

Número

09

REVISTA BRASILEIRA DE

Jan-Jun/2015

# monitoramento e avaliação

## ARTIGOS

1. Teoria de mudança: aplicações e aprendizados em uma experiência brasileira
2. Um modelo alternativo ao estudo experimental para inferir causalidade em avaliações do impacto de projetos sociais
3. O processo de análise de demandas por regulamentação técnica metrológica e a evolução das práticas de avaliação no Inmetro
4. Eficiência dos institutos de pesquisa agropecuária do estado de São Paulo: avaliação de indicadores do PPA 2004-2013
5. A institucionalidade dos sistemas sanitários locais nas linhas da fronteira: impactos no acesso aos serviços e ações de saúde
6. Avaliação de impacto do Programa Inverno Gaúcho no estado do Rio Grande do Sul
7. A experiência de monitoramento do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS)
8. Avaliação do trabalho social realizado em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): contribuições a partir da psicologia sócio-histórica
9. Avaliação dos impactos sociais, de custo/benefício e custo/eficácia do Programa Vira Vida (Ciclo 2012 - 2014)

Número

09

REVISTA BRASILEIRA DE  
Jan-jun/2015

# monitoramento e avaliação

EDITORIAL

03

ARTIGOS

1. Teoria de mudança: aplicações e aprendizados em uma experiência brasileira

Antonio Ribeiro

04

2. Um modelo alternativo ao estudo experimental para inferir causalidade em avaliações do impacto de projetos sociais

Thomaz Chianca

16

3. O processo de análise de demandas por regulamentação técnica metrológica e a evolução das práticas de avaliação no Inmetro

Ligia Gomes Elliot, Raquel Martins Rêgo, Taiana Fortunato Araújo Rita de Cássia Pires Reis Silva, Marcelo Castilho de Freitas e Letícia Bispo Joaquim Atanásio

30

4. Eficiência dos institutos de pesquisa agropecuária do estado de São Paulo: avaliação de indicadores do PPA 2004-2013

José Roberto Vicente e Alexandre Meloni Vicente

48

5. A institucionalidade dos sistemas sanitários locais nas linhas da fronteira: impactos no acesso aos serviços e ações de saúde

Vera Maria Ribeiro Nogueira e Helenara Silveira Fagundes

64

6. Avaliação de impacto do Programa Inverno Gaúcho no estado do Rio Grande do Sul

Marília Patta Ramos e Graça Godinho

86

7. A experiência de monitoramento do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS)

Patrícia Augusta Ferreira Vilas Boas, Márcilio Marquesini Ferrari Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Michelle Stephanou, Renato Silveira Souza Monteiro e Davi Lopes Carvalho

100

8. Avaliação do trabalho social realizado em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): contribuições a partir da psicologia sócio-histórica

Vinicius Cesca de Lima

116

9. Avaliação dos impactos sociais, de custo/benefício e custo/eficácia do Programa Vira Vida (Ciclo 2012 - 2014)

Miguel Barbosa Fontes, Rodrigo Campos Crivelaro, Cleude Gomes da Silva, Eliane Lopes Noronha Campos e Rafael Fujioka

134

ENTREVISTA

Maria das Graças Rua

Por Aline Hellmann

162

RESUMOS E RESENHAS

168

PUBLICAÇÕES EM DESTAQUE

170

NOTAS EM M&A

176

Publicação da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Os artigos desta edição foram apresentados no VI Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, em novembro de 2014, em Porto Alegre.

Marcia Paterno Joppert, Aline G. Hellmann e Paulo Jannuzzi

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Alcides Fernando Gussi, Breyner Ricardo de Oliveira, Thomaz Kauark Chianca, Marcia Paterno Joppert, Maria Lucia Cunha de Carvalho, Martina Rillo Otero e Marília Ramos

CONSELHO EDITORIAL

Gabriela Perin

APOIO EDITORIAL

Kátia Ozório

PROJETO GRÁFICO EDITORIAL

Tarcísio Silva

DIAGRAMAÇÃO

Calixto Sabatini

REVISÃO

Tatiane Dias

BIBLIOTECÁRIA

Eduardo Aigner

FOTO DA CAPA

Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 9 (2015)- . Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011- .  
184 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)

© 2015 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 ESSA E OUTRAS PUBLICAÇÕES EM:

[http://issuu.com/sagi\\_mds](http://issuu.com/sagi_mds)

ACESSE OUTRAS PUBLICAÇÕES DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO  
(<http://www.mds.gov.br/sagi>) Escolhendo a opção *Publicações e Pesquisas*

## Editorial

O nono número da Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação traz uma seleção de artigos e relatos apresentados no VI Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, que aconteceu em novembro de 2014 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre. Neste sentido, agradecemos aos pareceristas pela dedicação e contribuições sugeridas aos autores. Os textos selecionados permitirão aos leitores ter contato com a avaliação na perspectiva da prática, da realidade da implementação de programas e projetos sociais. Além disso, trazem, mais uma vez, a diversidade do campo do monitoramento e avaliação em termos de metodologias e abordagens, exprimindo seus múltiplos olhares e possibilidades.

O primeiro artigo realiza uma revisão conceitual da ferramenta Teoria de Mudança (TM). O segundo artigo discute os modelos possíveis para inferir causalidade em avaliações do impacto de projetos sociais, questionando a premissa de que apenas métodos experimentais ou quase-experimentais podem determinar o quanto um projeto causa mudanças. A partir de um estudo de caso, o terceiro texto discorre sobre a evolução das práticas de avaliação adotadas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) na análise de demandas por regulamentação técnica metrológica. O quarto artigo, por sua vez, apresenta uma pesquisa que analisou a eficiência dos institutos de pesquisa agropecuária do Estado de São Paulo, a partir de indicadores do PPA 2004-2013, utilizando análise envoltória de dados (DEA). Na sequência, o quinto artigo enfoca um estudo que buscou identificar em que medida os padrões institucionais (normas, regras e pac-

tos) relativos ao princípio da descentralização na Política Nacional de Saúde vêm sendo incorporados na esfera municipal da região de fronteira com países do Mercosul. O sexto artigo trata da experiência da avaliação de impacto do Programa Inverno Gaúcho no Estado do Rio Grande do Sul, que objetivou verificar o efeito do programa no número de internações por infecção respiratória aguda (IRA) em adultos com 60 anos ou mais, entre 2005 e 2010. O sétimo artigo analisa a experiência de monitoramento do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS). O oitavo artigo apresenta a experiência de avaliação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), realizada por meio de oficinas com trabalhadores dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em um município paulista de grande porte. Por fim, o último texto apresenta a experiência da avaliação dos impactos sociais, de custo/benefício e custo/eficácia do Programa Vira Vida, implementado pelo Conselho Nacional do SESI.

A entrevista deste número, realizada com a especialista Maria das Graças Rua - uma das profissionais mais renomadas da área - buscou levantar a sua visão sobre o panorama do campo do monitoramento e avaliação no Brasil.

Por fim, na seção Notas em M&A, buscamos informar os leitores sobre a importância da declaração de 2015 como o Ano Internacional da Avaliação pela Assembleia Geral da ONU.

Boa leitura !

Por Márcia Joppert, Aline G. Hellmann e Paulo Jannuzzi

# Teoria de mudança: aplicações e aprendizados em uma experiência brasileira

Antonio Ribeiro<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mestre em Psicologia Social. Sócio e gerente de projetos na Move Avaliação e Estratégia.

## Resumo

---

FERRAMENTA VALIOSA PARA CONDUÇÃO DE PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES E PROGRAMAS SOCIAIS, A TEORIA DE MUDANÇA (TM) É DEFINIDA COMO A TESE QUE ARTICULA A CADEIA LÓGICA DE UMA INTERVENÇÃO, LIGANDO DIVERSOS ELEMENTOS NELA PRESENTES E EXPLORANDO SUAS RELAÇÕES CAUSAIS, HIPÓTESES/PREMISSAS OU CONDICIONANTES QUE ANTEPARAM A VIABILIDADE DO QUE É ESPERADO (ANDERSON, 2005). NO CAMPO DA AVALIAÇÃO, A TM TEM MOSTRADO GRANDE POTÊNCIA EM DIVERSOS PONTOS JÁ ENUNCIADOS E EXPLORADOS EM PRÁTICAS INTERNACIONAIS.

COM SUA ENTRADA DE CERTA FORMA RECENTE NO CAMPO AVALIATIVO BRASILEIRO, A TEORIA DE MUDANÇA VEM ALCANÇANDO ALGUNS PROCESSOS E GERANDO APRENDIZADOS. NESSE CAMINHO, RESSALTA-SE A EXPERIÊNCIA EXPLORADA AQUI E UMA PEQUENA REVISÃO CONCEITUAL SOBRE A FERRAMENTA.

COM UMA BREVE NARRATIVA DE ESTUDO DE CASO, PROCURA-SE MARCAR CLARAMENTE O QUE SE CHAMA DE TEORIA DE MUDANÇA, AS MOTIVAÇÕES PARA SEU USO NO PROCESSO AVALIATIVO DESCRITO, OS PASSOS PRINCIPAIS ADOTADOS E OS ALCANCES E APRENDIZADOS CENTRAIS OBTIDOS.

## Abstract

---

VALUABLE TOOL FOR DRIVING A PLANNING AND/OR EVALUATION OF SOCIAL ORGANIZATIONS AND PROGRAMS, THEORY OF CHANGE (TM) IS DEFINED AS THE THESIS THAT ARTICULATES THE LOGICAL CHAIN OF AN INTERVENTION, LINKING SEVERAL ELEMENTS PRESENT IN IT AND EXPLORES THE CAUSAL RELATIONSHIPS, ASSUMPTIONS AND PRESUPPOSITIONS THAT BASE THE VIABILITY OF WHAT IS EXPECTED (ANDERSON, 2005). IN THE FIELD OF EVALUATION TM HAS SHOWN GREAT POWER IN SEVERAL POINTS ALREADY OUTLINED AND EXPLORED IN INTERNATIONAL PRACTICE.

WITH ITS RECENT ENTRY IN EVALUATIONS FIELD IN THE BRAZIL, THE THEORY OF CHANGE HAS ACHIEVED SOME GOOD RESULTS AND GENERATED A LOT OF LEARNINGS. IN THIS WAY, WE HIGHLIGHT THE EXPERIENCE THAT WE EXPLORE HERE, WITH A BRIEF TOOL CONCEPTUAL REVIEW.

BROUGHT IN A CASE STUDY BRIEF NARRATIVE, WE TRY TO CLEARLY MARK I) WHAT WE CALL THE THEORY OF CHANGE, II) THE MOTIVATIONS FOR THE USE OF THE TM TO THE PROCESS DESCRIBED, III) THE MAJOR STEPS TAKEN, AND IV) THE ACHIEVEMENTS AND THE CORE LEARNINGS OBTAINED.

### PALAVRAS-CHAVE:

Avaliação; Teoria de mudança; Estudo de caso; Processo.

# 1. Introdução

Marcada como uma ferramenta ou método, um processo reflexivo ou um produto, a teoria de mudança vem demonstrando que tem atributos capazes de justificar esses rótulos. É essa capacidade de atender a diferentes funções que vem sendo valorizada nos últimos tempos e tem atraído interesses.

Sua origem remete à abordagem das avaliações orientadas pela teoria (*program theory evaluation*), nascidas na década de 1960 e das quais o marco lógico é até hoje sua derivante mais conhecida, tendo sido adotado por inúmeras agências de cooperação internacional para planejar e avaliar programas e projetos – embora tenha perdido terreno em razão de certo uso burocrático e insensível às complexidades de muitas iniciativas sociais. Contudo, parece consenso que quem organiza e formaliza a teoria de mudança como um novo modelo é Andersen, em sua publicação *The Community Builder's Approach to Theory of Change*, de 2005. Ali, o autor já delinea o campo de elementos mais clássicos de uma TM e orienta o leitor com um certo caminho de construção e perguntas facilitadoras.

Entre definições complementares e convergentes, duas mais recentes e já destacadas por Vogel (2012) ajudam na aproximação com a TM e suas características centrais.

Rick Davies (2012) a define como “[...] a descrição da sequência de eventos que é esperada

para levar a um resultado desejado”. Complementarmente, em uma publicação da Comic Relief, Cathy James (2011) enfatiza seu aspecto reflexivo ao defini-la como

[...]um processo de reflexão que explora mudanças e o modo como elas acontecem – além de o que significa para um contexto particular em que estamos envolvidos, setor e/ou grupo de pessoas. Localiza um programa ou projeto dentro de uma análise ampla de como a mudança acontece. Inspira aprendizados externos sobre desenvolvimento. Articula nosso entendimento sobre mudança – mas também nos desafia a explorá-la mais. Compreende a complexidade da mudança: os amplos sistemas e atores de influência. Apresenta-se frequentemente em uma forma diagramada com breves narrativas acompanhando.

Como já citado (BRANDÃO; RIBEIRO, 2014), a TM clássica é composta por *inputs*, atividades, *outputs*, *outcomes* (resultados) e impacto, que formam um constructo que se estrutura a partir de um sistema (realidade social) e recebe uma inserção de energia (*input*), o que permite um conjunto de atividades que serão realizadas a partir de condicionantes (situações de contexto que influenciam a realização da ação). As atividades geram produtos objetivos (*outputs*), os quais se desdobram, em médio e/ou longo prazo, em resultados de transformação social (*outcomes*) e, por vezes, em impactos.

Em uso e discussão no Brasil desde aproximadamente o início dos anos de 2010, pelo que se nota em breve pesquisa de publicações e citações nacionais disponíveis, a TM tem sido objeto de atenção em produções de avaliadores ou outros profissionais do campo social, como Brandão, Ribeiro, Arida, Salgado, entre outros, bem como de organizações de investimento social privado e de apoio a negócios sociais.

O que se desenvolve no presente trabalho é a breve narrativa de um processo no qual a teoria de mudança foi aplicada em uma organização no campo da educação. Busca-se trazer luz ao processo único de avaliação desenvolvido, mas marcando passos do trabalho, ou seja, as escolhas metodológicas, produções e aprendizados – sempre na perspectiva de também apoiar experiências do tipo e contribuir com o campo da avaliação.

Tal estudo de caso, por assim dizer, inicia-se com a demanda desta organização cliente, trazendo os seguintes desafios: i) produzir um “modelo de avaliação” que permitisse compreender o impacto que a organização busca gerar no conjunto de seus quatro programas; ii) considerar um cenário de intervenção em

longo prazo (até 2020); iii) propor um processo que considerasse o perfil inovador e as parcerias da organização.

## 2. Sobre o método adotado ou o passo a passo

---

Frente à demanda, desenhou-se uma proposta que desde o princípio tinha a teoria de mudança como base, muito embora se tivesse pouca experiência de seu uso em processos cujo foco era a organização e não somente um projeto ou programa. As principais razões para a escolha da TM pela equipe como aposta metodológica foram:

- a. A ferramenta poderia integrar uma visão clara sobre as intervenções, atores envolvidos, outputs e outcomes esperados em um determinado tempo.
- b. Articularia relações entre elementos da tese, demonstrando onde se entrelaçam e permitindo checagem clara de sentidos.
- c. Abriria a possibilidade para um trabalho coletivo com base em um produto/esquema visual aberto a contribuições, criatividade e ancorador de aprendizados.

## QUADRO 1 – DEZ PERGUNTAS-CHAVE PARA A PRODUÇÃO DE UMA TEORIA DE MUDANÇA (BRANDÃO, RIBEIRO; 2014)

- 1 Qual a visão de longo prazo da organização ou programa? Que impacto(s) se quer alcançar? Qual a visão do mundo transformado a partir da intervenção?
- 2 Quais são os resultados (outcomes) que se pretende alcançar em longo prazo? Como cada público será impactado por determinada estratégia ou tática? Existem resultados intermediários ou outros de longo prazo que complementem ou anulem os anteriormente pensados?
- 3 Quais os indicadores essenciais que informam sobre cada mudança que se pretende gerar?
- 4 Quais são as condicionantes para que estes resultados se realizem? Que fatores (acontecimentos) estão condicionados a eles? Qual o caminho geral de mudança?
- 5 Quais os objetivos e/ou estratégias centrais que a organização/programa vai realizar para alcance dos resultados de longo prazo?
- 6 Quais são as principais táticas/conjunto de atividades? Que táticas existem? Qual o público de cada estratégia?
- 7 Qual a relação entre as estratégias e os resultados? Como elas se influenciam? Como elas se articulam na geração de resultados e impacto? Elas se complementam gerando resultados nos mesmos públicos?
- 8 Quais são os principais produtos (outputs) que serão gerados no processo de alcance de cada resultado?
- 9 Que relações existem entre uma estratégia e outra?
- 10 Que imagem expressa esta teoria de mudança?

