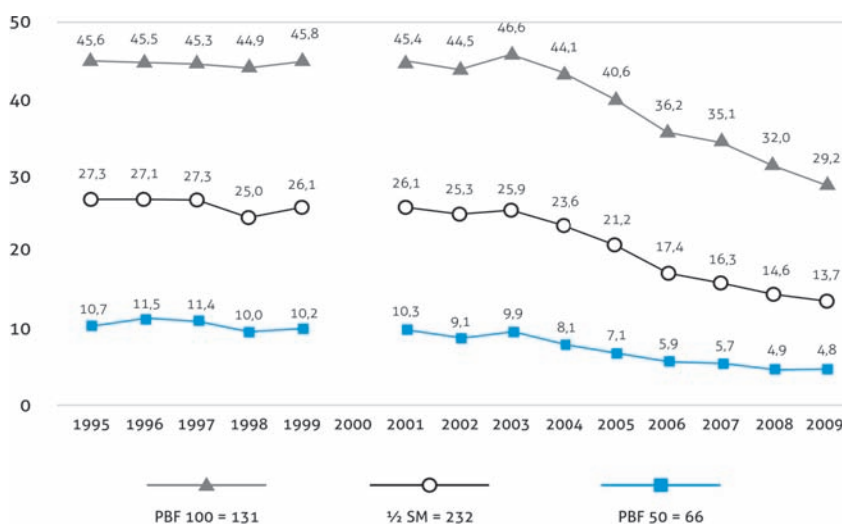
Fonte: IPEA (Acompanhamento e análise 17, 2009) e IPEA (ODM - Relatório Nacional de Acompanhamento, 2010).

diminuiu 7,4%, evidenciando o caráter distributivo da política previdenciária.

Na assistência social, a ampliação e a diversificação dos benefícios trouxeram resultados expressivos para a população caracterizada por indicadores de vulnerabilidade. A disponibilização do BPC para a população idosa e portadora de deficiência vivendo em indigência, cujos valores são corrigidos pelo SM, bem como a oferta de um conjunto de transferências diretas de renda à população em situação de pobreza, principalmente o Programa Bolsa Família, ajudaram em uma diminuição da taxa de indigência e de pobreza ao longo dos últimos anos, como pode ser constatado no gráfico 3, que ilustra esse avanço no combate à pobreza e à indigência.

Pelo critério do PBF, a pobreza (renda domiciliar *per capita* de até R\$ 131) teve reduzida sua incidência de 27,3% da população no ano de 1994 para 13,7% no ano de 2009. A indigência (renda domiciliar *per capita* de até R\$ 66) reduziu-se de 10,7% da população brasileira em 1994 para 4,5% em 2009. Ou seja, diminuiu mais que a metade. É verdade que não é possível isolar precisamente os efeitos da política assistencial de outros efeitos (como os da expansão e da diversificação da política previdenciária e trabalhista desde o início dos anos 90, bem como da melhora do funcionamento do mercado de trabalho brasileiro após o início dos anos 2000). De toda forma, os números a respeito da indigência e da pobreza consistem em indícios da distributividade da política assistencial estruturada nos anos recentes (ver Comunicado do IPEA 63).

■ **GRÁFICO 3: PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (%)**



Fonte: IPEA (Comunicado do IPEA nº 63).



A situação social da população na área de saúde pode ser analisada pelos avanços de um dos principais indicadores, que é a taxa de mortalidade infantil. Este indicador reduziu de 47,1 óbitos por mil nascidos vivos em 1990 para 19,0 em 2008, se considerado o conjunto do Brasil. Movimento semelhante ocorreu com a taxa de mortalidade na infância, que diminuiu de 53,7 óbitos por mil nascidos vivos em 1990 para 22,8 no ano de 2008. De qualquer modo, a ampliação do acesso a bens e serviços de saúde dos últimos vinte anos, com uma marcada perspectiva preventiva, resultou não só em uma alteração do padrão de mortalidade, mas em uma melhoria concreta e efetiva das condições de saúde da população brasileira. Isso se refletiu, por exemplo, na extensão da esperança de vida ao nascer, que passou de 68,5 anos em 1995 para 72,1 anos em 2007. Esses indicadores mostram que essa política protegeu uma parcela mais extensa da população (não só aquela inserida formalmente no mercado de trabalho), bem como ofereceu a proteção contra um leque mais diversificado de riscos e agravos (inclusive com um foco preventivo de atuação).

Ainda na área da proteção social, temos as ações da área de trabalho e renda, principalmente aquela voltada ao seguro-desemprego que aumentou sua concessão em 17% de 1995 a 2007. Na verdade, mostrou uma estabilidade em sua taxa de cobertura (número de trabalhadores protegidos/ número de trabalhadores demitidos sem justa causa do setor formal), em torno de 64%. Não obstante, a taxa de reposição desse benefício (valor médio do seguro-desemprego recebido pelos trabalhadores/ valor médio do último salário dos trabalhadores demitidos) apresen-

tou uma tendência de melhora, passando de 51% em 1995 para 68,3% em 2007.

No campo da *promoção social*, a ação pública na área de trabalho ampliou-se e diversificou-se nos últimos anos. No que se refere à procura por um novo emprego/ nova ocupação por parte dos trabalhadores, a intermediação realizada pelo SINE mostrou alguns sinais positivos, como o da taxa de aderência da intermediação (número de trabalhadores colocados por meio do SINE/ número de vagas captadas pelo SINE), que passou de 39,2% em 1995 para 47,5% em 2007, bem como o da taxa de admissão da intermediação (número de trabalhadores colocados por meio do SINE/ número de trabalhadores admitidos segundo o Caged), que foi de 1,5% em 1995 para 6,8% em 2007.

Na área de educação, houve uma ampliação e diversificação dos bens e serviços, principalmente para a população infanto-juvenil, o que permitiu um importante movimento de inclusão de crianças, adolescentes e jovens nas escolas e nas universidades brasileiras. Tal fenômeno pode ser observado na análise de indicadores como a taxa de frequência da população entre 4 e 6 anos de idade (pré-escola), que se expandiu de 26,9% em 1988 para 77,6% em 2007. Quanto à taxa de frequência do grupo entre 7 e 14 anos de idade (ensino fundamental), essas porcentagens aumentaram de 84,1% para 97,6% nesse lapso de tempo.

Apesar desses avanços, a proporção de analfabetos na população com 15 anos ou mais permanece em patamar bastante elevado, principalmente por conta das gerações mais idosas.

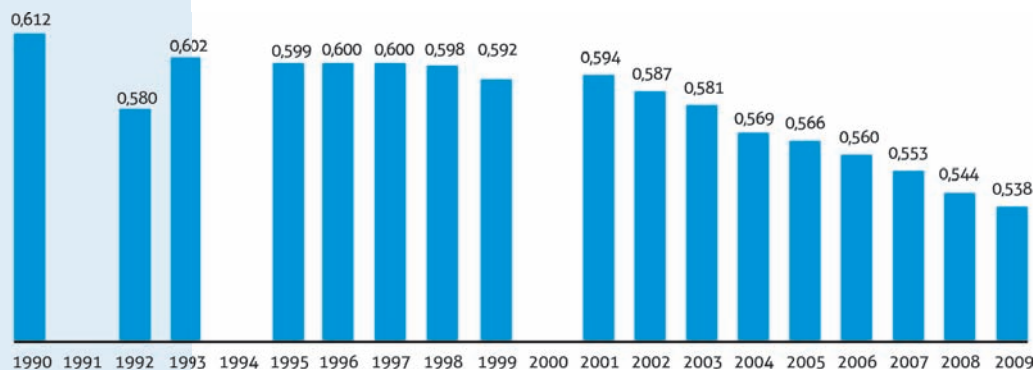
Contudo, apresentou tendência de redução, progredindo de 17,2% da população com 15 anos ou mais em 1992 para 9,7% em 2009. Um indicador que complementa esse cenário da situação educacional é o número médio de anos de estudo para o referido grupo, que cresceu no período em análise, passando de 5,1 anos para 7,3 anos. É verdade que, nesse cenário, os anos de estudo da população não contemplam sequer o que era considerado obrigatório pela Constituição (ciclo fundamental completo – 8 anos de estudo). Não obstante, eles revelam algum grau de sucesso das iniciativas de ampliação e diversificação dos serviços educacionais no Brasil – principalmente no que se refere à população infanto-juvenil, que passou a contar com um acesso bem mais significativo à escola.

No que se refere à cobertura dos serviços de saneamento básico, a proporção da população em áreas urbanas servida por água de rede geral com canalização interna, em 2008, girava em torno de 91,6%, um aumento de quase 10 pontos percentuais em relação a 1992. A cobertura de serviços de esgotamento sanitário, mesmo tendo aumentado significativamente, ainda é muito inferior à cobertura de água, embora 80,5% da população urbana já contem com esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica, um crescimento de 14 pontos percentuais desde 1992. As desigualdades no acesso aos serviços de saneamento básico entre os grupos socioeconômicos, as áreas urbanas e rurais e as grandes regiões, mesmo tendo diminuído, ainda continuam bastante significativas.

Houve também uma melhora substancial no que se refere às condições habitacionais. A proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas passou de 50,7% em 1992 para 65,7% em 2008. Entretanto, 54,5 milhões de pessoas moradoras nas cidades ainda sofrem de algum tipo de carência habitacional.

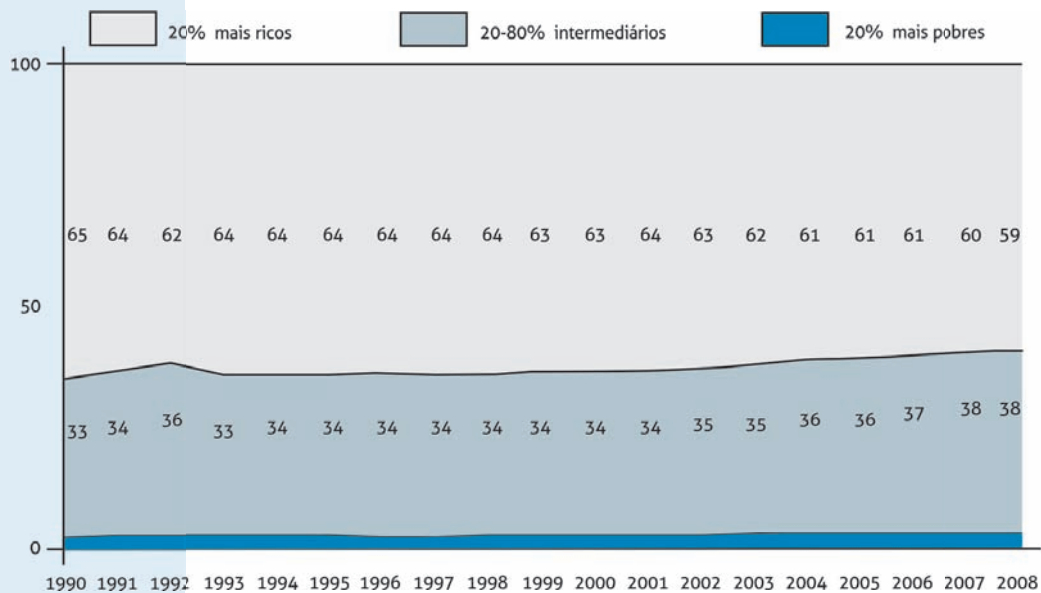
No que diz respeito à desigualdade, é importante verificar a participação do rendimento do trabalho na renda nacional que é um indicador que mede a distribuição funcional da renda e é tido como um dos mais relevantes para avaliar o progresso no campo da desigualdade de renda em uma sociedade. Nas últimas décadas do século 20, houve uma trajetória de queda da participação do rendimento do trabalho na renda nacional, menor ritmo de expansão econômica e desajustes nas finanças públicas. Contudo, na primeira década do século 21, o Brasil apresenta uma marcha distinta da verificada no período anterior, combinando positivamente a redução no grau de desigualdade na distribuição da renda pessoal (ver gráfico 4) com a elevação da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional. No biênio 2008/2009, por exemplo, o peso do trabalho na renda nacional aumentou 9,5% em relação aos anos 1999/2000, pois passou de 40% para 43,6%, considerando-se como rendimento do trabalho a renda dos ocupados mais as transferências de renda (IPEA, Comunicado da Presidência, nº 47).

■ **GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA – 1990-2009**  
 (A) EVOLUÇÃO DO COEFICIENTE DE GINI



Fonte: DISOC/IPEA (Objetivo do Desenvolvimento do Milênio – 4º Relatório nacional de acompanhamento)

■ **PORCENTAGEM DA RENDA NACIONAL DETIDA POR ESTRATOS DE RENDA**  
 (B) PORCENTAGEM DA RENDA NACIONAL DETIDA POR ESTRATOS DE RENDA



Fonte: DISOC/IPEA (Objetivo do Desenvolvimento do Milênio – 4º Relatório nacional de acompanhamento)

Em síntese, o Brasil encontra-se em um momento especial do contexto geral de enfrentamento da desigualdade de renda (pessoal e funcional), com movimento favorável aos portadores de rendimentos do trabalho, sobretudo para aqueles com menor remuneração. Observa-se que, desde a estabilidade monetária, as menores remunerações apresentam crescimento real. O evento da crise internacional terminou estimulando no Brasil a adoção de importantes medidas de defesa da produção e do emprego nacional, o que permitiu evitar a inflexão na trajetória de queda no grau de desigualdade na distribuição funcional e pessoal da renda. Tanto assim que o rendimento do trabalho continuou a recuperar a sua participação relativa na renda nacional, enquanto o índice de Gini seguiu a tendência de queda, como mostra o gráfico 4.

#### 4. Efeitos econômicos das políticas sociais sobre o PIB e a renda das famílias

Pouco se discute que grande parte da política social e de seu correspondente gasto público tem um duplo benefício: ela pode promover crescimento econômico e também uma melhor distribuição de renda. Isto ocorre porque a maioria dos gastos sociais do governo beneficia os mais pobres ao distribuir melhor a renda, os salários e os serviços, além disso, grande parte des-

se gasto permanece no país, fortalecendo com isso o circuito de multiplicação de renda nacional, pois estes estratos tendem a consumir produtos com menos conteúdos importados e poupar menos, o que implica maior propensão a consumir produtos nacionais, mais vendas, mais produção nacional e mais emprego a ser gerado no país.

Por isso, mesmo reconhecendo que a grande função da política social são seus aspectos de *proteção e promoção social* apresentados anteriormente, é também relevante verificar quais as relações entre o gasto com as políticas sociais e o benefício de caráter estritamente econômico destas: seu resultado em termos de crescimento do PIB e da renda das famílias. Para tanto, apresenta-se a seguir alguns resultados de recente estudo realizado no IPEA<sup>5</sup>, que utilizou a Matriz de Contabilidade Social do ano de 2006 e as informações do Sistema de Contas Nacionais e da Matriz Insumo-Produto e pesquisas domiciliares.

Este trabalho mostrou que o gasto com as políticas sociais tem efeito sobre o PIB e sobre a renda das famílias e, no curto prazo, seu efeito é maior do que o efeito do investimento, da exportação de *commodities* agrícolas ou do pagamento de juros. Isto ocorre porque a maioria dos gastos sociais atinge os mais pobres – como no caso do PBF, do BPC e dos benefícios subsidiados da previdência so-

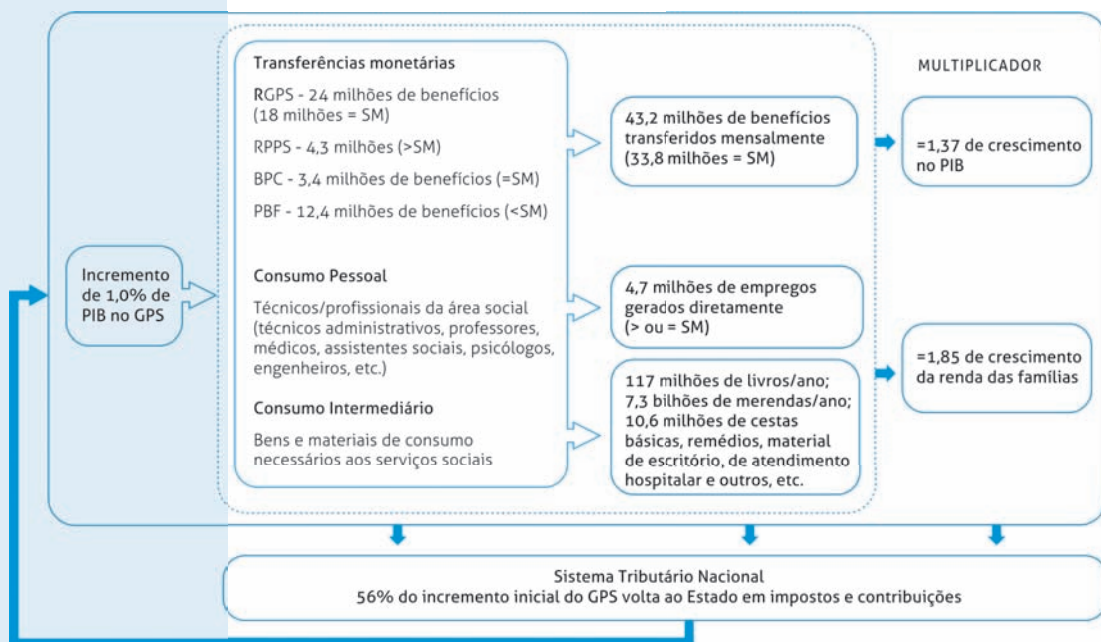
5 Ver *Perspectiva da política social no Brasil*. IPEA, 2010. Artigo "Efeitos econômicos dos gastos sociais no Brasil".

cial (rurais em regime de economia familiar, empregado doméstico, microempreendedor individual, dentre outros) – e a classe média – como no caso dos salários dos professores da educação básica, ou da maioria dos benefícios urbanos da previdência social no Brasil (85% destes são de até 3 salários mínimos). Ao distribuir melhor a renda, os salários e os serviços, uma parte importante do gasto social permanece no país e fortalece o circuito de multiplicação de renda, pois estes estratos tendem a consumir menos importados e poupar menos, o que implica maior propensão a consumir produtos nacionais, mais vendas, mais produção nacional e mais emprego gerado no país.

