

Número

02

REVISTA BRASILEIRA DE

Jul-Dez/2011

# monitoramento e avaliação

## ARTIGOS

O efeito da condicionalidade educação do Bolsa Família em Minas Gerais: uma avaliação por meio da PAD/MG

Murilo Cássio Xavier Fahel  
Bruno Cabral França  
Thais Moraes

Avaliação continuada do Programa de Formação Interdisciplinar Superior da Unicamp: proposta metodológica

Ana Maria Carneiro  
Cibele Yahn de Andrade  
Stella Maria Barberá da  
Silva Telles

Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo

Selma Maria Hayakawa  
Cunha Serpa

Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como *benchmarking* para a experiência brasileira

Gustavo Guberman  
Glauco Knopp

Número

02

REVISTA BRASILEIRA DE  
Jul-Dez/2011

# monitoramento e avaliação

## EDITORIAL

03

## ARTIGOS

### 1. O Efeito da condicionalidade educação do Bolsa Família em Minas Gerais: uma avaliação por meio da PAD/MG

Murilo Cássio Xavier Fahel  
Bruno Cabral França  
Thais Moraes

04

### 2. Avaliação continuada do Programa de Formação Interdisciplinar Superior da Unicamp: proposta metodológica

Ana Maria Carneiro  
Cibele Yahn de Andrade  
Stella Maria Barberá da Silva Telles

26

### 3. Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

46

### 4. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como *benchmarking* para a experiência brasileira

Gustavo Guberman  
Glauro Knopp

76

## ENTREVISTA

### Michael Bamberger

Por Márcia Paterno Joppert

100

## RELATOS DE PESQUISA

### 1. Indicadores de resultados definindo a distribuição do ICMS - a experiência do Ceará

Marcos C. Holanda

106

### 2. Contribuições da avaliação do Programa de Formação Continuada Multicurso para o aprimoramento do projeto educacional e para a sociedade

Isa Cristina da Rocha Lopes

116

### 3. Participação e implementação de políticas públicas diferenciadas: experiências de avaliação sobre comunidades quilombolas

Marina Pereira Novo  
Júlio César Borges  
Rovane Battaglin Schwengber Ritzi  
Júnia Valéria Quiroga da Cunha  
Cristiane dos Santos Pereira  
Alexandro Rodrigues Pinto

138

## RESUMOS E RESENHAS

152

## PUBLICAÇÕES EM DESTAQUE

160

## NOTAS EM M&A

162

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

Monica Rodrigues, Marcelo Rocha e Kátia Ozório

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

Tarcísio da Silva

ESTAGIÁRIO DE DIAGRAMAÇÃO

Orlando Brito

FOTO DA CAPA

\*Para as duas primeiras edições 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 definido pela Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação.

Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 2 (2011)- . Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011- .  
180 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: 5.000 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:  
<http://apl.mds.gov.br/ojs/index.php/RBMA/index>

ACESSE OUTRAS PUBLICAÇÕES DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO  
<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao>



# O efeito da condicionalidade educação do Bolsa Família em Minas Gerais: uma avaliação por meio da PAD/MG

Murilo Cássio Xavier Fabel<sup>1</sup>  
Bruno Cabral França<sup>2</sup>  
Thais Moraes<sup>3</sup>

- 1 Fundação João Pinheiro/MG.
- 2 Fundação João Pinheiro/MG e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- 3 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Os autores agradecem à Fapemig pelo apoio institucional e financeiro, em especial, ao Prof. Victor Maia pelas sugestões metodológicas, e responsabilizam-se, integralmente, pelas análises aqui apresentadas.

## Resumo

---

O PRESENTE ARTIGO DISCUTE OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) SOBRE A MATRÍCULA ESCOLAR DOS BENEFICIÁRIOS ENTRE 6 E 17 ANOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS. O MÉTODO UTILIZADO NA INVESTIGAÇÃO FOI O "PROPENSITY SCORE MATCHING", QUE CONSISTE NA SELEÇÃO E COMPARAÇÃO DE UM GRUPO DE CONTROLE E UM GRUPO DE TRATAMENTO QUE SE DIFERENCIAM EM RELAÇÃO ÀS VARIÁVEIS OBSERVÁVEIS APENAS NO FATO DE RECEBEREM OU NÃO O BENEFÍCIO. A PESQUISA OBSERVOU QUE O PBF DE FATO AUMENTA A MATRÍCULA ESCOLAR DOS BENEFICIÁRIOS, PRINCIPALMENTE DOS ADOLESCENTES ENTRE 15 E 17 ANOS, DOS NEGROS, DOS MORADORES DA ÁREA RURAL E DAS CRIANÇAS E JOVENS DO SEXO MASCULINO - GRUPOS TRADICIONALMENTE COM MAIORES TAXAS DE REPROVAÇÃO E ABANDONO.

## Abstract

---

*THIS ARTICLE DISCUSSES THE IMPACTS OF BOLSA FAMÍLIA PROGRAM (PBF) ON SCHOOL ENROLLMENT OF BENEFICIARIES BETWEEN 6 AND 17 YEARS OLD IN THE STATE OF MINAS GERAIS. THE METHOD USED IN THE INVESTIGATION WAS PROPENSITY SCORE MATCHING THAT CONSISTS OF SELECTING AND COMPARING A CONTROL GROUP AND A TREATMENT GROUP THAT DIFFER WITH RESPECT TO OBSERVABLE VARIABLES ONLY IN THE FACT OF RECEIVING THE BENEFIT OR NOT. THE SURVEY NOTED THAT THE PBF ACTUALLY INCREASES THE ENROLLMENT OF BENEFICIARIES, ESPECIALLY OF ADOLESCENTS BETWEEN 15 AND 17 YEARS, BLACKS, RESIDENTS OF RURAL AREAS, BOYS AND YOUNG MEN - GROUPS WITH TRADITIONALLY HIGHER RATES OF REPETITION AND DROPOUT.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Programa Bolsa Família; Matrícula Escolar; *Propensity Score Matching*; Minas Gerais

# 1. Introdução

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) consistem na transferência direta de renda a famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza, exigindo-se destas, em contrapartida, o cumprimento de certas condicionalidades, como, por exemplo, a manutenção das crianças na escola. Estes programas objetivam, em curto prazo, aliviar a pobreza e, em longo prazo, devido ao cumprimento das condicionalidades, romper o seu ciclo intergeracional.

Dentre todos os programas de transferência condicionada de renda do Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) é atualmente o maior, beneficiando mais de 11 milhões de famílias em todo o país (SOARES et al., 2009). O PBF surgiu em 2003, a partir da unificação de vários programas de transferência de renda, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação do Fome Zero. Posteriormente, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) também foi integrado ao Bolsa Família. O PBF é dirigido a famílias – registradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)<sup>4</sup> – que possuem uma renda mensal *per capita* de até R\$ 140,00<sup>5</sup>. O programa possui condicionalidades nas áreas de educação e de saúde, tais como<sup>6</sup>:

- acompanhamento do cartão de vacinação das crianças menores de 7 anos;
- mulheres na faixa de 14 a 44 anos, se gestantes ou nutrizas (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê;

- todas as crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos devem estar matriculados na escola, sendo que os de até 15 anos devem apresentar frequência escolar mensal mínima de 85% e os entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.

De acordo com Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>7</sup>, estas condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos e contribuem para que as famílias consigam romper, via educação, o ciclo de pobreza entre gerações. Entretanto, alguns estudos – que serão apresentados a seguir – questionam vários aspectos dessas condicionalidades, principalmente os referentes à educação. As questões e observações colocadas pelos pesquisadores vão desde a baixa focalização de PTCR em relação à educação, que atinge primordialmente aquele grupo (faixa etária de 7 a 14 anos) que já frequenta a escola, até a má qualidade das escolas públicas, que dificulta a apreensão dos conteúdos correspondentes a cada nível de ensino e, conseqüentemente, a alteração – via educação – do quadro de pobreza das futuras gerações.

Objetivando contribuir com a discussão, esta pesquisa propõe analisar o cumprimento das condicionalidades de educação pelos beneficiários do Programa Bolsa Família em Minas Gerais e os seus efeitos sobre a matrícula e a frequência escolar de crianças e jovens entre 6 e 17 anos, desagregados por idade, sexo, raça/etnia e situação censitária.

## 2. A educação no Brasil e em Minas Gerais

O sistema educacional brasileiro possui uma forte contraposição entre quantidade e qualidade. O ensino fundamental (EF) caminha em direção à universalização do acesso, já que a taxa líquida de matrícula<sup>8</sup> atualmente é de 91,1% (IBGE, 2010), e o ensino médio (EM) encontra-se em grande expansão, com evolução da taxa líquida de 32,7% em 1999 para 50,9% em 2009 (IBGE, 2010). Entretanto, quando esses dados são analisados à luz do rendimento mensal familiar dos alunos, observa-se uma grande desigualdade educacional. A taxa líquida de matrícula de jovens entre 15 e 17 anos que se encontram no 1º quintil de renda é de apenas 32%, a taxa daqueles que se encontram no 5º quintil, por sua vez, é de 77,9% (IBGE, 2010).

Na educação básica prevalecem as matrículas na rede pública, por volta de 90% do alunado (INEP, 2009). Entretanto, a nota média das escolas públicas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é bem inferior à das privadas, “os alunos que terminam o ensino médio na escola pública demonstram, no seu conjunto, uma proficiência esperada para alunos da oitava série” (SOARES, 2004, p.155). Esta falta de qualidade do ensino contribui para uma expressiva evasão no sistema público – por volta de 4% no ensino fundamental e 12% no ensino médio, em contraposição a 0,1% e 6,2%, respectivamente, nas escolas privadas – e repetência – 12% no ensino fundamental e no ensino médio, em contraposição a 3,4% e 6,2% no sistema privado (INEP, 2009).

4 O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar as famílias de baixa renda existentes no país. Os dados coletados podem ser utilizados pelos governos municipais, estaduais e federal.

5 O valor do benefício varia de acordo com a renda familiar *per capita* e com a composição do domicílio. Atualmente, famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 70,00, consideradas em extrema pobreza, recebem uma transferência equivalente a R\$ 70,00, independentemente de sua composição. Famílias com renda mensal *per capita* entre R\$70,01 e R\$ 140,00 apenas são elegíveis se tiverem crianças entre 0 e 17 anos e/ou gestante. Para cada criança entre 0 e 15 anos, o benefício é de R\$ 32,00, até o máximo de 3 crianças, e de R\$ 38,00 para jovens entre 16 e 17 anos, atendendo no máximo 2 jovens. Os jovens entre 16 e 17 anos começaram a ser beneficiados pelo programa apenas em 2008. Dessa forma, o benefício máximo de uma família é de R\$ 242,00.

6 Com a integração do PETI ao PBF, as famílias beneficiárias do Bolsa Família que tenham crianças em situação de trabalho infantil passam a ter que cumprir as atividades complementares socioeducativas e de convivência.

7 Objetivos e regulamentos do PBF disponíveis no site do MDS: <[http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e)>. Acesso em: 21 dez. 2010.

8 “Taxa que expressa o número de crianças matriculadas em um nível de ensino, que pertencem ao grupo etário correspondente ao nível de ensino em questão, dividido pela população total do mesmo grupo etário”. Cf. Estatísticas educacionais. Fontes em educação: guia para jornalistas. Brasília: Fórum Mídia & Educação, 2001. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/pesquisa/thesaurus/thesaurus.asp?te1=31674&te2=147177&te3=121253&te4=121331&te5=121332&te6=121080&te7=96654&te8=102622&te9=149884>>. Acesso em: 26 nov. 2009.

O cenário educacional observado no Brasil não diverge muito do caso de Minas Gerais. A taxa de escolarização líquida para o ensino fundamental é de 93,4% e do ensino médio é de 54,4% (IBGE, 2010). Dos alunos do ensino fundamental, 91% estão matriculados em escolas públicas; no ensino médio, este percentual é de 87,8%. A taxa de reprovação nas escolas públicas no ensino fundamental é de 9% e no ensino médio é de 15%; nas escolas privadas, essas taxas são de 3,4% no EF e 7% no EM. A taxa de abandono, por sua vez, é de 2% no ensino fundamental e de 6% no ensino médio do sistema público; na rede privada, estes percentuais são de 0,1% no EF e de 0,6% no EM (INEP, 2009). Tanto no Brasil como em Minas Gerais as taxas de evasão e reprovação tendem a aumentar a partir da quinta série, intensificando-se no 1º ano do ensino médio (cf. Tabela 1).

■ **TABELA 1: TAXA DE REPROVAÇÃO E ABANDONO – BRASIL E MINAS GERAIS – 2009**

		Taxa de reprovação		Taxa de evasão	
		Brasil	Minas Gerais	Brasil	Minas Gerais
Ensino Fundamental	Ano inicial	3.0	1.6	2.1	0.9
	1ª série	11.0	1.6	2.6	0.8
	2ª série	12.8	10.1	2.1	0.7
	3ª série	8.7	4.2	2.1	0.9
	4ª série	8.7	6.2	2.2	0.9
	5ª série	16.5	16.4	5.8	4.7
	6ª série	13.6	13.7	5.0	2.7
	7ª série	11.5	12.0	4.9	5.1
Ensino Médio	8ª série	11.1	13.9	5.2	4.2
	1º ano	17.3	16.8	14.1	11.6
	2º ano	11.3	10.1	10.6	8.9
	3º ano	7.4	8.4	8.4	6.8
	4º ano	3.4	2.0	6.0	8.6
	Não seriada	9.2	7.0	13.6	14.2

Fonte: Sinopse Estatística INEP/MEC – 2009.

A nota média das escolas mineiras no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>9</sup> é melhor que a nota geral das escolas brasileiras, entretanto, ainda está abaixo do desejado (cf. Tabela 2). Apesar de Minas Gerais estar entre os estados com a melhor nota no IDEB, o estado ainda não alcançou a meta. Seis é a meta estipulada pelo Governo Federal para as escolas públicas do país. Isso porque, apesar de o IDEB ser um indicador criado para ser utilizado no Brasil, o Ministério da Educação (MEC) calcula este índice para outros países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Neste caso, utiliza-se a taxa de aprovação de 97% – média desses países – e o desempenho no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)<sup>10</sup>. Seis é a média registrada pelos países da OCDE, nota que se tornou referência de qualidade<sup>11</sup>.

■ **TABELA 2: INDICADOR DE QUALIDADE DO ENSINO NO BRASIL E EM MINAS GERAIS – 2009**

Avaliação	Série avaliada	Minas Gerais	Brasil
IDEB	Ensino Fundamental - anos iniciais	5,6	4,6
	Ensino Fundamental - anos finais	4,3	4,0
	Ensino Médio	3,9	3,6

Fonte: IBGE, 2010.

Apesar de o ensino brasileiro, principalmente da rede pública, estar muito longe do desejável, observa-se alguns avanços na última década, em termos de investimento, qualificação dos professores, redução na taxa de analfabetismo e aumento na taxa líquida de matrícula<sup>12</sup>.

### 3. As condicionalidades do Programa Bolsa Família

O PBF foi criado com o objetivo de combater a pobreza no Brasil. A transferência direta de renda visa, em curto prazo, aliviar o estado de pobreza das famílias em situação de vulnerabilidade social, garantindo o acesso a uma condição mínima de segurança alimentar. Por outro lado, nos moldes do Programa Bolsa Escola, as condicionalidades em relação à escolarização das crianças foram pensadas como uma maneira, em longo prazo, de romper o ciclo intergeracional de pobreza. De que forma ocorreria essa ruptura via educação? O benefício auxiliaria na entrada e na permanência na escola de crianças em situação de vulnerabilidade social, que, sem esse auxílio, tenderiam a evadir da escola e a ocupar, futuramente, postos pouco qualificados e mal remunerados no mercado de trabalho.

Os beneficiários são crianças de famílias muito pobres, que se evadiriam do sistema escolar sem a bolsa mensal, mantendo a mesma baixa escolaridade dos pais e, conseqüentemente, no futuro ingressando no mercado de trabalho, na melhor das hipóteses, nas mesmas condições da maioria de suas famílias. A lógica é elevar o grau de escolaridade das crianças para aumentar e mesmo equilibrar as oportunidades (AGUIAR & ARAÚJO, 2002, p. 35).

Assim, ao garantir a permanência dessas crianças na escola, o programa supõe que elas desenvolveriam habilidades/competências essenciais para a obtenção de trabalhos qualificados e mais bem remunerados no mercado de trabalho e, com isso, romperiam o ciclo intergeracional da pobreza. Entretanto, alguns pesquisadores chamam atenção para questões relativas à concepção e implementação das condicionalidades do programa. Este artigo foca apenas os comentários relativos às condicionalidades ligadas à educação

9 O IDEB é um indicador da qualidade da educação desenvolvido pelo MEC. Seus valores variam de 1 a 10. Esse índice sintetiza duas dimensões igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP: o SAEB e a Prova Brasil. O objetivo do MEC é que o Brasil alcance a nota 6, no ensino fundamental, até 2022.

10 O PISA avalia o desempenho de alunos dos países participantes da OCDE na faixa dos 15 anos – idade do término da escolaridade básica obrigatória na maioria deles.

11 Informação extraída do *site* do INEP. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 26 abr. 2011.

12 INEP/MEC. Sistema de Estatísticas Educacionais. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 24 abr. 2011.

e seus possíveis efeitos, diretos e indiretos, assim como algumas alterações que o programa sofreu nos últimos anos e responde – ou tentou responder – alguns desses comentários.

Romero e Hermeto (2009) observaram que, em 2005, os beneficiários de 7 a 14 anos evadiam e faltavam menos às aulas que os não beneficiários – em lugares onde a oferta de escolas é menor, esta diferença entre beneficiários e não beneficiários é ainda maior, como no caso da área rural do Nordeste (cf. DUARTE & NETO, 2008) –, entretanto, a proporção de beneficiários aprovados era menor que a de não beneficiários. Quando esses dados são desagregados por sexo e região do país, os valores se alteram. Assim, de maneira geral, 89,73% dos beneficiários não havia faltado nenhum dia de aula no mês de referência da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF) de 2005 do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG); entre os não beneficiários, apenas 86,01% possuíam a mesma frequência. Todavia, quando se analisam esses dados de acordo com o sexo, observa-se que essa diferença na frequência escolar só é estatisticamente significativa a um nível de confiança de 95% para as crianças do sexo feminino. Em relação à evasão, apenas 1,05% dos beneficiários abandonou a escola, em contraposição a 2,12% dos não beneficiários. Quando se desagregam esses dados pelo sexo, nota-se que a diferença só é estatisticamente significativa para as crianças do sexo masculino. Por sua vez, a proporção de beneficiários aprovados é de 82,81% em contraposição a 87,33% dos não beneficiários, uma diferença de 4,52 pontos percentuais a favor

desses. Ao se desagregar por sexo, a diferença só é estatisticamente significativa no caso dos meninos. Essa pesquisa indica um efeito positivo do PBF sobre a permanência dos beneficiários na escola, entretanto, aponta para uma maior dificuldade dos meninos beneficiários em serem aprovados. Uma das hipóteses levantadas para explicar esse resultado é a da maior vulnerabilidade dos atendidos pelo PBF. Apesar de o estudo parear beneficiários com não beneficiários (elegíveis ao programa), aqueles seriam os mais pobres entre os pobres, no sentido de estruturas de vulnerabilidade que estão inseridos, diferentemente que o mensurado pela renda exclusivamente, e que o modelo pode não captar pelas variáveis não observáveis. Essa maior vulnerabilidade teria efeitos negativos sobre o desempenho escolar. Acredita-se que o recebimento do benefício por um tempo maior poderia reverter essa situação.

**Em ambos os indicadores, progressão e repetência, poderíamos interpretar esta diferença como desfavorável aos beneficiários do Programa Bolsa Família. Entretanto, há que se ter cautela nesta interpretação, pois o simples fato de que estas crianças beneficiárias do programa estão evadindo menos, ou seja, permanecendo no sistema escolar de um ano para o outro, pode estar levando a uma diminuição da aprovação e ao aumento da reprovação em um primeiro momento. O acompanhamento e a avaliação em pontos subsequentes no tempo podem mostrar evidências diferentes (BRASIL, 2007, p.14).**

Na segunda rodada da Pesquisa AIBF de 2010 (MDS, 2010), observou-se que o programa continuou a impactar positivamente a fre-

quência escolar de crianças e jovens entre 6 e 17 anos (os jovens entre 16 e 17 anos só foram incluídos no programa em 2008, por isso não participaram da 1ª rodada da AIBF). A diferença na frequência escolar entre beneficiários e não beneficiários é de 4,4 pontos percentuais. Na região Nordeste, essa diferença chega a 11,7 pontos percentuais. Nota-se um efeito positivo também na aprovação escolar, os beneficiários têm uma aprovação de 6 pontos percentuais acima dos não beneficiários. Entre as meninas de 15 e 17 anos, a diferença se torna ainda maior. Entre as de 15 anos, a diferença é de 19 pontos percentuais a favor das beneficiárias. Entre as meninas de 17 anos, essa diferença chega a 28 pontos percentuais.

Outra pesquisa, realizada pelo MDS (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2010), utilizando o Educacenso<sup>13</sup> e o Sistema de Presença do próprio MEC, observou resultados diferentes para crianças de 6 a 14 anos e para jovens entre 15 e 17 anos. O MEC (2010) encontrou uma diferença de 1,8 ponto percentual em favor da aprovação dos não beneficiários entre as crianças de 6 a 14 anos: enquanto 82,3% dos não beneficiários foram aprovados no ano anterior; entre os beneficiários, esse percentual foi de 80,5%. Por outro lado, a aprovação dos beneficiários (81,1%) entre 15 e 17 anos foi 8,5 pontos

percentuais superior a dos não beneficiários (72,6%).

Oliveira e Duarte (2005) e Reimers et al. (2006) questionam o fato de o Programa Bolsa Família (assim como quase todos os PTCR na América Latina) assumir que a participação dos alunos na escola é uma condição suficiente para a aprendizagem, sem considerar o que realmente acontece no interior da escola, principalmente ao se observar a baixa proficiência dos estudantes das escolas públicas brasileiras.

**Apesar de esses programas, no Brasil, estarem diretamente associados à educação, este aspecto tem sido traduzido somente na cobrança da frequência às aulas, o que pode ser eficaz no sentido de retirar as crianças das ruas, pelo menos por um período do dia, mas não altera o quadro de pobreza das futuras gerações, via educação, como foi apontado (OLIVEIRA & DUARTE, 2005, p. 294).**

Partindo desta mesma constatação, Simon Schwartzman (2009) defende que programas como o Bolsa Família não deveriam possuir condicionalidades, deveriam apenas garantir a transferência de renda àqueles que se encontram em situação de pobreza, uma vez que estas condicionalidades não estão conjugadas com uma política educacional de melhoria da qualidade de ensino.

13 O "Educacenso" é uma radiografia detalhada do sistema educacional brasileiro. A ferramenta permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. Todo o levantamento é feito pela internet. A partir dos dados do Educacenso, é calculado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e planejada a distribuição de recursos para alimentação, transporte escolar e livros didáticos, entre outros. Fonte: MEC, disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?catid=114:sistemas-do-mec&id=135:educacenso&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?catid=114:sistemas-do-mec&id=135:educacenso&option=com_content&view=article)>, acessado em dez de 2011.

[...] é equivocada a ideia de que os problemas da educação brasileira são de demanda. Todas as pesquisas mostram que a população valoriza muito a educação, e de fato a permanência das pessoas nas escolas vem aumentando ano a ano, independentemente da existência ou não de bolsa escola ou subsídio semelhante. Os problemas da educação estão do lado da oferta – a má qualidade das escolas públicas, os problemas de recrutamento e formação de professores, a ignorância em relação aos métodos de ensino mais apropriados, etc. O mesmo pode ser dito em relação à saúde. Havendo boas escolas e serviços de saúde acessíveis, a população naturalmente buscará estes serviços (SCHWARTZMAN, 2009, p. 3).

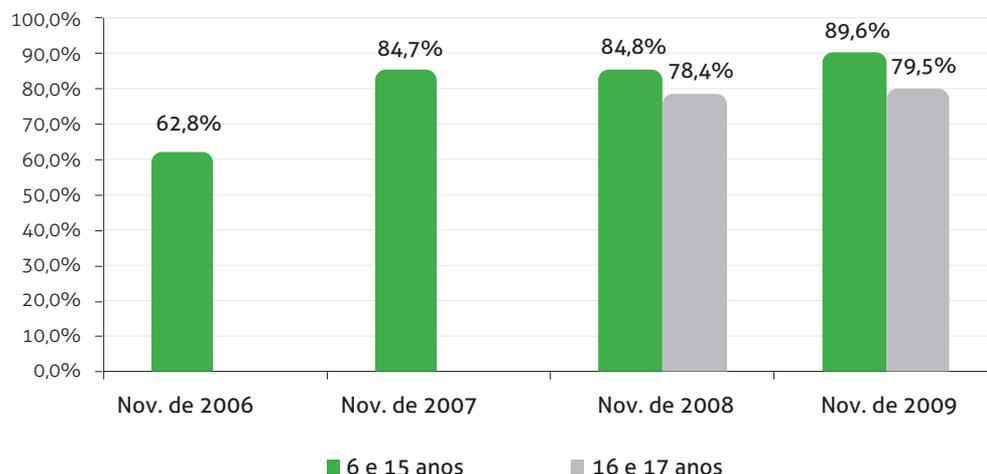
As condicionalidades do PBF estão entre os pontos mais polêmicos do programa. Há aqueles que defendem que as condicionalidades são muito importantes ou até mais importantes que a própria transferência de renda, pois são elas que reforçam o direito da criança à educação, ao mesmo tempo em que permitem a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. Há uma cobrança por parte dos que defendem essas condicionalidades para que o governo fiscalize com mais rigor o cumprimento dessas contrapartidas e alguns até sugerem a criação de outras condicionalidades ou de outros estímulos<sup>14</sup>. Por outro lado, há aqueles que acham que o objetivo principal do PBF é o da proteção social e, ao se cobrar excessivamente contrapartidas, o objetivo principal se atenua, uma vez que as famílias mais vulneráveis são, provavelmente, as que terão mais dificuldades em cumprir contrapartidas mais rigorosas.

Obrigatório ou não, o cumprimento dessas contrapartidas por parte das famílias que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social e de renda não é tão simples formalidade e a institucionalidade é mais frágil. Vivem longe das escolas e dos postos de saúde. Frequentemente vivem além do alcance dos correios. Supõe-se, portanto, que o Estado deva entrar cumprindo seu dever constitucional de criar condições para que as famílias façam a parte que lhes cabe (SOARES & SÁTYRO, 2009, p.15).

Nota-se uma mudança clara por parte do Estado quanto à cobrança do cumprimento das condicionalidades. De acordo com o TCU (2005) e com Sergei e Sátyro (2009 e 2009a), até setembro de 2006 não havia uma fiscalização efetiva das contrapartidas. A partir de outubro desse mesmo ano, o MDS, o MEC e o Ministério da Saúde (MS) implementaram um sistema de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, que está em constante aperfeiçoamento<sup>15</sup>. Enquanto, em novembro de 2006, apenas 62,8% dos beneficiários eram fiscalizados em relação ao cumprimento das contrapartidas, em novembro de 2009, esse percentual já era de 89,6% para as crianças entre 6 e 14 anos e de 79,5% para os jovens entre 15 e 17 anos (cf. Gráfico 1).

A fiscalização do cumprimento das condicionalidades educacionais é feita pelas secretarias municipais de educação e pelo MEC. Uma lista gerada pelo CadÚnico com o nome dos beneficiários e seus respectivos Números de Informação Social (INS) é repassada pelo MEC às escolas para que as diretoras informem às secretarias municipais de educação a fre-

## ■ GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES – BRASIL, 2006 A 2009



Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/transferencia-de-renda/programa-bolsa-familia-apresentacao-mds>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

quência escolar dos beneficiários. Essas informações são repassadas posteriormente ao MEC e ao MDS. Esse processo é realizado bimestralmente, com exceção do período de férias escolares. Junto à frequência escolar vem o motivo da falta, caso ela tenha ocorrido. Se o motivo for justificável (doença do aluno, óbito na família, inexistência de oferta do serviço educacional, impedimento de acesso à escola e inexistência de atendimento para pessoa com deficiência), nenhuma sanção é

sofrida. Se o motivo for desconhecido ou não justificável, providências são tomadas. De acordo com Currello et al. (2010, p. 151),

**Do total de 14,3 milhões de crianças e adolescentes acompanhados bimestralmente pela área de educação, menos de 3%, em média, apresentam frequência escolar inferior ao estipulado pelo PBF, e deste total, cerca de 70% (atualmente em torno de 300 mil registros) têm implicação direta em des-**

14 Como bônus pelo desempenho escolar.

15 “Em 2006, o MEC construiu e disponibilizou aos estados e municípios o novo sistema de acompanhamento da frequência escolar do PBF, o Sistema Presença. O novo sistema caracteriza-se pela fácil operacionalização e dispensa o uso de aplicativos, uma vez que foi construído em plataforma *web*. Entre as inovações apresentadas, destaque para o acatamento dos registros em tempo real (*on-line*) e pela possibilidade que se abriu em descentralizar o registro das informações até a unidade escolar, com a criação do perfil ‘operador diretor de escola’. O Sistema Presença possui mais de 22 mil usuários cadastrados em todo o país” (CURRALERO et al., 2010, p.163).

**cumprimento para as famílias, ou seja, não se referem aos motivos identificados acima.**

Caso seja a primeira vez de descumprimento das condicionalidades, a família é apenas advertida. Se o descumprimento continuar, a família é novamente avisada e o benefício é bloqueado por 30 dias, podendo ser retirado no mês seguinte. Se a situação continuar, o benefício é suspenso após novo aviso, não podendo ser sacado posteriormente. Se na quarta avaliação da frequência escolar a situação não tiver se regularizado, há uma suspensão do benefício por dois meses e, na quinta avaliação – após um ano de descumprimento das contrapartidas –, o benefício é cancelado e repassado a outra família. O que se observa na tabela 3 é que, de todas as famílias advertidas até o final de 2008, apenas 4,5% chegaram a perder o benefício, “algo em torno de 4% das 2,5 milhões de famílias desligadas por todas as razões até o final de 2008. No entanto, para quem tem uma visão de proteção social do PBF, as medidas tomadas são draconianas” (SERGEI & SÁTYRO, 2009, p.19).

Com o aumento da fiscalização, houve o fortalecimento do Sistema de Gestão das Condicionais do PBF (SICON). Esse sistema

**TABELA 3: FAMÍLIAS ALVOS DE AVISOS OU SANÇÕES**

Ação	Número de famílias	Percentual
Advertência	2.092.394	100,00%
Bloqueio	765.011	36,60%
1ª Suspensão	339.205	16,20%
2ª Suspensão	149.439	7,10%
Cancelamento	93.231	4,50%

Fonte: Sergei & Sátyro, 2009.

permite a identificação das famílias com dificuldade em cumprir as condicionalidades do programa, ao mesmo tempo em que facilita a realização de ações socioassistenciais junto a elas. Abriu a possibilidade para que as famílias, em situação de maior vulnerabilidade social, não percam o benefício por não conseguirem cumprir as contrapartidas – pois o técnico responsável pelo acompanhamento da família pode optar por interromper as sanções pelo não cumprimento, além de facilitar o acesso dessas famílias aos serviços de assistência social, saúde e educação. As famílias do PBF em situação de descumprimento das condicionalidades são atendidas e acompanhadas pelas equipes de assistência social dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) por meio do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). A ideia desse acompanhamento é diagnosticar as principais necessidades, eleger as intervenções mais efetivas, e acompanhar e avaliar o impacto dessas intervenções nas famílias.

Apesar do avanço do PBF na direção do atendimento especial àquelas famílias que se encontram em maior situação de vulnerabilidade social, o programa esbarra em problemas enfrentados pelos CRAS. Apesar da expansão desses centros pelo país – presentes atualmente em mais de 80% dos municípios brasileiros –, vários deles contam com a insuficiência de recursos humanos; de capacitação; de espaço físico adequado; de recursos financeiros e materiais, incluindo equipamentos, tais como computador, ventiladores, telefone, fax e outros; de acesso à internet e rede de informática (TEIXEIRA, 2010; CASTRO, 2008).

Assim, o que grande parte desses trabalhos aponta é que, apesar de o PBF aumentar a permanência dos beneficiários na escola – que é, afinal, o objetivo principal das condicionalidades –, principalmente entre aqueles grupos em que o custo da escolarização é maior (homens, jovens entre 15 e 17 anos, moradores da área rural), ele possui várias fragilidades para uma política que se propõe, em longo prazo, a superar o ciclo intergeracional da pobreza. Por outro lado, observam-se mudanças no PBF na tentativa de superação de algumas das fragilidades apontadas, por exemplo, no acompanhamento e direcionamento das famílias que apresentam dificuldades em cumprir as condicionalidades.

## 4. Metodologia

O objetivo desse estudo é analisar o impacto do Programa Bolsa Família na escolarização dos beneficiários. Para esta análise, foi utilizada a Pesquisa por Amostra de Domicílios (PAD) de 2009<sup>16</sup> do banco de dados da Fundação João Pinheiro (FJP) sobre a população de Minas Gerais. Como as condicionalidades de educação se estendem apenas às crianças e jovens entre 6 e 17 anos, selecionou-se somente aqueles casos que se enquadravam nesta faixa etária, além de escolher crianças e

jovens que pertenciam a famílias com renda *per capita* de até R\$140,00 (faixa de elegibilidade do PBF). No total, utilizou-se 4.196 casos do banco de dados.

A amostragem da PAD é por domicílios, ou seja, as informações coletadas sobre os programas sociais se referem à presença ou não de algum beneficiário no domicílio. Isto se torna um problema em relação aos domicílios compostos, onde não é possível identificar qual das famílias recebe o benefício. Para fins deste artigo, foi utilizada uma subamostra da PAD, que excluiu estes domicílios, assim como os pensionistas, empregados domésticos e seus parentes, uma vez que considerá-los poderia superestimar o número de beneficiários do Bolsa Família. Outro problema está no fato da PAD não coletar informação sobre o tempo que o beneficiário recebe o PBF. A pesquisa tem como um de seus objetivos analisar o efeito do PBF sobre o desempenho ou a aprovação escolar. Apesar de a PAD ter uma questão sobre a aprovação no ano anterior, não específica há quanto tempo a família recebe o benefício, o que inviabiliza essa análise, pois a diferença medida entre beneficiários e não beneficiários pode não ser resultado do benefício, uma vez que o beneficiário podia não receber o benefício no ano anterior. Por este

16 A amostra da PAD/MG é composta por 18 mil domicílios, em 308 municípios de Minas Gerais. A amostra é representativa para os seguintes extratos: zona urbana/rural; região metropolitana/não metropolitana; regiões de planejamento; Belo Horizonte/demais municípios de Minas Gerais e mesorregiões de Minas Gerais. Os dados foram coletados entre junho e novembro de 2009. As informações da PAD foram agrupadas em oito seções: características do domicílio, características dos moradores, educação, saúde, trabalho, rendimentos, gastos e juventude.

motivo, será analisado apenas o efeito do PBF sobre a matrícula e a frequência escolar<sup>17</sup>.

Para análise dos efeitos do Programa Bolsa Família na trajetória escolar dos beneficiários será adotado um procedimento de avaliação *ex-post*, na medida em que as ações dos programas já estão concluídas. Ou seja, como as famílias pesquisadas já recebiam o benefício do PBF, não havia dados para uma comparação de como eram suas oportunidades educacionais anteriormente à entrada no programa. O mais próximo que se chega de uma metodologia experimental é por meio da comparação dessas famílias com outras com características socioeconômicas parecidas. Este método chama-se quase-experimental. Nesse caso, a seleção do grupo de comparação e do grupo participante ocorre por meio do pareamento entre as pessoas que participam do programa (beneficiários) e pessoas que não participam (não beneficiários), mas que teriam probabilidade semelhante de participar. A probabilidade de cada indivíduo participar é calculada por meio de características observáveis conhecidas por influenciar o recebimento do PBF e/ou impactar a variável dependente (matrícula e frequência escolar), tais como: escolaridade dos pais, sexo, raça, renda familiar *per capita*, etc. Para esta análise *ex-post*, será realizado o *Propensity Score Matching*.

#### 4.1 PROPENSITY SCORE MATCHING

O *Propensity Score Matching* (PSM) consiste na seleção e comparação de um grupo de controle e um grupo de tratamento que se diferenciam em relação às variáveis obser-

váveis apenas no fato de receberem ou não o PBF. Mediante realização de regressão logística (cuja variável dependente é se recebe ou não o benefício do PBF), resume-se um conjunto de características em um escore (pontuação), que reflete a probabilidade de um indivíduo receber o benefício. Posteriormente agrupa-se alguém que recebe o tratamento com outro que não recebe, mas que possua um escore próximo. Existem vários métodos de emparelhamento (agrupamento) dos indivíduos com base no *propensity score*. Utilizar-se-ão, neste trabalho, os métodos do vizinho mais próximo (*nearest neighbor*), de grupos e estratos (*stratification*) e da função de densidade (*kernel*). Optou-se pela utilização dos três métodos como forma de agregar robustez à análise, já que cada método computa o efeito médio do tratamento sobre os tratados de forma diferente. De acordo com Becker e Ichino (2002):

- O método de pareamento a partir de estratos e grupos divide os *propensity scores* em blocos, de forma que os indivíduos tratados e os de controle possuam o mesmo *propensity score* médio. Em cada bloco, calcula-se a diferença entre a média da resposta à variável dependente dos beneficiários e dos não beneficiários. O ATT<sup>18</sup> final será a média do ATT de cada bloco ponderada pela porcentagem de indivíduos pertencentes ao grupo de tratamento nesse bloco. Como principal desvantagem deste método está a eliminação dos beneficiários ou não beneficiários que pertençam a blocos que não possuam indivíduos dos dois grupos: de tratamento e de controle.

- Por sua vez, o método de pareamento pelo vizinho mais próximo procura, para cada observação submetida ao tratamento, uma observação do grupo de controle com o *propensity score* mais próximo. Após a realização do emparelhamento, calcula-se a diferença na resposta das observações de cada um desses agrupamentos. O ATT final é a média dessas diferenças. Apesar deste método não excluir nenhuma observação, como o método de estratificação, o indivíduo do grupo de controle com o *propensity score* mais próximo ao do grupo de tratamento pode não ser tão próximo assim.
- Por fim, destaca-se o método de pareamento de *kernel*, que oferece resposta um pouco diferente da do vizinho mais próximo ao problema da possível distância entre os *propensity score* de cada dupla de observações (de tratados e de controles). Assim como o método do vizinho mais próximo, o método de *pareamento de kernel* emparelha os casos

com *propensity scores* mais próximos em duplas. Entretanto, é atribuído um peso a cada caso de controle inversamente proporcional à distância do seu *propensity score* para o do caso de tratamento.

## 4.2 VARIÁVEIS DEPENDENTES E INDEPENDENTES

Como se deseja encontrar um grupo de controle mais próximo possível do grupo de tratamento, deve-se utilizar o máximo de variáveis que possam caracterizar o beneficiário, pois o ideal é que beneficiários e não beneficiários se diferenciem apenas no fato de um receber o PBF e o outro não. Por outro lado, a variável que mensura o impacto sobre a matrícula extraído do questionário é "o aluno estava frequentando a escola no mês de referência da pesquisa? Entretanto, muitas vezes o PSM exige que você retire algumas variáveis e perca um pouco do poder explicativo do modelo para conseguir o pareamento adequado dos casos (sem diferenças estatisticamente significantes entre tratados e controles).

17 A análise do desempenho escolar dos beneficiários em relação aos não beneficiários está em andamento. Para essa análise, utiliza-se o banco de dados do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE). O SIMAVE é composto por três avaliações: PROALFA, PROEB e PAAE. O Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA) verifica os níveis de alfabetização dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental. O Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB) avalia as habilidades e competências dos alunos que se encontram no 5º ano e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio em Língua Portuguesa e Matemática. Por último, o Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE) testa os conhecimentos dos alunos do 1º ano do ensino médio da rede estadual em Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Química, Física, História, Geografia, Inglês e Arte.

18 ATT é uma expressão em inglês (*Average Treatment effect for the Treated*) que significa o ATT em português como o efeito médio do tratamento sobre a subpopulação tratada.

As especificações finais dos modelos são obtidas por meio de várias tentativas, a fim de se chegar a especificações menos parcimoniosas e que satisfaçam a hipótese do “equilíbrio” (*Balancing Hypothesis*) entre as variáveis incluídas no modelo. A adoção de um modelo menos parcimonioso justifica-se pelo fato de que quanto maior o número de variáveis incluídas, melhor será o pareamento realizado, já que quanto maior o número de características observáveis utilizadas, mais similares serão os indivíduos dos grupos de tratamento e controle (RESENDE & OLIVEIRA, 2008). Dentre as variáveis selecionadas a princípio para compor o modelo logístico – que resultou nos escores –, foram utilizadas apenas vinte, divididas em quatro blocos.

— Característica do chefe da família: as variáveis deste bloco são usualmente utilizadas em pesquisas sobre desigualdade social, uma vez que são estatisticamente correlacionadas à vulnerabilidade social da família. Famílias mononucleadas ou chefiadas por mulheres ou por indivíduos que se autodeclaram negros têm maior probabilidade de se encontrar em situação de pobreza. Principalmente quando o chefe da família possui baixa escolaridade, já que o nível educacional está diretamente correlacionado com a remuneração no mercado de trabalho. O fato de o chefe da família estar ocupado ou não também está diretamente relacionado ao rendimento da família e às suas chances de se encontrar em situação de pobreza.

- **Sexo\_chefe** – sexo do chefe da família (0 = feminino/1 = masculino);

- **Raça\_chefe** – foi retirada do modelo por apresentar alta correlação com a raça/etnia da criança;
- **Esc\_chefe** – escolaridade do chefe da família (foram criadas *dummies* para ensino médio (ens\_médio) e ensino superior (ens\_sup), em que 0 = não/1 = sim);
- **Ocupado** – se o chefe da família encontrava-se ocupado profissionalmente no momento da entrevista (0 = desocupado/ 1 = ocupado);
- **Casado** – foi retirada do modelo por possuir alta correlação com sexo do chefe da família.

— Características do beneficiário: as variáveis deste bloco estão intimamente associadas ao sucesso e ao fracasso escolar. Observa-se em vários estudos uma feminização da sala de aula, ou seja, as meninas possuem, em média, mais anos de estudo quando comparadas aos meninos, além de apresentarem taxas menores de repetência (CARVALHO, 2003). O mesmo pode ser observado no caso dos indivíduos brancos em relação aos negros (DAYRELL & GOMES, 2008). A reprovação, por sua vez, tende a ter um efeito desestimulante sobre a criança, favorecendo a evasão (LUZ, 2008), assim como o fato da criança ou jovem trabalhar.

- **Sexo** – 0 = feminino/1 = masculino;
- **Branco** = Raça/etnia (0 = não branco/1 = branco);
- **Idade** – variável quantitativa discreta, assume valores finitos;

- **Idade2** – Idade quadrática;
- **E02** – Trabalhou no mês de referência da pesquisa (1 = não/2 = sim);
- **Filhos** – Possui filhos vivos (0 = não/1 = sim).

Para o modelo de frequência às aulas, utilizaram-se outras quatro questões (essas variáveis só foram respondidas por quem está matriculado na escola, com exceção do indicador *doente*):

- **ca16** – É oferecida merenda gratuita na escola? (0 = não/1 = sim);
- **ca23m** – Tempo em minutos do percurso de ida à escola (variável contínua);
- **ca27** – Quantos anos tinha quando iniciou a primeira série? (variável discreta);
- **Doente** – Procurou ou precisou de atendimento médico ou de saúde nos últimos 30 dias? (0 = não/1 = sim).

— Condições sociais: estas variáveis dizem respeito às condições socioeconômicas dos entrevistados e interferem diretamente na probabilidade de um indivíduo participar do programa ou não. Poder-se-ia utilizar apenas renda *per capita*, entretanto, esta variável tende a ser superestimada por determinados grupos sociais e subestimada por outros. Para garantir um grupo de controle (não beneficiários) o mais próximo pos-

sível do grupo de tratamento (beneficiários), serão utilizadas também outras variáveis que indicam a condição socioeconômica da família, como condições de moradia, bens de consumo e acesso a serviços básicos.

- **Moradia** – A casa é própria? (0 = não/1 = sim);
- **Carro** – Possui carros?
- **PC** – Possui computadores do tipo *desktop* ou de mesa?
- **Tel** – Possui telefone fixo?
- **Ilum** – Possui iluminação elétrica? (0 = não/1 = sim);
- **Esgoto** – Essa variável não foi utilizada por possuir alta correlação com situação censitária;
- **Lixo** – Essa variável não foi utilizada por possuir alta correlação com situação censitária;
- **Água** – Possui água canalizada? (1 = sim/2 = não).

— Localização: estas variáveis dizem respeito à região de moradia do entrevistado. Regiões mais urbanizadas tendem a ter maior oferta de serviços de educação.

- **IDH** – O IDH da mesorregião (variável contínua);
- **Zona** – Situação Censitária (0 = rural/1 = urbano).

## 5. Resultados

A tabela 4 mostra uma diferença estatisticamente significativa – a um nível de confiança de 99% – entre beneficiários e não beneficiários na proporção de matriculados na escola. A diferença na proporção de matriculados é de 2,1% a 2,6% em favor dos beneficiários. Esse percentual encontrado em Minas Gerais se aproxima do efeito do PBF para todo o Brasil. De acordo com o INEP (2011), o PBF elevou a matrícula dos beneficiários entre 1,8 e 4 pontos percentuais (dependendo do modelo utilizado). Não é surpresa o resultado semelhante, visto que, assim como na sociedade brasileira como um todo, a realidade mineira apresenta grandes disparidades regionais e, por esse motivo, costuma-se dizer que Minas Gerais é um resumo do Brasil.

Teoricamente, seria de se esperar efeitos diferenciados do PBF a depender da faixa etária, da raça, do sexo ou do local de moradia dos beneficiários. Dados citados anteriormente apontam para diferentes taxas de frequência

■ **TABELA 4: EFEITO TOTAL DO PBF NA MATRÍCULA ESCOLAR DE CRIANÇAS E JOVENS ENTRE 6 E 17 ANOS**

	ATT	Erro padrão	T	Tratados	Controle
Vizinho M.P.(1) *	0.021	0.012	1.692	2138	814
Estratificação***	0.026	0.009	3.019	2138	1461
Kernel (2) ***	0.023	0.009	2.628	2138	1461
Kernel (3) ***	0.022	0.009	2.407	2138	1461

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PAD/MG, 2009.

OBS: (1) Vizinho mais próximo com seleção aleatória; (2) Função de densidade normal; (3) Função de densidade Epanechnikov.

Estatística t: >1,64 (90%)\*; >1,96 (95%)\*\*; >2,37 (99%)\*\*\*.

e aprovação entre o ensino médio e o fundamental. No ensino médio, a taxa de matrícula é menor que no ensino fundamental, e as taxas de reprovação e evasão são maiores. O custo de se manter na escola parece maior para os adolescentes, que muitas vezes acumulam reprovações, perdem o interesse pela escola ou não abrem mão de um trabalho de tempo integral. Entre negros e brancos observa-se uma diferença que persiste há séculos. Apesar de os anos de estudo da população brasileira ter aumentado de modo geral, a diferença entre anos de estudo de brancos e negros continua a mesma. Por sua vez, a área rural convive com uma oferta menor de escolas e uma infraestrutura pior quando comparada com a área urbana. Essas são algumas das questões que já foram sobejamente tratadas pelos pesquisadores e que nos levou a analisar o efeito do PBF de forma desagregada por faixa etária, sexo, raça/etnia e situação censitária. E assim como o esperado, o efeito do PBF foi maior entre esses extratos mais atingidos pela reprovação e a evasão.

De acordo com a tabela 5, a diferença na matrícula escolar entre beneficiárias e não beneficiárias não foi estatisticamente significativa a um nível de confiança de 95%. Entretanto, entre os meninos, uma diferença entre 3,7% e 4,3% a favor dos beneficiários foi estatisticamente significativa a um nível de confiança de 99%. O mesmo foi observado em relação aos brancos e negros. Não houve diferença estatisticamente significativa entre beneficiários e não beneficiários que se autodeclararam brancos; entre os negros, houve diferença entre 3,7% e 4%. Na área urbana, a diferença

■ **TABELA 5: EFEITO TOTAL DO PBF NA MATRÍCULA ESCOLAR – EFEITOS DIFERENCIADOS**

		ATT	Erro padrão	T	Tratados	Controle
Sexo	Feminino	0.00 - 0.0167	0.009 - 0.015	0.498 - 1.706	1079	422 - 719
	Masculino	0.037 - 0.043	0.011 - 0.019	1.980 - 3.464	1059	432 - 738
Raça/etnia	Não branco	0.037 - 0.040	0.010 - 0.016	2.428 - 4.004	1565	549 - 897
	Branco	0.002 - 0.014	0.014 - 0.019	0.138 - 0.737	568	257 - 563
Situação censitária	Rural	0.052 - 0.063	0.019 - 0.032	1.640 - 3.117	579	191 - 278
	Urbano	0.013 - 0.031	0.009 - 0.014	1.291 - 2.240	1554	602 - 1170
Idade	Entre 6 e 14 anos	0.018 - 0.027	0.007 - 0.010	2.238 - 2.571	1711	649 - 2080
	Entre 15 e 17 anos	0.058 - 0.084	0.031 - 0.041	1.656 - 2.119	424	175 - 377

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PAD/MG, 2009.

na matrícula escolar de beneficiários e não beneficiários encontra-se entre 1,3% e 3,1%. Na área rural, essa diferença é muito maior, entre 5,2% e 6,3%. Por último, nota-se uma diferença estatisticamente significativa na matrícula escolar de beneficiários e não beneficiários entre 6 e 14 anos. Mesmo com a quase universalização do ensino fundamental, o PBF conseguiu ter um efeito entre 1,8% e 2,7% sobre a matrícula escolar. Entre os jovens de 15 a 17 anos esse efeito é maior e vai de 5,8% a 8,4%.

Pretendeu-se mensurar o efeito do PBF sobre a assiduidade às aulas; como variável dependente, optou-se por não utilizar uma variável que perguntava *se o aluno faltou ou não* ou *quantos dias o aluno faltou*; interessava saber se a frequência exigida pelo PBF estava sendo cumprida – de 85% para crianças entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens entre 16 e 17 anos –, pois é um parâmetro de frequência rígido e superior ao exigido pelas próprias escolas.

De acordo com as tabelas 6 e 7, não houve diferenças estatisticamente significantes na assiduidade às aulas entre beneficiários e não beneficiários<sup>19</sup>.

■ **TABELA 6: EFEITO TOTAL DO PBF SOBRE A ASSIDUIDADE ÀS AULAS DE CRIANÇAS E JOVENS ENTRE 6 E 17 ANOS**

	ATT	Erro padrão	T	Tratados	Controle
Vizinho M.P.(1)	- 0.007	0.010	-0.665	1975	746
Estratificação	-0.004	0.008	-0.443	1975	1305
Kernel (2)	-0.004	0.007	-0.597	1975	1305
Kernel (3)	-0.005	0.009	-0.628	1975	1305

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PAD/MG, 2009.

OBS:(1) Vizinho mais próximo com seleção aleatória; (2) Função de densidade normal; (3) Função de densidade Epanechnikov.

Estatística t: >1,64 (90%)\*\*\*\*; >1,96 (95%)\*\*; >2,37 (99%)\*.

■ **TABELA 7: EFEITO TOTAL DO PBF NA ASSIDUIDADE ÀS AULAS – EFEITOS DIFERENCIADOS**

		ATT	Erro padrão	T	Tratados	Controle
Sexo	Feminino	(-0.021) – (-0.009)	0.011 - 0.015	(-1.424) – (-0.828)	1004	385 - 659
	Masculino	(-0.009) – 0,001	0.009 - 0.014	(-0.676) – 0,065	971	362 - 643
Raça/etnia	Não branco	(-0.011) – (-0.007)	0.009 - 0.012	(-1.084) – (-0.577)	1450	464 - 782
	Branco	(-0.010) – 0.000	0.011 - 0.017	(-0.546) – (-0.012)	525	244 - 522
Situação censitária	Rural	(-0.006) – 0.004	0.011 - 0.022	(-0.499) – 0.166	535	159 - 235
	Urbano	(-0.017) – (-0.007)	0.009 - 0.012	(-1.436) – (-0.760)	1440	563 - 1052
Idade	Entre 6 e 14 anos	(-0.007) – 0.009	0.006 - 0.010	(-1.143) – 0.843	1617	591 - 998
	Entre 15 e 17 anos	(-0.003) – (-0,019)	0.024 - 0.047	(-0.303) – (-0.116)	355	129 - 292

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PAD/MG, 2009.