### 2.1 ENTREVISTAS INICIAIS

Com confiança e interesse por esta – em parte ainda desconhecida – ferramenta, a equipe da organização clientes e disponibilizou para o processo, que se iniciou com uma série de entrevistas com as lideranças dos quatro programas existentes e também com a gestora administrativa. Nessas entrevistas, tomou-se como foco questões que apoiassem uma primeira aproximação com a organização e sua TM, sempre com a visão do processo todo (Quadro 1).

Algumas perguntas inseridas nas entrevistas foram:

- a. Qual o problema central que o programa quer enfrentar? Que situação deseja transformar na sociedade?

- b. Quais são os públicos-foco do programa?
- c. Quais as estratégias do programa ou suas ações centrais para intervir no problema?
- d. Qual o investimento financeiro total do programa? Qual o tempo (anos) de duração deste investimento?
- e. O programa possui parceiros em suas estratégias? Quais? O que aportam?
- f. Que resultado pretende-se alcançar até 2020?
- g. Quais os resultados de curto e médio prazo?

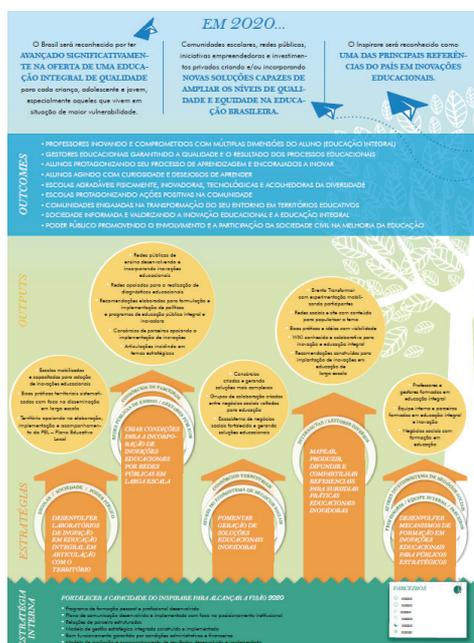
Embora muitas destas perguntas encontrassem um terreno ainda em construção e sem respostas já prontas ou estabelecidas, serviram de base para uma conversa inaugural im-

portante com cada liderança dos programas da organização e geraram insumos para um primeiro exercício de organização dos pressupostos, do contexto e da própria teoria de mudança.

## 2.2 DESENHO DA PRIMEIRA VERSÃO DA TEORIA DE MUDANÇA

Um primeiro esquema visual, próprio das teorias de mudança, foi construído, buscando articular as estratégias de cada programa, seus públicos, *outputs*, *outcomes* e uma visão de futuro para o ano de 2020. O produto inicial é expresso na Figura 1 e teve como principal objetivo subsidiar novas conversas com a equipe e possibilitar aprofundamentos e ajustes.

■ FIGURA 1: PRIMEIRO DESENHO DE TEORIA DE MUDANÇA



Sua construção, como se vê, teve parte inspirada de modo estreito no modelo proposto difundido por Anderson (2005), que postula a existência dos elementos já citados em uma teoria de mudança, incluindo-se as condicionantes e as hipóteses.

E aqui é importante detalhar o significado de alguns dos conceitos que compõem a estrutura de uma TM clássica. Inicia-se pela noção de atividades, que pode ser convertida em estratégias e táticas, em uma perspectiva mais ampla, já que, frequentemente, o foco das TM recai sobre visões de médio e longo prazo (cinco a dez anos). Nessas, o detalhamento de atividades muito específicas torna-se inadequado, por dizer respeito a ações pontuais e finitas que pouco respondem a períodos temporais mais longos. Operar com estratégias aproxima o interlocutor dos campos centrais para a inteligência organizacional, ao mesmo tempo em que permite que tais atividades sejam desdobradas posteriormente em planos operacionais mais detalhados.

Intervenções seguem conectadas aos produtos (outputs), que dizem respeito ao que é gerado diretamente pelas intervenções, como o número de oficinas realizadas, a quantidade de participantes, a frequência da participação de jovens etc. A transformação gerada de fato em uma realidade é expressa por meio de resultados, efeitos, *outcomes* ou impactos que, para serem observados, exigem outros mecanismos de avaliação para além do desenho do arcabouço teórico da organização ou programa.

Por sua vez, precondições ou condicionantes podem ser entendidas como todo evento que de algum modo precise acontecer para que o caminho de mudança se sustente. Já as hipóteses tratam das crenças e argumentos que os atores usam para explicar a mudança em processo que eles enxergam e que alimentam determinada visão de futuro. Hipóteses ou premissas explicam tanto conexões entre as precondições para uma mudança de longo prazo e seus resultados intermediários, como as expectativas sobre como e porque as intervenções escolhidas levarão a essa mudança (ANDERSON, 2005). Essas hipóteses podem ser embasadas por pesquisas, melhores práticas, vivências anteriores, que, de algum modo, dão plausibilidade para a teoria.

Por vezes, uma narrativa redigida em breve texto explicitando esses elementos completa o produto visual final, retirando dele a necessidade de “poluir” visualmente a imagem com muita escrita.

No processo aqui detalhado, partiu-se de um modelo clássico para fechar uma primeira versão de TM, que foi apresentada e discutida com o cliente.

### **2.3 REUNIÕES COM O CLIENTE E COM OUTROS STAKEHOLDERS (PARCEIROS)**

Apostando nos encontros presenciais com o grupo de lideranças da organização como espaços de debate, esclarecimentos, construções conjuntas e decisões, aconteceram, ao longo do trabalho, cinco oficinas nesse for-

mato e mais três reuniões de alinhamento do processo com a diretora da equipe. Em uma delas, notou-se certa limitação da primeira imagem (mostrada acima) na apreensão da complexidade da organização, bem como pouca tradução da transversalidade de certas intervenções e profundidade limitada na expressão dos resultados e impactos buscados. Era preciso rever o produto – o que, até certo ponto, já era esperado – e extrapolar a lógica mais clássica e linear da maior parte das teorias de mudança com que se teve contato até então.

Em oficina seguinte com toda a equipe de lideranças da organização e após participação de reunião com parceiros, partiu-se, em grupo, para um aprofundamento.

Sem a intenção de detalhar a dinâmica de tal oficina central no processo, vale marcar que se pôde ali movimentar uma nova organização da teoria de mudança, localizando as intervenções não mais no campo dos programas, mas dos objetivos macro. Tornou-se claro um importante componente a ser considerado: o campo dos níveis de intervenção – nacional, estadual e municipal. Por se trabalhar com educação, diferenças na atuação em cada um desses níveis precisam estar claras.

### **2.4 OUTRAS VERSÕES VISUAIS DA TEORIA DE MUDANÇA**

Somando oito versões até um produto final, o processo de fato pôde amadurecer a imagem que melhor traduziu a teoria de mudança da organização.

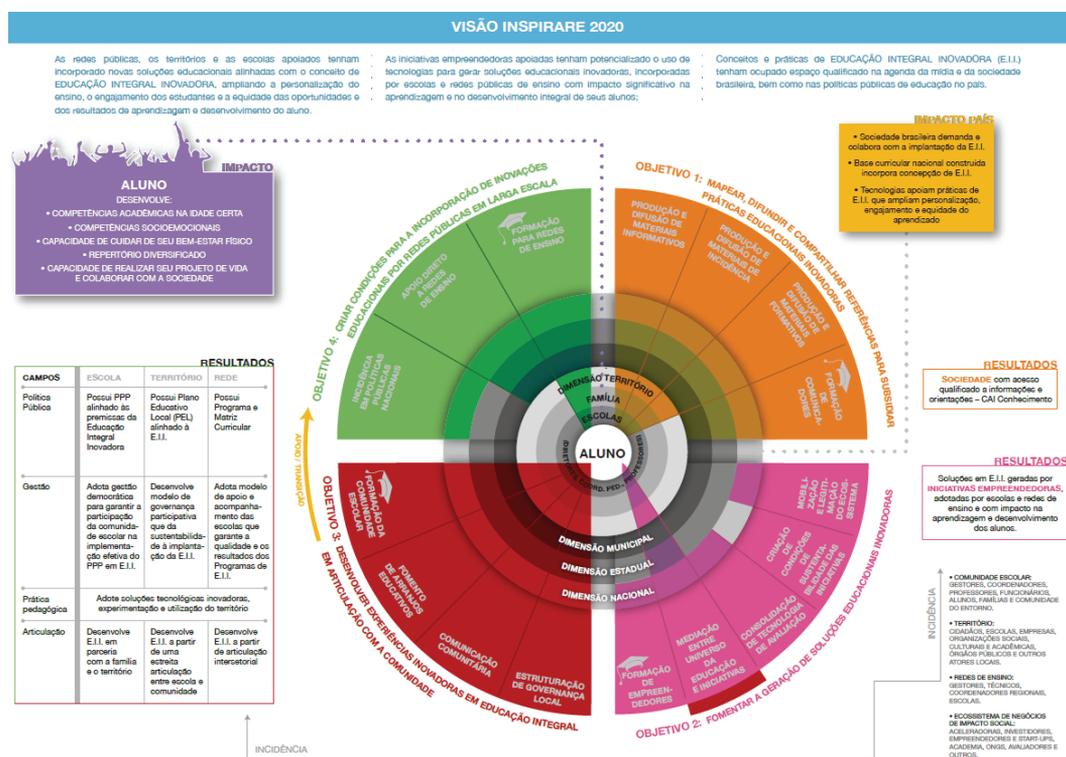
Após se verificar a limitação e a fragilidade da primeira imagem – por não representar a complexidade da atuação da organização –, buscaram-se outros modelos, exercitando a criatividade e aprimorando a representação.

Nesse processo, contou-se com um diálogo pontual com um designer de conversas, que trouxe opiniões e abriu espaço para que a equipe crias-

se a base do desenho final. Também se utilizou o trabalho de uma designer gráfica, que deu contornos esteticamente mais adequados aos traços.

A oitava e última versão revisada trouxe uma proposta mais orgânica, com encadeamento da teoria e de seus elementos de modo mais transversal, complexo e alinhado ao funcionamento da organização.

■ FIGURA 2: ÚLTIMA VERSÃO DE DESENHO DA TEORIA DE MUDANÇA



Nota-se na imagem a disposição dos quatro objetivos estratégicos da organização (que substituíram os programas inicialmente norteadores da teoria), as intervenções em cada um deles, os públicos ou campos de intervenção, os resultados previstos (referindo-se às mudanças de curto e médio prazo) e os impactos (mudanças de longo prazo) buscados junto ao aluno– ator central de mudança e, por isso mesmo, no centro da imagem circular– e à sociedade/país.

A imagem em círculo mostra relação entre intervenções que, muitas vezes, se complementam no alcance a um mesmo ator. Também deixa claro até onde cada uma dessas intervenções chega e o que, juntas, preveem como mudança.

O trabalho de revisão e checagem das hipóteses/pressupostos que sustentam a teoria aconteceu ao longo das oficinas e reuniões com as lideranças, que, em defesa de um determinado argumento ou posição na teoria de mudança, articularam ideias em debates fundamentados em conhecimentos do campo da educação, em especial da educação integral.

Também as condicionantes ou precondições foram trazidas à pauta nos encontros, visando tornar claro do que depende a mudança esperada em médio e longo prazo. Entre os achados condicionantes está a manutenção da capacidade de intervenção de certos parceiros estratégicos, uma vez que, por se tratar de uma organização sem ação direta junto ao aluno ou a outros atores–fim, tem a força de sua atuação diretamente ligada ao trabalho desenvolvido por parceiros

que chegam diretamente aos públicos. Assim, se o parceiro tiver sua capacidade diminuída por qualquer razão, também estará reduzida a capacidade de mudança da organização.

Cabe marcar que, na medida em que a organização tem esse papel meio e mobilizador, sem ações expressivas de sua equipe diretamente junto ao aluno e a outros atores, não se julgou relevante abrir campo para formalização de outputs (saídas/produtos das ações).

## **2.5 CONSTRUÇÃO DE MATRIZ COM RESULTADOS ESPERADOS, ATORES E INDICADORES CENTRAIS**

A teoria estava concluída em sua essência, ou seja, com uma clara lógica de mudança relacionando intervenções, públicos, resultados (*short e medium-term outcomes*), impacto (*long-term outcome*), em uma imagem e condicionantes e pressupostos discutidos e registrados. Restava como encaminhamento do processo a organização dos resultados e seus indicadores, o que se deu na construção de uma matriz com detalhamentos em cada campo de resultados, como escolas, alunos e território.

## **2.6 ENCERRAMENTO E ENCAMINHAMENTOS**

Após essas etapas, somando-se sete meses de trabalho, o processo foi encerrado com a entrega da versão final da imagem de teoria de mudança e matriz de resultados e indicadores. Ao todo, foram envolvidas sete lideranças da organização, sendo duas delas pontos de articulação para o processo.

Como encaminhamento sequente, seguiu-se com a construção de uma proposta para avaliação da atuação do cliente em um território com a perspectiva de educação integral inovadora, o que se fez apoiando-se já na teoria de mudança construída.

### 3. Resultados

---

Destacam-se aqui alguns resultados gerados no caso relatado:

- Instalou-se um espaço coletivo constante para análise estratégica.
  - Detalharam-se e foram relacionadas diferentes intervenções da organização.
  - Possibilitou-se o alinhamento da equipe ao redor do foco e missão organizacional.
  - Tornou-se mais claro o que a organização quer atingir, onde quer chegar.
  - Possibilitou-se a construção de uma matriz contendo um conjunto claro de resultados e indicadores (separados por ator) para orientar avaliações sequentes
  - Atuou-se como pacto coletivo entre a equipe.
  - Ajudou-se na comunicação com parceiros em momentos sequentes.
  - Ofereceu-se à organização cliente e seu conselho mais clareza sobre temas prioritários.
- Por sua vez, como as principais dificuldades/tensões vividas na escolha da teoria de mudança neste caso, destacam-se:
- A orientação inicial dos facilitadores, muito relacionada à estrutura lógica proposta por Andersen (2006), precisou ser posta de lado para permitir avanços a um desenho particular.
  - Grande quantidade de conteúdos a serem considerados, por se tratar de uma organização e não de um programa ou projeto.
  - Questionamentos permanentes sobre a natureza do processo: avaliação ou planejamento?
  - Inexperiência dos consultores com TOC aplicada no recorte organizacional.

### 4. Conclusões

---

De fato, a teoria de mudança, no recorte deste caso complexo e suas características, provou sua força como processo, método e produto organizador de uma lógica de intervenção (incluindo estratégias, públicos, resultados e até mesmo indicadores), orientando passos seguintes no que tange ao monitoramento e avaliação. Demonstrou ser recurso de grande viabilidade (se considerada a relação custo/tempo demandado), embora exija, em um plano ideal, uma equipe disposta e disponível, tal qual foi encontrada.

O apoio de designers é fundamental para a organização da imagem em um formato claro e de fácil diálogo com a equipe da organização cliente. É investimento valorizado e que outros avaliadores devem fazer.

Por fim, considera-se a teoria de mudança um campo a ser ainda mais explorado no Brasil, a partir de debates e publicações que exponham embasamentos e usos. Acredita-

-se que aprendizados gerados neste estudo de caso e certos caminhos percorridos são generalizáveis, podendo servir como recurso a quem empreende no campo do monitoramento e avaliação, buscando novas maneiras de planejar, mobilizar equipes e criar orientações claras aos processos avaliativos. A TM é, portanto, ferramenta valiosa que os avaliadores devem ter disponível em suas caixas de trabalho.

## Referências bibliográficas

---

ANDERSON, A. **The Community Builder's Approach to Theory of Change**. Washington DC: The Aspen Institute. Disponível em: <[http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/TOC\\_fac\\_guide.pdf](http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/TOC_fac_guide.pdf)>. Acesso em 15 out. 2014.

BRANDÃO, D; RIBEIRO, A. **Relatório Anual Move: impacto social**. Disponível em: <<http://conteudo.movesocial.com.br/uploads/9a7b8df5081085a8.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2014.