A conclusão é que o multiplicador do PIB, decorrente de um aumento nas variáveis exógenas da demanda agregada provenientes do gasto social é de 1,37. Isso significa que, a cada R\$ 100 gastos pelo governo na área social, foram gerados R\$ 137 de produto interno bruto. O multiplicador do gasto social, em termos de PIB, é consideravelmente maior que o multiplicador dos gastos com os juros da dívida pública, 0,71 e quase idêntico ao das exportações de *commodities*, de 1,40, mas é inferior ao do investimento em construção civil, de 1,54.

Este trabalho também mostra que após o impulso original do gasto autônomo e quando percorrido todo o circuito econômico, voltam

■ FIGURA 5: CICLO ECONÔMICO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL



ao Estado 56% do valor que deu origem ao impulso inicial na forma de impostos recolhidos. Ou seja, de cada R\$ 100 gastos inicialmente voltam R\$ 56 pela arrecadação tributária nacional.

Quanto ao que ocorre com a *renda das famílias*, as simulações mostram que um incremento de 1% do PIB nos programas e políticas sociais eleva a renda das famílias em 1,85%, em média – sabe-se que a renda das famílias constituiu aproximadamente 81% do PIB em 2006. O multiplicador do gasto social sobre a renda das famílias é consideravelmente maior que o multiplicador do investimento em construção civil, de 1,14%, das exportações de *commodities*, de 1,04%.

Quando detalhado por tipo de gasto, observa-se que, no caso das transferências monetárias, o maior multiplicador do PIB e da renda das famílias pertence ao Programa Bolsa Família (PBF). Para cada R\$1,00 gasto no programa, o PIB aumentará em R\$1,44 e a renda das famílias em 225%, após percorrido todo o circuito de multiplicação de renda na economia. Este programa gera mais benefícios econômicos do que custa. Mesmo as transferências da previdência social com aposentadorias, pensões e auxílios, que são apenas levemente progressivas<sup>6</sup>, têm um efeito multiplicador de 1,23. A explicação está no fato de que, diante de nossa ainda abissal desigualdade de renda, uma transferência quase neutra atua me-

lhorando fortemente a desigualdade e, assim, a propensão e perfil de consumo da população como um todo.

Em geral, as transferências de renda que beneficiam mais os pobres elevam mais o PIB e a renda das famílias. Isso porque pessoas mais pobres tendem a consumir quase toda a sua renda (não conseguem poupar) em uma cesta de consumo com produtos com menor conteúdo importado, ou seja, neste caso os vazamentos são bem menores.

Outra questão muito frequente com relação ao gasto social diz respeito à capacidade que tem em reduzir a desigualdade. O estudo mencionado avaliou a progressividade do gasto social com educação e saúde e chegou à conclusão de que seu efeito é nitidamente progressivo, o que não surpreendeu, uma vez que são as famílias mais pobres as que mais utilizam esses serviços públicos. Por exemplo, um choque de 1% do PIB no gasto com saúde enseja uma diminuição de 1,47% no índice de Gini; no caso da educação, a queda é um pouco menor, de 1,09%. O PBF e o BPC são, como era de se esperar, os programas com maior capacidade redistributiva, um choque de gasto de 1% do PIB com BPC e o Bolsa Família provocam uma redução de 2,33% e 2,15% no índice de Gini, respectivamente. Entre as transferências, o BPC e o PBF são claramente os que mais contribuem para a queda da desigualdade.

6 Relembrando que os benefícios pagos pelo RGPS têm um perfil bastante redistributivo, enquanto aqueles pagos pelo RPPS possuem um perfil concentrador de renda – de modo que efeito final conjunto dos dois sistemas é levemente distributivo.

Esses resultados são robustos para demonstrar que o gasto com as políticas sociais, ao cumprir seu propósito central (*proteção e promoção social*), é, ao mesmo tempo, um elemento muito importante para a dinâmica da economia nacional, principal daquele voltado para o mercado interno e para a diminuição da desigualdade.

## 5. Considerações finais

A análise aqui efetuada mostrou a complexidade do aparato político/institucional da política social estruturado no Brasil nestes últimos anos, assim como revelou que não foram poucos os avanços registrados na situação social da população brasileira. Em alguma medida, esses avanços estiveram relacionados às conquistas sociais que se manifestaram em determinações inscritas nas estruturas jurídico/institucionais, principalmente na Constituição brasileira. É certo que tais determinações exigiram um maior esforço da economia e da sociedade em termos de recursos para financiamento de programas e ações – no âmbito federal, estadual ou municipal. Isso permitiu a criação de sua série elevada de aparatos técnicos/administrativos, contratação e treinamento de inúmeros profissionais, criação e construção de instalações e imóveis diversos, bem como aquisição de equipamentos – sofisticados ou não – para a prestação dos bens e serviços.

Nesse sentido, foram tais recursos físicos, financeiros, humanos e institucionais que possibilitaram a estruturação de um amplo e diversificado conjunto de mecanismos de *proteção social* e de *promoção social* fundamental para

ajudar a estruturar as condições básicas de vida da população, até mesmo aquelas que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Mas também vai além, ao começar a regular, direta ou indiretamente, o volume, as taxas e o comportamento do emprego e do salário na economia brasileira. A política social transformou-se em um poderoso instrumento, por meio do qual a economia nacional não apenas efetuou transferências de renda aos mais necessitados e prestações de bens e serviços ao conjunto da sociedade, mas, simultaneamente, gerou um canal de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo de massa.

A política social, mediante seu gasto com o pagamento de benefícios e prestação de bens e serviços – incluindo o pagamento dos salários dos trabalhadores lotados nos setores sociais –, converte-se velozmente em consumo de alimentos, serviços e produtos industriais básicos que dinamizam a produção, estimulam o emprego, multiplicam a renda, reduzem a pobreza e a miséria extrema. Assim, a política social assume papel estratégico como alavancadora da economia nacional, particularmente no momento da crise financeira internacional de 2008, quando o valor e o número de benefícios cresceram.

Por seus expressivos resultados econômicos e sociais, a política social reafirma-se como indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação economicamente mais forte e democrática.

## Referências bibliográficas

---

- CASTRO, J. A. et alli. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no 1995-2005*. Brasília: IPEA, 2008. Texto para Discussão, n. 1324.
- CASTRO, J. A. et alli. A CF-88 e as Políticas Sociais brasileiras. In: *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas econômicas e social*. Brasília: IPEA, 2009.
- CASTRO, J. A. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS; Unesco, 2009.
- Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA). *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Brasília: IPEA, n. 13, março de 2007.
- \_\_\_\_\_. *Situação Social Brasileira 2007*. Brasília: IPEA, novembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Brasília: IPEA, n. 17, fevereiro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Perspectiva da política social no Brasil*. Brasília: IPEA, dezembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Perspectiva do Desenvolvimento brasileiro*. Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas: Brasília, dezembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Distribuição Funcional da Renda Pré e Pós Crise Internacional no Brasil*. Brasília: IPEA, Comunicado do IPEA n. , 47, maio de 2010.
- \_\_\_\_\_. *PNAD 2009 – Primeiras Análises: distribuição de Renda entre 1995 e 2009*. Brasília: IPEA, Comunicado do IPEA n. 63, outubro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *PNAD 2009 - Primeiras análises: situação da educação brasileira - avanços e problemas*. Brasília, IPEA: Comunicado do IPEA no 66, novembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Objetivo de Desenvolvimento do Milênio – 4º Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA, outubro de 2010.



# entrevista



## Jim Rugh

POR MÁRCIA PATERNO JOPERT

Entrevista realizada por ocasião da participação de Jim Rugh no III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, junho de 2011, em Brasília.

Jim Rugh tem 44 anos de experiência em trabalhos com comunidades rurais na África, Ásia e outras partes do mundo e é especialista em avaliação de programas internacionais há 28 anos. É reconhecido como um líder em avaliação entre os colegas da comunidade de ONGs internacionais, tendo tido participação ativa durante muitos anos na Associação Americana de Avaliação. Atua como representante da AEA e vice-presidente da Organização Internacional de Cooperação em Avaliação (IOCE), organização que congrega associações, sociedades e redes de profissionais em avaliação em todo o mundo. É coautor do livro *RealWorld Evaluation* (publicado pela Sage Publications em 2006) e conduziu várias oficinas sobre o assunto para muitas organizações e redes em muitos países.

**1) VOCÊ FOI CONVIDADO PARA PARTICIPAR DO TERCEIRO SEMINÁRIO DA REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (RBMA) COMO INSTRUTOR DO WORKSHOP "AVALIAÇÃO NO MUNDO REAL". NA SUA OPINIÃO, COMO ESSE CONHECIMENTO PODE CONTRIBUIR PARA O DESENVOLVIMENTO DO CAMPO DE AVALIAÇÃO NO BRASIL?**

Em nossa experiência, a partir dos *workshops* "Avaliação no Mundo Real" que temos conduzido em muitos países, descobrimos que muitas pessoas se inscrevem porque ele soa - e é - prático! Se alguém aprendeu técnicas de pesquisa em seu curso de graduação e depois foi convidado a conduzir uma avaliação de um projeto ou programa de desenvolvimento social, esta pessoa vai aprender rapidamente que os dados, o tempo e os recursos financeiros que ela iria estimar como necessários para realizar um projeto de pesquisa ideal simplesmente não estão disponíveis. No mundo real, as avaliações têm que ser realizadas sob restrições de vários tipos. Concomitantemente, os clientes esperam que as avaliações sejam "rigorosas" o suficiente para convencer seus acionistas ou público-alvo de que elas são suficientemente confiáveis e válidas. Estes são os tipos de dilemas tratados nas oficinas "Avaliação no Mundo Real". O *workshop* aborda

ainda um número de técnicas relacionadas à concepção de avaliações, modelagem lógica, coleta de dados e aspectos metodológicos como formas alternativas de contrafatuais.

## **2) QUE TIPO DE INTERVENIENTES MAIS PODEM SE BENEFICIAR DESTES CONHECIMENTOS?**

Tanto especialistas em avaliação (consultores internos ou externos) como gestores das avaliações têm se beneficiado dos *workshops* de "Avaliação no Mundo Real".

## **3) VOCÊ É VICE-PRESIDENTE DA IOCE. O QUE É IOCE E QUAIS OS SEUS PROPÓSITOS?**

A Organização Internacional de Cooperação em Avaliação (IOCE) é uma rede global colaborativa de organizações nacionais e regionais dedicadas à avaliação (associações, sociedades e redes). Tem por missão: ajudar a legitimar o tema avaliação e apoiar sociedades, associações e redes com missões similares e contribuir para a boa governança, efetividade na tomada de decisões e para o fortalecimento do papel da sociedade civil.

## **4) QUAIS SÃO AS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS E LINHAS DE AÇÃO DA IOCE?**

A IOCE tem por prioridades estratégicas: prover liderança em ava-

liação ao longo do mundo; encorajar e suportar desenvolvimento de capacidades para organizações dedicadas à avaliação e facilitar o compartilhamento de informações e de ideias na "comunidade de avaliação", especialmente entre membros da IOCE.

Tem como linhas de ação: ajudar a formar lideranças e capacidades, especialmente em países em desenvolvimento; promover a fertilização cruzada da teoria e da prática avaliativa ao longo do mundo; encaminhar desafios internacionais em avaliação e fazer com que a avaliação, enquanto profissão, contribua de forma mais global para a identificação e solução dos problemas de ordem mundial.

## **5) QUANTAS ORGANIZAÇÕES DEDICADAS À AVALIAÇÃO NO MUNDO JÁ FORAM IDENTIFICADAS PELA IOCE?**

A IOCE conta com um banco de dados com informações de 117 organizações, das quais 95 são grupos em 77 países, e mais 22 organizações regionais e internacionais. As informações estão disponíveis em nossa página: <http://www.ioce.net>.

## **6) COMO ESSAS ORGANIZAÇÕES PODEM EXERCER AS SUAS MISSÕES?**

Por meio da criação e compartilhamento de *expertise* em avalia-

ção; organização de fóruns para o compartilhamento de experiências; ações de desenvolvimento de capacidades; apoio à demanda; definição de competências e padrões e sendo um ponto de contato para o assunto nos diversos países.

**7) VOCÊS TAMBÉM FORAM CONVIDADOS PARA UMA PALESTRA SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS ORGANIZAÇÕES DE AVALIAÇÃO PARA O FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PAÍS. EM SUA PALESTRA, VOCÊ APRESENTOU OS RESULTADOS DE UM ESTUDO QUE IDENTIFICOU LIÇÕES APRENDIDAS NO CAMPO DA AVALIAÇÃO EM 14 ORGANIZAÇÕES DE TODO O MUNDO. POR QUE ESTE ESTUDO FOI FEITO?**

O estudo teve por objetivos aprender a partir de diferentes experiências na comunidade de avaliação internacional e compartilhar melhores práticas. A organização do livro com os resultados buscou ajudar no processo de criação e/ou fortalecimento de organizações de avaliação bem-sucedidas por meio da disseminação de estudos de caso de outros países do mundo. O livro está disponível para download na página da IOCE.

**8) QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS FATORES DE SUCESSO DAS ORGANIZAÇÕES ESTUDADAS?**

A maior parte das associações e redes bem-sucedidas são frutos de comprometimento pessoal e

profissional de líderes naturais dedicados, apaixonados e dinâmicos. Outro fator importante é a sustentabilidade do comprometimento desses líderes, que devem manter a sua visão e investir continuamente tempo e recursos nessa liderança.

Missões e visões bem definidas, compartilhadas por membros atuais e potenciais, são requisitos decisivos para o sucesso, cujo desenvolvimento deve incluir diversos atores com diversidade de interesses e perspectivas como: gestores públicos, academia, sociedade civil, consultores independentes e agências de desenvolvimento.

Com relação ao desenvolvimento dessas organizações, um ritmo lento e constante durante a fase de estabelecimento é recomendado; criar e manter associações e redes em avaliação requer tempo e paciência.

Além disso, as organizações mais bem-sucedidas são tão inclusivas quanto possível e recebem membros de todos os grupos de atores e áreas temáticas. A fertilização cruzada de perspectivas, abordagens e metodologias é essencial para o desenvolvimento da cultura, teoria e prática avaliativa.

Os serviços oferecidos por essas organizações devem atender às

expectativas dos membros. De um lado, é importante conceber os serviços baseados nas reais necessidades e atividades profissionais de todos os atores. De outro, é igualmente importante ser realista em termos de serviços que podem ser oferecidos considerando os recursos disponíveis na organização.

#### 9) QUE TIPO DE SERVIÇOS PODEM OFERECER?

O estudo realizado pela IOCE mapeou os seguintes tipos de serviços como mais frequentes:

1. Conferências anuais (presenciais)
2. Seminários ou encontros informais
3. *Workshops* de treinamento
4. *Website*
5. Biblioteca
6. *Newsletter*
7. Conferências Virtuais
8. Comunicação em rede (ex: *e-forums / listserv*)
9. Grupos temáticos e regionais
10. Base de dados de avaliadores
11. Oportunidades de trabalho
12. Hospedagem de internet (ex: *web* espaço, servidor de e-mail)
13. Consultoria em avaliação
14. Bolsas e financiamentos
15. Competições e prêmios de boas práticas
16. Guias de avaliação ou padrões ou códigos de ética

17. Atividade editorial qualificada (por exemplo: jornal ou revista de referência)

18. Sistema de monitoramento e avaliação internos que considere a necessidade dos membros

#### 10) COMO VOCÊ VÊ O POTENCIAL DE DESENVOLVER ESTE TIPO DE ORGANIZAÇÃO NO BRASIL?

O fato de já existirem mais de 1.700 membros na Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação é uma clara evidência do rápido crescimento da profissão avaliação no Brasil - ou pelo menos o reconhecimento por muitos indivíduos e instituições de que há um importante papel a ser desempenhado pela avaliação no fornecimento de *feedback* sobre a evolução dos programas e sobre o fornecimento de informações que visam a melhorar programas e a sua eficácia. É impressionante o quão bem organizada foi a terceira conferência anual em Brasília no início de junho. Mesmo que esta ainda seja uma rede informal, parece-me que em breve a RBMA será formalmente organizada e reconhecida como uma associação profissional. Espero que algumas das lições aprendidas com organizações de avaliação em todo o mundo dêem aos líderes da RBMA o caminho para os próximos passos.

Júnia Quiroga\*

Renata Bichir\*

Fernando Simões Chagas\*

Marina Pereira Novo\*

\* Departamento de Avaliação  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)

# Estratégia de Pesquisa sobre os Conhecimentos, Atitudes e Práticas Financeiras das Famílias Inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais

## Introdução

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Caixa Econômica Federal (CEF), agente operador da folha de pagamento dos benefícios mensais do Programa Bolsa Família (PBF), lançaram, em outubro de 2009<sup>1</sup>, o Projeto de Inclusão Bancária dos Beneficiários do PBF. Por meio da iniciativa, os beneficiários têm sido encorajados a abrir contas bancárias simplificadas na CEF (Conta “Caixa Fácil”). Além de poder receber o benefício mensal do programa sob a forma de créditos transferidos para as contas, os benefi-

ciários terão acesso a diversos serviços e produtos financeiros, com os quais a maioria não está habituada a lidar.