## 6. Conclusão

Esta pesquisa observou que o PBF de fato aumenta a matrícula escolar dos beneficiários em Minas Gerais, principalmente dos adolescentes entre 15 e 17 anos, dos negros, dos moradores da área rural e das crianças e jovens do sexo masculino – grupos tradicionalmente com maiores taxas de reprovação e abandono. Entretanto, a assiduidade às aulas não sofreu alteração significativa. O que este estudo e outros têm mostrado é que o benefício do Bolsa Família e suas condicionalidades têm efeito significativo na permanência dos beneficiários na escola. Entretanto, frequentar a escola não garante que o aluno aprenderá os conteúdos ensinados em sala de aula e conseguirá competir no mercado de trabalho por empregos mais qualificados e mais bem remunerados. O que se observa no ensino básico público no Brasil é que, embora crianças e jovens frequentem a escola, eles muitas vezes saem do ensino fundamental e médio sem um bom domínio da leitura e da escrita. Assim, apesar de o PBF não ser uma política educacional e, portanto, não ter a função de melhorar a educação, mudanças significativas no sistema de ensino fazem-se necessária para quebrar o ciclo intergeracional da pobreza via educação.

Mesmo que as condicionalidades garantam aos beneficiários um direito constitucional que nem sempre é efetivado – a educação –, a sua cobrança pode e tem levado algumas famílias, em maior situação de vulnerabilidade, a perder o benefício, que tem como função combater a pobreza. Apesar de 99.000 famílias desligadas não serem representativas em relação a outras 11 milhões que recebem o benefício (0,9%), este contingente pode representar, em média, 300.000 a 400.000 pessoas que podem ter retornado a uma situação de insegurança alimentar.

**Não é que não existe necessidade de contrapartidas, mas deve-se entender que é exatamente em função do alto grau de vulnerabilidade social que muitas famílias não conseguem atender às exigências e, portanto, devem ser encontradas formas de lhes prestar ainda maior assistência social, e não alijá-las do processo de resgate social (SERGEI & SÁTYRO, 2009, pg. 37).**

Observa-se por parte do governo tentativas de se construir uma rede de proteção social em torno dessas famílias, para evitar que justamente as que estão em maior situação de vulnerabilidade social sejam desligadas do programa. Entretanto, essa iniciativa ainda não tem o alcance desejável.

19 O percentual de beneficiários que não frequentou os 85% – entre 6 e 15 anos – ou os 75% – entre 16 e 17 anos – das aulas foi de apenas 5,7%. Desses, mais de 50% alegaram que estavam doentes (PAD/MG, 2009).

## Referências bibliográficas

---

- AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H. **Bolsa-Escola: educação para enfrentar a pobreza**. Brasília: UNESCO, nov. 2002. 152 p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129723m.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2011.
- BECKER, S., ICHINO, A. Estimation of average treatment effects based on propensity scores. **The Stata Journal**, v. 2, n. 4, p. 358-377, 2002.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família: sumário executivo**. Brasília: MDS; Cedeplar. 2007. 20 p.
- BROOKE, N.; SOARES, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CARVALHO, Marília Pinto de. Sucesso e fracasso escolar: uma questão de gênero. **Educ. Pesqui.** [online]. 2003, v. 29, n. 1, p. 185-193.
- CASTRO, F. J. R. O CRAS nos Planos de Assistência Social: padronização, descentralização e integração. **CapacitaSuas**, São Paulo: IEE\PUC-SP; Brasília: MDS, v. 3, 2008.
- CURRALERO, C. B. et al. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, J. A. MODESTO, L. (Org.). **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. p. 151-173.
- DAYRELL, Juarez; GOMES, Nilma Lino. **Juventude no Brasil: questões e desafios**. 2008. mimeo. Disponível em: <[http://api.ning.com/files/HWLMz-y5imQnWcQGmD1DrYGy\\*PAPkOH1w55cKssnVqq28fX4NCuVFdhl\\*YZ68O5UKxSaulXTf-12yfgrhB-xtG9MwBk954x/AjuventudenoBrasilquestesesedesafios.pdf](http://api.ning.com/files/HWLMz-y5imQnWcQGmD1DrYGy*PAPkOH1w55cKssnVqq28fX4NCuVFdhl*YZ68O5UKxSaulXTf-12yfgrhB-xtG9MwBk954x/AjuventudenoBrasilquestesesedesafios.pdf)>. Acesso em: 20 de dez. de 2010.
- DUARTE, G. B.; NETO, R. M. S. Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família sobre a Frequência Escolar: o Caso da Agricultura Familiar no Nordeste do Brasil. In: Encontro Nacional de Economia, ANPEC, 36, Niterói, 2008. **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200806301113020-pdf>>. Acesso em: 20 de dez. de 2010.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Sinopse estatística 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 23 de dez. de 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA e ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS\\_2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf)>. Acesso em: 12 de abr. de 2011.
- LUZ, L. S. **O impacto da repetência na proficiência escolar: uma análise longitudinal do desempenho de repetentes em 2002-2003**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008. Dissertação (Mestrado em Demografia).
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Nota Técnica nº 110/2010/DA/SAGI/MDS**. Brasília: MDS, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sala-deimprensa/noticias/2010/agosto/arquivos/nt-110-2010-sintese-aibf-2a-rodada-educacao-e-saude-2.pdf>>. Acesso em: 26 de abr. de 2011.
- OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.fae.ufmg.br/gestrado/files/artigos/reguldapobreza.pdf>>. Acesso em: 12 de abr. de 2011.

REIMERS, F.; SILVA, C. D.; TREVINO, E. **Where Is The "Education" In Conditional Cash Transfers In Education?** UNESCO: Montreal, 2006. Disponível em: <[http://www.uis.unesco.org/TEMPLA-TE/pdf/EducGeneral/WP4\\_Reimers.pdf](http://www.uis.unesco.org/TEMPLA-TE/pdf/EducGeneral/WP4_Reimers.pdf)>. Acesso em 7 de setembro de 2010.

RESENDE, Anne Caroline Costa; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa - Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 38, n. 2, 2008.

ROMERO, J. A. R.; HERMETO, A. M. Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família sobre Indicadores Educacionais: uma abordagem de regressão descontínua. In: Encontro Nacional de Economia, ANPEC, 37, Foz do Iguaçu, 2009. **Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-c1356554aa37dfe2e7daa6708e30ba7d.doc>>. Acesso em: 22 de abril de 2011.

SCHWARTZMAN, S. **Bolsa Família: mitos e realidades**. Interesse Nacional, v. 2, n. 7, dez. 2009. p. 20-28. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/bolsa09.pdf>>. Acesso em: 7 de set. de 2010.

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, out. 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia-apresentacao-mds>>. Acesso em: 15 de abr. de 2011.

SOARES, J. F. Implementação de cotas na UFMG para alunos egressos de escolas públicas. In: **UNIVERSIDADE E DEMOCRACIA: experiências e alternativas para a ampliação do acesso à Universidade Pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. **Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCEvaluationNote1.pdf>>. Acesso em: 22 de dez. de 2010.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1396.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1396.pdf)>. Acesso em: 20 de dez. de 2010.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 23 de dez. de 2010.

TEIXEIRA, S. M. Trabalho Interdisciplinar nos CRAS: um novo enfoque e trato à pobreza? **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, ago./dez. 2010. Disponível em: <<http://revis-taseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/7032/5781>>. Acesso em: 14 de abr. de 2011.

# Avaliação continuada do Programa de Formação Interdisciplinar Superior da Unicamp: proposta metodológica<sup>1</sup>

Ana Maria Carneiro<sup>2</sup>

Cibele Yahn de Andrade<sup>3</sup>

Stella Maria Barberá da Silva Telles<sup>4</sup>

- 1 Esta apresentação conta com o apoio da Agência para Formação Profissional da Unicamp (AFPU).
- 2 Núcleo de Estudo de Políticas Públicas (NEPP), Unicamp.
- 3 Núcleo de Estudo de Políticas Públicas (NEPP), Unicamp.
- 4 Núcleo de Estudo de Políticas Públicas (NEPP), Unicamp.

## Resumo

O OBJETIVO DO ARTIGO É APRESENTAR A AVALIAÇÃO CONTINUADA DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO INTERDISCIPLINAR SUPERIOR (PROFIS) DA UNICAMP E DISCUTIR SEUS DESAFIOS METODOLÓGICOS E OPERACIONAIS. O PROGRAMA BUSCA OFERECER UM CURSO DE EDUCAÇÃO GERAL, COM DURAÇÃO DE DOIS ANOS, COM CONHECIMENTOS QUE VÃO ALÉM DAQUELES NORMALMENTE OFERECIDOS EM FORMAÇÕES MAIS ESPECÍFICAS E PROFISSIONALIZANTES, COMO OS CURSOS REGULARES DE GRADUAÇÃO PROFISSIONAL. ALÉM DISSO, A FORMA DE INGRESSO DOS ALUNOS REPRESENTA UMA NOVIDADE PARA INSTITUIÇÃO, A PARTIR DA SELEÇÃO DOS MELHORES ALUNOS DAS ESCOLAS PÚBLICAS. DESTA FORMA, BUSCA-SE ATRAIR PARA UNICAMP JOVENS QUE, EM GERAL, SE AUTOECLUEM DE SEU PROCESSO SELETIVO, PROMOVENDO A INCLUSÃO SOCIAL.

A PROPOSTA É INOVADORA NO CAMPO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. TRATA-SE DA AVALIAÇÃO DE UM PROGRAMA ESPECÍFICO, ABRANGENDO SEU PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO, SEUS RESULTADOS E IMPACTOS, O QUE COLOCA DESAFIOS DE OBTER E RELACIONAR DADOS OBTIDOS EM QUESTIONÁRIOS E REGISTROS ACADÊMICOS DURANTE UM PRAZO LONGO. É UMA AVALIAÇÃO MULTIDIMENSIONAL QUE BUSCA SER PARTICIPATIVA E PLANEJADA PARA SER CONTINUADA. COMO SE TRATA DE UMA METODOLOGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA, BUSCA-SE, NESTE MOMENTO, MAIS APRESENTAR OS DESAFIOS METODOLÓGICOS E OPERACIONAIS ENFRENTADOS DO QUE JÁ APRESENTAR RESULTADOS.

## Abstract

*THIS PAPER SETS OUT TO DESCRIBE THE CONTINUOUS EVALUATION OF UNICAMP'S INTERDISCIPLINARY HIGHER EDUCATION PROGRAM (PROFIS) AND DISCUSS ITS METHODOLOGICAL AND OPERATIONAL CHALLENGES. THE PURPOSE OF THE PROFIS PROGRAM IS TO PROVIDE A TWO-YEAR GENERAL EDUCATION COURSE OFFERING KNOWLEDGE THAT EXTENDS BEYOND THE CONTENT OF TYPICAL VOCATIONAL EDUCATION PROGRAMS OR OTHER SPECIFIC PROGRAMS SUCH AS REGULAR UNDERGRADUATE COURSES. IN ADDITION, THE UNIVERSITY HAS ADOPTED AN INNOVATIVE INTAKE PROCEDURE CONSISTING OF THE SELECTION OF THE BEST STUDENTS FROM PUBLIC SECONDARY SCHOOLS. THE IDEA IS TO ATTRACT TO UNICAMP YOUNG PEOPLE WHO USUALLY EXCLUDE THEMSELVES FROM THE UNIVERSITY ENTRANCE PROCEDURE, THEREBY PROMOTING SOCIAL INCLUSION AND EQUITY IN TERTIARY EDUCATION.*

*THE PROPOSED EVALUATION IS INNOVATIVE IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION EVALUATION. IT IS AN EVALUATION EXERCISE FOR A SPECIFIC PROGRAM COVERING ITS IMPLEMENTATION PROCESS, RESULTS AND IMPACTS, THUS POSING OPERATIONAL CHALLENGES WITH REGARD TO THE USE OF DATA OBTAINED FROM QUESTIONNAIRES AND ACADEMIC RECORDS OVER A LONG PERIOD (AT LEAST SIX YEARS). IT IS A MULTIDIMENSIONAL EVALUATION EXERCISE, PLANNED TO BE PARTICIPATORY AND CONTINUOUS. BECAUSE THIS IS A METHODOLOGY FOR MONITORING AND EVALUATING THE IMPLEMENTATION STAGE, THE CURRENT EMPHASIS IS ON THE METHODOLOGICAL AND OPERATIONAL CHALLENGES TO BE ADDRESSED RATHER THAN ON PRESENTING RESULTS.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Avaliação de impactos; Ensino superior; Educação geral

## Introdução

---

O objetivo deste artigo é apresentar a proposta de avaliação continuada de processo, resultados e impactos do Programa de Formação Interdisciplinar Superior (ProFIS) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), iniciada junto com a criação do programa, e discutir seus desafios metodológicos e operacionais.

O programa busca oferecer um curso piloto de formação geral com conhecimentos que vão além daqueles normalmente oferecidos em formações mais específicas e profissionalizantes. Além disso, a forma de ingresso dos alunos representa uma novidade para a instituição, a partir da seleção dos melhores alunos das escolas públicas por meio das notas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). O momento atual é privilegiado para a implementação do monitoramento e avaliação do Programa. Raramente estes processos são implementados no início de programas. Desta forma, é possível traçar a linha de base dos beneficiários, mensurar as variações nos indicadores selecionados e atribuir a causalidade, comparando-se com grupos de comparação. A avaliação desenhada é participativa, envolvendo seus principais atores, e planejada para ser continuada, provendo uma base confiável de informações que auxiliarão na gestão do Programa.

A motivação para a avaliação deste Programa de ensino superior justifica-se por um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, trata-se de um programa piloto cuja viabilidade deve ser avaliada em termos institucionais

para o planejamento de sua continuidade e eventuais ajustes. Desta forma, é necessário avaliar se o desenho do Programa é adequado para os objetivos a que se propõe. Isto envolve a avaliação não só no curto prazo, ao fim dos dois primeiros anos do Programa, mas também no médio e longo prazo, para verificar sua implementação e seus impactos (WILLINGER, 2010). Neste sentido, a avaliação pretende auxiliar no aperfeiçoamento do Programa, na tomada de decisão em vários níveis, no aprendizado e na identificação das necessidades e dos ajustes necessários (PERRIN, 2009).

Além disso, observa-se uma crescente demanda por *accountability* no que se refere ao uso de recursos públicos. Tal demanda tem crescido no setor de educação superior, especialmente quando se leva em conta as recentes mudanças no setor, com a passagem da universidade de elite em direção à massificação deste nível de ensino por meio do crescimento do número de instituições universitárias e não universitárias e da emergência do setor privado forte (KROTSCH, 2003).

O Brasil tem desenvolvido, desde a década de 1990, uma tradição em avaliação em diversos setores de ciência, tecnologia e inovação, como mostram os estudos no tema de educação superior (LAMARRA, 2007; REZENDE, 2010). A bibliografia nacional tem tratado principalmente da avaliação do sistema de ensino superior, especialmente no tema qualidade do ensino (DIAS et al., 2006; ROTHEN e BARREYRO, 2009; BARREYRO e ROTHEN,

2009; DIAS SOBRINHO, 2010). Há também uma tradição de avaliação institucional, sendo que a Unicamp realiza este tipo de avaliação desde 1991.

Outros temas também têm sido objeto da pesquisa em avaliação, como a avaliação dos resultados do ensino, uma visão mais micro do processo que trata dos resultados mais diretos do ensino, especialmente do desempenho educacional (KUH e EWELL, 2010; PRØITZ, 2010; LESKES e WRIGHT, 2005). No Brasil há poucas experiências neste sentido. Também se encontram estudos sobre a avaliação de impactos do ensino superior, especialmente os econômicos, tanto do ensino superior como um todo para a sociedade (SALVATO et al., 2010; WILLIANS e SWAIL, 2005; PASCARELLA e TEREZINI, 2005; CAFFREY e ISAACS, 1971), quanto do impacto de uma universidade ou faculdade (BLUESTONE, 1993; CARR e ROESSNER, 2002). Entretanto, mesmo em países de grande tradição em avaliação, como os Estados Unidos, ainda há um *gap* entre pesquisa e prática (COZZENS, 2010). Desta forma, a avaliação do ProfFIS também se reveste de um caráter de pesquisa em avaliação.

Em resumo, a proposta do ProfFIS é inovadora no campo da avaliação da educação superior pelos seguintes fatores:

a) procura avaliar o processo de implementação do Programa, seus resultados e impactos;

b) é multidimensional, pois parte do entendimento de que os resultados e impactos sempre ocorrem em múltiplas dimensões e são multicausais;

c) pode ser implementada “por dentro do programa” para servir como instrumento de acompanhamento e planejamento contínuo e

d) tem sido implementada concomitantemente ao desenvolvimento do Programa.

Além desta introdução, o texto traz uma breve apresentação do ProfFIS e da metodologia de avaliação. As seções posteriores procuram discutir os seguintes desafios metodológicos: 1) o caráter participativo da metodologia, que busca envolver os principais atores do Programa; 2) a proposta de avaliação continuada que se estabelece juntamente com a implementação do programa, 3) o caráter multidimensional e 4) as dificuldades da atribuição da causalidade neste tipo de avaliação. Ao final são tecidas algumas considerações finais. O texto procura mais levantar questões sobre estes desafios do que trazer respostas por se tratar de um processo em construção.

## O Programa de Formação Interdisciplinar Superior (ProFIS)

---

O ProFIS representa uma inovação na política pública de educação superior. Trata-se de um programa de educação geral, que representa uma tendência global, como mostram iniciativas de outras universidades brasileiras e americanas. Não há uma definição consensual do termo educação geral, mas, normalmente, este pode ser entendido como a parte comum do currículo que é oferecida a todos os estudantes como aspecto prévio e primordial do desenvolvimento intelectual, que os prepara para ações cívicas e para a aquisição das competências profissionais, sendo também necessária para uma vida de contínua aprendizagem por oferecer uma formação conceitual, e não prática utilitarista (PEREIRA, 2007a). A adoção da proposta de educação geral no ensino superior tem sido operacionalizada de formas diferentes, podendo gerar mudanças profundas em toda a estrutura da instituição, como uma reforma curricular, ou constituir um programa paralelo.

Segundo Pereira (2007b), os debates internacionais têm realçado as preocupações quanto a um currículo mais integrado e abrangente nos cursos de nível superior. Discute-se que a formação deve ultrapassar os estreitos caminhos da especialização e permitir uma visão mais ampla de conhecimento universal. Estes princípios, por exemplo, embasam a reforma curricular da Universidade de Harvard e a reforma do Processo de Bologna para universidades da Comunidade Europeia (LIMA et al., 2008). A intenção é desenvolver

um saber integrando os conhecimentos de uma área específica com os de outras áreas, voltado para compromissos sociais e comunitários, bem como uma percepção dessas questões para humanidade.

O ProFIS é um curso sequencial oferecido em período integral, em quatro semestres, com disciplinas obrigatórias e eletivas ofertadas por várias unidades da universidade. O objetivo do ProFIS é possibilitar uma formação geral, de caráter multidisciplinar, que proporcione uma base ampla nas principais áreas do conhecimento. Segundo o Projeto Pedagógico (PRG Unicamp, 2010), seus objetivos específicos são:

- ampliar conhecimentos nas áreas acadêmicas desenvolvidas nas Ciências Humanas e Ciências da Natureza, possibilitando a abordagem de problemas científicos de modo integrado e a compreensão da ciência como um modo de olhar o mundo;
- ampliar conhecimentos nas áreas de Artes e Humanidades, incluindo aspectos estéticos, possibilitando a participação de forma ativa no processo de apreciação e, possivelmente, de criação nessas áreas;
- desenvolver conhecimento dos métodos de pesquisa quantitativos e qualitativos;
- compreender as relações do conhecimento com o mundo do trabalho, tendo em vista uma definição mais segura de campo profissional futuro; compreender a si mesmo como indivíduo e como membro de uma sociedade diversificada, globalizada e em constante mudança.

A grade curricular é composta por 28 disciplinas obrigatórias, totalizando 109 créditos, além de 8 créditos eletivos<sup>5</sup>.

Outra inovação do curso é a forma de ingresso dos alunos na Unicamp sem passar pelo vestibular, em duas etapas – a entrada no ProFIS e a entrada nos cursos de graduação profissionais. O programa piloto selecionou, no início do ano letivo de 2011, alunos advindos das escolas públicas de ensino médio da cidade de Campinas/SP, que se inscreveram no final de 2010, utilizando a nota no ENEM, composta pela média das cinco provas realizadas (Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza, Ciências Humanas e Redação). Desta forma, busca-se atrair para a Unicamp jovens que se autoexcluem do processo seletivo, trazendo um caráter de inclusão social e busca da equidade no ensino superior.

Ao final do ProFIS, os alunos podem escolher vagas oferecidas nos cursos regulares da Unicamp a partir do desempenho acadêmico mensurado pelo Coeficiente de Rendimento nas disciplinas Obrigatórias (CRO), que é a média das notas nas disciplinas obrigatórias do curso, ponderada pelo número de créditos

de cada uma delas. São oferecidas 120 vagas em 61 dos 67 cursos de graduação regulares da Unicamp. Além disso, o Programa tem por objetivo auxiliar na seleção da carreira profissional a partir do contato com as diferentes áreas da universidade.

## Avaliação do ProFIS

O objetivo geral da proposta de avaliação do ProFIS é desenvolver e implementar metodologia para a avaliação continuada do programa piloto, composta por avaliação de processo de implementação do Programa; avaliação de resultados (concepção do Programa e viabilidade) e avaliação de impactos no médio e longo prazo.

A avaliação do ProFIS, por sua vez, possui três objetivos principais:

- avaliar a implementação e viabilidade do ProFIS como programa de formação geral para Unicamp;
- avaliar o impacto do ProFIS na formação e trajetória profissional do aluno;
- avaliar a alternativa de acesso à Unicamp, tanto no aspecto do processo de seleção quanto da promoção de equidade.

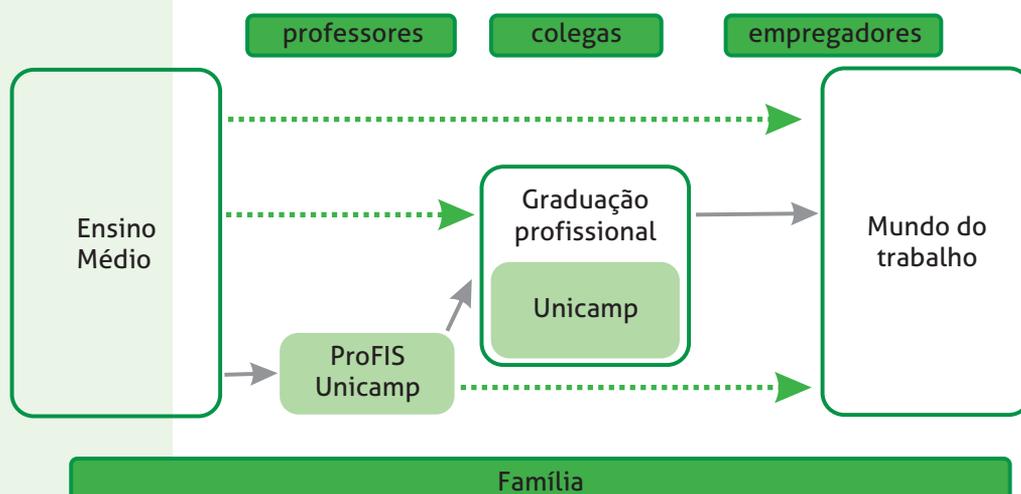
5 Tanto a oferta de disciplinas da grade curricular do ProFIS quanto de vagas nos cursos de graduação regular foram negociadas com as unidades de ensino da Unicamp durante o processo de constituição do Programa, em um processo democrático.

A figura 1 a seguir ilustra alguns aspectos que serão avaliados em relação às diversas etapas do ciclo do Programa.

■ **FIGURA 1: NÍVEIS DE AVALIAÇÃO DO PROFIS**



■ **FIGURA 2: TRAJETÓRIAS POSSÍVEIS DOS INSCRITOS E MECANISMOS DE ATRIBUIÇÃO DE CAUSALIDADE NA AVALIAÇÃO DO PROFIS**



A figura 2 ilustra as possíveis trajetórias dos alunos que se inscreveram no ProFIS e ajuda a entender os mecanismos de atribuição da causalidade dos impactos.

A primeira seleção do ProFIS teve 731 alunos inscritos, advindos de 76 escolas públicas de ensino médio de Campinas/SP, que representam 86% destas escolas no município. Dentre estes alunos, 120 matricularam-se no ProFIS, uma parte que não conhecia o Programa ingressou diretamente em cursos de graduação profissional (27 em cursos da Unicamp), outra pode ter ido para o mundo do trabalho, ou ter continuado nele, e outra ainda continua estudando para entrar no ensino superior ou não trabalha nem estuda.

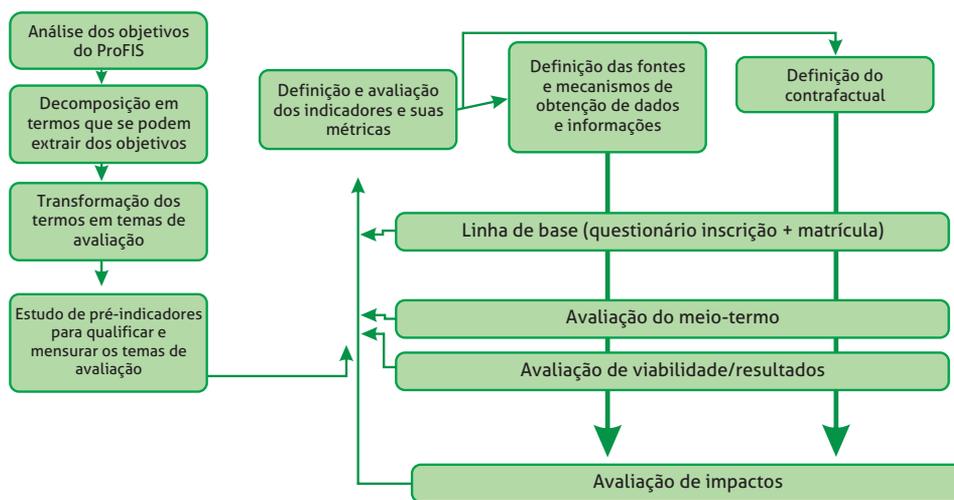
A trajetória desejada dos matriculados no ProFIS, assinalada em cinza na figura 2,

é o ingresso em cursos de graduação profissionais ao final dos dois anos e o posterior ingresso no mercado de trabalho. A avaliação pressupõe, então, que o Programa inclui os dois primeiros anos de formação geral e o curso de graduação na Unicamp. Isto pode ocorrer eventualmente em outra IES também. Desta forma, a avaliação envolve o acompanhamento da implementação do Programa e o acompanhamento de seus beneficiários por um período de, no mínimo, seis anos (dois anos de ProFIS + quatro anos de curso regular de graduação) para verificar resultados quanto à permanência e conclusão do ensino superior. E para acompanhar os primeiros impactos econômicos e na carreira é necessário, no mínimo, dez anos.

Além da experiência universitária (e do contato com os colegas e professores), estes jo-

Em linhas gerais, o desenho da avaliação é apresentado na figura 3 a seguir.

■ **FIGURA 3: PASSO A PASSO METODOLÓGICO DA AVALIAÇÃO DO PROFIS**



vens vivenciam um momento de passagem em suas vidas, da adolescência para a juventude e desta para a vida adulta (a mediana das idades é 18 anos completos em 2011). Desta forma, há outras experiências importantes que também impactam suas vidas, desde a experiência familiar e também do mundo do trabalho, que devem ser observadas na avaliação, o que dá caráter multicausal à metodologia.

Os principais passos da metodologia são os seguintes:

- produção de uma caracterização de conteúdo analítico sobre o ProFIS (propósitos do Programa, meios utilizados e categorias de impactos e resultados esperados);
- identificação das dimensões de avaliação e seus indicadores a partir da decomposição de termos extraídos dos objetivos do Programa;
- estudo de pré-indicadores para qualificar e mensurar os temas de avaliação;
- validação dos temas e indicadores em painéis de especialistas;
- definição do desenho contrafactual com a seleção dos grupos de comparação;
- produção da linha de base dos alunos e dos grupos de comparação a partir do momento da inscrição no Programa;
- realização da avaliação de meio-termo ao fim do primeiro ano do Programa;
- realização da avaliação de viabilidade ao fim do segundo ano do Programa;

- realização da avaliação de impactos do Programa, em momento a ser determinado ao fim da conclusão do curso de graduação regular (após a finalização dos dois anos do ProFIS).

Após cada um dos exercícios de avaliação (linha de base, avaliação de resultados e avaliação de impactos), os resultados são novamente apresentados ao painel de especialistas e a lista de temas e indicadores passa por nova revisão. Além destes passos, a metodologia prevê a especificação de um sistema de monitoramento e estruturação de um banco de dados para monitoramento do ProFIS.

A metodologia utiliza o desenho de quase-experimento com a seleção de dois grupos de comparação. O primeiro formado por inscritos no ProFIS com perfil semelhante aos matriculados em termos de desempenho no ENEM, o que incluirá: a) inscritos que foram convocados para matrícula, mas que, por algum motivo não se apresentaram e b) inscritos que não foram convocados, mas que poderiam ter sido por suas notas no ENEM em comparação a outros alunos da mesma escola. O segundo grupo de comparação é formado por alunos matriculados na Unicamp que entraram pelo sistema de vestibular utilizando o Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (PAAIS) que atribui pontuação adicional a candidatos do concurso vestibular oriundos de escolas da rede pública e/ou que se autodeclarem membros de minorias raciais<sup>6</sup>.

A metodologia de avaliação do ProFIS inspira-se na experiência de avaliação de programas de Ciência, Tecnologia e Inovação do Grupo

de Estudos sobre Organização da Pesquisa e da Inovação (GEOP), situado no Departamento de Política Científica e Tecnológica (DPCT) do Instituto de Geociências da Unicamp (FURTADO, 2003; ZACKIEWIZ, 2005; SALLES-FILHO et al., 2010 e 2011; FURTADO et al., 2009). Alia-se também à larga experiência de condução de pesquisas de avaliação e monitoramento do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp (ANDRADE e TELLES, 2008; COELHO et al., 2008; DRAIBE e RUS PEREZ, 1999; RUS PEREZ e STOCO, 2008).

## Metodologia participativa

A metodologia de avaliação do ProFIS, ora em construção, busca ser participativa, envolvendo os principais atores no processo de definição do que deve ser avaliado e na coleta e análise de informações. Isto é operacionalizado pela constituição de um comitê de orientação da avaliação, que interage com a equipe de pesquisa numa base regular e também pela realização de painéis de validação da metodologia e de seus resultados.

São previstos painéis *ex-ante* e *ex-post*. O primeiro painel aconteceu em 9 de junho de 2011, quando o primeiro conjunto de temas e indicadores foi submetido a especialistas em avaliação e em ensino superior, ao grupo

de trabalho que formulou a proposta do Programa, à coordenação, à comissão de graduação e aos professores do curso, ao comitê de orientação da avaliação e a colaboradores de algumas áreas da Unicamp, como a Pró-Reitoria de Graduação, o Serviço de Apoio ao Estudante e a Comissão de Vestibular (COMVEST), além da equipe de pesquisa.

Aos participantes foi solicitado que analisassem a pertinência dos temas selecionados e seus indicadores, bem como a necessidade de adicionar ou excluir temas. Novos painéis de especialistas são previstos para a apresentação dos resultados de cada exercício de avaliação.

Os métodos participativos buscam construir um processo baseado na participação ativa na tomada de decisões a todos os que tenham um interesse em um determinado programa e dão origem a um sentimento de controle sobre os resultados e recomendações do monitoramento e avaliação (WORLD BANK, 2004). Segundo Zackiewicz (2005), a participação não significa apenas o envolvimento de diversas pessoas, mas principalmente a negociação de diferentes perspectivas, valores e interesses muitas vezes conflitantes, o que resulta no envolvimento de diferentes atores e de diferentes interpretações sobre a reali-

6 O PAAIS, instituído em 2004, prevê que estudantes que tenham cursado todo o ensino médio na rede pública brasileira receberão automaticamente 30 pontos a mais na nota final da segunda fase do vestibular. Candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas também terão, além dos 30 pontos adicionais, mais dez pontos acrescidos à nota final. A participação no PAAIS é opcional e deve ser indicada no formulário de inscrição. Mais informações em: <<http://www.comvest.unicamp.br/vest2006/paais.html>>.

dade. Desta forma, os resultados da avaliação têm mais chance de serem compreendidos e úteis (SALLES-FILHO, 2010).

Segundo Bach (2010), o caráter participativo favorece a interação entre acadêmicos, avaliadores, tomadores de decisão e beneficiários para melhor entendimento do escopo, relevância e necessidades da avaliação. A avaliação, segundo este autor, pode ser vista como um processo social entre aqueles que estão sendo avaliados, aqueles que são a audiência da avaliação e aqueles que executam a avaliação. Para o primeiro grupo, são importantes os aspectos de justificação e legitimação da avaliação, o aprendizado no nível operacional e os ganhos de novos suportes. Para o segundo grupo, é importante a *accountability*, a alocação de recursos e o aprendizado no nível das políticas públicas. Já o terceiro grupo costuma ter mais interesse acadêmicos e metodológicos, ou de aperfeiçoar serviços de consultoria.

A participação na avaliação também implica a utilização de uma combinação de métodos multidisciplinares quantitativos e qualitativos. Esta necessidade se fortalece ao se levar em conta o caráter de complexidade dos objetos que são avaliados (BACH, 2010).

Neste aspecto, há pelo menos três desafios operacionais. O primeiro diz respeito à capacidade de envolver os atores considerados relevantes na concepção da metodologia e especificação e revisão dos temas e indicadores de avaliação, levando-se em conta a dificuldade em se conseguir agenda com estes atores e a longa duração da avaliação. O ideal seria que as

mesmas pessoas participassem dos vários painéis.

O segundo desafio diz respeito à capacidade de envolver e motivar alunos e professores a responderem vários questionários ao longo dos anos para verificar as mudanças em relação à linha de base, na linha da adicionalidade.

O terceiro desafio é ainda maior e refere-se à capacidade de envolver e manter contato com os grupos de comparação, sendo que parte de seus indivíduos não estarão na Unicamp e poderão não se interessar em participar da avaliação, especialmente ao longo dos anos.

Para enfrentar estes desafios, será necessário estruturar uma equipe que, dentre outras funções, deverá manter o contato com o público da avaliação e contar com apoio institucional forte.

## Avaliação continuada e criação da metodologia simultaneamente à implementação do Programa

---

A avaliação do ProFIS é construída ao mesmo tempo em que o Programa é implementado. Além disso, é programada para ser continuada, o que implica a conjugação de alguns métodos, incluindo monitoramento e avaliação de impactos, e sua institucionalização. Este é considerado o desenho ideal para a avaliação de programas, pois é possível monitorar o seu desenvolvimento de acordo com os objetivos e indicadores

previamente definidos. Também é mais fácil traçar a linha de base dos beneficiários e grupos de comparação, sem a necessidade de ter que reconstruir os caminhos que o programa tomou para avaliar seus resultados e impactos.

Neste desenho é mais fácil ter acesso aos dados necessários. Além disso, em geral, esse tipo de avaliação pode ser realizada por uma equipe interna, com consulta a especialistas internos em momentos determinados, o que torna seu custo menor do que o de avaliações de impacto pontuais, especialmente aquelas realizadas anos após a implementação do programa.

Do lado do monitoramento, há a geração de dados rotineiros, como registros acadêmicos, obtidos internamente na instituição, e o acompanhamento da adequação das atividades, objetivos e um pequeno número de indicadores do programa. Esta parte da avaliação não consegue indicar a causalidade, o que fica a cargo da parte dos exercícios de avaliação realizados de forma periódica (linha de base, resultados e impactos). Além disso, a avaliação ajuda a apoiar a orientação futura do programa, podendo se focar nos impactos, identificando os “esperados” e os “não esperados”.

As duas partes da metodologia complementam-se. O lado do monitoramento ajuda a identificar questões para a avaliação mais profunda e também é uma de suas fontes de informação. Além disso, a avaliação pode identificar o que deve ser monitorado no futuro (PERRIN, 2009).

Entretanto, este desenho coloca novos desafios. O primeiro é assegurar que a avaliação acontecerá numa base programada e com recursos adequados. O segundo é manter a estabilidade do sistema de avaliação (BACH, 2010), o que aponta a necessidade de revisão periódica dos temas e indicadores bem como dos instrumentos de coleta de dados à medida que o programa avaliado evolui e se transforma, além da necessidade de manutenção das séries históricas.

O terceiro desafio é mais operacional, relacionado com a dificuldade de integrar dados de vários sistemas de informação da universidade com os coletados pela avaliação. E também constituir uma metodologia confiável, não muito cara, com exercícios executados de forma rápida e que consiga acompanhar a mudança de objetivos do programa a ser avaliado (SALLES-FILHO, 2010).

## Metodologia multidimensional

Como apresentado, a metodologia é planejada para ser multidimensional, abarcando as dimensões que representam mudanças na vida dos beneficiários provocadas pela experiência universitária, além da dimensão de gestão do Programa.

Segundo Dias Sobrinho (2008), a educação superior é um instrumento de aprofundamento e fortalecimento da autonomia pessoal, da emancipação e da cidadania. Esta é uma de suas competências mais requisitadas, ainda que não seja exclusiva. A formação, em sentido pleno como preconizado pela educação geral, vai muito além, como a capacidade de longo termo de se adaptar às mudanças no mundo do trabalho, mais do que do mercado de trabalho (REICHERT, 2010).

Até o momento, pré-painel de validação, foram definidas quatro dimensões da avaliação, além das variáveis condicionais ligadas ao perfil socioeconômico e cultural dos alunos e suas famílias<sup>7</sup>.

1. Desenvolvimento de habilidades acadêmicas e cognitivas: refere-se à caracterização do desenvolvimento das competências cognitivas e acadêmicas gerais, às vivências e integração na universidade, à autoeficácia na formação e ao desempenho acadêmico;
2. Acesso, permanência e equidade: refere-se à caracterização do acesso ao ensino superior, bem como permanência e persistência, e à promoção da equidade;

3. Impactos econômicos e na carreira: refere-se à caracterização dos impactos econômicos decorrentes da realização do ensino superior via ProfFIS e ao desenvolvimento da carreira;

4. Gestão do Programa: refere-se ao monitoramento da implementação e operação do ProfFIS.

Estas dimensões foram definidas a partir dos objetivos do Programa, que busca oferecer, além da formação cultural e científica, a preparação para a escolha da área específica de formação acadêmica e profissional. O Programa visa alcançar os principais desafios apresentados à universidade contemporânea – formar jovens dotados de cultura ampla e espírito científico, capazes de realizar julgamentos críticos e independentes e preparados para o exercício da cidadania e para o mundo do trabalho.

Desta forma, as dimensões de avaliação abarcam as duas abordagens da avaliação educativa, apontadas por Dias Sobrinho (2008), vistas como coessenciais e interdependentes. Por um lado, apoia-se nas abordagens do cognitivismo e do interacionismo, que tendem a privilegiar o conhecimento dos processos de aprendizagem, centrando-se nos processos educativos e escolares internos à instituição. Esta perspectiva refere-se aos processos de construção do pensamento do sujeito que aprende. Por outro lado, leva-se em conta também os contextos socioprofissionais, que buscam os impactos da educação na sociedade em termos socioeconômicos, mesmo que de forma limitada aos beneficiários, em um primeiro momento.

Grande parte dos indicadores refere-se a impactos intangíveis, como a formação de competências, satisfação com curso, satisfação com a profissão escolhida, entre outros. Felizmente há uma literatura extensa que tem ajudado na construção deste tipo de indicadores (MERCURI e POLYDORO, 2004; BENEITONE et al., 2007; PASCARELLA e TEREZINI, 2005; GUERREIRO, 2007; SCHLEICH, 2006; FIOR, 2008; PELISSONI, 2007; BOWEN, 1977; ALMEIDA et al., 2004). Também há vários questionários já validados que podem apoiar a construção dos instrumentos de coleta. Dentre eles podem ser citados:

- Questionário do *Students Experience in the Research University (SERU) International Consortium – Brazil*<sup>8</sup>;
- Questionário de avaliação dos programas de bolsa da Fapesp (GEOPI/DPCT)<sup>9</sup>;

- *Encuesta Nacional de la Adolescencia y la Juventud* do Instituto Nacional de Estadística (INE) do Uruguai<sup>10</sup>;
- Questionário do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) 2008;
- Questionário de matrícula da Unicamp 2010;
- *European Social Survey* (2010).

A princípio, não serão investigados os impactos de segunda e terceira ordem, na sociedade e na economia do país, na linha dos estudos de Bluestone (1993), Caffrey e Isaacs (1971) ou Williams e Swail (2005). Mas à medida que a metodologia evoluir, poderão ser acrescentadas novas ordens de impactos. O desafio é balancear a quantidade de dimensões e indicadores para analisar os principais impactos, mas factível de ser realizada.

7 Grande parte dos dados das variáveis condicionais já foi levantada no momento da inscrição no ProFIS e da matrícula na Unicamp.

8 Mais informações em: <<http://csh.berkeley.edu/research/seru/index.htm>>.

9 Avaliação de Programas da Fapesp: desenvolvimento e aplicação de métodos para avaliar impactos de programas da Fapesp e para a criação de avaliação continuada – auxílio pesquisa regular da Fapesp (segunda fase de projeto que se desenvolveu entre os anos de 2006-2008). Na fase atual (n. do Processo: 08/58628-7), estão sendo avaliados os programas: bolsas (IC, mestrado e doutorado), Biota e Equipamentos Multiusuários; na fase anterior (n. do processo: 2006/50332-6): PIPE, PITE, Políticas Públicas e Jovem Pesquisador.

10 Disponível em: <<http://www.infamilia.gub.uy/gxpfiles/ENAJ/ENAJFinal.pdf>>.

## Dificuldades de atribuição das causalidades

A avaliação do ProFIS inclui a avaliação de seus impactos, que trata da identificação sistemática dos efeitos – positivos ou negativos, intencionais ou não – nos beneficiários e em suas famílias. Segundo World Bank (2004), há vantagens evidentes no uso deste tipo de metodologia, que permite fornecer estimativas da magnitude dos resultados e impactos para os diferentes grupos demográficos, regiões ou ao longo do tempo. E também pode oferecer respostas para questões de fundo – “em que medida um determinado programa faz diferença?”, cuja profundidade dá confiança para a tomada de decisões. Entretanto, são avaliações custosas e demoradas, pois é necessário acessar e acompanhar os grupos de tratamento e comparação por um longo período.

A concepção quase-experimental, que possibilita comparações entre a população do programa e a dos grupos de comparação, feitas antes e depois do Programa, também está incluída na avaliação do ProFIS. Esta é uma forma de trabalhar a causalidade das mudanças que poderão acontecer. Outra forma de atribuição da causalidade planejada é por meio do método de adicionalidade, que compara os beneficiários com eles mesmos. Isto é complementado com questões que buscam checar com o respondente o quanto a alteração observada está relacionada com o programa em questão (ZACKIEWICZ, 2005; SALLES-FILHO et al., 2011 e 2010, WILLINGER, 2010).

A estrutura destas questões compreende três passos:

1.O indicador mudou devido ao programa? (Sim – mudança positiva mudança negativa Não)

2.Se houve uma mudança, qual foi a mudança observada? (Dados quantitativos ou subjetivos)

3.O quanto a mudança observada foi efetivamente devida ao programa? (Escala de 0 a 100%)

O último tem por objetivo fazer uma checagem dupla da causalidade que tenta aproximar a resposta ao máximo possível da realidade (SALLES-FILHO et al., 2011). Desta forma, busca-se adequar da melhor forma a atribuição da causalidade.

Na avaliação do ProFIS, a atribuição da causalidade dos impactos à realização do ensino superior, e especificamente ao ProFIS, encontra grandes dificuldades. As mudanças observadas, em grande parte, podem ser atribuídas às transformações da fase da vida dos alunos, que estão no momento da passagem da adolescência para a juventude e vida adulta. Por estarem em uma época da vida de muitas mudanças, sempre será necessário investigar a influência de outras causas, ou seja, se as mudanças teriam acontecido sem a frequência ao ensino superior.

Segundo Guerreiro (2007), também é necessário considerar as características com as quais os estudantes chegam ao ensino

superior. Estas características próprias e específicas de cada um são classificadas como aspectos condicionais, que se relacionam direta e indiretamente com o impacto da educação superior, podendo direcioná-lo ou limitá-lo. Isto implica que os estudantes apresentem diferentes níveis de desenvolvimento ou de mudança, ainda que experientem as mesmas vivências acadêmicas. As variáveis condicionais apontadas pela literatura são gênero, idade, etnia, nível educacional dos pais, capital cultural dos estudantes, nível socioeconômico, dentre outras.

## Considerações finais

O texto procurou discutir os principais desafios metodológicos e operacionais da avaliação do ProFIS que está em curso. Um dos principais desafios reside na delimitação do que deve ser avaliado. Como apresentado, a identificação de temas e indicadores de avaliação é feita a partir do método de decomposição, que parte dos objetivos do Programa e dos objetivos da avaliação. De forma complementar, realizam-se estudos de indicadores a partir da rica literatura sobre impactos do ensino superior.

Este método, junto com os demais que compõem a metodologia de avaliação do Programa, busca sistematizar a definição dos indicadores e métricas. Entretanto, deve-se

evitar a tendência de tentar medir uma grande diversidade de fatores, o que dá origem ao risco de criar uma perversa lista de indicadores sem significado (BACH, 2010).

Entende-se que mais dados não significam mais *accountability*. Segundo State Higher Education Executive Officers (2005), a incorporação de uma quantidade grande de informação limita sua utilidade, especialmente quando se perde o foco dos objetivos de avaliação, diluindo-se o esforço e impedindo o progresso.

Outro grande desafio é manter a participação, envolvendo os *stakeholders* e os *shareholders* no desenvolvimento, interpretação e revisão dos indicadores, além dos beneficiários e grupos de comparação na coleta dos dados. Este desafio passa por tornar a avaliação institucionalizada para, então, conseguir garantir recursos humanos e financeiros para manter a avaliação no longo prazo bem como o processo de sua validação.

Entretanto, mesmo em países de grande tradição em avaliação, como os EUA, ainda há um *gap* entre a pesquisa e a prática, que pode ser equacionado com a criação de comunidades de prática (COZZENS, 2010), como as que se formam nas redes de articulação e discussão, como, por exemplo, na Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação.

## Referências bibliográficas

---

ALMEIDA et al. **Transição, adaptação e rendimento acadêmico de jovens no ensino superior**: relatório final do projecto. Braga, Pt: Universidade do Minho, 2004.

ANDRADE, Cibele Y.; TELLES, Stella M. B. da S. Universalização e equidade: análise da evolução do acesso a Educação Básica. **Bahia Análise & Dados**, v. 18, p. 34-41, 2008.

BACH, Laurent. **Fronteiras da avaliação**: Europa. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Fronteiras da Avaliação, Campinas – SP, 18 e 19 de novembro de 2010. Disponível em: <[http://www.ige.unicamp.br/fronteiras/palestras/18\\_930\\_LaurentBach.pdf](http://www.ige.unicamp.br/fronteiras/palestras/18_930_LaurentBach.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2011.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ**, v.17, n. 65, p. 729-752, 2009.

BENEITONE, P. et al. **Reflexões e Perspectivas do Ensino Superior na América Latina**: relatório final – Proyecto Tuning – América Latina 2004-2007. Espanha: Universidade de Deusto, 2007.

BLUESTONE, B. **UMASS/Boston**: an economic impact analysis. Boston: John W. McCormack Institute of Public Affairs, The University of Massachusetts, 1993.

BOWEN, HOWARD. **Investment in Learning**: the individual and social value of American Higher Education. San Francisco: Jossey-Bass, 1977.

CAFFREY, J.; ISAACS, H. **Estimating the impact of a college or university on the local economy**. Washington, DC: American Council on Education, 1971.

CARR, R.; ROESSNER, D. The Economic Impact of Michigan's Public Universities. SRI Project: PDH 02-019. Michigan Economic Development Corporation and the Presidents Council, State Universities of Michigan, 2002. Disponível em: <<http://www.michiganadvantage.org/cm/files/Reports/univimpactreport.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2011.

COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa; HIRATA, Regina; TELLES, Stella Maria Barberá Silva. **Avaliação do processo de implantação dos CRAS em Campinas**: relatório de pesquisa. Campinas: NEPP/Unicamp e Prefeitura Municipal de Campinas, 2008.

COZZENS, Susan. **Fronteiras da Avaliação**: EUA. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Fronteiras da Avaliação, Campinas – SP, 18 e 19 de novembro de 2010. Disponível em <[http://www.ige.unicamp.br/fronteiras/palestras/18\\_930\\_SusanCozzens.pdf](http://www.ige.unicamp.br/fronteiras/palestras/18_930_SusanCozzens.pdf)>. Acesso em 13 maio 2011.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior. Campinas; Sorocaba, v.15, n.1, p.195-224, 2010.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior. Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 193-207, 2008.

- DIAS, C. L.; Horiguela, M. L. M.; Marchelli, P. S. Políticas para avaliação da qualidade do Ensino Superior no Brasil: um balanço crítico. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 435-464, set./dez., 2006.
- DRAIBE, Sonia Miriam ; PEREZ, José Roberto Ruz . O Programa TV Escola: desafios à introdução de novas tecnologias. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 109, p. 27-49, 1999.
- EUROPEAN SOCIAL SURVEY. **ESS Round 5 Source Questionnaire**. London: Centre for Comparative Social Surveys, City University London. 2010
- FIOR, Camila Alves. **Interações dos universitários com os pares e envolvimento acadêmico: análise através da modelagem de equações estruturais**. Faculdade de Educação, Unicamp, 2008. Tese (Doutorado em Educação).
- FURTADO, A. T. (Coord.). **Políticas públicas para a Inovação Tecnológica na Agricultura do Estado de São Paulo: métodos para avaliação de impactos de pesquisa – relatório final**. DPCT. Campinas: Unicamp, 2003.
- FURTADO, A. et al. Evaluation of the results and impacts of a social-oriented technology program in Brazil: the case of Prosab (a sanitation research program). **Research Evaluation**, v. 18, p. 289-300, 2009.
- GUERREIRO, Daniela Couto. **Integração e auto-eficácia na formação superior na percepção de ingressantes: mudanças e relações**. Faculdade de Educação, Unicamp, 2007. Dissertação (Mestrado em Educação).
- KROTSCH, P. **Educación superior y reformas comparadas**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2003.
- KUH, George D. and EWELL, Peter T. The state of learning outcomes assessment in the United States. **Higher Education Management and Policy**, v.22, n.1, 2010.
- LAMARRA, N. F. **Educación superior y calidad en América Latina y Argentina: los procesos de evaluación y acreditación**. Buenos Aires: IESALC: EDUNTREF, 2007.
- LESKES, Andrea; WRIGHT, Barbara Wright. The Art and Science of **Assessing General Education Outcomes: a practical guide**. Washington, 2005.
- LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves e CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**. v. 13, n. 1, p. 7-36, 2008.
- MERCURI, Elizabeth; POLYDORO, Soely (Org.). **Estudante Universitário: características e experiências de formação**. Taubaté: Ed. Cabral, 2004.
- PASCARELLA, E. T.; TERENCEZINI, P. T. **How College Affects Students: a third decade of research**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, v. 2, 2005.
- PELISSONI, Adriane Martins Soares. **Auto-eficácia na transição para o trabalho e comportamento de exploração de carreira, em licenciandos**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Unicamp, 2007.

PEREIRA, Elisabete Monteiro Aguiar (Org.). **Universidade e Educação Geral**: para além da especialização. Campinas: Alínea, 2007a.