JAMES, C. **Theory of Change Review**. A report commissioned by Comic Relief, Comic Relief. Disponível em: <<http://mande.co.uk/2012/uncategorized/comic-relief-theory-of-change-review>>. Acesso em: 15 out. 2014.

VOGEL, I. **Review of the use of "Theory of Change" in international development**. DFID. Disponível em: <[http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/mis\\_spc/DFID\\_ToC\\_Review\\_VogelV7.pdf](http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/mis_spc/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2014.

# Um modelo alternativo ao estudo experimental para inferir causalidade em avaliações do impacto de projetos sociais

Thomaz Chianca<sup>1</sup>

1 Possui Doutorado em Avaliação Interdisciplinar pela Universidade de Western Michigan nos EUA (2008), Mestrado em Saúde Pública pela Universidade da Carolina do Norte em Chapel Hill nos EUA (1996), Graduação em Odontologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1985). Trabalha como odontólogo na Faculdade de Odontologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) desde 1990 onde realiza pesquisas na área de saúde pública, ensina metodologia científica para alunos de mestrado, e supervisiona projetos de extensão com alunos de graduação. Atua também como avaliador de programas, projetos e políticas sociais no Brasil e em diversos países da América Latina de do Norte, Sudeste Asiático, África, e Leste Europeu.

## Resumo

---

ALGUNS ESTUDIOSOS DEFENDEM QUE APENAS MÉTODOS EXPERIMENTAIS OU QUASE EXPERIMENTAIS PODEM DETERMINAR O IMPACTO DAS MUDANÇAS PROVOCADAS POR UM PROJETO. ESSA PREMISSA É QUESTIONADA NESTE ARTIGO, TANTO EM RELAÇÃO À SUA VALIDADE, QUANTO NO QUE TANGE À SUA VIABILIDADE E À SUA UTILIDADE DE APLICAÇÃO NA PRÁTICA COTIDIANA DOS AVALIADORES. O PRESENTE TRABALHO DISCUTE OS FUNDAMENTOS LÓGICOS E AS ESTRATÉGIAS DE UMA METODOLOGIA NÃO EXPERIMENTAL DESENVOLVIDA PARA AVALIAR MAIS DE 200 PROJETOS FOCADOS NA REDUÇÃO DA POBREZA RURAL E NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE, EM 23 PAÍSES. ALÉM DOS DETALHES SOBRE O MODELO AVALIATIVO DESENVOLVIDO, SERÃO APRESENTADAS AS LIÇÕES APRENDIDAS A PARTIR DA APLICAÇÃO DO MODELO, BEM COMO DEBATIDA SUA RELEVÂNCIA PARA O CAMPO DA AVALIAÇÃO, COMO ALTERNATIVA PLAUSÍVEL AO MODELO EXPERIMENTAL. TAMBÉM SERÃO MOSTRADAS AS ESTRATÉGIAS CRIATIVAS ADOTADAS PARA AVALIAR O IMPACTO DOS PROJETOS, EM UM CONTEXTO NO QUAL HAVIA LIMITAÇÕES SIGNIFICATIVAS DE TEMPO, DE RECURSOS E DE ACESSO A INFORMAÇÕES.

## Abstract

---

*SOME ACADEMICS SUPPORT THE IDEA THAT ONLY EXPERIMENTAL AND SOME QUASI-EXPERIMENTAL DESIGNS CAN DETERMINE THE EXTENT TO WHICH A PROJECT CAUSES CHANGES. THIS ASSUMPTION IS QUESTIONED IN THIS PAPER ON THE BASIS OF ITS VALIDITY AND ALSO IN RELATION TO ITS FEASIBILITY AND UTILITY IN REAL-LIFE SETTINGS. THIS PAPER DISCUSSES THE LOGICAL FOUNDATIONS AND STRATEGIES OF A NON-EXPERIMENTAL METHODOLOGY DEVELOPED TO EVALUATE MORE THAN 200 PROJECTS FOCUSED ON RURAL POVERTY REDUCTION AND ENVIRONMENTAL PROTECTION IN 23 COUNTRIES. BESIDES DESCRIBING THE EVALUATION MODEL, LESSONS LEARNED FROM THE APPLICATION OF THE MODEL WILL BE PRESENTED, AS WELL AS ITS RELEVANCE TO THE EVALUATION FIELD WILL BE ASSESSED AS A PLAUSIBLE ALTERNATIVE TO THE EXPERIMENTAL MODEL. IT WILL ALSO COVER THE CREATIVE STRATEGIES DEVELOPED TO EVALUATE IMPACT WITHIN A CONTEXT OF SIGNIFICANT LIMITATIONS OF TIME, RESOURCES AND ACCESS TO INFORMATION.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Avaliação de programas; Avaliação de impacto; Causalidade.

## Introdução

---

Quase todas as avaliações de programas sociais precisam responder, entre outras perguntas, sobre o quanto esses programas contribuíram para que a vida de indivíduos, famílias, grupos ou o contexto no qual as pessoas vivem fosse mudado. Portanto, o conceito de causalidade é um aspecto essencial para tais processos avaliativos. Uma das questões centrais que o avaliador precisa considerar é a extensão da responsabilidade dos programas em relação às mudanças observadas. Para poder responder apropriadamente a esta questão é necessário não só encontrar evidências que conectem o programa com essas transformações, como também excluir de maneira sistemática as principais alternativas plausíveis que também possam ter causado as alterações. Por exemplo, o aumento da renda familiar observado foi devido à capacitação oferecida pelo projeto? As mudanças introduzidas no processo produtivo resultaram dessa capacitação ou do fato de que membros da família conseguiram empregos com melhor remuneração ou ainda devido à introdução de programas nacionais ou regionais para complementação de renda de famílias mais pobres?

Este trabalho faz uma análise crítica da ideia de que os estudos randomizados controlados são o “padrão ouro” para determinar o impacto causado por uma intervenção. Discute-se também uma alternativa para produzir evidências robustas de que as ações realizadas por um programa social causam determinados resultados na sua população-alvo. Essa alternativa está baseada em metodologia não experimental desenvolvida para avaliar mais

de 200 projetos focados na redução da pobreza rural e na proteção do meio ambiente, apoiados por uma organização não governamental internacional, em 23 países em desenvolvimento, na América Latina, Ásia, África e leste europeu.

## Desconstruindo o paradigma

---

Quando se estuda o assunto um pouco mais a fundo, chama a atenção a diversidade das definições do que é considerado como “avaliação do impacto de programas” a partir de diferentes referenciais. No senso comum do campo social, o impacto de um programa é visto como “quaisquer mudanças produzidas por aquela intervenção”. Levando-se em conta definições mais amplas, como a proposta pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização Europeia de Cooperação para o Desenvolvimento (UNEG, 2013), seria possível complementar essa definição afirmando que as mudanças podem ser tanto positivas quanto negativas, esperadas ou não e direta ou indiretamente influenciadas pelo programa.

Entretanto, no campo econômico e em outras áreas afins, a definição se dá a partir de uma fórmula matemática:  $Y1 - Y0 = \text{Impacto}$ . Traduzindo: é a diferença no indicador de interesse (Y), com a intervenção (Y1) e sem a intervenção (Y0), conhecido também como contrafactual. Esse método é defendido por boa parte dos integrantes do Banco Mundial e por organizações de cooperação bilateral como a USAID. Por meio dele, assume-se

que só é possível fazer qualquer atribuição de causa, de forma rigorosa, se houver uma comparação com o contrafactual. Este, quase sempre, inclui a criação de um grupo controle, composto por membros que não foram expostos ao programa ou que foram submetidos a outro tipo de intervenção, mas que possuem características similares às dos grupos que participaram do programa.

Thomas Cook e Michael Scriven (Cook et al. 2010) discutiram em profundidade esse tema em um seminário realizado na Universidade de Western Michigan (WMU) em 2008. Ambos são referência internacional no campo da avaliação e possuem visões distintas em relação à determinação da causalidade. Cook é cientista social e referência acadêmica no uso de modelos experimentais e quase experimentais para inferência causal generalizada (SHADISH, COOK & CAMPBELL, 2002). Scriven é matemático e filósofo, um dos primeiros a criar bases fundamentais e a publicar trabalhos sobre a lógica e a metodologia de avaliação (SCRIVEN, 1967). Ele tem publicado a respeito da determinação da causalidade desde os anos 1960 (SCRIVEN, 1966).

A seguir, apresenta-se uma interpretação dos principais argumentos que surgiram durante o seminário da WMU, questionando alguns dos pilares que sustentam a ideia de que os estudos randomizados controlados devem

ser o método de escolha para a avaliação de impacto.

## **CONTRAFACTUAL NÃO É FATOR ESSENCIAL E NECESSÁRIO PARA SE INFERIR CAUSALIDADE**

Impacto pode ser observado, não precisa ser testado sempre. Quem pode negar que o barulho que resulta de um bater de palmas não foi causado pela ação de duas mãos se chocando uma com a outra? Em uma comunidade sem acesso a água encanada, as famílias (principalmente mulheres e crianças) gastavam, em média, três horas por dia para trazer água de um poço para casa. Depois que uma organização instalou um sistema de água e saneamento na comunidade, essas famílias não tiveram mais que cumprir essa tarefa. Quem pode negar que as três horas ganhas por não precisarem mais buscar água foram resultado do projeto realizado? E a provável diminuição de diarreia crônica em longo prazo? Fica óbvio, nesses casos, que não é necessário um grupo controle para fazer esse tipo de inferência causal.

Há um outro argumento, mais filosófico, que refuta a necessidade do contrafactual para determinar causa: é a questão da sobre-determinação (SCRIVEN 2008). São os casos em que um número de fatores está presente no contexto, e qualquer um deles poderia produ-

zir o mesmo resultado, caso isso não ocorresse devido à intervenção.

## **RANDOMIZAÇÃO NÃO ELIMINA TODAS AS CAUSAS ALTERNATIVAS**

O primeiro problema em estudos experimentais envolvendo pessoas é que, por razões éticas, é necessário informar que essas pessoas farão parte de um experimento. A não ser em casos mais raros, como em estudos farmacológicos, nos quais é relativamente fácil dissimular a droga ativa e o placebo, as pessoas rapidamente identificam quem está recebendo o potencial benefício do programa e quem não está. Pelo menos três problemas aparecem nessa situação que fazem com que a intervenção não seja a única diferença entre os grupos:

- I. atribuição diferencial: quando um alto número de pessoas do grupo controle resolve deixar o estudo, chegando a um nível crítico que interfere na qualidade das comparações estatísticas;
- II. contaminação cruzada: quando os participantes do grupo experimental e do controle trocam informação, e o segundo começa a fazer, em todo ou em parte, o que o experimental está fazendo;
- III. efeito Hawthorne: quando as pessoas mudam seu comportamento positivamente por saberem que estão recebendo a intervenção, ou negativamente, quando não estão recebendo a intervenção.

É necessário ter um grupo de pesquisadores altamente competente para conseguir con-

trolar ou minimizar esses problemas. Uma observação interessante, neste caso, é o fato de que, para identificar e tentar solucionar esses problemas, é preciso ter habilidades de investigação interativa e em profundidade com as pessoas envolvidas, sendo que essas habilidades vêm do campo qualitativo. Observa-se assim que, no coração do método quantitativo, é fundamental o uso de métodos qualitativos.

## **ESTUDOS RANDOMIZADOS SÃO RESTRITOS**

Outro argumento, apresentado por Cook (2010), um dos pais dos estudos quantitativos, é o fato de que os estudos randomizados controlados só conseguem responder a um número restrito de perguntas fora do campo causal. E as perguntas causais estão sempre relacionadas a variáveis passíveis de manipulação e quase nunca conseguem explicar por que os resultados ocorreram.

A questão fundamental aqui é que não se pode deixar que um método de pesquisa determine as perguntas avaliativas a serem feitas. Primeiro são encaminhadas as perguntas, e depois são determinados os métodos que melhor servirão para respondê-las de forma consistente e com a precisão requerida pelo contexto. Se o método de estudo randomizado controlado é colocado como padrão ouro para os estudos de impacto, então as perguntas avaliativas estarão limitadas a poucas variáveis passíveis de mensuração.

## **ESTUDOS EXPERIMENTAIS NÃO CONSEGUEM DAR CONTA DOS IMPACTOS NÃO ESPERADOS, PRINCIPALMENTE OS NEGATIVOS**

Complementarmente ao ponto anterior, uma vez que os estudos experimentais só olham para variáveis predeterminadas e manipuláveis, qualquer coisa que ocorra como resultado da intervenção e que não esteja na lista prefixada de variáveis ficará fora do radar. É sempre necessária a inclusão de métodos qualitativos para explorar os vários efeitos colaterais de intervenções sociais. Esses efeitos, algumas vezes, podem ser sérios o suficiente para anular a importância ou o valor de qualquer impacto positivo que venha a ser observado nas variáveis de interesse.

## **ESTUDOS RANDOMIZADOS CONTROLADOS NÃO SÃO OS ÚNICOS QUE PODEM PRODUZIR CONCLUSÕES CONVINCENTES SOBRE CAUSA E EFEITO**

Há vários modelos quantitativos que receberam uma denominação de aparente inferioridade – estudos quase experimentais –, como

a série temporal interrompida<sup>2</sup> (ST. CLAIR, COOK e HALLBERG, 2014) e a regressão descontínua<sup>3</sup> (IMBENS e LEMIEUX, 2008). Esses estudos, quando bem realizados, apresentam conclusões sobre relações causais tão bem fundamentadas quanto um bom experimento. Várias outras abordagens baseadas em modelos teóricos e qualitativos podem chegar a conclusões de causalidade de forma convincente, dependendo do nível de precisão que se deseja. Jane Davidson (2005) identificou algumas dessas abordagens e recomendou a utilização combinada delas para aumentar o nível de confiabilidade/convencimento das conclusões (detalhes sobre essas abordagens podem ser encontrados em artigo sobre causalidade em avaliação (CHIANCA, 2012)):

- Identificar os mecanismos causais subjacentes através do modelo lógico.
- Checar se o momento em que os resultados ocorreram está dentro de um tempo factível.
- Checar se a “dose” da intervenção justifica o “efeito” observado.
- Perguntar às pessoas que participaram do programa.

2 Quando a intervenção é realizada e interrompida por períodos distintos e há medição das variáveis de interesse em vários momentos para determinar se há algum efeito notável.

3 Quando, em estudos com número elevado de participantes, comparam-se sujeitos afetados diretamente pela intervenção de interesse com outros próximos a eles que não foram afetados diretamente pela intervenção (por exemplo, alunos premiados).

Um dos métodos usados com frequência é o modelo geral de eliminação (general elimination model (GEM)), desenvolvido por Michael Scriven (1991). Tal método consiste na criação de um “livro de causas prováveis” – além da intervenção em avaliação – para os efeitos que se pretende produzir e na realização de um trabalho minucioso para eliminar (ou não) as causas alternativas. O livro de causas é constituído principalmente a partir da revisão cuidadosa de teorias publicadas sobre o assunto, de consultas a especialistas na área e de entrevistas em profundidade com informantes-chave que conhecem de perto o contexto e a área de conhecimento nos quais se insere a intervenção. Para eliminar as possíveis causas alternativas usa-se o método – também desenvolvido por Scriven (1991) – conhecido como *modus operandi*. Trata-se do trabalho do investigador metucioso que, a partir do conhecimento sobre a forma como cada causa alternativa atua no detalhe, busca evidências específicas para saber se o modo de operar esteve presente nas mudanças observadas.

## Aplicação do modelo geral de eliminação para inferir causalidade

---

O exemplo usado aqui vem de uma avaliação de impacto de projetos apoiados por uma ONG internacional que atua em vários países doando animais e realizando capacitações para ajudar famílias pobres que vivem em zonas rurais. O foco dos projetos é a melhoria das condições de vida das famílias e a pro-

teção do meio ambiente. Ao longo de sete anos foram realizadas avaliações externas do trabalho desta organização em 23 países, envolvendo mais de 200 projetos. A coordenação desse trabalho esteve a cargo de Michael Scriven, e o autor deste artigo atuou como gerente dessas avaliações externas.

Em um estudo de impacto dessa natureza existem pelo menos dois grandes problemas de desenho que precisavam ser tratados. O primeiro diz respeito à atribuição de impacto, e o segundo, a como determinar os impactos a serem estudados e as evidências que precisavam ser consideradas.