A fim de promover o uso responsável dos serviços e produtos disponibilizados por meio da abertura das contas, o MDS pretende implementar, em âmbito nacional, uma série de ações de educação financeira voltadas para as famílias de baixa renda – assim consideradas as famílias que atendem aos requisitos para inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)<sup>2</sup>.

Desde que incorporou esta agenda, o MDS tem buscado o apoio de parceiros com experiência nos campos da educação e inserção financeira, dentro e fora do governo, no país e no exterior, que possam auxiliá-lo a conceber e a executar tais ações. A primeira iniciativa do ministério nesse sentido foi se aproximar do grupo encarregado da proposição da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF)<sup>3</sup>, que reúne representantes do sistema financeiro nacional, de diversos ministérios e da sociedade civil.

O contato com esses e outros atores, somado ao levantamento da literatura sobre inserção e educação financeira, levou

os gestores do MDS a constatar a escassez de estudos com foco em públicos semelhantes – quanto ao nível de renda, escolaridade, entre outros aspectos – aos beneficiários do PBF e demais inscritos no CadÚnico. Para suprir tal lacuna, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) decidiram levantar dados primários e informações que possam servir de subsídios ao desenvolvimento das ações de educação financeira para as famílias de baixa renda. O presente relato apresenta a estratégia de investigação proposta pelas duas secretarias e informa seu estágio atual de desenvolvimento.

1 A data corresponde ao lançamento oficial do Projeto de Inclusão Bancária, que já estava, contudo, sendo implementado, em estágio “piloto”, desde março de 2008, na cidade de Belo Horizonte.

2 Nesta base de dados são registradas famílias com renda mensal de até meio salário mínimo *per capita* ou três salários mínimos no total. Famílias com renda superior aos limites mencionados podem ser inseridas na base, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas e serviços socioassistenciais.

3 A ENEF foi instituída pelo Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010.

## Relato de caso

A estratégia de pesquisa definida pela SAGI e pela SENARC compreende quatro etapas articuladas e sucessivas, porém metodologicamente distintas:

- realização de cinco grupos focais com pessoas inscritas no CadÚnico, visando uma primeira aproximação com o tema, bem como a obtenção de subsídios para elaboração de um questionário para pesquisa nacional sobre os conhecimentos, atitudes e práticas das famílias inscritas no CadÚnico em relação às suas finanças, aos seus orçamentos familiares e ao seu relacionamento com o sistema financeiro formal e informal;
- análise dos resultados dos grupos focais para definição dos blocos temáticos explorados na pesquisa nacional e delineamento de questões. O questionário decorrente dessa análise foi estruturado nos seguintes blocos: composição e administração do orçamento familiar; planejamento e decisões financeiras; acesso ao sistema financeiro e uso de serviços e produtos; percepções e interesses relativos a ações de educação financeira;
- aplicação do questionário na pesquisa nacional, que compreende entrevistas em 8.807 domicílios de famílias inscritas no CadÚnico, distribuídas entre 265 municípios. Estão sendo entrevistados o responsável familiar identificado no CadÚnico bem como seu cônjuge, caso este resida no mesmo domicílio. Espera-se com isso explorar a dinâmica intrafamiliar associada às decisões financeiras domésticas;
- análise dos dados coletados na pesquisa nacional com vistas à proposição de ações de educação financeira para as famílias de baixa renda.

As duas primeiras etapas da estratégia já foram concluídas. Os grupos focais mencionados foram realizados em cinco municípios, distribuídos nas cinco grandes regiões do país: Campinas (SP); Pinhais (PR); Catalão (GO); Curuçá (PA) e Alto do Rodrigues (RN). A seleção dessa amostra

intencional considerou o porte populacional dos municípios, sua dinâmica econômica e a facilidade de acesso a eles. Nos casos dos municípios de menor porte, evitou-se ainda a inclusão daqueles que estivessem conurbados a um centro metropolitano, uma vez que nesses casos a população dos municípios de pequeno porte pode ter acesso facilitado a bens e serviços financeiros. De maneira geral, observou-se nos grupos que:

- a inadimplência decorre muito mais da precariedade e insuficiência de renda que do descontrole financeiro das famílias;
- o nível de aspiração de consumo é baixo, dificultando o endividamento excessivo;
- o recurso pago pelo Programa Bolsa Família é percebido como um importante colateral positivo – a regularidade do pagamento possibilita às famílias o planejamento de seus gastos e a utilização de seus recursos em compras parceladas;

- os participantes têm receio de abrir conta bancária e desconhecem suas funcionalidades;
- os correspondentes bancários são, em geral, mais acessados do que os bancos, pela facilidade de acesso (proximidade do local onde moram) e pela simplicidade das operações financeiras (diretamente no caixa).

Conforme descrito acima, os resultados dos grupos focais, dos quais os exemplos citados são apenas uma pequena parcela, fundamentaram a elaboração do questionário aplicado na pesquisa nacional. A coleta dos dados dessa pesquisa encontra-se em curso, com previsão de término em junho próximo, quando então as bases de dados estarão prontas para uma análise consolidada. A partir dessa análise, serão propostas ações de educação financeira para a população de baixa renda. Em seu conjunto, trata-se de uma estratégia de investigação inédita no país, considerando-se o público, os temas por ela abordados e o fim a que se destina.



Ricardo Barros<sup>1</sup>Samuel Franco<sup>2</sup>Diana Grosner<sup>3</sup>Rosane Mendonça<sup>4</sup>Andrezza Rosalém<sup>5</sup>

1. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE);

2. Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (IETS);

3. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE);

4. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE);

5. Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (IETS).

# Educação Técnica e Distribuição de Renda no Espírito Santo

## Introdução

A educação técnica é tema recorrente no debate sobre desenvolvimento. No caso de economias com níveis medianos de renda *per capita* e em que a logística e a indústria pesada ocupam papel de destaque, como a capixaba, a educação técnica desempenha papel central no debate<sup>6</sup>.

Embora nem sempre tenha recebido a mesma atenção em termos de políticas, programas e ações públicas, a educação técnica no Espírito Santo sempre recebeu atenção no debate público. Até 2004, a matrícula nesta modalidade de ensino no estado não chegava a 5% na educação média, quando no Brasil a média era de 7% e nas regiões Sul e Sudeste já atingia 10 e 11% (ver tabela 1), refletindo a pouca

atenção que o estado atribuía à educação técnica.

A partir daquele ano, entretanto, ocorre uma mudança radical e, em 2007, a matrícula em educação técnica no estado já era três vezes maior que em 2004, passando de oito mil (5% na educação média) para 20 mil (15% na educação média). Esta rápida expansão levou o estado a ocupar não só uma posição bem acima da média nacional, mas também acima da maioria dos estados das regiões Sul e Sudeste. Hoje, com relação à importância dada à educação técnica, o Espírito Santo ocupa, logo abaixo de São Paulo e Rio Grande do Sul, a terceira posição entre as unidades da federação (ver tabela 1).

Este estudo é o resultado de uma cooperação técnica entre o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e, posteriormente, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), de interesse do Comitê Estadual de Educação Profissional do Espírito Santo. Os autores gostariam de agradecer os preciosos comentários, críticas e sugestões da equipe técnica do Instituto Jones, em particular, de Magnus de Castro e Ana Paula Vescovi. Gostaríamos também de agradecer a esta última o incentivo e as orientações, tão oportunos na realização desta pesquisa. Por fim, Andrezza Rosalém e Samuel Franco agradecem o financiamento recebido, resultado de um contrato entre o IJSN e o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). Evidentemente que todas as limitações e imprecisões remanescentes são de responsabilidade dos autores.

**TABELA 1: RELAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO TÉCNICA (CONCOMITANTE E SUBSEQUENTE)<sup>1,2</sup> E DO ENSINO MÉDIO REGULAR: REGIÕES GEOGRÁFICAS E UNIDADES DA FEDERAÇÃO, 2004-2009**

Unidades da Federação	Relação entre educação técnica e ensino médio regular						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Brasil</b>	7,4	7,8	8,4	8,3	9,5	10,3	11,1
<b>Norte</b>	2,7	2,7	3,9	3,4	4,8	5,8	5,5
Rondônia	2,6	3,4	3,4	2,9	3,1	4,9	6,2
Acre	2,8	5,2	3,6	2,8	5,4	5,4	4,8
Amazonas	4,6	4,6	7,3	7,0	9,2	10,8	9,1
Roraima	6,5	6,0	6,7	6,3	6,1	6,7	5,3
Pará	1,4	1,2	1,6	1,6	2,4	3,1	3,5
Amapá	5,3	3,4	4,5	4,3	4,0	4,8	4,9
Tocantins	2,6	3,1	7,1	4,4	7,9	8,7	7,8
<b>Nordeste</b>	2,6	2,6	3,5	3,0	3,0	3,5	4,1
Maranhão	1,4	1,6	1,4	1,2	1,3	1,7	1,8
Piauí	3,0	2,9	2,5	5,8	5,3	7,4	9,4
Ceará	2,2	2,1	2,7	2,9	2,9	4,0	4,3
Rio Grande do Norte	3,2	2,7	2,8	3,5	4,0	5,5	7,2
Paraíba	4,3	3,4	5,3	4,8	5,0	3,1	3,7
Pernambuco	4,3	4,5	7,3	3,6	3,5	4,2	4,6
Alagoas	3,5	2,9	5,2	1,9	2,4	2,3	2,3
Sergipe	3,1	3,3	4,0	3,8	3,0	3,1	3,4
Bahia	1,6	1,7	2,2	2,2	2,4	2,6	3,2
<b>Sudeste</b>	11,0	11,6	12,0	12,5	14,6	15,4	16,5
Minas Gerais	8,5	9,2	9,6	9,7	12,6	13,0	15,5
Espírito Santo	4,7	5,6	9,4	14,5	14,7	14,7	16,9
Rio de Janeiro	11,2	11,4	11,2	10,6	11,6	11,8	13,7
São Paulo	12,6	13,3	13,7	14,3	16,8	17,9	18,0
<b>Sul</b>	10,3	12,6	13,2	13,0	13,5	15,1	15,6
Paraná	7,0	9,4	10,0	8,9	9,5	11,0	12,0
Santa Catarina	8,7	11,3	12,8	12,6	12,0	14,4	15,8
Rio Grande do Sul	14,5	16,4	16,8	17,6	18,8	20,2	19,7
<b>Centro-Oeste</b>	3,8	4,4	4,5	4,5	5,9	6,8	6,6
Mato Grosso do Sul	4,9	5,1	4,5	6,2	7,7	9,2	7,6
Mato Grosso	1,5	3,2	2,6	1,5	2,5	3,4	3,0
Goiás	3,2	3,8	4,2	4,9	4,9	5,8	6,0
Distrito Federal	7,2	6,7	7,7	6,1	12,3	12,0	11,9

Fonte: Dados obtidos a partir do Censo Escolar (MEC/INEP) de 2004 a 2010.

Notas:

(1) O número de matrículas inclui todas as dependências administrativas.

(2) O número de matrículas da educação técnica não inclui matrículas de educação técnica integrada ao ensino médio.

6. O Espírito Santo tem sido apontado como o segundo estado brasileiro em capacidade de investimentos, somando-se recursos tanto públicos quanto privados. Seu complexo portuário (o estado possui alguns dos principais portos do Brasil, tais como o de Vitória, Tubarão, Ubu e Capuaba) é considerado um dos mais eficientes do país, escoando produtos não somente do estado, mas também de outras regiões, e Vitória, por ter um porto bem equipado e preços competitivos, acabou se tornando a principal porta de entrada de veículos no mercado brasileiro.

A despeito da presença constante, muitas vezes central, da educação técnica no debate sobre desenvolvimento, sua importância continua controversa. Existe muito mais receio de que a insuficiência de educação técnica possa frear o crescimento econômico do que propriamente evidência a este respeito. Controvérsias à parte, o fato é que a escassez de mão de obra qualificada é uma preocupação constante de empresários e governo. A escassez certamente eleva os salários dos trabalhadores qualificados, o hiato entre qualificados e não qualificados e, conseqüentemente, o grau de desigualdade salarial. Se, por um lado, o impacto da escassez de mão de obra qualificada sobre a taxa de crescimento certamente não é favorável, por outro, pode ser de dimensões bastante limitadas. Em última instância, o impacto sobre o crescimento depende da capacidade das empresas de responderem à escassez de mão de obra.

As empresas podem responder por meio da adoção de tecnologias menos intensivas em mão de obra qualificada, ou da importação de mão de obra de outras regiões do país, ou do investimento na formação local, ou da combinação dessas estratégias. Contudo, se há estratégias para as empresas enfrentarem a escassez de mão de obra qualificada, qual a necessidade de uma intervenção pública? Existem duas razões que a justificariam. Em primeiro lugar, embora nada impeça que as empresas se ajustem à escassez de mão de obra qualificada, esse ajuste tem custos que podem ser elevados. Uma empresa que já via poucas vantagens em se instalar ou ampliar suas operações no estado, em

função dessa dificuldade adicional, pode optar por não se instalar ou mesmo não expandir sua escala de operações. Nesse caso, a garantia de uma oferta adequada de mão de obra qualificada é uma forma de aumentar a atratividade dos investimentos no estado. Assim, se a escassez de mão de obra qualificada preocupa, na medida em que a atratividade do estado merece atenção, uma saída seria subsidiar os investimentos das empresas e deixar que elas decidam utilizar estes subsídios para adotar tecnologias menos intensivas em mão de obra qualificada, ou importar mão de obra mais cara, ou investir na qualificação dos trabalhadores locais.

Existe, entretanto, outra justificativa para a intervenção pública. Mesmo quando a busca por maior atratividade não é uma questão, a sociedade local pode ter preferência sobre a forma como as empresas irão se ajustar à escassez de mão de obra qualificada. Por exemplo, a importação massiva de mão de obra qualificada pode não ser desejável, uma vez que irá limitar os benefícios destes investimentos para a população nativa. Do ponto de vista local, é preferível formar um trabalhador nativo a importar um qualificado. Também, a adoção de tecnologias pouco intensivas em mão de obra qualificada pode não ser de interesse local, embora, neste caso, a resposta definitiva dependa do tipo de substituição: trata-se de substituir mão de obra qualificada por capital ou por mão de obra não qualificada? Numa sociedade com abundância de mão de obra não qualificada, pode ser desejável a adoção de tecnologias mais intensivas neste tipo de mão de obra. Contudo, quando a substitui-

ção é por capital, pode ser interesse da sociedade local subsidiar a formação de um maior contingente de mão de obra qualificada desincentivando, assim, as empresas a adotarem outras estratégias de ajuste.

No entanto, identificar se a educação técnica deve ser subsidiada é bem mais fácil do que determinar o quanto se deve subsidiá-la. A dificuldade dessa decisão está intimamente relacionada à percepção de que a demanda por mão de obra qualificada pode ser pouco elástica, no sentido de que pequenas mudanças na oferta de trabalhadores qualificados podem ter grande impacto sobre a remuneração de mercado. Nesse caso, o estímulo à expansão da oferta de trabalhadores qualificados deve ser cuidadoso. Um mercado com demanda inelástica não tem capacidade de absorver excedente. Qualquer excesso de mão de obra levará a quedas acentuadas nos salários dos trabalhadores qualificados e a uma acentuada elevação da sua taxa de desemprego.

Além disso, como os trabalhadores a serem qualificados já têm ou estão em vias de adquirir educação média e, portanto, não pertencem ao contingente mais pobre do estado, deve-se considerar com atenção o impacto distributivo de uma política de subsídios à educação técnica. Como os impactos devem ser mais significativos sobre os trabalhadores no centro da distribuição que sobre os mais pobres, particular atenção deve ser dada à forma de financiar esses subsídios. Tendo em vista que

os benefícios da educação técnica são significativos e, em grande medida, privados, seria recomendável considerar a utilização de mecanismos de recuperação de custos, como, por exemplo, tratar parte das bolsas como empréstimos de longo prazo.

Embora o debate sobre a importância da participação do setor público na educação técnica, em geral, seja claro, o mesmo não se pode dizer sobre a discussão a respeito de como operacionalizá-la. Nesse caso, três dimensões distintas da intervenção do estado se confundem: i) subsídio, ii) seleção de beneficiários e de cursos e iii) provisão de cursos de formação técnica. Pelas várias razões elencadas, pode ser desejável subsidiar a formação técnica. Subsidiá-la, no entanto, não implica que o estado deva ter responsabilidade na definição de quem serão os beneficiários, ou como as vagas a serem subsidiadas devem ser distribuídas entre as diversas áreas profissionais, ou, ainda, que os cursos sejam oferecidos em escolas geridas pelo setor público.

Cada uma dessas três dimensões da intervenção pública requer justificativa própria: a) o interesse em promover maior atratividade para investimentos no estado, b) o interesse em desincentivar a importação de mão de obra qualificada, ou c) o interesse em evitar a adoção de tecnologias que a substituam. Estas, no entanto, não justificam a interferência do estado na seleção de beneficiários e cursos, muito menos na provisão destes cursos em instalações públicas.

A intervenção do estado na escolha dos beneficiários tem uma justificativa baseada na meritocracia (eficiência) e na equidade. A sociedade certamente gostaria que os mais aptos fossem os primeiros a se beneficiar dos cursos subsidiados (meritocracia) e, em segundo lugar, aqueles que mais precisam (equidade). O ideal seria subsidiar os pobres mais talentosos e perseverantes. Entretanto, na medida em que os mais pobres podem não ser os que mais irão se beneficiar dos subsídios, algum compromisso entre equidade e eficiência terá que ser alcançado para se definir um critério operacional de seleção<sup>7</sup>.