PEREIRA, Elisabete Monteiro Aguiar. **Universidade e currículo**: versões e revisões. Campinas, 2007b. Tese de livre Docência.

PERRIN, Burt. Monitoring? Evaluation? Impact Evaluation? Appreciating and Taking Advantages of the Differences. **Workshop at the Cairo conference on Impact Evaluation**, 29 March 2009. Disponível em : <[http://www.3ieimpact.org/userfiles/file/41\\_1%20Perrin%20Cairo%20Workshop%20M&E.ppt](http://www.3ieimpact.org/userfiles/file/41_1%20Perrin%20Cairo%20Workshop%20M&E.ppt)>. Acesso em : 13 maio 2011.

PRØITZ, Tine S. Learning outcomes: What are they? Who defines them? When and where are they defined? **Educational Assessment, Evaluation and Accountability**, v. 22, n. 2, p. 119-137, May 2010.

PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO. Universidade Estadual de Campinas. **Projeto Pedagógico**: Programa de Formação Interdisciplinar Superior. 2010. Disponível em : <[http://www.prg.unicamp.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=200&Itemid=175&lang=pt](http://www.prg.unicamp.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=200&Itemid=175&lang=pt)>. Acesso em: 13 maio 2011.

REAL, Giselle Cristina Martins. Avaliação e qualidade no Ensino Superior: os impactos do período 1995-2002. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n.3, p. 573-584, set./dez. 2009.

REICHERT, Sybille. The Intended and Unintended Effects of the Bologna Reforms. **Higher Education Management and Policy**, v.22, n.1, p.59-78, 2010.

REZENDE, Marcelo. The Effects of Accountability on Higher Education. **Economics of Education Review**, v.29, n.5, p.842-856, Oct. 2010.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, v. 17, n. 65, p. 729-752, 2009.

RUS PEREZ, Jose Roberto; STOCO, S. Sistema de avaliação da educação básica: uma análise da política. **Cadernos de Pesquisa em Educação PPG**. UFES, v. 14, p. 35-50, 2008.

SALLES-FILHO, Sergio L. M. **Avaliação Multidimensional de CT&I**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Fronteiras da Avaliação, Campinas – SP, 18 e 19 de novembro de 2010. Disponível em : <<http://www.ige>.

unicamp.br/fronteiras/palestras/18\_1130\_SergioSalles.pdf>. Acesso em: 13 maio 2011.

SALLES-FILHO, S. et al. Multidimensional assessment of technology and innovation programs: the impact evaluation of INCAGRO-Peru. **Research Evaluation**, v. 19, n. 5, p. 361-372, 2010.

SALLES-FILHO, S. et al. Evaluation of ST&I Programs: a Methodological Approach to the Brazilian Small Business Program and some Comparisons with the SBIR Program. **Paper presented at Georgia Tech Conference**, Atlanta, Outubro 2009.

SALVATO, Marcio Antonio; FERREIRA, Pedro Cavalcanti Gomes; DUARTE, Angelo José Mont'Alverne. O Impacto da Escolaridade sobre a Distribuição de Renda. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 753-791, outubro-dezembro 2010.

SCHLEICH, Ana Lucia Righi. **Integração a educação superior e satisfação acadêmica de estudantes ingressantes e concluintes**: um estudo sobre relações. Faculdade de Educação, Unicamp, 2006. Dissertação (Mestrado em Educação).

STATE HIGHER EDUCATION EXECUTIVE OFFICERS. **Accountability for better results**: a national imperative for higher education. Denver, CO: National Commission on Accountability in Higher education, 2005. Disponível em: <<http://www.sheeo.org/account/accountability.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2011.

WILLIAMS, A.; SWAIL, W. **Is more better? The impact of postsecondary education on the economic and social well-being of American society**. Washington, DC: Educational Policy Institute, Inc. 2005.

WILLINGER, Marc. **Avaliação Experimental**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Fronteiras da Avaliação, Campinas – SP, 18 e 19 de novembro de 2010. Disponível em: <[http://www.ige.unicamp.br/fronteiras/palestras/19\\_1330\\_Marcwillinger.pdf](http://www.ige.unicamp.br/fronteiras/palestras/19_1330_Marcwillinger.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2011.

WORLD BANK. **Monitorização e avaliação**: algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington, D.C.: World Bank, 2004.

ZACKIEWICZ, Mauro. **Trajetórias e desafios da avaliação em ciência. Tecnologia e inovação**. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, 2005. Tese (doutorado).

# Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 1987; doutoranda e mestre em Administração pela Universidade de Brasília; especialista em Auditoria Governamental (ESAF/MF), Avaliação de Políticas Públicas (UFRJ) e Avaliação da Gestão Pública (ISC/TCU); graduada em Administração e Ciências Contábeis. Ex-Secretária de fiscalização e avaliação de programas governamentais do TCU (2003-2006), tendo exercido, ainda, as funções de diretora técnica e assessora.

## Resumo

A MODERNA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO PODE MAIS SER CONCEBIDA SEM A EXISTÊNCIA DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, QUE SE CONSTITUEM NOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA ASSEGURAR, COM BASE EM EVIDÊNCIAS, QUE INFORMAÇÕES QUALIFICADAS PARA RETROALIMENTAR O PROCESSO DECISÓRIO SEJAM DISPONIBILIZADAS TEMPESTIVAMENTE AOS TOMADORES DE DECISÃO, NO INTUITO DE POSSIBILITAR NÃO APENAS A MELHORIA DA EFICIÊNCIA DO ESTADO NO PROVIMENTO DE BENS E SERVIÇOS À SOCIEDADE, MAS TAMBÉM A TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS.

OBJETIVANDO CONHECER COMO OCORRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO E BUSCANDO IDENTIFICAR EM QUE MEDIDA ESSAS PRÁTICAS ESTÃO INSTITUCIONALIZADAS E SE CONSTITUEM EM SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU), POR MEIO DA SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO (SEPROG), ELABOROU O “LEVANTAMENTO DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO PODER EXECUTIVO”, JUNTO A 25 ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELOS PROGRAMAS FINALÍSTICOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. TAL LEVANTAMENTO FOI APRECIADO NA SESSÃO DO PLENÁRIO DE 19.10.2011, ACÓRDÃO Nº 2.871/2011, SOB A RELATORIA DO MINISTRO VALMIR CAMPELO. ESTE ARTIGO APRESENTA UM EXCERTO DO TRABALHO REALIZADO PELO TCU E TEM POR OBJETIVO DESTACAR SEUS PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES<sup>2</sup>.

## Abstract

THE STRUCTURE OF MODERN PUBLIC ADMINISTRATION IS INTRINSICALLY ASSOCIATED WITH THE USE OF MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS BY THE GOVERNMENT. BY DEFINITION, MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS ARE CONSTITUTED OF INSTRUMENTS WHICH, BASED ON EVIDENCE, ENSURE THAT QUALIFIED INFORMATION USED TO GIVE SUPPORT TO THE DECISION-MAKING PROCESS ARE TIMELY MADE AVAILABLE TO DECISION MAKERS. THE ADOPTION OF SUCH SYSTEMS IS ESSENTIAL NOT ONLY IN RESPECT TO THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY OF THE STATE (WHEN CREATING ASSETS AND DELIVERING SERVICES TO THE SOCIETY), BUT ALSO TO THE PRINCIPLES OF TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY OF GOVERNMENTAL ACTIONS.

WITH THE PURPOSE TO ASSESS THE PROCESSES FOR IMPLEMENTATION, INSTITUTIONALIZATION AND CONSTITUTION OF MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS IN BRAZIL, THE COURT OF AUDIT (TCU), THROUGH THE SECRETARY OF AUDIT AND EVALUATION OF GOVERNMENTAL PROGRAMS (SEPROG), HAS DEVELOPED “THE ASSESSMENT REPORT OF MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS APPLIED TO ORGANS OF DIRECT ADMINISTRATION IN THE EXECUTIVE” IN COOPERATION WITH 25 AGENCIES IN CHARGE OF PROGRAMS OF THE FEDERAL EXECUTIVE POWER. THE REPORT WAS VOTED IN THE PLENARY SESSION ON OCTOBER 19TH IN 2011, IN CASE NO. 2.871/2011, UNDER THE RAPPOREUR OF MINISTER VALMIR CAMPELO. THE PURPOSE OF THIS ARTICLE IS TO DISCUSS THE WORK OF THE COURT OF AUDIT BASED ON AN EXCERPT OF THE REPORT WITH FOCUS ON ITS RESULTS AND CONCLUSIONS.

2 A íntegra do Relatório está disponível no seguinte endereço eletrônico: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/administracao\\_publica](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/administracao_publica)>

### PALAVRAS-CHAVE:

Administração pública; Tribunal de Contas da União; Avaliação; Monitoramento; Órgãos Públicos; Poder Executivo

## 1.Referencial conceitual

Para o desenvolvimento deste trabalho, tomaram-se por base as definições de monitoramento e avaliação, bem como de sistemas de monitoramento e avaliação (M&A), com vistas a caracterizar o objeto do estudo e orientar a análise decorrente do levantamento dos dados.

A avaliação, de acordo com Weiss (1998), é um termo bastante abrangente que acomoda muitas definições. No entanto, o que todas elas têm em comum é a noção de julgamento de mérito, baseado em critérios, segundo um método específico. Para Weiss, a avaliação é “a análise sistemática do processo e/ou dos resultados de um programa ou política, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento” (WEISS, 1998, p. 4, tradução nossa).

Essa definição pode ser decomposta em cinco elementos: o primeiro diz respeito à análise sistemática, em que se enfatiza a natureza metodológica do trabalho; o segundo e o terceiro referem-se ao foco da investigação, ou seja, ao processo de execução ou aos resultados do programa e/ou política; o quarto trata dos critérios, que são os padrões de comparação; o quinto relaciona-se ao propósito da avaliação: contribuir para a melhoria do programa e/ou política, por meio da utilização dos resultados (WEISS, 1998).

Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a avaliação de programas é entendida como:

processo contínuo e participativo de aperfeiçoamento da administração pública federal, sob a perspectiva dos resultados para o cidadão. É uma etapa do ciclo de gestão governamental e visa melhorar o desempenho dos programas, promover o aprendizado das equipes gerenciais, além de prestar contas ao Congresso Nacional e à sociedade (BRASIL, 2010b, p. 10).

Por sua vez, o monitoramento, segundo Patton (2008), tem por objetivo o acompanhamento da implementação de programas, ações e/ou atividades a fim de identificar tempestivamente os problemas que possam comprometer os resultados esperados.

Embora as atividades de monitoramento e avaliação sejam tratadas de forma integrada no âmbito dos sistemas de M&A, são consideradas abordagens avaliativas distintas. Para Kusek e Rist (2004), esses dois instrumentos, avaliação e monitoramento, têm objetivos complementares. O monitoramento visa tornar mensuráveis os objetivos dos programas por meio de indicadores de desempenho, relacionando as ações e os recursos necessários para o seu atingimento, bem como comparando, por meio da coleta sistemática de dados, os resultados obtidos com as metas propostas, de forma que assegure ao gestor as informações sobre os progressos obtidos e os problemas encontrados. A avaliação, por outro lado, examina o porquê dos resultados, identificando as causas que contribuíram ou dificultaram o alcance dos objetivos do programa e emitindo um julgamento de valor ou

mérito sobre o processo de implementação. Além disso, explora os resultados não intencionais, favorecendo o aprendizado dos gestores e oferecendo recomendações para o aperfeiçoamento dos programas.

Essa afinidade de propósitos tem propiciado a institucionalização de sistemas de M&A no âmbito da administração pública, os quais buscam desenvolver mecanismos sistemáticos que viabilizem o acompanhamento do desempenho das ações governamentais, com vistas em assegurar que os resultados esperados possam ser alcançados, bem como aperfeiçoados, contribuindo para a melhoria da gestão e favorecendo a *accountability* dos gastos públicos.

Segundo Grau e Bozzi (2008), a crescente utilização na América Latina de sistemas de monitoramento e avaliação dos resultados no setor público é um meio para avançar na busca por maior transparência e efetividade das ações governamentais e, desta forma, ampliar a capacidade para o exercício do controle coletivo, com o aumento da legitimidade do Estado, o combate à corrupção, o melhor uso do dinheiro público e a criação de políticas e serviços que promovam o bem-estar social, reduzindo a pobreza e combatendo a desigualdade.

No entanto, os sistemas de M&A existentes apresentam diversidade de funções, modelos e instrumentos, assim como diferentes graus

de institucionalização, que dificultam identificar as características necessárias para que se possa configurar um sistema de monitoramento e avaliação.

Desta forma, para que a prática avaliativa seja considerada um sistema de avaliação, são utilizados os critérios definidos por Leeuw e Furubo (2008), conforme apresentado por Ferrari (2010), que ajudam a caracterizá-los. O primeiro critério diz respeito à existência de uma perspectiva epistemológica que defina tanto os objetivos quanto os propósitos da avaliação. O segundo estabelece que essa atividade seja formalmente instituída dentro da organização. O terceiro e o quarto critérios tratam do foco (o que avaliar) e das intenções de uso dos resultados das avaliações.

Esses critérios são compatíveis com aqueles utilizados por Grau e Bozzi (2008) no trabalho por elas coordenado sobre os sistemas de M&A nos países da América Latina. Para caracterizar tais sistemas, as autoras, ante a falta de delimitação conceitual e de consenso sobre o que se denomina, genericamente, de sistema nacional de monitoramento e avaliação nos países estudados, estabeleceram os seguintes critérios como necessários para definir a unidade de análise da pesquisa, ou seja, os sistemas denominados de Monitoramento e Avaliação ou o conjunto de ferramentas com potencial para converter-se em sistema. São eles:

- a) existência de institucionalização formal, com unidade coordenadora e nome próprio;
- b) operacionalização do sistema por uma entidade com função e autoridade sobre toda a administração pública, mas com funções especializadas;
- c) regularidade das atividades;
- d) realização de atividades de monitoramento e avaliação;
- e) intenção de cobertura global;
- f) utilização das informações resultantes e das atividades de monitoramento e avaliação;
- g) articulação explícita dos usuários e das funções do sistema;
- h) localização do sistema no poder executivo;
- i) regulação do sistema dentro da administração pública;
- j) mínima densidade instrumental, ou seja, de ferramentas e instrumentos desenvolvidos sistematicamente para realizar monitoramento e avaliação.

Considerando, portanto, que os critérios definidos por Leeuw e Furubo (2008) sintetizam aqueles estabelecidos por Grau e Bozzi (2008), guardadas as dimensões da análise, e tomando-os por base, procedemos a identificação, inicialmente, das práticas avaliativas existentes nos órgãos responsáveis pelos

programas finalísticos do Governo Federal, especialmente das avaliações de programas e dos mecanismos de monitoramento, a partir dos dados constantes do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, tendo em vista que se trata de um sistema instituído por lei (Lei nº 11.653/2008), de abrangência nacional e sob a coordenação e responsabilidade do órgão central de planejamento do poder executivo.

Cabe observar que tal estratégia encontra respaldo no trabalho coordenado por Grau e Bozzi (2008), cuja orientação para identificar os sistemas de monitoramento e avaliação foi localizar uma unidade coordenadora claramente delimitada e institucionalizada, com autoridade para criar processos de coleta de dados para realizar M&A e enviar informações processadas para os potenciais usuários. A partir da identificação das atividades dessa unidade, seria possível delimitar o alcance do sistema, os componentes e as ferramentas utilizadas, assim como sua relação com as outras práticas de M&A dentro do governo, o que ajudaria a construir o mapa dos demais sistemas existentes.

Assim, a partir da caracterização e contextualização do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, conforme descrito a seguir, buscou-se identificar outros sistemas e suas inter-relações com os modelos de planejamento e gestão setorial e central, considerando a abrangência de suas ações.

## 2. Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual

---

A avaliação dos resultados dos programas governamentais, entendidos como aqueles definidos para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e dos orçamentos da União, é realizada de forma sistemática pelo poder executivo, desde a implementação do PPA 2000-2003, conforme estabelecido no Decreto nº 2.829/1998 e determinado nas respectivas leis que dispuseram sobre os Planos Plurianuais.

Coube ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), por intermédio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), apoiada pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), coordenar os processos de monitoramento e de avaliação dos programas do PPA, bem como normatizar e disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua execução.

Com a edição do PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933/2004 e alterações) e com vistas na elaboração do relatório de avaliação do Plano, anualmente encaminhado ao Congresso Nacional pelo poder executivo, foi instituído o Sistema de Avaliação do PPA integrado ao modelo de gestão do mencionado Plano, o qual foi regulamentado pelo Decreto nº 5.233/2004.

Posteriormente, com o PPA 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653/2008, foi criado o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, também integrado ao modelo de gestão do novo Plano, regulamentado pelo Decreto nº 6.601/2008, revogando, em decorrência, o Decreto nº 5.233/2004.

O modelo de gestão do PPA para o quadriênio 2008-2011, como também o foi o PPA anterior, é orientado para resultados, segundo os princípios da eficiência, eficácia e efetividade, sendo estruturado em dois níveis: o estratégico, que compreende os objetivos do governo e setoriais, e o tático-operacional, que trata dos programas e suas ações.

Cabe ressaltar que o PPA para o quadriênio 2012-2015 introduziu "alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos três planos plurianuais do Governo Federal. O sentido geral das mudanças é o da busca por um caráter mais estratégico do Plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas" (BRASIL, 2011, p. 9).

As alterações fundamentais foram no binômio "programa-ação", base de estruturação tanto do plano quanto dos orçamentos nos últimos três PPAs, que deu lugar aos programas temáticos, objetivos e iniciativas, sendo a ação orçamentária uma categoria exclusiva do orçamento anual. Além dessas categorias, o conjunto de ações destinadas ao apoio, à

gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos programas temáticos por meio de suas iniciativas, foi organizado em programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

Nos planos anteriores, a dimensão tática e operacional era representada pelo binômio programa-ação e a dimensão estratégica subdividia-se em dois segmentos: as orientações estratégicas de governo e as dos ministérios.

## **2.1 PROPÓSITOS E OBJETIVOS DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (SMA)**

Segundo o Manual de Avaliação do PPA 2008-2011, Exercício 2009, Ano Base 2008 (BRASIL, 2009a, p. 7), o objetivo central do SMA, que compreende os processos de monitoramento e avaliação, "é assegurar que as informações produzidas sejam utilizadas pela administração pública federal como parte integrante da gestão dos programas, com vistas à obtenção de melhores resultados pelo governo e de modo a oferecer subsídios para a tomada de decisão e a melhoria da qualidade da alocação dos recursos no Plano e nos Orçamentos anuais".

## **2.2 ESTRUTURA**

O SMA, portanto, organizou a gestão do Plano Plurianual 2008-2011, sendo integrado pelos responsáveis pela gestão nos níveis estratégico e tático-operacional e coordenado pelo MPOG, conforme disposto no Decreto nº 6.601/2008 e na Portaria/GM/MPOG nº 140, de 10 de junho de 2009.

A gestão estratégica nos órgãos do poder executivo, responsáveis por programas e ações, é coordenada pelo secretário executivo ou seu equivalente, apoiado pela respectiva Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA), no intuito de assegurar o alcance dos objetivos setoriais, mediante a atuação integrada do órgão.

Cabe observar que tanto a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) como as UMAs foram constituídas na vigência do PPA 2004-2007, para apoiar o Sistema de Avaliação do Plano.

## **2.3 COMPETÊNCIAS**

Ao Comitê de Gestão do PPA, instância criada a partir do PPA 2008-2011, compete a adoção de medidas para fortalecer a gestão para resultados, monitoramento e deliberação em nível estratégico.

No que diz respeito à CMA, instituída na vigência do PPA 2004-2007, suas competências foram redefinidas para o PPA 2008-2011, conforme apresentado, comparativamente, no quadro 1.

À CMA, portanto, a partir do PPA 2008-2011, coube assessorar o Comitê de Gestão do Plano, além de dar continuidade à elaboração de diretrizes gerais relativas ao monitoramento e à avaliação das políticas e dos programas públicos no âmbito do poder executivo e ainda acompanhar as iniciativas de monitoramento e avaliação desenvolvidas pelos órgãos setoriais, de modo que promova o aperfeiçoamento do sistema e defina critérios e parâmetros para a avaliação de projetos de grande vulto. Para tanto, passou a contar com o apoio

■ **QUADRO 1: COMPARATIVO DAS COMPETÊNCIAS DO CMA NO PPA 2004-2007 E NO PPA 2008-2011**

CMA PPA 2004-2007		CMA PPA 2008 - 2011	
Composição	Competências	Composição	Competências
MPOG -SPI (coordenação) -SOF -IPEA SEGES (i e vi)	i) elaborar propostas de normas e de procedimentos gerais relativos ao monitoramento e à avaliação dos programas integrantes do Plano Plurianual no âmbito do poder executivo	MPOG -SPI (coordenação) -SOF -SEGES -DEST -IBGE	i) assessorar o Comitê de Gestão do PPA
Ministério Fazenda -STN -SPE	ii) oferecer elementos técnicos que orientem o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e de revisão dos programas com vistas ao alcance dos resultados	Ministério Fazenda -STN -SPE	ii) elaborar diretrizes gerais relativas ao monitoramento e à avaliação das políticas e dos programas públicos no âmbito do poder executivo
Casa Civil/PR -Subchefia de Articulação e Monitoramento -Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais	iii) estabelecer diretrizes gerais para implantação de metodologias de avaliação dos programas e para aperfeiçoamento e integração de sistemas de informações gerenciais	SAE/PR -IPEA  Casa Civil/PR -Subchefia de Articulação e Monitoramento -Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais	iii) acompanhar as iniciativas de monitoramento e avaliação desenvolvidas pelos órgãos setoriais, de modo a promover o aperfeiçoamento do sistema
MMA (vii)	iv) selecionar programas a serem objeto de avaliação, sem prejuízo de outros cujas avaliações sejam de interesse dos órgãos setoriais		iv) definir critérios e parâmetros para a avaliação de projetos de grande vulto
	v) avaliar as propostas de aperfeiçoamento da metodologia de avaliação anual dos planos plurianuais e dos programas selecionados		v) deliberar sobre assuntos encaminhados pelas Câmaras Técnicas de Monitoramento e Avaliação (CTMA) e de Projetos de Grande Vulto (CTPGV)
	vi) acompanhar o conjunto de avaliações de programas desenvolvidas pelos órgãos setoriais	Secretaria-Geral/PR	
	vii) examinar a viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto		

Fonte: Portaria Interministerial nº 10/MP/MF/CC, de 11 de janeiro de 2005; Portaria/MP nº 67, de 11 de abril de 2005; Portaria/MP nº 66, de 1º de abril de 2009 e Portaria/MP nº 183, de 7 de julho de 2009.

da Câmara Técnica de Projetos de Grande Vulto (CTPGV), além da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA), instituída na vigência do Plano anterior.

Coordenada pela SPI e com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade do gasto público, à CTMA coube assessorar a CMA na apreciação das matérias relacionadas às competências da Comissão e na integração com as UMAs. Compete-lhe ainda, segundo disposto no § 5º do art. 18 do Regimento Interno, emitir minutas dos atos e documentos que devam ser submetidas à apreciação e aprovação da CMA e promover o desenvolvimento e a disseminação de metodologias e orientações que subsidiarão o aperfeiçoamento da gestão do PPA e do SMA.

À CTPGV, segundo disposto no art. 11 do Decreto nº 6.601/2008, coube manifestar-se quanto à rejeição ou aprovação da viabilidade técnica e socioeconômica dos projetos de grande vulto, assim como elaborar estudos que subsidiem a definição de critérios e parâmetros para a avaliação dos projetos de grande vulto de forma diferenciada, em função de faixas de valor e de tipos de intervenção, a serem submetidos à consideração da CMA.

No que concerne às atribuições das UMAs, estas foram definidas na Portaria/GM/MPOG nº 140, de 10 de junho de 2009, as quais compete:

a) assessorar o secretário executivo ou seu equivalente no monitoramento e na avaliação dos objetivos setoriais, sob o foco do conjunto de programas e ações do órgão;

b) preparar informações consolidadas para o monitoramento dos objetivos setoriais, dos programas e das ações do órgão;

c) apoiar o secretário executivo ou seu equivalente no monitoramento dos indicadores de programas do órgão;

d) disseminar aos gerentes de programa e aos coordenadores de ação as metodologias indicadas pela CMA;

e) informar à CMA as iniciativas e os estudos de monitoramento e avaliação desenvolvidos pelo órgão;

f) apoiar os gerentes de programas multissetoriais na articulação com os coordenadores de ação de outros órgãos;

g) apoiar tecnicamente o processo de levantamento de informações regionalizadas do órgão;

h) organizar e consolidar internamente as informações para os relatórios institucionais e legais;

i) encaminhar à CMA a lista de projetos de grande vulto aprovados pelo órgão, prevista no §1º do art. 12 do Decreto nº 6.601/2008.

Aos gerentes de programas coube formular e monitorar os indicadores, gerenciar a implementação dos programas, os riscos e restrições que possam influenciar o seu desempenho, além de avaliar o programa. Compete-lhes, ainda, zelar pela qualidade das informações das ações regionalizadas e manter atualizadas as informações no SIGPlan. Para o desempenho de suas atribuições, contam com o apoio dos gerentes executivos por eles indicados.

Os coordenadores de ação, de forma similar aos gerentes de programa, são apoiados por coordenadores executivos de ações e têm as seguintes competências:

- a) viabilizar e monitorar a execução de uma ou mais ações do programa;
- b) obter o produto expresso e quantificado da meta física da ação;
- c) garantir a utilização dos recursos de forma eficiente;
- d) gerir os riscos e as restrições que possam influenciar a execução da ação;
- e) manter atualizadas as informações da ação no SIGPlan, até mesmo quanto à regionalização por unidade da federação.

## 2.4 PRINCIPAIS ATIVIDADES E PRODUTOS

O principal objetivo do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, integrado pelo Comitê de Gestão do Plano, pela Comissão de Monitoramento e Avaliação e pelas Unidades de Monitoramento e Avaliação, é assegurar que as informações produzidas nos diversos processos de M&A sejam utilizadas pela administração pública federal como parte da gestão dos programas, com vistas na obtenção de melhores resultados pelo governo, contribuindo para a tomada de decisão e para a melhoria da qualidade da alocação dos recursos no Plano e nos orçamentos.

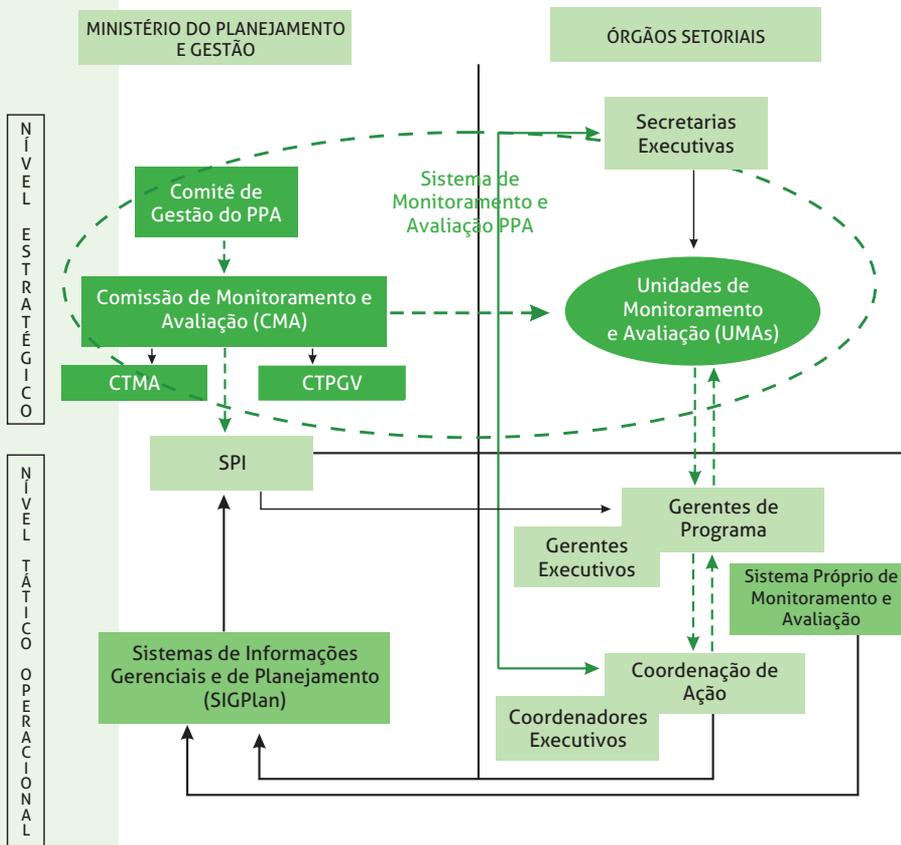
A forma de articulação, interação e os fluxos de informações entre as três instâncias do Sistema podem ser visualizados na figura 1.

## 2.5 COMITÊ DE GESTÃO DO PLANO (CGPPA)

Com relação às atividades desenvolvidas pelas diversas instâncias no âmbito do Sistema, coube ao CGPPA a adoção de medidas para fortalecer a gestão para resultados, o monitoramento e a deliberação em nível estratégico. No entanto, a primeira reunião ordinária do Comitê ocorreu apenas em 20 de dezembro de 2010, onde foram feitas duas apresentações: uma acerca do Relatório de Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA 2008-2011 e outra que discorreu sobre o cenário atual do Plano Plurianual, do planejamento governamental e das perspectivas futuras e propostas da SPI para o PPA 2012-2015. Desta forma, constata-se que o Comitê, embora instituído, não deu efetivamente cumprimento às atribuições para as quais foi criado.

As questões estratégicas relacionadas ao Plano, conforme se depreende das entrevistas realizadas com servidores da SPI, em que pese a ausência formal de atuação do CGPPA, foram discutidas em outros fóruns, como, por exemplo, no acompanhamento do PAC, na Junta Orçamentária (Fazenda, Planejamento, Casa Civil), dentre outros, cujas discussões tiveram reflexos nas atividades de planejamento a cargo da Secretaria.

■ FIGURA 1: SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA



Fonte: Brasil (2009).

## 2.6 COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (CMA)

Com vistas em examinar o cumprimento das atribuições da CMA, inicialmente foram analisadas as atas das reuniões realizadas, objetivando identificar em que medida a CMA promoveu o desenvolvimento do Sistema, a articulação e coordenação das funções de monitoramento e avaliação no âmbito do poder executivo.

Conforme se infere da leitura das atas, nas reuniões da CMA, tanto aquelas relaciona-

das ao PPA 2004-2007 quanto ao PPA 2008-2011, prevaleceram as discussões relacionadas aos Projetos de Grande Vulto (PGV).

Cabe observar que, nos exercícios de 2008, 2010 e até março de 2011, não foram realizadas reuniões da CMA, conforme atas encaminhadas e informações coletadas junto a SPI.

A competência para avaliação dos projetos de grande vulto pela CMA, a fim de examinar sua viabilidade técnica e socioeconômica, está prevista na Portaria Interministerial

nº 10/MP/MF/CC, de 11 de janeiro de 2005. Constituiu-se em avaliação *ex-ante* e objetiva aprimorar a ação de governo, contribuindo para a eficiência do investimento, evitando a dispersão e o desperdício de recursos públicos. Durante a vigência do PPA 2004-2007, consistia em etapa prévia à inclusão do investimento de grande vulto no PPA e, para o PPA 2008-2011, condição para o início da execução do Projeto. No período compreendido entre 2005-2008, a CMA recebeu 330 estudos de viabilidade.

Segundo a SPI, durante a vigência do PPA 2004-2007, as discussões acerca dos PGM ocorreram em todas as reuniões da CMA, o que pode ser constatado nas respectivas atas, sendo aquelas que antecederam o prazo final para envio da proposta orçamentária, exclusivamente dedicadas a esse assunto. Nesse período, foram elaborados 125 pareceres e 7 notas técnicas. No entanto, não foi possível examinar em que extensão o resultado do trabalho realizado pela CMA, neste aspecto, contribuiu para a melhoria da eficiência do investimento, evitando a dispersão e o desperdício de recursos públicos.

No que diz respeito às demais atribuições da CMA, foi constatado que, na vigência do PPA 2004-2007, ocorreram as principais atividades da Comissão relacionadas à formulação de diretrizes, especificamente quanto ao desenvolvimento metodológico da modalidade de avaliação denominada avaliação rápida, no âmbito da qual foi desenvolvido e aplica-

do o modelo lógico, que consiste em um instrumento que explicita a teoria do programa, de modo que organize e articule as ações do programa com os resultados esperados, não se constituindo propriamente em avaliação rápida.

Ressalta-se que a metodologia para a realização das avaliações rápidas, conforme informações obtidas neste Levantamento, não foi concluída, embora tenham sido selecionados programas para sua aplicação, sendo um deles o Programa Segundo Tempo, do Ministério dos Esportes, que foi utilizado como referência na nota técnica elaborada pelo IPEA sobre o modelo lógico.

A aplicação do modelo lógico nos programas de governo foi disseminada pela SPI, por meio de oficinas promovidas pela ENAP, e seus resultados foram examinados nos trabalhos realizados por este Tribunal nos TC 029.094/2008-0 e TC 014.899/2009-2, tendo sido constatada a sua importância para a melhoria da formulação dos programas de governo e organização das atividades de avaliação.

Cabe ressaltar que, em algumas reuniões da CMA, foi enfatizada a importância do fortalecimento do SMA do governo e a necessidade estratégica de se acelerar a avaliação dos programas selecionados como pilotos para a realização de avaliações rápidas (inicialmente 6 programas), pela cobrança, dentro do próprio governo, de melhorar a gestão e a qualidade do gasto, bem como de aprimorar o processo alocativo, mediante a definição de priorida-

des, evitando-se a pulverização de recursos. No entanto, essas iniciativas não tiveram continuidade na vigência do PPA atual.

Outra iniciativa observada foi a criação de Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de subsidiar a CMA na implantação de metodologia de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) no âmbito do poder executivo federal, tendo sido destacada a relevância dos trabalhos do grupo para conceituação técnica de AAE e o impacto na melhoria das análises dos projetos governamentais.

Embora não tenham sido realizadas reuniões da CMA no exercício de 2008, constatou-se que, na primeira reunião de 2009, foi destacada a importância do papel da CMA para a organização, de fato, do SMA, sendo a Comissão um importante elemento para assegurar a qualidade da ação governamental, ao viabilizar um olhar conjunto dos órgãos centrais de governo. Destacou-se, ainda, que o governo realiza inúmeras avaliações de forma fragmentada e, na maioria das vezes, não se apropria dos seus resultados, cabendo à CMA definir orientações gerais e induzir avaliações de interesse do governo.

Posteriormente, naquele mesmo ano, ao se retomar as discussões sobre o papel da CMA, foram reforçados os dois eixos centrais de atuação da Comissão, um relacionado aos projetos de grande vulto (PGV), como instância orientadora e deliberativa sob a coordenação da CTPGV, e outro, na normatização e organização do funcionamento do SMA, com institucionalização das diretrizes mínimas sobre a organização das UMAs, no intuito de

disseminar o entendimento a respeito dos procedimentos no âmbito das responsabilidades do Órgão Central no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e dos Órgãos Responsáveis por Programas de Governo, de acordo com o anexo III da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. No entanto, apesar do interesse dos membros da CMA em ratificar as competências que lhes foram instituídas, não se observou nos registros das atas seguintes nenhuma medida concreta voltada à definição de diretrizes indutoras para o funcionamento do SMA.

Naquela oportunidade, ainda, foi enfatizado que além do PAC e dos PGVs, que já possuíam uma organicidade para a sua implementação, os demais itens da agenda prioritária destacados para impulsionar a estratégia de desenvolvimento do governo, ou seja, a Agenda Social (AS) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), demandavam da CMA a sistematização metodológica, no intuito de proporcionar informações para apoiar os processos decisórios dos gestores e dirigentes responsáveis pelo conjunto dos programas finalísticos do PPA 2008-2011 que integram essa agenda prioritária.

Conforme demonstrado no quadro 2, em apenas duas das sete reuniões realizadas pela CMA durante a vigência do atual Plano, foram discutidas questões relacionadas ao acompanhamento das iniciativas de monitoramento e avaliação realizadas nos demais órgãos integrantes do SMA. Em uma dessas reuniões, foi apresentado, em termos quantitativos, um mapeamento das experiências de avaliações existentes nos órgãos setoriais, a partir da

■ **QUADRO 2: FREQUÊNCIA DAS DISCUSSÕES DAS DEMAIS ATRIBUIÇÕES DA CMA**

PPA	Diretrizes M&A	Acompanhamento Iniciativas M&A	Medidas Aperfeiçoadoras
2004-2007 (39 Reuniões)	7	1	1
2008-2011* (7 Reuniões)	5	2	1
Total	12	3	2

Fonte: Atas CMA.

\* As reuniões da CMA ocorrem apenas no exercício de 2009.

base de dados do SIGPlan, mediante a tabulação das respostas dos gerentes de programas a uma das perguntas do questionário de Avaliação de Programas do PPA – Exercício de 2008 (Ano Base 2007), em que foram identificadas sessenta e seis experiências de outras avaliações em programas, além da avaliação anual dos programas do PPA. Constatou-se, à época, que vinte trabalhos encontravam-se em andamento.

Segundo consta da ata de 27 de abril de 2009, esse Levantamento deu uma ideia inicial das avaliações no âmbito do governo e poderia auxiliar a organização do desenvolvimento destas nos diversos níveis das ações governamentais. Destacou-se, ainda, a necessidade de se entender como essas avaliações foram realizadas, para que propósitos, e buscar internalizar as metodologias utilizadas. No entanto, conforme se observa da leitura das atas, essas propostas não tiveram consequências.

## 2.7 UNIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (UMAS)

Segundo especialistas consultados e conforme consta do Relatório do Banco Mundial (2006), as UMAs foram inspiradas, em parte, na experiência do Canadá:

onde os ministérios setoriais possuem unidades de avaliação que assessoram os dirigentes administrativos (vice-ministros) dos ministérios. No modelo canadense, cada ministério tem uma unidade de avaliação, quase sempre acoplada à unidade de auditoria, estruturada de acordo com as necessidades gerenciais internas. O principal objetivo dessas unidades é o de dar suporte permanente aos gestores do alto escalão ministerial na execução das funções gerenciais internas (MATSUDA et al., 2006).

No Brasil, no entanto, conforme se verificou, essas características não se confirmaram. As UMAs não se estruturaram como unidades executoras e foram absorvidas, com suas atribuições, por unidades já existentes na estrutura dos órgãos setoriais, vinculadas aos secretários executivos. E o seu principal objetivo é garantir que as demandas do órgão central de planejamento, com relação ao PPA, sejam atendidas, conforme demonstrado a seguir.

Em pesquisa realizada junto a 31 órgãos da administração direta, com vistas em identificar como as competências das UMAs foram implementadas, constatou-se com base nas 25 respostas obtidas (81%) que, em 17 órgãos, as atribuições das UMAs foram regulamentadas internamente por meio das portarias que instituíram, em geral, os comitês gestores dos programas. Nos órgãos que não formalizaram as atribuições, em que pese a ausência de normatização, as atividades são executadas em cumprimento ao Decreto nº 6.601/2007.

As atribuições das UMAs foram alocadas a unidades hierarquicamente subordinadas ao secretário executivo ou equivalente. Nos órgãos que possuem Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA ou SPO), 12 respostas, as atribuições das UMAs são desempenhadas, em geral, pelas Coordenações-Gerais de Planejamento, conforme especificado nas respostas de 8 órgãos. No Ministério dos Transportes, por exemplo, as atribuições da UMA são de responsabilidade da Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação, também subunidade da SPOA. Em outros três minis-

térios, que não contam com SPOAs, essas atribuições estão a cargo da Diretoria ou Departamento de Gestão Estratégica. Importa ressaltar que, em quatro ministérios, as atribuições das UMAs estão sob a coordenação de assessorias dos secretários executivos.

Ainda quanto à implementação das atribuições das UMAs, constatou-se que as unidades responsáveis não dispõem de estrutura organizacional e de pessoas exclusivamente dedicadas ao cumprimento dessas atribuições. Além disso, o quantitativo de pessoal alocado nessas unidades varia de 2 a 13 pessoas.

As atividades, em geral, são executadas no âmbito do processo regular de monitoramento e avaliação dos programas do PPA, por meio do acompanhamento do preenchimento dos dados no SIGPlan, conforme cronograma estabelecido pela SPI, sendo esta a principal atividade da UMA indicada por 19 dos 25 órgãos que responderam ao questionário.

O SIGPlan é o sistema de informação do MPOG utilizado para o cadastro e monitoramento dos programas de governo, sendo ainda o mais importante meio de comunicação entre os gestores dos programas e o órgão central, no que diz respeito ao acompanhamento da execução física e financeira dos programas e suas ações.

Importa ressaltar que cinco órgãos utilizam sistemas próprios para o monitoramento dos programas, os InfraSigs, os quais são compatíveis com o SIGPlan, embora tenham sido desenvolvidos paralelamente. Segundo a SPI/MPOG, 10 órgãos do poder executivo de-

envolveram esses sistemas, no entanto, apenas cinco encontram-se ativos. São eles: o SIPLAN, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); o SigMCT, do Ministério da Ciência e Tecnologia; o SIMEC, do Ministério da Educação; o PlamSUS (SisPlam), do Ministério da Saúde, e o SigTur, do Ministério do Turismo.

Cabe observar que o SIMEC é um sistema de informações do Ministério da Educação com várias funcionalidades, sendo uma delas a de monitoramento e avaliação do PPA.

Os InfraSigs relacionados foram desenvolvidos de forma integrada com o processo de planejamento dos órgãos setoriais, sendo estruturados de acordo com as características e necessidades próprias para a gestão das políticas por eles executados. Os órgãos que utilizam os mencionados sistemas, conforme constatado na pesquisa realizada, fazem uso de outros indicadores para o monitoramento do desempenho, além daqueles definidos para o PPA, os quais estão correlacionados com seus respectivos planos estratégicos, ao contrário dos órgãos que apenas utilizam o SIGPlan. Os planos estratégicos, no entanto, não apresentam a mesma configuração do PPA, exceto os relativos à Advocacia-Geral da União (AGU) e ao Ministério dos Transportes.

Conforme consta na pesquisa, dos 25 órgãos pesquisados, 15 (60%) não utilizam outros indicadores de resultados, além daqueles

constantes do PPA, para monitorar seus programas e ou ações. Esta evidência é relevante, considerando as deficiências já apontadas pelo Tribunal em outros trabalhos, em especial no TC-014.899/2009-2, quanto à adequação dos indicadores do PPA para mensurar o alcance dos objetivos dos programas e, ainda, as fragilidades na formulação desses programas e de seus objetivos.

Importante destacar a elevada dependência desses órgãos da metodologia e dos instrumentos de planejamento e gestão estabelecidos pelo órgão central (MPOG), em especial dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

Os órgãos que utilizam apenas os indicadores do PPA para o monitoramento são responsáveis por 164 programas, segundo dados do SIGPlan 2011. Assim, ante as orientações para a elaboração do PPA 2012-2015, que objetivam priorizar a função planejamento no nível estratégico, buscando uma maior flexibilização na implementação das políticas a cargo dos órgãos setoriais, mostra-se oportuno considerar a capacidade desses órgãos para assegurar o adequado monitoramento e avaliação dos programas a eles afetos, como também acompanhar a estratégia do MPOG para coordenar, supervisionar e apoiar em diferentes níveis os desdobramentos decorrentes do novo modelo de gestão a ser implantado com o Plano 2012-2015.

### ■ QUADRO 3: QUANTITATIVO DE PROGRAMAS QUE POSSUEM MECANISMOS MONITORAMENTO

Existe monitoramento das metas físicas?	2006	%	2007	%
Não	14	4	15	4
Sim	325	96	329	96
Total	339	100	344	100

Fonte: Questionário de Avaliação Anual PPA 2006 e 2007.

## 2.8 INFORMAÇÕES SOBRE OS MECANISMOS DE MONITORAMENTO

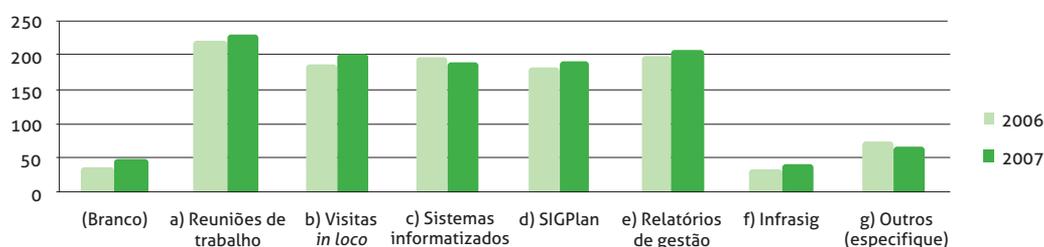
Em face das constatações acima e com vistas em identificar os mecanismos de monitoramento utilizados pelos gerentes dos programas nos órgãos setoriais, foram selecionados os dados das respostas do módulo de implementação do questionário de avaliação anual dos programas do PPA, disponibilizado pela SPI para a elaboração do Relatório de Avaliação dos Programas do PPA, dos exercícios 2006 e 2007. Como resultado, constatou-se que, na maioria dos programas, as metas físicas são monitoradas, conforme demonstrado no quadro 3.

Ainda em complemento à pergunta selecionada do questionário de avaliação, em caso positivo, os gestores poderiam indicar os mecanismos de monitoramento por eles utilizados, de acordo com as seguintes alternativas: a) reuniões de trabalho; b) visitas *in loco*; c) sistemas informatizados; d) SIGPlan; e) Relatórios de Gestão; f) Infrasis; g) Outros.

Em síntese, verificou-se que os mecanismos de monitoramento do desempenho das metas físicas são compatíveis com as fontes de informações utilizadas para o monitoramento dos objetivos setoriais, ou seja, além dos dados do SIGPlan, Relatórios de Gestão e Reuniões de Trabalhos, destacou-se, ainda, a utilização de sistemas informatizados, conforme gráfico 2.

Ante a ampla utilização de sistemas informatizados para monitorar o desempenho das metas físicas dos programas, além do SIGPlan, foi solicitado na pesquisa realizada com as UMAs que esses sistemas fossem especificados. No entanto, constatou-se que essas unidades não detêm conhecimento suficiente sobre tais sistemas, cabendo às áreas responsáveis pelos programas finalísticos o seu desenvolvimento, gerenciamento e utilização. Além disso, esses sistemas foram desenvolvidos em formatos bastante variados, desde planilhas até sistemas de grande porte, como, por exemplo, SIAB e HIPERDIA, do Ministério da Saúde; CAGED e SFIT, do Ministério

## ■ GRÁFICO 2: MECANISMOS DE MONITORAMENTO EM RELAÇÃO AO QUANTITATIVO DE PROGRAMAS



Fonte: Questionário de Avaliação Anual PPA 2006 e 2007.

do Trabalho e Emprego; SNIS, do Ministério das Cidades, dentre outros. No entanto, as informações disponibilizadas por esses sistemas, após examinadas e analisadas pelas áreas responsáveis, são utilizadas como fonte de informação pelas UMAs para subsidiar as atividades a seu cargo.

No que diz respeito aos sistemas de monitoramento, considerados aqueles formalmente instituídos, com estrutura e instrumentos que assegurem a sua continuidade, bem como a sua utilização, identificou-se, especialmente nas entrevistas realizadas nas unidades responsáveis pelas UMAs, iniciativas que atendem a esses critérios. O Ministério da Educação (MEC), por exemplo, dispõe de um sistema de monitoramento das ações do Ministério denominado Painel de Controle, além do módulo relativo ao monitoramento e avaliação do PPA, ambos disponíveis por meio do SIMEC.

No Ministério da Saúde, identificou-se a Sala de Situação em Saúde, que disponibiliza um conjunto de informações sobre os programas executados pelo Ministério, além da Agenda Estratégica denominada Mais Saúde, um plano estratégico do Ministério, organizado em 4 pilares, 8 eixos de intervenção e 21 objetivos estratégicos, monitorados por 244 indicadores.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por sua vez, conta com uma secretaria específica para o desenvolvimento das ações de monitoramento e avaliação, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que dispõe, em sua estrutura, de um Departamento de Monitoramento, responsável pela construção e mensuração dos indicadores dos programas estratégicos do Ministério.

Os Ministérios da Agricultura e do Turismo também dispõem de planos estratégicos, respectivamente, Gestão Estratégica do MAPA e Plano Nacional de Turismo, com metas e indicadores definidos, além daqueles estabelecidos para o PPA.

Nas respostas à pesquisa com as UMAs, foi constatado que, além desses Ministérios, outros órgãos também utilizam indicadores correlacionados aos seus respectivos planos estratégicos, como é o caso da AGU, Controladoria-Geral da União (CGU), Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Justiça e dos Transportes. O Ministério das Relações Exteriores também utiliza outros indicadores para o monitoramento e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas suas unidades.

Cabe observar que os Ministérios das Cidades e da Integração Nacional informaram, à época deste trabalho, iniciativas em curso, com vistas na elaboração dos seus respectivos planos estratégicos.

Sendo o monitoramento uma atividade vinculada, que demanda a prévia definição dos resultados a serem atingidos, e considerando que o modelo de gestão dos programas do PPA, conforme apontado em outros trabalhos realizados tanto pelo TCU como por outras organizações, não se mostrou adequado às necessidades dos órgãos setoriais, a existência de outras iniciativas de planejamento, como planos estratégicos ou planos nacionais, evidenciam alternativas mais plasmadas à gestão das políticas setoriais, bem como à identificação dos objetivos a serem atingidos, dos meios necessários para sua implementação e

dos mecanismos e instrumentos para a mensuração dos resultados.

Desta forma, as sistemáticas de monitoramento delineadas no âmbito desses instrumentos de planejamento mostram-se mais eficazes, efetivas e úteis para a mensuração do desempenho.

## **2.9 INFORMAÇÕES SOBRE AS AVALIAÇÕES DE PROGRAMAS**

A metodologia adotada para a avaliação do PPA é estruturada em três etapas inter-relacionadas, a cada qual correspondente um produto específico, com responsabilidades definidas. A primeira etapa corresponde à avaliação do programa, realizada pelo gerente de programa ou gerente executivo e supervisionada pelo secretário executivo, com base em um questionário padronizado, disponibilizado anualmente pela SPI. O produto final dessa fase é o relatório anual de avaliação dos programas e das metas de suas ações. A segunda etapa constitui a avaliação setorial, realizada pelo secretário executivo ou seu equivalente, onde são avaliados os objetivos setoriais e elaborado o respectivo relatório anual. Por fim, a SPI/MPOG, responsável pela avaliação estratégica de desenvolvimento, consolida o relatório de avaliação do Plano elaborado pelo poder executivo para ser enviado ao Congresso Nacional.

Cabe observar que os relatórios de avaliação dos programas e de avaliação anual dos objetivos setoriais são divulgados e disseminados pelos respectivos órgãos setoriais.

No que diz respeito especificamente às avaliações anuais de programas do PPA, conforme examinado no trabalho realizado por Martins (2007), constatou-se que as informações ali produzidas atendem principalmente as necessidades da SPI, para subsidiar o processo de revisão/formulação do PPA. Segundo o Relatório do Banco Mundial (2006), essas avaliações padecem das restrições impostas pelo próprio modelo adotado para elaboração e gestão do Plano, não atendendo às necessidades dos órgãos setoriais, haja vista que não permite, de maneira geral, a adequação para os diferentes modelos de gestão das políticas setoriais.

Segundo o Relatório do Banco Mundial (2006):

a julgar pelas questões colocadas, a avaliação concentra-se nos resultados dos programas (e respectivos indicadores), nas restrições à gestão dos programas e nas características da gestão setorial. Percebe-se pouca ênfase na avaliação do impacto dos programas (sua eficácia e relevância), da sua eficiência (relação insumo/produto) ou da priorização dos gastos intersetoriais. No tocante à avaliação do desenho dos programas, dá-se maior importância à identificação de carências e necessidades específicas do que à compreensão de como os programas deveriam estar operando. O uso de questões padronizadas impede que se dê ênfase ao esquema lógico dos programas.

Assim, em face da metodologia adotada para a realização da avaliação anual, por meio de um questionário padronizado, o resultado dela decorrente caracteriza-se muito mais como monitoramento do que propriamente como avaliação.