### ATRIBUINDO IMPACTO

Se fosse utilizado o “padrão ouro” defendido por alguns estudiosos – estudo experimental com alocação aleatória de sujeitos –, haveria a necessidade de sortear comunidades ou grupos de pequenos agricultores para receberem (grupo experimental) ou não (grupo controle) as ações do projeto. Entretanto, neste caso específico, como em muitos que ocorrem nas práticas dos avaliadores, foi demandada uma avaliação de projetos que já estavam em curso por alguns anos.

Este fato impossibilitava uma seleção aleatória dos projetos que seriam alocados para o grupo que não receberia o tratamento, mesmo que não houvesse razões éticas e econômicas que tornassem essa abordagem inviável. Isso quer dizer que o método considerado mais eficaz para determinar causalidade, ou seja,

os efeitos provocados pelas intervenções do projeto, estava excluído. Entretanto, como já mencionado, essa não é a única metodologia que consegue fazer inferências causais. Provou-se ser possível, tomando-se o devido cuidado, utilizar métodos alternativos para tal fim.

Os avaliadores buscaram desenvolver uma metodologia para dar conta do problema de inferência causal em projetos sociais que pudesse ser comparável, em termos de qualidade e rigor, aos melhores exemplos de estudos experimentais. Para tanto, partiu-se do princípio de que é possível inferir causalidade através do controle rigoroso da temporalidade (momento da intervenção e da observação de resultados) e de variáveis de confundimento (fatores que também poderiam explicar as mudanças observadas independentemente das ações implementadas pelo programa). Essa abordagem foi baseada no GEM – modelo proposto por Scriven.

Na adaptação feita, os avaliadores reconstruíram a linha de base dos projetos para chegar ao contrafactual a partir de informações secundárias sobre os projetos e de entrevistas com diversos informantes-chave, incluindo anciãos, participantes dos projetos e líderes locais e regionais. Procurou-se fazer essa reconstrução de forma ampla, incluindo diferentes atores, acessando toda a documentação disponível e buscando a triangulação de

informações para assegurar a maior confiabilidade possível nas estimativas realizadas. Porém, como em qualquer outro método de pesquisa, este também estava sujeito a vieses, principalmente relacionados à memória de alguns eventos passados.

A situação atual de cada local em relação aos diferentes critérios avaliativos – definidos pelos avaliadores e membros da organização contratante em consulta com representantes dos diferentes países – foi determinada a partir de observações da realidade durante as visitas aos projetos, de entrevistas com informantes-chave e membros das comunidades, e da revisão de documentação pertinente.

O segundo passo incluiu a identificação (criação do “livro das causas”) e eliminação sistemática (onde existisse evidência suficiente para isso) de todos os fatores que poderiam, de forma plausível, provocar os efeitos que foram observados ou inferidos.

Neste caso específico, levantou-se a presença ou não de vários fatores que poderiam ter causado ou contribuído de forma significativa para as mudanças observadas no contexto dos projetos em zonas rurais pobres, entre eles:

- Programas realizados pelos governos nacionais ou locais que tenham chegado às famílias participantes das ações do projeto.

- Apoio de outras organizações filantrópicas.
- Remessa de dinheiro por parte de membros dessas famílias vivendo em outras regiões ou países.
- Ganhos monetários conseguidos a partir de projetos comunitários de autoajuda ou de financiamentos coletivos não vinculados ao projeto.
- Aumento do preço do leite ou de outros subprodutos animais no mercado local.
- Benefícios cumulativos proporcionados por alguns anos de clima favorável para a lavoura ou por melhorias no suprimento de água para irrigação.
- Novas tecnologias que disponibilizaram no mercado alimentos ou remédios para animais ou serviços veterinários de melhor qualidade e a preço acessível.
- Sementes modificadas, disponíveis no mercado a preço acessível, que produziram melhor pasto para os animais.

Chegar a esta lista no contexto e na cultura dos países e comunidades incluídas neste estudo requereu um esforço considerável e sistemático por parte da equipe de avaliação. Porém, não exigiu nenhum método sofisticado de estudo experimental ou modelos estatísticos complicados.

Esta análise altamente contextual só foi possível devido à possibilidade de acesso ao conhecimento coletivo dos anciãos das comunidades e de especialistas de instituições

de pesquisa em termos de conteúdo e localização geográfica dos projetos. Observações diretas, entrevistas em profundidade, além da revisão de documentos estratégicos sobre as comunidades e projetos, foram as principais fontes de evidência sobre o sucesso ou não das intervenções realizadas.

Os projetos sociais analisados eram complexos, e a cadeia de inferências que levou a equipe de avaliação a chegar a conclusões sobre os impactos variou consideravelmente entre os países, entre os projetos dentro de um mesmo país e, algumas vezes, até entre diferentes grupos ou regiões de um mesmo projeto. Tal cadeia pode ir desde observações diretas simples até redes complexas de inferências conectadas às variáveis dependentes mais intrincadas, como as ligadas às mudanças nos valores e nas atitudes que dependem dos padrões éticos de cada cultura. Os avaliadores externos que realizaram as visitas de campo participaram de formações específicas de capacitação para realizar as inferências causais mais longas e complexas, a fim de se chegar a conclusões avaliativas válidas e relevantes.

## **QUE IMPACTOS CONSIDERAR E QUE EVIDÊNCIAS BUSCAR**

O segundo problema enfrentado nesse processo avaliativo envolveu a gama de impactos que deveria ser considerada num estudo como esse, que evidências precisavam ser coletadas e quais as estratégias mais adequadas para coletá-las.

A definição convencional de impacto está focada principalmente em efeitos positivos em termos econômicos, de saúde e/ou de educação. São esses, sem dúvida, os efeitos mais esperados e que podem ser mais facilmente observados. Entretanto, eles não são os únicos (ou efeitos potenciais) importantes que um avaliador deveria se preocupar em buscar.

Para facilitar o entendimento da abordagem, utilizou-se uma metáfora que envolve a criação de pegadas e outras mudanças no ambiente causadas por um animal enquanto caminha. Os impactos mais visíveis são aqueles deixados pelo animal diretamente sobre a superfície do solo. Estes representariam ganhos materiais mais aparentes, como o aumento na renda, no número de animais possuídos, no tempo que os filhos permanecem na escola, ou melhorias na saúde dos membros das famílias. Algumas vezes tais mudanças não são tão aparentes, e, portanto, é necessária a presença de profissionais treinados, como os avaliadores, para identificá-las.

Porém, no desenho desta avaliação, chama-se a atenção para outras duas dimensões muito importantes de impacto deixadas pelo animal em sua caminhada: uma acima e outra abaixo do solo. As marcas imprimidas acima do solo correspondem aos arbustos ou galhos que são quebrados ou ao esterco deixado enquanto

o animal faz sua caminhada e correspondem a mudanças causadas pelos projetos no meio ambiente, em políticas ou leis locais/regionais ou em pessoas, grupos e organizações que não estavam envolvidos diretamente nas ações. O impacto deixado abaixo do solo, mais difícil de ser observado, representa as transformações em valores fundamentais, como o senso de lealdade ou solidariedade entre os membros dos grupos participantes e o aumento do capital social.

Em resumo, o modelo de avaliação desenvolvido busca identificar impactos em três níveis:

- I. Familiar/Comunitário (no solo): efeitos observados junto às famílias participantes dos projetos em termos de saúde, bem-estar, educação e meio ambiente, e em que medida esses efeitos transbordaram e chegaram também a atingir as famílias que não participavam diretamente dos projetos.
- II. Para além da comunidade (acima do solo): impactos que ocorrem além da região geográfica onde os projetos são implementados, como nos sistemas educacionais da região, em associações ou cooperativas regionais de agricultores ou mesmo nos órgãos responsáveis pela área de agricultura ou desenvolvimento rural em nível regional ou nacional.

- III. Sistema de valores (abaixo do solo): mudanças observadas nos valores e atitudes adotados pelos membros das comunidades apoiadas pelos projetos em relação ao trabalho em sua propriedade, ao convívio e colaboração com seus vizinhos/comunidade e à maneira como se relacionam com o meio ambiente.

Nestes estudos, os avaliadores lidaram com conclusões sobre impactos que podiam variar significativamente, desde melhorias em habitações e no saneamento básico até mudanças nos valores e na forma como os participantes e a comunidade lidavam com a proteção e recuperação do meio ambiente. A equipe de avaliação teve que utilizar diferentes estratégias para conseguir buscar, de maneira sistemática, as evidências mais relevantes sobre as três principais categorias de impacto:

- I. Como apenas pessoas nativas dos países ou regiões possuíam a fluência linguística suficiente e o conhecimento sobre como chegar a informantes-chave nos governos e outras em organizações relevantes, a equipe de avaliação contratou pesquisadores sociais ligados a universidades ou a organizações do terceiro setor nos diferentes países.

Esses profissionais não podiam ter qualquer conexão com a organização financiadora dos projetos. Eles foram orientados a coletar evidências sobre possíveis impactos ocorridos além das áreas onde os projetos atuavam.

- II. Os avaliadores externos coletaram diretamente evidências sobre os possíveis efeitos das intervenções realizadas nas vidas das famílias e das comunidades atendidas pelos projetos. Eles visitaram os projetos em comunidades rurais ou periurbanas, nas quais entrevistaram famílias em suas próprias casas, selecionadas a partir do princípio de máxima variabilidade, para garantir que elas representassem, da melhor maneira possível, as demais famílias. Realizaram também reuniões abertas a todos os membros das comunidades, reuniram-se com os líderes das comunidades e entrevistaram outras pessoas (não participantes dos projetos) ao acaso, dentro das comunidades ou próximo a elas.
- III. Os avaliadores também identificaram evidências sobre as possíveis mudanças nos valores ou atitudes das famílias e comunidades através das entrevistas já mencionadas e também junto a grupos adicionais.

As evidências de sucesso, necessariamente, precisariam ser relacionadas diretamente a resultados que só poderiam ser alcançados com recursos advindos dos projetos, sejam financeiros, de conhecimento, capacidade de mobilização etc. Há um amplo espectro de exemplos concretos dessas evidências, incluindo a perfuração de novos poços para coleta de água potável, construção de abrigos para animais, melhorias nas casas dos participantes, desenvolvimento de hortas familiares, utilização adequada de medicamentos veterinários, criação/fortalecimento de cooperativas de agricultores, criação de mecanismos de solidariedade a vizinhos passando por necessidade, entre muitos outros. Como já mencionado, outras causas alternativas para explicar as mudanças observadas (livro das causas) eram sistematicamente consideradas no contexto de cada projeto. Se houvesse indicação de que alguma delas havia contribuído especificamente para uma mudança, era preciso estimar, a partir das observações e das entrevistas, a dimensão da contribuição de tal causa alternativa. Contribuiu tanto quanto o projeto? Mais que o projeto? Menos que o projeto? Quanto mais? Quanto menos?

As avaliações foram realizadas em um contexto com algumas limitações importantes. Primeiramente, elas precisavam ser feitas em um interva-

lo de tempo curto. Em segundo lugar, os recursos disponíveis eram limitados. E, finalmente, os projetos já estavam sendo desenvolvidos sem que informações de linha de base tivessem sido coletadas. Para tornar viável o trabalho dos avaliadores, após uma densa análise por parte da equipe de avaliação e de discussões amplas envolvendo diferentes *stakeholders*, foram identificados seis valores básicos que orientavam todo o trabalho realizado pela organização nos diferentes países nos quais ela atua. Foram eles:

1. Atendimento das necessidades básicas para uma vida digna.
2. Gerenciamento e cuidado com os animais.
3. Gestão e proteção do meio ambiente.
4. Educação para um mundo justo e sustentável.
5. Empoderamento das famílias e comunidades.
6. Melhorias nos sistemas e políticas que influenciam diretamente a vida das pessoas.

Esses seis valores possibilitaram que a equipe de avaliação mapeasse os quase 100 critérios e indicadores de avaliação para determinar o impacto dos projetos.

## Comentários finais

---

Finaliza-se sintetizando alguns pontos considerados essenciais para esta discussão:

- a. Dizer que um único método é o padrão ouro é como dizer que um único medicamento é o melhor que existe. Você precisa se perguntar sempre se ele é o melhor para que tipo de problema de saúde.
- b. O verdadeiro padrão ouro é aquele que consegue estabelecer uma argumentação causal que seja consistente e dentro da necessidade de precisão requerida pelo contexto avaliativo, com base em evidências corretas e robustas que, ao mesmo tempo, apoiem e testem criticamente essa argumentação.
- c. Não se quer escolher um único método. De longe, os melhores desenhos

avaliativos ou de pesquisa usam o princípio do multiplismo crítico proposto por Shadish (2004), que significa o emprego de uma combinação de métodos, sendo que os pontos fortes de uns compensam os pontos fracos de outros e vice-versa. Todo método tem suas limitações. Portanto, basear-se em apenas um deles é uma prática inadequada.

- d. Há um último ponto crítico que precisa ser considerado. Não se deve escolher apenas o método ou o conjunto de métodos que parece tecnicamente mais adequado para uma situação. Trabalha-se em situações de vida real, com limitações de recursos. Portanto, é preciso escolher métodos de inferência causal mais custos-efetivos para responder de maneira suficientemente robusta às nossas perguntas avaliativas.

## Referências bibliográficas

---

- CHIANCA, T. A causalidade na avaliação de programas sociais: das divergências ao caminho viável. In: OTERO, M. R. (Org.). **Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil: temas atuais**. São Paulo, Peirópolis: Instituto Fonte, 2012.
- COOK, T. et al. Contemporary Thinking About Causation in Evaluation: A dialogue with Tom Cook and Michael Scriven. **American Journal of Evaluation**, v. 31, n. 1, p. 105-117, winter 2010.
- DAVIDSON, E. J. **The nuts and bolts of sound evaluation**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.
- IMBENS, G.; LEMIEUX, T. (Eds.). The regression discontinuity design: theory and applications. **Journal of Econometrics**, v. 142, n. 2, p. 611-850, february 2008.
- SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus**. Newbury Park, CA: Sage, 1991.
- SCRIVEN, M. A summative evaluation of RCT methodology: & an alternative approach to causal research. **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, v. 5, n. 9, p. 11-24, 2008.
- SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. In: TYLER, R., GAGNE, R.; SCRIVEN, M. **Perspectives in curriculum evaluation**. Chicago: Rand McNally. 1967, p. 39-83. (AERA Monography Series on Evaluation, n. 1).
- SCRIVEN, M. **Causes, connections and conditions in history, in philosophical analysis and history**. William Dray, ed., Harper and Row, 1966, p. 238-264.
- SHADISH, W. R. Critical multiplism: a research strategy and its attendant tactics. **New Directions for Program Evaluation**. Special Issue: Program evaluation: a pluralistic enterprise, v. 1993, n. 60, p. 13-57, winter 1993.
- SHADISH, W. R.; COOK, T. D.; Campbell, D. T. **Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference**. Boston: Houghton Mifflin, 2002.
- ST. CLAIR, T.; COOK, T. D.; Hallberg, K. Examining the internal validity and statistical precision of the comparative interrupted time series design by comparison with a Randomized Experiment. **American Journal of Evaluation**, v. 35, n. 3, p. 311-327, September 2014.
- UNITED NATIONS EVALUATION GROUP (UNEG). **Impact Evaluation in UN Agency Evaluation Systems: guidance on selection, planning and management**. UNEG Guidance Document, 2013.

# O processo de análise de demandas por regulamentação técnica metrológica e a evolução das práticas de avaliação no Inmetro

Ligia Gomes Elliot<sup>1</sup>

Raquel Martins Rêgo<sup>2</sup>

Taiana Fortunato Araújo<sup>3</sup>

Rita de Cássia Pires Reis Silva<sup>4</sup>

Marcelo Castilho de Freitas<sup>5</sup>

Letícia Bispo Joaquim Atanásio<sup>6</sup>

1 Ph.D em Educação/Avaliação pela Universidade da Califórnia. Coordenadora do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação do Programa de Pós-graduação da Fundação Cesgranrio e pesquisadora do Centro de Avaliação.