A participação do estado na definição da distribuição dos cursos a serem subsidiados por área profissional é bem mais difícil de justificar, dado que as empresas têm muito mais informação do que o estado<sup>8</sup>. Elas conhecem não só as áreas em que há necessidade de trabalhadores, mas também em quais delas existe maior escassez no mercado. Assim, o ideal seria deixar as empresas decidirem como as vagas em educação técnica a serem subsidiadas devem ser distribuídas entre as diversas áreas, oferecendo, se necessário, a cada uma delas uma parcela para decidir.

Entretanto, de todas as três dimensões, sem dúvida a mais difícil de justificar é a intervenção pública na provisão do serviço. Não é claro por que razão a provisão da educação técnica deve ocorrer numa escola pública. Em princípio, a educação técnica poderia ser financiada pelo estado, mas provida integralmente pelo setor privado, incluindo aí o terceiro setor e o Sistema S.

Em resumo, exceto por alguma voz no processo de seleção dos beneficiários, não é evidente por que o setor público não deveria limitar sua participação ao financiamento, deixando a seleção e a provisão dos cursos por conta do setor privado. Como foi visto, embora o subsídio à educação técnica reduza a escassez de mão de obra qualificada e, desta forma, estimule os investimentos no estado, com este mesmo fim existem outros instrumentos possivelmente mais efetivos. Assim, provavelmente a principal razão para que o estado subsidie a educação técnica é a internalização dos benefícios do desenvolvimento, isto é, a garantia de que a maior parte dos ganhos do crescimento econômico seja apropriada pelas famílias trabalhadoras, em particular, pelas mais pobres.

O objetivo deste estudo é precisamente avaliar em que medida a educação técnica é um instrumento verdadeiramente eficaz para alcançar esta desejada apropriação dos benefícios do crescimento econômico pelos trabalhadores e suas famílias.

Essa avaliação deve necessariamente prosseguir em dois passos. Até o momento, tem-se tomado como dado que a educação técnica promove a produtividade e a empregabilidade dos trabalhadores e, portanto, deve elevar seus salários e reduzir suas chances de ficarem desempregados. Assim, inevitavelmente, o primeiro passo na avaliação deve ser a verificação desta afirmação. Este é o tema tratado na seção 2 deste estudo, que apresenta evidência do impacto da educação técnica sobre a remuneração e a empregabilidade

dos trabalhadores. Vale ressaltar que os benefícios da educação técnica se espalham por toda a vida laboral dos trabalhadores e, portanto, qualquer avaliação deve considerar os impactos ao longo de todo o ciclo de vida.

A educação técnica, contudo, tem custos tanto para o setor público que a subsidia como para os beneficiários (custos privados). Dentre os custos privados, o mais importante decorre da necessidade que muitas vezes o curso impõe ao beneficiário em postergar sua entrada no mercado de trabalho. Para que a educação técnica tenha relevância econômica, é necessário que o valor presente dos seus benefícios supere os seus custos públicos e privados. Caso contrário, os beneficiários prefeririam uma transferência igual ao subsídio aportado pelo setor público ao invés da vaga no curso. Assim, na seção 3, apresentam-se estimativas da relação custo-benefício para a educação técnica no Espírito Santo.

A importância da educação técnica para a internalização dos benefícios do crescimento não depende apenas da magnitude dos seus impactos sobre seus beneficiários. Sua importância depende também de quantos são os egressos e onde eles se localizariam na distribuição de renda caso não tivessem tido a oportunidade de adquirir educação técnica. Quanto maior o número de concluintes e quanto maior a sua pobreza caso não tivessem acesso à educação técnica, mais importante ela será para a internalização dos benefícios do desenvolvimento do estado. Nesse sentido, a seção 4 apresenta as estimativas do número de concluintes da educação técnica e da sua localização na distribuição de renda do estado caso não tivessem acesso à educação técnica. A seção 5 combina estimativas de impacto obtidas na seção 2 com o número e o posicionamento dos beneficiários na distribuição de renda para obter o impacto da educação técnica sobre a distribuição de renda do estado. Por fim, a última seção apresenta um breve sumário dos principais resultados encontrados.

7. O governo do Espírito Santo concede à população uma bolsa de estudo por meio da Secretaria do Estado da Educação (SEDU) que tem como objetivo priorizar a formação profissional de nível técnico desses jovens. O programa existe desde 2006 e ao todo já oferece cerca de 1.600 vagas para os jovens em escolas públicas do estado. O processo de seleção e matrícula de alunos para cursos de educação profissional de nível técnico em instituições privadas no Espírito Santo destina-se aos candidatos que tenham cursado todo o Ensino Médio Regular ou EJA/EM, inclusive CEEJA na rede. O processo seletivo é realizado em duas etapas: análise do questionário socioeconômico e prova objetiva de múltipla escolha, comum a todos os candidatos: Língua Portuguesa (20 pontos), Matemática (15 pontos), Física, Química e Biologia (15 pontos) e avaliação do questionário socioeconômico (20 pontos). O número total de pontos de cada candidato é o resultado da soma dos pontos obtidos em cada componente. Os candidatos são selecionados de acordo com a pontuação obtida e classificados em ordem decrescente até o preenchimento total do número de vagas de cada curso e turno. Ver <[http://www.educacao.es.gov.br/download/Edital\\_bolsa\\_sedu\\_Alunos2011.pdf](http://www.educacao.es.gov.br/download/Edital_bolsa_sedu_Alunos2011.pdf)>. Consulta realizada em 11 de março de 2011.

8. Aqui é possível argumentar que o estado pode fazer um planejamento de mais longo prazo, incentivando os investimentos em determinados setores que ele considera estratégicos e, portanto, buscando formar profissionais em áreas específicas.

## Impactos da educação técnica sobre empregabilidade e remuneração

Embora o objetivo da educação técnica seja expandir o conhecimento dos alunos, tipicamente ela também tem impacto sobre o seu comportamento e suas atitudes, promovendo a autoestima e o protagonismo e reduzindo a impulsividade, entre outros efeitos sobre as habilidades não cognitivas dos egressos. Dentre eles, no entanto, ressaltam-se os impactos sobre a inserção no mercado de trabalho. Em função da educação que receberam, egressos da educação técnica tornam-se trabalhadores particularmente valorizados no mercado.

Nesta seção, busca-se apresentar estimativas de quão mais valorizados são estes trabalhadores. Vale ressaltar que esta maior valorização não resulta apenas de diferenças cognitivas (egressos da educação técnica têm maior conhecimento sobre determinadas profissões), mas também de diferenças em habilidades não cognitivas estimuladas pela educação técnica, como persistência, pontualidade e autoestima, que influenciam o seu desempenho como trabalhadores.

A valorização dos profissionais no mercado de trabalho dá-se ao longo de várias dimensões. Os mais valorizados recebem ofertas de emprego com maior frequência e, portanto, a menos que também sejam muito mais seletivos, devem apresentar menor taxa de desemprego. Além de re-

ceberem propostas com maior frequência, os mais valorizados recebem melhores propostas. São ofertas de emprego com melhor remuneração, maior grau de formalização, um leque mais amplo de benefícios e com maior estabilidade, assim como maiores possibilidades de ascensão e melhores condições de trabalho. Este estudo centra a atenção nas duas principais dimensões da valorização do trabalhador no mercado de trabalho: a) acesso ao trabalho e b) remuneração.

Para medir a remuneração, utilizou-se o salário monetário bruto mensal normalmente recebido. Porém, haja vista que os trabalhadores com educação técnica têm acesso a um conjunto mais amplo de benefícios não monetários, concentrar a atenção no salário monetário pode subestimar os ganhos da educação técnica. Por outro lado, na medida em que os trabalhadores com educação técnica tendem a ocupar postos de trabalho formais e a formalização eleva o salário bruto bem acima do que o trabalhador valoriza (devido a uma série de contribuições e impostos), a comparação entre salários brutos sobreestima os ganhos da educação técnica.

Para avaliar o impacto da educação técnica sobre o acesso ao trabalho, o ideal seria utilizar o número de ofertas recebidas por unidade de tempo. Como esta informação não se encontra disponível, utiliza-se então a probabilidade de se encontrar ocupado. Como nem todos os adultos se declaram interessados em trabalhar – mas este interesse pode ser influenciado por suas perspectivas no mercado de trabalho –,

a probabilidade de estar ocupado pode ser definida ao menos de duas formas. Em primeiro lugar, não se leva em conta o interesse por trabalhar e, portanto, considera-se simplesmente a probabilidade de um adulto estar ocupado. Neste caso, incorpora-se ao impacto da educação técnica o efeito que esta possa ter tido sobre o interesse de um adulto pelo trabalho. Em segundo lugar, considera-se a probabilidade de um adulto que deseja trabalhar estar ocupado. Aqui, apenas os adultos que desejam trabalhar (população economicamente ativa) são considerados. O impacto da educação técnica sobre o interesse pelo trabalho não é levado em consideração.

Note que estar ocupado não depende apenas de ter acesso a um trabalho. Depende também de estar disposto a aceitar o trabalho a que teve acesso. Tendo em vista que trabalhadores com maior volume de ofertas se tornam mais seletivos, a utilização da probabilidade de estar ocupado como medida de acesso ao trabalho irá subestimar o efetivo impacto da educação técnica. Em outras palavras, ao elevar o volume de ofertas, a educação técnica deve também tornar o trabalhador mais seletivo, reduzindo, desta forma, o efeito medido sobre a probabilidade de estar ocupado. Vale ressaltar que o que está sendo subestimado não é o impacto sobre a probabilidade de estar ocupado, mas o impacto sobre o acesso ao trabalho. A dificuldade, portanto, não é com a avaliação de impacto *per se*, mas com o uso

da probabilidade de estar ocupado como medida de acesso ao trabalho.

Em suma, o objetivo desta seção é estimar o impacto da educação técnica sobre o acesso ao trabalho (medido pela probabilidade de estar ocupado) e a remuneração (salário monetário bruto) dos trabalhadores. A mensuração do impacto da educação técnica é complexa, uma vez que não é necessariamente igual ao diferencial na taxa de ocupação e remuneração entre trabalhadores com e sem educação técnica. De fato, conforme mostra a tabela 2, existem diversas outras características que podem diferenciar estes dois grupos de trabalhadores. De particular importância é o fato de aqueles com educação técnica terem maior escolaridade. Mesmo que a comparação fosse limitada a trabalhadores com a mesma escolaridade, ainda assim existiriam diferenças marcantes em outros atributos observáveis e, portanto, muito provavelmente também em atributos não observáveis (como motivação, perseverança, pontualidade) altamente valorizados no mercado de trabalho.

Conceitualmente, o impacto da educação técnica sobre um grupo de trabalhadores é definido como a diferença entre o acesso ao trabalho e a remuneração que estes trabalhadores teriam caso tivessem tido acesso a esta formação e o que teriam caso não tivessem tido acesso. A dificuldade inerente em obter estimativas deste impacto é o fato de cada trabalhador ter feito ou não educação técnica. Assim, para



aqueles que se graduaram em um curso técnico, só é possível observar seu acesso ao trabalho e remuneração tendo o curso técnico, enquanto, para os que não tiveram educação técnica, só se observa seu acesso ao trabalho e remuneração sem o curso. Para se estimar o impacto da educação técnica sobre seus egressos, seria necessário contrastar o acesso e a remuneração destes com o que eles teriam caso

não tivessem cursado qualquer educação técnica (o que certamente não pode ser observado). De forma similar, se o objetivo fosse estimar o impacto que a educação técnica teria sobre aqueles que não tiveram acesso, então, seria necessário contrastar o acesso ao trabalho e a remuneração que este grupo teria caso tivesse cursado a educação técnica (não observável) com a que eles efetivamente tiveram.

■ **TABELA 2: CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO DE 25 A 64 ANOS: REGIÃO SUDESTE, 2007**

Características	Toda população	População com curso de educação técnica	População sem curso de educação técnica
<i>Características pessoais</i>			
Sexo (masculino)	47,4	48,9	47,3
Cor (branco ou amarelo)	60,0	69,2	59,4
Idade	42	39	42
<i>Distribuição etária</i>			
25 a 29	16,1	21,4	15,8
30 a 34	15,0	17,2	14,9
35 a 39	14,3	15,4	14,3
40 a 44	14,5	15,7	14,4
45 ou mais	40,0	30,2	40,6
<i>Características da educação básica e superior</i>			
Escolaridade (em anos de estudo)	8,1	12,3	7,9
<i>Distribuição de escolaridade</i>			
Analfabeto funcional	15,3	0,0	16,1
Fundamental incompleto	25,8	0,0	27,2
Fundamental completo	12,4	0,0	13,0
Médio incompleto	4,2	0,0	4,4
Médio completo	25,9	62,6	23,9
Alguma educação superior	4,6	14,5	4,1
Superior completo ou mais	11,8	22,9	11,2
<i>Características regionais</i>			
Rio de Janeiro	20,0	15,3	20,2
Minas Gerais	23,7	23,3	23,7
São Paulo	52,1	56,3	51,9
Espírito Santo	4,2	5,1	4,2
Área urbana	92,6	98,0	92,3

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007.

Em qualquer uma das situações, um dos lados da comparação não é observado. Tipicamente se imputa o que teria acontecido a um grupo com base no que efetivamente aconteceu com outro grupo similar (grupo de comparação ou controle) em todos os aspectos, exceto a exposição à educação técnica. Assim, para imputar o que teria acontecido com os que participaram caso não tivessem participado, utiliza-se o que efetivamente aconteceu com um grupo similar que não participou. Desta forma, a dificuldade é transferida para como obter um grupo similar.

Existem duas opções válidas para se obter um grupo similar. Estas opções diferem quanto à possibilidade de ter ou não controle sobre o processo de seleção dos beneficiários. Caso seja possível influir sobre tal processo, a melhor opção seria selecionar beneficiários e não beneficiários ao acaso, com probabilidades que podem, entretanto, depender de características observadas. O acaso garante que, dentre os trabalhadores com as mesmas características observadas, o grupo não beneficiado tem no momento da seleção idêntica distribuição de atributos que o grupo beneficiado. Portanto, o que irá acontecer com este grupo no futuro é exatamente o que ocorreria com o grupo beneficiado caso não tivesse adquirido educação técnica. Assim, esse é um grupo de comparação ideal e, por isso, denomina-se grupo de controle.

Se o processo de seleção não pode ser controlado, então, a melhor opção é documentá-lo completamente. Quando este é conhecido, pode-se determinar a natureza das diferenças entre beneficiários e não beneficiários e então corrigi-las em acesso ao trabalho e remuneração para que espelhem apenas o impacto da educação técnica. As dificuldades neste caso se relacionam à necessidade de conhecer com detalhes o processo de seleção utilizado e ser capaz de construir um modelo estatístico capaz de representá-lo adequadamente. Raramente, entretanto, pode-se contar com informações sobre o processo de seleção que sejam detalhadas o suficiente para permitir a construção de modelos estatísticos capazes de extrair o impacto da educação técnica das diferenças observadas em acesso ao trabalho e remuneração entre participantes e não participantes.

Para efeito deste estudo, nenhuma informação sobre o processo de seleção dos beneficiários da educação técnica encontra-se disponível. A única informação acessível que contém simultaneamente informações sobre acesso ao trabalho, remuneração e educação técnica provém de entrevistas realizadas em outubro de 2007 em uma amostra de trabalhadores de todo o país. Trata-se da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007 e seu suplemento sobre educação profissional<sup>9</sup>.

9. No suplemento da PNAD-2007, há três tipos de informação sobre educação profissional. Neste estudo, utilizou-se apenas as informações referentes a curso técnico de nível médio.

Com base nessa informação, realizou-se um procedimento em dois passos. Primeiro, estimou-se como a taxa de ocupação e a remuneração dos trabalhadores com e sem educação técnica variam com atributos observáveis que reconhecidamente encontram-se associados a estes resultados. Os atributos considerados foram gênero, cor, idade, escolaridade, unidade da federação em que vive e se vive em área urbana ou rural. Mais especificamente, foram estimadas as regressões (dadas no quadro de equações I), em que  $O = 1$  indica que a pessoa encontra-se ocupada,  $EA = 1$  indica que a pessoa encontra-se economicamente ativa,  $w$  denota a remuneração monetária mensal e  $T$  é um indicador de se a pessoa tem ou não educação técnica. Além disso,  $G, C, I, E, U, A$  denotam os seis atributos observáveis: gênero, cor, idade, escolaridade, unidade da federação e residência na área urbana ou rural. Por fim,  $f_T, g_T$  e  $h_T$  denotam funções a serem estimadas.