No entanto, além dessas avaliações, cujo processo é institucionalizado, contínuo e instrumentalizado, características que definem um sistema de avaliação, buscou-se identificar outras avaliações realizadas nos programas de governo, a fim de evidenciar práticas avaliativas sistematizadas que também pudessem vir a ser caracterizadas como sistemas de avaliação.

Desta forma, utilizando os dados das respostas ao questionário de avaliação anual dos programas, especificamente quanto à questão que indagava sobre a existência de outra avaliação, além da avaliação do PPA, constatou-se que, nos órgãos vinculados ao poder executivo, no período compreendido entre 2005 e 2009, foi informada, pelos respectivos gerentes, a existência de 509 avaliações realizadas, conforme demonstrado no quadro 4.

Analisando as respostas a esta questão, constatou-se que nem todos os registros se tratavam de avaliação. Em 112 deles, não constava informação alguma que indicasse o objetivo da avaliação, os aspectos avaliados do programa, a instituição avaliadora ou qualquer outro dado que possibilitasse inferir a natureza da prática avaliativa. Por outro lado, 161 registros evidenciavam outras práticas

avaliativas, que, pelo conteúdo dos comentários, não se caracterizavam como avaliações de programas, no sentido de se examinar, com base em critérios e segundo uma metodologia, um dado aspecto do programa ou política. Desta forma, apenas 236 registros foram considerados válidos para análise neste Levantamento.

Em vista dessas informações, foi solicitado às UMAs que relacionassem as avaliações de programas realizadas nos últimos três exercícios, indicando a instituição avaliadora, os aspectos avaliados do programa, as datas de

início e término dos trabalhos, bem como os valores pagos, se fosse o caso.

As respostas encaminhadas não permitiram ratificar as informações coletadas nos questionários. O Ministério do Esporte, por exemplo, informou a realização de duas avaliações, no período de 2008 a 2010, que correspondem às avaliações registradas no exercício de 2009, nos Programas Esporte e Lazer da Cidade e Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo, cujos trabalhos foram realizados pela PUC-Minas. No entanto, em 2008, consta a contratação de consultoria por

#### ■ QUADRO 4: QUANTITATIVO DE AVALIAÇÕES POR ÓRGÃO/ANO

Vinculação	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2007	2008-2009	TOTAL
Gabinete da Presidência da República			1			1	0	1
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	12	7	9	4	9	28	13	41
Ministério da Ciência e Tecnologia	5	6	1	1	7	12	8	20
Ministério da Cultura	6	2	2	3	5	10	8	18
Ministério da Defesa	6	5	5	6	4	16	10	26
Ministério da Educação	3	2	4	3	3	9	6	15
Ministério da Fazenda	3	2	4	3	1	9	4	13
Ministério da Integração Nacional	3	1	4		5	8	5	13
Ministério da Justiça	8	4	9	3	7	21	10	31
Ministério da Previdência Social				3	3	0	6	6
Ministério da Saúde	11	12	12	5	4	35	9	44
Ministério das Cidades	2	1	1	4	6	4	10	14
Ministério das Comunicações	3	2	1	2	2	6	4	10
Ministério das Relações Exteriores	3		3	4	2	6	6	12
Ministério de Minas e Energia	3	4	3	8	13	10	21	31
Ministério do Desenvolvimento Agrário	2	2	2	1	4	6	5	11
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	9	4	4	4	5	17	9	26
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	5	3	3	6	5	11	11	22
Ministério do Esporte	3	4	3	2	3	10	5	15
Ministério do Meio Ambiente	15	7	8	3	9	30	12	42
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	5	2	7	2	3	14	5	19
Ministério do Trabalho e Emprego	6	3	4	5	7	13	12	25
Ministério do Turismo	2	1		1	2	3	3	6
Ministério dos Transportes	2	3	5		5	10	5	15
Ministério Público da União					1	0	1	1
Presidência da República	1	2	1	1	2	4	3	7
Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca	1		1	1	1	2	2	4
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	1	1		1	1	2	2	4
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres					2	0	2	2
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	3	2	2		8	7	8	15
<b>TOTAL</b>	<b>123</b>	<b>82</b>	<b>99</b>	<b>76</b>	<b>129</b>	<b>304</b>	<b>205</b>	<b>509</b>

Fonte: Questionário de Avaliação Anual de Programas – PPA 2005/2009.

meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para a construção de indicadores e instrumento de avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade, sem que essa informação tenha sido ratificada.

Em entrevista realizada com o Ministério da Agricultura, quando indagado sobre as avaliações registradas nas respostas ao questionário de avaliação do PPA (41 no total e 12 após análise dos dados), foi-nos esclarecido que os mencionados trabalhos são iniciativas das próprias secretarias do Ministério, sobre as quais a UMA não tem conhecimento, tendo sido informado que o MAPA não dispõe de recursos para contratação de avaliações externas, tampouco dispõe, na sua estrutura, de unidade com competência específica para a realização desses trabalhos.

No Ministério da Saúde, órgão que apresentou o maior número de avaliações realizadas (44 no total e 32 após análise dos dados), segundo a UMA, essas avaliações são executadas sem a participação, ou quase nenhuma participação, daquela Unidade, que pouco conhece sobre os trabalhos, os quais são definidos e realizados apenas com a participação das áreas responsáveis pela implementação dos programas. Essas avaliações são contratadas de diferentes formas, por meio de acordos de cooperação com organismos externos, por intermédio de convênios ou instrumentos similares e mediante licitação em alguns casos.

O quantitativo de avaliações constante dos dados dos questionários de avaliação dos

programas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quando comparado com a relação das avaliações encaminhadas pela SAGI/MDS, também não confere. Segundo informado pelo Ministério, no período 2004-2010, foram concluídos 80 trabalhos de natureza avaliativa, sendo que foram extraídos apenas 26 registros dos dados dos questionários de avaliação do PPA, no período 2005-2009, dos quais 23 se enquadravam nos critérios definidos para caracterizar avaliação de programas.

Identificou-se, ainda, que as oficinas realizadas pela SPI/ENAP para capacitação e aplicação do modelo lógico foram registradas como avaliação em algumas respostas das UMAs à pesquisa, assim como as auditorias operacionais realizadas pelo TCU para avaliação de programas sob a responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos.

Em síntese, constatou-se que as UMAs têm pouco conhecimento sobre as iniciativas de monitoramento e avaliação realizadas no âmbito das secretarias finalísticas dos órgãos setoriais, sendo que 11 órgãos informaram que não foram realizadas outras avaliações além do PPA, em que pese tenham sido registradas nos dados do questionário. Outros 8 órgãos não responderam a esta questão ou mencionaram que não se aplicava e apenas 3 identificaram os trabalhos realizados.

Em face o exposto, pode-se concluir que as UMAs não desempenham a atribuição que lhes foi delegada de acompanhar as inicia-

tivas e os estudos de monitoramento e avaliação desenvolvidos pelos órgãos setoriais, com vistas na promoção da supervisão e coordenação por parte da CMA. As práticas avaliativas ocorrem de forma fragmentada, sem o devido acompanhamento da natureza dos serviços, do que foi realizado, como foi realizado, para que foi realizado e como foram utilizados os seus resultados.

### 3. Institucionalização dos sistemas de monitoramento e avaliação

---

Segundo Ferrari (2010), “a institucionalização de um sistema avaliativo depende de um entendimento compartilhado sobre o objeto a ser avaliado, como avaliar e para que”. Tem-se, portanto, que o monitoramento e a avaliação, como instrumentos, podem ser utilizados para atender múltiplos objetivos, mas, para que a sua prática possa ser caracterizada como sistema, é necessário que os pressupostos anteriormente relacionados sejam atendidos e compartilhados pelos atores envolvidos e, especialmente, por aqueles que utilizarão os resultados.

No que diz respeito ao sistema de monitoramento e avaliação do PPA, esses três requisitos foram definidos no Manual de Avaliação para as avaliações do Plano. No entanto, observou-se nas entrevistas realizadas com as UMAs e nos comentários às respostas do questionário para avaliação anual dos programas do PPA que os conceitos estabelecidos pelo MPOG não são adequadamente compreendidos e compartilhados entre os diversos atores.

Na análise das respostas ao questionário de avaliação anual do Plano, constatou-se nos registros que diversas abordagens avaliativas são incluídas como avaliação de programa, muito embora não atendam minimamente aos critérios geralmente aceitos para tanto.

Observou-se que o entendimento comum das diversas abordagens avaliativas aplicadas na administração pública ainda é uma questão a ser consolidada, em que pese o esforço de disseminação da SPI/MPOG, disponibilizando aos gestores públicos informações circunstanciadas sobre os fundamentos teóricos relacionados à avaliação de programas, por meio de manuais e orientações para avaliação anual dos programas do PPA, bem como da realização de cursos de capacitação e oficinas de trabalho para aplicação do modelo lógico.

Cabe ressaltar, no entanto, conforme salientado pelo secretário executivo do MDS, Rômulo Paes, no Seminário realizado pela ENAP sobre a institucionalização do monitoramento e avaliação do Governo Federal, em novembro de 2010, que, entre os órgãos que já apresentam uma experiência consolidada em avaliação, há uma convergência conceitual “para além das introduções”, apesar da ausência de uma coordenação dessas iniciativas. No entanto, essa constatação não pode ser generalizada para toda a administração pública federal, conforme pode ser evidenciado na análise dos dados.

Além disso, constata-se que no Brasil não existem normas, diretrizes ou padrões gerais que estabeleçam os requisitos necessários para regulamentar as atividades de monitora-

mento e avaliação no âmbito da administração pública federal, ou seja, não existe uma política nacional de avaliação que estabeleça o que é avaliação e monitoramento, quais os objetivos a serem atingidos com a realização dessas atividades, de que forma devem ser conduzidas, quais os elementos mínimos do produto final a ser elaborado e entregue, quem pode e deve executar esse tipo de atividade e quais os critérios a serem utilizados para examinar e controlar a adequação e qualidade das atividades desenvolvidas.

Desta forma, ante a ausência de critérios, as avaliações são executadas por diversas organizações, sem que haja elementos mínimos que assegurem a natureza dos serviços realizados a título de avaliação de programas. Essa constatação dificulta a apropriação e utilização dos resultados desses trabalhos por outros atores interessados, ante a ausência de requisitos gerais que permitam assegurar a credibilidade e validade dos resultados apresentados.

O MDS, conforme mencionado neste relatório, é o único órgão na administração federal direta que dispõe de uma política de monitoramento e avaliação formal e de uma secretaria instrumentalizada para a realização dessas atividades, muito embora a principal estratégia adotada por aquele órgão para a execução das avaliações seja a contratação dos serviços.

Assim, com vistas em traçar um perfil das instituições avaliadoras, tomando-se por base as informações constantes dos questionários de

autoavaliação anual dos programas do PPA, observou-se que as avaliações realizadas no âmbito dos programas de governo são executadas principalmente por instituições de ensino superior e entidades a elas vinculadas, destacando-se, ainda, o IPEA, a CGU e o TCU, além das avaliações internas dos respectivos órgãos e aquelas conduzidas pelo MPOG.

Com base nessas evidências, pode-se depreender que as entidades vinculadas às instituições de ensino superior são os principais provedores dos serviços de avaliação no Brasil, levando-nos a inferir que, com exceção do MPOG, IPEA, TCU e CGU, que realizam essa atividade em cumprimento aos seus respectivos mandatos legais, os órgãos governamentais da administração direta no nível federal, em geral, não desenvolveram internamente as competências necessárias para essa prática, ou seja, a capacidade avaliativa, cujos elementos, segundo Duignam (2003), requerem o conhecimento sobre o uso apropriado do modelo de avaliação a ser aplicado, assim como o desenvolvimento das habilidades necessárias inerentes ao processo de avaliação e uma estratégia institucional para a seleção dos objetos a serem avaliados.

Essa constatação mostra-se relevante, na medida em que se identificou, também, que a questão conceitual ainda não se apresenta devidamente consolidada entre os gestores dos programas, bem como, para implementação efetiva de um modelo de gestão de resultados, como o adotado no Brasil, as funções monitoramento e avaliação devem

ser adequadamente instituídas no âmbito do ciclo de gestão.

Desta forma, pode-se concluir que sistemas de avaliação de programas governamentais, considerados aqueles formalmente instituídos, com estrutura e instrumentos devidamente organizados e implementados, com atividades regulares e contínuas, estão circunscritos aos órgãos governamentais com competências legais para tanto: MPOG e IPEA; CGU e TCU (avaliações realizadas no âmbito de auditorias), assim como a SAGI/MDS, muito embora esta não se apresente como executora direta de avaliações. Além desses, tem-se aquelas modalidades de avaliação desenvolvidas para fins específicos, como as avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) e as pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como aquelas que são realizadas por entidades vinculadas a instituições de pesquisa, como, por exemplo, a FIOCRUZ. No entanto, não foi possível identificar e construir, com base nas informações obtidas junto as UMAs e nos dados das avaliações anuais dos programas do PPA, os tipos, instrumentos metodológicos e formas de utilização das avaliações identificadas que pudessem ser caracterizados como sistemas de avaliação.

Tampouco foi possível construir o mapa dos sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo federal, considerando que os canais de comunicação entre esses sistemas, que seriam intermediados pelas UMAs e articulados e coordenados pela CMA, não se estruturaram, muito embora outros sistemas existam.

Percebe-se a compatibilidade e interoperabilidade entre os InfraSigs e o SIGPlan, como sistemas complementares, uma vez que informações disponíveis nos InfraSigs alimentam o SIGPlan. Não obstante essa interseção, os InfraSigs são sistemas primários de planejamento, controle e monitoramento dos órgãos setoriais e não subsistemas do SIGPlan. Representam instrumentos de apoio à gestão dos órgãos setoriais adequados às demandas internas.

Assim, exceto quanto à SAGI/MDS, não foram identificados sistemas integrados de monitoramento e avaliação, segundo os elementos deste Levantamento.

No entanto, conforme apresentado por Leeuw e Furubo (2008), os sistemas de M&A podem ser considerados dentro de uma tipologia mais abrangente de sistemas de avaliação, os quais, baseado no *International Atlas of Evaluation* (FURUBO et al., 2002) e no *Roots of Evaluation* (ALKIN, 2004), podem se configurar, além dos sistemas de M&A, como: sistemas de monitoramento de desempenho, sistemas de auditoria de desempenho, fiscalização e *oversight*, sistemas de avaliações (quase) experimentais e *evidence-based policy movement* e sistemas de avaliação e certificação (*accreditation*).

Segundo os critérios apresentados por Grau e Bozzi (2008), os sistemas de monitoramento e avaliação são instrumentos de monitoramento institucionalizados para acompanhamento e mensuração de resultados, com vistas em assegurar que os resultados esperados possam ser alcançados, bem como aperfeiçoados, contribuindo para a melhoria da gestão

e favorecendo a *accountability* dos gastos públicos. Esses sistemas são classificados na proposta por Leeuw e Furubo como sistemas de monitoramento do desempenho.

Desta forma, considerando as peculiaridades inerentes à administração pública brasileira, pode-se considerar que, além dos sistemas de monitoramento e avaliação do PPA e do MDS, os sistemas de monitoramento do MEC (Painel e InfraSig) e do Ministério da Saúde (SISPlam, Sala de Situação em Saúde e Mais Saúde) atendem a tais critérios.

## 4. Conclusão

Com base nas evidências apresentadas neste Levantamento, constatou-se que parte significativa dos órgãos setoriais (ministérios) ainda não implementou sistemas avaliativos próprios, sendo dependente dos instrumentos de planejamento e gestão disponibilizados pelo órgão central de planejamento e orçamento, bem como das metodologias e do sistema de informação (SIGPlan) para o monitoramento e avaliação de seus programas (15 dos 25 órgãos que responderam à pesquisa realizada).

Esse fato é preocupante, na medida em que os diversos trabalhos realizados sobre a consistência, eficácia e eficiência do modelo de planejamento governamental, assim como do modelo de gestão e avaliação demonstram inúmeras fragilidades que podem comprometer os resultados dos programas e os objetivos a serem atingidos.

Além disso, trabalhos anteriormente realizados pelo TCU demonstram que a SPI ainda enfrenta dificuldades na coordenação e orientação do Sistema de Planejamento, no que se refere à comunicação com os órgãos setoriais, às atividades de capacitação e ao SIGPlan, cuja qualidade das informações examinadas, em alguns casos, não refletia a real execução dos programas pelos órgãos responsáveis.

Como agravante, tem-se que o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA não foi capaz de dar cumprimento às funções que lhe foram atribuídas, não obstante a sua normatização e estruturação em todos os níveis. Essa questão, no momento em que o sistema está sendo reestruturado, deve ser objeto de acompanhamento pelos órgãos de controle, com vistas em assegurar que o investimento até então realizado no desenvolvimento da cultura e dos instrumentos de monitoramento e avaliação não sejam descontinuados e perdidos.

Ademais, com as mudanças introduzidas pelo novo PPA (2012-2015), cujo modelo não mais utiliza o binômio programa-ação, tampouco o SIGPlan, a descontinuidade na utilização dos atuais instrumentos de monitoramento e avaliação, para esta parcela considerável dos órgãos setoriais, demandará do órgão central de planejamento uma capacidade mais bem estruturada para supervisionar, coordenar e apoiar os ministérios em diferentes níveis de organização e maturidade.

Esse novo modelo de planejamento passará a exigir a estruturação de mecanismos de monitoramento que permitam mensurar os níveis de desempenho setorial, considerando tanto o nível operacional como tático. Essa constatação reforça a necessidade de um acompanhamento minucioso dos processos de monitoramento e avaliação que serão construídos para assegurar a *accountability* governamental.

Cabe destacar, ainda, que os programas de governo na forma utilizada para elaboração do plano e dos orçamentos não representam, ampla e adequadamente, o modelo de gestão e estruturação das ações implementadas para execução das políticas setoriais. Desta forma, os indicadores de desempenho a eles associados não representam efetivamente o resultado alcançado, tendo em vista que não refletem adequadamente as mudanças associadas às intervenções governamentais (impacto).

Com isso há uma perda de informações na análise das avaliações de programas do PPA, com incremento nos custos transacionais, em prejuízo da *accountability* das ações governamentais.

No que se refere às demais avaliações realizadas no âmbito dos órgãos setoriais, exceto quanto ao MDS, constatou-se que elas ocorrem de forma fragmentada, sem o devido acompanhamento da natureza dos serviços, do que foi realizado, como foi realizado, para que foi realizado e como foram utilizados os seus resultados. As UMAs não acompanham ou sequer tomam conhecimento dessas iniciativas, a menos que sejam informadas na avaliação anual do PPA, no momento do preenchimento do questionário de autoavaliação pelos gerentes dos programas.

Observou-se, ainda, que o entendimento comum das abordagens avaliativas é uma questão a ser consolidada no âmbito da administração direta. Essa constatação é relevante, na medida em que, no Brasil, não existem normas, diretrizes ou padrões gerais que estabeleçam os requisitos necessários para regulamentar as atividades de monitoramento e avaliação na administração pública federal, ou seja, não existe uma política nacional de avaliação que estabeleça o que é avaliação e monitoramento, quais os objetivos a serem atingidos com a realização dessas atividades, de que forma devem ser conduzidas, quais os elementos mínimos do produto final a ser elaborado e entregue, quem pode e deve exe-

cutar esse tipo de atividade e quais os critérios a serem utilizados para examinar e controlar a adequação das atividades desenvolvidas.

O MDS é o único órgão na administração federal direta que dispõe de uma política de monitoramento e avaliação formalizada e de uma secretaria instrumentalizada para realização dessas atividades, muito embora a principal estratégia adotada pelo órgão para execução das avaliações seja a contratação desses serviços.

Trata-se de um modelo inovador na administração pública, que merece um estudo específico para a identificação dos fatores necessários e determinantes para a sua instituição, bem como da sustentabilidade dos processos constituídos de monitoramento e avaliação, custos e utilização com vistas em identificar os benefícios gerados e a adequação desse modelo para disseminação em outros órgãos.

Por outro lado, merecem destaque outras iniciativas implementadas em alguns órgãos da administração direta, em especial quanto à implementação de sistemas de monitoramento organizados no âmbito dos modelos de planejamento e gestão dos respectivos ministérios, como, por exemplo, os InfraSigs

(MEC, MS, MAPA, MTur e MCT) e os sistemas de monitoramento Painel de Controle (MEC), Sala de Situação em Saúde e Mais Saúde (MS).

Em suma, pode-se concluir que os sistemas de monitoramento e avaliação de programas no âmbito da administração direta do poder executivo federal ainda não estão plenamente instituídos, estruturados e implementados. Esta constatação não pode ser generalizada, considerando que em alguns órgãos, como MDS, MEC e MS, em diferentes níveis e formatos, foram organizados os respectivos sistemas, com vistas no monitoramento e/ou avaliação das ações governamentais, além do modelo único estabelecido pelo MPOG para todos os órgãos públicos.

Desta forma e considerando o processo em curso de reestruturação do modelo de planejamento e gestão governamental a ser implementado com o novo PPA, é oportuno que este Tribunal desenvolva mecanismos no intuito de acompanhar a evolução da implementação dos instrumentos de monitoramento e avaliação, dada a sua relevância para o controle do desempenho e dos resultados das ações governamentais, com vistas na adequada governança, melhoria da gestão e promoção da *accountability* dos gastos públicos.

## Referências bibliográficas

---

ALKIN, Marvin (Org). **Evaluation Roots**: tracing theorists's views and influences. California: Sage Publications, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação**: plano plurianual 2004-2007: ano base 2004. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação**: plano plurianual 2004-2007 exercício 2006: ano base 2005. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação**: plano plurianual 2004-2007 exercício 2007: ano base 2006. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação**: plano plurianual 2004-2007 exercício 2008: ano base 2007. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação**: plano plurianual 2008-2011 exercício 2009: ano base 2008. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2009a.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Manual técnico de orçamento MTO 2011**. Brasília, DF: Secretaria de Orçamento Federal, 2010a.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2008-2011**: exercício 2010: ano base 2009: manual de Avaliação. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2010b.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2008-2011**: exercício 2011: ano base 2010: manual de Avaliação. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011a.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2105**. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de Planejamento do SUS**: uma construção coletiva organização e funcionamento. Brasília, DF: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, 2009b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Mais gestão é mais saúde**: governança para resultados no Ministério da Saúde. Brasília, DF: Secretaria Executiva, 2009c. (Textos Básicos em Saúde. Série B).

DUIGNAN, Paul. Mainstreaming Evaluation or Building Evaluation Capability? Three Key Elements. **New Directions for Evaluation**. San Francisco, n.99, fall, p.7-21, 2003.

FERRARI, Rafael M. **Uma ideia cujo tempo chegou**: a institucionalização da avaliação de políticas públicas em educação no contexto do governo federal. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

FURUBO, Jan-Eric; RIST, R. C; SANDAHI, Rolf. **International Atlas of Evaluation**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002.

GRAU, Nuria C; BOZZI, Sonia O. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina**. Banco Mundial e CLAD, 2008. (Documentos Estudios de Casos del CLAD, n. 3).

KUSEK, Jody Z; RIST, Ray C. **Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System**. Washington: The World Bank, 2004.

LEEUW, Frans L.; FURUBO, Jan-Eric. Evaluation Systems: What are They and Why Study Them?, **Evaluation**, v. 14, n. 2, p. 157-169, 2008.

LÓPEZ et al. (Ed.). **Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe**: II conferência regional de M&E. BID, 2007.

MARTINS, Humberto F. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina**: informe nacional Brasil. Banco Mundial e CLAD, 2007. (Documentos Estudios de Casos del CLAD, n. 3).

MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. **Gestão e avaliação no contexto do Plano Plurianual (PPA)**: institucionalização sem impacto? Banco Mundial, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, 2003.

MOYNIHAN, Donald P. **The Dynamics of Performance Management**: constructing information and reform. Washington, District of Columbia: Georgetown University Press, 2008.

PATTON, Michael Q. **Utilization-Focused Evaluation**. 4. ed. California: Sage Publications, Inc., 2008.

SILVA, Ricardo T. **Relatório Técnico**: eficiência e eficácia da ação governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação das Políticas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome do Brasil. Brasil: UNESCO, 2006.

WEISS, Carol H. **Evaluation**. 2. Ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, Inc., 1998.

# Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como *benchmarking* para a experiência brasileira

Gustavo Guberman<sup>1</sup>  
Glauco Knopp<sup>2</sup>

- 1 Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas e mestre em Gestão Empresarial pela mesma escola. É graduado em Economia pela Universidade de Taubaté, onde também realizou um MBA, e Intendência pela Academia Militar das Agulhas Negras. Atualmente é Analista do Banco Central do Brasil.
- 2 Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV e bacharel em Administração de Empresas pela ESPM. É consultor sênior em Gestão para Resultados na Administração Pública pelo Instituto Publix.

## Resumo

ESTE ARTIGO TEM POR OBJETIVO APRESENTAR DIVERSAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO (M&A), PARTICULARMENTE DOS ESTADOS UNIDOS, CHILE, COLÔMBIA, AUSTRÁLIA E MÉXICO, BEM COMO ALGUMAS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS, COMO AS ADOTADAS EM ALGUNS PROGRAMAS PÚBLICOS E A ADOTADA NO ESTADO DE MINAS GERAIS. DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS, O FOCO PRINCIPAL DEU-SE SOBRE QUATRO CATEGORIAS DE ANÁLISE: (1) OS USOS QUE SÃO FEITOS DAS INFORMAÇÕES LEVANTADAS, (2) OS CLIENTES DOS SISTEMAS, (3) OS INCENTIVOS GERADOS PELOS SISTEMAS E (4) OS TIPOS DE AVALIAÇÃO INTEGRANTES. DESTACAM-SE A INDEPENDÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO RESPONSÁVEL PELO M&A, A DEPENDÊNCIA DE ALGUMAS ATIVIDADES GOVERNAMENTAIS DO USO DOS RESULTADOS, O EMPREGO SIMULTÂNEO DE VÁRIOS TIPOS DE AVALIAÇÃO, ENTRE OUTROS FATORES, COMO SENDO ESSENCIAIS PARA O SUCESSO DA PRÁTICA. DIANTE DO EXPOSTO NAS ANÁLISES DAS PRÁTICAS, FOI POSSÍVEL FORNECER RECOMENDAÇÕES QUANTO À PRÁTICA DE M&A PARA O CONTEXTO BRASILEIRO, CONSIDERANDO SUAS PECULIARIDADES, COMO AS BARREIRAS TÉCNICAS E INSTITUCIONAIS EXISTENTES, A ESTRUTURA DE INCENTIVOS E O PAPEL DA MÉDIA GERÊNCIA. O QUE AS EXPERIÊNCIAS APRESENTADAS ENSINAM É QUE A ATENÇÃO A PECULIARIDADES LOCAIS, A ATUAÇÃO DE FORMA CONSISTENTE, PLANEJADA E OBSERVANDO TODOS OS ELEMENTOS PERTINENTES, SÃO FUNDAMENTAIS PARA SE LOGRAR ÊXITO E PARA A OBTENÇÃO DE ELEMENTOS IMPORTANTÍSSIMOS PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA.

## Abstract

THE PAPER AIMS TO PRESENT VARIOUS INTERNATIONAL MONITORING & EVALUATION (M & E) PRACTICES, PARTICULARLY OF THE UNITED STATES, CHILE, COLOMBIA, AUSTRALIA AND MEXICO, AS WELL AS SOME NATIONAL EXPERIENCES, LIKE THOSE USED IN SOME PUBLIC PROGRAMS AND ADOPTED IN THE STATE OF MINAS GERAIS. OF INTERNATIONAL EXPERIENCES, THE MAIN FOCUS WAS GIVEN ON FOUR CATEGORIES OF ANALYSIS: (1) THE USES THAT ARE MADE OF THE INFORMATION COLLECTED, (2) CUSTOMERS OF THE SYSTEMS, (3) THE INCENTIVES GENERATED BY THE SYSTEMS AND (4) TYPES OF EVALUATION ADOPTED. EMPHASIZE THE INDEPENDENCE OF THE ORGANIZATION RESPONSIBLE FOR M & E, DEPENDENCE OF SOME GOVERNMENT ACTIVITIES TO USE THE RESULTS, THE SIMULTANEOUS USE OF MULTIPLE TYPES OF ASSESSMENT, AMONG OTHER FACTORS, AS ESSENTIAL TO THE SUCCESS OF THE PRACTICE. GIVEN THE ABOVE ANALYSIS IN PRACTICE, IT WAS POSSIBLE TO PROVIDE RECOMMENDATIONS REGARDING THE PRACTICE OF M & E IN THE BRAZILIAN CONTEXT, CONSIDERING ITS PECULIARITIES, SUCH AS TECHNICAL AND INSTITUTIONAL BARRIERS EXIST, THE INCENTIVE STRUCTURE AND THE ROLE OF MIDDLE MANAGERS. WHAT THE EXPERIENCE TEACHES IS THAT ATTENTION TO LOCAL PECULIARITIES, THE ACTING CONSISTENTLY PLANNED AND OBSERVING ALL RELEVANT FACTORS ARE ESSENTIAL TO ACHIEVE SUCCESS AND TO OBTAIN INFORMATION CRITICAL TO IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION.

### PALAVRAS-CHAVE:

Monitoramento; Avaliação; Políticas públicas; *Benchmarking*; Accountability; Aprendizagem organizacional

## Introdução

---

Nos últimos anos, o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e projetos têm ganhado notoriedade e relevância no setor público brasileiro, a reboque da modernização da administração pública empreendida a partir de meados da década de 90 do século passado, calcada nos princípios de um Estado orientado para o cidadão, focado em resultados, *accountable*, eficiente, eficaz e efetivo. Isso, somado à própria complexidade dos problemas modernos, maiores pressões da sociedade, experiências bem-sucedidas pelo mundo e influência de organismos multilaterais, traz à tona a necessidade de se avaliar o desempenho da instituição Estado (GUBERMAN; KNOPP, 2009a).

A importância do M&A de políticas públicas reside no fato de ser um processo sistemático cujo produto (informação confiável, útil e qualificada) pode subsidiar o planejamento, a implementação das intervenções governamentais, suas reformulações e ajustes, decisões sobre a manutenção, correção ou interrupção do curso das ações e, até mesmo, sobre a priorização de esforços e alocação orçamentária. É um instrumento fundamental para a promoção da aprendizagem organizacional, para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, para a transparência e *accountability*.

É relevante destacar que um fator importante para a institucionalização dos sistemas de M&A é a utilização intensiva das informações por ele geradas (MACKAY, 2006; CUNILL GRAU; BOZZI, 2008), ou seja, é essencial construir os sistemas de monitoramento e avaliação sob a perspectiva da demanda (dos potenciais usuários de seus produtos), mais que da oferta. Por institucionalização entende-se “a criação de um sistema de M&A cujos resultados sejam valorizados positivamente pelas principais partes interessadas e sejam utilizados na procura do bom governo, desde que sempre haja uma demanda suficiente da função de M&A para garantir seu financiamento e sua sustentação em um futuro possível” (MACKAY, 2006:5). Alguns requisitos para a institucionalização dos sistemas de M&A no setor público são a utilidade e credibilidade das informações geradas, a forte estrutura de incentivos e a capacidade de integração à agenda de planejamento e orçamento governamentais.

Com o propósito de fornecer subsídios para o desenvolvimento e consolidação de sistemas de monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos em governos no Brasil, este estudo foi elaborado, tomando-se como referência as experiências internacionais de M&A já consagradas, com destaque para as dos governos do México, Chile, Colômbia e Estados Unidos.

## Experiências internacionais de M&A

Nesta seção, será apresentado o contexto internacional de M&A de políticas públicas. As informações aqui disponibilizadas tiveram como fonte de consulta alguns estudos e publicações do Banco Mundial (BRICEÑO, 2010; CASTRO, 2009; MACKAY, 2006; 2007; 2010).

Diversos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, já possuem, em maior ou menor grau de maturidade e complexidade, sistemas de monitoramento e avaliação de suas políticas, programas e projetos governamentais. Países como Colômbia, México, EUA, Austrália, Inglaterra, Canadá, dentre outros, possuem sistemas de M&A de políticas e programas, com as seguintes características:

- iniciam a partir de um diagnóstico de capacidades e necessidades;
- a existência de uma forte demanda do Poder Executivo ou do Poder Legislativo por informações é crítica para seu sucesso e institucionalização;
- estão inseridos em estruturas organizacionais fortes no âmbito do Poder Executivo, responsáveis por sua operacionalização, coordenação e controle;
- possuem um patrocinador poderoso (Presidente da República, Ministro);
- possuem mecanismos que garantem a credibilidade das informações por eles geradas;
- estão integrados ao ciclo de planejamento e orçamento governamental (integração transversal) e possuem alto grau de diversificação instrumental e funcional, dispondo de ferramentas que atendem às necessidades de informação de diversos estágios do ciclo de política pública e do ciclo de vida dos programas;
- possuem bom grau de coerência interna (integração e coordenação interna dos subsistemas integrantes do sistema de M&A);
- as informações geradas são disponibilizadas para o órgão central responsável pela coordenação do sistema de M&A e armazenadas em sistemas de informações;
- possuem incentivos (cenoura, porrete e sermão) para garantir a utilização das informações por eles geradas;
- as informações são utilizadas, em maior ou menor grau, nos processos centrais de governo, para fins de redesenho ou melhorias na gestão e processos dos programas, alocação orçamentária e/ou transparência (interna e/ou externa).

Como principais benefícios da boa adoção de um sistema de M&A, destacam-se: o fortalecimento das relações de prestação de contas para dentro e para fora do governo; o incremento da transparência na gestão pública; uma tomada de decisão mais eficiente; o

fomento ao intercâmbio de ideias e experiências sobre os programas e projetos públicos; a implementação de inovações e a geração de conhecimentos na administração pública.

Na perspectiva de uma gestão orientada para resultados, como destaca Legovini (2009), os sistemas de M&A de políticas e programas no setor público devem estar orientados para gerar aprendizagem organizacional e subsidiar melhorias na intervenção estatal, possibilitando, assim, a agregação de valor público.

Mais importante que avaliar olhando para trás, ou seja, buscando responder se um determinado projeto apresentou resultados, é olhar para frente, buscando melhorar a qualidade dos programas, e constituir instituições governamentais capazes de construir políticas públicas com base em evidências (LEGOVINI, 2009).

Nesse mesmo sentido, Guimarães e Campos (2010:2) afirmam que “a criação de um siste-

ma de M&A não pode ser entendida como um fim em si mesmo, tendo obrigatoriamente que estar atrelado ao processo de planejamento e gestão das políticas públicas”, ressaltando a importância do M&A na geração de valor público a partir do uso das suas informações para as tomadas de decisões gerenciais e estratégicas.

A seguir, será apresentada uma síntese das experiências de M&A em alguns países, com vistas em oferecer aos governos no Brasil possibilidades de comparação e adaptação desses modelos às suas necessidades e contexto, subsidiando o desenho de suas iniciativas no âmbito de sua realidade institucional.

Essa síntese apresenta as experiências em M&A do Chile, Colômbia, México, EUA e Austrália, tendo em vista o órgão responsável ou patrocinador do sistema, os usos da informação gerada com o monitoramento e a avaliação das políticas, os incentivos para que os envolvidos estejam comprometidos com o sistema e os tipos de avaliações que o integram.

**TABELA 1: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE M&A DE PROJETOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS**

	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	EUA	AUSTRÁLIA
<b>Órgão Responsável/ Patrocinador</b>	- Ministério das Finanças	- Ministério do Planejamento / Escritório da Presidência da República	- Ministério da Fazenda e Crédito Público - Ministério da Função Pública - <i>Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Sociales</i> (Coneval)	- Escritório de Gerenciamento e Orçamento da Presidência da República	- Ministério das Finanças
<b>Tipos de avaliações que integram o sistema de M&amp;A</b>	- <i>Ex ante cost-benefit analysis</i> (Análise de custo benefício <i>ex ante</i> ) - <i>Performance indicators</i> (Indicadores de desempenho) - <i>Comprehensive management reports</i> (Relatório de Gestão Global) - <i>Rigorous impact evaluations</i> (Avaliação de impacto) - <i>Comprehensive spending reviews</i> (Análise das despesas) - Avaliações rápidas (executivas) de projetos ( <i>Evaluación de Programas Gubernamentales</i> )	- Indicadores de desempenho - Avaliação de impacto - Avaliação de custo-benefício - Avaliação da operação/processo - Avaliação da produtividade - Avaliações rápidas de projetos ( <i>Evaluación Ejecutiva – E<sup>2</sup></i> )	- Matriz de indicadores - Avaliação de programas (de desenho, de processos e de impacto) - Avaliação anual de unidades setoriais - Avaliações rápidas de projetos ( <i>Evaluación de Consistencia y Resultados</i> )	- Avaliações rápidas de projetos ( <i>Program Assessment Rating Tool - PART</i> )	- <i>Evaluations of government programs</i> (Avaliação dos Programas Governamentais) - <i>Performance reporting</i> (Relatório de desempenho) - Avaliações rápidas de projetos (executivas)
<b>Usos da informação</b>	- Controle orçamentário - Melhoria da performance dos objetivos e metas das políticas e programas	- Controle e decisões orçamentárias - Melhoria da performance dos objetivos e metas das políticas e programas	- Controle e decisões orçamentárias - Melhoria dos processos, gestão e desenho dos programas pelos órgãos e empresas públicas	- Planos de melhoria entregues com a avaliação finalizada (implementação é monitorada pelo OMB) - Requisição de orçamento deve ser justificada usando os resultados do PART - Uso pelo Congresso Nacional	- Decisões orçamentárias - Melhoria na eficiência operacional dos órgãos

	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	EUA	AUSTRÁLIA
Incentivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comitê do M&amp;A no Ministério força os responsáveis pelos órgãos a firmarem compromissos de mudanças nos processos internos e nos programas, com base nas recomendações formuladas pelas avaliações</li> <li>- Encontros entre o Ministério da Fazenda e escritórios de orçamento dos órgãos para discutir resultados</li> <li>- Informações são enviadas anualmente ao Legislativo e usadas por este para aprovar orçamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patrocinador forte e comprometido: Presidente da República</li> <li>- Base de dados disponibilizada e acessada pelo Presidente da República com informações como: objetivos, estratégias, linha de base e sua trajetória e custo do programa</li> <li>- Informações utilizadas pelo Presidente nas reuniões gerenciais (1x ao mês) com Ministros</li> <li>- Existência de um Comitê Intersetorial de Avaliação</li> <li>- Cobrança, para os gerentes, de explicações, via relatório, sobre o baixo desempenho</li> <li>- Orçamento baseado no desempenho dos programas</li> <li>- Site com resultados das avaliações (<a href="http://www.sigob.gov.co/ini">http://www.sigob.gov.co/ini</a>)</li> <li>- Informações são enviadas ao Legislativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criou-se um instrumento normativo com procedimentos gerais para as avaliações e seus usos e uma instância interministerial colegiada para acompanhar a implementação dos aspectos suscetíveis de melhoria apontados pelas avaliações</li> <li>- Orçamento baseado no desempenho dos programas</li> <li>- Publicização dos resultados do conjunto de avaliações para o Legislativo (usados para fins orçamentários), sociedade civil e diversos órgãos do Executivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ranking</i> de desempenho (efetivo, moderadamente efetivo, adequado, inefetivo, resultados não demonstrados) publicado no <i>site</i> do governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ranking</i> de desempenho</li> <li>- Redefinição das iniciativas políticas</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Verifica-se, pela tabela 1, que as iniciativas de M&A de políticas e programas governamentais têm sido conduzidas em diferentes configurações institucionais. No caso do México, que representa uma experiência em construção, as avaliações dos programas e políticas públicas têm sido conduzidas principalmente pelo *Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Sociales* (Coneval), uma instituição quase-independente, com apoio do Ministério da

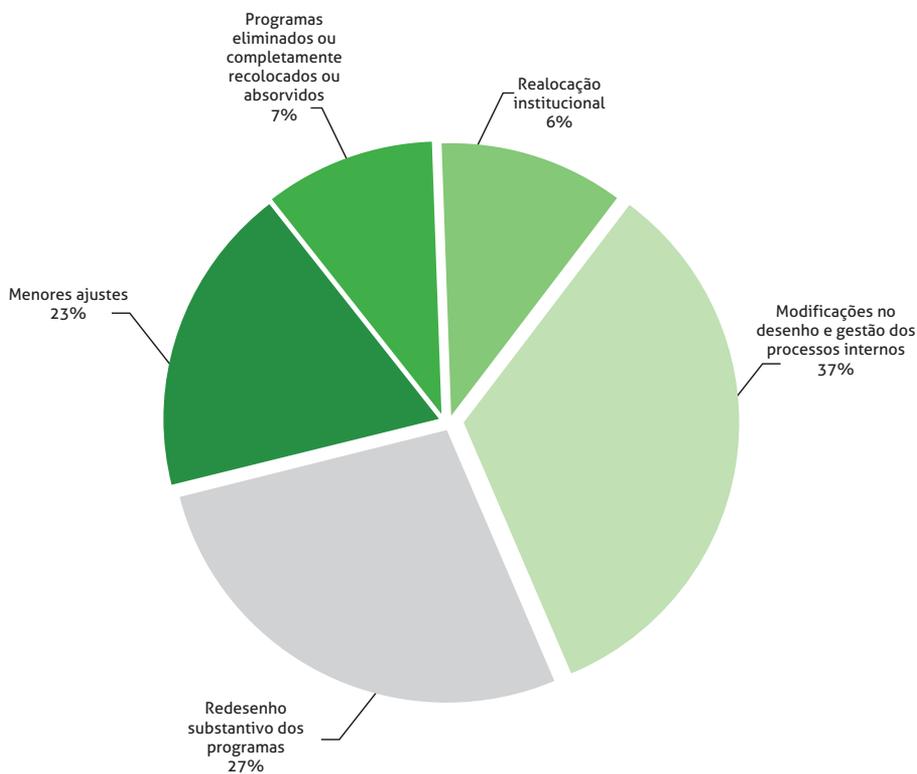
Fazenda e Crédito Público e do Ministério da Função Pública e seus parceiros. Uma das implicações deste modelo é a maior confiança na imparcialidade e independência das avaliações, mas se enfrenta o grande desafio de coordenação entre os três líderes do sistema de M&A e de integração do conjunto de resultados nos processos decisórios. Uma síntese sobre a experiência mexicana, com questões que podem inspirar o aprimoramento do sis-

tema de M&A de governos brasileiros, encontra-se destacada na próxima subseção deste documento.

O caso do Chile representa outra experiência importante em M&A de políticas, programas e projetos governamentais na América Latina, especialmente em relação ao uso das

informações geradas pelo sistema. No caso chileno, as informações têm sido utilizadas para determinar cortes e redesenho de programas, melhoria nos processos internos de gestão dos órgãos, alocações orçamentárias, entre outras modificações. A figura 1, a seguir, ilustra as mudanças provocadas pelo sistema de M&A nos últimos anos:

■ **FIGURA 1: TIPOS DE MUDANÇAS PROVOCADAS PELO SISTEMA DE M&A NO GOVERNO DO CHILE, NO PERÍODO 2000-2008**



Fonte: Mackay, 2007.

É importante destacar que, de uma forma geral, as experiências internacionais de sistemas de M&A focalizam clientes internos e externos ao governo e que as informações

geradas são utilizadas para fins de gerenciamento, orçamento, promoção de transparência, *accountability* e controle social, como sintetizado na tabela 2, a seguir:

■ **TABELA 2: CLIENTES E USOS DO SISTEMA DE M&A GOVERNAMENTAL**

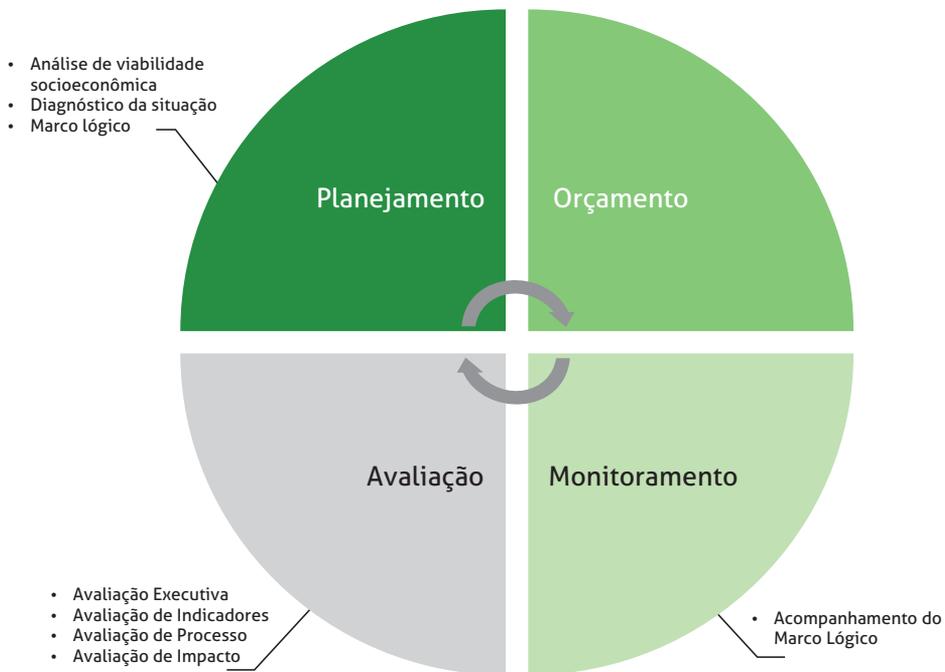
	CLIENTES	USOS
<b>INTERNOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgãos (da adm. direta, indireta ou empresas públicas) executores do projeto</li> <li>- Órgãos centrais de planejamento e/ou orçamento</li> <li>- Ministérios presidenciais</li> <li>- Escritórios setoriais de projetos</li> <li>- Gerentes e equipes dos projetos</li> <li>- Poder Legislativo</li> </ul>	<p><b>Gerenciamento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisar processos internos dos programas</li> <li>- Mudar e aperfeiçoar práticas gerenciais com orientação para resultados</li> <li>- Melhorar o desenho de programas</li> <li>- Melhorar o portfólio de programas</li> <li>- Gestão do orçamento público</li> <li>- Controlar/melhorar a eficiência e a efetividade da alocação dos recursos orçamentários</li> </ul> <p><b>Transparência:</b></p> <p>Prover informação sobre o desempenho dos programas para todos os órgãos e setores do governo (<i>accountability</i> pode prover fortes incentivos para a melhoria dos programas)</p>
<b>EXTERNOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociedade em geral (ONGs, universidades, institutos de pesquisa, mídia, empresas com fins lucrativos etc.)</li> <li>- Agências de financiamento</li> <li>- Bancos Multilaterais de Desenvolvimento</li> <li>- Doadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover transparência, <i>accountability</i> e controle social</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Briceño, 2010 e Mackay, 2010.

O Banco Mundial destaca, em seus estudos de experiências de M&A pelo mundo, que as informações geradas por esses sistemas possibilitam a formulação e redesenho de políticas públicas, com base em evidências e resultados, e sugere a adoção de algumas

ferramentas essenciais no ciclo de política pública, tais como o desenho lógico de programas e análise de sua consistência, avaliações executivas, de indicadores, de processos e de impacto, como ilustrado na figura:

■ FIGURA 2: FERRAMENTAS DE M&A E CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA



Fonte: Adaptado de Banco Mundial, s/d.

As experiências internacionais e os estudos do Banco Mundial inspiram a necessidade de desenvolver em diversos governos um sistema que de fato cubra o ciclo da política pública em todas as suas fases, que forneça informações úteis à tomada de decisão dos gestores públicos e que tenha respaldo institucional e legal, em consonância com a

perspectiva de uma gestão baseada em resultados, que culmina nas práticas de orçamento para resultados e da feitura de políticas públicas com base em evidências. Nesse sentido, o modelo de M&A de políticas e programas do governo do México é um exemplo que serve como referência na América Latina, como destacado a seguir.

## A construção de um sistema de M&A: o caso do México

Esta seção sintetiza uma publicação do Banco Mundial (CASTRO et al., 2009) sobre a experiência do México na institucionalização de um sistema de monitoramento e avaliação. A escolha pelo modelo mexicano como referência para análise deu-se pelos seguintes motivos: por ser um sistema de M&A bem-sucedido e relativamente institucionalizado, sendo uma das principais referências nas Américas; e por nele estarem inseridas diversas práticas de avaliação, cobrindo todo o ciclo de políticas públicas e de vida dos programas. Embora a experiência mexicana não possa ser transposta integralmente para a realidade nacional e apresente algumas limitações, verifica-se que alguns de seus elementos e lições devem merecer atenção dos governos brasileiros.

De acordo com o Banco Mundial, o México é um exemplo de transição de um modelo de avaliação pouco abrangente, com foco em áreas específicas da administração, para um sistema mais sofisticado de avaliação, que hoje abrange todo o Governo Federal com metodologias diferentes, aumentando a capacidade e interferência na tomada de decisões do governo.

Dos anos 1970 a 1990, o governo mexicano dispunha de iniciativas dispersas e *ad hoc* de avaliação em setores específicos com respaldo de agências internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. A partir da segunda metade da

década de 90 do século passado, com a abertura política e com um conjunto de reformas de modernização da gestão pública, somadas à realização de uma avaliação de impacto de um importante programa social daquele governo (Progres/Oportunidades, de combate à pobreza), introduziu-se a ideia de uma gestão pública orientada para resultados.

Desde então, o governo mexicano vem avançando na construção e institucionalização de um sistema de M&A, impulsionado por diversos fatores, dentre os quais: a exigência do Congresso, nos anos de 1998 e 1999, respectivamente, de que todos os programas federais que oferecessem subsídios deveriam preparar regras de operação – com informações básicas sobre o desenho do programa, objetivos, indicadores de desempenho, público-alvo e mecanismos de operação – e de que estes deveriam passar, anualmente, por uma avaliação externa; a criação de um aparato legal e normativo forte; a criação de um conjunto de instituições e a instituição legal de um orçamento baseado em resultados.

### 1. O PAPEL DO CONEVAL

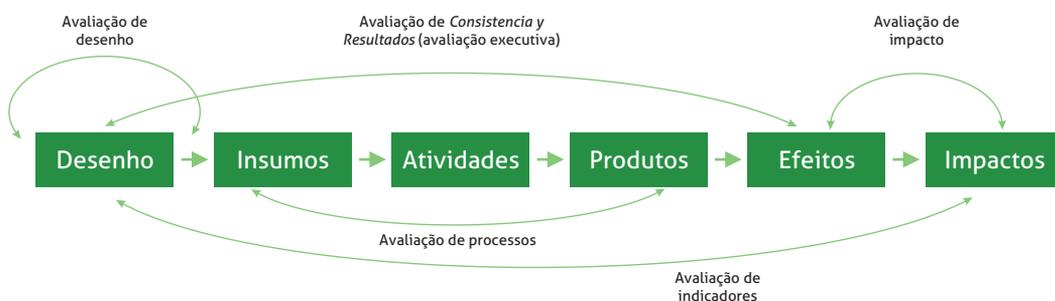
Um avanço importante para a institucionalização desse processo se deu, a partir de 2004, com a criação da Lei de Desenvolvimento Social, com a qual foram introduzidos padrões de M&A internacionalmente aceitos e foi criado o Conselho Nacional de Avalia-

ção da Política Social (Coneval) como uma instituição tecnicamente autônoma e relativamente independente – o que lhe conferiu credibilidade interna e externa ao governo. Apesar de fazer parte do Poder Executivo e de seu diretor ser designado pelo Governo Federal, o Coneval é dirigido por um colegiado independente, composto por acadêmicos eleitos democraticamente, com papel de tomar as principais decisões do órgão, desde as definições de metodologias de avaliação e a revisão dos seus resultados até decisões administrativas. As principais atribuições do Coneval são: estabelecer as orientações gerais e critérios e medir os resultados nacionais em matéria de redução de pobreza; normalizar, estabelecer metodologias, conduzir e/ou coordenar a avaliação dos programas sociais no Governo Federal; oferecer assistência técnica e capacitação aos ministérios; preparar e consolidar informes de avaliação e difusão de seus dados ao Congresso, entes federados e sociedade civil.

Inicialmente, o Coneval desenhou um portfólio de avaliações dirigido a satisfazer as necessidades específicas de informação de resultados de diferentes usuários dentro e fora do governo. O portfólio inclui uma combinação de técnicas de avaliação desenhadas ou adaptadas para cobrir os distintos níveis da cadeia de implementação dos programas do governo, a saber: avaliação de desenho; avaliação de processos; avaliação executiva (*Consistencia y Resultados*); avaliação de indicadores e avaliação de impacto.