2 Graduada em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Analista executiva em metrologia e qualidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

3 Mestre em Economia pelo Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Analista da área de ciências econômicas do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

4 Inmetro.

5 Mestre em Engenharia Metalúrgica e de Materiais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador-tecnologista do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

6 Inmetro.

## Resumo

---

O PRESENTE ARTIGO É UM ESTUDO DE CASO SOBRE A EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS DE AVALIAÇÃO ADOTADAS PELO INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO) NA ANÁLISE DE DEMANDAS POR REGULAMENTAÇÃO TÉCNICA METROLÓGICA. O ARTIGO DISCORRE SOBRE AS PRINCIPAIS METODOLOGIAS UTILIZADAS, SUA ABORDAGEM E OUTRAS CLASSIFICAÇÕES DE ACORDO COM A LITERATURA EM AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS. SÃO APRESENTADOS OS PRINCIPAIS RESULTADOS E USOS DA AVALIAÇÃO, ENFATIZANDO SUA IMPORTÂNCIA NO APOIO À TOMADA DE DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO.

## Abstract

---

*THE PRESENT ARTICLE IS A CASE STUDY ON THE EVOLUTION OF EVALUATION PRACTICES ADOPTED BY THE NATIONAL INSTITUTE OF METROLOGY, QUALITY AND TECHNOLOGY (INMETRO) IN THE ANALYSIS OF DEMANDS FOR LEGAL METROLOGY REGULATION. THE ARTICLE DISCUSSES THE MAIN METHODOLOGIES USED, THE APPROACH AND OTHER CLASSIFICATIONS ACCORDING TO THE LITERATURE ON PROGRAM EVALUATION. THE MAIN RESULTS AND USES OF EVALUATION ARE PRESENTED, AND ITS IMPORTANCE IN SUPPORTING THE DECISION MAKING OF MANAGEMENT IS EMPHASIZED.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Avaliação; Avaliação ex-ante; Gestão pública; Regulamentação técnica metrológica.

## Introdução

O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que tem como missão “[...] prover confiança à sociedade brasileira nas medições e nos produtos, através da metrologia e da avaliação da conformidade, promovendo a harmonização das relações de consumo, a inovação e a competitividade do país” (INMETRO, [s.d]).

A confiança nas medições e nos produtos é atestada pelo Inmetro por meio da execução e supervisão de diversas atividades no âmbito da metrologia legal, da metrologia científica e industrial, da avaliação da conformidade e da acreditação, realizadas diretamente pelo instituto ou por órgãos delegados<sup>7</sup>.

A metrologia legal é uma área de conhecimento que se refere às medições, unidades de medida, instrumentos e métodos de medição cujos requisitos tenham sido definidos em regulamentação específica, aprovada por ato normativo. Engloba os produtos pré-medidos (medidos e embalados sem a presença do consumidor e colocados posteriormente à venda) e os instrumentos de medição utilizados em transações comerciais, na área da saúde, da segurança e do meio ambiente.

No campo da metrologia legal, o Inmetro tem como objetivos assegurar a credibilidade dos resultados das medições dos instrumentos de medição regulamentados e realizar o controle da indicação quantitativa e do conteúdo dos produtos pré-medidos. Essa credibilidade é

demandada especialmente nos casos em que há assimetria de informação, sendo necessária a intervenção de um árbitro imparcial. Além disso, responde à necessidade de proteger tanto o comprador como o vendedor em uma transação comercial ou de atuar quando os resultados das medições são usados para a aplicação de alguma penalidade (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF LEGAL METROLOGY, 2012).

Dessa forma, cabe ao Estado ocupar a posição de arbitragem.

**O consumidor raramente pode identificar a má qualidade de um produto ou serviço no momento de sua aquisição e conta com o Estado para sua proteção. Consequentemente, o governo não só tem o direito, mas, também, o dever de intervir na comercialização desses bens e serviços. Essa intervenção determina e controla os atributos técnicos de produtos ou serviços tomando a forma da legislação, denominada regulamentação técnica. (SILVA, 2007, p. 36).**

De acordo com a Organização Internacional de Metrologia Legal (OIML), a manutenção de uma estrutura regulatória e de law enforcement (aplicação da lei) em metrologia traz diversos benefícios para a sociedade, tais como redução de custos e disputas nas transações comerciais, uma vez que há confiança nos resultados das medições; proteção do consumidor; controle de fraudes; condições de concorrência equitativas para o comércio; e controle efetivo do estoque de produtos (IN-

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF LEGAL METROLOGY, 2003). Além das questões econômicas, a estrutura regulatória e a aplicação da lei nas medições realizadas na área da saúde, da segurança e do meio ambiente também acarretam benefícios para a população.

No Brasil, cabe ao Inmetro a responsabilidade pela estrutura regulatória e de law enforcement em metrologia. Os regulamentos técnicos metrológicos definem requisitos a serem observados em todo o território nacional por diversos segmentos da economia, como fabricantes e importadores de instrumentos de medição, indústria alimentícia, comércio, entre outros. Além de elaborar a regulamentação técnica metrológica, o Inmetro é responsável pelo controle metrológico legal, que é composto pelas seguintes atividades: controle legal dos instrumentos de medição, supervisão metrológica e perícia metrológica (INMETRO, 2007).

O controle legal dos instrumentos de medição abrange a aprovação de modelo e as verificações, que são processos de controle prévio e a posteriori desses produtos no mercado, de acordo com os regulamentos específicos.

Essas atividades são realizadas mediante o pagamento de taxas definidas em lei (BRASIL, 1999).

O regulamento pode estabelecer que o Inmetro aprove o modelo do instrumento de medição, a fim de atestar sua conformidade aos requisitos. A aprovação é solicitada geralmente pelo fabricante ou importador do instrumento de medição, que é seu responsável legal. Caso seja aprovado, o Inmetro publica portaria de aprovação de modelo no Diário Oficial da União e a disponibiliza no sítio da instituição.

Outro mecanismo de controle prévio é a verificação inicial, que consiste em exame e ensaios realizados nos instrumentos de medição antes de sua colocação no mercado. Essa atividade pode ser realizada em todas as unidades do instrumento ou por amostragem, e é executada pelos órgãos delegados e pelas superintendências do Inmetro nos estados.

Após sua colocação no mercado, se o regulamento assim definir, o instrumento de medição pode ser submetido a verificações subse-

7 O Inmetro atua por meio de um modelo descentralizado, com a delegação de atividades nas áreas de metrologia legal e avaliação da conformidade a institutos de metrologia e qualidade, conhecidos como institutos de pesos e medidas. Esses órgãos fazem parte da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade-Inmetro (RBMLQ-I), que possui 23 órgãos estaduais, um órgão municipal e duas superintendências do Inmetro, conforme informações obtidas no sítio da instituição. <<http://www.inmetro.gov.br/>>.

quentes, realizadas periodicamente ou após manutenção e reparo do instrumento. Essa tarefa também é feita pelos órgãos delegados do Inmetro e suas superintendências nos estados. As verificações subsequentes são mecanismos de controle a posteriori. Nessa etapa, o responsável legal pelo instrumento de medição é o seu detentor (por exemplo, um estabelecimento comercial), que pode ser penalizado em caso de não conformidade às exigências regulamentares.

Além do controle legal dos instrumentos de medição, o Inmetro realiza a supervisão metrológica, que compreende atividades como as vigilâncias de campo, de mercado e do sistema da qualidade, que buscam determinar se os instrumentos de medição, as medições e os produtos pré-medidos estão em conformidade com a legislação metrológica (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF LEGAL METROLOGY, 2004)<sup>8</sup>.

Como se pode perceber, os mecanismos de controle em metrologia legal implicam custos para todos os envolvidos, inclusive para o Estado, que devem ser suplantados pelos benefícios esperados com a regulamentação. Tendo em vista esses custos e os impactos da regulamentação na sociedade, o Inmetro utiliza ferramentas para avaliar a necessidade e a pertinência de sua atuação em cada caso. Essa avaliação é denominada análise de demandas por regulamentação técnica metrológica.

O processo de análise de demandas é iniciado com a identificação de problemas no campo da metrologia legal que possam ser solucionados ou minimizados pelo controle metrológico legal. Tais problemas podem ser detectados internamente, por especialistas do Inmetro, de suas superintendências e dos órgãos delegados, ou externamente, por meio de denúncias e consultas recebidas de diversos segmentos da sociedade, como associações civis, fabricantes, órgãos de governo e setor produtivo, dentre outros. O processo tem como objetivo julgar o mérito e o impacto de cada demanda, fornecendo informações úteis à Diretoria de Metrologia Legal para a tomada de decisões quanto à regulamentação.

As análises envolvem mecanismos de avaliação quantitativos e qualitativos, que enfatizam a participação da sociedade diretamente por meio de pesquisas de opinião e de painéis setoriais. Nos casos em que o Inmetro decide elaborar regulamento técnico metrológico, a participação das partes interessadas e impactadas pela regulamentação (*stakeholders*) continua nas demais etapas do processo: no desenvolvimento do regulamento em si, em comissões técnicas consultivas que discutem os requisitos propostos pelo Inmetro; e na implementação da regulamentação, em reuniões que definem como esses requisitos serão cumpridos pela sociedade em geral.

Ao final do processo de análise de demandas, é elaborado um relatório com os resultados da avaliação e recomendações para a diretoria.

O presente artigo tem como objetivo apresentar a evolução dessas práticas de avaliação no Inmetro, ressaltando seu papel como indutoras de mudanças no processo de regulamentação técnica metrológica e na gestão da instituição.

## Metodologia

O estudo de caso foi a metodologia selecionada para proceder à progressiva apresentação das práticas de avaliação adotadas pelo Inmetro. Tal escolha se apoiou em autores reconhecidos nesse tema.

Segundo Alves-Mazzotti (2006), os estudos de caso têm como foco uma unidade: um indivíduo, uma instituição, um grupo de pessoas ou um evento. No entanto, devem ser situados na discussão acadêmica mais ampla do objeto, recorrendo ao contexto e à história para a interpretação dos dados obtidos.

A literatura apresenta diferentes tipologias de estudos de caso, que interessam aos estudiosos de metodologias avaliativas e de pesquisa. Dentre esses tipos, há aqueles denominados de “estudos de caso de organiza-

ção numa perspectiva histórica” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 90), que são adequados ao objeto deste estudo, pela necessidade de divulgar a evolução de práticas avaliativas de uma dada instituição, ao longo do tempo.

De acordo com Yin (2001), o estudo de caso é uma estratégia apropriada para a apreciação de acontecimentos contemporâneos. De um modo geral, a condição de recenticidade dos acontecimentos requer dos avaliadores o reconhecimento do caso e seus significados, entremeado pelas variáveis de contexto, acompanhadas pelo possível interesse que despertem. O caso é descritivo quando apresenta um retrato pormenorizado de um dado fenômeno, conforme assinala Godoy (2006). Essas são situações que espelham o caso focalizado neste artigo.

Como pontua Stake, um dos precursores da utilização de estudos de caso em avaliação, o que os caracteriza “[...] não é uma escolha metodológica, mas uma escolha do objeto a ser estudado” (STAKE, 2000, p. 436). Assim, esse tipo de produção científica discute o que pode ser aprendido com um estudo de um único caso. Nesse sentido, o presente es-

8 A perícia metrológica é o “[...] conjunto de operações que tem por finalidade examinar e demonstrar as condições de um instrumento de medição e determinar suas características metrológicas de acordo com as exigências regulamentares aplicáveis” (INMETRO, 2007). Embora faça parte do controle metrológico legal, é uma atividade geralmente realizada por solicitação de órgãos do Poder Judiciário, para instrumentalização de processos judiciais.

tudo parte da seguinte questão: o que pode ser aprendido com as práticas de avaliação adotadas pelo Inmetro para o processo de análise de demandas por regulamentação técnica metrológica?

Embora se faça alusão à relação entre a evolução das práticas de avaliação no Inmetro e à melhoria da gestão pública, este trabalho não busca fundamentar generalizações nesse sentido, mas sim compreender um caso particular. Dessa forma, conforme conceituação proposta por Stake (2000), caracteriza-se como estudo de caso intrínseco.

Para a elaboração deste trabalho foram considerados processos administrativos, relatórios técnicos e a norma interna que rege o processo de análise de demandas. A análise foi realizada tendo em vista os objetivos da avaliação, os procedimentos metodológicos utilizados, o nível de formalização da avaliação, o grau de participação dos *stakeholders*, os resultados das pesquisas avaliativas, as recomendações feitas pelos avaliadores, as decisões tomadas pela Diretoria de Metrologia Legal e a influência das recomendações dos avaliadores nessas decisões. Em seguida, os resultados obtidos foram analisados à luz da literatura selecionada.

## Resultados

Em linhas gerais, a regulação é “[...] uma intervenção do Estado no funcionamento da sociedade ou da economia e se dá quando a ausência de intervenção pode resultar em prejuízos ou danos, ou pode comprometer o alcance dos objetivos legítimos” (BRASIL,

2007, p. 20). Para atingir esses objetivos (minimizar ou solucionar problemas na sociedade), o Estado pode empreender inúmeras ações, como o estabelecimento de regulamentos técnicos<sup>9</sup>. Assim, ainda que não tenha a natureza jurídica de agência reguladora, o Inmetro se vale de mecanismos regulatórios de “comando e controle” (BALDWIN; CAVE, 1999 apud LIMA, 2010, p. 20) ao elaborar regulamentos técnicos, fiscalizar os atores sociais e produtos sujeitos à regulamentação e aplicar penalidades nos casos de não conformidade.

O processo de análise de demandas começou a ser estruturado em 2009. Até então, a decisão de realizar o controle metrológico legal era baseada em critérios essencialmente técnicos, focados na necessidade de assegurar a credibilidade dos resultados das medições. As demandas eram apresentadas por qualquer segmento da sociedade, em especial fabricantes de instrumentos de medição e representantes do setor produtivo, e o Inmetro analisava a existência de infraestrutura necessária para executar o controle metrológico legal.

A estruturação do processo inseriu-se em um contexto mais amplo, no Brasil e no mundo, de busca pela melhoria da qualidade regulatória. Lima salienta:

**Diante das evidências de que a regulação pode ensejar efeitos negativos, especialmente para o crescimento econômico, os governos têm-se debruçado na análise de impactos das políticas regulatórias. [...] De forma gradativa, governos e instituições multilaterais como a OCDE capitanearam essa orientação, seja do ponto**

de vista teórico ou da observação empírica, reunindo os ideários sob a forma de princípios, as chamadas *best practices* e *better regulation*, o que facilitou a sua utilização e consequente disseminação. (LIMA, 2010, p. 77).

Tendo como referências as melhores práticas regulatórias internacionais, expressas em relatórios da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) publicou o Guia de Boas Práticas de Regulamentação, aprovado pela Resolução Conmetro nº 05/2007. O guia estabelece:

Boa regulamentação, implementada de maneira flexível, consistente, coerente e proporcional aos objetivos legítimos pretendidos é uma importante ferramenta para promover o desenvolvimento e o progresso da sociedade como um todo. Neste sentido, a adoção de boas práticas de regulamentação proporciona benefícios para a sua implementação, para a eficácia e eficiência da atuação do Estado no cumprimento dos seus objetivos legítimos, além de promover a cidadania, o progresso econômico e a minimização dos impactos ambientais, sociais e econômicos da regulamentação técnica. (BRASIL, 2007, p. 3).

O Guia de Boas Práticas de Regulamentação embasou a construção de mecanismos para avaliar as demandas por regulamentação técnica metrológica. Essa avaliação prevê a realização de análise de impacto regulatório (AIR) para estimar os possíveis efeitos da regulamentação, como sobre a capacidade produtiva do setor envolvido, aceitação/receptividade dos stakeholders à regulamentação proposta, possíveis externalidades negativas da regulamentação, entre outros fatores.

Em sua acepção clássica, a AIR é um método utilizado para estimar os impactos de uma dada intervenção do Estado, com foco em técnicas como a análise de custo/benefício, análise de custo/efetividade e análise de riscos. A AIR tem como objetivo:

[...] fornecer informações às autoridades regulamentadoras que possibilitem antever as consequências da implementação da regulamentação técnica e subsidiem o processo decisório da sua concepção e adoção. Desta maneira, a Avaliação do Impacto da Regulamentação é uma ferramenta fundamental para que sejam elaboradas boas regulamentações técnicas, que atendam aos objetivos pretendidos com os menores impactos possíveis. (BRASIL, 2007, p. 26).

9 Outras ações em regulação são “[...] os mecanismos de incentivo, de políticas contratuais, de responsabilização, os acordos ou mecanismos de reconhecimento mútuo ou o desenvolvimento de campanhas educativas” (BRASIL, 2007, p. 20).