Em seguida, com base nos resultados deste primeiro passo, estimou-se o diferencial na taxa de ocupação e remuneração entre trabalhadores com e sem educação técnica que possuem os mesmos atributos observáveis (utilizados na análise realizada no primeiro passo). Mais especificamente, denotando por  $T = 1$ , quando a pessoa tem educação técnica, e por  $T = 0$ , quando não tem, o diferencial em taxa de ocupação e remuneração entre trabalhadores com e sem educação técnica que possuem os mesmos atributos (dado no quadro de equações II), em que  $\Delta O(G, C, I, E, U, A)$  e  $\Delta D(G, C, I, E, U, A)$  denotam os diferenciais na taxa de ocupação referentes à população em idade ativa e economicamente ativa, respectivamente. Os diferenciais são sempre entre pessoas com e sem educação técnica que possuem os mesmos atributos,  $G, C, I, E, U, A$ . De forma similar,  $\Delta W(G, C, I, E, U, A)$  indica o diferencial em remuneração entre trabalhadores com e

#### ■ QUADRO DE EQUAÇÕES I

$$\ln \left( \frac{P[O = 1|G, C, I, E, U, A, T]}{1 - P[O = 1|G, C, I, E, U, A, T]} \right) = f_T(G, C, I, E, U, A)$$

$$\ln \left( \frac{P[O = 1|G, C, I, E, U, A, T, EA = 1]}{1 - P[O = 1|G, C, I, E, U, A, T, EA = 1]} \right) = g_T(G, C, I, E, U, A)$$

$$E[\ln(w)|G, C, I, E, U, A, T, O = 1] = h_T(G, C, I, E, U, A)$$

#### ■ QUADRO DE EQUAÇÕES II

$$\Delta O(G, C, I, E, U, A) = \frac{\text{Exp}(f_1(G, C, I, E, U, A))}{1 + \text{Exp}(f_1(G, C, I, E, U, A))} - \frac{\text{Exp}(f_0(G, C, I, E, U, A))}{1 + \text{Exp}(f_0(G, C, I, E, U, A))}$$

$$\Delta D(G, C, I, E, U, A) = \frac{\text{Exp}(g_1(G, C, I, E, U, A))}{1 + \text{Exp}(g_1(G, C, I, E, U, A))} - \frac{\text{Exp}(g_0(G, C, I, E, U, A))}{1 + \text{Exp}(g_0(G, C, I, E, U, A))}$$

$$\Delta W(G, C, I, E, U, A) = \text{Exp}(h_1(G, C, I, E, U, A)) - \text{Exp}(h_0(G, C, I, E, U, A))$$

sem educação técnica que possuem os mesmos atributos,  $G, C, I, E, U, A$ .

Esses diferenciais são as correspondentes diferenças brutas entre trabalhadores com e sem educação técnica expurgadas das disparidades devidas às diferenças nos demais atributos observados. Na medida em que o diferencial bruto entre trabalhadores com e sem educação técnica é igual ao impacto da educação técnica acrescido de diferenças devidas às disparidades em outros atributos observados, então, o procedimento proposto permite isolar o impacto da educação técnica. É possível demonstrar que este é o caso, desde que, dentre trabalhadores com idênticos atributos observados, o processo de seleção de beneficiários tenha sido realizado ao acaso (seleção nos observáveis). Contudo, muito provavelmente a seleção não foi ao acaso, nem entre candidatos com mesmos atributos observados. Prova-

velmente, entre candidatos com atributos idênticos observados, aqueles mais talentosos, motivados e persistentes devem ter tido maior chance de acesso. Se este foi o caso, então as estimativas apresentadas na sequência devem sobre-estimar o impacto da educação técnica.

Embora a PNAD cubra todo o território nacional, com vistas em limitar a necessidade de controlar por diferenças regionais e de obter estimativas mais adequadas às condições do mercado de trabalho capixaba, restringimos a análise à região Sudeste. A amostra da PNAD nesta região contém 60 mil pessoas entre 25 e 64 anos, 46 mil economicamente ativas nessa faixa etária e 40 mil ocupadas nesta faixa. Estas são as amostras utilizadas para estimar o impacto da educação técnica sobre a taxa de ocupação e a remuneração.

#### ■ QUADRO DE EQUAÇÕES III

$$f_T(G, C, I, E, U, A) = a_{1T}(G) + a_{2T}(C) + a_{3T}(I) + a_{4T}(E) + a_{5T}(U) + a_{6T}(A)$$

$$g_T(G, C, I, E, U, A) = b_{1T}(G) + b_{2T}(C) + b_{3T}(I) + b_{4T}(E) + b_{5T}(U) + b_{6T}(A)$$

$$h_T(G, C, I, E, U, A) = c_{1T}(G) + c_{2T}(C) + c_{3T}(I) + c_{4T}(E) + c_{5T}(U) + c_{6T}(A)$$

#### ■ QUADRO DE EQUAÇÕES IV

$$f_T(G, C, I, E, U, A) = a_1(G) + a_2(C) + a_3(I) + a_4(E) + a_5(U) + a_6(A) + \alpha.T$$

$$g_T(G, C, I, E, U, A) = b_1(G) + b_2(C) + b_3(I) + b_4(E) + b_5(U) + b_6(A) + \beta.T$$

$$h_T(G, C, I, E, U, A) = c_1(G) + c_2(C) + c_3(I) + c_4(E) + c_5(U) + c_6(A) + \gamma.T$$

■ **TABELA 3: IMPACTO DAS CARACTERÍSTICAS PESSOAIS, EDUCACIONAIS E REGIONAIS SOBRE A REMUNERAÇÃO DO TRABALHO E A TAXA DE OCUPAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 25 A 64 ANOS: REGIÃO SUDESTE, 2007**

Variáveis explicativas	Log da remuneração do trabalho entre ocupados com renda positiva			Taxa de ocupação entre a população economicamente ativa			Taxa de ocupação entre a população em idade ativa		
	Coefficiente	P-valor (%)	Média	Coefficiente	P-valor (%)	Média	Coefficiente	P-valor (%)	Média
<i>Variável dependente (média)</i>	-	-	6,7	-	-	0,1	-	-	0,7
<i>Intercepto</i>	3,844	0	0,0	-0,159	64	0	-3,080	0	0
<i>Características pessoais</i>									
Sexo (homem)	0,539	0	0,6	0,776	0	0,5	1,431	0	0,5
Cor (branco ou amarelo)	0,131	0	0,6	0,090	3	0,6	-0,114	0	0,6
Idade	0,063	0	40	0,124	0	40	0,213	0	42
Idade ao quadrado	-0,001	0	1724	-0,001	0	1724	-0,003	0	1866
<i>Características educacionais</i>									
Escolaridade (em anos de estudo)	0,079	0	8,7	0,092	2	8,6	0,126	0	8,1
Escolaridade ao quadrado	-0,007	0	94	-0,019	0	93	-0,016	0	86
Escolaridade ao cubo	0,001	0	1143	0,001	0	1127	0,001	0	1024
Concluiu curso de educação técnica	0,106	0	0,1	0,250	1	0,1	0,218	0	0,1
<i>Características regionais</i>									
Rio de Janeiro	0,016	28	0,2	-0,057	50	0,2	-0,157	0	0,2
Minas Gerais	-0,063	0	0,2	0,334	0	0,2	0,120	1	0,2
São Paulo	0,145	0	0,5	0,144	8	0,5	0,002	96	0,5
Área urbana	0,235	0	0,9	-1,085	0	0,9	-0,672	0	0,9
<i>Número de observações</i>		40.165			46.024			60.271	
<i>R<sup>2</sup></i>		0,45			-			-	

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007.

Com intuito de facilitar a estimação dessas relações, uma série de simplificações foi incorporada. Em primeiro lugar, assumiu-se que cada uma das funções é separável em seus argumentos (vide quadro de equações III).

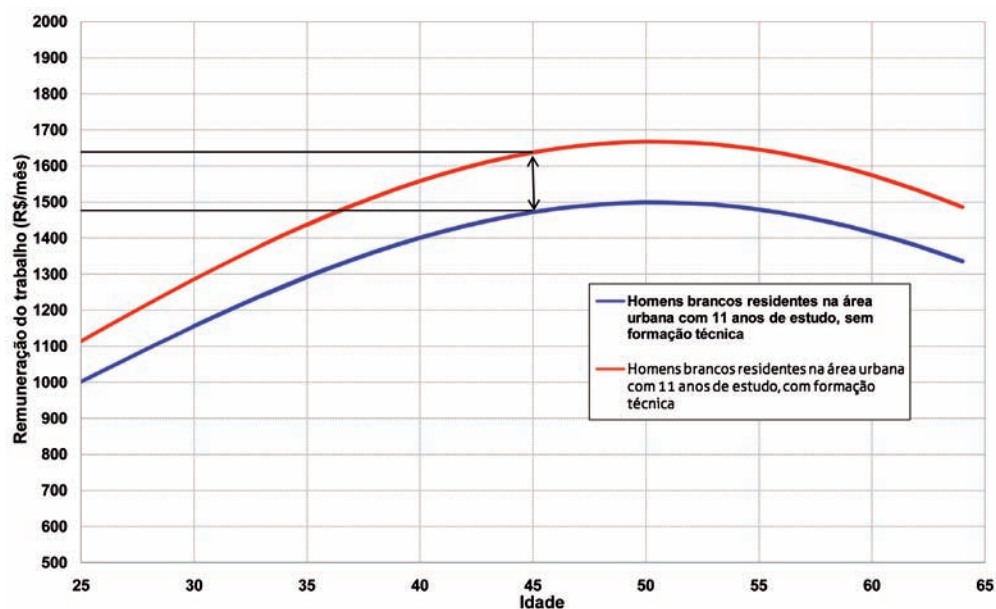
Em segundo lugar, assumiu-se que as funções para os que têm e os que não têm educação técnica são paralelas (vide quadro de equações IV).

Neste caso,  $\alpha$  e  $\beta$  são os parâmetros que captam o impacto da educação técnica sobre as taxas de ocupação na população em idade ativa e na população economicamente ativa, respectivamente, e  $\gamma$  capta o impacto da educação técnica sobre a remuneração dos ocupados. De acordo com a metodologia utilizada, a educação técnica terá impactos positivos e estatisticamente

significativos sobre a taxa de ocupação e a remuneração se, e somente se, estes parâmetros forem positivos e estatisticamente significantes. Por fim, supôs-se que as relações com a idade,  $a_3$ ,  $b_3$  e  $c_3$ , são quadráticas e aquelas com a escolaridade,  $a_4$ ,  $b_4$  e  $c_4$ , são cúbicas.

As estimativas obtidas e seu grau de significância estatística são apresentados na tabela 3. Conforme esta tabela revela, supondo válidos os pressupostos que dão suporte à metodologia utilizada, a educação técnica eleva tanto a taxa de ocupação como a remuneração dos trabalhadores. Devido a não linearidade dos modelos estimados, a interpretação dos parâmetros torna-se um pouco mais complexa. No caso da remuneração, dada a especificação logarítmica utilizada, o impacto estimado ( $\gamma$ ) de 0,106 significa

■ **GRÁFICO 1: PERFIL ETÁRIO DA REMUNERAÇÃO DO TRABALHO DA POPULAÇÃO DE 25 A 64 ANOS SEGUNDO CARACTERÍSTICAS PESSOAIS: ESPÍRITO SANTO, 2007**



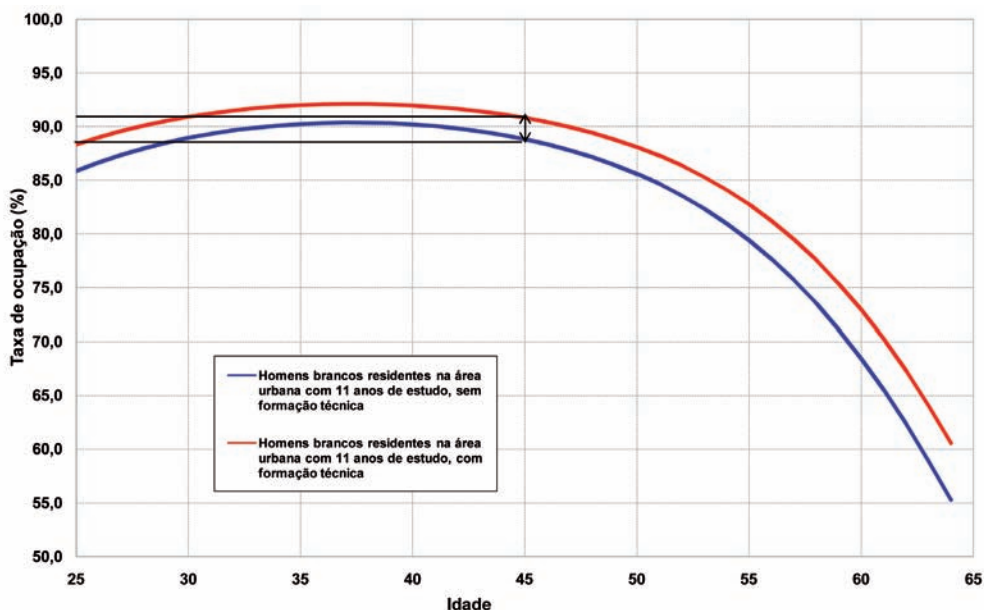
Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007.  
Nota: Os valores estão expressos em Reais de dezembro/2010.

que, em média (geométrica), os trabalhadores com educação técnica recebem uma remuneração 11% ( $100(Exp(\gamma) - 1)$ ) superior a dos trabalhadores sem educação técnica com os mesmos atributos. Com vistas em tornar a interpretação da estimativa do impacto da educação técnica mais fácil, apresenta-se, no gráfico 1, como a remuneração média (geométrica) referente a homens brancos, apenas com educação média completa e residentes na área urbana do Espírito Santo varia ao longo de seu ciclo de vida, dependendo se têm ou não educação técnica. Conforme o gráfico 1 revela, aos 45 anos de idade, a remuneração mensal daqueles com educação técnica é R\$ 165,00 superior a dos

trabalhadores sem educação técnica com os mesmos atributos observáveis.

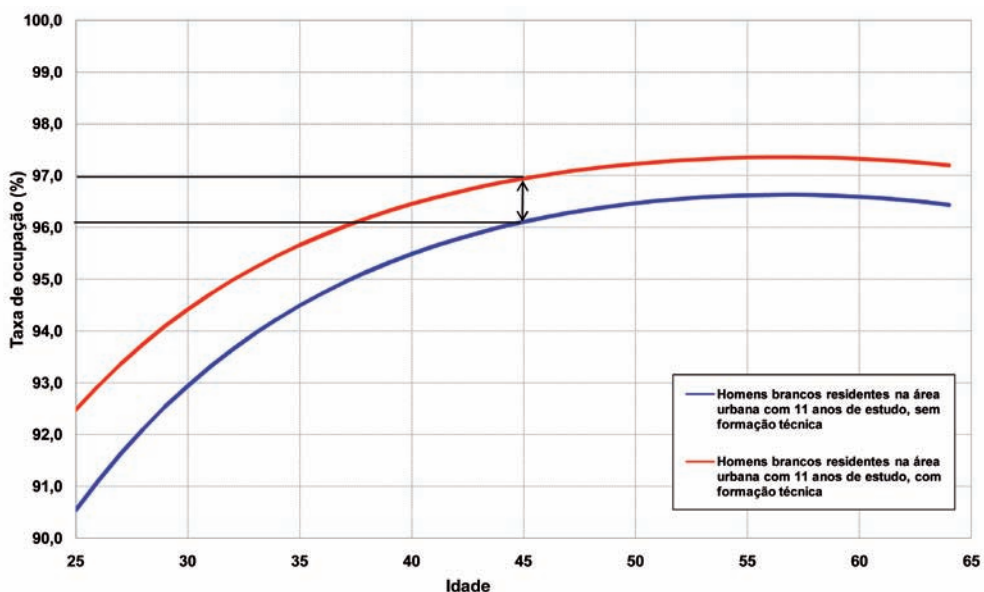
No caso da taxa de ocupação referente à população em idade ativa, dada a especificação logística adotada, o impacto estimado ( $\alpha$ ) de 0,218 significa que a *razão de chances* de estar ocupado para pessoas com educação técnica é 24% ( $100(Exp(\alpha) - 1)$ ) superior a daquelas sem educação técnica com os mesmos atributos. Assim, se 75% da população sem educação técnica com dados atributos encontra-se ocupada (o que implica uma *razão de chances* de três para um), então 79% da população com educação técnica com os mesmos atributos deverá estar ocupada (o que implica uma

■ **GRÁFICO 2: PERFIL ETÁRIO DA TAXA DE OCUPAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 25 A 64 ANOS SEGUNDO CARACTERÍSTICAS PESSOAIS: ESPÍRITO SANTO, 2007**



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007.

■ **GRÁFICO 3: PERFIL ETÁRIO DA TAXA DE OCUPAÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA DE 25 A 64 ANOS SEGUNDO CARACTERÍSTICAS PESSOAIS: ESPÍRITO SANTO, 2007**



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007.

razão de chances de 3,7 para um, portanto, 24% maior). Com vistas em facilitar a interpretação do impacto estimado, o gráfico 2 apresenta a taxa de ocupação referente a homens brancos, apenas com educação média completa e residentes na área urbana do Espírito Santo que varia ao longo de seu ciclo de vida, dependendo se têm ou não educação técnica. Aos 45 anos de idade, a taxa de ocupação daqueles com educação técnica é dois pontos percentuais superior a dos trabalhadores sem educação técnica com os mesmos atributos observáveis.

De forma similar, no caso da taxa de ocupação referente à população economicamente ativa, dada a especificação logística também adotada, o impacto estimado ( $\beta$ ) de 0,250 significa que a *razão de chances* de estar ocupado para pessoas com educação técnica é 31% ( $100(\text{Exp}(\beta) - 1)$ ) superior a daquelas sem educação técnica com os mesmos atributos. Assim, se 80% da população economicamente ativa sem educação técnica com dados atributos encontra-se ocupada (o que implica uma razão de chances de quatro para um), então 84% da população economicamente ativa com educação técnica com os mesmos atributos deverá estar ocupada (o que implica uma razão de chances de 5,3 para um, portanto, 31% maior). O gráfico 3 apresenta a taxa de ocupação referente a homens brancos, apenas com educação média completa e residentes na área urbana do Espírito Santo que varia ao longo de seu ciclo de vida, dependendo se têm ou não educação

técnica. Aos 45 anos de idade, a taxa de ocupação daqueles com educação técnica é um ponto percentual superior a dos trabalhadores sem educação técnica com os mesmos atributos observáveis.