As informações geradas pelas avaliações são dirigidas a diversos públicos, interno (ministérios, programas, Congresso) e externo (sociedade civil organizada e cidadãos) ao governo, e estão sendo publicadas de maneira agregada (por Ministério) no sítio eletrônico do Coneval. Os diversos tipos de avaliações conduzidas/coordenadas pelo Coneval, de acordo com o ciclo de política, estão dispostos na figura 3, a seguir:

■ FIGURA 3: TIPOS DE AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE M&A DO MÉXICO



Fonte: Adaptado de Castro et al., 2009.

Com o fim de implementar seu diversificado portfólio de avaliações, o Coneval, o Ministério da Fazenda e Crédito Público e o Ministério da Função Pública criaram e publicam os Programas Anuais de Avaliação. Tais programas possibilitam o planejamento anual das atividades de avaliação, assegurando que as políticas a serem avaliadas sejam selecionadas estrategicamente e as avaliações sejam realizadas com base em métodos tecnicamente validados.

Esses programas estabelecem os termos de referência das avaliações (publicados no sítio eletrônico do Coneval), com padrões relacionados tanto aos procedimentos quanto ao conteúdo, servindo como um guia técnico detalhado para os avaliadores e funcionários do governo do México. Tais padrões contêm responsabilidades, prazos, produtos mínimos a serem entregues pelos avaliadores, entre outros aspectos. A adoção de termo de referência padrão para cada tipo de avaliação contribuiu sobremaneira para reduzir a heterogeneidade na qualidade das avaliações na administração pública mexicana.

## 2. O USO DAS INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE M&A DO MÉXICO

Como forma de garantir que os dados das avaliações chegassem às mãos dos tomadores de decisão do governo e fossem utilizados, em 2007, foram lançadas, pelo Coneval em conjunto com o Ministério da Fazenda e Crédito Público e com o Ministério da Função Pública, as normas de *Orientações Gerais para a Avaliação dos Programas Federais (Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales)*. Além disso, foram emitidas, em outubro de 2008, as orientações para a utiliza-

ção dos resultados das avaliações, como um mecanismo de acompanhamento para priorizar e promover a utilização das recomendações de avaliações externas.

Estas orientações identificam os atores e instrumentos e estabelecem um processo de monitoramento em quatro etapas: (1) uma vez que a avaliação é revista e aprovada pelo programa ou agência, são selecionadas as áreas de melhoria em termos de sua relevância e viabilidade de implementação. Posteriormente, (2) as recomendações são classificadas por tipo de ator envolvido na solução, dependendo da sua esfera de influência (por exemplo, nível do programa, institucional, interinstitucional), e, em seguida, priorizadas em termos de importância: alta, média ou baixa. Com base nestas etapas, (3) é solicitado aos programas o desenvolvimento de um plano de implementação em dois níveis (programa e instituição), que deve descrever as atividades e prazos para a implementação das recomendações de ambos os níveis. Por fim, (4) é solicitada a disseminação dos planos de implementação das recomendações no *site* de cada Ministério, tendo as unidades de avaliação de cada Ministério responsáveis por esse processo. Todo o acompanhamento da implementação das recomendações das avaliações é feito por um *Grupo Permanente de Coordenação, Gestão por Resultados e Avaliação*, composto pelo Coneval, Ministério da Fazenda e Crédito Público e Ministério da Função Pública.

Uma maior utilização dos resultados da avaliação também foi impulsionada pelo Ministério da Fazenda e Crédito Público e pelo Gabinete do Presidente da República, por meio da implementação do orçamento baseado em resultados – os dados das avaliações são

solicitados ao Coneval para a priorização dos recursos orçamentários e para a elaboração do orçamento do ano seguinte.

Finalmente, é importante ressaltar que o sistema de M&A do governo do México está articulado com um sistema ainda mais complexo, o Sistema de Avaliação de Desempenho (monitoramento e avaliação de resultados de programas), por meio de uma complexa sistemática de coordenação institucional.

O potencial de aprendizagem a partir do conhecimento das experiências internacionais fica mais nítido ao contrastá-las com as experiências nacionais. Para tanto, na próxima seção, discute-se a prática de M&A no Brasil.

## M&A no Brasil

Abordar a prática do M&A no Brasil traz o mesmo grande desafio que afeta a apreciação de diversos temas relacionados ao nosso país: como lidar com a heterogeneidade existente?

Tanto o que há de Estado da Arte quanto o de mais primário convivem por vezes em uma mesma organização.

Diante do panorama encontrado, qualquer tentativa de descrevê-lo recai obrigatoriamente em um dos seguintes riscos: ou se é genérico demais ao se tentar sintetizar realidades tão

díspares, ou se obtém uma descrição demasiadamente longa, sem que isso contribua para o objetivo da descrição e, ainda, chegando a narrativa a perder-se. O que é possível fazer para se minimizar os riscos? Delimitar bem o que e o como será apresentado.

Considerando as circunstâncias expostas, bem como o fato de que o foco deste artigo são as experiências internacionais, optou-se pela seguinte lógica de apresentação: serão tratadas características culturais/institucionais que delineiam o panorama geral sobre o qual se opera. Em seguida, serão apresentados casos que reforçam estas e casos que as desafiam, ilustrando bem o quadro heterogêneo da prática de monitoramento e avaliação no país.

A estrutura na qual as organizações públicas operam é marcada pelas influências das ocorrências do personalismo, formalismo e patrimonialismo (GUBERMAN, 2010).

Os desdobramentos decorrentes destas ocorrências são diversos e atinentes a distintos aspectos das consequências da ação das organizações públicas, quer seja se tratar da operação de política pública, do gerenciamento de projeto ou de alguma atividade corrente.

É possível, porém, parcialmente isolar e analisar o que se relaciona à prática de M&A.

Basicamente, o fator mais preponderante de influência é o formalismo, entendido como a aceitação formal das regras e normas, mas distorcidas na prática social; ou ainda, à discrepância entre o comportamento e as normas (PRATES; BARROS, 1997).

Esta aceitação formal, no caso, diz respeito ao M&A, bem como tem uma relação muito grande com a influência de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) na gestão pública. Foram estes que o introduziram no bojo das chamadas condicionalidades circunscrevendo aos instrumentos contratuais de financiamento.

Afonso e Guberman (2007) analisaram o efeito dessas condicionalidades, considerando o fato dos BMDs serem, ao mesmo tempo, organizações, agentes reguladores e intermediários de agentes públicos e privados, além de serem utilizados como mecanismo de influência de países em outros, i.e., eles operam em um ambiente institucional muito peculiar e geram efeitos para aqueles com os quais se relacionam.

No caso brasileiro, no geral, a aceitação das condicionalidades, por sua característica *ex ante*, i.e., necessária para a obtenção de financiamento, tem seu incentivo reduzido à medida que ocorrem os desembolsos (GILBERT et al., 1999). Considerando isto e o exposto no parágrafo anterior, gera-se um quadro inovador no ambiente institucional brasileiro, no sentido da Teoria Institucional das Organizações.

Por esta, quando um padrão organizacional institucionalizado externo é introduzido ou quando há pressões isomórficas conflitantes, gera-se inovação com impacto em novas estruturas e novos processos (WESTNEY, 2005).

Este modelo de ação converge com o que dizem as pesquisas sobre os BMDs, pois justamente as mudanças advindas das condicionalidades conflitam com os padrões locais até então reinantes, podendo fazer com que os agentes locais reajam às condições (HIRSCHMANN, 1999), de tal forma que estas possam mesmo ser consideradas ineficazes (GILBERT et al., 1999; STIGLITZ, 1999).

Na apreciação da prática de M&A, em boa parte do país, tem-se exatamente onde uma das facetas da ineficácia se revela. Por um lado, tem-se a prática "imposta": a obrigação da adoção de sistemas de M&A. Por outro, o formalismo, a aceitação formal divergente da prática real. Desta soma vetorial, tem-se um quadro bastante comum de monitoramento que não acompanha e avaliação que não aprecia.

Dois casos emblemáticos podem ser vistos em Guberman e Knopp (2009a; 2009b) e em Guberman (2010).

No primeiro<sup>3</sup>, pode-se acompanhar a não evolução do sistema de M&A. Inicialmente, mesmo havendo objetivos e metas definidos e profissionais destacados no organograma do projeto em questão, os gestores não consideraram o sistema confiável. Em um segundo momento, o sistema é reformulado, mais precisamente para atender a exigências do financiador para uma mudança contratual. Todavia, aquilo que havia de tecnicamente deficiente nos indicadores permanece, ou surgem novos problemas, bem como o sistema em si nem é objeto de atenção.

O segundo<sup>4</sup> caso reforça o encontrado no primeiro, a despeito de se tratar de projeto de

natureza distinta. O que se destaca não é a qualidade dos indicadores, tampouco a ausência de sistemática de M&A. O que é merecedor de atenção é o fato de que, na medida em que a apuração de indicadores sinalizou para resultados distintos dos desejáveis, esta passou a levantar somente dados que em muito pouco contribuíam. Em resumo, avaliava-se, mas não o que era relevante.

Peculiaridades à parte, ambos os projetos possuem pontos em comum. No geral, o foco no “atendimento legal” a uma exigência, denotando uma prevalência do legalismo sobre o resultado. Ou seja, a prática de M&A é, primordialmente, uma questão de requisito formal, com foco em fiscalização e controle e pouca, por vezes nenhuma, utilização dos seus resultados para retroalimentar o planejamento do projeto ou política pública.

Um fator que contribui é a característica brasileira do legalismo superar o resultado na ação do ente estatal, em boa parte decorrente de uma situação de pouco expressiva governança social, a qual converge e reforça o fato de que, no Brasil, a sociedade e o estado têm relação baseada no clientelismo (além da operação patrimonialista, personalista e formalis-

ta), repetidamente atribuindo os problemas e causas dos fracassos a fatores externos, o que indica a ausência de cultura de responsabilização (BARBOSA, 2006; GUBERMAN, 2008; HOLANDA, 1995; HUBERT; MADUREIRA, 2001; PRATES; BARROS, 1997). Algo que, na gênese, diverge diametralmente da *raison d'être* de se adotar práticas de M&A.

Em resumo, o choque narrado anteriormente, entre padrões prestabelecidos da cultura local e aquilo que surgiu como imposição externa, resulta em um quadro que, basicamente, compõe-se de vestes de avaliação sobre um corpo disforme. Estas vestes, porém, podem ser utilizadas para a legitimação de ações não tão legítimas, pelo fato de que estariam embasadas em práticas sistematizadas – de onde se pode dizer que potencialmente geram mais males que benefícios.

O fato das práticas só ocorrerem na forma, não no conteúdo, alerta para o perigo da importação acrítica de modelos de gestão (GUBERMAN; KNOPP, 2009b), o que, por não ser foco do texto, deixa-se de elaborar mais. Contudo, provavelmente é aplicável ao efeito da adoção de outras metodologias ou práticas no país.

3 Este caso refere-se a um projeto de modernização da gestão pública, de abrangência nacional, financiado por Banco Multilateral de Desenvolvimento mediante empréstimo.

4 Este caso refere-se a um projeto de grande magnitude de melhoria urbana, com enfoque principal em habitação, financiado por Banco Multilateral de Desenvolvimento mediante empréstimo.

Existe consenso praticamente estabelecido no discurso oficial dos governos e da Academia sobre a relevância do M&A para a ação estatal. Entretanto, é pouco comum a ocorrência de práticas sistemáticas que subsidiem a gestão pública, a despeito da sua adoção crescente nos últimos anos (COSTA; CASTANHAR, 2003). Em outras palavras, “a avaliação tem sido reconhecida como importante, mas não tem se convertido em um processo indispensável que faça parte do processo de gestão” (MOKATE, 2002:90). Sobre esse aspecto, Mokate (2002:91) questiona: “Por que não se alcançou uma utilização ampla da avaliação como instrumento ou insumo dos processos de gestão de políticas e programas sociais?”.

Apesar de poucas (embora em número cada vez maior) as práticas consistentes, há alguns casos que servem de exemplo no país, entre os quais se destaca, a seguir, o do governo do estado de Minas Gerais.

## M&A no governo de Minas Gerais

---

Na última década, o governo do estado de Minas Gerais tornou-se caso paradigmático de gestão pública para diversos governos no Brasil e na América Latina. Os êxitos logrados pelas gerações de reformas no aparelho do Estado empreendidas no período compreendido entre 2003 e 2010, conhecidas como Choque de Gestão (1ª geração, 2003-2006) e Estado para Resultados (2ª geração, 2007-2010), tornaram Minas Gerais objeto de mimetismo institucional e gerencial, principalmente no que diz respeito a práticas de governança pública para resultados, com destaque para os

Acordos de Resultados, os Comitês de Resultados e para o sistema de monitoramento e avaliação das políticas e programas públicos.

O estado de Minas Gerais foi exitoso na implementação do “duplo planejamento” (ver GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006), com aderência entre planejamento e orçamento (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), alinhamento de suas organizações aos resultados de desenvolvimento e consistente estrutura de controle e responsabilização por resultados (GUIMARÃES; CAMPOS, 2010).

O governo de Minas, ao mesmo tempo em que delineou uma estratégia de médio e longo prazo, desenvolveu uma estrutura para monitoramento intensivo dos resultados e de um conjunto de programas eleitos como prioritários e estruturadores (os principais vetores da estratégia de desenvolvimento do estado de Minas Gerais delineada pelo PMDI), denominada Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (Geraes).

O Geraes foi criado no ano de 2004, como uma unidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplog/MG), sendo responsável por assessorar órgãos e entidades da administração pública estadual no planejamento, execução e controle dos programas estruturadores, dentre outros. Entre suas atividades, destacam-se:

o auxílio às equipes dos projetos no estabelecimento das metas, apoio na

definição das tarefas necessárias para o cumprimento das metas, acompanhamento da execução física e financeira, liberação de cotas orçamentárias, monitoramento dos resultados obtidos, elaboração de relatório de execução, análise dos desvios encontrados e estabelecimento de ações corretivas necessárias a cada projeto estruturador (GERAES, s/d).

No período compreendido entre 2003 e 2008, o governo de Minas Gerais contava com uma estrutura robusta e institucionalizada de monitoramento de seus programas estruturadores, mas identificou a necessidade de iniciar um processo sistematizado de avaliação desses programas e de gerir e consolidar um sistema de avaliação e aprimoramento dos indicadores finalísticos do PMDI. Com isso, no ano de 2009, por meio do Programa Estado para Resultados<sup>5</sup>, teve origem o processo de avaliações executivas dos programas estruturadores, de estudos avaliativos sobre seus impactos e de avaliações executivas dos indicadores de resultados finalísticos do estado. Para o êxito dessas empreitadas, tornou-se fundamental a parceria com diversos órgãos do estado, notadamente com o Geraes, com as Secretarias e com a Fundação João Pinheiro<sup>6</sup>,

dando início, assim, à constituição de um sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas mineiras.

No começo de 2011, com a extinção do Programa Estado para Resultados (prevista desde a sua criação), o governo de Minas Gerais criou o Escritório de Prioridades Estratégicas (MINAS GERAIS, 2011a), órgão autônomo e responsável por coordenar o sistema de M&A governamental, que, por meio de um diagnóstico realizado junto a diversos *stakeholders* e de estudos de experiências internacionais em M&A, está a delinear um portfólio de avaliações para abranger todo o ciclo de políticas públicas, alinhando-se às necessidades temporais e informativas do ciclo planejamento-orçamento.

Seguindo a lógica de orientação para resultados para a cidadania – em consonância com os princípios da 3ª geração de reforma em curso em Minas Gerais, intitulada Gestão para a Cidadania – e instituição de parcerias, o Escritório trabalhará de forma cooperativa com unidades setoriais e órgãos com papéis complementares no novo sistema de M&A governamental e com diversos órgãos de ensino e pesquisa para o alcance de metas prioritárias de governo. Além disso, o Escritório subsidiará as decisões estra-

5 O Programa Estado para Resultados, vinculado à Seplag/MG, é uma estrutura temporária criada pela Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007, sendo o responsável pelo fomento à gestão estratégica no governo e por efetivar uma gestão para resultados no estado, alinhando-se com as premissas da segunda geração de reforma do aparelho do estado sob o mesmo nome. O Programa foi criado com prazo de extinção, a saber, 31 de janeiro de 2011.

6 A Fundação João Pinheiro é o órgão oficial de estatística de Minas Gerais, sendo uma instituição pública vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Atua nas áreas de ensino e pesquisa em administração pública, avaliação de políticas públicas e na produção de indicadores estatísticos, econômicos, demográficos e sociais.

tégicas do governo de Minas Gerais (principalmente as do governador do estado) com a geração e provimento de informações sobre o desempenho dos programas e políticas públicas e da atuação estatal em áreas focais, tanto por meio de avaliações quanto por meio da realização de estudos técnicos e análises setoriais regionalizados (MINAS GERAIS, 2011b).

Recentemente foi criada no âmbito da Seplog/MG a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental<sup>7</sup>, responsável, dentre outras coisas, pelo acompanhamento e implementação do PMDI; acompanhamento e gestão da carteira de programas estruturadores do governo; gestão das metodologias de gerenciamento de projetos e Acordo de Resultados; apoio à implementação e padronização de escritórios setoriais nas unidades.

Também estão sendo criados, nas Secretarias de Estado, escritórios setoriais de projetos, responsáveis pelo no monitoramento e apoio à execução dos programas setoriais dessas Secretarias.

O sistema de M&A do governo de Minas Gerais tem, a partir de 2011, o Escritório de Prioridades Estratégicas como instituição com papel de coordenação e o governador do estado como principal patrocinador e um dos principais usuários das informações geradas. Os gerentes de programas e secretários de estado também serão importantes usuários do sistema. Reuniões periódicas, entre os integrantes do sistema de M&A, o governador e secretários de estado, nas quais o desempenho dos programas e políticas e seus principais entraves serão apre-

sentados, funcionarão como incentivos para a melhoria de resultados.

## Considerações finais

---

Ao serem apresentadas as experiências internacionais e a realidade brasileira em M&A, é possível delinear um quadro de possibilidades de aprimoramento da prática no Brasil, com o enorme potencial de contribuição para o desenvolvimento da gestão pública.

Para tanto, é mister atentar para o fato de que a pura e simples emulação das práticas descritas, sejam as internacionais ou mesmo a de Minas Gerais, podem resultar em mais malefícios que ganhos, conforme alertado na seção anterior.

Qual o caminho, então, a se tomar?

Ele deve iniciar-se pelo claro reconhecimento de que existem barreiras tanto técnicas quanto institucionais para a adoção de um sistema de M&A e que não se pode simplesmente investir em soluções técnicas, sem a devida atenção às institucionais.

Neste ponto, é necessário também reconhecer que nem sempre será possível derrubar a barreira, o que demanda a formulação de estratégias para contorná-las, o que pode, ao fim, gerar os resultados almejados (GUBERMAN et al., 2010).

No caso concreto de M&A, se a tendência natural é adoção por questão de requisito legal, o que se deve buscar é verificar com os envolvidos quais informações são relevantes para o trabalho deles, chegando mesmo a tratar o

conteúdo daquilo que for de requisito legal como algo à parte.

De início, se houver possibilidade, é interessante a adoção de práticas distintas para tratar aquilo do sistema que se referir ao cumprimento de obrigações normativas e legais e aquilo que visar atender às necessidades de informação levantadas com os envolvidos.

A inicial perda de eficiência gerada será compensada no futuro, quando as práticas voltarem a se fundir, no momento em que a maturidade organizacional assim possibilitar.

Em conjunto, é necessária a integração entre as áreas de planejamento dos envolvidos e o sistema de M&A para garantir a utilização das informações no novo ciclo de planejamento, o que colaborará com o fortalecimento da prática.

Outra característica da adoção de um sistema de M&A é que ela deve ser gradual, para permitir os ajustes necessários ao longo do processo, bem como a consolidação daquilo já implementado, fornecendo maior sustentação às etapas seguintes.

Desvencilhar a prática de M&A gerado a partir de informações demandadas daquela de atendimento a requisitos legais facilita que o setor responsável (pelo primeiro tipo de M&A) trabalhe com mais independência –

condição importante para uma boa atuação. Isto porque, normalmente, questões relacionadas ao atendimento a requisitos legais geram informações que alimentam órgãos de controle e auditoria, o que pode gerar o incentivo de influência por parte dos dirigentes sobre aquilo que é divulgado (vide, *e.g.*, GUBERMAN, 2010).

Sem esta vinculação, porém, os dirigentes serão menos constrangidos a intervirem, sentindo, até mesmo, maior tranquilidade na utilização dos resultados das avaliações no reprimir da atuação organizacional.

A dissociação ainda tem o potencial de encadeamento positivo, pois o uso das informações geradas pelo sistema de M&A ocorre num crescente, expandindo-se para além do escopo inicialmente delimitado, originando demandas por novas informações que melhor subsidiem a operação das organizações, chegando ao ponto de convergência entre aquilo que é objeto de demanda legal e demanda organizacional, fundindo as práticas em um momento em que a sistemática de M&A encontrar-se-á institucionalizada.

Para esta institucionalização, três fatores adicionais contribuem. O primeiro é a já citada independência e imparcialidade (autonomia técnica), mas sob a forma organizacional de ente distinto, como um conselho (vide Coneval no México) ou órgão de

7 Com a criação da Subsecretaria, as atribuições e atividades do Geraes foram incorporadas às suas unidades, a saber, a Assessoria Estratégica de Metodologias e o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional.

pesquisa (como muitas vezes atua o IPEA<sup>8</sup>). O segundo é a possibilidade da criação de redes, com a incorporação de organizações da sociedade civil, que participem dos trabalhos e tornem mais difícil o desfazimento da trama. Finalmente, pode-se aproveitar o êxito no emprego das informações na atuação organizacional para a criação de algumas amarras institucionais, inicialmente, amarras “simples”, i.e., em aspectos pouco relevantes que, ao se solidificarem, passem a abranger outros aspectos até chegar à prática de decisão orçamentária, entre outras adotadas pelos países apresentados no texto.

O apoio do patrocinador é relevante? Sim, muito. Entretanto, é importante reconhecer que ele, sozinho, é insuficiente. As características encontradas na administração pública no Brasil (GUBERMAN, 2010; GUBERMAN et al., 2010), aliadas à capacidade da média gerência em atuar de forma distinta daquela preconizada pela alta administração (BURGELMAN, 1991), requerem especial atenção à atuação desta e ao constante alinhamento e monitoramento dos esforços visando ao desenvolvimento da prática de M&A.

A descrição do caso mineiro ilustra bem alguns dos pontos tratados anteriormente. Começando com a independência do órgão de M&A, passando pelo encadeamento de atividades que ampliou o escopo de atuação, a rede com a Fundação João Pinheiro, criando a trama de interdependência e chegando a criação do Escritório de Prioridades Estratégicas, denotando a forte institucionalização da prática, cujo futuro caberá determinar a magnitude desta fortaleza.

É claro que, tanto em Minas Gerais como em qualquer outro lugar em que monitorar e avaliar são mais que verbos, são estruturas consistentes e sólidas, muito mais se sucedeu que aquilo revelado à tona. Sem sombra de dúvida, porém, pode-se afirmar que atenção a peculiaridades locais, seja de forma explícita, seja de forma tácita, e ajustes no caminho foram variáveis fundamentais para o sucesso.

O que a experiência internacional (e também a mineira) pode ensinar é que, atuando de forma consistente, planejada e observando todos os elementos pertinentes, não somente é possível lograr êxito, como também se obtém elementos importantíssimos para o aprimoramento da gestão pública.

## Referências bibliográficas

---

- AFONSO, Carla Winter; GUBERMAN, Gustavo. Influência dos Organismos Internacionais na Política Nacional de Ensino Brasileira. In. ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 3, **Anais**. São Paulo, 2007.
- BARBOSA, Livia. **Igualdade e Meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 4. ed. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Editora, 2006. 216 p.
- BRICEÑO, Bertha. Defining the Type of M&E System: Clients, Intended Uses, and Actual Utilization. **World Bank PREM** notes, n. 2, p 1-10, set. de 2010.
- BURGELMAN, R. A. Intraorganizational ecology of strategy making and organizational adaptation – Theory and field research. **Organization Science**, v. 2, n. 3, p. 239-262, 1991.
- CASTRO, Manuel F. et al. Mexico's M&E System: scaling up from the sectoral to the national level. **World Bank Independent Evaluation Group, ECD Working Paper Series**, n. 20, set. de 2009.
- COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.
- GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS E AÇÕES DO ESTADO (GERAES). **Sobre o GERAES**. Disponível em: <<http://www.geraes.mg.gov.br/sobre-o-geraes>>. Acesso em: 20 abr. 2011.
- GILBERT, Christopher; POWELL, Andrew; VINES, David. Positioning the World Bank. **The Economic Journal**, London: RES, v. 109. n. 459. p. F598-F633, 1999.
- GUBERMAN, Gustavo. **A Dinâmica da lentidão**: organizações públicas como inibidoras do desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2010. 330 p. (Tese de Doutorado).
- \_\_\_\_\_.A Dinâmica Social das Organizações Públicas como Inibidora do Desenvolvimento no Brasil. In. ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, **Anais**, Salvador, 2008.
- \_\_\_\_\_;KNOPP, Glauco. Monitorando e Avaliando Objetivos e Metas em Modernização da Gestão: o que é praticado avalia? In: CONGRESSO Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 14. Salvador, Brasil, 2009a, pp.1-29.
- \_\_\_\_\_;\_\_\_\_\_.Modernizando a Modernização da Gestão: o que a experiência do PNAGE nos ensina. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 1, **Anais**, Brasília, 2009b.

\_\_\_\_; \_\_\_\_ SENDIN, Lília. [Re]Pensar, [Re]Agir, [Inter]Agir: a trajetória do PNAGE no Estado do Rio de Janeiro. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 3, Anais, Brasília, 2010.

GRAU, Nuria Cunill; BOZZI, Ospina Sonia. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en la América Latina: Informe comparativo de 12 países.** Caracas: Banco Mundial/CLAD, 2008.

GUIMARÃES, Tadeu B.; ALMEIDA, Bernardo de. O Duplo Planejamento. In: VILHENA, Renata et al. (Orgs.). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte/MG: UFMG, 2006.

GUIMARÃES, Tadeu B.; CAMPOS, Eder. **Sistema de Monitoramento e Avaliação no Governo do Estado de Minas Gerais: aspectos de gerenciamento.** Disponível em: <[http://site-resources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu\\_Barreto\\_Minas\\_Gerais.pdf](http://site-resources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu_Barreto_Minas_Gerais.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2011.

HIRSCHMANN, David. Development Management versus Third World Bureaucracies: a brief history of conflicting interests. **Development and Change**, Oxford: Blackwell, v. 30. n. 2. p. 287-305, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220 p.

HUBERT; MADUREIRA, M. O brasileiro ainda não decidiu se é um gênio ou um merda. In: AGUIAR, Luiz Antônio. SOBRAL, Marisa (Orgs.). **Para entender o Brasil.** 3. ed. São Paulo: Alegro, 2001. 367 p.

LEGOVINI, Arianna. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados: la experiencia de Colombia. In: SEMINÁRIO EXPERIÊNCIAS EM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, 1., 2009, Belo Horizonte. Slide. **Belo Horizonte: Programa Estado para Resultados**, 2009. Disponível em <<http://www.estadopararesultados.mg.gov.br>>. Acesso em: 13 mar. 2011.

MACKAY, Keith. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. **World Bank Independent Evaluation Group, ECD Working Paper Series**, n. 15, jan. de 2006.

\_\_\_\_\_. **How to Build M&E Systems to Support Better Government**. Washington DC: World Bank Independent Evaluation Group, 2007.

\_\_\_\_\_. Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation. **World Bank PREMnotes**, n.1, p. 1-7, ago. de 2010.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda. **Lei Delegada n. 179**, de 1 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado. Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda. **Lei Delegada n. 181**, de 20 de janeiro de 2011. Altera as Leis Delegadas nº 179, de 1º de janeiro de 2011; nº 180, de 20 de janeiro de 2011; nº 181, de 20 de Janeiro de 2011 e nº

182, de 21 de Janeiro de 2011, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011b.

MOKATE, Karen M. Convertiendo el 'monstruo' en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 89-134, jan./mar. 2002.

PRATES, Marco Aurélio Spyer. BARROS, Betânia Tanure de. O estilo brasileiro de administrar: sumário de um modelo de ação cultural brasileiro com base na gestão empresarial. In: MOTTA, Fernando C; Prestes, CALDAS, Miguel P. (Orgs.) **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. 325 p.

STIGLITZ, Joseph E. The World Bank at the Millennium. **The Economic Journal**. London: RES, v. 109, n. 459. p. F577-F597, 1999.

WESTNEY, D. E. Institutional Theory and the Multinational Corporation. In: GHOSHAL, S.; WESTNEY, D. E. (Eds.). **Organization theory and the Multinational Corporation**. 2. ed. Houndmills: Palgrave, 2005. 345 p.

# entrevista



## MICHAEL BAMBERGER

POR MÁRCIA PATERNO JOPPERT

Entrevista realizada durante a Conferência da Associação Americana de Avaliação, em Anaheim, CA – USA, no dia 04 de novembro de 2011.

Michael Bamberger tem quase 40 anos de experiência na área de avaliação de iniciativas de desenvolvimento, sendo uma década de trabalho com organizações não governamentais na América Latina, 25 anos de atuação em avaliações de projetos do Banco Mundial e 10 anos como consultor independente em avaliação, incluindo programas com agências do Sistema Nações Unidas e outras agências de desenvolvimento bilaterais e multilaterais. Publicou três livros sobre avaliação, bem como inúmeros artigos em revistas profissionais. Participou do Conselho Editorial das seguintes revistas: "New Directions for Evaluation", "Journal of Development Effectiveness", "Journal of Mixed Methods Research" e "American Journal of Evaluation". Ministrou cursos em programas de avaliação na África, América Latina, Ásia e no Oriente Médio e, desde 2002, no International Program for Development Evaluation Training (IPDET) no Canadá.

**MICHAEL, VOCÊ TEM EXPERIÊNCIAS EM TRABALHOS COM O BRASIL DESDE A DÉCADA DE 1970 E ACOMPANHOU MUITO DE PERTO A EVOLUÇÃO DA ÁREA DE AVALIAÇÃO NO PAÍS. GOSTARIA DE SABER COMO VOCÊ VÊ ESTE DESENVOLVIMENTO DESDE ESSA ÉPOCA:**

Eu ingressei neste campo no início da década de 1970 trabalhando com uma organização voluntária de desenvolvimento comunitário urbano que se chamava Accion International. O programa começou na Venezuela, onde eu vivia, mas ajudei a construir uma ação nas favelas dos estados da Guanabara (atual Rio de Janeiro) e São Paulo, que se chamava Ação Comunitária no Brasil. Começamos por avaliar a efetividade das intervenções com relação aos impactos econômicos e sociais nas favelas. As avaliações eram então realizadas para demonstrar o custo-efetividade de trabalhar nas favelas, pois havia um senso comum de que era muito difícil produzir mudanças econômicas positivas nessas áreas. Concordava-se na sua realização como uma ação social, mas não como uma ação que alavancaria o desenvolvimento econômico. Havia uma ideia de que as pessoas que viviam nas favelas não tinham muito valor econômico-social, mas, com o tempo, foi-se descobrindo que este grupo representava um

grande recurso econômico: mão de obra e potencial para desenvolvimento de pequenas e micro-empresas. Logo os empresários brasileiros começaram a aprofundar este conceito por meio de pesquisas. O trabalho tinha por objeto as favelas, mas também testava diferentes modelos de desenvolvimento econômico em outras áreas e regiões, como o microcrédito no Nordeste. Esta foi a minha primeira experiência de avaliação no Brasil.

Depois, quando ingressei no Banco Mundial, em 1978, trabalhei na avaliação dos programas urbanísticos de pequenas habitações e desenvolvimento das áreas marginais, organizei vários programas de formação em técnicas de avaliação para o então Ministério do Interior (MINTER). Essas experiências de avaliação eram bastante inovadoras, pois, nessa época, só havia basicamente monitoramento no Brasil.

#### **VOCÊ ACHA QUE HOJE ESSE CAMPO ESTÁ MAIS DESENVOLVIDO NO BRASIL?**

Sim, hoje, o campo de monitoramento e avaliação está mais desenvolvido no Brasil por várias razões: mudanças no sistema democrático e, principalmente, maior preocupação com o desen-

volvimento social. Tanto o setor público como as ONGs têm promovido muitas avaliações para entender a situação da pobreza e os resultados dos recursos empregados. O governo também sofreu, nos últimos anos, muita influência das organizações internacionais, como o Banco Mundial e o BID, que sempre exerceram pressões para incorporar componentes de avaliação no desenho de programas financiados com seus recursos. O enfoque era mais quantitativo, ligado aos modelos econométricos e lógicos. Em especial, no setor urbano e na habitação, havia dentro do Banco Mundial e do BID muitas pessoas com experiência em investigações econômicas, principalmente da "escola" da Universidade de Chicago – havia mais impulso para avaliações mais rigorosas de programas de desenvolvimento urbano, com a filosofia de eliminar todas as barreiras ao desenvolvimento econômico. Segundo o modelo da Escola de Chicago, uma vez dados os meios para isso, as pessoas sabem aproveitar as oportunidades para realizar investimentos, como, por exemplo, de suas próprias habitações ou pequenas empresas.

Em outros países onde eu trabalhei, El Salvador, por exemplo,

onde eu era encarregado da unidade de avaliação de um projeto de habitação para os setores marginalizados, houve uma diferença de enfoque entre a ONG nacional executora do projeto, que se preocupava mais com direitos sociais e humanos, e a equipe do Banco Mundial, que queria uma avaliação mais econômica, estimando a taxa de retorno, etc. Acabou-se chegando a um acordo de preparar duas versões de todos os relatórios de avaliação: uma para a ONG executora, mais voltada para a questão social, e outra para o Banco Mundial, que achava que o importante era construir habitações. Ou seja, por conta das pressões das organizações nacionais (ONGs inclusive), esse enfoque teve que ser incorporado às investigações. Esse tipo de diferença de perspectiva ainda não acontecia no Brasil nessa época (anos 1970), que privilegiava totalmente o enfoque técnico, quantitativo e econômico das avaliações.

Os esforços em El Salvador para integrar os enfoques econômicos e quantitativos com um aspecto qualitativo e social foram bons exemplos dos benefícios potenciais de usar uma metodologia mista. Também demonstraram os

desafios organizacionais e técnicos que os métodos mistos poderiam implicar<sup>1</sup>.

#### **MAS ESSAS QUESTÕES TAMBÉM SÃO OBJETO DE DISCUSSÕES NO BRASIL, VOCÊ NÃO ACHA?**

Sim. Trabalhar no Brasil com investigações sociais era muito delicado nessa época porque sociologia não era uma profissão regulamentada e eu ingressei no país como economista (assim constava em meu visto de trabalho), apesar de ser sociólogo. Era muito difícil achar profissionais de sociologia para pesquisas.

#### **QUAIS, NA SUA OPINIÃO, SERIAM OS CAMINHOS QUE O BRASIL DEVERIA TRILHAR PARA DESENVOLVER ESSA ÁREA DE FORMA SUSTENTÁVEL?**

Em primeiro lugar, quanto ao enfoque, acho interessante fortalecer e desenvolver avaliações com métodos mistos porque, na grande escala em que opera o Brasil, é importante incorporar a dimensão quantitativa, saber se um projeto piloto pode ser replicado. No entanto, apesar de progresso impressionante, nas últimas décadas, na redução da taxa da pobreza no Brasil, ainda existe um grande contingente em situação de miséria. Então é preciso ter avaliação dos programas pú-

blicos e privados para entender o impacto na redução da pobreza e em outros cortes, como equidade, situação da mulher, jovens, que estão fora do sistema. Seria então recomendável usar métodos com enfoques mistos, que são mais sofisticados. Nesse tipo de enfoque, é necessário ter um time formado por pessoas de diferentes disciplinas que muitas vezes não trabalham muito bem juntas – os economistas acham que investigações que usam técnicas qualitativas não são sérias e os investigadores sociais acham que economistas “não têm coração”. Assim, acho que um processo de desenvolvimento da avaliação no Brasil deve contemplar o uso de métodos mistos desde os desenhos, pois senão vão-se desenvolvendo dois tipos de avaliação paralelos e depois é mais difícil de ligar. É uma oportunidade para o governo e outras entidades envolvidas em avaliação. Este é um aspecto que tem muitas implicações em como se organizam as avaliações, porque, o que acontece em muitos países cujas fontes de financiamento de projetos de desenvolvimento são organizações internacionais, embora isso ocorra menos no Brasil agora, é que essas organizações têm mais interesse nas avaliações quan-

titativas e apoiam, por exemplo, departamentos de universidades formados por economistas, com enfoques quantitativos, e os outros podem ficar um pouco marginalizados.

Para mim, é uma pena que não se possa aproveitar todos os recursos intelectuais para entender a dinâmica da problemática econômico-social e cultural. Acho que o Brasil tem a possibilidade, pela grande capacidade intelectual, de ser um dos líderes na América Latina em realmente integrar todas as dimensões da avaliação, o que não está muito desenvolvido em nenhum país dessa região. A Colômbia é um exemplo onde o governo, por meio do Ministério do Planejamento, tem se esforçado em contratar avaliações. Porém, privilegiando enfoques quantitativos. Os consultores sabem que deveriam fortalecer o enfoque qualitativo, mas não sabem ainda muito bem como fazê-lo e, por isso, contratam de forma um pouco esporádica e não muito bem planejada estudos de caso sem conexão lógica com a avaliação principal e depois não se sabe como enquadrar esses estudos de caso com uma grande amostragem quantitativa. Então, passei um tempo

1 Para uma discussão da metodologia mista e suas aplicações no campo de avaliações, ver Michael Bamberger, Jim Rugh e Lind Mabry (2011). *RealWorld Evaluation: working under budget, time, data and political constraints*. [Sage Publications]. Capítulo 14: “Mixed Method Evaluations”. No momento, somente disponível em inglês.

na Colômbia trabalhando pelo Banco Mundial no Ministério do Planejamento sobre como fortalecer mecanismos de avaliação. Temos pensado um pouco nisso. Mas, é bem difícil, dentro de uma avaliação específica, decidir que vamos convidar diversos tipos de profissionais para participar – é um processo de desenvolvimento de capacidades, de formação e de criar uma cultura de trabalho conjunto porque existe uma desconfiança entre os profissionais.

É difícil também planejar uma avaliação mista. É preciso investir mais tempo na formação de equipe e ter várias reuniões para entender o pensamento de todos e construir mais confiança. Geralmente, em uma avaliação com métodos mistos, existe uma orientação profissional dominante (quantitativa ou qualitativa) e os outros entram para seguir o plano desse grupo. Então, para conseguir este equilíbrio, é necessário um plano de desenvolvimento de vários anos que, pouco a pouco, é experimentado e dá apoio financeiro e organizacional para avaliações por meio de metodologias mistas. Por exemplo,

uma maneira de incentivar esta aplicação seria priorizar empresas consultoras que propusessem o uso de métodos mistos nas suas propostas técnicas. Também, uma das situações que muitos economistas vivenciam é a de que as revistas econômicas conceituadas não aceitam artigos que não tenham muitas tabelas de regressões – eu conheço vários economistas que dizem entender bem a importância das avaliações mistas, mas o fato de nunca poderem publicar trabalhos que não tenham enfoques quantitativos nas revistas de referência é um fator de desestímulo para eles. Algumas revistas dão muita importância para o número de tabelas e para os métodos estatísticos utilizados. Então, é preciso mudar a mentalidade das revistas, dos departamentos das universidades, das organizações contratantes do governo, das organizações financiadoras, passo a passo. Se a intenção for utilizar efetivamente métodos mistos em pesquisas avaliativas, o Brasil terá que formular uma estratégia. A utilização de métodos mistos poderá fornecer muitos benefícios para o país. Organizações promotoras

de avaliação (como a Agência Brasileira de Avaliação e a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação) poderiam incentivar debates abertos sobre isso, não defendendo a ideia de que somente avaliações mistas devem ser realizadas, mas procurando mostrar o valor e talvez promover pesquisas que mostrem o custo-benefício deste enfoque, que custa mais tempo e dinheiro.

Em 2000, o Banco Mundial promoveu pesquisa sobre uma série de estudos de caso de avaliações mistas em vários países e, em um deles, um economista que tinha adotado métodos mistos em avaliações de programas educacionais no Paquistão afirmou que utilizar métodos mistos foi muito valoroso para o desenho do projeto e promoveu uma compreensão mais profunda, mas que não poderia fazer isso outra vez porque era muito custoso e muito complicado de contratar. Demorou muito mais tempo porque tiveram que contratar um diagnóstico qualitativo e esperar os resultados deste antes de começar o desenho do questionário, para depois voltar a fazer estudo

de caso, enfim, era fabuloso, mas era muito complicado<sup>2</sup>. Há também muitos problemas logísticos em ter uma equipe aplicando técnicas quantitativas ao mesmo tempo em que outro time está fazendo pesquisa de campo. Em diversas comunidades, especialmente nas áreas rurais onde é necessário organizar transporte e pernoite, em países que têm problemas de segurança, é preciso ter permissão oficial para circular em certos lugares e dias. E como todos que contratam avaliação esperam resultados rápidos, muitas vezes os tempos reais não são compatíveis com as expectativas e necessidades. Então, o planejamento passa a ser fundamental. Isso é um pouco mais complicado, apesar de ser até mais fácil em algumas áreas, como, por exemplo, na saúde, porque muita gente faz avaliações quantitativas e também qualitativas – talvez fosse mais fácil, nesse setor, formar equipes mistas do que em outros como transporte, por exemplo, onde a maioria das avaliações são quantitativas. Então, esta é uma área da avaliação que tem implicações organizacionais e estratégicas.

2 Guillermo Sedlacek e Pamela Hunte (2000). "Evaluating the impacts of decentralization and community participation on educational quality and the participation of girls in Pakistan" in Michael Bamberger (editor). Integrating quantitative and qualitative research in development projects. Directions in Development. World Bank (somente disponível em inglês).

Marcos C. Holanda

\* Universidade Federal do Ceará

## Indicadores de resultados definindo a distribuição do ICMS – a experiência do Ceará

Em governos que trabalham na lógica da gestão para resultados, o monitoramento e avaliação (M&A) de políticas podem ter duas funções complementares. Na primeira, o M&A gera informações a serem utilizadas no processo de construção do orçamento. Nesse caso, os resultados induzem a alocação dos recursos orçamentários. Os resultados, no entanto, podem ser usados em regras orçamentárias onde eles definem e não apenas induzem a referida alocação. O presente artigo faz uma avaliação inicial de uma lei pioneira aprovada em 2007 no estado do Ceará, que alterou os critérios de distribuição da cota do ICMS entre os municípios. Essa nova lei estabeleceu indicadores de resultados em educação, saúde e meio ambiente como definidores dos coeficientes de distribuição dos

recursos entre os municípios. Se antes a distribuição era baseada em indicadores de produtos, agora é baseada em indicadores de resultados. Após os primeiros quatro anos da entrada em vigor da lei, há sinais positivos no desempenho dos municípios. Na educação, houve melhorias nos exames de matemática e português, mas a um custo de maior desigualdade entre os alunos. Os resultados mostram também que alguns municípios se comportaram estrategicamente e aproveitaram a nova lei para obter ganhos significativos em seus orçamentos. Mais importante, parece que o principal objetivo da lei está sendo alcançado. Como os municípios competem para obter melhores resultados, eles avançam e ficam mais próximos em um nível mais alto de desempenho.

## Introdução

Em um governo que pratica gestão para resultados, o monitoramento e a avaliação de políticas podem ter duas funções complementares. Em primeiro lugar, eles produzem informações para ciclos de orçamento mais efetivos onde os resultados induzem uma melhor alocação de recursos. As informações, no entanto, podem ser usadas em políticas baseadas em regras nas quais os indicadores definem e não apenas induzem a alocação de dinheiro.

A escolha entre políticas discricionárias e baseadas em regras, muito presente em economia monetária, também acontece nas políticas de orçamento público.

No estado do Ceará, uma nova lei foi aprovada em 2007 mudando a maneira como as transferências do estado aos municípios são definidas<sup>1</sup>. A lei utiliza indicadores de resultados em educação, saúde e meio ambiente para determinar o montante da transferência que cada município receberá. Na lei antiga, os critérios principais eram gastos com educação e população, agora são o desempenho dos alunos nas escolas, a redução da mortalidade infantil e a existência de sistemas de coleta de resíduos sólidos.

Assim como no resto do Brasil, no Ceará, 25% da arrecadação do ICMS deve ser transferida aos municípios. Desse montante, 75% devem ser distribuídos de acordo com a atividade econômica de cada município. Os 25% restantes devem ser divididos de acordo com lei estadual. Antes da nova lei do ICMS, a distribuição destes 25% era feita de acordo com a seguinte regra: 5% proporcional ao número de habitantes, 12,5% de acordo com a proporção do orçamento gasto em educação e 7,5% igualmente distribuída.

A nova lei do ICMS mudou essa regra. O novo critério de distribuição foi definido da seguinte maneira: 18% com base em resultados educacionais (12% para o desempenho dos alunos em exames de alfabetização e 6% para o desempenho dos alunos em exames de matemática e português na 5ª série), 5% com base em resultados de saúde (redução da taxa de mortalidade infantil) e 2% com base em resultados ambientais (sistemas de coleta de resíduos sólidos). No cálculo dos índices de educação e saúde são considerados o nível (estoque) e o avanço (fluxo) dos indicadores selecionados.

1 Lei Estadual nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007

Considerando que, por lei, os municípios são obrigados a alocar 25% de suas receitas em educação e a população muda muito pouco de um ano para outro, a lei antiga gerava coeficientes de distribuição muito semelhantes todos os anos. Não havia incentivos para a boa gestão dos recursos. O dinheiro chegava independentemente do desempenho. Além disso, existia um viés para os municípios mais ricos e mais populosos.

É importante observar que se antes os coeficientes de distribuição eram estáticos, agora são dinâmicos, já que são definidos a cada ano por indicadores de desempenho. Por outro lado, há uma ligação direta entre resultados e recursos, não entre produtos e recursos. Essa mudança de foco de produtos para resultados tem implicações profundas na maneira com que os recursos públicos são gerenciados.

Cabe notar ainda que, na educação, a nova lei complementa o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Enquanto o Fundeb criou um incentivo para colocar os alunos nas escolas, a nova lei do ICMS criou um incentivo para melhorar o desempenho desses alunos.

Por último, a lei tem um diferencial em relação à maioria das políticas de incentivo ao desempenho na educação existentes, na medida em que este é dado ao prefeito e não aos alunos, diretores ou professores. Ou seja, o incentivo é dado ao agente que possui um maior número de instrumentos de ação, o que pode fazer grande diferença.

## Metodologia

O coeficiente de distribuição dos recursos de cada município é definido pela soma de três índices específicos: índice para a educação (IQE), índice para a saúde (IQS) e índice para o meio ambiente (IQM)<sup>2</sup>.

O IQE e o IQS foram projetados de forma a reconhecer tanto o nível como os avanços nos indicadores-chave.

### EDUCAÇÃO

Indicadores considerados:

- taxa de aprovação dos estudantes nas primeiras cinco séries do ensino fundamental;
- notas em exames padronizados da 2ª série do ensino fundamental (alfabetização);
- notas em exames padronizados de matemática e português da 5ª série do ensino fundamental.

Para evitar qualquer interferência dos gestores municipais, os exames são realizados por instituições externas. No entanto, é necessário ter em conta a possibilidade de ocorrência de risco moral por parte deles. Em seu desenho, a lei considerou pelo menos duas possibilidades de risco moral e incorporou mecanismos de controle.

Os gestores municipais podem procurar elevar as notas médias por meio da concentração de recursos e esforços nos melhores alunos e escolas, o que leva a um aumento indesejável da desigualdade

educacional. Para penalizar essa estratégia, as notas médias das escolas são divididas pela metade do desvio padrão observado.

Outro risco é a possibilidade de os gestores selecionarem apenas os melhores alunos para realizarem os exames. Nesse caso, as notas médias são multiplicadas pela razão “alunos matriculados/alunos presentes nos exames”.

## SAÚDE

Na saúde, o indicador considerado é a taxa de mortalidade infantil (TMI).

## MEIO AMBIENTE

No caso do meio ambiente, o indicador considerado é a existência ou não de um sistema adequado de coleta e destino de resíduos sólidos:

- IQM é igual a 1, se existe, no município “i”, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do

Meio Ambiente/Superintendência Estadual do Meio Ambiente (CONPAM/SEMACE);

- IQM é igual a 0, se não existe, no município “i”, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado pelo CONPAM/SEMACE.

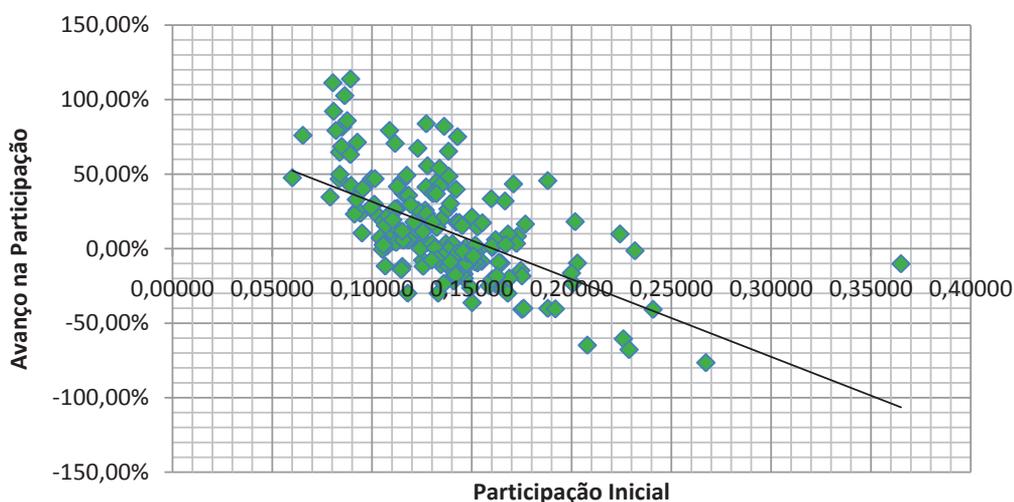
## Resultados iniciais

Após quatro anos de vigência da nova lei do ICMS, alguns resultados iniciais mostram seus benefícios. Houve uma alteração significativa no padrão de distribuição dos recursos. Na lei antiga, os municípios que mais ganhavam eram aqueles mais ricos e com maiores populações. Com a nova lei, a distribuição ficou menos concentrada e agora municípios menores, mais pobres e que não tinham chance de competir podem participar do jogo.

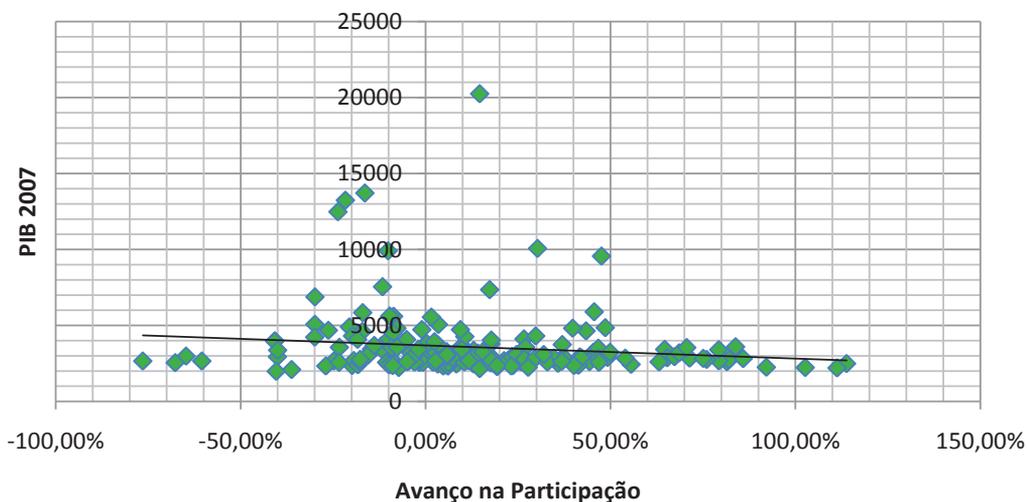
Os gráficos 1 e 2 mostram uma espécie de efeito “Robin Hood”, em que municípios com menor participação inicial são aqueles que mais avançam entre 2008 e 2011. Da mesma forma os municípios mais pobres, medidos pelo PIB *per capita*, são os que mais ganham.