## ■ QUADRO 1: CRITÉRIOS DO PROCESSO DE ANÁLISE DE DEMANDAS POR REGULAMENTAÇÃO TÉCNICA METROLÓGICA

CATEGORIAS	INDICADORES	PADRÕES DE AVALIAÇÃO
Representatividade das partes interessadas na avaliação	Taxa de resposta ao questionário	Abaixo de 25%: representatividade baixa. Acima de 25%: representatividade adequada.
	Quantidade de participantes de cada um dos segmentos das partes interessadas	Pelo menos um representante de cada segmento identificado: quantidade adequada.
Percepção das partes interessadas	Grau de severidade de risco do cenário atual /avaliação do risco (AR) na percepção dos respondentes	AR ≤ 6: risco baixo/ não justifica intervenção. 8 ≤ AR ≤ 12: risco moderado/ justifica intervenção não imediata. AR ≥ 15: risco crítico/ justifica intervenção imediata.
	Interesse dos stakeholders pela regulamentação	Opinião em consenso favorável à regulamentação: justifica intervenção. Opinião em consenso desfavorável à regulamentação: não justifica intervenção.

Fonte: os autores (2014).

A metodologia de AIR começou a ser adequada e implementada ao processo de regulamentação técnica metrológica a partir de 2009. No início, o trabalho centrou-se na construção de instrumentos para uma avaliação inicial (uma espécie de triagem) das demandas por regulamentação recebidas, com a intenção de excluir as que não atendessem aos critérios definidos e priorizar as restantes.

As primeiras pesquisas de opinião foram realizadas em 2011, por meio de questionário *online* enviado diretamente ao *e-mail* de representantes das partes interessadas. O instrumento de avaliação passou por processo de validação de conteúdo com especialistas da Diretoria de Metrologia Legal antes de começar a ser aplicado.

O cadastro de respondentes foi composto por 53 pessoas do setor produtivo, usuários dos instrumentos de medição, consumidores, órgãos de governo e entidades de classe. A taxa

média de resposta foi de 51%. Os questionários foram compostos de questões fechadas de múltipla escolha, abertas e mistas, que versavam sobre os seguintes aspectos: danos esperados pela ausência de controle do Inmetro sobre o instrumento de medição em questão; impactos esperados do regulamento proposto; interesse e receptividade dos demais segmentos econômicos ao regulamento; e infraestrutura existente para a implantação do regulamento. Nesse período, o processo não era completamente formalizado, mas os resultados foram repassados para a diretoria em reuniões de coordenação. As recomendações foram acatadas, e os resultados foram utilizados para a priorização dos projetos de regulamentação.

Em 2012 foram avaliadas quatro demandas por regulamentação, sendo três por meio de questionário e uma em painel setorial. Em três dos casos, a situação era de ausência de regulamentação; no outro, o regulamento em

vigor foi considerado defasado por um dos segmentos afetados.

A equipe começou a desenvolver critérios para as avaliações, mas que não chegaram a ser totalmente formalizados. Após a apreciação dos relatórios técnicos, foi possível codificar as categorias de análise, indicadores e padrões no Quadro 1.

No caso da demanda tratada em painel setorial, a avaliação foi realizada de forma essencialmente qualitativa. Os *stakeholders* foram identificados em pesquisa interna, com o auxílio de especialistas na área, e compuseram a listagem de convidados para o evento. A equipe teve o cuidado de montar um painel de debates equilibrado, garantindo a expressão de opiniões divergentes entre os palestrantes. Os padrões estipulados para representatividade e percepção dos *stakeholders* foram satisfeitos e compuseram as recomendações dos avaliadores (INMETRO, 2012).

No caso das avaliações feitas por meio de questionários, a taxa média de resposta foi de aproximadamente 24%, para um total de 80 consultados. Os instrumentos de avaliação foram reformulados, buscando maior alinhamento às necessidades da pesquisa avaliativa (ELLIOT; HILDENBRAND; BERENGER, 2012). Foram inseridas questões que buscavam mensurar o risco do cenário do momento em

que foi realizada a avaliação. A metodologia foi baseada em estudo realizado para a Diretoria de Avaliação da Conformidade do Inmetro (CEPEA-ESALQ/FEALQ; INMETRO, 2009) e adaptado às especificidades da metrologia legal.

A mensuração do risco foi realizada por meio de duas questões: uma se referia às consequências do problema, e outra, à probabilidade de sua ocorrência. Para cada questão foram apresentadas cinco opções de resposta em uma escala nominal. Na questão relativa às consequências do problema, foram oferecidas opções com gradação de “catastrófica” a “insignificante”; com relação à probabilidade de ocorrência, as opções foram de “quase certo” a “raro”. Para minimizar divergências de interpretação, cada opção de resposta foi apresentada com definições precisas. A gradação correspondia a um valor numérico de um a cinco para cada opção, que não foi informado ao respondente. O grau de risco foi obtido com a multiplicação dos valores atribuídos a cada resposta, resultando nas classificações mencionadas no Quadro 1.

Além da mensuração de risco, outras inovações ocorridas nesse ano foram a formalização da avaliação em processos administrativos e a padronização dos relatórios técnicos. Esses relatórios comunicavam os resultados à diretoria e apresentavam recomendações.

Três das recomendações foram aceitas integralmente, e uma propiciou pedidos de nova avaliação por conta da baixa taxa de resposta.

Nos anos seguintes, as avaliações foram aperfeiçoadas, especialmente no que tange à identificação de *stakeholders* e aos procedimentos metodológicos. Em 2013, foram realizadas duas avaliações por meio de questionário e um painel setorial (INMETRO, 2013). Foram obtidas mais de 1.000 respostas nos surveys, com questionários customizados para os diferentes segmentos das partes interessadas. Além de metodologia quantitativa (grau de severidade de risco), foram utilizados questionários diferentes para cada segmento consultado, com abordagem qualitativa.

Para a identificação dos palestrantes e dos convidados do painel setorial foram utilizados os mesmos mecanismos de pesquisa interna com o apoio de especialistas, além de consulta à Ouvidoria do Inmetro. As recomendações finais de 2013 foram aceitas totalmente para os três casos.

Em 2014 foi realizada uma análise de demanda com pesquisa de opinião e mensuração do grau de severidade de risco. Para ampliar ainda mais o número de respondentes das pesquisas, a equipe passou a ter acesso a novas bases de dados, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego. Foram elaborados questionários para dois segmentos distintos dentre as partes interessadas. Um questionário foi endereçado

aos stakeholders identificados em pesquisa na RAIS, totalizando mais de 45 mil pessoas em todo o país. O outro foi enviado às partes interessadas identificadas de forma tradicional, com pesquisa feita pelos avaliadores do Inmetro, totalizando 67 pessoas. A taxa de resposta para ambos os questionários foi bastante peculiar: 0,08%<sup>10</sup> para a base da RAIS e 23,88% para a base tradicional.

No mesmo ano, a equipe elaborou norma interna para disciplinar as metodologias possíveis de avaliação. Os critérios mencionados no Quadro 1 continuaram a ser utilizados, mas apenas os padrões para o grau de severidade de risco foram mencionados na norma.

Foram inseridos novos itens de análise e elaborado um *checklist* informal para guiar o trabalho dos avaliadores. Além das análises de demanda estudadas neste artigo, também são realizadas avaliações baseadas apenas no atendimento de itens previstos no *checklist*. Geralmente, essa metodologia é utilizada em casos de urgência ou nos quais existe pouca informação sobre a demanda. O *checklist* contém as principais perguntas a serem respondidas pela equipe de análise de demandas. Em muitos casos, as recomendações são sugeridas após a análise das informações pesquisadas.

## Discussão

---

Os principais resultados deste estudo podem ser ilustrados no Quadro 2 ao lado.

## ■ QUADRO 2: SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE ANÁLISE DE DEMANDAS POR REGULAMENTAÇÃO TÉCNICA METROLÓGICA (2011 A 2014)

ASPECTOS AVALIADOS	REALIZAÇÕES POR ANO			
	2011	2012	2013	2014
Análises estudadas neste artigo	Duas	Quatro	Três	Uma
Objetivos da avaliação	Avaliar impactos socioeconômicos e ambientais da regulamentação	- Identificação do problema. - Análise de risco.	- Identificação do problema. - Análise de risco. - Análise de cenários.	- Identificação do problema. - Análise de risco.
Procedimentos metodológicos	Questionários online enviados a pessoas da base cadastral	- Questionários online enviados a pessoas da base cadastral. - Painel setorial.	- Questionários online enviados a pessoas da base cadastral. - Survey com questionário hospedado no site do Inmetro. - Survey por call center. - Painel setorial.	- Questionário online enviado a pessoas da base cadastral e da RAIS.
Formalização da avaliação	Não	Processos administrativos	Processos administrativos	Processo administrativo
Participação dos stakeholders	- 53 consultados. - Taxa média de resposta: 51 %.	- 80 consultados (três pesquisas). - Taxa média de resposta: 24%. - 77 presentes no painel setorial.	- Questionários online: taxa média de resposta de 15%. - Survey online: 1.001 respostas. - Survey por call center: 663 respostas. - 52 presentes no painel setorial.	Survey (base RAIS): 45.265 consultados. - Taxa de resposta: 0,08%.  Base cadastral: - 67 pessoas. - Taxa de resposta: 23,88%.
Influência das recomendações na tomada de decisão	Recomendações acatadas nos dois casos.	Recomendações acatadas em três dos casos.	Recomendações acatadas nos quatro casos.	Recomendações acatadas.

Fonte: os autores (2015).

10 A baixa taxa de resposta foi atribuída pela equipe à seleção dos respondentes e ao próprio instrumento de medição pesquisado, cujo uso é restrito a um público bem específico. Os contatos cadastrados na base da RAIS são e-mails dos contadores das empresas e não das empresas em si. Assim, concluiu-se que a sua utilização deve ocorrer apenas nas pesquisas sobre instrumentos de medição mais conhecidos do público em geral.

Além de deter a estrutura regulatória e de *law enforcement* em metrologia legal, o Inmetro também é responsável por elaborar regulamentos técnicos na área de avaliação da conformidade. Na estrutura organizacional, a avaliação da conformidade é uma diretoria própria, com procedimentos e normas específicas. Assim, este artigo não apresenta todas as práticas de avaliação do Inmetro no processo de regulamentação técnica; apenas aquelas realizadas na Diretoria de Metrologia Legal.

Este estudo não teve a pretensão de esgotar as relações possíveis entre as práticas de avaliação do Inmetro e a literatura na área, mas espera contribuir com a reflexão sobre a importância da avaliação na gestão pública. Para os autores, a relevância deste estudo reside na demonstração prática de construção de conhecimento organizacional e na importância da lógica da avaliação nos processos de trabalho.

De forma geral, o processo de análise de demandas busca identificar os seguintes aspectos:

- a. interesse dos setores envolvidos na regulamentação;
- b. legislação relacionada (do Inmetro e de demais órgãos regulamentadores);
- c. base normativa;
- d. impactos sociais, econômicos e ambientais da regulamentação;
- e. grau de severidade de risco associado ao problema identificado;
- f. cenário político e econômico do país;
- g. aspectos específicos da demanda, como melhores práticas internacionais.

Em qualquer que seja a metodologia utilizada, a análise da demanda é pautada pelos princípios fundamentais de qualquer avaliação (cf. PENNA FIRME; LETICHEVSKY, 2010): utilidade, por buscar as informações consideradas importantes pela administração; viabilidade, com a utilização dos recursos de forma realista e simples; ética, garantindo participação equilibrada dos stakeholders com interesses diversos e observando o sigilo das respostas nas pesquisas; e precisão, demonstrando como os julgamentos foram realizados.

As avaliações realizadas no processo de análise de demandas têm como objetivo primordial subsidiar a tomada de decisões por parte da administração do Inmetro. Dessa forma, classificam-se, quanto à abordagem, como avaliações centradas na administração, conforme definido por Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004).

Com relação ao momento em que ocorrem, são avaliações *ex-ante*, pois acontecem antes da aprovação do programa. Sobre este tipo de avaliação, Rua afirma:

Sendo um instrumento de apoio ao processo decisório, a avaliação *ex-ante* ocorre antes da decisão sobre como será feita uma intervenção, ao longo da formulação da *policy*, e não antes de a implementação, de fato, tornar-se realidade. Esse tipo de avaliação tem natureza “formativa”; integra as discussões em torno da formulação das alternativas de solução; e envolve a tomada de decisão, informando sobre os seus riscos e as suas limitações, as vantagens a maximizar, a consistência entre objetivos e meios, a viabilidade e suficiência dos insumos, a pertinência das soluções à esfera de atuação das organizações abarcadas na intervenção pretendida, entre outros. Há alguns tipos de avaliação *ex-ante*, a depender, mais uma vez,

do critério adotado. Ela pode focalizar, por exemplo, a situação-problema que a política pública deseja solucionar (avaliação *ex-ante* de situação), ou o desenho e as articulações do projeto da política pública (avaliação *ex-ante* de projeto ou de estrutura), entre muitas outras categorias. (RUA, 2014, p.17-18).

Sob o aspecto da procedência dos avaliadores, classificam-se como avaliações internas, pois são executadas por servidores do Inmetro não diretamente responsáveis pela implementação do programa (ANGUERA; CHACÓN, 2008).

A análise de demandas busca identificar a real necessidade de atuação do Inmetro em algum problema da sociedade. Para isso é necessário estudar a fundo o problema apresentado e identificar melhores práticas em cada área. Dessa forma, conforme definido por Owen (2007), essas avaliações configuram-se como proativas.

Foi possível perceber que as recomendações embasadas em resultados de surveys ou da discussão de painéis setoriais tiveram maior aceitação no processo decisório, demonstrando a preocupação com a objetividade dos processos, transparência das ações e precisão dos resultados.

## Conclusões

---

As análises de demanda estudadas neste artigo foram desenhadas de forma a enfatizar a participação das partes interessadas no processo de avaliação. Além de ilustrar o esforço da instituição em se aproximar das necessidades dos cidadãos, esta prática permite antever problemas que podem ocorrer com a regulamentação, como a distribuição desigual de seus efeitos (BRASIL, 2007). A participação dos *stakeholders* no processo decisório, ainda que de caráter consultivo, favorece a adoção do regulamento por esses mesmos segmentos, pois permite que se apropriem das decisões da instituição.

Como mencionado anteriormente, as avaliações no Inmetro sempre resultam em relatórios com recomendações de ação para a Diretoria de Metrologia Legal. A análise desse processo permitiu perceber que a maioria das recomendações foi aceita pela administração, sendo que as não aprovadas integralmente serviram de base para intensas discussões, que originaram novas ideias e soluções de problemas.

Embora tenham apresentado uma clara evolução nos últimos anos, as avaliações reali-

zadas pelo Inmetro ainda enfrentam muitos desafios. Em primeiro lugar, destaca-se a dificuldade de identificação e engajamento das partes interessadas no processo de análise de demandas. De poucas dezenas para dezenas de milhares, a base de consultados foi bastante ampliada, mas o processo ainda carece de participação representativa da população, pois as taxas de resposta ainda são baixas e muitas vezes não significativas.

A capacitação dos profissionais envolvidos no processo é outro desafio para a melhoria

contínua das avaliações. Apesar do apoio da instituição, a oferta de cursos e treinamentos na área ainda é bastante escassa no Brasil.

De todo modo, as experiências em avaliação no Inmetro demonstram a importância dessa disciplina e profissão na melhoria da gestão pública do país. No caso específico do processo de regulamentação, a avaliação tem contribuído para uma tomada de decisão cada vez mais fundamentada, respondendo às necessidades de atuação da instituição em cenários complexos.