## Propensão a pagar pela educação técnica

Na seção anterior, estimou-se o impacto da educação técnica sobre a empregabilidade e a remuneração. Entretanto, conforme ressaltado, a metodologia utilizada é limitada. Ela pressupõe que, dentre os indivíduos com idênticos atributos observáveis, todos tiveram a mesma chance de obter educação técnica. Na medida em que os mais motivados, talentosos e perseverantes tiveram maior chance, as estimativas obtidas na seção anterior estarão sobre-estimadas. Neste caso, elas incorporam além da influência da educação técnica, o impacto dos egressos já serem mais talentosos, perseverantes, motivados, entre outros atributos, mesmo antes de realizarem o curso.

A magnitude dos impactos encontrados, entretanto, é elevada. Segundo as estimativas da seção anterior, a educação técnica eleva a remuneração em 11% e a taxa de ocupação em 5 pontos percentuais. Este impacto mostra-se ainda mais expressivo quando se reconhece sua influência na inserção no mercado de trabalho ao longo de todo o ciclo de vida do trabalhador. O custo da educação técnica, entretanto, tampouco é desprezível. Estima-se um gasto público de aproximadamente R\$ 300,00 por mês



■ **TABELA 4: CUSTO MENSAL POR ALUNO DO PROGRAMA BOLSA SEDU SEGUNDO O CURSO: ESPÍRITO SANTO, 2010**

Curso técnico	Custo mensal por aluno (R\$)	Custo total (R\$)
Mecânica	306	5.512
Logística	272	4.902
Eletrotécnica	323	5.810
Eletrônica	308	5.537
Automação Industrial	323	5.810
Química	303	5.461
Química (Petróleo e Gás)	303	5.461
Enfermagem	271	4.882
Metalurgia	333	5.985
Edificações	320	5.752
Design de Interiores	271	4.882
Design de Móveis	287	5.170
<b>Custo médio</b>	<b>302</b>	<b>5.430</b>

Fonte: Edital SEDU, Portaria nº 1826-S, de 21/12/2009.

Nota: Os cursos em média possuem duração de 18 meses.

de curso (ver tabela 4) e, portanto, cerca de R\$ 5.400,00 para um curso de 18 meses. Além disso, existem os gastos privados relacionados a transportes, material escolar, livros, dentre outras despesas necessárias para frequentar o curso, principalmente devido à necessidade de adiar a entrada no mercado de trabalho. Assim, com intuito de verificar em que medida os benefícios da educação técnica superam seus custos, é necessário obter um indicador sintético, escalar, que represente ao menos o conjunto dos impactos da educação técnica sobre a empregabilidade, a remuneração e outros aspectos da inserção no mercado de trabalho ao longo de todo o ciclo de vida do trabalhador. Embora a educação técnica tenha também impactos sobre outras dimensões da vida de seus egressos, seu objetivo central é promover uma melhor inserção no mercado de trabalho. Por este motivo, não constitui uma severa deficiência limitar a atenção apenas aos impactos sobre a inserção no mercado de trabalho.

A obtenção de um indicador sintético dos benefícios da educação técnica enfrenta duas dificuldades. Primeiro, o fato de os impactos incidirem sobre duas dimensões da inserção no mercado de trabalho: i) probabilidade de obter um emprego e ii) remuneração. Segundo, o fato de os impactos estarem distribuídos ao longo de toda a vida do trabalhador. Em princípio, o valor relativo dado à segurança com que tem acesso ao trabalho e à remuneração que irá receber varia de trabalhador para trabalhador. Os mais avessos ao risco irão dar maior importância à segurança com que têm acesso ao trabalho, enquanto os menos avessos ao risco irão dar maior peso à remuneração.

Com o objetivo de simplificar essa avaliação, supôs-se que os trabalhadores são neutros com relação ao risco e, portanto, importam-se apenas com o valor esperado de sua remuneração. Caso houvesse

apenas um momento no tempo, a remuneração de um trabalhador,  $M$ , seria dada pelo produto  $M = OR$ , uma vez que, para se ter remuneração, é necessário antes que se tenha um emprego,  $O = 1$ . Neste caso, para o conjunto de trabalhadores com atributos  $B = b$ , o valor esperado da remuneração é dado por:

$$E[M|B = b] = P[O = 1|B = b]E[R|O = 1, B = b]$$

No que segue, considerou-se sempre que estes atributos coincidem com o conjunto observado e utilizado para se estimar o impacto da educação técnica. Por conseguinte, tem-se que  $B = (G, C, I, E, U, A)$ .

O fato de os impactos da educação técnica ocorrerem ao longo de todo o ciclo de vida do trabalhador também dificulta estimar os seus valores totais. Como no caso da aversão ao risco, também com relação a eventos presentes e futuros, cada trabalhador tem suas próprias preferências. Uns são mais impulsivos e consideram eventos futuros pouco importantes, enquanto outros dão maior valor ao futuro. Além disso, existe a questão da complementaridade ou substitutibilidade entre os eventos presentes e futuros.

Visando simplificar a avaliação, considerou-se, como é tradicional, que o trabalhador trata o presente e o futuro adequadamente descontado como perfeitos substitutos, isto é, que ele tem uma função de utilidade separável no tempo. Neste caso, se  $\delta$  denota a taxa

de desconto intertemporal, então o valor esperado presente da remuneração dos trabalhadores seria dado por:

$$\sum_{t=0}^L \delta^t E[M_t|B_t = b_t] = \sum_{t=0}^L \delta^t P[O_t = 1|B_t = b_t] E[R_t|O_t = 1, B_t = b_t]$$

Neste caso, é possível obter um indicador escalar do valor total dos benefícios da educação técnica,  $V$ , via:

$$V(\delta, b) = \sum_{t=0}^L \delta^t E[M_t|B_t = b_t, T = 1] - \sum_{t=0}^L \delta^t E[M_t|B_t = b_t, T = 0]$$

ou, alternativamente, com base na seguinte expressão:

$$V(\delta, b) = \sum_{t=0}^L \delta^t P[O_t = 1|B_t = b_t, T = 1] E[R_t|O_t = 1, B_t = b_t, T = 1] - \sum_{t=0}^L \delta^t P[O_t = 1|B_t = b_t, T = 0] E[R_t|O_t = 1, B_t = b_t, T = 0]$$

em que  $b = (b_0, \dots, b_L)$  denota a evolução dos atributos do trabalhador ao longo de seu ciclo de vida. Na análise que se segue, assumiu-se que todos os atributos permanecem fixos, exceto a idade. Assim, em particular, assumiu-se que os trabalhadores considerados nem migram nem adquirem maior escolaridade ao longo de sua vida produtiva.

Como essa análise deixa explícito, o valor total dos impactos da educação técnica depende da taxa de desconto utilizada e dos atributos do trabalhador. A dependência do valor da educação técnica aos atributos do trabalhador não é surpresa, dado que, devido a não linearidades, tanto os impactos da educação técnica sobre a ocupação como os impactos sobre a remuneração dependem dos atributos do trabalhador. Estimativas do valor total

■ **TABELA 5: RETORNO ANUAL DA EDUCAÇÃO TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO: ESPÍRITO SANTO, 2007**

(Em mil Reais de dezembro de 2010)

Taxas de desconto intertemporal	Branco, na área urbana			Branco, na área rural			Negro, na área urbana			Negro, na área rural		
	Sem educação técnica	Com educação técnica	Benefício da educação técnica	Sem educação técnica	Com educação técnica	Benefício da educação técnica	Sem educação técnica	Com educação técnica	Benefício da educação técnica	Sem educação técnica	Com educação técnica	Benefício da educação técnica
<b>Homens</b>												
5,0%	271	301	30	214	238	24	238	264	27	188	209	21
7,5%	191	213	21	151	168	17	168	187	19	133	148	15
10,0%	143	159	16	113	126	13	126	140	14	99	111	11
<b>Mulheres</b>												
5,0%	158	176	18	125	139	14	139	154	16	110	122	12
7,5%	112	124	13	88	98	10	98	109	11	77	86	9
10,0%	84	93	9	66	74	7	73	82	8	58	65	7

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007.

dos benefícios da educação técnica para uma variedade de tipos de trabalhadores capixabas segundo gênero, cor e local de residência (urbana e rural) são apresentadas na tabela 5. As estimativas foram obtidas variando a taxa de desconto anual de 5% a 10%. Embora as estimativas tenham sido obtidas com base na PNAD-2007, todas estão expressas em valores de dezembro de 2010. Para efeito destes cálculos, considerou-se que trabalhadores com e sem educação técnica têm educação média completa, mas nenhuma formação superior, e que ambos iniciaram suas vidas produtivas aos 25 anos e irão se aposentar aos 64 anos. Assim, nem o potencial impacto que a educação técnica poderia ter sobre a continuidade dos estudos nem o adiamento que poderia causar sobre o momento de entrada no mercado de trabalho foram considerados.

As estimativas apresentadas na tabela 5 revelam que, em valores de dezembro de 2010, o valor presente esperado dos benefícios da educação técnica varia de R\$ 7 mil a R\$ 30 mil, dependendo das características do trabalhador e da taxa de

desconto utilizada. Como boa parte dos benefícios da educação técnica ocorre no futuro, quanto menor a taxa de desconto utilizada maior a magnitude do valor do benefício total. Além disso, como boa parte destes benefícios é multiplicativa, portanto, maiores em termos absolutos para trabalhadores com maior remuneração e maior empregabilidade, encontrou-se que o valor total dos benefícios é mais elevado para homens brancos nas áreas urbanas e menores para mulheres negras nas áreas rurais. Tipicamente os benefícios são 14% maiores para os brancos, 70% maiores para os homens e 26% maiores nas áreas urbanas que nas rurais. Em conjunto, os benefícios para os homens brancos urbanos são 2,4 vezes os correspondentes benefícios para mulheres negras rurais.

Resta verificar se esses benefícios superam os custos da educação técnica. Conforme já mencionado, um curso técnico custa para o setor público cerca de R\$ 300,00 por mês (ver tabela 4)<sup>10</sup>. Assim, assumindo uma duração típica de 18 meses, chegamos num custo total de aproximadamente R\$ 5.400,00. Estes gastos,

■ **TABELA 6: RAZÃO CUSTO/BENEFÍCIO DA EDUCAÇÃO TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO, CONSIDERANDO UMA TAXA DE CONCLUSÃO DE 50%: ESPÍRITO SANTO, 2007**

Taxas de desconto intertemporal	Considerando um custo de R\$300 aluno/mês				Considerando um custo de R\$450 aluno/mês				(%)
	Branco, na área urbana	Branco, na área rural	Negro, na área urbana	Negro, na área rural	Branco, na área urbana	Branco, na área rural	Negro, na área urbana	Negro, na área rural	
<b>Homens</b>									
5,0%	36	45	40	51	53	67	61	77	
7,5%	50	64	57	72	75	95	86	109	
10,0%	67	85	76	97	101	127	115	145	
<b>Mulheres</b>									
5,0%	61	77	69	88	91	115	104	132	
7,5%	86	109	98	124	129	163	147	186	
10,0%	115	145	131	166	172	218	196	248	

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007.

entretanto, antecedem os benefícios. Assim, é necessário descontá-los adequadamente para que custos e benefícios sejam comparáveis.

Considerando que a inserção no mercado de trabalho se inicia logo após o término do curso, mesmo assim os gastos foram efetuados nos dois anos anteriores. Por exemplo, considere um curso iniciado em 2008 e concluído em 2009 cujos egressos e não participantes começam a trabalhar em 2010. Neste caso, conforme foi visto, na pior hipótese, o valor total dos benefícios da educação em dezembro de 2010 seria de R\$ 7 mil (benefício para uma mulher negra na área rural, caso a taxa de desconto anual fosse de 10%). O

custo teria sido de duas parcelas de R\$ 2.700, uma em 2008 e outra em 2009. Considerando uma taxa de desconto anual de 10%, o valor agregado do custo no final de 2010 seria de R\$ 6,2 mil e, portanto, ainda inferior ao valor total dos benefícios.

A tabela 6 apresenta a razão custo-benefício para os diversos tipos de trabalhadores e cenários para as taxas de desconto consideradas. Os resultados mostram que os custos envolvidos na oferta da educação técnica representam de 170% (caso das mulheres negras na área rural com alta taxa de desconto) a 40% (caso dos homens brancos na área urbana com baixa taxa de desconto) dos benefícios.

10. O custo mensal de R\$ 300,00 aluno/mês é, provavelmente, uma subestimativa do verdadeiro custo total. Assim, na análise da razão custo/benefício, optou-se por considerar também um cenário adicional onde o custo total seria 50% mais elevado – ver tabela 6.

■ **TABELA 7: TAXA DE CONCLUSÃO DOS CURSOS DE EDUCAÇÃO TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO POR TIPO DE SISTEMA E ÁREA DO CURSO: ESPÍRITO SANTO, 2006-2009**

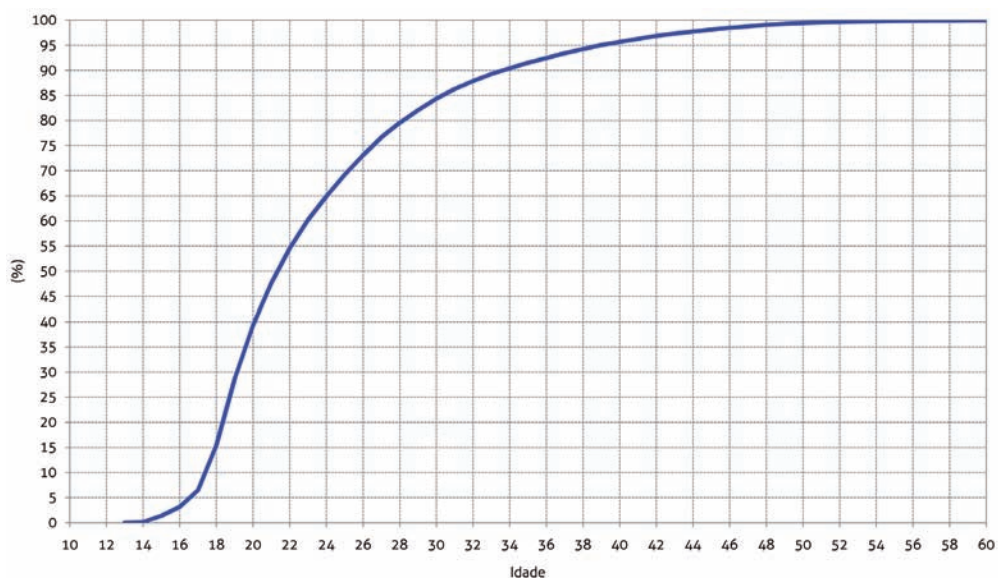
Tipo de sistema	Matriculados	Concluintes	Evadidos	Taxa de conclusão (%)
<b>Estadual<sup>1</sup></b>	<b>15.648</b>	<b>7.911</b>	<b>7.737</b>	<b>51</b>
Ambiente, saúde e segurança	1.214	728	486	60
Apoio educacional	771	439	332	57
Controle e processos industriais	224	158	66	71
Gestão e negócios	7.564	3.957	3.607	52
Hospitalidade e lazer	1.913	969	944	51
Informação e comunicação	2.421	963	1.458	40
Infraestrutura	213	132	81	62
Produção cultural e design	965	404	561	42
Recursos naturais	363	161	202	44
<b>Federal<sup>2</sup></b>	<b>2.322</b>	<b>937</b>	<b>1.385</b>	<b>40</b>
Ambiente, saúde e segurança	248	132	116	53
Controle e processos industriais	1.211	502	709	41
Informação e comunicação	204	68	136	33
Infraestrutura	491	199	292	41
Recursos naturais	168	36	132	21
<b>Bolsa SEDU<sup>2</sup></b>	<b>717</b>	<b>480</b>	<b>237</b>	<b>67</b>

Fonte: Dados obtidos a partir dos registros administrativos da Secretaria Estadual de Educação e do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) de 2006 a 2009.

Nota 1: Os dados referem-se a soma de todos os cursos das escolas estaduais oferecidos entre 2006 e 2009.

Nota 2: Os dados referem-se a soma dos cursos com informações de concluintes oferecidos pelas instituições entre 2007 e 2009.

■ **GRÁFICO 4: DISTRIBUIÇÃO ACUMULADA DOS ALUNOS MATRICULADOS EM CURSOS DE EDUCAÇÃO TÉCNICA CONCOMITANTES E SUBSEQUENTES SEGUNDO A IDADE: ESPÍRITO SANTO, 2008**



Fonte: Estimativas produzidas com base no Educacenso, 2008.

## Número de egressos e sua posição na distribuição de renda

Nas seções anteriores, foi visto que a educação técnica tem grande impacto sobre a empregabilidade e a remuneração e que o custo da oferta destes serviços é apenas uma fração, por vezes pequena, do valor esperado presente destes impactos. O impacto agregado da educação técnica sobre a distribuição de renda, entretanto, não depende apenas do impacto específico sobre cada beneficiário, ele depende também do número de beneficiários e da localização que estes teriam na distribuição de renda caso não tivessem tido acesso à educação técnica. Nesta seção, avalia-se o número de beneficiários e o posicionamento que teriam na distribuição de renda na falta da educação técnica. Na próxima seção, de posse de estimativas do impacto da educação técnica sobre o acesso ao trabalho e a remuneração (seção 2), e da localização e do número de beneficiários, estima-se o seu impacto agregado sobre a distribuição de renda.

De acordo com informações do Censo Escolar, aproximadamente 20 mil jovens encontravam-se matriculados na educação técnica em 2009 (concomitante e subsequente). Destes, nem todos concluíram o curso e apenas alguns se encontravam no último ano. Por conseguinte, a taxa de conclusão para a educação técnica no estado

varia de 21 a 71%, dependendo do tipo de sistema (estadual ou federal) e do curso (ver tabela 7). Para efeito da análise do provável impacto da educação técnica sobre a distribuição de renda, considerou-se um cenário onde apenas metade dos inicialmente matriculados conclui com sucesso o curso, ou seja, estimou-se um número de egressos por ano próximo a 10 mil.