2 Para uma descrição detalhada da metodologia de cálculo, ver: HOLANDA, Marcos Costa; BARBOSA, Marcelo Ponte; COSTA, Leandro Oliveira. **Metodologia de Cálculo da Nova Lei do ICMS Municipal**. Disponível em: <[http://www.ipece.CE.gov.br/publicacoes/notas\\_tecnicas/NT\\_33.PDF](http://www.ipece.CE.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_33.PDF)>.

■ **GRÁFICO 1: AVANÇO NA PARTICIPAÇÃO DO ICMS ENTRE 2008 E 2011 EM RELAÇÃO À PARTICIPAÇÃO INICIAL NOS MUNICÍPIOS CEARENSES**



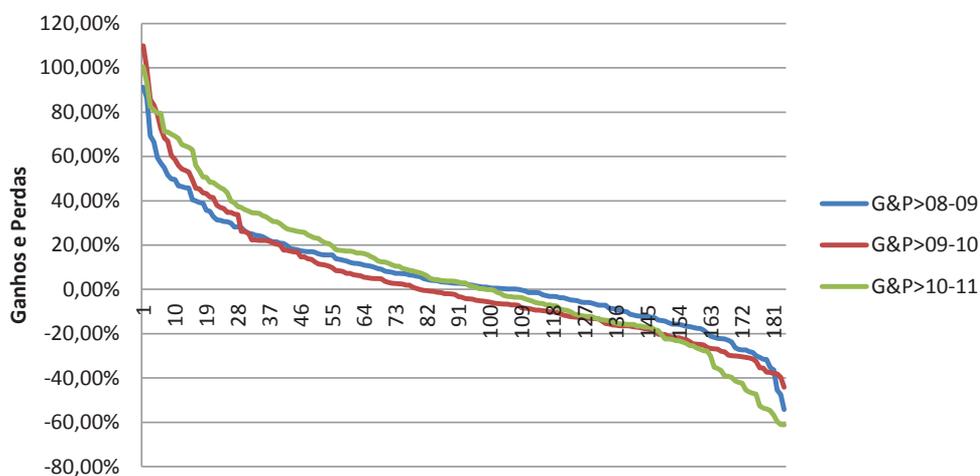
■ **GRÁFICO 2: PIB 2007 E AVANÇO NA PARTICIPAÇÃO DO ICMS ENTRE 2008 E 2011 PELOS MUNICÍPIOS**



A nova lei cria um jogo dinâmico, em que todos os anos há ganhadores e perdedores. Esses resultados poderiam indicar um processo de aprendizagem onde alguns municípios estrategicamente procuram tirar proveito da nova lei. Como temos um jogo de soma zero, os avanços de municí-

pios que percebem o potencial de ganho da nova lei implicam perdas para aqueles que não tomam iniciativas. Esse movimento é preocupante e indica a necessidade de uma maior divulgação e conscientização para os municípios que estão ficando para trás.

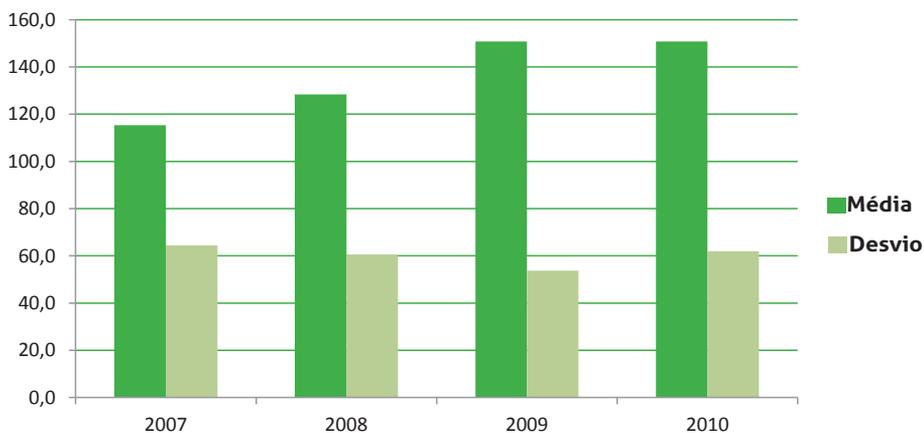
**GRÁFICO 3: GANHOS E PERDAS PARA OS MUNICÍPIOS CEARENSES EM CONSEQUÊNCIA DA APLICAÇÃO DA NOVA LEI DO ICMS**



Como indicado anteriormente, o desempenho dos municípios em educação tem um maior peso na definição do coeficiente final de participação, sendo priorizadas as notas

em exames de alfabetização (2ª série). O gráfico 4 mostra que as notas médias dos municípios têm aumentado, mas a um custo de uma maior desigualdade entre eles.

**GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DAS NOTAS MÉDIAS E DESVIO PADRÃO EM EXAMES DE ALFABETIZAÇÃO DA 2ª SÉRIE NOS MUNICÍPIOS CEARENSES ENTRE OS ANOS 2007 E 2010**

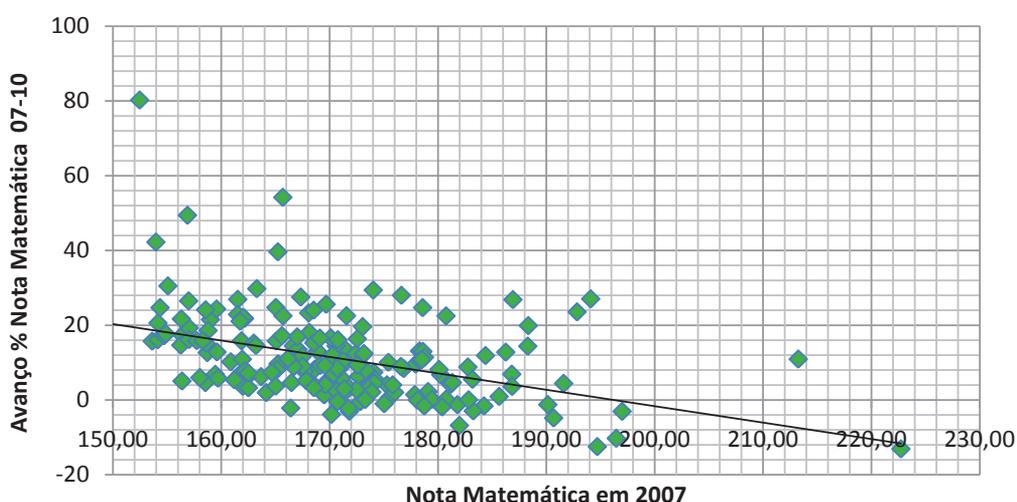


A mesma tendência de aumento de nível e dispersão acontece nas notas de português e matemática na 5ª série.

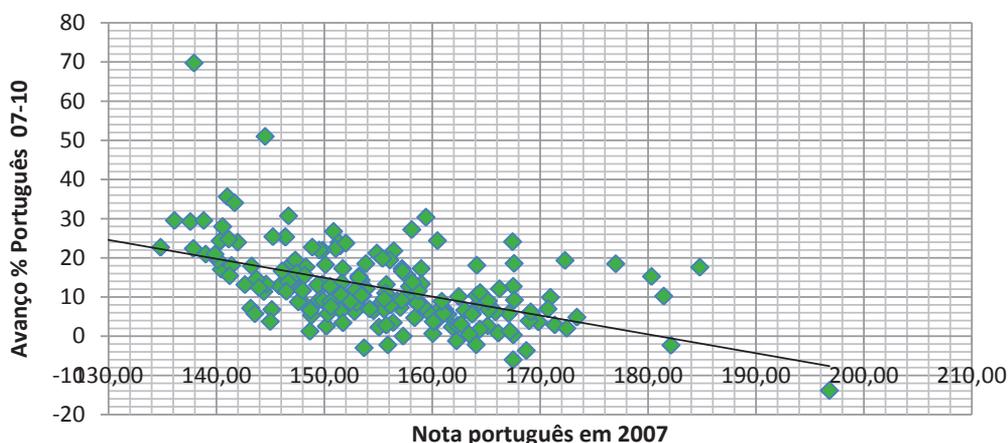
Cabe observar, no entanto, que tanto em matemática como em português

existe uma tendência positiva de convergência das notas dos municípios. Os gráficos 5 e 6 mostram que os municípios com as menores notas iniciais tendem a apresentar maiores avanços.

■ **GRÁFICO 5: RELAÇÃO ENTRE AVANÇO PERCENTUAL NAS NOTAS DE MATEMÁTICA DA 5ª SÉRIE ENTRE 2007 E 2010 E NOTAS DE MATEMÁTICA EM 2007 DOS MUNICÍPIOS CEARENSES**



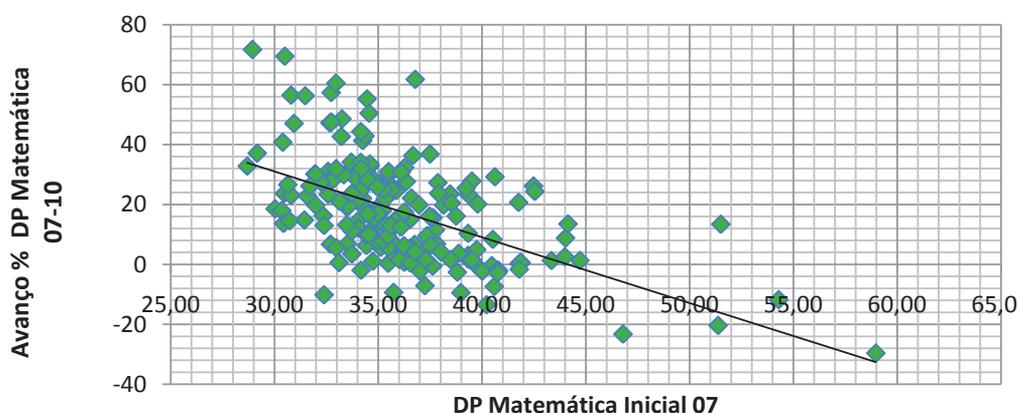
■ **GRÁFICO 6: RELAÇÃO ENTRE AVANÇO PERCENTUAL NAS NOTAS DE PORTUGUÊS DA 5ª SÉRIE ENTRE 2007 E 2010 E NOTAS DE PORTUGUÊS EM 2007 DOS MUNICÍPIOS CEARENSES**



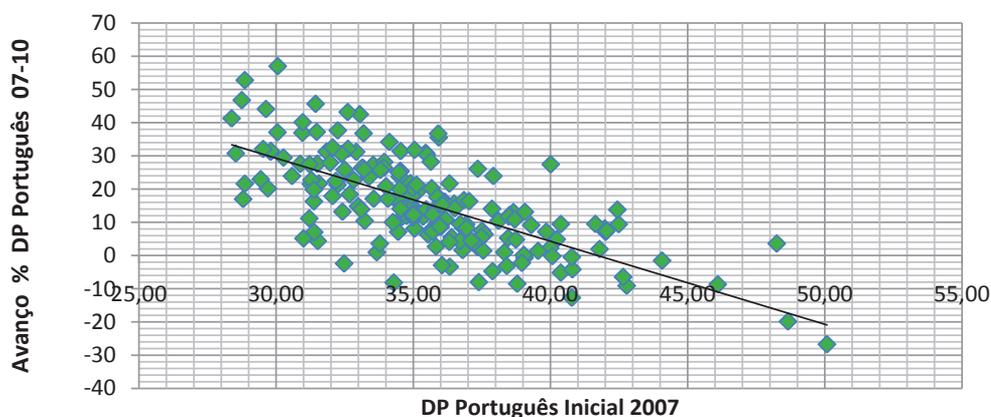
Quando se olha o comportamento dos desvios das notas médias, verifica-se uma convergência negativa no sentido de que os municípios com menores desvios iniciais tendem a apresentar maiores aumentos no período de 2007 a 2010.

Esse aumento dos desvios indica que a possibilidade de risco moral mencionada anteriormente acontece efetivamente e corrobora a importância de ajustar as notas médias pelos desvios padrões como maneira de mitigar o referido comportamento.

■ **GRÁFICO 7: AVANÇO PERCENTUAL DO DESVIO PADRÃO DAS NOTAS DE MATEMÁTICA DA 5ª SÉRIE ENTRE 2007 E 2010 E O DESVIO PADRÃO DAS NOTAS DE MATEMÁTICA EM 2007 NOS MUNICÍPIOS CEARENSES**



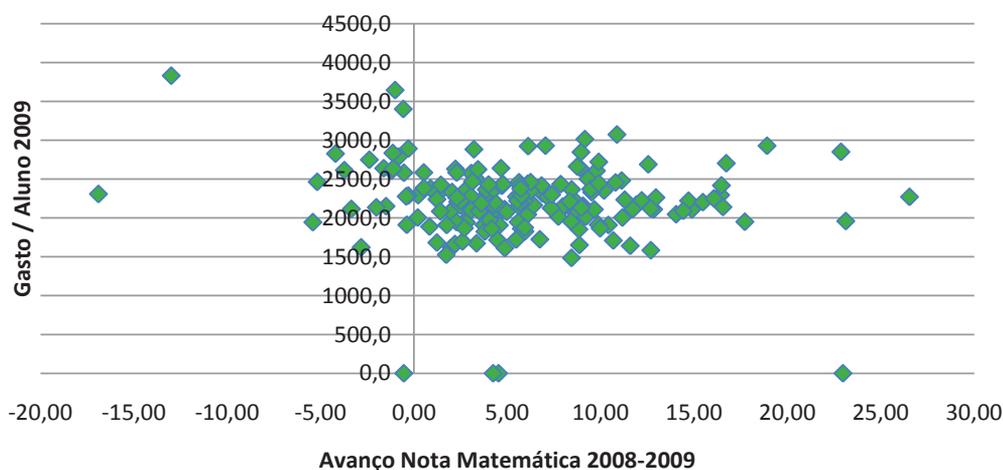
■ **GRÁFICO 8: AVANÇO PERCENTUAL DO DESVIO PADRÃO DAS NOTAS DE PORTUGUÊS DA 5ª SÉRIE ENTRE 2007 E 2010 E O DESVIO PADRÃO DAS NOTAS DE PORTUGUÊS EM 2007 NOS MUNICÍPIOS CEARENSES**



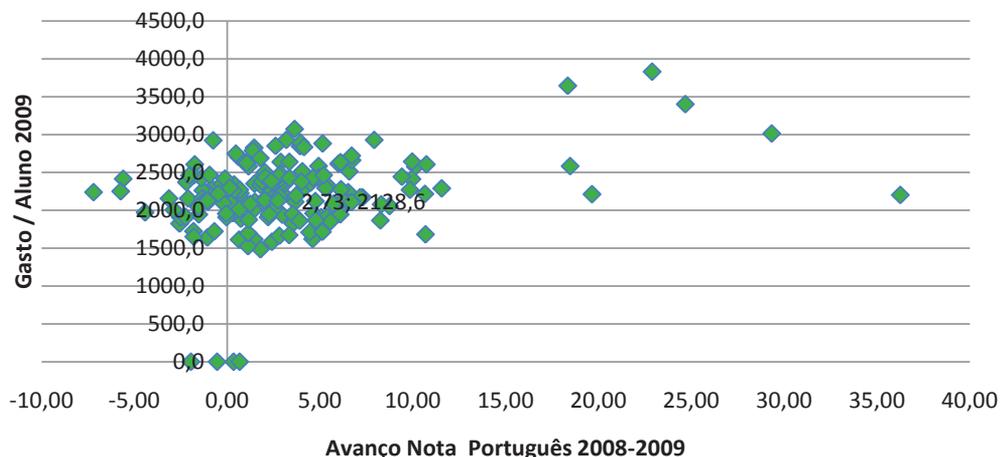
Uma questão que naturalmente surge com a nova lei é saber se o melhor desempenho em educação é obtido a um custo de maiores gastos no setor. Nesse caso, o ganho líquido do município em termos de recursos orçamentários livres seria pequeno. Os gráficos

9 e 10 mostram que não existe uma relação clara entre nível de gastos e desempenhos dos alunos. Isso indica que do ponto de vista do gestor municipal existe espaço para ganhos de orçamento a partir de uma melhor gestão da educação.

■ **GRÁFICO 9: GASTO POR ALUNO EM 2009 E AVANÇO NA NOTA DE MATEMÁTICA DA 5ª SÉRIE ENTRE 2008 E 2009**



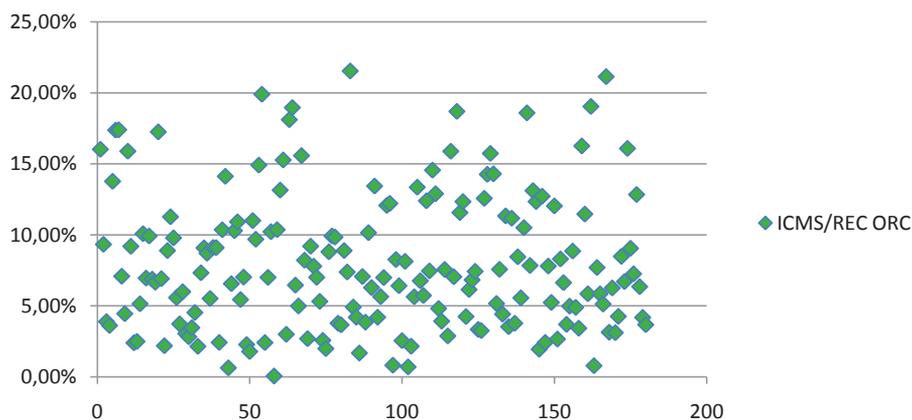
■ **GRÁFICO 10: GASTO POR ALUNO EM 2009 E AVANÇO NA NOTA DE PORTUGUÊS DA 5ª SÉRIE ENTRE 2008 E 2009**



Além disso, é importante ressaltar que, principalmente para os municípios menores, esse ganho de orçamento pode ser substancial. O gráfico 11 mostra a

participação da receita de ICMS na arrecadação total dos municípios em 2010. Em vários casos, essa participação supera os 15%.

### ■ GRÁFICO 11: PARTICIPAÇÃO DA RECEITA DE ICMS NA ARRECADAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS CEARENSES EM 2010



## Considerações finais

O artigo apresenta uma lei inovadora no estado do Ceará em que indicadores de resultados são usados para determinar dotações orçamentárias. A principal motivação da lei foi criar incentivos para a procura por melhores resultados na educação, saúde e meio ambiente pelos municípios do estado.

Após os quatro anos iniciais, há sinais positivos sobre o desempenho dos municípios. A distribuição dos recursos ficou mais homogênea e a lei criou espaço para os municípios menores aumentarem suas receitas. Na educação,

houve melhorias nos desempenhos dos alunos, mas a um custo de maior desigualdade medida pelo desvio padrão. Os resultados mostraram também que alguns municípios comportaram-se estrategicamente e aproveitaram a nova lei para obter ganhos significativos em seus orçamentos.

Mais importante, parece que o principal objetivo da lei está sendo alcançado. Como os municípios competem para obter melhores resultados, eles avançam e ficam mais próximos em um nível mais alto de desempenho.

Isa Cristina da  
Rocha Lopes\*

\* Este relato de pesquisa foi produzido pela autora na Fundação Roberto Marinho, como parte das atividades do projeto, com objetivo de apresentação da experiência no Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento em Brasília, 2011.

# Contribuições da avaliação do Programa de Formação Continuada Multicurso para o aprimoramento do projeto educacional e para a sociedade\*

## Introdução

O relato de pesquisa apresenta a avaliação do Programa de Formação Continuada Multicurso Matemática, que prevê em seu escopo a formação de professores e gestores de escolas públicas de ensino médio, visando à melhoria do ensino-aprendizagem na disciplina.

O Programa foi implementado em 2008, em parceria com a Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo (Sedu-ES) e com a Fundação Roberto Marinho (FRM). Fundamenta-se em uma rede de aprendizagem colaborativa, combinando recursos presenciais e a distância.

A avaliação do Multicurso Matemática teve como objetivos conhecer e indicar a contribuição do Programa para a melhoria do desempenho cognitivo dos alunos da rede estadual do ensino médio e a adoção, por parte dos

professores, de novas práticas no ensino da matemática. Esta avaliação contou com as seguintes etapas: diagnóstico inicial, avaliação de processo e avaliação dos resultados em dois momentos (fase I e fase II). Para a aferição dos resultados do Multicurso, tanto em relação ao desempenho cognitivo quanto à adoção de novas práticas de ensino, foram utilizadas metodologias qualitativas e quantitativas.

A avaliação do desempenho cognitivo foi feita com a utilização da métrica nacional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), permitindo a comparação das informações com as avaliações estaduais e nacionais.

As medidas foram realizadas em três momentos, 2008, 2009 e 2010, percorrendo desenho longitudinal.

A avaliação da adoção de novas práticas no ensino de matemática foi feita por meio de duas estratégias: a primeira delas centrou-se na percepção dos alunos sobre a prática pedagógica dos professores e foi verificada por meio de grupos focais com tutores, coordenadores de grupos de estudo e alunos; entrevistas individuais e coletivas com gerentes, assessores e técnicos da Secretaria de Educação; e questionário contextual com professores, gestores, pedagogos e alunos. A segunda procurou avaliar diretamente os professores e, para tal, contou com oficinas de avaliação de práticas pedagógicas e análise do Programa feita por especialistas, além dos meios utilizados na verificação da percepção dos alunos.

O relato apresenta contribuições do Programa para o avanço do campo da investigação em educação, no contexto brasileiro, por meio da pesquisa longitudinal na avaliação do desempenho cognitivo dos estudantes e da adoção, em todas as etapas do processo avaliativo, de métodos qualitativos e quantitativos como ferramentas complementares de pesquisa.

O documento está estruturado em 4 partes: na primeira, apresentam-se os objetivos da avaliação; na segunda, descreve-se a metodologia; na terceira, os principais resultados da pesquisa, relacionados à proficiência dos alunos e à percepção

dos professores sobre a dinâmica de planejamento, didática das aulas e novas estratégias de ensino. Na quarta e última parte, estão as considerações finais sobre as contribuições do Multicurso e de seu processo de avaliação para a melhoria da qualidade da educação em nosso país.

## Objetivos

O Programa Multicurso Matemática é uma proposta formativa semipresencial destinada a professores, coordenadores pedagógicos e diretores de escolas das redes públicas de ensino médio, para promover a melhoria do ensino-aprendizagem da matemática. Assim, em 2008, a Sedu-ES firmou parceria com a Fundação Roberto Marinho para desenvolver um programa de formação continuada em matemática, junto aos educadores que atuam no ensino médio em toda a rede estadual, com os seguintes objetivos estratégicos: 1 – promover a melhoria da aprendizagem em matemática dos alunos do ensino médio da rede estadual do Espírito Santo e 2 – promover a apropriação dos princípios e recursos do Multicurso pelos professores da rede estadual.

Fundamentalmente, a avaliação identificou se o Multicurso Matemática 2008 atingiu os objetivos previstos, por meio da investigação de seus resultados, no período compreendido entre 2008 e 2010.

## Metodologia

A pesquisa de avaliação contempla os seguintes momentos articulados: diagnóstico inicial (2008) e avaliação de processo (2008/2009); análise do resultado da fase I (2009) e análise do resultado da fase II (2010). Seu desenho incorpora, portanto, tanto um amplo diagnóstico inicial – linha de base – como o acompanhamento de pontos-chave do processo e a análise dos resultados produzidos pelo Programa (fases I e II).

Em relação ao aluno do ensino médio capixaba, a avaliação observou não apenas o desempenho, mas também a aprendizagem em matemática, por meio de um estudo longitudinal, no qual a mesma amostra de escolas e de estudantes foi observada em três momentos – T1, T2 e T3 –, conforme ilustração a seguir.

Estudos seccionais  $\neq$  Estudos longitudinais



Nessa direção, o T1 é um panorama da situação do ensino-aprendizagem no momento de implantação do Multicurso Matemática. O T2 traduz o momento final do primeiro ciclo de avaliação. O T3 representa o final do segundo ciclo de avaliação, no qual foi possível perceber avanços, estabilização ou retrocessos no aprendizado e nas práticas pedagógicas realizadas pelos atores envolvidos no Programa.

Cabe esclarecer que, no Brasil, via de regra, os projetos de avaliação educacional em larga escala, já consolidados, são estudos seccionais que mensuram o desempenho dos alunos, em um dado momento, relacionando-o com o levantamento de informações contextuais sobre os estudantes e suas escolas. Neste caso, tem-se a medida de um conjunto de habilidades que os alunos possuem, mesmo que uma parcela dessas habilidades não tenha sido construída no contexto escolar no qual ocorreu a avaliação. Diferente dessa tendência e, em certa medida, já contribuindo para o aprimoramento das avaliações educacionais em nosso país, na presente avaliação, optou-se por um desenho longitudinal, visto que, para se ter uma medida de aprendizagem, é necessário que o mesmo aluno seja avaliado mais de uma vez, verificando-se o que ele aprendeu durante um determinado período. Tal procedimento de medida possibilita afirmar que a diferença verificada resulta da influência do contexto, ou seja, focaliza a contribuição da escola e também a do Multicurso Matemática. Por esse motivo, a avaliação da aprendizagem foi efetuada mantendo a mesma amostra de alunos, de forma a estabelecer as bases para o monitoramento dos participantes do Programa Multicurso nos anos subsequentes, uma vez que o impacto do Programa pode ocorrer não apenas no curto, mas no médio prazo. Trata-se de um processo cognitivo, resultado de processo de aquisição de conhecimento e apropriação de um

novo paradigma de ensino. Assim, os resultados não são imediatos. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), por exemplo, estabeleceu prazo longo para a elevação de índices referentes ao processo educativo.

A avaliação foi norteada pelo Quadro Lógico do Programa, que contém a descrição de vários indicadores de resultados, destacando-se:

- diferença positiva obtida pelos alunos [3º ano] do ensino médio da rede estadual no Saeb/Prova Brasil anterior e posterior ao Multicurso;
- diferença positiva do desempenho dos alunos da amostra [3º ano] do ensino médio nos testes de aprendizado do Multicurso;
- percepção mais positiva (gosto e facilidade) dos alunos em relação aos conteúdos de matemática;
- percepções dos professores em relação: i) aos alunos e ao ensino de matemática, ii) a indicadores contextuais, motivação e adoção de novas práticas pedagógicas e iii) às contribuições do Multicurso.

## PERSPECTIVA METODOLÓGICA DA PESQUISA DE AVALIAÇÃO

A experiência de avaliação nas áreas sociais (GIL, 1999; MINAYO, 2003; BOAVENTURA, 2009), como é o caso da educação,

aponta para a impossibilidade de se estabelecer um único método. É necessário construir referenciais que possam dar conta da riqueza das ações que acontecem nos programas educacionais, muitas vezes não considerada, devido a visões redutoras da realidade. Na perspectiva de superar o reducionismo, o desenho metodológico desta avaliação procurou integrar abordagens de caráter qualitativo com as de características quantitativas, a fim de construir interpretações mais abrangentes e complexas para os múltiplos fenômenos da realidade analisada, constituída por dimensões históricas, políticas, econômicas e culturais. Na avaliação da fase III do Programa, em virtude de restrições orçamentárias, adotou-se apenas a abordagem quantitativa.

Deve-se registrar que a avaliação da fase I contou com a participação de um amplo conjunto de sujeitos. Além de alunos e professores, foram envolvidos: equipes técnicas da Sedu-ES, superintendentes regionais, técnicos das Superintendências Regionais de Ensino, coordenadores de grupos de estudo, diretores escolares e coordenadores pedagógicos. Na fase III, entretanto, participaram como sujeitos da avaliação apenas alunos e professores do ensino médio, por meio dos procedimentos descritos a seguir:

a) **verificação da proficiência dos alunos em matemática** – aplicação de prova de matemática e questionário sociodemográfico, desenvolvido especificamente para

alunos do 3º ano do ensino médio nas 78 escolas selecionadas para a amostra da avaliação do Multicurso, contemplando 10.440 alunos, aproximadamente.

Para captar a aprendizagem em matemática, conforme mencionado, foi realizado um estudo longitudinal. Em 2008, os alunos que estavam cursando o 1º ano do ensino médio responderam aos testes de proficiência e aos questionários contextuais, cujos resultados constituem o perfil de entrada. Em 2009, estes mesmos alunos participaram da segunda onda de avaliação. Além deles, neste ano, foram incorporados na avaliação os novos alunos que ingressaram no 2º ano nas escolas sorteadas. Em 2010, participaram da terceira onda de avaliação os alunos do 3º ano que cursaram o 2º ano, em 2009, incluindo, também, os transferidos de outras unidades escolares.

Também participaram, em 2010, aqueles alunos que, porventura, ficaram retidos ou repetiram o 2º ano do ensino médio e que permaneceram na escola e, ainda, os que, em 2008, estavam na escola no 1º ano do ensino médio e que ficaram defasados em relação à série. A proficiência foi estimada utilizando-se a Teoria de Resposta ao Item Paramétrica, com o propósito de equalizar as escalas para os diferentes anos e também com a escala do Saeb.

**b) survey junto ao universo de professores envolvidos no Programa** – durante o mês de outubro de 2010 foram distribuídos questionários sociodemográficos contextuais destinados a todos os docentes participantes do Progra-

ma. Procurou-se, assim, traçar na fase I (2008) da avaliação, mediante questionários autoaplicáveis, o perfil de entrada no Programa (Marco Zero), incluindo expectativas em relação ao Multicurso e práticas pedagógicas de ensino em matemática. No caso dos professores, não foi estabelecida uma amostra, buscando-se alcançar todos os docentes participantes do Multicurso Matemática. Em 2009, uma segunda onda de avaliação foi promovida, nas bases da anterior, a fim de traçar a evolução. Tal como em 2008, foram enviados questionários a todos os professores envolvidos, incluindo-se os que foram incorporados ao Programa apenas em 2009. Finalmente, em 2010, a terceira onda de avaliação foi igualmente destinada a todos os professores envolvidos no Multicurso, agregando-se, assim, aqueles que não participaram das etapas anteriores de avaliação.

## Principais resultados da avaliação

### SOBRE OS ALUNOS

A análise aqui apresentada focaliza, nesta seção, o aprendizado em matemática dos alunos. Nesse sentido, cabe recuperar indicadores de resultados pretendidos pelo Multicurso em relação à:

- evolução do perfil sociodemográfico;
- diferença positiva do desempenho, tanto nos testes de Proficiência da Avaliação do Multicurso (1º, 2º e 3º anos) como no Saeb (3º ano) do ensino médio da rede estadual (2009/2007);

- percepção positiva da importância da matemática na vida e na relação dos alunos com os conteúdos da disciplina.

No instrumento da avaliação de 2010, foram mantidas as variáveis selecionadas para as avaliações anteriores, associadas a construtos definidos a partir de teorias e resultados de pesquisas educacionais nacionais e internacionais. Nessa perspectiva, a literatura tem enfatizado, de forma recorrente, que aspectos socioeconômicos e demográficos têm grande influência nos resultados educacionais (COLEMAN et al., 1966; CUNHA, 1975).

Além desses aspectos, é relevante a mensuração de outras características dos alunos e de suas famílias, que guardam relação com o desempenho educacional. Assim, no questionário do aluno, foram privilegiadas, além da caracterização sociodemográfica, o capital cultural, o capital social, as práticas de estudo, a percepção dos alunos sobre a escola e sobre as práticas pedagógicas dos seus professores de matemática. A caracterização foi feita a partir de discriminantes individuais que permitem a divisão dos estudantes em subgrupos (idade, gênero, cor e outros aspectos apontados como importantes pela literatura e pelo contexto específico do estudo em pauta). O capital cultural é um conceito incorporado aos estudos educacionais a partir dos escritos de Pierre Bourdieu sobre reprodução social. Lareau (1987) define ca-

pital cultural como o conjunto dos bens culturais transmitidos pelas diferentes ações pedagógicas familiares. Na análise desenvolvida, a caracterização do capital cultural do aluno leva em conta seus hábitos de leitura, a assiduidade em frente à televisão, a frequência com que ele navega na internet, conversa com amigos, a prática de esportes, entre outros que definem um ambiente mais ou menos favorável às realizações educativas.

A referência básica ao capital social, por sua vez, encontra-se em Coleman et al. (1966), ainda que o conceito também apareça nos trabalhos de Willms (1998) e de Silva e Hasenbalg (2000), entre outros. O capital social é definido pela quantidade de vínculos sociais com que o indivíduo pode contar no lugar em que vive para facilitar a sua ação dentro da estrutura social. Na família, este conceito é traduzido nas relações entre pais e filhos, uma vez que o questionário do aluno inclui questões sobre a estrutura familiar (com quem mora, por exemplo).

## **EVOLUÇÃO DO PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO**

Comparando-se resultados de 2010 com anos anteriores, observa-se que a maioria dos estudantes participantes da pesquisa continuou sendo do sexo feminino. Além disso, a maior parte dos pesquisados se autodeclarou de cor parda, afirmou ter religião – principalmente cristã – e mais de 80% possuíam renda familiar

de até 4 salários mínimos. A comparação dos dados de 2010 com as avaliações anteriores mostra que houve pequenas alterações em alguns aspectos que merecem destaque: aumentou a proporção de estudantes do sexo feminino; cresceu, também, a proporção de estudantes de cor branca, sendo que a renda dos alunos é mais baixa, proporcionalmente.

Quanto à escolaridade dos pais, considerada baixa nos três anos da investigação, verifica-se que cerca de 1/3 deles têm até a 4ª série do ensino fundamental, confirmando o fenômeno do aumento de escolaridade intergeracional no país.

Os resultados de avaliações nacionais no Brasil, como os do Saeb, indicam que o fator "hábito de leitura" está associado ao maior desempenho dos alunos, em todas as séries avaliadas. Em razão disso, o questionário averiguou os hábitos de leitura dos estudantes. As respostas em 2008, 2009 e 2010 indicam que o tipo de leitura preferida é o jornal: em 2008/2009, quase 40% dos alunos liam jornais com assiduidade, índice que subiu para 42% em 2010. Com relação à leitura de livros de literatura, nas três avaliações, os extremos praticamente se equiparam: cerca de um quarto dos alunos lê livros de literatura com bastante assiduidade e outro quarto deles nunca ou quase nunca faz este tipo de leitura.

A leitura de revistas de informação geral também está incluída nas atividades da maioria dos alunos, sendo observada nas três avaliações. Embora poucos tenham o hábito de ler com assiduidade este tipo de

revista, vem crescendo o percentual daqueles que o fazem de vez em quando. Merece destaque, embora decrescente, a alta porcentagem de alunos que nunca ou quase nunca realiza estas leituras (30% em 2010).

Os questionários respondidos pelos alunos também investigaram o uso cotidiano do tempo fora da escola. Para a maioria, o tempo alocado nos trabalhos domésticos varia entre uma e quatro horas de atividades/dia. Apenas 19% indicaram não realizar estas atividades. Em relação ao estudo e ao dever de casa, verificou-se que houve uma pequena melhora no percentual dos estudantes que dedicam entre 1 e 2 horas diárias ao estudo fora da escola (de 26% em 2009 para 28% em 2010). Chama a atenção o fato de 1/10 dos alunos, nas três avaliações, não realizar atividades extraescolares deste tipo. Este é um resultado importante, porque o dever de casa vem sendo considerado um fator de impacto no rendimento escolar. Dados do Saeb demonstram que os alunos que fazem dever de casa têm um desempenho escolar bastante superior ao daqueles que não o fazem.

Outro aspecto investigado que, em parte, contribui para explicar a baixa carga horária de estudos em casa é a condição de trabalho dos alunos. No período analisado, o percentual de alunos que trabalhavam subiu de 38% em 2008 para 44% em 2009 e para 46,3% em 2010, sendo os motivos, em sua maioria, relacionados às condições econômicas de suas famílias. Dos que trabalhavam, em 2010, 40% tinham uma carga semanal de mais de 20

horas, evoluindo para 47%, em 2008, 48%, em 2009, e 57%, em 2010. Conciliar estudo e trabalho atrapalha de alguma forma os estudos.

## DESEMPENHO DOS ALUNOS – 2008, 2009 E 2010

De modo geral, a partir dos resultados alcançados no teste cognitivo Multicurso 2010, pode-se aferir que a maioria dos alunos teve índice de acerto superior aos verificados em 2009. Estimou-se a proficiência a partir da Teoria de Resposta ao Item Paramétrica, com o propósito de harmonizar as escalas para os diferentes anos e também com a escala do Saeb.

A melhora mais expressiva é observada em números e tratamento da informação.

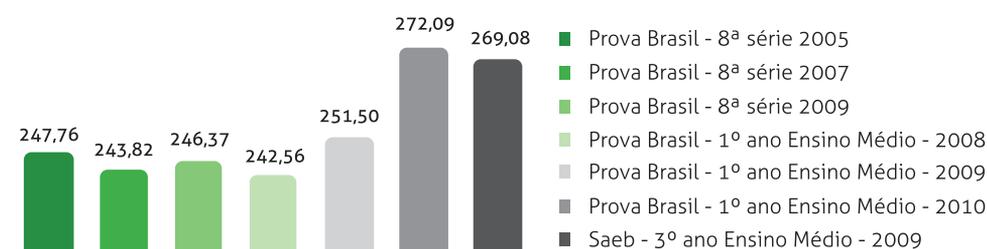
Como a prova de matemática aplicada no Multicurso apresenta itens em comum com o Saeb, foi possível construir uma medida de desempenho da avaliação do Multicurso 2008, 2009 e 2010, na mesma escala de proficiência do Saeb e, também, da Prova Brasil (quadro 1). Tornou-se assim possível comparar o desempenho na avaliação do Multicurso Espírito Santo-ES 2008, 2009 e 2010 com a Prova Brasil da 8ª Série do ensino fundamental nos anos de 2005 e 2007, bem como do Saeb para o 3º ano do ensino médio em 2009.

### ■ QUADRO 1: ESCALA DE PROFICIÊNCIA DO SAEB, PROVA BRASIL E MULTICURSO MATEMÁTICA

ESCALA DE PROFICIÊNCIA - MATEMÁTICA	
Nível	Faixa
0	Abaixo de 125
1	125-150
2	150-175
3	175-200
4	200-225
5	225-250
6	250-275
7	275-300
8	300-325
9	325-350
10	Acima de 350

Fonte: MEC. Prova Brasil - SAEB

### ■ GRÁFICO 1: MÉDIA DA PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA POR AVALIAÇÃO – REDE ESTADUAL DO ESPÍRITO SANTO



Fonte: MEC, 2005, 2007 e 2009: Avaliação Externa do Multicurso Ensino Médio - Matemática 2008, 2009 e 2010

Os resultados apontados no gráfico 1 indicam um recuo na proficiência, na Prova Brasil, dos alunos de 8ª série no Espírito Santo entre 2005 e 2007, o que foi observado também em outros estados brasileiros. O resultado da primeira onda de avaliação do Multicurso, em 2008, foi praticamente igual à média da rede estadual capixaba na Prova Brasil na 8ª série do ensino fundamental, no ano de 2007. A proximidade cronológica entre a Prova Brasil (novembro de 2007) e a avaliação do Multicurso (agosto de 2008) pode explicar este resultado, pois, tradicionalmente, grande parte do primeiro semestre do 1º ano do ensino médio é dedicada à revisão e à consolidação de habilidades aprendidas no ensino fundamental.

Comparando as médias de proficiência captadas exclusivamente pelas avaliações do Multicurso, tem-se uma melhora nas duas primeiras avaliações: a média geral saiu de 242,56 para 251,50 pontos em 2009, passando do nível 5 para o nível

6 da escala de proficiência e superando todos os resultados das avaliações anteriores. Os resultados do teste de 2010, se comparados com os de 2009, representam um aumento ainda maior na proficiência dos alunos, saltando de 251,50 para 272,09. O crescimento significativo de 20 pontos na escala não resultou em mudança de faixa, embora muito próximo do limite inferior da faixa 7 (ver quadro 1). O desempenho avaliado no Multicurso, em 2010, está muito próximo ao desempenho da rede estadual do Espírito Santo avaliado pelo Saeb em 2009.

Os resultados do desempenho médio em cada um dos estratos evidenciam variações importantes dentro da rede estadual, comparando-se os resultados de 2008 e 2009 com os de 2010. Considerando que a média geral da rede estadual foi de 272,09 pontos, em 2010, os grupos com desempenho abaixo desse valor são das SRE de: Linhares, Carapina, Cariacica, Vila Velha e, ainda, das escolas técnicas. No

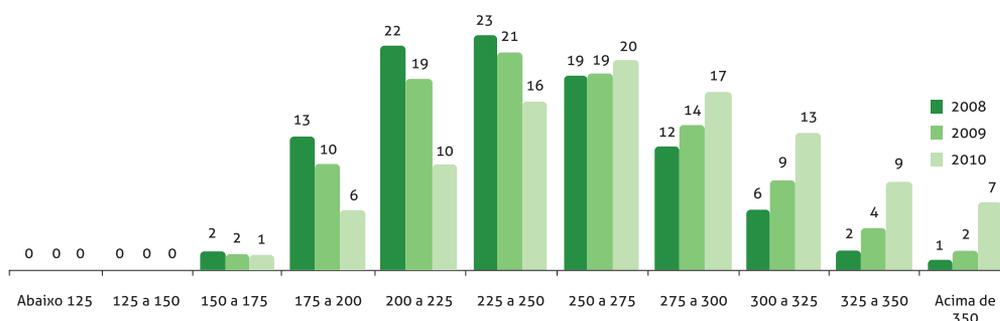
grupo dos que apresentam melhor desempenho, destaca-se a SRE de Afonso Cláudio, com 29 pontos acima da média geral. Em contrapartida, a SRE de Cariacica continua a ser a regional com o desempenho médio mais baixo, isto é, 17 pontos abaixo da média geral.

Em relação à média de desempenho em matemática por turno de ensino em 2008, 2009 e 2010, verificaram-se pequenas diferenças entre os alunos do turno da manhã e da tarde nas três etapas da avaliação. Entre 2008 e 2009, o maior crescimento no desempenho ocorreu entre os alunos do noturno. Em 2010, significativos avanços ocorreram nos turnos da manhã (diferença de 25 pontos) e da tarde (diferença de 22 pontos), enquanto, no noturno, o aumento foi de 15 pontos na escala do desempenho.

No que concerne à distribuição dos alunos pelos níveis de proficiência (gráfico 2), verifica-se um progresso significativo em relação aos resultados de 2009, pois houve redução nos percentuais referentes às faixas de baixa proficiência e aumento nas últimas faixas. No entanto, observa-se que, em 2010, 53% dos alunos estão nos níveis 5, 6 e 7 e 13% estão no nível 8, considerado como satisfatório para o final do ensino fundamental e médio. Cabe enfatizar que 17% dos alunos ainda estão nos níveis correspondentes às habilidades muito básicas – abaixo do nível 5.

Na comparação dos resultados da proficiência, considerando o perfil dos alunos, é possível afirmar que, nas três etapas da pesquisa, a média de proficiência é maior entre os alunos brancos e os do sexo masculino. Em relação à idade, nas

■ **GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO (%) DOS ALUNOS POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA EM MATEMÁTICA**



Fonte: Avaliação Externa do Multicurso Ensino Médio - Matemática 2008, 2009 e 2010.

■ **TABELA 1: PROFICIÊNCIA MÉDIA EM MATEMÁTICA DOS ALUNOS SEGUNDO SEU PERFIL**

Variáveis	Proficiência		
	2008	2009	2010
<b>Total</b>	<b>242,6</b>	<b>251,5</b>	<b>272,1</b>
<b>Sexo</b>			
Masculino	245,2	252,6	276,6
Feminino	243,7	251,1	296,6
<b>Cor</b>			
Branco	251,6	261,0	283,3
Pardo	242,8	249,8	268,6
Preto	237,8	243,4	266,2
Amarelo	240,9	247,4	262,1
Indígena	239,2	242,5	264,2
Total	244,4	251,8	272,1
<b>Religião</b>			
Sem religião		243,0	262,1
Católica		255,2	275,3
Evangélica		251,9	272,2
Outras religiões		243,7	282,2

Fonte: Avaliação Externa do Multicurso Ensino Médio-Matemática 2008, 2009 e 2010.

duas primeiras avaliações, os mais jovens alcançaram melhores desempenhos, o que não ocorreu em 2010. Além desses grupos de alunos, em 2009 e em 2010, a proficiência também é maior entre os religiosos.

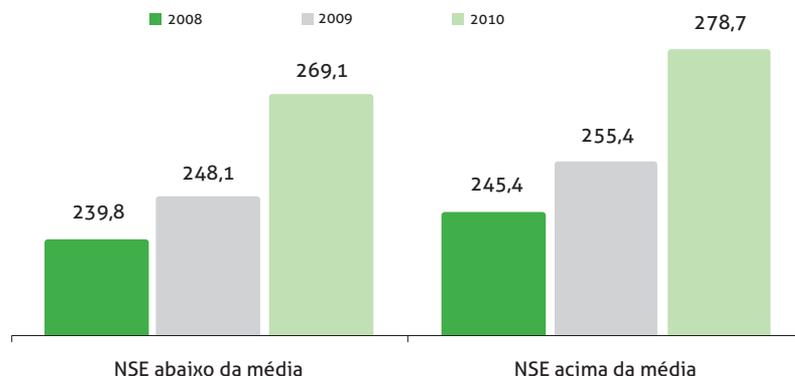
Uma das evidências estabelecidas de forma mais estável no campo da sociologia da educação diz respeito às relações entre desigualdades sociais e condições de oferta educacional. Inúmeras pesquisas atestam que o contexto geográfico onde se insere a escola desempenha papel relevante na distribuição social da educação (FRANCO, MANDARINO e ORTIGÃO, 2001; ALBERNAZ, FERREIRA e FRANCO, 2002).

Em termos sociais e econômicos, as populações dos municípios capixabas são bem diferentes entre si. Com a finalidade de realizar uma análise capaz de captar esta

heterogeneidade, foi criada uma medida de nível socioeconômico (NSE). Esta medida foi estimada para o conjunto de alunos avaliados e a escala foi construída a partir da utilização de análise de componentes principais, considerando indicadores de posse de bens econômicos (bens duráveis), nível de escolaridade dos pais e renda familiar.

Os alunos das SRE de Carapina, Vila Velha e os das escolas que ofereciam cursos profissionalizantes continuam sendo os que possuíam melhores condições socioeconômicas. Em 2010, a SRE de Cariacica passou também a integrar este grupo. Estas escolas reúnem, principalmente, os alunos provenientes da Grande Vitória e dos municípios do entorno. As escolas localizadas na zona rural e nas superintendências de Colatina e Guaçuí recebem uma clientela com condições socioeconômicas menos favorecidas.

### ■ GRÁFICO 3: MÉDIA DO DESEMPENHO SEGUNDO O NSE



Fonte: Avaliação Externa do Multicurso Ensino Médio - Matemática 2008 e 2009.

Uma análise exploratória descritiva permite associar o desempenho em matemática com as características sociais e econômicas dos alunos, tanto para a rede estadual em geral, quanto para cada um dos estratos investigados. De modo geral, aqueles com NSE baixo estão, aproximadamente, três pontos abaixo da média geral de proficiência da rede, nas três avaliações.

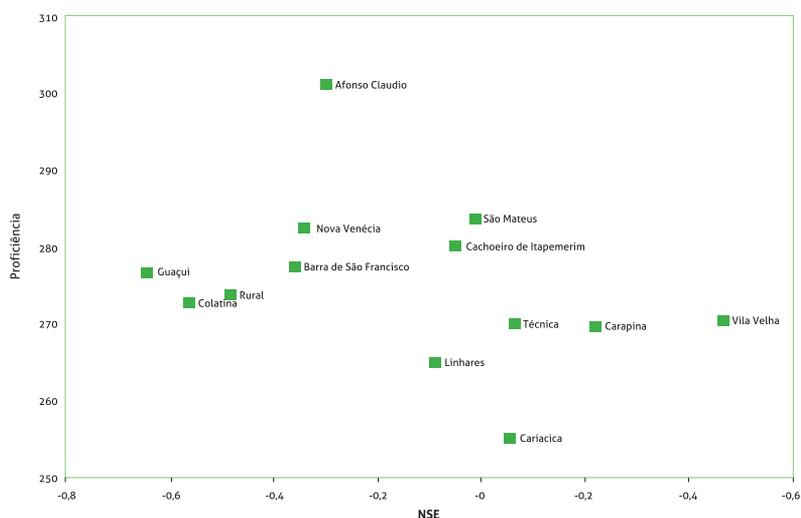
Pode-se observar, entretanto, que a SRE de Afonso Cláudio atendia a uma clientela de alunos com NSE abaixo da média e possuía o desempenho mais elevado (gráfico 4). Por sua vez, nas superintendências de Carapina e Vila Velha, o desempenho situava-se abaixo da média da rede estadual, a despeito de atenderem os alunos com as melhores condições socioeconômicas.

### PERCEÇÃO DA IMPORTÂNCIA DE MATEMÁTICA NA VIDA DOS ALUNOS

Verificou-se ligeiro declínio no percentual de valorização da instituição escolar no período analisado, uma vez que, em 2008, 64% atribuíram nota 10 para a importância da escola em suas vidas, contra 60% em 2009 e 61% em 2010. A matemática tem uma percepção menos expressiva, pois 44% atribuíram nota 10 para a importância dessa disciplina em suas vidas em 2008 e 43% em 2009, reduzindo para 40% em 2010.

A esse respeito, em que pese a conhecida impressão de que a matemática é um “bicho papão”, os alunos participantes dos grupos focais, nas avaliações de 2008 e

## ■ GRÁFICO 4: DISPERSÃO ENTRE DESEMPENHO MÉDIO E NSE MÉDIO POR ESTRATO – 2010



Fonte: Avaliação Externa do Multicurso Ensino Médio - Matemática 2010.

2009, não a confirmaram, nem indicaram gostar menos da matemática em razão das suas eventuais dificuldades. O que destacaram, nos dois momentos, foi a relação entre gostar de qualquer matéria e a forma de ensinar do professor.

### **SOBRE OS PROFESSORES**

A análise aqui apresentada focaliza, nesta seção, a percepção dos professores de matemática. Nesse sentido, cabe recuperar indicadores de resultados pretendidos pelo Multicurso Matemática em relação a:

- evolução do perfil sociodemográfico e
- percepções dos professores no que se refere: i) aos alunos e ao ensino de matemática, ii) a indicadores contextuais, motivação e adoção de novas práticas pedagógicas e iii) às contribuições do Multicurso.

### **EVOLUÇÃO DO PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO**

Como ocorreu em 2008 e em 2009 (56,0% e 50,4%, respectivamente), em 2010, a maior parte dos professores respondentes continuava sendo do sexo feminino (58,0%), com idade igual ou superior a 30 anos (73,0%), formação superior em matemática (71,1%), sem exercer outra atividade além da docência (77,1%).

De forma geral, houve poucas alterações no período compreendido entre 2008 e 2010. Em relação à renda familiar da maioria dos professores, igual ou superior a quatro salários mínimos, o percentual obtido em 2010 (72,7%) é quase o mesmo do verificado em 2008 (72,3%). Quanto à experiência profissional, o percentual de professores com mais de dez anos de magistério aproximava-se de

50%, com pequena variação nas três fases da pesquisa.

Verificou-se também o aumento de docentes com vínculo efetivo a partir de 2009 (36,0%), tendência mantida também em 2010 (37,7%). Ressalta-se que, apesar da redução dos percentuais de professores com vínculo temporário, na comparação entre os anos de 2008 e de 2010, os índices de docentes nessa condição permanecem elevados (59,1%).

Do ponto de vista da escolaridade, o conjunto investigado de professores, em 2010, apresenta quantidade superior de docentes com pós-graduação (*lato sensu*).

Há um aumento de 25,7% em relação à situação de 2008, compatível com o alto índice de professores matriculados em cursos de especialização.