## Referências bibliográficas

---

- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, dez. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742006000300007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000300007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 05 jul. 2014.
- ANGUERA, M. T.; CHACÓN, S. Aproximación conceptual en evaluación de programas. In: ANGUERA, M. T.; CHACÓN, S.; BLANCO, A. **Evaluación de programas sociales y sanitarios: un abordaje metodológico**. Madrid: Síntesis, 2008. p. 17-36.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999. Dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, institui a Taxa de Serviços Metrológicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 dez. 1999.
- CEPEA-ESALQ/FEALQ; INMETRO. **Estudo sobre metodologia de quantificação e qualificação de impactos econômicos, sociais e ambientais de programas de avaliação da conformidade**. Piracicaba, 2009.
- CONSELHO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL (CONMETRO). Guia de Boas Práticas de Regulamentação anexo à Resolução Conmetro 05/2007. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n. 244, 20 dez. 2007. Seção 1, p. 116. Disponível em: <[http://www.inmetro.gov.br/legislacao/consulta.asp?seq\\_classe=7](http://www.inmetro.gov.br/legislacao/consulta.asp?seq_classe=7)>. Acesso em: 16 jun. 2014.
- ELLIOT, Ligia Gomes; HILDENBRAND, Luci; BERENGER, Mercêdes Moreira. Questionário. In: ELLIOT, Ligia Gomes et al. **Instrumentos de avaliação e pesquisa: caminhos para construção e validação**. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2012.
- GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA DE MELO, R.; SILVA, A. B (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, p. 115-146, 2006.
- INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO). **Metrologia Legal. Inmetro**, [s. l., s. d.]. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/metlegal/>>. Acesso em: 16 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Relato técnico**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[http://www.inmetro.gov.br/painelsetorial/palestras/relato\\_tecnico\\_efluentes.pdf](http://www.inmetro.gov.br/painelsetorial/palestras/relato_tecnico_efluentes.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Relato técnico**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/painelsetorial/palestras/relato-tecnico-medicao-leite.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Vocabulário internacional de termos de metrologia legal: portaria INMETRO nº 163 de 06 de setembro de 2005 / INMETRO, SENAI - Departamento Nacional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. SENAI, 2007.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION OF LEGAL METROLOGY (OIML). **Benefit of Legal Metrology for the Economy and Society** (John Birch). Expert Report OIML E2 Edition 2003. Disponível em: < [https://www.oiml.org/en/publications/expert/publication\\_view?p\\_type=7&p\\_status=1](https://www.oiml.org/en/publications/expert/publication_view?p_type=7&p_status=1)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Considerations for a Law on Metrology.** Considérations pour une Loi de Métrologie. International Document: OIML D1 Edition 2012. Disponível em: <[https://www.oiml.org/en/publications/documents/publication\\_view?p\\_type=2&p\\_status=1](https://www.oiml.org/en/publications/documents/publication_view?p_type=2&p_status=1)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Principles of metrological supervision.** Principes de la surveillance métrologique. International Document: OIML D9 Edition 2004. Disponível em: <[https://www.oiml.org/en/publications/documents/publication\\_view?p\\_type=2&p\\_status=1](https://www.oiml.org/en/publications/documents/publication_view?p_type=2&p_status=1)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

LIMA, Valéria Athayde Fontelles de. **A Avaliação de Impacto Regulatório e sua aplicação no Brasil.** Rio de Janeiro, 2010, 156 f. (Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento)—Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro).

OWEN, J. M. **Program Evaluation: forms and approaches.** New York: The Guilford Press, 2007.

PENNA FIRME, Thereza; LETICHEVSKY, Ana Carolina. O desenvolvimento da capacidade de avaliação no século XXI: enfrentando o desafio através da meta-avaliação. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 180-195, maio/ago. 2010.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais.** Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2014.

SILVA, Jorge Kenedy Almeida. **Regulamentação técnica:** proposição de um código mínimo das boas práticas e diagnóstico do sistema brasileiro. Rio de Janeiro, 2007, 185 f. (Dissertação (Mestrado em Metrologia)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007).

STAKE, Robert E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Ed.). **Handbook of qualitative research.** London: Sage, 2000. p. 435-454.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas:** concepções e práticas. São Paulo: Ed. Gente, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

# Eficiência dos institutos de pesquisa agropecuária do estado de São Paulo: avaliação de indicadores do PPA 2004-2013

José Roberto Vicente<sup>1</sup>  
Alexandre Meloni Vicente<sup>2</sup>

1 Doutor em Economia. Pesquisador do Instituto de Economia Agrícola (IEA) e assessor técnico do gabinete do coordenador da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA).

2 Doutorando pelo Departamento de Política Científica e Tecnológica da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

## Resumo

MÉTODOS QUE AUXILIEM NA AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DE INSTITUIÇÕES DEDICADAS À GERAÇÃO DE INOVAÇÕES SÃO IMPORTANTES PARA A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA E PARA A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DOS DISPÊNDIOS PÚBLICOS. O SISTEMA ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, COORDENADO PELA AGÊNCIA PAULISTA DE TECNOLOGIA DOS AGRONEGÓCIOS (APTA), É FORMADO PELOS INSTITUTOS DE PESQUISA AGRONÔMICO (IAC), BIOLÓGICO, DE ECONOMIA AGRÍCOLA (IEA), PESCA, TECNOLOGIA DE ALIMENTOS (ITAL) E ZOOTECNIA (IZ), ALÉM DE 14 POLOS REGIONAIS (APTA REGIONAL). O ESTUDO COMPAROU OS NÍVEIS DE EFICIÊNCIA DESSAS INSTITUIÇÕES NO PERÍODO DE 2004 A 2013, UTILIZANDO ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA). OS PRODUTOS FORAM INDICADORES DE GERAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO E CAPTAÇÃO DE RECURSOS, E OS INSUMOS FORAM OS ORÇAMENTOS ANUAIS. OS RESULTADOS OBTIDOS MOSTRARAM ASSOCIAÇÃO ENTRE OS ÍNDICES DE EFICIÊNCIA E AS DIFERENTES MISSÕES INSTITUCIONAIS. ALGUMAS UNIDADES APARENTARAM SER MAIS EFICIENTES NA GERAÇÃO, E OUTRAS, NA TRANSFERÊNCIA DO CONHECIMENTO. AS UNIDADES OPERARAM NAS FRONTEIRAS DE EFICIÊNCIA DA GERAÇÃO OU DA TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO EM PELO MENOS UM DOS ANOS DO PERÍODO ANALISADO.

## Abstract

*METHODS THAT HELP IN ASSESSING THE EFFICIENCY OF INSTITUTIONS DEDICATED TO THE GENERATION OF INNOVATIONS ARE IMPORTANT FOR ECONOMIC SUSTAINABILITY AND TRANSPARENCY IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC EXPENDITURES. THE AGRICULTURAL RESEARCH SYSTEM OF THE STATE OF SÃO PAULO, COORDINATED BY THE AGÊNCIA PAULISTA DE TECNOLOGIA DOS AGRONEGÓCIOS (APTA), IS FORMED BY THE RESEARCH INSTITUTES: AGRONÔMICO (IAC), BIOLÓGICO (IB), ECONOMIA AGRÍCOLA (IEA), PESCA, TECNOLOGIA DE ALIMENTOS (ITAL) E ZOOTECNIA (IZ), PLUS FOURTEEN REGIONAL POLES (APTA REGIONAL). THE STUDY COMPARED THE EFFICIENCY LEVELS OF THESE INSTITUTIONS BETWEEN 2004-2013, USING DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA). THE PRODUCTS WERE INDICATORS OF GENERATION AND TRANSFER OF KNOWLEDGE, AND FUNDRAISING; INPUTS WERE THE ANNUAL BUDGETS. THE RESULTS SHOWED AN ASSOCIATION BETWEEN THE EFFICIENCY INDICES AND THE DIFFERENT INSTITUTIONAL MISSIONS. SOME UNITS APPEAR TO BE MORE EFFICIENT IN THE GENERATION AND OTHERS IN KNOWLEDGE TRANSFER. UNITS OPERATED ON THE EFFICIENCY FRONTIERS OF GENERATION OR KNOWLEDGE TRANSFER IN AT LEAST ONE OF THE YEARS ANALYZED.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Pesquisa agrícola; Eficiência; Fronteira não paramétrica.

# 1. Introdução

O sistema de geração de tecnologia para a agricultura brasileira é, em grande parte, financiado por recursos públicos, principalmente através de instituições públicas de pesquisa. A avaliação do desempenho dessas organizações é importante não apenas como subsídio ao planejamento e gestão, mas também para responder à sociedade sobre a alocação dos recursos públicos.

Com o fortalecimento da doutrina neoliberal, especialmente a partir do Consenso de Washington, no final da década de 1980, robusteceu-se a defesa de um maior distanciamento do setor público com relação à responsabilidade de geração e difusão da pesquisa agrícola (VICENTE, 1998). O processo de diminuição de recursos para pesquisa—observado desde o início daquela década—levou a uma involução de sistemas oficiais de pesquisa em países em desenvolvimento, comprometendo a eficácia de sua atuação (VICENTE, 2002).

Segundo Sachs (2008), as descobertas científicas, das quais dependem as tecnologias sustentáveis, são um bem público que não pode ser fornecido pelas forças de mercado. Isso porque o conhecimento científico é um bem intangível, que pode ser usado por uma pessoa sem diminuir sua disponibilidade para as demais, e funciona de forma mais efetiva quando é amplamente compartilhado, oferecendo, conseqüentemente, uma base comum para a compreensão, a ação e o desenvolvimento de sistemas tecnológicos. Por conseguinte, continua o autor, o funcionamento da ciência depende, em parte, da publicação

rápida e gratuita das descobertas pela comunidade científica: “Os cientistas não guardam diretamente para si muitos dos benefícios econômicos de suas descobertas (se é que o fazem), e nem devem, se esse conhecimento tem um impacto de utilidade máximo” (SACHS, 2008). E, para que essas descobertas permaneçam disponíveis ao público, meios não relacionados ao mercado devem ser usados para apoiar o investimento financeiro de recursos na descoberta científica. Mesmo sem ser completamente compreendida pelos ideólogos do livre mercado, “[...] a necessidade de recursos públicos e filantrópicos é amplamente reconhecida nos Estados Unidos [...] É por isso que os EUA, o paradigma do livre mercado, gastam mais de cem bilhões de dólares por ano dos fundos orçamentários federais com pesquisa e desenvolvimento” (SACHS, 2008).

Torna-se, portanto, evidente a importância das instituições públicas de pesquisa. E sua existência depende cada vez mais de mecanismos eficientes de gestão e de demonstrações efetivas dos resultados e impactos de suas atividades.

O Governo do Estado de São Paulo mantém – vinculada à Secretaria de Agricultura e Abastecimento e coordenada pela Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) – uma tradicional estrutura de pesquisa agropecuária, composta pelo Instituto Agrônômico (IAC), Instituto Biológico (IB), Instituto de Economia Agrícola (IEA), Instituto de Pesca, Instituto de Tecnologia de Alimentos (Ital), Instituto de Zootecnia (IZ) e pelo Departamento de Descentralização

do Desenvolvimento (APTA Regional), este último com 14 polos regionais de desenvolvimento tecnológico dos agronegócios (PRDTA).

A Constituição Federal de 1988 define, no Artigo 155, os três instrumentos do modelo orçamentário brasileiro: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO, que identifica no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, é o elo entre o PPA – o plano de médio prazo do governo – e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício em questão. O planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais. Um argumento forte em relação à importância que os constituintes deram ao planejamento no Brasil está expresso no § 1º do Inciso XI do Art. 167 da Constituição Federal: “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (GONTIJO, 2014).

Os programas e as ações (atividades e projetos) explicitados no PPA, assim como seus respectivos indicadores de realização das metas previstas, são disponibilizados para consultas públicas pelas diferentes esferas de governo

e podem ser utilizados por distintos setores da sociedade para verificar a adequação do uso dos recursos disponíveis.

A partir do PPA 2004-2007, as ações (projetos e atividades) executadas pela APTA concentraram-se no Programa 1301, então chamado de Inovação Tecnológica para Competitividade dos Agronegócios (Agroinova São Paulo). Nos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, o Programa 1301 foi denominado de Geração e Transferência de Conhecimento e Tecnologias para o Agronegócio.

A análise de indicadores de geração e transferência de conhecimento necessita de métodos adequados para possibilitar interpretações sobre o desempenho institucional. A análise de encapsulamento de dados (DEA), um método não paramétrico consagrado de construção de medidas de eficiência através de inputs e outputs, possibilita mensurar o desempenho relativo de uma unidade produtiva, apontando pontos fortes e fracos, e permite indicar o máximo de produção possível com o nível atual de uso de insumos, ou a realocação de insumos para uma melhor eficiência.

O objetivo deste estudo foi mensurar a eficiência relativa das instituições de pesquisa coordenadas pela Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), através da análise de uma década de indicadores do PPA, no período de 2004 a 2013.

## 2. Metodologia

A análise envoltória de dados (DEA) é uma alternativa de construção de fronteiras de melhor prática, sem necessidade de especificação da tecnologia de produção, proposta por Charnes, Cooper e Rhodes (1978). A eficiência de uma determinada "unidade tomadora de decisões (DMU)" é medida em relação a todas as outras unidades, com a restrição simples de que todas elas se encontram abaixo da fronteira eficiente ou, no máximo, sobre ela (SEIFORD e THRALL, 1990).

Mais especificamente, trata-se de uma metodologia de programação linear que utiliza dados de quantidades de produtos ( $y$ ) e de insumos ( $x$ ) na construção de uma superfície linear compreensível. A superfície de fronteira é obtida pela resolução de uma sequência de problemas de programação linear, um para cada observação (DMU) da amostra (RAO e COELLI, 1999). O grau de ineficiência de cada DMU é obtido pela distância de cada ponto até a fronteira. No presente estudo, foi utilizado um modelo DEA produto-orientado, que define a fronteira procurando o nível máximo de produto, mantendo inalterado o uso dos insumos de cada observação.

Utilizando o teorema da dualidade, o problema de programação matemática, considerando-se retornos constantes à escala (modelo CCR), pode ser representado por (COELLI, 1996):  $\min \theta, \lambda \theta$ , sujeito às restrições:  $-y_i + Y\lambda \geq 0$ ;  $\theta x_i - X\lambda \geq 0$ ;  $\lambda \geq 0$ , onde  $Y$  é uma matriz ( $M \times N$ ) representativa de  $M$  produtos para  $N$  DMUs,  $X$  é uma matriz de  $K$  insumos ( $K \times N$ ),  $\theta \leq 1$  é um escalar, representativo do grau de eficiência

técnica (ET) da  $i$ -ésima DMU, e  $\lambda$  é um vetor ( $N \times 1$ ) de constantes. Um valor de  $\theta = 1$  indica um ponto sobre a fronteira, ou seja, uma DMU eficiente de acordo com a definição de Farrell (1957). No caso de uma DMU eficiente, todos os valores de  $\lambda$  serão iguais a zero; para as DMUs ineficientes, os valores de  $\lambda$  são os pesos utilizados na combinação de DMUs eficientes que projetam cada DMU ineficiente sobre a fronteira. Esse problema de programação linear tem que ser resolvido  $N$  vezes, uma para cada observação da amostra.

A assunção de retornos constantes à escala pode ser relaxada impondo-se uma nova restrição para permitir retornos variáveis (ou BCC, BANKER, CHARNES e COOPER, 1984):  $\sum \lambda = 1$ , onde  $\lambda$  é um vetor  $N \times 1$  com todos os elementos iguais a 1.

No modelo de retornos variáveis à escala, a intersecção de planos forma uma superfície convexa que envelopa os dados mais estreitamente do que a superfície cônica do modelo de retornos constantes. Dessa forma, as medidas de eficiência técnica provenientes do BCC são iguais ou maiores do que as do CCR (COELLI et al., 2005).

O software utilizado para a construção das fronteiras foi o DEA-Solver LV 3.0 (COOPER, SEIFORD e TONE, 2007).

A nova dinâmica de interação das variáveis que envolvem as atividades de pesquisas, recursos financeiros, resultados, geração e transferência do conhecimento foi discutida por Stokes (2005) a partir dos chamados mo-

delos de inovação. As atividades de pesquisa inspiradas pelo uso ou pelo conhecimento podem ser enquadradas como: quadrante de Bohr, em que estão situadas aquelas inspiradas apenas pelo entendimento ou pesquisa básica; as pesquisas inspiradas pelo uso e entendimento, que estariam no quadrante de Pasteur; e, por fim, o quadrante de Edison, que enquadra as pesquisas voltadas apenas para a aplicação (VEIGA FILHO; VICENTE; MARTINS, 2011). Essas categorias foram aplicadas por Rio (2009) sobre as medidas de eficiência na geração e na transferência de conhecimento estimadas por Vicente e Martins (2006) para os institutos de pesquisa da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), e por Veiga Filho; Vicente; Martins (2011) para os PRDTAs da APTA. Essa tentativa de classificação e ilustração das atividades de pesquisa foi também utilizada neste estudo, como forma de subsidiar a avaliação e o planejamento de ações estratégicas.

## 2.1. VARIÁVEIS, FONTES DE DADOS E ESPECIFICAÇÃO DOS MODELOS

Os indicadores de produção institucionais foram divididos em dois grupos: indicadores de geração e indicadores de transferência de conhecimento e serviços.