Com o propósito de avaliar a localização que os egressos da educação técnica teriam na distribuição de renda caso não tivessem tido acesso a esta formação, tomou-se como representativa a situação dos atuais trabalhadores jovens (18 a 35 anos) com educação média completa<sup>11</sup>. Para melhor representar a situação deste grupo, a ponderação destes trabalhadores foi ajustada de forma que tivessem a mesma estrutura etária que os jovens atualmente matriculados terão ao concluir o curso. Para simplificar, considerou-se que todos terão concluído o curso em 2 anos.

A estrutura etária dos jovens atualmente matriculados na educação técnica que serve de base para esta análise é apresentada no gráfico 4. Os matriculados na educação técnica no estado são bem mais velhos do que se deveria esperar caso se compusessem exclusivamente por alunos matriculados na educação média (ou que a concluíram recentemente). De fato, cerca de metade dos matriculados têm mais de 21 anos, 30% têm 25 anos ou mais e

11. Neste grupo estão também incluídos aqueles com educação superior.

■ **TABELA 8: CARACTERÍSTICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR DA POPULAÇÃO DE 25 A 64 ANOS: ESPÍRITO SANTO, 2007**

Características	Toda população	População com curso de educação técnica	População sem curso de educação técnica
Escolaridade (em anos de estudo)	8,1	12,3	7,9
<b>Distribuição de escolaridade</b>			
Analfabeto funcional	15,3	0,0	16,1
Fundamental incompleto	25,8	0,0	27,2
Fundamental completo	12,4	0,0	13,0
Médio incompleto	4,2	0,0	4,4
Médio completo	25,9	62,6	23,9
Alguma educação superior	4,6	14,5	4,1
Superior completo ou mais	11,8	22,9	11,2

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007.

15% têm idade superior a 30 anos. A idade média dos matriculados na educação técnica no estado é de 24 anos.

O impacto da educação técnica sobre a distribuição de renda depende da posição que estes potenciais candidatos à educação técnica ocupam na própria

distribuição. Inicialmente, deve-se reconhecer que todos aqueles que aspiram ser técnicos devem antes ter educação média completa, um nível educacional bem acima da escolaridade média dos trabalhadores capixabas. De fato, como a tabela 8 revela, aproximadamente 42% da população ocupada no estado tem

■ **TABELA 9: DISTRIBUIÇÃO DOS JOVENS COM AO MENOS O ENSINO MÉDIO COMPLETO POR DÉCIMOS DA DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO A RENDA *PER CAPITA*: ESPÍRITO SANTO, 2005-2009**

Distribuição	Por décimo	Acumulada nos décimos mais pobres
Primeiro	2,5	2,5
Segundo	2,9	5,4
Terceiro	4,6	10,0
Quarto	5,1	15,1
Quinto	7,3	22,4
Sexto	8,2	30,6
Sétimo	11,5	42,1
Oitavo	14,5	56,6
Nono	18,0	74,6
Décimo	25,4	100,0

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005 a 2009. As bases dos diferentes anos foram empilhadas para melhorar a precisão das estimativas.

(%)

educação média completa<sup>12</sup>. Assim, por ter um nível educacional bem acima da média, este grupo dificilmente deveria se localizar entre as famílias mais pobres.

De fato, como revela a tabela 9, apenas 5,4% se encontram entre os 20% mais pobres, apenas 10% entre os 30% mais pobres e 22% entre os 50% mais pobres. Dada esta distribuição dos beneficiários potenciais, não se deve esperar que a educação técnica tivesse grande impacto sobre a renda dos mais pobres ou mesmo sobre a desigualdade. Na verdade, o esperado é que a educação técnica tenha mais impacto sobre renda dos 20% mais ricos (onde se encontra aproximadamente 1/3 dos potenciais beneficiários) do que sobre os 20% mais pobres (onde se encontram apenas 5,4% dos potenciais beneficiários), o que eleva a desigualdade ao invés de reduzi-la.

## Impactos agregados da educação técnica

Como foi visto na seção 3, a educação técnica tem impactos individuais notáveis sobre a empregabilidade e a remuneração daqueles que a concluem. Ela eleva a remuneração dos egressos em 11% e aumenta a taxa de ocupação em 2 a 4 pontos percentuais, a depender das características sociodemográficas dos beneficiados. Nesta seção, investiga-se o impacto agregado de expansões na formação técnica sobre o mercado de trabalho (taxa de ocupação e distribuição das

remunerações) e a distribuição de renda. Este impacto agregado, além de depender dos efeitos diretos sobre os beneficiários (egressos da formação técnica) – ver seção 3 –, depende também do número de beneficiários e de sua localização na distribuição de renda, parâmetros investigados na seção anterior.

Quanto maior o número de concluintes, maior deverá ser o impacto agregado. Como os beneficiários da formação técnica precisam necessariamente ter educação média completa, eles tendem a se localizar nos segmentos mais ricos da população (ver seção 4), levando expansões na formação técnica a terem menor impacto sobre a pobreza e a tenderem a elevar o grau de desigualdade.

O impacto da formação técnica é duradouro, influenciando todo o ciclo de vida dos trabalhadores. Desta forma, para efeito da avaliação de seu impacto agregado, deve-se levar em consideração todos os investimentos realizados em anos anteriores, isto é, o número de beneficiários a ser considerado é o acumulado de todas as coortes de egressos de anos anteriores. Quanto a este aspecto, para efeito da avaliação do impacto agregado de uma expansão na formação técnica, duas alternativas polares foram consideradas. Na primeira, investigou-se o impacto de um único ano de investimento de magnitude similar ao que tem ocorrido, nos últimos anos, no estado. Isto é, avaliou-se o im-

12.  $25,9+4,6+11,8 = 42,3$ .



pacto agregado da formação técnica de uma única coorte de egressos. Na segunda, investigou-se o impacto que um processo contínuo de investimentos da magnitude do que tem ocorrido no estado, nos últimos anos. Mais especificamente estimou-se como seriam as condições do mercado de trabalho e da distribuição de renda do estado caso o estado em todo o seu passado sempre tivesse adotado uma política de educação técnica tão arrojada quanto a que atualmente adota.

Sabe-se que, nos anos mais recentes, a matrícula na formação técnica concomitante e subsequente ficou próxima a 20 mil alunos por ano. Infelizmente, não se sabe quantos dos inicialmente matriculados terminam a graduação. Entretanto, com base em informações sobre uma amostra (infelizmente não representativa do universo) de turmas em escolas federais, estaduais e particulares (ver tabela 7), estimamos que a taxa de conclusão deve ser próxima a 50%. Desta forma, o número de egressos da educação técnica no Espírito Santo para os últimos anos foi estimado como sendo da ordem de 10 mil por ano.

### **IMPACTOS IMEDIATOS DE UMA COORTE DE EGRESSOS**

O primeiro objetivo foi estimar o impacto agregado que resultaria da inserção no mercado de trabalho capixaba de uma nova coorte de 10 mil jovens com formação técnica. Com vistas em operacionalizar esta avaliação, deve-se de imediato reconhecer que nem todos os egressos têm a idade ideal de graduação da educação média, diga-se 17 ou 18 anos. Ao con-

trário, a evidência disponível mostra que estes egressos têm em média 24 anos. Assim, ao se obter estimativas do impacto agregado da inserção de uma coorte de egressos da educação técnica no mercado de trabalho capixaba, levou-se em consideração tanto o número de egressos como sua distribuição etária. A distribuição etária destes jovens foi obtida a partir da correspondente distribuição entre os matriculados. Como foi visto na seção 4, embora os matriculados na educação técnica ocupem um amplo leque etário, a vasta maioria (90%) tem idade entre 16 e 33 anos. Desta forma, distribuiu-se o contingente estimado de concluintes (10 mil) entre essas idades de forma proporcional ao número de matriculados em cada idade. Por fim, adicionou-se dois anos para se obter a idade dos egressos. Neste caso, assumiu-se que tipicamente um aluno irá ingressar no mercado de trabalho (ou se apresentar como um técnico, caso já esteja no mercado) dois anos após ter iniciado a formação técnica.

Com o objetivo de estimar o impacto da inserção desta coorte no mercado de trabalho, 10 mil jovens, com educação média completa e com a distribuição etária definida da forma descrita anteriormente, foram selecionados e tiveram sua empregabilidade e remuneração devidamente aumentadas, simulando, desta forma, o impacto individual da educação técnica. Em princípio, até entre jovens de mesma idade, os que procuram e concluem a educação técnica são distintos dos que não procuram ou evadem. Entretanto, como muitas destas diferenças não são conhecidas ou operam em variáveis não observá-

■ **TABELA 10: IMPACTO IMEDIATO DE UMA COORTE DE EGRESSOS DA EDUCAÇÃO TÉCNICA SOBRE A TAXA DE OCUPAÇÃO E A REMUNERAÇÃO MÉDIA DE JOVENS ENTRE 18 E 35 ANOS: ESPÍRITO SANTO, 2005-2009**

Indicadores	Jovens de 18 a 35 anos			Jovens de 18 a 35 anos com educação média			Jovens de 18 a 35 anos beneficiários da educação técnica		
	Situação atual	Alterando a taxa de ocupação e a remuneração	Impacto percentual	Situação atual	Alterando a taxa de ocupação e a remuneração	Impacto percentual	Situação atual	Alterando a taxa de ocupação e a remuneração	Impacto percentual
Taxa de ocupação (PIA)	73,2698	73,3064	0,05	76,5	76,6	0,10	78,2	82,2	5,09
Remuneração média	862	863	0,12	1101	1103	0,16	946	1036	9,53
Porcentagem em relação à população total		31			14			0,3	

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005 a 2009. As bases dos diferentes anos foram empilhadas para melhorar a precisão das estimativas.  
Nota: 1. Os valores estão expressos em Reais de dezembro/2010.

veis, nesta avaliação do impacto agregado da expansão da educação técnica, optou-se por escolher aleatoriamente dentre os jovens com a mesma idade aqueles que se beneficiariam da educação técnica.

Nas tabelas 10 a 12 são apresentadas estimativas do impacto agregado da inserção no mercado de trabalho capixaba de uma coorte de 10 mil jovens com formação técnica. A tabela 10 apresenta o impacto sobre a taxa de ocupação e a remuneração média de três grupos de jovens entre 18 e 35 anos: i) todos, ii) jovens com educação média completa e iii) 10 mil jovens beneficiados pela formação técnica. Os resultados ratificam o que já foi visto na seção 2: a formação técnica tem grande impacto sobre os diretamente beneficiados. De fato, esta tabela revela que a taxa de ocupação dos jovens beneficiados cresce 4 pontos percentuais, enquanto sua remuneração aumenta em R\$ 90,00 (10%). Como uma coorte de beneficiários (10 mil

jovens beneficiados) representa apenas 2% dos jovens no estado com educação média (cerca de 500 mil), o impacto sobre o conjunto dos jovens com educação média é, por conseguinte, apenas 1/50 do correspondente impacto sobre os diretamente beneficiados. De acordo, a taxa de ocupação deste grupo eleva-se em 0,08 pontos percentuais e a remuneração média em menos de R\$ 2,00 por mês. Por sua vez, como aproximadamente metade dos jovens (18 a 35 anos) no estado tem educação média completa, o impacto sobre o conjunto dos jovens é correspondente à metade do impacto sobre os jovens com educação média: 0,04 pontos percentuais adicionais na taxa de ocupação e R\$ 1,00 por mês adicional na remuneração.

Em resumo, a tabela 10 revela que, embora o impacto da formação técnica seja elevado entre os diretamente beneficiados, o impacto agregado, mesmo entre os jovens, é limitado, uma decorrência do limi-

■ **TABELA 11: IMPACTO IMEDIATO DE UMA COORTE DE EGRESSOS DA EDUCAÇÃO TÉCNICA SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE REMUNERAÇÃO DE JOVENS ENTRE 18 E 35 ANOS: ESPÍRITO SANTO, 2005-2009**

Indicadores	Impacto percentual
<i>Remuneração média</i>	<b>0,12</b>
<i>Renda média dos décimos</i>	
Primeiro	0,06
Segundo	0,06
Terceiro	0,05
Quarto	0,13
Quinto	0,20
Sexto	0,09
Sétimo	0,14
Oitavo	0,10
Nono	0,13
Décimo	0,15
<i>Desigualdade</i>	
Theil	0,03
Gini	0,01
Razão entre 10% mais ricos e 40% mais pobres	-0,01
Razão entre 20% mais ricos e 20% mais pobres	0,04

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005 a 2009. As bases dos diferentes anos foram empilhadas para melhorar a precisão das estimativas.

Nota: 1. Os valores estão expressos em Reais de dezembro/2010.

2. A distribuição de remuneração considera os ocupados com rendimento positivo.

3. Considerou-se uma taxa de conclusão de 50% na educação técnica.

tado número de beneficiários em relação à população total de jovens. De fato, os 10 mil beneficiários representam apenas 1% da população de jovens de 15 a 35 anos do estado. Por este motivo, o impacto da formação técnica de uma coorte sobre o conjunto da juventude acaba sendo apenas 1% do impacto sobre aqueles diretamente beneficiados.

Como foi visto na seção anterior, os jovens com educação média completa (potenciais beneficiários da formação técnica) não se encontram uniformemente espalhados ao longo da distribuição de renda, ao contrário, têm uma clara tendência a se concentrarem nas famílias com maio-

res níveis de renda. Por conseguinte, o impacto de qualquer expansão na formação técnica não deverá ser distributivamente neutro. A tabela 11 confirma este resultado. Por um lado, esta tabela revela que a formação técnica eleva muito mais a remuneração dos trabalhadores jovens com alta remuneração que dos com baixa remuneração. De fato, conforme revela, o impacto da expansão da formação técnica sobre os décimos com maior remuneração é ao menos duas vezes maior que sobre os décimos com menor remuneração. Por este motivo, a expansão da educação técnica tende a aumentar o grau de desigualdade em remuneração entre os jovens. Em particular, leva a razão entre a renda dos

■ **TABELA 12: IMPACTO IMEDIATO DE UMA COORTE DE EGRESSOS DA EDUCAÇÃO TÉCNICA SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E POBREZA DA POPULAÇÃO: ESPÍRITO SANTO, 2005-2009**

Indicadores	Situação atual	Alterando a taxa de ocupação e a remuneração	Impacto percentual
<i>Renda per capita</i>	626,69	627,00	0,05
<i>Pobreza</i>			
Porcentagem de pobres	17,4	17,4	0,00
Hiato de pobreza	6,4	6,4	-0,02
Severidade da pobreza	3,7	3,7	-0,01
<i>Extrema pobreza</i>			
Porcentagem de extremamente pobres	4,8	4,8	0,00
Hiato de extrema pobreza	2,3	2,3	0,00
Severidade da extrema pobreza	1,7	1,7	0,00
<i>Desigualdade</i>			
Theil	0,568	0,567	-0,02
Gini	0,531	0,531	0,00
Razão entre 10% mais ricos e 40% mais pobres	15,3	15,3	-0,01
Razão entre 20% mais ricos e 20% mais pobres	16,5	16,5	0,04
<i>Renda média dos décimos</i>			
Primeiro	72	72	0,01
Segundo	149	149	0,01
Terceiro	207	207	0,03
Quarto	263	263	0,07
Quinto	333	333	0,08
Sexto	416	416	0,05
Sétimo	511	511	0,05
Oitavo	672	672	0,05
Nono	1006	1007	0,09
Décimo	2640	2641	0,03

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005 a 2009. As bases dos diferentes anos foram empilhadas para melhorar a precisão das estimativas.

Nota: 1. Os valores estão expressos em Reais de dezembro/2010.

2. A distribuição de remuneração considera os ocupados com rendimento positivo.

3. Considerou-se uma taxa de conclusão de 50% na educação técnica.

20% mais ricos e a dos 20% mais pobres a crescer 0,04% (ver tabela 12).

Por fim, investigou-se também o impacto sobre a renda familiar *per capita* e sua distribuição. Como a população do estado é cerca de três vezes a população jovem e, desta forma, por volta de 300 vezes maior que a população beneficiada, o impacto sobre a renda *per capita* é correspondentemente menor. Assim, enquanto o impac-

to sobre a remuneração da população diretamente beneficiada é de R\$ 90,00 por mês e sobre o conjunto dos jovens (18 a 35 anos) é de R\$ 1,00 por mês, o impacto sobre a renda *per capita* do estado é correspondentemente de R\$ 0,3 por mês. Como o impacto beneficia mais os trabalhadores jovens com alta remuneração que aqueles com baixa remuneração, expansões na formação técnica elevam a desigualdade de remuneração entre os trabalhadores jo-

vens e, conseqüentemente, a desigualdade na distribuição da renda entre famílias. Como resultado deste impacto negativo sobre a igualdade, expansões na educação técnica têm impactos muito mais limitados sobre a renda dos mais pobres (e sobre a porcentagem de pobres) que sobre a renda *per capita* do conjunto da população.

### IMPACTOS DE LONGO PRAZO

Na seção anterior, investigou-se o impacto sobre o mercado de trabalho e sobre a distribuição de renda da inserção no mercado de trabalho capixaba de uma única coorte de egressos da educação técnica. Nesta seção, investiga-se o impacto que uma política contínua de educação técnica poderia ter sobre os mesmos resultados. Contudo, antes de analisar a magnitude destes impactos, é fundamental descrever com algum detalhe o que se entende por uma política contínua de educação técnica.