### PERCEPÇÕES DOS PROFESSORES: OS ALUNOS E O ENSINO DA MATEMÁTICA – EXPECTATIVAS DOS PROFESSORES EM RELAÇÃO AOS ALUNOS

Como já abordado na Avaliação Marco Zero, as pesquisas em sociologia da educação têm reiteradamente identificado a relevância das expectativas dos professores sobre os alunos em termos de suas perspectivas ou chances de sucesso esco-

■ **TABELA 2: PROPORÇÃO DE PROFESSORES, POR CONFORTO EM ENSINAR AOS ALUNOS E MAIOR DIFICULDADE DOS ALUNOS, SEGUNDO OS CONTEÚDOS DE MATEMÁTICA DO ENSINO MÉDIO**

Conteúdos de Matemática	Professores (%)					
	Maior conforto para ensinar seus alunos			Maior dificuldade dos alunos		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Equação do 2º Grau	41,1	53,2		5,4	7,1	
Função Afim	19,8	32,6		7,5	9,4	
Frações e números decimais		39,4			32,0	
Geometria	30,5	39,0	33,8	25,1	30,0	31,3
Gráficos		44,2			7,2	
Progressão Geométrica / Quadrática	10,6	19,2		5,7	10,3	
Progressão Aritmética	27,0	42,3		4,7	3,5	
Trigonometria	16,5	26,0	3,1	61,9	50,2	18,0
Equações			29,4			5,8
Progressões			4,7			1,1
Função exponencial			1,0			3,8
Combinatória e probabilidade			4,7			17,3
Matrizes e sistemas de equações			3,2			2,1
Outra	4,5	15,8	6,9	5,0	7,9	4,2
Não respondeu	28,3	12,3	18,0	12,2	12,5	18,9

Fonte: Avaliação do Programa de Formação Continuada - Multicurso Matemática Ensino Médio - ES, 2008/2009/2010.

lar e eventual mobilidade social (SAMMONS et al., 1995) e seu potencial de impacto no desempenho escolar.

Em 2010, a maioria dos professores indicou que conhece os resultados do Saeb, do Programa de Avaliação da Educação Básica e do Ideb. Portanto, suas expectativas em relação aos alunos estão pautadas nos resultados concretos de avaliação da aprendizagem no Espírito Santo. Em termos gerais, há uma tendência de ampliação das expectativas em relação ao futuro dos alunos.

É preciso considerar que essas expectativas são desenvolvidas a partir de um conjunto muito extenso de fatores, marcados, também, pela conjuntura socioeconômica e política local e nacional. Por outro lado, é importante lembrar que o fato de os professores já terem diante de si alunos em um estágio mais avançado de escolarização influencia suas expectativas em relação ao grupo.

## **OS PROFESSORES E O ENSINO DE CONTEÚDOS DA MATEMÁTICA**

De maneira geral, percebe-se que, em relação a todos os conteúdos de todas as séries, expressiva parcela dos professores consultados em 2008, 2009 e 2010 sente algum tipo de desconforto para ensinar um ou mais conteúdos da matemática, sendo equação de segundo grau o conteúdo que promove mais conforto aos professores. Chamam a atenção os baixos índices encontrados

em relação a um maior conforto para ensinar, por exemplo, progressão geométrica/quadrática, trigonometria e função afim em 2008 (10,6%, 16,5% e 19,8%, respectivamente), progressão geométrica/quadrática e trigonometria (19,2 e 26,0%, respectivamente) em 2009 e função exponencial, trigonometria e matrizes e sistemas de equações (1,0%, 3,1% e 3,2%, respectivamente) em 2010.

Em relação às dificuldades dos alunos, segundo os professores, encontrou-se certa correspondência, ou seja, trigonometria está, igualmente, entre os conteúdos que o aluno tem mais dificuldade para aprender. Destaca-se, ainda, a geometria, que, segundo um terço dos professores, é um dos conteúdos que traz dificuldades para os alunos.

Aos professores perguntou-se, também, se todos os conteúdos tinham sido trabalhados e os motivos pelos quais não conseguiram trabalhar toda a matéria prevista. Nos três momentos de avaliação foi pouco expressivo o índice daqueles que conseguiram trabalhar os conteúdos previstos. A impossibilidade de ensinar os conteúdos tem razões diversas. Destaca-se, em 2008, 2009 e, com menor ênfase, 2010, a falta de tempo disponível e de conhecimentos anteriores por parte dos alunos. Ressalta-se, também, que os professores, de forma geral, não consideram que a falta de condições de trabalho tenha contribuído significativamente para não conseguir ensinar todo o conteúdo previsto.

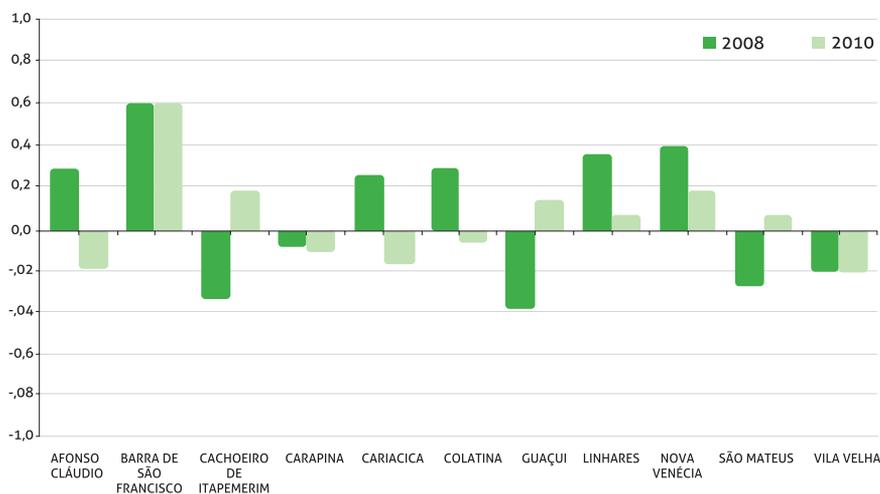
## PERCEPÇÕES DOS PROFESSORES: ASPECTOS CONTEXTUAIS, MOTIVAÇÃO E PRÁTICAS PEDAGÓGICAS ADOTADAS

A pesquisa sobre fatores associados ao aumento do desempenho dos alunos, bem consolidada nos cenários internacional e brasileiro (BROOKE & SOARES, 2008), tem enfatizado a relação do resultado educacional com indicadores contextuais e as contribuições expressivas dos diferentes agentes escolares (professores, coordenadores e diretores) na constituição de uma cultura da unidade escolar que favorece a aprendizagem e o bom desempenho dos alu-

nos, configurando o que se convencionou denominar de eficácia escolar. Por esse motivo, a avaliação do Multicurso Matemática conferiu centralidade à investigação desses aspectos em todas as fases da pesquisa.

Verificou-se que, segundo os professores<sup>1</sup>, na comparação entre 2008 e 2010, o problema da falta de recursos financeiros se ampliou em 5 SRE: Barra de São Francisco, Cariacica, Nova Venécia, São Mateus e Vila Velha. Ainda de acordo com os docentes, esse problema, em 2010, é menor nas SRE de Afonso Cláudio, Cachoeiro de Itapemirim, Carapina, Colatina, Guaçuí e Linhares.

### ■ GRÁFICO 5: MÉDIA DO ÍNDICE DE FALTA DE PESSOAL POR SRE



Fonte: Avaliação Externa do Multicurso Ensino Médio - Matemática 2008 e 2010.

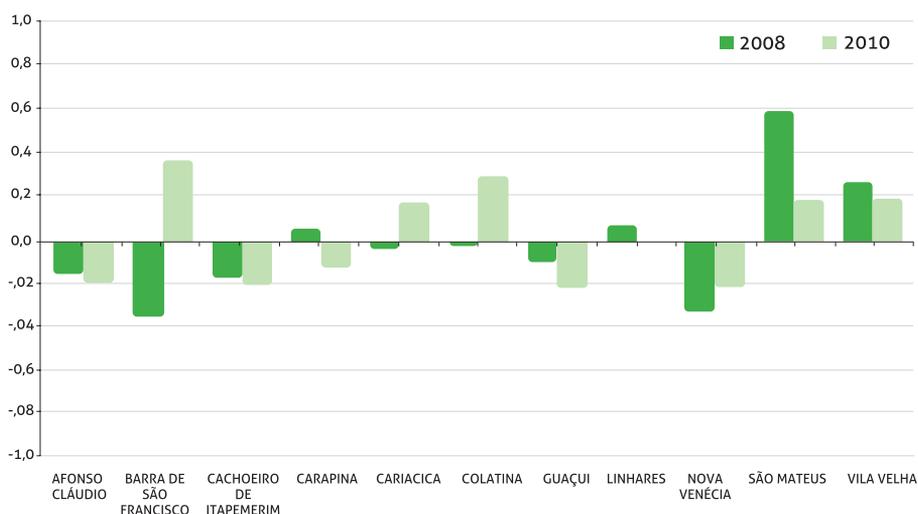
1 As escolas apresentadas nos gráficos 5, 6 e 7 foram construídas a partir das respostas dos 366 professores que participaram dos surveys de 2008 e 2010.

A falta de pessoal, por sua vez, escala que agrega a carência de pessoal administrativo, de apoio e de professores para as disciplinas, é analisada no gráfico 5, sendo que os valores positivos indicam problema de falta de pessoal nas escolas e os valores negativos indicam baixa frequência desse problema. Para os professores, a situação em 2010, em comparação com 2008, estava, em níveis diversos, mais favorável em cerca da metade das SRE, isto é, em Afonso Cláudio, Carapina, Cariacica, Colatina, Linhares e Nova Venécia. Por sua vez, nas SRE de Cachoeiro de Itapemirim, Guaçuí e São Mateus, a situação, segundo os professores, teria se agravado.

## MOTIVAÇÃO E PRÁTICAS PEDAGÓGICAS ADOTADAS PELO PROFESSOR

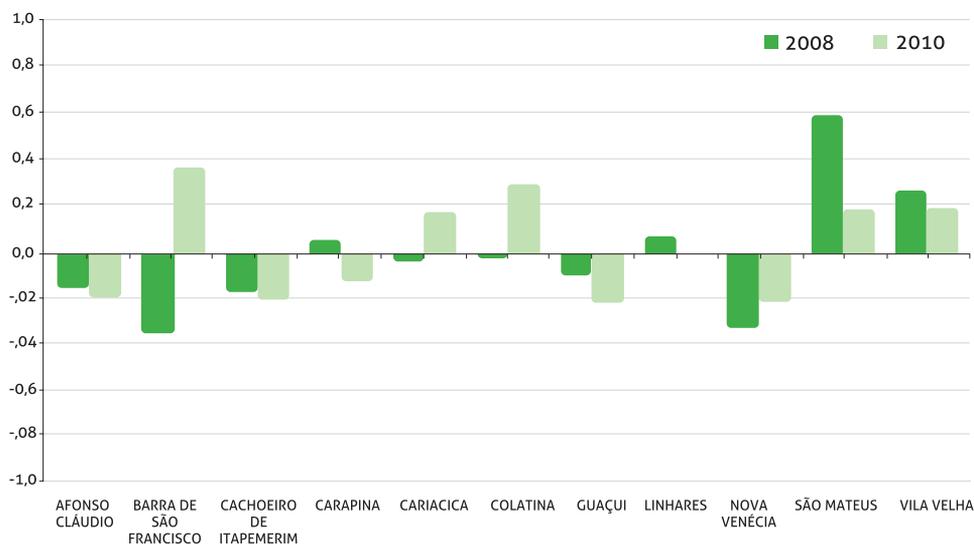
O gráfico 6 mostra os resultados, por SRE, dos níveis de disposição/motivação para o trabalho docente. Nesta escala, são consideradas: a satisfação com o salário, a energia para trabalhar, o grau de estímulo com o trabalho desenvolvido, entre outros aspectos. Destacam-se, neste caso, os resultados diferenciados positivamente da SRE de Barra de São Francisco. No entanto, de forma geral, houve queda nos níveis de disposição e motivação para o trabalho dos professores da maioria das

■ **GRÁFICO 6: MÉDIA DO ÍNDICE DE DISPOSIÇÃO/MOTIVAÇÃO PARA O TRABALHO POR SRE**



Fonte: Avaliação Externa do Multicurso Ensino Médio - Matemática 2008 e 2010.

## ■ GRÁFICO 7: MÉDIA DO ÍNDICE FREQUÊNCIA DE USO DE RECURSOS PEDAGÓGICOS POR SRE



Fonte: Avaliação Externa do Multicurso Ensino Médio - Matemática 2008 e 2010.

SRE, quadro compatível com a realidade do professorado da rede pública de outros estados, analisada em vários estudos dos últimos anos (UNESCO, 2003; 2004; OLIVEIRA et al., 2004).

Um dos aspectos relevantes do processo de ensino-aprendizagem é a avaliação do aluno. A utilização de diversas formas de avaliação pode oferecer diferentes visões sobre como os alunos estão aprendendo os conteúdos ensinados, favorecendo diagnósticos mais acurados da aprendizagem. Na comparação entre 2008 e 2010, houve maior diversificação nas práticas avaliativas

apenas nas SRE de Afonso Cláudio, Carapina, Guaçuí e Nova Venécia. Por sua vez, os resultados foram menos favoráveis nessa comparação nas SRE de Barra de São Francisco, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Linhares São Mateus e Vila Velha. A tendência, portanto, é de piora.

O gráfico 7 apresenta situações distintas em relação ao uso de recursos pedagógicos pelos professores de matemática nas SRE, na comparação entre 2008 e 2010. Enquanto cerca da metade das SRE – Afonso Cláudio, Barra de São Francisco, Cariacica, Colatina e Guaçuí – evi-

denciou, em 2010, melhores índices do que os encontrados em 2008, as SRE de Cachoeiro de Itapemirim, Carapina, Linhares, Nova Venécia, São Mateus e Vila Velha, no mesmo período, indicaram declínio nos índices de utilização de recursos pedagógicos. Os contrastes negativos mais expressivos são em São Mateus e Vila Velha.

### **PERCEPÇÕES DOS PROFESSORES: O MULTICURSO MATEMÁTICA E SUAS CONTRIBUIÇÕES**

Em 2010, os professores destacaram, em sua maioria e com níveis diversos de concordância, as contribuições do Programa acerca de uma maior segurança em relação aos conteúdos que ensinam, ao uso de materiais pedagógicos mais criativos e a uma melhoria no aprendizado e motivação dos alunos para estudar matemática (tabela 3).

Os professores ressaltaram o trabalho em colaboração com os colegas como decisivo ao seu aproveitamento no Multicurso. Consideraram, ainda, que o Programa foi bastante útil para sua prática pedagógica, atendendo às suas expectativas. Em

2010, 16,4% dos participantes da pesquisa indicaram que o Multicurso não ajudou a melhorar a sua prática como professores. A quase totalidade dos professores destacou que procurou participar de todas as atividades do Multicurso.

O percentual de professores que, em 2010, tem a pretensão de continuar a utilizar os materiais do Multicurso, em todas as SRE, é elevado (cerca de 90%). A frequência de utilização desses materiais por parte dos professores, entretanto, é diversa, destacando-se o livro do professor como aquele mais utilizado semanalmente e quinzenalmente. As fichas de matemática e cidadania foram os recursos menos utilizados por, aproximadamente, 75% dos professores pesquisados em 2010.

No que se refere à utilização de fitas de vídeo e/ou DVD como recurso pedagógico, verificou-se que, em 2010, a maioria dos docentes indicou que esses materiais são utilizados algumas vezes por semana (58,4%). Ainda que baixo, chama a atenção o percentual daqueles que não os utilizam porque a escola não dispõe desses recursos.

■ **TABELA 3: PROPORÇÃO DE PROFESSORES QUE ATRIBUÍRAM TOTAL OU MÉDIA CONCORDÂNCIA SEGUNDO ALGUNS ASPECTOS PROPORCIONADOS PELO MULTICURSO - 2010**

Aspectos proporcionais	Professores (%)	
	Nível de concordância	
	Total (5)	Média (4)
Sinto-me mais seguro (a) em relação aos conteúdos que ensino	49,6	34,5
Percebo que houve melhoria no aprendizado dos alunos	33,9	41,5
Sinto-me motivado para buscar materiais pedagógicos mais criativos	52,3	36,6
Percebo que houve melhoria na motivação dos alunos para estudar matemática	32,7	38,3
Aumentou a chance de compartilhar problemas e práticas pedagógicas com os colegas	45,4	37,2

Fonte: Avaliação do Programa de Formação Continuada - Multicurso Matemática Ensino Médio - ES, 2010.

## Considerações finais

Uma vez expostos os principais resultados observados na avaliação externa do Multicurso Matemática, apresentamos nesta seção algumas considerações sobre estes resultados, suas relações com os objetivos do Programa e suas contribuições para a melhoria da qualidade dos processos de ensino-aprendizagem em nosso país.

O Multicurso Matemática configura-se como proposta de intervenção no ensino médio, última etapa da educação básica, destinada à consolidação e ao aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, à preparação básica para o trabalho e a cidadania, ao aprimoramento do educan-

do como ser humano e à compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos. É nessa conjuntura desafiante que as próximas indicações devem ser consideradas.

Em relação à melhoria da aprendizagem em matemática, os resultados mostram que a proficiência dos alunos cresceu de forma discreta, porém progressiva, em todo o período. A diferença, portanto, na comparação do desempenho dos alunos é positiva.

A evolução da aprendizagem apresenta, contudo, diferenciais se considerados os perfis dos alunos. Neste sentido, dialogam com as pesquisas educacionais, inclusive no que se refere à equidade de desempenho escolar, por gênero e cor. Segundo, por exemplo, Soares (2004), no Brasil, os alunos que se autodeclararam brancos têm melhor proficiência quando comparados com alunos que se autodeclararam pretos, e, em matemática, os meninos têm melhor desempenho que as meninas. Na avaliação do Multicurso, esta realidade também

é confirmada. Trata-se, portanto, de um dado importante que reitera a situação de inequidade já observada em outras avaliações e demanda estudos que ajudem a pensar em políticas públicas e projetos educacionais mais equânimes.

Em consonância com os achados das pesquisas educacionais no Brasil, mantêm-se como desafios a serem enfrentados pela Sedu-ES:

- os índices dos alunos das classes noturnas, que permanecem com menor desempenho em relação aos demais e
- o crescimento progressivo do número de alunos que estudam e trabalham ao mesmo tempo.

No que concerne à apropriação de princípios e materiais do Multicurso e aos aspectos relacionados a essa apropriação, ressalta-se o crescimento, no período, das expectativas positivas dos professores em relação aos seus alunos, dos níveis de colaboração docente ampliados e da maior

ênfase conferida às práticas pedagógicas contextualizadas. Além disso, as dificuldades conceituais dos professores estão sendo identificadas e enfrentadas, com sucesso, segundo os próprios.

Considerando a avaliação amplamente positiva do Multicurso como programa de formação continuada, pelos professores, é possível sugerir que os resultados do Programa, em relação aos professores, sejam, neste momento, mais visíveis no âmbito das ações do próprio Multicurso, sem que os efeitos tenham se irradiado com a mesma intensidade e qualidade nas escolas, lembrando que outros atores envolvidos, tais como gestores escolares não participaram do mesmo processo.

De toda forma, cabe assinalar uma grande diversidade de situações entre as SRE no que diz respeito ao professor, à sua motivação, às suas práticas e possibilidades, sugerindo que, em outras oportunidades, a pesquisa possa inserir análises contextualizadas localmente a fim de traçar uma evolução precisa dos resultados.

Nesse sentido, recomenda-se que, em outras análises, seja enfatizada a pesquisa de natureza qualitativa, em todas as fases, que contribua para a compreensão dessas diferentes situações. Propõe-se, também, em especial, um estudo de caso junto a professores, diretores, coordenadores e alunos da SRE de Afonso Cláudio com o objetivo de identificar que aspectos contribuíram de forma constante para o desempenho positivo dos alunos.

Por fim, espera-se que o presente artigo, com a análise do ciclo 2008-2009-2010 do Programa Multicurso, além das contribuições verificadas no que concerne à melhoria da qualidade dos processos educacionais, forneça subsídios para a tomada de decisões, aprimoramento das práticas de ensino-aprendizagem e que a discussão dos seus resultados inspire todos os atores envolvidos a buscar alternativas para a educação pública de qualidade para todos, não apenas em relação aos conteúdos de matemática e não apenas no estado do Espírito Santo, mas em relação às demais disciplinas e em todo o território nacional.

# Participação e implementação de políticas públicas diferenciadas: experiências de avaliação sobre comunidades quilombolas

## Introdução

As comunidades negras rurais, também conhecidas como quilombos, são grupos que possuem identidade étnica diferenciada e dependem da terra para sua reprodução física, social, econômica e cultural. A definição legal, contida no Decreto nº 4.887/2003, assinala que estas comunidades são: grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida<sup>1</sup>.

Todavia, estas comunidades passaram a ser reconhecidas como grupos específicos apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988: por meio dos artigos 215 e 216 e do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Estado bra-

sileiro passou a corrigir a histórica exclusão das "comunidades remanescentes de quilombos"<sup>2</sup>. Além de reconhecer a contribuição desses grupos para a formação do patrimônio cultural brasileiro, a Carta Magna lançou as bases legais para a afirmação da cidadania desse segmento da população brasileira ao determinar a emissão de títulos de propriedade definitiva das terras ocupadas pelos "remanescentes das comunidades dos quilombos". Avançando nessa direção, o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, regulamentou os procedimentos para identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas. Ainda em 2003, foi instituída a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Com *status* de ministério, a SEPPIR é responsável

Marina Pereira Novo\*

Júlio César Borges\*

Rovane Battaglin Schwengber Ritzzi\*

Júnia Valéria Quiroga da Cunha\*

Cristiane dos Santos Pereira\*

Alexandro Rodrigues Pinto\*

\* Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

pela coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade racial e de combate à discriminação racial e étnica<sup>3</sup>.

Baseando-se nos preceitos legais assinalados, foi criado, em março de 2004, o Programa Brasil Quilombola (PBQ), que reúne ações do Governo Federal para as comunidades quilombolas e cuja coordenação está a cargo da SEPPIR. As metas e recursos do PBQ envolvem 23 ministérios e órgãos

federais, entre eles o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e têm como principais objetivos a garantia do acesso à terra; ações de saúde e educação; construção de moradias, eletrificação; recuperação ambiental; incentivo ao desenvolvimento local; pleno atendimento das famílias quilombolas por programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, e medidas de preservação e promoção das manifestações culturais quilombolas.

1 Decreto nº 4.887/2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2003/D4887.htm)>.

2 O termo “comunidade remanescente de quilombo” consta no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A Associação Brasileira de Antropologia (ABA), por meio do Grupo de Trabalho sobre Terra de Quilombo, emitiu uma nota, em 1994, na qual adverte quanto aos riscos que ele traz ao supor que tais grupos seriam isolados ou compostos por população homogênea. Segundo a ABA, “o termo quilombo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. (...) Consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio” (ABA apud O’Dwyer, 2002: 18).

3 Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.

Os compromissos firmados no PBQ foram reforçados pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, orientada pelos princípios da cidadania, da segurança alimentar e nutricional – como direito coletivo e com respeito à diversidade cultural – e do desenvolvimento

sustentável como promotor da qualidade de vida das comunidades<sup>4</sup>. Como parceiro estratégico da SEPPIR, cabe ao MDS a realização das seguintes ações previstas no âmbito do PBQ: assegurar às comunidades quilombolas o direito à segurança alimentar, assim como formular e implementar, junto a essas comunidades, medidas de superação da pobreza e da miséria.

### ■ QUADRO 1: AVALIAÇÕES COM FOCO PRIORITÁRIO EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS, CONTRATADAS PELA SAGI/MDS ENTRE 2006 E 2011

Pesquisa	Descrição	Período de realização	Instituição executora	
1	Pesquisa de Avaliação das Ações Estruturantes das Comunidades Quilombolas – primeira avaliação	Mapeamento das comunidades quilombolas contempladas com as ações estruturantes e avaliação dos processos de implementação dessas ações estabelecidas pelo Convênio nº 006/2003, firmado entre o MDS e a Fundação Cultural Palmares.	Julho a novembro de 2006	FEC / DATAUFF
2	Chamada Nutricional de Crianças Quilombolas Menores de Cinco Anos de Idade	Realização de estimativa de prevalência da desnutrição proteico-energética, de sobrepeso e do baixo peso ao nascer e identificação do recebimento de benefícios sociais pelas famílias quilombolas.	Janeiro de 2006 a março de 2007	FAP
3	Pesquisa de Avaliação das Ações Estruturantes das Comunidades Quilombolas – segunda avaliação	Avaliação complementar das ações estruturantes. Realizada nas 85 comunidades quilombolas que não participaram da primeira avaliação.	Julho a outubro de 2008	FEC/DATAUFF
4	Avaliação Diagnóstica: acesso das comunidades quilombolas aos programas do MDS	Avaliação, mapeamento e georreferenciamento dos equipamentos de assistência social básica e os serviços assistenciais ofertados pelos diferentes níveis de governo, ONGs e outras instituições, além de verificar o acesso das comunidades quilombolas aos programas do MDS.	Fevereiro de 2008 a março de 2009	FEC/DATAUFF
5	Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas	Avaliação do estado nutricional de crianças quilombolas menores de cinco anos de idade, da situação de segurança alimentar das famílias, bem como características socioeconômicas e de acesso a serviços de saúde e benefícios sociais; georreferenciamento de todos os domicílios e equipamentos públicos situados no interior dos territórios titulados.	2011 (em andamento)	FEC/DATAUFF

Não obstante, a concretização do PBQ segue exigindo a implementação de algumas medidas estratégicas, dentre elas, a superação da carência de informações, dados e conhecimentos sobre a realidade das comunidades e famílias quilombolas. O PBQ afirma a extrema urgência do levantamento e consolidação de dados, sistematização de informações e geração de conhecimentos necessários à formulação e à avaliação de políticas de promoção da igualdade racial.

Reconhecendo, portanto, que se trata de um conjunto da população brasileira sobre o qual são escassos os dados oficiais sistematizados e consolidados e no intuito de minimizar estas dificuldades, o MDS, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), contratou, até o momento, cinco avaliações com foco prioritário em comunidades quilombolas. Os principais objetivos desses estudos foram avaliar o acesso destas comunidades a serviços e ações ofertados pelo MDS, além de traçar um diagnóstico da situação em que as comunidades se encontravam, especialmente do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional. O histórico das pesquisas em ordem cronológica de contratação é apresentado no quadro 1 e, na sequência, é feita uma apresentação dos objetivos, metodologia e principais resultados já observados de cada uma delas.

4 Cf. artigo 1º, anexo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm)>

5 Cf. Brandão et. al., 2008.

## Pesquisas de avaliação de comunidades quilombolas

### PESQUISA DE AVALIAÇÃO DAS AÇÕES ESTRUTURANTES DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

#### APRESENTAÇÃO

O “Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos” iniciou-se em 2003, com a realização de cinco oficinas – nas cidades de São Paulo-SP, Recife-PE, Santarém-PA, Bom Jesus da Lapa-BA e São Luís-MA – das quais participaram representantes das 150 comunidades prioritárias previamente selecionadas, conforme disposto no Convênio nº 006/2003 firmado entre a Fundação Cultural Palmares (FCP) e o MDS<sup>5</sup>.

O objetivo das oficinas foi produzir, de forma participativa, um diagnóstico da realidade socioeconômica dessas comunidades e, a partir daí, foram fornecidos equipamentos para geração de renda sustentada, que se relacionavam com as demandas e características levantadas na fase inicial. Os equipamentos fornecidos, em geral, estavam voltados para a pesca artesanal, a produção de farinha de mandioca, o desenvolvimento do artesanato e a otimização da atividade agrícola. Esta última atividade foi contemplada não so-

mente com implementos agrícolas, mas também com materiais para irrigação.

Esta ação visava à redução de índices de vulnerabilidade social e insegurança alimentar, com vistas à autossustentabilidade, mas também se constituiu como uma política estrategicamente voltada para o fundamental enfrentamento das diferenças étnico-raciais que afetam o bem-estar e a segurança alimentar dos diferentes grupos que compõem a sociedade brasileira.

A pesquisa ora em análise foi levada a cabo pela Fundação Euclides da Cunha (FEC), sendo realizada em duas etapas (conforme descrito no quadro 1), cuja metodologia e resultados serão apresentados de forma conjunta. As duas pesquisas tinham como principais objetivos mapear as comunidades quilombolas contempladas com ações estruturantes; caracterizar as modalidades de entrega e instalação dos equipamentos e possíveis problemas ocorridos; mapear os critérios utilizados para ordenar o atendimento às 150 comunidades; avaliar a adequação dos equipamentos ao perfil e necessidades das comunidades contempladas e o grau de satisfação dos beneficiários; analisar os resultados da iniciativa na mudança das condições socioeconômicas dos beneficiários; avaliar o cumprimento de prazos e metas estabelecidos para a instalação dos equipamentos e analisar a participação das mulheres nas atividades de geração de renda.

## METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada por meio de aplicação de questionários estruturados junto aos responsáveis pelos domicílios sorteados para compor a amostra, contemplando todos os tipos de ações implementadas. O plano amostral da primeira etapa da pesquisa foi composto por 65 comunidades, representando um total de aproximadamente 2.300 domicílios, enquanto, na segunda etapa, foram visitadas 81 comunidades, correspondendo a 2.260 domicílios.

Além da aplicação de questionários nos domicílios, como forma de aprofundar e qualificar as informações coletadas, foram realizadas entrevistas em profundidade com famílias beneficiadas com ações estruturantes, lideranças quilombolas, pessoas que trabalharam ou trabalham diretamente na implementação do programa na FCP e no MDS, além daquelas pertencentes aos diferentes níveis de gestão governamental.

## PRINCIPAIS RESULTADOS

A maioria das comunidades quilombolas investigadas está localizada em áreas rurais. Cerca de 60% dos responsáveis pelos domicílios trabalham na agricultura, principalmente na qualidade de agricultores de subsistência.

A pesquisa encontrou uma situação de grande insegurança alimentar, considerando que somente 30% das famílias

afirmaram que a quantidade de alimentos consumidos no mês era suficiente.

No que diz respeito à avaliação específica das ações implementadas, houve casos em que a ação estruturante recebida foi inadequada diante das características socioeconômicas e ambientais das comunidades. Em outros casos, embora a ação, em sentido amplo, fosse adequada, o tipo de equipamento recebido não se prestava à utilização, por conta de especificidades socioeconômicas e ambientais. Houve também problemas de inadequação de infraestrutura.

Em síntese, poucos equipamentos encontravam-se em utilização, tendo gerado, até o momento, baixo resultado no que tange ao aumento da renda da família, aumento da área e/ou produção da família, quantidade de alimentos consumidos pela família e introdução de novos alimentos na dieta familiar. Após esta avaliação e também após a realização de outras avaliações internas à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), o MDS optou pelo cancelamento do Programa, priorizando outras ações também estruturantes, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

## Chamada Nutricional de Crianças Quilombolas Menores de Cinco Anos de Idade

### APRESENTAÇÃO

Em 2006, foi realizada a "Chamada Nutricional de Crianças Quilombolas Menores de Cinco Anos de Idade". Este estudo teve um caráter pioneiro, visto que não existia no Brasil um diagnóstico nacional da situação socioeconômica destas comunidades ou da situação nutricional das crianças quilombolas menores de 5 anos. O objetivo da Chamada Nutricional foi avaliar a situação nutricional das crianças quilombolas na referida faixa etária, vacinadas em 20 de agosto de 2006 (Dia Nacional de Vacinação – 2ª etapa), visando conhecer a situação em que se encontravam para possibilitar estabelecer/reestruturar políticas públicas e ações focalizadas para essa população. A opção de desenvolver o estudo associado à campanha nacional de vacinação pautou-se na necessidade de otimizar os recursos requeridos para uma investigação desta envergadura, possibilitando que fossem utilizadas tanto a estrutura como a mobilização da campanha, reconhecidamente exitosa.

## METODOLOGIA

Em função da inexistência de informações a respeito do quantitativo de crianças quilombolas menores de cinco anos de idade em cada comunidade e para agilizar a atividade de coleta das informações, optou-se por um desenho de amostra com conglomeração em 2 estágios. No primeiro estágio, foram sorteadas as comunidades participantes da amostra e, no segundo estágio, a totalidade das crianças a serem investigadas.

Posteriormente, decidiu-se realizar uma estratificação dentro do primeiro estágio de conglomeração, baseada em três critérios: (i) a unidade da federação à qual a comunidade pertencia; (ii) o bioma, isto é, a área geográfica caracterizada por um tipo de vegetação dominante, ao qual a comunidade pertencia e (iii) a existência ou não de título de posse da terra. Devido aos altos custos que uma pesquisa desse tipo envolve, ficou estabelecido que seriam pesquisadas 60 comunidades, respeitando a proporcionalidade existente na listagem do Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica (CIGA) da Universidade de Brasília (UnB)<sup>6</sup> e a possibilidade de utilização do cadastro obtido junto à FCP.

Dentre as 946 comunidades remanescentes de quilombos contidas na listagem, foram selecionadas 60 comunidades distribuídas em 22 estados. Desta forma, a amostra da pesquisa tem representatividade nacional, não sendo recomendadas expansões ou estimativas de totais nacionais.

A realização da Chamada Nutricional foi previamente pactuada com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), SEPIIR, Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Negras Quilombola (CONAQ) e Secretários Estaduais de Saúde dos 22 estados que compuseram a amostra. A proposta foi também apresentada e debatida na Comissão Permanente de Segurança Alimentar e Nutricional das Populações Negras do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e alguns conselheiros participaram de reuniões preparatórias e da própria execução da Chamada Nutricional.

Ofícios foram remetidos pelo MDS e pelo Ministério da Saúde (MS) às autoridades municipais, de modo a informá-las sobre a execução da pesquisa e solicitando apoio técnico e logístico. No âmbito dos estados, montou-se uma estrutura de coordenação formada por um professor de Universidade Federal ou Estadual ou um técnico da Secretaria Estadual de Saúde da área técnica de alimentação e nutrição. Em alguns casos, a coordenação foi compartilhada por ambas as instituições. Dentre as responsabilidades da Coordenação Estadual da Pesquisa estavam: o recrutamento e a seleção de profissionais ou formandos dos cursos da área de saúde para atuarem como multiplicadores e supervisores nos municípios; a capacitação dos multiplicadores; o contato com as Secretarias Municipais de Saúde para recrutamento de profissionais, técnicos e auxiliares de saúde para compor a equipe local responsável pela coleta de dados e a sensibilização para que os municípios proporcionassem apoio logístico aos multiplicadores.

Para a coleta de dados, empregou-se um questionário pré-testado durante a 1ª etapa da campanha de vacinação em 2006. O instrumento era sucinto (uma folha frente e verso), uma vez que as pessoas foram abordadas na fila da vacinação. Esta abordagem era feita geralmente depois da vacinação e, após a aquiescência do responsável pelos cuidados da criança, o entrevistador preenchia o questionário coletando, por fim, os dados antropométricos.

Questões sobre escolaridade do(a) entrevistado(a) e do(a) chefe da família, acesso a bens básicos e a benefícios sociais, número de refeições realizadas por dia pela família, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da criança, sintomas de doenças prevalentes na infância (infecção respiratória aguda e diarreia), prática de aleitamento materno, realização de pré-natal, entre outras, estavam incluídas no questionário. A caracterização da situação nutricional foi estimada mediante a prevalência da desnutrição proteico-calórica, com base nos indicadores: peso/idade, altura/idade, peso/altura; prevalência de sobrepeso com base no indicador peso/altura; prevalência do baixo peso ao nascer e taxas de indicadores de aleitamento materno proposto pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Buscou-se também identificar o acesso das famílias das crianças investigadas a benefícios e serviços socioassistenciais.

Como o público-alvo da pesquisa era o universo de crianças menores de cinco anos das comunidades e tendo em vista o não comparecimento de algumas delas ao posto de vacinação, os pesquisadores fizeram visitas aos domicílios destas crianças para coleta dos dados restantes, de forma a garantir a participação de todas as famílias da amostra. A exceção foi a comunidade Conceição das Crioulas, no município de Salgueiro-PE, em que houve sorteio sistemático de uma criança em cada duas na fila do posto de vacinação para participação na pesquisa (medida tomada em função da quantidade de crianças na comunidade). Ao todo, foram coletadas informações sobre 2.941 crianças.

No que diz respeito aos procedimentos éticos, o projeto da Chamada Nutricional foi aprovado pelo Comitê de Ética da ENSP/FIOCRUZ. No momento da coleta, os responsáveis pelas crianças foram previamente esclarecidos, em linguagem acessível, acerca dos objetivos da investigação, sobre a forma de coleta de dados, confidencialidade das informações, desconforto, liberdade de recusar ou retirar o consentimento durante o processo de coleta dos dados e a publicação dos resultados da investigação preservando a identidade de todas as crianças e seus responsáveis. Os dados foram coletados após concordância e assinatura do responsável pela criança no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

6 ANJOS, R. S. A. Territórios das comunidades remanescentes de antigos quilombos no Brasil: primeira configuração espacial. Brasília, DF: Mapas Editora & Consultoria, 1999.

Toda criança, após a realização do exame antropométrico, teve o seu peso registrado no Cartão da Criança e os seus pais ou responsáveis foram informados sobre o seu estado nutricional. As crianças diagnosticadas com *deficit* nutricional (Peso/Idade < percentil 3) foram referenciadas à unidade de saúde mais próxima, mediante termo de encaminhamento. Estas crianças também foram identificadas por meio de um formulário mais detalhado para investigação social, incluindo pontos de referência que permitissem localizar o seu endereço. Após a pesquisa, estes formulários foram entregues às secretarias de assistência social – ou sua correspondente – em cada um dos municípios.

### PRINCIPAIS RESULTADOS

Os resultados demonstraram que as comunidades quilombolas encontravam-se em situação precária de vida, com péssimas condições de moradia e acesso a serviços de água e esgoto. À época da coleta, o acesso à educação também era muito baixo, evidenciado na pouca escolaridade dos pais. Do ponto de vista da nutrição dos menores de cinco anos, ficou claro que se constituem em grupo com altos riscos de desnutrição (50% das crianças estavam em risco de *deficit* nutricional, das quais 11,6% já sofriam *deficit* de comprimento), igualando-se às crianças do Nordeste urbano em meados da década de 1990 (de acordo com os dados disponíveis na Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde de 1996). Em termos de acesso às políticas públicas de promoção social, 52% se declararam beneficiários do Programa Bolsa Família.

Pode-se observar, portanto, que, apesar dos esforços governamentais para garantir a participação destas comunidades nos programas federais, crianças menores de cinco anos e famílias quilombolas ainda encontravam dificuldades e discriminação no acesso a políticas públicas integrais. Cerca de 90% dos responsáveis pelas crianças se declararam negros, 83% não tinham escolaridade ou cursaram até, no máximo, o ensino fundamental e 90% das famílias foram enquadradas nas classes D/E (Critério Brasil).

Como parte da disseminação dos achados da pesquisa, os resultados foram publicados pela SAGI e os microdados disponibilizados no Consórcio de Informações Sociais<sup>7</sup>.

Também merece especial destaque a publicação do *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate – nº 09*, organizado pelo MDS e lançado em 2008. O material reúne artigos de diversos especialistas, organizações não governamentais e parceiros institucionais, tais como, SEPPIR e UNICEF, e teve como objetivo central a análise dos resultados da pesquisa, contemplando temas relativos à situação nutricional de crianças de 0 a 5 anos, políticas e programas de distribuição de alimentos, desafios da segurança alimentar e nutricional de comunidades quilombolas, além da caracterização sociocultural das comunidades incluídas na pesquisa.

Outrossim, a chamada oportunizou a criação de uma rede de apoio à coleta de da-

dos inédita no Brasil com uma estrutura envolvendo Governo Federal, estaduais e municipais. A mobilização de todos estes atores proporcionou, para além de outras questões, uma maior visibilidade da população quilombola nos 22 estados onde foram coletados dados.

## Avaliação Diagnóstica: acesso das comunidades quilombolas aos programas do MDS

### APRESENTAÇÃO

A pesquisa "Avaliação Diagnóstica: acesso das comunidades quilombolas aos programas do MDS" teve como objetivo principal avaliar, mapear e georreferenciar os equipamentos de assistência social básica e os serviços assistenciais ofertados pelos diferentes níveis de governo, bem como o acesso das comunidades quilombolas aos programas do Ministério.

Neste sentido, buscou-se levantar as seguintes informações: a) características socioeconômicas das famílias; b) percepções a respeito dos critérios de seleção para os programas do MDS; c) per-

cepções a respeito da acessibilidade aos programas do MDS; d) valores e atitudes em relação aos programas do MDS; e) tempo de permanência nos programas; f) como os programas são representados na perspectiva dos usuários e g) principais problemas em relação ao acesso aos programas sociais.

### METODOLOGIA

Diante dos objetivos da pesquisa, optou-se pela utilização de técnicas qualitativas para a coleta de dados – entrevistas em profundidade e grupos focais. A pesquisa de campo foi levada a cabo em 60 comunidades quilombolas<sup>8</sup>. No total, foram conduzidos 82 grupos focais com beneficiários e não beneficiários de programas sociais geridos pelo MDS e 275 entrevistas em profundidade com os gestores federais, estaduais e municipais de políticas de assistência, com os beneficiários e não beneficiários de programas e com lideranças comunitárias. Este trabalho de coleta de dados foi realizado no período de abril a outubro de 2008.

As entrevistas em profundidade foram distribuídas da seguinte forma: uma com o representante do MDS, 64 com beneficiários de programas do MDS, 48 com não

7 O Consórcio de Informações Sociais (CIS) é um sistema de intercâmbio de informações científicas mantido pela Universidade de São Paulo (USP) e pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Disponível em: <<http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx>>.

8 À exceção de cinco comunidades, que foram substituídas, esta pesquisa foi realizada nas mesmas comunidades pesquisadas na Chamada Nutricional, realizada anteriormente.

beneficiários de programas do MDS, 110 com lideranças comunitárias locais e 52 com os representantes da gestão municipal da política de assistência.

### PRINCIPAIS RESULTADOS

No que tange às condições de vida das comunidades quilombolas, o estudo demonstrou que elas passam por diferentes e, às vezes, combinadas formas de privação, que geram um baixo padrão de bem-estar assim como possivelmente contribuem para a reprodução geracional da pobreza, miséria e exclusão.

Os dados coletados tornam evidente que os quilombolas enfrentam problemas em diferentes intensidades e de diferentes tipos, notadamente nos campos do acesso ao emprego e renda, da educação e da saúde. Em função desses problemas, os programas sociais dirigidos a eles são percebidos como importantes, mas, ao mesmo tempo, como insuficientes e limitados. Além disso, eles enfrentam distintos problemas de acesso aos programas em geral.

Até mesmo em relação aos programas de mais fácil acesso e de maior universalização, como o Programa Bolsa Família e a distribuição de Cestas de Alimentos, há problemas de acessibilidade. Essas dificuldades são diversas e parecem exercer algum impacto na demanda sobre os programas.

Análogo ao processo de disseminação dos resultados das pesquisas anteriores, a SAGI promoveu reunião técnica de apre-

sentação do relatório final junto às secretarias finalísticas do Ministério, com vistas a fomentar a implementação e/ou melhoria de serviços e programas voltados para esse público.

## Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas

### APRESENTAÇÃO

Trata-se de estudo transversal de base populacional com metodologia quantitativa, realizado em comunidades quilombolas que obtiveram título de posse coletiva da terra emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou por órgãos oficiais estaduais. O objetivo da pesquisa é avaliar o perfil nutricional de crianças quilombolas menores de cinco anos de idade, a situação de segurança alimentar e nutricional e o acesso das famílias a serviços, benefícios e programas governamentais, bem como descrever o perfil socioeconômico das 177 comunidades quilombolas tituladas entre 1995 e 2009, distribuídas em 55 municípios e 14 estados.

### METODOLOGIA

A fim de cumprir com os objetivos propostos, foi feito um censo de todas as famílias, com coleta de dados antropométricos de todas as crianças com menos de cinco anos de idade. Além disso, em cada co-

munidade, todos os domicílios visitados e equipamentos públicos disponíveis foram georreferenciados e codificados com o uso de aparelhos eletrônicos que operem no Sistema de Posicionamento Global (GPS). Em cada comunidade, é aplicado um questionário junto à liderança local, contemplando questões sobre a produção coletiva e distribuição de alimentos; equipamentos públicos existentes; organizações sociais presentes, dentre outros temas.

A Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas insere-se num amplo esforço – que tem mobilizado instituições bastante diversas como a SEPPPIR, o Ministério da Saúde (MS), o INCRA, além de organizações não governamentais – destinado ao levantamento sistemático de dados sobre as situações em que as comunidades quilombolas vivem e seu nível de acesso aos serviços e programas sociais.

Sabendo que o estado nutricional é um legítimo indicador das condições de vida das populações, dispensa-se atenção especial ao levantamento do quadro descritivo da situação de segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas tituladas. Espera-se que os dados coletados contribuam com a configuração do perfil socioeconômico das comunidades e, mais além, sirvam de subsídios para a formulação de políticas públicas que promovam o bem-estar social dessas pessoas.

Com intuito de fomentar o protagonismo social das comunidades quilombolas na implementação de políticas públicas voltadas para este segmento, a SAGI, em parceria com a SEPPPIR, organizou oficinas técnicas regionais de apresentação da pesquisa (metodologia, abordagem, objetivos), com vistas à mobilização dos atores. Trata-se de oficinas com participação das lideranças das comunidades visitadas, bem como de parceiros fundamentais para a qualidade da pesquisa e apropriação dos resultados (como, por exemplo, os governos locais, universidades e representantes de outros ministérios).

Estes encontros são ações estratégicas para a consecução da pesquisa, na medida em que marcam o compromisso – tanto das unidades executoras quanto das comunidades participantes – com a sua realização satisfatória. São a oportunidade para prestar os devidos esclarecimentos técnicos e metodológicos e, com isso, colaboram com o protagonismo social das comunidades quilombolas no processo de implementação de políticas públicas voltadas para este segmento.

A primeira oficina aconteceu em Brasília-DF, em novembro de 2010, e contou com a participação de cerca de 30 lideranças das comunidades das regiões Centro-Oeste e Sudeste. A segunda oficina aconteceu em fevereiro de 2011, em Belém-PA, com a participação de cerca de 150 pessoas, entre lideranças quilombo-

las dos estados do Pará e Amapá, além de representantes das Secretarias de Saúde e Justiça do Estado, bem como de pesquisadores vinculados à Universidade Federal do Pará. Além destes participantes, estavam presentes representantes da SAGI, SEPPIR, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e da Coordenação das Associações das Comunidades Quilombolas do Pará (Malungu).

Também no mês de fevereiro ocorreu a terceira oficina em Santarém-PA com a presença de cerca de 60 lideranças do estado do Pará, além de representantes da SAGI, SEPPIR, CONAQ, Associação dos Remanescentes Quilombolas de Oriximiná (ARQMO) e da Federação das Organizações Quilombolas de Santarém (FOQS).

Finalmente, em março de 2011, ocorreu a quarta oficina, na cidade de São Luís-MA. Estiveram presentes cerca de 70 lideranças quilombolas dos estados de Pernam-

buco, Piauí, Maranhão, Bahia e Sergipe, além de representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Luís, da Secretaria Estadual de Promoção da Igualdade Racial do Maranhão, da CONAQ, da superintendência regional do INCRA no Maranhão, da SEPPIR, da SAGI e da Caixa Econômica Federal. No total, participaram do evento cerca de 100 pessoas.

## RESULTADOS

A coleta de dados ocorreu entre abril e setembro de 2011 e há previsão de divulgação dos resultados ainda no primeiro semestre de 2012.

## CONCLUSÕES

As cinco pesquisas realizadas pelo MDS sobre famílias e comunidades quilombolas evidenciam um perfil de alta vulnerabilidade socioeconômica. A maioria dos responsáveis pelos domicílios visitados apresenta baixa escolaridade, rendimentos exíguos e condições nutricionais, sanitá-

rias e de segurança alimentar muito precárias, especialmente se comparadas aos índices nacionais. Ao revelar esse quadro de exclusão com dados oficiais, estes levantamentos vêm contribuindo com a sensibilização dos gestores públicos para a difícil realidade vivenciada pelos quilombolas, ajudando na sua visibilidade perante o Estado.

Várias foram as lições aprendidas durante o percurso de cinco anos que separa o primeiro estudo feito pelo MDS da atual pesquisa em andamento sobre segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas tituladas. Talvez a principal delas seja a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de participação social dos quilombolas na concepção, execução da coleta de dados e análise dos resultados das pesquisas, tendo em vista o uso das informações produzidas no desenho e implantação de políticas públicas diferenciadas. Tal participação, além de dar maior legitimidade ao processo de construção do conhecimento, potencializa a

aproximação do poder público com as especificidades territoriais, ambientais, sociais e culturais das comunidades quilombolas e empodera os movimentos sociais envolvidos.

Com esse intuito, foram concebidas e realizadas oficinas regionais – com ampla participação de lideranças quilombolas – como forma de preparação política da Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional das Comunidades Quilombolas Tituladas. Por outro lado, o Programa Brasil Quilombola, ante o PPA 2012-2015, impõe como desafio a concepção de um sistema unificado de informações sobre as comunidades e famílias quilombolas, acessível e manejável pelas diferentes instituições integrantes do programa. Assim, com informações qualificadas e sistematizadas, participação social e comunicação interinstitucional, será possível aprimorar o desenho e a implementação de estratégias de erradicação extrema pobreza entre os quilombolas do Brasil.

## RESUMO DE DISSERTAÇÃO

## Políticas Públicas, Financiamento e Democratização da Educação Superior: Avaliação do Reuni na Universidade Federal de Tocantins (UFT)

Autora: Nara Poliana de Souza

Orientador: Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi (UFC)

**PALAVRAS-CHAVE:**

Avaliação de políticas públicas; Políticas educacionais; Democratização; Reuni-UFT.

A dissertação teve como objetivo avaliar o Reuni na Universidade Federal do Tocantins, no *campus* de Palmas. O programa compõe a política de expansão e democratização da educação superior. A estratégia metodológica escolhida articulou dados quantitativos e qualitativos, a fim de realizar uma avaliação em profundidade do programa. Assim, inicialmente, foram levantados dados econômicos, políticos e culturais sobre o estado do Tocantins e sua Universidade Federal e sobre a implementação do programa na instituição. Também foram realizadas pesquisas documental e entrevistas com os gestores, professores e alunos da UFT, com o objetivo de reconstruir a trajetória do programa na instituição. A pesquisa de campo envolveu, ainda, o levantamento do perfil socioeconômico dos alunos dos cursos criados a partir do Reuni. Do universo de 62 alunos que responderam aos questionários, os dados revelaram que entrevistados, na sua maioria, são jovens, solteiros, não moram com a

família, são provenientes de escola pública e possuem renda familiar de até três salários mínimos. O estudo permitiu verificar que há diferentes concepções sobre o Reuni e que sua implementação na UFT não foi um consenso. A concepção de democratização presente no Reuni dentro da instituição está posta com enfoque no acesso, desconsiderando a necessidade de garantia da permanência. O estudo permitiu, ainda, verificar que o financiamento disponibilizado para a expansão proposta não é proporcional às atividades implementadas e não considerou o *deficit* financeiro existente nas universidades. Os resultados da avaliação apontam que o Reuni, no limitado período analisado, ainda que se coadune ao atual contexto político de expansão no ensino superior na UFT, não apresenta, até o presente momento, uma tendência democratizante no sentido de inclusão social e de distribuição de qualidade acadêmica independente de condicionantes sociais e regionais.

## RESUMO DE DISSERTAÇÃO

## Avaliação da Implementação da Política de Educação Escolar Índigena no Território Tapeba (CE)

O presente estudo visa avaliar a política de educação escolar indígena, especificamente o seu processo de implementação no território Tapeba, em Caucaia-CE. Os objetivos estabelecidos foram, primeiramente, conhecer o histórico de implementação da política tanto no estado do Ceará como no território em estudo, levando em consideração o contexto de etnogênese dos povos indígenas do estado e região. Em seguida, compreender a relação que se estabelece entre estado e população indígena, no campo das disputas políticas em torno da afirmação da identidade étnica e conquista de território. A pesquisa realizou-se em algumas etapas: em um primeiro momento, consistiu na definição de categorias – identidade e territorialidade –, à luz das quais se analisam as diretrizes e a execu-

ção da política no contexto local; depois, foram analisados documentos que fundamentam legalmente a existência da política em um contexto nacional e local, no caso, do estado do Ceará. Finalmente, realizou-se pesquisa de campo, com a utilização da observação participante e entrevistas em profundidade, visando verificar as diferentes compreensões das relações entre o estado e as lideranças Tapeba a respeito da educação diferenciada indígena. Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de repensar a condução do processo de implementação, tanto no que se refere ao contexto local, como no âmbito nacional, garantindo o respeito ao princípio da equidade, fundante nas políticas que se pretendem resolver ou minimizar a problemática da exclusão social entre os indígenas.

Autora: Lucileila de Sousa Cardoso

Data: 8/07/2011

Orientador: Prof. Dr. José Almir Farias Filho (UFC)

**PALAVRAS-CHAVE:**

Pronasci; Violência e juventude; Avaliação de políticas públicas.

## RESUMO DE DISSERTAÇÃO

**Enfrentando a violência com a participação juvenil: avaliação do Pronasci em Fortaleza**

Este estudo tem por objetivo avaliar o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), em seu eixo “Prevenção à violência”, que analisa o envolvimento da comunidade juvenil constante do Projeto Proteção de Jovens em Território Vulnerável – Protejo. O Pronasci/Protejo foi avaliado a partir do estudo de caso do Território do Grande Bom Jardim, um conjunto de bairros situado na periferia da cidade de Fortaleza, durante o período de 2009-2010. Buscou-se construir um processo avaliativo em três partes, correspondentes à trajetória da política: concepção,

implementação e resultados. Esta avaliação se dá a partir do entendimento da população-alvo e dos técnicos envolvidos sobre o Pronasci/Protejo, bem como da análise crítica dos problemas organizacionais e processuais e das metas projetadas. Dentre os resultados relevantes desta avaliação, é possível destacar ideias e encaminhamentos dos jovens para o enfrentamento da violência que podem contribuir para a melhoria no planejamento e na execução de políticas públicas que envolvam a participação juvenil como estratégia de prevenção e controle da violência.

Autora: Silvia Barbosa  
Correia

Orientador: Prof. Dr.  
Alcides Fernando  
Gussi (UFC)

**PALAVRAS-CHAVE:**

Políticas públicas;  
Educação indígena;  
Identidade; Cidadania;  
Inclusão social.

## RESENHA CRÍTICA DO RELATÓRIO DO UNICEF

## Situação da Adolescência Brasileira 2011: O direito de ser adolescente: oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades



SITUAÇÃO DA ADOLESCÊNCIA BRASILEIRA 2011:  
RESENHA CRÍTICA DO RELATÓRIO DO UNICEF

O DIREITO DE SER ADOLESCENTE: OPORTUNIDADE  
PARA REDUZIR VULNERABILIDADES E SUPERAR  
DESIGUALDADES / FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS  
PARA A INFÂNCIA. BRASÍLIA, DF: UNICEF, 2011.  
182PP.

A publicação do Relatório da Situação da Adolescência Brasileira 2011 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no final do ano passado trouxe para a agenda de discussão pública a importância de políticas e ações públicas integradas que tenham os adolescentes como público-alvo específico. Na tese advogada pelo relatório, os adolescentes deveriam ser reconhecidos não como um grupo populacional em transição entre a infância e a vida adulta ou como um contingente rebelde, instável, propenso a situações de conflito, mas como sujeitos de direitos a políticas e programas específicos. Capacidade de interagir, de lidar com informações pouco estruturadas e analógicas, de se comunicar, de participar de atividades coletivas, impulsividade, desejo de mudanças, de extrapolar limites, intransigência, curiosidade pelo novo, são características inerentes aos adolescentes e não “problemas” da adolescência; são atributos que deveriam ser considerados na formulação de políticas a eles dedicadas.

Marina Pereira Novo  
Júnia Quiroga  
Paulo Jannuzzi

Seguindo a estrutura de outros relatórios temáticos das Nações Unidas, esta publicação apresenta, nos primeiros capítulos, um diagnóstico dos principais problemas e condições de vulnerabilidades que afetam os adolescentes brasileiros (pessoas de 12 a 17 anos), faz um balanço dos avanços e desafios dos planos, políticas e programas desenhados no país nos últimos anos para equacioná-los e finaliza com uma proposta de agenda de diretrizes estruturantes e de ações de curto prazo para promoção dos direitos dos adolescentes.

O primeiro capítulo é uma introdução ao tema, evidenciando a importância da questão, seja pela dimensão quantitativa – 21 milhões de brasileiros, maior coorte de adolescentes na história do país –, seja pela potencialização de alguns dos problemas sociais brasileiros sobre esse público – pobreza, baixa escolaridade, exploração no trabalho, desestruturação familiar, gravidez precoce, violência, AIDS, exploração sexual e abuso de drogas. Neste sentido, os adolescentes de hoje são a primeira geração nascida sob a égide da Convenção sobre Direitos da Criança de 1989 – um dos documentos internacionais de direitos humanos mais ratificados – e sob a proteção distintiva da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e Adolescente.

O segundo e o terceiro capítulos constituem o núcleo mais substantivo da publicação: o diagnóstico social da adolescência, apresentado com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domi-

cílios (PNAD) realizada em 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), registros de programas do Ministério da Saúde, levantamentos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e outros estudos. Os dados apresentados permitem perceber como este é um público numérico e socialmente significativo em qualquer perspectiva estatística: totaliza 21 milhões de indivíduos (de 12 a 17 anos); 7,9 milhões vivem em famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo; 3,7 milhões vivem com renda *per capita* de até um quarto do salário mínimo; 3,3 milhões (de 14 a 17 anos) exercem algum tipo de atividade laboral em casa, nas ruas ou no campo; quase metade dos adolescentes de 15 a 17 anos estão em atraso escolar; 19 de cada 100 mil adolescentes de 12 a 17 anos são vitimados por homicídios (43 por cada 100 mil se considerarmos de 15 a 19 anos) e há uma estimativa de que existam 290 mil adolescentes grávidas.

Além da apresentação dos dados quantitativos, nestes capítulos, também é feito um balanço das várias ações públicas direta ou indiretamente voltadas a esse público, relacionando programas e ações da Educação, Saúde, Proteção Social, Esporte e Cultura.

De acordo com o relatório, não considerar as especificidades desse público na elaboração das políticas e ações públicas seria uma das explicações para o agravamento das vulnerabilidades sociais típicas do país e que repercutem com maior intensidade nesse público, como o atraso

escolar, desestímulo seguido de evasão escolar, maior risco de mortalidade etc.

Neste sentido, reconhecer o adolescente com suas características intrínsecas e potencialidades, encará-lo como público-alvo específico – e, portanto, sujeito de direitos – é, também, uma aposta estratégica importante para o país na superação de suas iniquidades sociais. Afinal, pela representatividade numérica acima descrita, investir na mitigação das problemáticas enfrentadas por eles contribuirá para a melhoria das condições sociais no presente e, naturalmente, no futuro.

Como reconhece o UNICEF, o Brasil – pela conjugação de esforços nas três esferas de governo – tem se proposto a implementar programas e a oferecer serviços para esse público, buscando equacionar ou mitigar parte das situações problemáticas do contexto de vivência dos adolescentes.

Conforme registrado no relatório, na área de educação, foram criadas várias estratégias de integração da educação tradicional ao ensino profissionalizante, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego e o Programa Mais Educação, oferecendo às crianças e adolescentes oportunidade de educação integral. No campo da saúde, além da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens e do Programa Saúde na Escola, o governo pro-

pôs o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas. No campo do enfrentamento da violência, o relatório aponta o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci) e nas áreas de esporte, lazer e cultura, destacam-se o Programa Segundo Tempo, o Programa Esporte e Lazer pela Cidade, o Projeto Praças da Juventude e os Pontos de Cultura.

No que diz respeito às políticas de desenvolvimento social, o relatório reconhece os esforços e ações voltados à proteção dos adolescentes contra a exploração do trabalho, consubstanciados no Plano de Erradicação do Trabalho Infantil, e o Projovem Adolescente, que procura aprimorar a formação geral do adolescente e sua forma de iniciação no mercado de trabalho. Ao tratar da proteção dos adolescentes diante do abuso e da exploração sexual, a publicação destaca o Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e o Sentinela, que presta assistência psicossocial às vítimas de violência sexual nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social.

Os dois últimos capítulos vocalizam a proposta da agenda política do UNICEF para a adolescência brasileira: a necessidade de encarar adolescentes como sujeitos de direitos e como sujeitos de uma nova agenda de prioridades, desenhadas para mitigar as vulnerabilidades enfrentadas

por eles e que criem – como explicitado no subtítulo do relatório – oportunidades para desenvolvimento dos seus potenciais específicos, contribuindo para que o país supere mais rapidamente suas iniquidades sociais.

Sem desmerecer a relevância do relatório e da *advocacy* do UNICEF por ações públicas específicas para adolescentes, fato é que o diagnóstico da situação desse segmento apresenta problemas de natureza substantiva e metodológica. Há duas premissas incorretas, importantes de serem apresentadas e discutidas, pela repercussão pouco construtiva – inclusive para a própria agenda propugnada pelo UNICEF – na formulação de novas ações para esse segmento populacional e na avaliação do esforço governamental na área.

A primeira premissa, explicitada já no início da publicação, é a de que o Brasil estaria vivenciando o momento de maior contingente de adolescentes em sua história. Na realidade, essa “onda demográfica” de adolescentes ocorreu há mais de dez anos, como consequência da queda sistemática das taxas de fecundidade a partir dos anos 1960. A rapidez, abran-

gência territorial e disseminação entre estratos de renda com que se processou essa queda na taxa de filhos por mulher levou, já no final dos anos 1990, a que o volume de nascimentos passasse a diminuir a cada ano no país. Portanto, era natural e esperado que, ao longo dos anos seguintes, o quantitativo de adolescentes começasse a diminuir, à medida que essas crianças nascidas na década de 1990 viessem a crescer. De fato, o Censo Demográfico 2010 apontou um contingente de 20,6 milhões de pessoas de 12 a 17 anos, cerca de 5 milhões a menos que o levantado pelo IBGE em 2000. É certamente um segmento demográfico muito expressivo, mas, ao contrário do que expõe o relatório em análise, está perdendo participação relativa em relação a outros grupos populacionais.

O segundo equívoco do estudo é o registro de que teria havido aumento do contingente de adolescentes pobres. Tal como o anterior, e tão ou mais grave do que ele, trata-se de um erro factual, que não se sustenta pela leitura correta das estatísticas do IBGE, de várias pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ou de estudos de diver-

so pesquisadores brasileiros na década passada. Vasta produção acadêmica tem demonstrado a importância da política de aumento real do salário mínimo e da expansão do Programa Bolsa Família na redução da pobreza no país ao longo dos últimos anos. Afinal, o aumento real do salário mínimo foi superior a 50% entre 2004 e 2011 e, no mesmo período, o Bolsa Família passou de 3,6 milhões para 13,2 milhões de famílias beneficiárias pobres, compostas, em sua larga maioria, de crianças e adolescentes. Como negar que esforços tão expressivos em política social não tenham impactado na redução de pobreza entre os adolescentes?

Não bastassem essas evidências, reproduzindo o estudo do UNICEF com a linha de pobreza adotada no relatório, com a mesma fonte de dados – PNAD –, mas, diferentemente do estudo, aplicando o procedimento metodológico básico, usual e necessário para comparar valores monetários ao longo de períodos diferentes – deflacionamento com base em um índice de custo de vida, no caso o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) –, a parcela de adolescentes que viviam com até um quarto de

salário mínimo *per capita* diminuiu de 16,1% para 9,6% entre 2004 e 2009. Evidências adicionais e definitivas da queda expressiva da pobreza e extrema pobreza no país e no segmento de adolescentes em particular são trazidas pela comparação dos dois últimos Censos Demográficos: em 2000, cerca de 4,7 milhões de adolescentes viviam com renda domiciliar per capita de até 70 reais; em 2010, a cifra equivalente era de 2,5 milhões, contingente 45% menor.

Assim, corroborando tantos outros estudos, os dados aqui apresentados revelam que, ao contrário do registrado no relatório sobre a Situação da Adolescência Brasileira, o número de adolescentes em situação de pobreza efetivamente diminuiu nos últimos dez anos. Ainda assim, com todo o esforço governamental mencionado, há um contingente significativo de adolescentes na extrema pobreza, em situações de atraso e desestímulo escolar, de trabalho e gravidez precoce ou submetidos à violência, exploração sexual e tráfico de drogas, público-alvo de várias iniciativas e ações governamentais no presente, seja no governo federal, estados ou municípios.

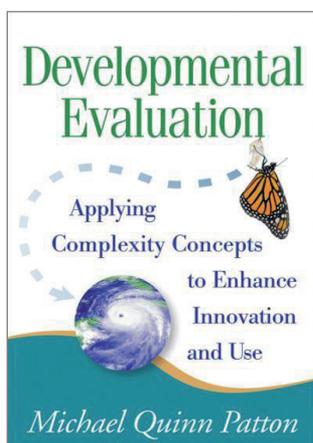
## DEVELOPMENTAL EVALUATION: APPLYING COMPLEXITY CONCEPTS TO ENHANCE INNOVATION AND USE

Michael Quinn Patton

O livro *Developmental Evaluation (DE)* oferece uma poderosa abordagem para monitorar e apoiar inovações sociais, trabalhando em parceria com os tomadores de decisão de programas. Michael Quinn Patton mostra como realizar avaliações dentro de um quadro de desenvolvimento das iniciativas. Baseia-se na compreensão sobre sistemas dinâmicos complexos, incertezas, não linearidade e emergência. Ele ilustra como esta abordagem pode ser usada para uma variedade de propósitos, como avaliação de programas em curso, adaptando os princípios efetivos da prática a contextos locais, gerando inovações e facilitando uma resposta rápida em situações de crise. Estudantes, pesquisadores e avaliadores vão apreciar os extensivos casos, exemplos, histórias e quadrinhos mostrados no livro e seu estilo claro de linguagem.

EDITORA: THE GUILFORD PRESS

ISBN: 978-1606238721



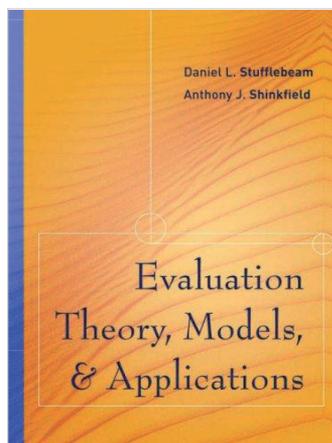
## EVALUATION THEORY, MODELS, AND APPLICATIONS

Daniel L. Stufflebeam  
e Anthony J. Shinkfield

*Evaluation Theory, Models, and Applications* foi escrito para avaliadores e estudantes que precisam adquirir conhecimento geral do campo da avaliação: sua história, teoria e padrões, modelos e abordagens, procedimentos e avaliação de programas. Este importante livro mostra ainda como fazer uma escolha diante de uma crescente gama de abordagens de avaliações de programas. Em um único volume, os autores compilaram informações vitais da literatura sobre avaliação, incorporando uma vasta quantidade de experiências práticas. Ao usar este livro, avaliadores estarão aptos a identificar, analisar e julgar 26 abordagens. Os autores mostram ainda como julgar abordagens ilegítimas e ilícitas, com base na aplicação dos Padrões de Avaliação do Joint Committee (EUA).

EDITORA: JOSSEY-BASS

ISBN: 978-0787977658



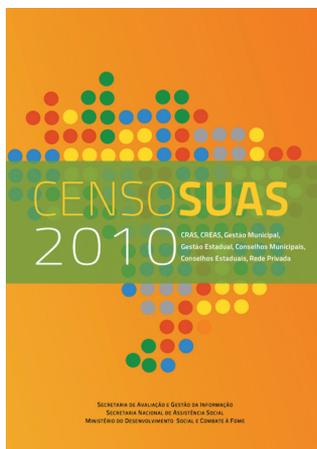
## CENSO SUAS 2010

CRAS, CREAS, GESTÃO MUNICIPAL, GESTÃO ESTADUAL, CONSELHOS MUNICIPAIS, CONSELHOS ESTADUAIS E REDE PRIVADA

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

A publicação Censo SUAS 2010 apresenta os resultados do levantamento anual de informações sobre os serviços, programas, projetos e unidades da assistência social. Em 2010, foram coletadas informações sobre os CRAS, os CREAS, a gestão municipal, a gestão estadual, os conselhos municipais e estaduais de assistência social e sobre a rede privada de prestação de serviços. Além de produzir dados oficiais e confiáveis sobre a implementação da política de assistência social no Brasil, o Censo tem por objetivo aperfeiçoar a gestão do SUAS e a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população. Os gestores e conselheiros de assistência social nos três níveis federativos terão acesso a um conjunto de informações que permitirá a identificação dos desafios e problemas a serem enfrentados para consolidação do Sistema Único de Assistência Social. A iniciativa é finalista do 16º Concurso de Inovação da Gestão Pública Federal.

EDITORA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME  
ISBN: 978-85-60700-50-9



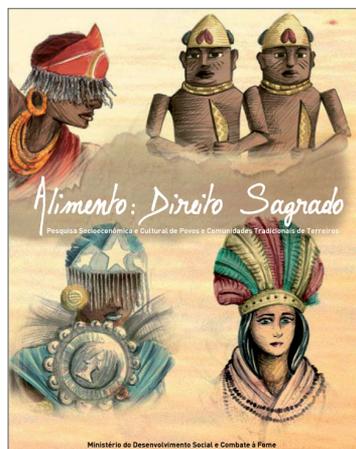
## ALIMENTO: DIREITO SAGRADO

PESQUISA SOCIOECONÔMICA E CULTURAL DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DE TERREIROS

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

O livro Alimento: Direito Sagrado é fruto da Pesquisa Socioeconômica e Cultural de Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiros e apresenta os resultados do estudo realizado nas regiões metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife. Ao total, 4.045 comunidades de terreiros participaram da pesquisa. Elas representam territórios de preservação e de culto das religiões de matriz africana, afro-brasileira e afro-indígena e oferecem acolhimento e prestação de serviços sociais, em especial ações de segurança alimentar e nutricional. Além dos resultados, a publicação traz um artigo do antropólogo José Jorge Carvalho, depoimentos das lideranças do povo de santo que participaram da coleta de dados em cada região metropolitana e um texto sobre os desafios metodológicos enfrentados.

EDITORA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME  
ISBN: 978-85-60700-55-4



# International Conference on National Evaluation Capacity 2011

JOANESBURGO, 12 A 14 DE SETEMBRO DE 2011



## 1. Introdução

O escritório de avaliação da ONU (UN Evaluation Office) estabeleceu como tarefa promover uma Conferência Internacional em Capacidades Nacionais em Avaliação com frequência bianual. A primeira Conferência foi realizada em Marrocos, em 2009. A segunda foi realizada em Joanesburgo, África do Sul, em setembro de 2011, e contou com a presença de representantes tanto do setor governamental como de organizações da sociedade civil dedicadas a desenvolver o tema avaliação nos diversos países. O Brasil foi representado por uma delegação de quatro pessoas: Júnia

Quiroga (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Márcia Joppert (Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação), Selma Serpa (Tribunal de Contas da União) e Armando José Vieira Filho (Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República).

A Conferência, com duração de três dias, teve como tema norteador "O Uso da Avaliação" e contou com uma discussão conceitual, 2 sessões plenárias, seguidas por 2 painéis paralelos cada uma, com apresentações de 24 países.



Márcia Paterno Joppert

Júnia Valéria Quiroga

Armando José Vieira Filho

Selma Maria Hayakawa  
Cunha Serpa

## 2. Resumo das apresentações

Expõe-se abaixo um resumo das apresentações e conclusões.

### **SESSÃO PLENÁRIA 1: UTILIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS – DESAFIOS, FATORES E OPORTUNIDADES – ESTUDOS DE CASO DE PAÍSES**

- há necessidade de articulação positiva entre áreas de planejamento e avaliação independente;
- a utilização da avaliação deve envolver a tarefa de explicar a implementação de políticas públicas e informar ao parlamento e a outras partes interessadas;
- a participação da sociedade civil é fundamental;
- o envolvimento de diversos atores nas avaliações (em especial beneficiários e financiadores) é importante, pois permite consenso sobre as forças e debilidades dos objetos avaliados;
- a independência dos avaliadores (do ponto de vista político e financeiro) é fundamental para a qualidade das avaliações;

- o campo da avaliação em um país necessita de um líder, um padrinho forte. A Colômbia mostrou bem a importância disso – conclusões e recomendações do seu sistema de avaliação permitiram alcançar progresso e melhorar o desempenho do governo;
- é necessário e pertinente avaliar os avaliadores. No entanto, não há um método claro para isso. A meta-avaliação permitiria isso de maneira indireta.

### **PAINEL 1: FATORES SISTÊMICOS QUE CONTRIBUEM PARA O USO DA AVALIAÇÃO**

Este painel contou com apresentações dos seguintes países: Benin, Índia e Guatemala. Os principais pontos apontados foram:

Índia e Guatemala indicaram como fatores que contribuem para o uso a existência de atores que produzam um ambiente propício e um marco institucional. Sistemas de avaliação são necessários como parte integral de um sistema democrático, devendo-se ir além da prestação de contas e alcançando a transparência. Devem também ser parte integral

das políticas públicas e envolver diversos atores, como a academia e a sociedade civil, em processos participativos.

Para Benin, a avaliação das políticas públicas foi declarada prioridade nacional, contemplando um marco institucional patrocinado pelo Primeiro Ministro, que resultou em uma Política Nacional de Avaliação, com definições sobre profissionalização, e no estabelecimento de um fundo e de um conselho nacional para a realização de avaliações. Estas são enviadas ao governo para acompanhamento das recomendações e divulgadas entre as partes interessadas.

A Índia abordou o trinômio resultados-qualidade-comunicação em seu sistema de avaliação e a regulamentação do marco de resultados em um longo documento. Pontuou a importância de diferenciar monitoramento e avaliação.

## **PAINEL 2: IMPACTO DAS AUDITORIAS E ORÇAMENTO EM AVALIAÇÃO**

Este painel contou com apresentações do Brasil e de Marrocos e teve como resultado a conclusão de que auditorias são atividades que podem contribuir de forma complementar para a avaliação de políticas públicas e que a integração da avaliação no processo orçamentário pode melhorar a sua efetividade. O Brasil demonstrou, por meio de três casos, como os resultados de auditorias operacionais foram utili-

zados para melhorar políticas e programas e que a diferença entre auditoria e avaliação não está sempre clara em termos de método. Recomendou o lançamento de uma discussão junto à comunidade de avaliação, com participação de representantes da auditoria e dos avaliadores para analisar metodologias, relações causais, competências dos auditores etc., já que as práticas variam segundo tradições culturais e democráticas.

Marrocos mostrou a importância de desenvolver um bom marco avaliativo com indicadores de gênero e da incorporação deste tema no marco legislativo.

## **SESSÃO PLENÁRIA 2: O USO DA AVALIAÇÃO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS – DESAFIOS, FATORES E OPORTUNIDADES**

Esta sessão contou com apresentações da Uganda, China, Marrocos, México e Brasil.

A apresentação de Uganda mostrou que avaliações realizadas apontaram sérias deficiências de coordenação de ações para a erradicação da pobreza e trouxe valiosas e acessíveis informações sobre o que deu e o que não deu certo, resultando no Plano Nacional de Avaliação, que fortaleceu a função avaliativa do governo.

Em um estudo de caso, o representante da China mostrou os objetivos da avaliação de um fundo de desenvolvimento nos

últimos 25 anos e as lições aprendidas: usuários primários da avaliação devem entender os seus propósitos; o uso e a disseminação devem ser pensados desde o plano de trabalho; um fator de sucesso foi o envolvimento do Ministério da Fazenda. Foram apontados como assuntos pendentes a intensidade do uso dos resultados, o equilíbrio entre as funções dos usuários e a independência das avaliações, bem como a possibilidade de descoberta pelos usuários do potencial valor das avaliações.

O Marrocos apresentou a experiência do Observatório Nacional de Desenvolvimento Humano, que tem por missão analisar e avaliar o impacto dos programas de desenvolvimento humano e propor medidas e ações para o seu aprimoramento. É baseado em um sistema de informações centralizado, que coloca à disposição do público informações estruturadas e documentadas, construídas a partir de dados existentes, relativas ao desenvolvimento humano, para auxiliá-los em suas atividades de compreensão, análise a avaliação de tais políticas.

O México mostrou o modelo institucional criado para conduzir um conjunto de avaliações dos projetos sociais e o modelo de Avaliação de Desempenho Específico (EED), enfatizando a forma de apresentação dos resultados: sumários executivos com apenas 9 páginas<sup>1</sup>.

O Brasil apresentou os desafios da implementação da prática avaliativa no MDS: a cultura, a interdisciplinaridade e a rotatividade da equipe, o convencimento dos parceiros sobre a importância das avaliações, a definição da agenda, os ritmos diferentes entre os resultados e a necessidade da gestão, além da falta de experiência em processos de contratação desse tipo.

### **PAINEL 3: MONITORAMENTO COMO FATOR DE FACILITAÇÃO DO USO DA AVALIAÇÃO**

Neste painel, as apresentações do Malawi, Nigéria, Tajiquistão e Tanzânia tiveram foco nos desafios enfrentados pelos países em seus trabalhos de monitoramento, identificados a seguir:

- dificuldades na disponibilização de dados estatísticos, especialmente relativos às metas de desenvolvimento do milênio. Não há uma metodologia comum para coleta dos dados;
- limitação de monitoramento participativo. Foram desenvolvidos comitês que permitem aos cidadãos participarem nos processos de coleta de informações e sistematização de experiências, o que promoveu um maior senso de pertencimento;
- mudanças em governos e finalização de projetos foram outros desafios apontados.

1 Todos os resultados podem ser encontrados no link: <[http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/edd\\_2010\\_2011/fichas\\_narrativas\\_eed.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/edd_2010_2011/fichas_narrativas_eed.es.do)>.

As recomendações feitas foram: definir públicos-alvo e institucionalizar o envolvimento de diversos atores em processos avaliativos.

#### **PAINEL 4: ESTABELECENDO SISTEMAS DE AVALIAÇÃO LEVANDO EM CONTA O USO DOS SEUS RESULTADOS**

O painel 4 teve apresentações do Chile, Costa Rica, Malásia, Mauritânia, Mongólia e Cazaquistão com as seguintes questões gerais:

- compromisso político de alcançar o balanço entre a participação e a independência das avaliações;
- fortalecimento das capacidades nacionais para gerir as avaliações – fatores críticos são o *turnover* de pessoal, a falta de respaldo político, a falta de envolvimento dos atores e restrições orçamentárias, entre outros;
- qualidade e disponibilidade de dados – alguns países têm bons sistemas e, em outros, isso ainda é um desafio. Para fazer boas avaliações, é fundamental ter bons dados;
- falta de um respaldo legal – um grupo pode estar interessado, mas com

uma mudança de governo vai tudo abaixo. É preciso haver um esquema mais independente das mudanças de governo para não obstaculizar o que se resolve com base legal;

- distinção entre monitoramento, avaliação e pesquisa: necessidade de procedimentos e métodos apropriados;
- falta de requisitos de acompanhamento – achados são muito claros, mas não há compromisso do governo para fazer um acompanhamento acerca das ações propostas;
- mecanismos inadequados para comunicar os achados;
- financiamento da avaliação: ficou claro que em alguns países se investe no processo e em outros se enfrenta desafio – impacto no sentido de apropriação.

Sugestões para superar alguns dos pontos ou melhores práticas:

- institucionalização e fortalecimento da capacidade profissional para avaliação – inclui mecanismo de comunicação dos resultados;
- asseguramento da utilização da evidência, sem impor uma avaliação, mas contando com a capacidade dos sistemas;

- sincronização da avaliação com o ciclo de planejamento e orçamento – poderia ser emulada pelos países que a praticam;
- participação ativa dos usuários – se não se envolvem desde o princípio, é muito difícil que apliquem as recomendações;
- compromisso de governo com o financiamento da avaliação – com esse compromisso, podemos originar o tema da apropriação.

### 3. Boas práticas e lições aprendidas

Um aspecto importante da experiência mexicana – os *templates* de apresentação dos resultados das avaliações – é apresentar os dados de uma maneira amigável – experiência a considerar.

Um tema que se repetiu foi a comunicação e disseminação. Há informes que são disseminados às partes interessadas de maneira inadequada. Observou-se que a comunicação tem que ser pensada desde o início, está muito relacionada aos usos e seus diferentes aspectos deveriam ser mais bem discutidos, bem como os requisitos para responder aos achados e recomendações.

Duas conclusões: o uso da avaliação depende de 3 fatores: ambiente propício (pode existir ou não a cultura de boa governança de políticas públicas, de transparência, de gestão de resultados e uma sociedade civil forte que possa demandar e solicitar bons serviços), marco institucional (institucionalidades, existência de um marco político, um departamento específico, uma agenda clara para avaliações) e capacidades individuais.

Reconhecimento de que a avaliação é realizada tanto em um ambiente técnico como em um ambiente político – estabelecer estratégias políticas para avaliação, saber como é o processo de formulação de política para que a avaliação possa orientar os formuladores.

Também se discutiu sobre a oportunidade do uso de avaliações rápidas – assegurar-se de que as avaliações podem afetar os ritos e processos bem como a formulação de políticas em nível de país.

Há que se abordar o lado da oferta – discutamos sobre a qualidade da avaliação como elemento importante. Isso tem a ver com a relevância e ações de apoio.

# Por um Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos

A discussão sobre Direitos Humanos ganhou espaço e se fortaleceu no Brasil nas últimas décadas. Todavia, ainda carecemos de construção de medidas que forneçam mensurações apropriadas não apenas das violações de direitos, mas também de onde, quanto e como o país tem avançado na realização dos Direitos Humanos. A obtenção destas medidas impactará diretamente a elaboração de análises sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil – permitindo a melhoria dos relatórios, tanto oficiais quanto os contra-íntermedos realizados pela sociedade civil, irá qualificar o debate público sobre o avanço destes direitos e subsidiará a formação em Direitos Humanos no país.

Para fazer frente à demanda por indicadores, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) iniciou em 2007 um processo de estudos sobre o estado da arte no campo de indicadores para Direitos Humanos. A partir de mobilização de entidades que trabalham com o tema, tanto nacionais quanto internacionais, de diálogo com a sociedade civil e de estreitamento das relações com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

(IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a SDH/PR realizou estudos, promoveu pesquisas, organizou seminário internacional, chegando, enfim, ao que hoje é referência internacional de ponta para produção de sistema de indicadores de Direitos Humanos. O Alto Comissariado para Direitos Humanos das Nações Unidas, após extensivas pesquisas e debates internacionais, consolidou uma metodologia para construção de indicadores de Direitos Humanos que está na fronteira do debate mundial sobre o tema.

A metodologia citada tem sido referência para produção de módulos de indicadores em instituições internacionais que trabalham com Direitos Humanos, como é o caso da Organização dos Estados Americanos (OEA). Contudo, nenhum país ou entidade decidiu enfrentar uma construção completa, que envolvesse todos os Direitos Humanos – a OEA, por exemplo, só trabalha com Educação, Saúde, Trabalho e Previdência Social. A SDH/PR, por meio da rede de instituições e movimentos mobilizados, propôs-se a enfrentar o desafio de abordar todo o sistema, realizando propostas para abarcar

Jorge Teles

Darlan Mesquita

Aurélio Cepeda

todos os Direitos Humanos. Para tal, a SDH/PR tem firmado parcerias e trabalhado em rede, contando com a participação ativa de parceiros nacionais e internacionais.

O primeiro movimento foi mobilizar as parcerias internas, como IBGE, IPEA, Ministérios, Governos subnacionais e sociedade civil. Outro passo importante foi olhar para fora, e chamar para colaboração os Organismos Internacionais. Também foram identificados especialistas nas temáticas, nacionais e internacionais, que pudessem enriquecer tecnicamente as discussões. Foram realizadas várias reuniões, além de encontros e seminários, culminando em um grande seminário internacional no ano de 2007, onde participaram representantes nacionais e internacionais da sociedade civil, do governo, de instituições de pesquisa e de órgãos de estatística. Neste seminário foram ouvidas experiências nacionais e internacionais, além de propostas sobre indicadores para o Brasil. A partir desta profícua atividade, foram realizadas conversas com as instituições parceiras e firmado um acordo com dois organismos internacionais, para apoio à produção do sistema nacional, a saber: UNFPA e PNUD. Também foram realizados contatos com o Alto Comissariado para Direitos Humanos das Nações Unidas, o qual tem participado do desenvolvimento das atividades brasileiras por meio de seu escritório regional, no Chile.

A metodologia adotada trás como vantagem, além de um acúmulo internacional na área, a possibilidade de se atender adequadamente ao que está posto na

Constituição Federal do Brasil de 1988, o que está colocado no Plano Plurianual 2012-2015, os acordos postos no Plano Nacional de Direitos Humanos em sua terceira edição (PNDH-3), além das legislações específicas de cada temática. Isto dá ao país flexibilidade de atender a estas peças jurídicas presentes, mas também de responder prontamente a quaisquer mudanças que os cidadãos e cidadãs do Brasil considerarem pertinentes em um ou mais desses instrumentos. Portanto, trata-se de proposta de sistema de indicadores de Direitos Humanos com caráter de ferramental de Estado, e não apenas de um governo, não respondendo apenas a demanda conjuntural. Isto imprime um caráter mais sustentável ao sistema, assim como contribui melhor para empoderamento no tocante a promoção, proteção e defesa dos Direitos Humanos, reduzindo a permeabilidade do sistema a oscilações conjunturais e a mudanças de disposição de agentes unilateralmente. O sistema proposto, portanto, não é de governo, mas da sociedade brasileira como um todo.

Para atender ao que se espera dele, o sistema se apropria do que está posto na legislação nacional e internacional, pois conforme a Constituição Federal do Brasil, no seu artigo 5º, § 3º, incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004: "os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equi-

valentes às emendas constitucionais”. O próprio princípio de Direitos Humanos é oriundo da Declaração Universal dos Direitos Humanos e rege a metodologia do Alto Comissariado. Os direitos são expressos e garantidos por lei, por meio de tratados, princípios gerais e outras fontes do direito, estabelecendo obrigações que os governos têm de tomar em determinadas situações ou de se abster de atuar em outras, a fim de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais de indivíduos ou grupos.

As conceituações expressas acima interferem diretamente sobre o que se entende como indicador de Direitos Humanos, que, segundo o Alto Comissariado, trata-se de informações específicas quanto ao estado de um evento, atividade ou resultado relacionado a normas e padrões de direitos humanos, o qual focaliza e reflete preocupações e princípios de Direitos Humanos e permite a avaliação e o monitoramento da promoção e proteção dos Direitos Humanos. Todos estes conceitos constituem pedra angular para a construção apropriada de um sistema de indicadores que dê conta da dinâmica dos Direitos Humanos.

Do ponto de vista nacional, a SDH/PR entende que um sistema como este deve dar conta de produzir estatísticas que se organizem pelos acordos consubstanciados na legislação brasileira e sigam o objetivo posto de proteção, promoção e defesa dos Direitos Humanos. Isto requererá um trabalho mais fino, de reconhecimento deste aparato jurídico, bem como de domínio de metodologias de construção de indicadores e de formulação de sistemas.

Esta tarefa, para ser bem-sucedida, não pode ser enfrentada por apenas uma entidade – mais uma vez, o trabalho em rede se coloca como crucial, não apenas pela importantíssima construção democrática e participativa, legitimando o sistema, mas também pela necessidade intrínseca de se mobilizar os diferentes saberes, para atender ao complexo entrelaçamento de conhecimentos que é vital ao enfrentamento a contento do desafio posto.

A metodologia tem como princípio que os Direitos Humanos são universais, inalienáveis, indivisíveis, interrelacionados, interdependentes, iguais e não discriminatórios. Tendo este princípio em consideração, para organizar as diferentes temáticas dentro dos Direitos Humanos, o Alto Comissariado identificou nas normativas doze grupamentos de direitos, a saber, Direito: à Vida; à Liberdade e Segurança da Pessoa; à Alimentação Adequada; à Satisfação do Mais Alto Padrão de Saúde Física e Mental; de não ser Submetido à Tortura, Tratamento e Punição Desumanos ou Degradantes; de Participar em Manifestações Públicas; à Educação; à Moradia Adequada; à Seguridade Social; ao Trabalho; à Liberdade de Expressão e Opinião; e a Julgamento Justo. Para esses direitos, foram identificados atributos, os quais captam razoavelmente a essência do conteúdo normativo dos direitos. Cada atributo reúne um conjunto de indicadores. Esses atributos traduzem o texto da norma jurídica do direito em um número limitado de temas principais, que possibilitam definir indicadores apropriados para acompanhar a observância ao direito. Eles também permitem tornar concreto e mais tangível o conteúdo de

um direito e explicitar o vínculo existente entre as disposições normativas do direito e os indicadores estabelecidos.

Os indicadores a serem escolhidos para compor o sistema devem ser baseados no contexto normativo do Direito Humano a que se referem. Eles devem refletir as obrigações do Estado de respeitar, proteger e realizar os Direitos Humanos, além de medir o esforço do Estado para o cumprimento desses mesmos direitos. Os dados devem ser coletados de acordo com padrões internacionais e ter disponibilidade sistemática e regular. Os indicadores devem medir: o comprometimento do responsável pelo cumprimento das normas do direito (denominados Indicadores Estruturais); o esforço empreendido para transformar o compromisso em realidade (Indicadores de Processo); e os resultados ao longo do tempo (Indicadores de Resultado). Os indicadores e sua análise devem refletir normas e princípios de não-discriminação, tratamento igualitário, indivisibilidade, responsabilidade, participação e exercício de poder. A escolha desses indicadores é estratégica, pois define o modo de acompanhamento da política de Direitos Humanos.

A partir desta metodologia, a SDH/PR tem procurado atender em primeiro lugar às dimensões que possuem maior acúmulo de debate sobre indicadores no Brasil, são elas: Saúde, Educação, Trabalho e Renda, Previdência e Assistência Social, Direitos Cíveis e Políticos. Também serão abordadas as áreas que não apresentam tanto desenvolvimento, comparativamente, que

são aquelas referentes a Justiça, Cultura e, avançando a partir das novas discussões, Meio Ambiente. Com isto, pretende-se chegar a um sistema completo, que abranja todas as dimensões dos Direitos Humanos.

A proposta de trabalho para 2012 envolve o trabalho em rede das instituições envolvidas tanto no Comitê de Acompanhamento – SDH/PR, IBGE, IPEA, PNUD e Sociedade Civil, quanto da rede ampliada, correspondendo aos Ministérios, aos poderes legislativo e judiciário, aos governos supranacionais, aos demais movimentos organizados da sociedade civil, bem como os Organismos Internacionais, com destaque para o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), vinculado à Rede de Altas Autoridades de Direitos Humanos (RAADH), e o próprio Alto Comissariado para Direitos Humanos das Nações Unidas. A proposta de trabalho envolve atividades a distância e momentos presenciais, por meio de oficinas – como a realizada em 9 e 10 de fevereiro, para discutir os atributos dos direitos, e seminários nacionais e internacionais. Em junho será apresentada uma primeira proposta de sistema, que irá para consulta pública. A expectativa é alcançar uma versão consolidada em julho e disponibilizá-la em agosto do corrente. O intuito é já neste ano dar suporte a atividades de elaboração de cenários, estudos e pesquisas, planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação, bem como prestação de contas (*accountability*) e contribuir para *advocacy*, qualificação de relatórios e contrainformes, além de subsidiar iniciativas de formação.

# IV Seminário de Avaliação de Políticas Públicas e Qualidade do Gasto

PORTO ALEGRE, 5 E 6 DE DEZEMBRO DE 2011



Leonardo Maranhão  
Busatto

Nos dias 5 e 6 de dezembro de 2011 foi realizado em Porto Alegre-RS, no auditório do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o IV Seminário de Avaliação de Políticas Públicas e Qualidade do Gasto. O evento foi promovido pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (SEFAZ), a Fundação de Economia e Estatística (FEE), a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e teve por objetivos promover a discussão sobre o tema, gerar sinergia entre as instituições participantes, bem como disseminar boas práticas. Estiveram presentes no evento 212 pessoas, representando 34 instituições.

Foram proferidas nove palestras, cujos resumos encontram-se a seguir:

**Monitoramento e avaliação no mundo real: necessidades, dificuldades e potencialidades** – Ariel Pares, do Ministério do Meio Ambiente, apresentou as principais questões envolvidas no contexto das avaliações públicas no Brasil e no mundo. Ressaltou que são quatro os aspectos para compreender os desafios do monitoramento e da qualidade do gasto: disciplina fiscal, consolidação democrática, globalização e competitividade e sociedade da informação.

**Instrumentos de monitoramento e pesquisas de avaliação no aprimoramento de programas sociais: a experiência da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS)** – Paulo de Martino Jannuzzi, secretário da SAGI/MDS, apresentou os instru-

mentos de monitoramento e pesquisas de avaliação para o aprimoramento de programas sociais realizados por esta Secretaria desde a sua criação e destacou como obstáculos do avanço do monitoramento e avaliação (M&A) no Brasil: a ausência de cultura ou formação no assunto, a resistência à avaliação por parte dos gestores e a confusão conceitual entre M&A e pesquisa acadêmica. Paulo acredita que as avaliações devem ser ajustadas à maturidade, necessidades e complexidade dos programas, ressaltando que não existe um “padrão-ouro” de técnicas avaliativas, mas sim uma gama eclética de metodologias.

**Avaliação *ex-ante*: importâncias e requisitos** – Ronaldo Coutinho Garcia, representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), discorreu sobre avaliação *ex-ante* no contexto do Plano Plurianual (PPA) e qualidade do gasto afirmando que a contenção de gastos das últimas décadas fez com que a máquina pública desaprendesse a gastar. Além disso, salientou que o PPA é uma programação plurianual de despesa que se “orçamentalizou”, em contradição a um

princípio básico do plano, que é a seletividade, pois governo algum pode enfrentar todos os problemas. Assim, o núcleo do PPA deveria ser o que o Governo se propõe a enfrentar, e os demais, referentes à manutenção das conquistas, deveriam estar em anexo.

**Avaliação do Plano Plurianual: experiência recente e perspectivas** – Pedro Bertone Ataíde, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, deu seguimento ao tema do PPA, tratando sobre experiências recentes e perspectivas da avaliação do Plano Plurianual. Fez uma introdução ao PPA 2012-2015 quanto à sua estrutura e conteúdo, destacando as inovações implementadas: a redução no número de programas finalísticos, de cerca de 400 para 65, dialogando com a estrutura de políticas públicas e expressando muito mais a multisetorialidade.

**Desenho de políticas e tipos de avaliação** – Sonia Nahas de Carvalho, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (SEADE/SP), apresentou o “desenho de políticas e tipos de avaliação”, discutindo os tópicos: agenda do

governo; formação e gestão de políticas; tipologia, avaliação e processos de políticas públicas. Ressaltou que entender políticas públicas pressupõe a noção de processo requerendo revisões periódicas. A avaliação é parte do processo da política pública que ocorre ao longo dele e não deve ser confundida com a sua etapa final. Os agentes continuamente interferem ao longo dos diversos estágios, representando um contínuo de tomada de decisões. O ideal seria que a avaliação fosse feita sobre cada passo, desde a formação da agenda, formulação, até a implementação das políticas e nos impactos ou efeitos sociais decorrentes das ações públicas.

**Oferta, demanda e práticas recentes em M&A** – Márcia Joppert, diretora-geral da Agência Brasileira de Avaliação, apresentou os resultados de pesquisa efetuada sobre a oferta e demanda dos serviços de monitoramento e avaliação no Brasil e a prática recente do PPA Federal 2008-2011. A pesquisa englobou diversos pontos, como: frequência de contratação dos serviços; principais provedores e sua qualidade; temas mais demandados; problemas metodológicos e técnicos mais

recorrentes, como desenho de projetos e busca por bons indicadores; grau de institucionalização. As conclusões do estudo são que, mesmo com os avanços na área, ainda há pouca demanda por serviços de M&A nas organizações públicas, devido a fatores como dificuldades de contratação em função de procedimentos burocráticos. Além disso, a oferta acadêmica de cursos em M&A, considerada de qualidade regular, é escassa. Além disso, existem *deficits* metodológicos e muitos problemas técnicos a serem superados. Algumas recomendações são listadas: maior oferta de literatura relacionada traduzida para o português; estímulo a pesquisas na área de M&A; criação de novas ofertas de cursos; maior participação da sociedade; identificação de lideranças e formação de parcerias.

**Eficiência e produtividade do setor público: o caso da saúde** – a economista Fabiana Rocha, da Universidade de São Paulo, apresentou suas pesquisas na área de saúde. Relacionou a importância da avaliação na área da saúde à mensuração do desperdício, atendimento das demandas sem maior carga tributária, determinação das fontes de ineficiência

e aplicação de transferências de recursos para municípios mais eficientes, por meio de prêmios para melhores desempenhos, por exemplo. A pesquisa sobre a saúde feita pela palestrante usou como método a estimação de fronteiras de produção, na qual se estima a eficiência da prática efetiva em função de um nível ideal. Seu trabalho concluiu que os municípios pequenos foram os menos eficientes, devido principalmente aos fatores de escala e demanda reduzida. Além disso, ela ressaltou que os bens e serviços públicos devem ser ofertados pelo nível de governo mais próximo da população, pois está mais apto a responder aos incentivos de pressão da sociedade e avaliar suas necessidades.

**Análise econômico-fiscal de projetos de investimento público** – Hailton Madsureira de Almeida, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ressaltou em sua palestra o papel da STN na avaliação de investimentos públicos federais, tomando como referência o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. Comentou que as diretrizes estratégicas da STN são criar condições para o equilíbrio do resultado nominal e

contribuir para aprimorar a qualidade do gasto público.

**Auditoria operacional: a quem interessa?**

– a palestra de Dagomar Henriques Lima, do Tribunal de Contas da União, apresentou o *status* atual dessa natureza de auditoria. Ele ressaltou que ela é regrada pela Constituição brasileira e que tem passado por mudanças devido à experiência internacional e novos termos. O caráter de atribuição de responsabilidades do controle externo é importante, mas sua principal função seria o aperfeiçoamento da gestão pública, além de estimular melhorias de desempenho e desestimular não conformidades. Entre os métodos de responsabilizar os agentes do setor público estão modelos contratuais que premiem bons desempenhos ou modelos administrativos, por meio de planos de metas a serem atingidas. Para ele, auditoria representa passos em direção a maior transparência, e não a punição, que só ocorre em casos onde a lei é atingida. Para atingir os objetivos da auditoria operacional, é importante que os trabalhos executados sejam de qualidade e que se identifiquem os interessados, suas necessidades, valores e expectativas.

# REVISTA BRASILEIRA DE monitoramento e avaliação

## NORMAS PARA ENVIO E PUBLICAÇÃO DE TEXTOS NA REVISTA BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação tem o objetivo de proporcionar uma visão plural, integrada e multidisciplinar da área de monitoramento e avaliação em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil e no mundo. Procura reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas – conceitual, metodológica e aplicada – e abordagens de pesquisa empírica – análises institucionais, pesquisas qualitativas, quantitativas, quasi-experimentais, estudos de caso etc. –, além de resenhas e registros de memória institucional – na forma de ensaios ou entrevistas.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS) coloca-se à disposição dos autores para orientá-los na adequação de forma dos originais, pelo endereço eletrônico [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com) ou pelos telefones (61) 3433-1546, 3433-1643.

## 1. NORMAS EDITORIAIS PARA PUBLICAÇÃO:

---

1.1 Serão aceitos artigos e relatos de pesquisa originais preferencialmente inéditos. A seção “Relato de pesquisa” corresponde a relatos de trabalhos baseados em dados empíricos ou trabalhos fundamentados em dados secundários. Por empíricos entendem-se quaisquer trabalhos que colecionem, sistematizem, analisem, avaliemos e sumariemos dados, sejam coletados pelo(s) autor(es) ou secundários (e.g., de fontes e arquivos estatísticos públicos) ou trabalhos empíricos submetidos a uma meta-análise qualitativa – a revisão de literatura – ou quantitativa.

1.2 Caso o texto tenha sido publicado ou apresentado anteriormente em eventos públicos (congressos, seminários etc.), deverá ser feita referência à publicação ou ao evento.

1.3 A remessa ou publicação dos trabalhos não implicará remuneração a seus autores ou outro encargo atribuído a quaisquer das organizações promotoras ou parceiras da edição.

1.4 Os artigos publicados pela Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação po-

derão ser reimpressos, total ou parcialmente, por outra publicação periódica da SAGI/MDS ou de outras organizações promotoras ou parceiras da Revista, bem como citados, reproduzidos, armazenados ou transmitidos por qualquer sistema, forma ou meio eletrônico, magnético, óptico ou mecânico, sendo, em todas as hipóteses, obrigatória a citação dos nomes dos autores e da fonte de publicação original, aplicando-se o disposto no item anterior.

1.5 As opiniões emitidas pelos autores em seus trabalhos são de sua exclusiva responsabilidade, não representando, necessariamente, o pensamento das organizações promotoras da Revista.

1.6 Somente serão aceitos os trabalhos que preencherem as condições citadas.

1.7 Os artigos devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com).

## 2. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS:

---

2.1 Os artigos devem ser redigidos em português, com, no máximo, 25 páginas.

2.2 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

2.3 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;
- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;
- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

2.4 Os artigos devem conter resumo de, no máximo, 1.450 caracteres (com espaços) e sua respectiva tradução para a língua inglesa.

2.5 Os artigos devem conter palavras-chave referentes ao seu conteúdo.

2.6 As citações e as referências bibliográficas devem ser apresentadas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (NBR 10520 e NBR 6023:2002).

2.7 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

### 3. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE RELATOS DE PESQUISA:

---

3.1 Os relatos de pesquisa devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com).

3.2 Os relatos de pesquisa devem ser redigidos em português, com, no máximo, 15 páginas.

3.3 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

3.4 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;

- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;

- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

3.5 Os relatos de pesquisa não devem conter capítulos específicos de resumo, *abstract*, conclusão e referências bibliográficas,

3.6 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

### 4. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

---

4.1 As informações devem ser completas: autor, título, local, editora, data de publicação.

4.2 A norma adotada é a da ABNT: NBR 6023:2002.

4.3 Explique que tipo de material foi utilizado (livro, periódico, artigo, cd, artigo de periódico).

4.4 Materiais retirados da internet devem conter o respectivo *link* e data do acesso.

4.5 Leis, decretos, etc. devem conter o número e a data.

## ALGUNS EXEMPLOS:

### LIVRO:

CÂMARA, G. et al. **Introdução à ciência da geoinformação**. 2. ed. rev. e aum.

São José dos Campos: INPE, 2001.

### ARTIGO DE LIVRO:

OLIVEIRA, J. P. de; IGLESIAS, M. P. As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. In: LIMA, A. C. de S.; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.) **Estado e povos indígenas**: bases para uma nova política indigenista II. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002. p. 41-68.

### ARTIGO DE PERIÓDICO:

MONTENEGRO, R. A.; STEPHENS, C. Indigenous health in Latin America and the Caribbean. **The Lancet**, v. 367, p. 1859-1869, 2006.

### PERIÓDICO:

**BOLETIM GEOGRÁFICO**. Rio de Janeiro: IBGE, 1943-1978. Trimestral.

**Atenção:** Legislação e obras de entidades de denominação genérica têm entrada pelo nome do órgão superior ou pelo nome da jurisdição a que pertence.

Ex:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Carteira Indígena**: segurança alimentar e desenvolvimento sustentável em comunidades indígena: diretrizes gerais de funcionamento e acesso aos recursos para projetos. Brasília, 2004.

No entanto, quando a entidade, vinculada a um órgão maior, tem uma denominação específica que a identifica, a entrada é feita diretamente pelo seu nome:

Ex:

BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). **Relatório da Diretoria-Geral**: 1984. Rio de Janeiro, 1985. 40 p.

### LEIS E DECRETOS:

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2012.

### MATERIAL RETIRADO DA INTERNET:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Alimento**: direito sagrado – Pesquisa Socioeconômica e Cultural de Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiros. Brasília: SAGI, 2011. 200 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/2011/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

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



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