Conforme já ressaltado, estima-se que, nos últimos anos, tem-se formado cerca de 10 mil técnicos a cada ano<sup>13</sup>. Por uma política contínua entende-se a situação em que a política atual viesse também a ser aplicada em todos os anos anteriores. O que se deseja investigar é como seria o desempenho do mercado de trabalho e a forma da distribuição de renda, caso o Espírito Santo sempre tivesse adotado uma política para educação técnica tão arrojada como a que adota atualmente. A operacionalização desta simulação requer ainda a definição de alguns conceitos. O mais importante é definir o que significa, em termos do número de egressos nos anos anteriores, ter adotado uma política

tão arrojada como a atual. Três interpretações são possíveis.

Em primeiro lugar, poder-se-ia interpretar como um número absoluto de egressos igual ao atual para todos os anos anteriores. A dificuldade com esta abordagem é o fato de as coortes anteriores serem menores, o que resultaria no declínio da porcentagem de cada coorte com educação técnica de acordo com o ano de nascimento. Neste caso, o acesso à educação técnica estaria se tornando crescentemente mais difícil, na medida em que o número de vagas permanece fixo e o tamanho das coortes aumenta. Por este motivo esta interpretação não foi adotada.

Uma segunda abordagem seria congelar a proporção de cada coorte com educação técnica. Entretanto, como a taxa de conclusão na educação média tem-se expandido e só podem ter diploma de técnico aqueles com educação média completa, se a proporção da coorte com educação técnica for fixa, a porcentagem da coorte com educação média que tem formação técnica declinará. Caso esta abordagem seja adotada, implicitamente se estaria por assumir que as vagas em educação técnica têm crescido mais lentamente do que o número de concluintes da educação média e, portanto, a chance de obter uma vaga na educação técnica para um aluno ou egresso da educação média estaria declinando. Por este motivo esta estratégia também não foi adotada.

Com objetivo de eliminar os inconvenientes destas duas abordagens anteriores, uma terceira foi adotada. O fator fixado

neste caso foi a porcentagem de egressos da educação média que em cada coorte teve acesso à educação técnica. Nos últimos anos, a cada ano, em torno de 27 mil jovens terminam o ensino médio e 10 mil completam a formação técnica, o que leva 37% dos que completam o ensino médio a terem hoje formação técnica. Por conseguinte, nesta terceira abordagem, com vistas em avaliar o impacto agregado de uma política contínua de expansão da formação técnica, fixou-se a porcentagem de egressos da educação média que, em cada coorte, teve acesso à educação técnica em 37%. Como cerca de 40% da população em idade ativa no estado tem educação média completa, o número de egressos utilizados na avaliação do impacto de uma política contínua foi de 15% da população em idade ativa, que em valores absolutos representam aproximadamente 350 mil egressos. Em outras palavras, estimou-se o impacto de uma política contínua de formação técnica comparando o desempenho do mercado de trabalho e a

distribuição de renda atual do estado com a que teria, caso adicionalmente 350 mil pessoas em idade ativa do estado que têm educação média completa também tivessem formação técnica.

Os resultados obtidos são apresentados nas tabelas 13 a 15. A tabela 13 apresenta o impacto que uma política contínua de formação técnica teria sobre os principais resultados do mercado de trabalho. Em termos de acesso ao trabalho, as estimativas apresentadas nesta tabela revelam que o impacto de longo prazo de uma política contínua seria de elevar a taxa de ocupação dos beneficiados em 3,8 pontos percentuais e da população em idade ativa (18 a 64 anos) em 0,5 ponto percentual. Em termos da remuneração dos trabalhadores, o impacto estimado é de um aumento de R\$ 151,00 por mês (10%) entre os beneficiários e R\$ 28,00 por mês em média para o conjunto da população em idade ativa. Note que, como uma expansão contínua da formação técnica deverá

■ **TABELA 13: IMPACTO DE LONGO PRAZO DE EGRESSOS DA EDUCAÇÃO TÉCNICA SOBRE A TAXA DE OCUPAÇÃO E A REMUNERAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 18 A 64 ANOS: ESPÍRITO SANTO, 2005-2009**

Indicadores	População de 18 a 64 anos			População de 18 a 64 anos com educação média			População de 18 a 64 anos beneficiária da educação técnica		
	Situação atual	Alterando a taxa de ocupação e a remuneração	Impacto percentual	Situação atual	Alterando a taxa de ocupação e a remuneração	Impacto percentual	Situação atual	Alterando a taxa de ocupação e a remuneração	Impacto percentual
<i>Taxa de ocupação (PIA)</i>	72,7	73,3	0,75	77,1	78,6	1,82	77,0	80,7	4,92
<i>Remuneração média</i>	1092	1120	2,61	1590	1646	3,52	1520	1671	9,92
<i>Porcentagem em relação à população total do estado</i>		<b>63</b>			<b>24</b>			<b>9</b>	

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005 a 2009. As bases dos diferentes anos foram empilhadas para melhorar a precisão das estimativas.

Nota: 1. Os valores estão expressos em Reais de dezembro/2010.

2. Considerou-se uma taxa de conclusão de 50% na educação técnica.

13. Infelizmente não parecem existir informações precisas sobre o total de egressos da educação técnica no estado.

atender em torno de 15% da população em idade ativa, o impacto médio sobre a população ativa corresponde a aproximadamente 15% (as simulações resultaram em 20%) no caso do impacto direto sobre os beneficiários.

Como os beneficiários com educação média completa têm renda bem acima da média, o impacto da expansão contínua da educação técnica é elevar a desigualdade entre trabalhadores. Por exemplo, a razão entre a renda dos 20% mais bem remunerados e a dos 20% mais mal remunerados deve elevar-se em 2%, uma vez que a educação

técnica eleva a remuneração dos trabalhadores mais mal remunerados (20% pior) em apenas 0,8% e em 3% a dos 20% mais bem remunerados (ver tabela 14).

Por fim, investigou-se o impacto de uma expansão contínua de educação técnica também sobre a renda *per capita* e sua distribuição (ver tabela 15). Conforme esta tabela revela, uma expansão contínua da educação técnica teria impactos visíveis sobre a distribuição de renda. Na presença desta política, a renda *per capita* do estado seria 2,5% mais elevada. O impacto seria particularmente mais

■ **TABELA 14:** IMPACTO DE LONGO PRAZO DE EGRESSOS DA EDUCAÇÃO TÉCNICA SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE REMUNERAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 18 A 64 ANOS: ESPÍRITO SANTO, 2005-2009

Indicadores	Impacto percentual
<i>Remuneração média</i>	2,61
<i>Renda média dos décimos</i>	
Primeiro	0,80
Segundo	0,86
Terceiro	0,73
Quarto	1,38
Quinto	1,71
Sexto	1,91
Sétimo	2,39
Oitavo	2,50
Nono	3,14
Décimo	3,30
<i>Desigualdade</i>	
Theil	1,44
Gini	0,83
Razão entre 10% mais ricos e 40% mais pobres	2,23
Razão entre 20% mais ricos e 20% mais pobres	2,37

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005 a 2009. As bases dos diferentes anos foram empilhadas para melhorar a precisão das estimativas.

Nota: 1. Os valores estão expressos em Reais de dezembro/2010.

2. A distribuição de remuneração considera os ocupados com rendimento positivo.

3. Considerou-se uma taxa de conclusão de 50% na educação técnica.

acentuado entre os grupos mais ricos. De fato, entre os 20% mais ricos, a renda *per capita* seria quase 3% mais elevada em virtude da educação técnica. Por sua vez, entre os 20% mais pobres, a elevação na renda média seria 0,6%, o que leva o impacto desta política sobre a pobreza e a extrema pobreza a ser favorável, mas de

magnitude extremamente limitada. Dado seu maior impacto sobre os grupos mais ricos, uma política contínua de educação técnica terá impactos negativos sobre a igualdade. Por exemplo, a razão entre a renda dos 20% mais ricos e 20% mais pobres deverá aumentar em 2% em virtude da expansão da educação técnica.

■ **TABELA 15: IMPACTO DE LONGO PRAZO DE EGRESSOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E POBREZA DA POPULAÇÃO: ESPÍRITO SANTO, 2005-2009**

Indicadores	Situação atual	Alterando a taxa de ocupação e a remuneração	Impacto percentual
<i>Renda per capita</i>	627	642	2,52
<i>Pobreza</i>			
Porcentagem de pobres	17,4	17,1	-1,62
Hiato de pobreza	6,4	6,4	-1,06
Severidade da pobreza	3,7	3,7	-0,81
<i>Extrema pobreza</i>			
Porcentagem de extremamente pobres	4,8	4,8	-0,70
Hiato de extrema pobreza	2,3	2,3	-0,60
Severidade da extrema pobreza	1,7	1,6	-0,48
<i>Desigualdade</i>			
Theil	0,568	0,574	1,08
Gini	0,531	0,534	0,63
Razão entre 10% mais ricos e 40% mais pobres	15,29	15,6	2,10
Razão entre 20% mais ricos e 20% mais pobres	16,5	16,9	2,32
<i>Renda média dos décimos</i>			
Primeiro	72	73	0,46
Segundo	149	150	0,80
Terceiro	207	208	0,89
Quarto	263	266	1,22
Quinto	333	338	1,74
Sexto	416	423	1,63
Sétimo	511	522	2,15
Oitavo	672	689	2,65
Nono	1006	1035	2,88
Décimo	2640	2721	3,08

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005 a 2009. As bases dos diferentes anos foram empilhadas para melhorar a precisão das estimativas.

Nota: 1. Os valores estão expressos em Reais de dezembro/2010.

2. A distribuição de remuneração considera os ocupados com rendimento positivo.

3. Considerou-se uma taxa de conclusão de 50% na educação técnica.



## POLÍTICAS PÚBLICAS E INDICADORES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Christian Luiz da Silva e José Edmilson de Lima

A iniciativa de um grupo de pesquisadores de várias universidades de publicar este livro deve ser saudada pelas comunidades acadêmica, técnica, profissional e discente. Tal iniciativa tem vários méritos, mas destaque dois. O primeiro é o de trazer para essas comunidades um conjunto de trabalhos que articulam dois temas que poucas vezes estão juntos em uma mesma publicação – políticas públicas e o uso de índices e indicadores que podem (e devem) ser usados na formulação e avaliação de políticas. O segundo mérito é o de incorporar a esses temas a variável da sustentabilidade – ambiental, econômica e social – das políticas. Complementando essa abordagem, vários capítulos buscam articular esses temas à complexidade da realidade com que se defrontam aqueles que formulam e executam as políticas públicas, sobretudo os cidadãos que habitam nossas cidades.

Comentado por Celina Maria Souza  
Doutora em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science

EDITORA: SARAIVA  
ISBN: 978-85-02091-95-5



136

## CADERNOS DE ESTUDOS Nº 13 – SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS – VERSÃO ATUALIZADA E REVISADA – 2006-2010

Luziele Tapajós e Júnia Quiroga (organizadoras)

A 13ª edição dos Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate traz a sistematização das informações sobre as pesquisas de avaliação de políticas e programas sociais realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Estão contempladas as instituições contratadas, as metodologias, os resultados encontrados e as recomendações aos gestores dos programas. O objetivo desta edição é registrar e tornar pública parte desta experiência de constituição do sistema de avaliação e monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), além de facilitar a consulta por parte dos gestores, instituições acadêmicas e de pesquisas, órgãos de controle social e organismos internacionais.

EDITORA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME  
ISSN: 1808-0758



## AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS – CONCEPÇÕES E PRÁTICAS

Blaine R. Worthen, James R. Sanders e Jody L. Fitzpatrick

A obra apresenta uma ampla visão de modelos e abordagens de avaliação, passíveis de aplicação nas mais diversas áreas acadêmicas e profissionais. Além de orientar os estudos da avaliação, apresenta uma minuciosa visão sobre suas várias modalidades. É um guia prático para o processo avaliatório, auxiliando o profissional responsável pela área a garantir a qualidade do processo e da integridade de sua atuação profissional. Pode ser analisada também como uma proposta para a elaboração de um curso de formação de profissionais de avaliação em graduação e pós-graduação. É uma leitura imprescindível tanto a estudantes e iniciantes na área quanto a profissionais de instâncias mais avançadas de conhecimento, prática, docência e pesquisa.

EDITORA: EDUSP  
ISBN: 85-73124-13-X



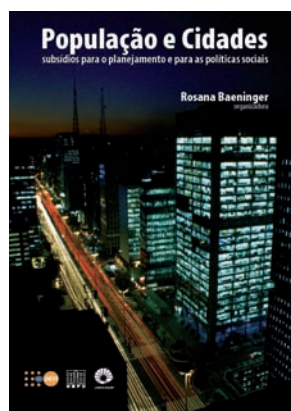
## POPULAÇÃO E CIDADES: SUBSÍDIOS PARA O PLANEJAMENTO E PARA POLÍTICAS SOCIAIS

Rosana Baeninger (organizadora)

A relação População e Cidade é explorada em várias de suas dimensões neste livro, indicando subsídios para os desafios e potencialidades na implementação das políticas sociais, sobretudo em âmbito local. Temas relacionados com a dinâmica demográfica, a segmentação social, transformações urbanas, dentre outros, são analisados e relacionados com as necessidades das políticas sociais hoje existentes no país. Dessa forma, o livro possibilita a importante difusão desse conhecimento para os gestores da política social, contribuindo para o fortalecimento de suas ações.

Comentado por Claudio Salvadori Dedecca  
Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp

EDITORA: NÚCLEO DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO – UNICAMP E FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS  
ISBN: 978-85-88258-23-5



## AVAL - REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Publicação com o apoio do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP/UFC, do Núcleo Multidisciplinar de Avaliação de Políticas Públicas – NUMAPP/UFC e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

A Revista Avaliação de Políticas Públicas volta-se primordialmente a: publicação de análises e resultados de pesquisas em avaliação de políticas públicas; reflexões teórico-metodológicas sobre avaliação; desenvolvimento de ferramentas e estratégias metodológicas que contribuam para a avaliação de políticas públicas e reflexões sobre o exercício da multi e da interdisciplinaridade. Tem como objetivo central constituir-se em importante meio de divulgação de pesquisas acadêmicas sobre programas e políticas sociais que vêm sendo efetuadas na região Nordeste, em diálogo com aquelas realizadas em outras regiões do país, e mesmo em outros países, sobre uma diversidade de temas como: Educação, Saúde, Planejamento Urbano, Segurança Pública, Desenvolvimento Rural, Turismo, Microfinanças, Trabalho e Geração de Renda, Políticas Afirmativas, entre outros.

ISSN: 1984-3100

<http://www.mapp.ufc.br/wp-aval/institucional/sobre-a-aval>



## COUNTRY-LED MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS: BETTER EVIDENCE, BETTER POLICIES, BETTER DEVELOPMENT RESULTS

Marco Segone (Editor)

A publicação é uma parceria entre UNICEF, Banco Mundial, Comissão Econômica Europeia da ONU, Organização Internacional para Cooperação em Avaliação (IOCE), DevInfor e MICS. O livro agrega visões, lições aprendidas e boas práticas de 21 *stakeholders* de como sistemas nacionais de monitoramento e avaliação podem promover a implementação de políticas públicas baseadas em evidências, bem como faz uma apresentação dos principais resultados encontrados.

EDITORA: UNICEF



O III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, realizado em Brasília-DF, de 1º a 3 de junho de 2011, teve como tema norteador "O Monitoramento e Avaliação no Ciclo das Políticas Públicas: um desafio para os novos governos". O objetivo foi destacar que boas escolhas realizadas no início das gestões podem trazer melhores resultados, como a escolha/priorização de programas com modelos causais claros, a seleção de indicadores de resultado, a definição de metas governamentais, os desenhos de programas pilotos, entre outros. O evento contou com 192 participantes entre gestores públicos, membros de organizações do terceiro setor, de empresas privadas, do poder legislativo, membros da academia e estudantes.

O conteúdo debatido no Seminário foi múltiplo e incluiu apresentação de experiências, minicursos e *workshops*, que serviram como oportunidade de desenvolvimento de capacidades, além de conferências, que tiveram como propósito o debate de práticas exitosas de monitoramento e avaliação, tanto pelo segmento público como por organizações da sociedade civil e do setor privado.

A palestra de abertura foi proferida pelo Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Rômulo Paes-Sousa, que abordou a tendência de crescimento da demanda



III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação

por avaliação no Brasil e deu um panorama sobre a institucionalização dos sistemas de monitoramento e avaliação do Governo Federal.

O Seminário foi coordenado pela Agência Brasileira de Avaliação e contou com a colaboração de diversos parceiros, dentre eles: a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, a Presidência da República, o Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública, INMETRO, o Banco do Nordeste do Brasil e a Fundação Itaú Social.

No evento foi lançada a edição em formato eletrônico da Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação e agora é apresentada a versão impressa, contendo os mesmos quatro capítulos da versão em multimídia além de relatos de pesquisa. A revista foi realizada em parceria entre a SAGI/MDS, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação.



Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)  
Esplanada dos Ministérios - Bloco A - 3º andar, Sala 307  
CEP 70.054-906 - Brasília/DF  
sagi.dfd@mds.gov.br

Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação  
redebrasileirademea.ning.com  
redbrame@gmail.com



SECRETARIA DE  
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome



A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação é um projeto editorial aberto a parcerias institucionais, à sistematização de experiências, à produção de conhecimento no campo de M&A. Abre-se um espaço para o intercâmbio de informações entre pesquisadores, gestores, estudantes, governos, ONGs, universidades, agências internacionais, entre outros.

A primeira edição da Revista é resultado de uma parceria entre a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência República.

A publicação traz uma discussão sobre o processo de criação e desenvolvimento da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, a relação da avaliação com a profissionalização da gestão pública, o monitoramento dirigido ao aprimoramento de programas sociais e a ampliação do escopo e do gasto público da Política Social no Brasil.



SECRETARIA DE  
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