Como indicador de geração de conhecimento consideraram-se as pesquisas em andamento nas unidades da APTA, cadastradas no Sistema de Informações Gerenciais do Agronegócio (SIGA), e trimestralmente inseridas no

Sistema de Monitoramento de Programas e Ações do PPA (Simpa), mantido pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Esse é o indicador de metas da Ação 5925 (Geração de Conhecimento e Tecnologias para o Agronegócio), do Programa 1301.

Mesmo do ponto de vista quantitativo, esse pode ser considerado um indicador limitado dos resultados de pesquisas, mas a dinâmica do PPA, que exige dados das metas realizadas durante e logo ao final do ano em curso, impede que sejam consideradas, por exemplo, as publicações resultantes desses estudos em andamento, normalmente concretizadas após vários meses ou mesmo anos.

No grupo de transferência de conhecimento (e prestação de serviços), foram utilizados indicadores lançados mensalmente no Simpa/PPA: o número de análises laboratoriais realizado, indicador de metas da Ação 4872 (Análises Laboratoriais para a Qualidade e Segurança Alimentar); e os atendimentos técnicos diretos, as pessoas treinadas, e os acessos aos sites institucionais das unidades da APTA, marcos de monitoramento da Ação 4891 (Transferência de Conhecimento para o Agronegócio).

Em seguida, para obter um índice único representativo da transferência de conhecimento, adaptou-se o esquema utilizado originalmente por Khan e Silva (2005):  $IG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{E_{ij}}{E_{\max,i}}$  onde  $IG$  = índice de geração de conhecimento;  $E_{ij}$  = escore do  $i$ -ésimo indicador para a  $j$ -ésima

unidade;  $E_{máx,j}$  = escore máximo do *i-ésimo* indicador;  $i=1, \dots, n$ , número de indicadores. Esse índice pode assumir valor entre 0 e 1 ou, se multiplicado por 100, representar um percentual. Não foram atribuídos pesos distintos aos indicadores agregados por essa fórmula.

Como insumos, foram considerados: despesas com pessoal (pesquisadores, técnicos e funcionários administrativos) e custeio (utilidade pública, como água, energia elétrica e telefones; contratos e despesas operacionais, tais como segurança, limpeza, e outros serviços diversos; demais insumos, principalmente combustíveis, fertilizantes, defensivos, rações e medicamentos para animais, materiais para escritório e diárias), somando-se ao custeio os investimentos realizados (obras, instalações, benfeitorias, veículos, máquinas e equipamentos diversos). No caso dos investimentos, adotou-se a seguinte ponderação: 0,15 para os efetuados no ano em curso ( $t_0$ ), 0,35 para os efetuados no ano anterior ( $t_{-1}$ ), 0,5 para os efetuados no ano retrasado ( $t_{-2}$ ). A esses investimentos foram somados ainda os efetuados em anos precedentes com os pesos: 0,75 para os de  $t_{-3}$ ; 0,5 para os de  $t_{-4}$ ; e 0,25 para os de  $t_{-5}$ . Considera-se, portanto, que os investimentos efetuados representam um diferencial capaz de impactar positivamente o número de projetos em andamento até o quinto ano subsequente.

Os insumos (recursos) considerados foram somente os provenientes do Tesouro do Estado de São Paulo (Fonte 1). Portanto, assume-se que para o gestor público é relevante a eficiência com que foram empregados os recursos públicos do Tesouro colocados à disposição das unidades da APTA. Se algumas unidades são

mais bem sucedidas em captar outros recursos, através dos fundos especiais de despesas e de projetos com suporte financeiro da União, de estados ou municípios e da iniciativa privada, cabe a esses financiadores analisar a eficiência com que suas verbas foram empregadas.

Como os insumos foram agregados através de um índice – portanto, envolvendo quocientes –, o modelo DEA de retornos variáveis à escala (BCC) é o mais adequado, conforme demonstraram Hollingsworth e Smith (2003).

Cooper, Seiford e Tone (2007) destacam que uma regra básica do modelo envoltório é que o número de DMUs seja igual ou superior ao máximo entre o número de produtos multiplicado pelo número de insumos, e a soma de produtos e insumos multiplicada por três. Portanto, como estão disponíveis sete observações por ano (as unidades da APTA), os modelos foram ajustados com um produto (geração ou transferência de conhecimento) e um insumo (a soma de despesas com pessoal, custeio e investimentos).

Em seguida, foi empregada a estratégia utilizada por Arcelus e Arocena (2000), de construção de uma fronteira intertemporal, que consiste em considerar as observações temporais como diferentes observações de uma série seccional. Dessa forma, com o número de observações atingindo 70, foi possível ajustar modelo com dois produtos (geração e transferência) e três insumos (despesas com pessoal, custeio e investimentos).

Por último, foi efetuada a análise em janelas, que permite que o desempenho de uma unidade seja comparado ao dela mesmo em outros

anos, e com os de outras unidades no mesmo período (RAMANATHAN, 2003). As janelas guardam analogia com a tradicional análise de médias móveis em série de tempo. Como o PPA é definido por períodos de quatro anos, optou-se por efetuar essa análise com dados de quadriênios, substituindo as observações de dois anos em cada conjunto, totalizando quatro painéis de dados para o período analisado (2004-2013).

Atualmente, a execução de diversas atividades dos institutos de pesquisa depende da captação de outras fontes, devido à escassez de recursos do Tesouro. Por isso, comparou-se a eficiência relativa das unidades da APTA nesse quesito, tomando-se como produto os valores captados de agências de fomento, de outros órgãos governamentais e da iniciativa privada, somados aos recursos obtidos através dos fundos especiais de despesa (FEDs). Um modelo DEA intertemporal foi utilizado, tomando-se como produto os recursos de outras fontes empregados no ano em curso, conforme informações existentes no Simpa, e como insumos os recursos do Tesouro em custeio e em investimentos, além do número de pesquisadores de cada unidade. Como parte dos recursos utilizados em determinado ano foi captada em anos anteriores – e, portanto, dependeram dos insumos disponíveis naquela época –, os insumos foram inseridos no modelo com defasagens: além de  $t_0$  (ano em curso), também em  $t-1$ ,  $t-2$ , e  $t-3$ , resultando em uma especificação com um produto e 12 insumos.

### 3. Resultados e discussão

As médias geométricas dos índices de eficiência na geração de conhecimento (pesquisas em andamento), oriundas das fronteiras ajustadas ano a ano, mostram o IZ em primeiro lugar, com índice igual a 1. Isso significa que o IZ esteve determinando as fronteiras de eficiência das unidades da APTA em todos os dez anos de indicadores do PPA analisados. Em seguida apareceu o IAC, com média dos índices de eficiência na geração de conhecimento atingindo 0,95 e que esteve sobre as fronteiras nos cinco primeiros anos da série (2004 a 2008) e novamente em 2011. A participação do IAC no total de pesquisas decresceu, passando de 50,6% em 2004 para 28,8% em 2013, ao contrário da do IZ, que aumentou de 5,1% em 2004 para 8,2% em 2013 (Tabela 1).

Ainda com média de índices acima de 0,8 – igual a 0,83 – surgiu o IB, que esteve na fronteira de geração de conhecimento em 2011 e cujas pesquisas em andamento representaram 13,4% do total da APTA em 2004, passando para 16,6% em 2013. O DDD (Apta Regional) também se situou ao redor da marca de 80% de eficiência, com média de índices atingindo 0,79 e fazendo parte das fronteiras de eficiência nos seis últimos anos da série, reflexo do crescimento de sua participação no total de pesquisas da Apta, que evoluiu de 17,6% em 2004 para 33,1% em 2013.

■ **TABELA 1: ÍNDICES DE EFICIÊNCIA TÉCNICA NA GERAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO E NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS – INSTITUTOS DE PESQUISA VINCULADOS À APTA, 2004 A 2013**

UNIDADE	CORTESECCIONAIS (1)		INTERTEMPORAL (2)	
	GERAÇÃO	TRANSFERÊNCIA	GERAÇÃO E TRANSFERÊNCIA	CAPTAÇÃO DE RECURSOS
IAC	0,9452	0,7064	0,8556	0,9368
IB	0,8311	0,9854	0,9588	0,2301
Ital	0,7236	0,9861	0,8388	0,4137
IEA	0,5488	0,8967	0,9486	0,3314
Pesca	0,4635	0,2975	0,3929	0,4801
IZ	1	0,6906	0,6697	0,5276
DDD (Apta Regional)	0,7932	0,6584	0,7475	0,1882

(1) Médias geométricas de índices calculados ano a ano.

(2) Médias geométricas de índices calculados com painel de dados do período.

Fonte: Dados básicos do Simpa/PPA, SIGEO, SIGA e unidades da APTA.

Com média de índices de eficiência na geração de conhecimento de 0,72, o Ital fez parte da fronteira de eficiência em 2011, ano de sua máxima participação nas pesquisas em andamento na APTA (10,1%), que aumentou desde 2004 (4,7%), apesar de ter caído nos dois últimos anos, fixando-se em 8,4% em 2013. O IEA e o Pesca ficaram com as menores médias de índices de eficiência na geração de conhecimento, 0,55 e 0,46, respectivamente. O IEA tangenciou as fronteiras de eficiência no triênio 2009-2011 (índices da ordem de 0,99), enquanto que o Pesca atingiu a maior marca no início da série (0,84).

Projetando-se todas as unidades para as fronteiras de eficiência estimadas ano a ano – ou seja, caso todas as unidades estivessem operando nos níveis de máxima eficiência –, os resultados dos modelos sugerem que os índi-

ces de geração de conhecimento (pesquisas em andamento) no período 2004-2013 poderiam ser 21,1% maiores, mantida a mesma dotação de recursos.

O Ital e o IB, com médias ao redor de 0,99, lideraram os índices de eficiência na transferência de conhecimento. Em nove dos dez anos analisados, o Ital ficou sobre a fronteira de eficiência, e o IB, em oito desses anos. Logo a seguir apareceu o IEA, com índice médio de 0,90, situando-se na fronteira em seis anos da série. Esses três institutos destacaram-se em diferentes componentes do índice de transferência de conhecimento: o Ital respondeu por percentuais entre 23,3% a 55,6% do total de pessoas treinadas; o IB por 45,5% a 63,0% das análises laboratoriais; o IEA por 12,8% a 25,1% dos acessos aos sites institucionais da APTA. O IAC (índice médio de 0,71),

o IZ (índice médio igual a 0,69) e o DDD (APTA Regional, com índice médio de 0,66) também estiveram na fronteira de eficiência de transferência de conhecimento em algum momento na série estudada: os primeiros em dois anos, e o terceiro, no ano de 2006. Apenas o Instituto de Pesca deixou de fazer parte dessa fronteira no período 2004-2013. Deve-se destacar que um dos indicadores do Pesca, as visitas ao museu e ao aquário mantidos por esse instituto – que em alguns meses superaram 11 mil –, não são consideradas no PPA, uma vez que os usuários não são, necessariamente, relacionados ao agronegócio. Isso também acontece com as visitas ao Planeta Inseto, mantido pelo IB, que superaram a marca de 60 mil em 2012.

Se todas as unidades estivessem operando nos níveis de máxima eficiência, mantendo-se inalterados os recursos utilizados, os índices de transferência de conhecimento seriam 31,8% maiores no período 2004-2013.

Os resultados da fronteira intertemporal – em que geração e transferência foram consideradas como produtos separadamente, assim como os três insumos (custeio, investimentos e despesas com pessoal) – também revelaram que nenhuma das unidades obteve coeficiente igual a 1 nos dez anos considerados. Ou seja, todos se situaram abaixo da fronteira em pelo menos um ano. Quatro institutos mantiveram médias de índices acima de 0,8: IB, IEA, IAC e Itai, os dois primeiros com níveis de eficiência acima de 90%. O DDD apareceu com

índice médio acima de 0,7, e o IZ, próximo dessa marca. O Pesca aparece em patamar inferior, provavelmente devido à subestimação de seus esforços na transferência de conhecimento, conforme citado anteriormente.

Considerando-se que todas as observações estivessem sobre a fronteira de eficiência, chegar-se-ia a aumentos de 26,5% e 24,8%, respectivamente, nos indicadores de geração e de transferência de conhecimento das unidades da APTA, com os recursos disponíveis no período 2004-2013.

No item eficiência na captação de recursos – no PPA, representada pelos recursos de outras fontes (exceto Fonte 1, Tesouro do Estado) utilizados no ano corrente – percebe-se uma grande diferença entre os níveis de eficiência do IAC (índice igual a 0,94) e das demais unidades da APTA. Até o ano de 2008, o Itai também se situava na fronteira de captação, mas a partir de 2009 foi ultrapassado pelo IZ e pelo Pesca nesse indicador.

No primeiro dos quatro painéis de dados definidos para a análise em janelas, o quadriênio 2004-2007, seis das sete unidades da APTA estiveram sobre a fronteira de eficiência na geração e transferência de conhecimento em pelo menos um ano. A única exceção foi o DDD. No quadriênio seguinte, 2006-2009, cinco unidades frequentaram a fronteira de eficiência, com exceção novamente do DDD, e desta vez também do Pesca (Tabela 2).

■ **TABELA 2: ANÁLISE EM JANELAS DE ÍNDICES DE EFICIÊNCIA TÉCNICA NA GERAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO –INSTITUTOS DE PESQUISA VINCULADOS À APTA, 2004 A 2013(1)**

UNIDADE	2004	2005	2006	2007
IAC	1	1	1	1
IB	0,9150	1	0,8868	1
Ital	0,6480	1	1	0,9535
IEA	1	1	1	1
Pesca	1	0,4700	0,5885	0,4759
IZ	1	0,9252	0,6584	0,8969
DDD	0,4634	0,6063	0,8188	0,8603

UNIDADE	2006	2007	2008	2009
IAC	1	1	0,8431	0,8147
IB	0,9354	1	0,8201	1
Ital	1	0,9535	0,9142	0,6952
IEA	1	1	0,6736	1
Pesca	0,7391	0,5747	0,3777	0,3281
IZ	1	1	0,5993	0,4744
DDD	0,7978	0,8167	0,7427	0,8701

UNIDADE	2008	2009	2010	2011
IAC	1	1	0,9993	0,8100
IB	1	1	1	1
Ital	1	0,9339	1	1
IEA	1	1	1	1
Pesca	0,5978	0,4892	0,5078	0,4017
IZ	1	0,7349	1	1
DDD	0,9559	1	1	0,8299

UNIDADE	2010	2011	2012	2013
IAC	1	0,8366	0,7845	0,9574
IB	1	1	1	1
Ital	1	1	0,7494	1
IEA	1	1	0,9670	1
Pesca	0,4091	0,3952	0,2764	0,3269
IZ	1	1	0,9525	1
DDD	1	0,8343	0,9510	1

(1) As cores de preenchimento das caselas indicam as regiões da fronteira próximas às quais as unidades estão operando: ■ na de retornos crescentes; ■ na de decrescentes; e branco, na região de retornos constantes à escala.

Fonte: Dados básicos do Simpa/PPA, SIGEO, SIGA e unidades da APTA.

Já nos dois quadriênios seguintes (2008-2011 e 2010-2013), apenas o Pesca não determinou a fronteira de eficiência, enquanto as outras seis unidades alcançaram índice igual a 1 em pelo menos um dos anos. Reitere-se que os indicadores de transferência de conhecimento não contemplam as visitas ao museu e ao aquário mantidos por aquele instituto, que contribuem também para a difusão da imagem institucional da APTA.

Da tabela de resultados da análise em janelas, observa-se que um percentual elevado de observações (37,5%) operava sob retornos crescentes à escala, em sua quase totalidade referentes ao IZ, Pesca, IEA e Itai, que são unidades menores. Isso significa que esses institutos estiveram com recursos aquém de seus níveis ótimos. Esse fato é ainda mais evidente nos resultados da análise intertemporal, em que 35 observações (50% do total) ficaram na região de retornos crescentes à escala. Dessa forma, a aplicação de recursos adicionais teria resultado em aumentos mais do que proporcionais nos resultados, ao menos naqueles medidos pelos indicadores de geração e transferência de conhecimento utilizados no PPA.

Projetando-se todas as unidades da APTA para as fronteiras de eficiência das diferentes janelas analisadas, os modelos ajustados indicam aumentos potenciais de 15,8% na geração de conhecimento e de 16,2% em sua

transferência, fixando-se os recursos empregados no período 2004-2013.

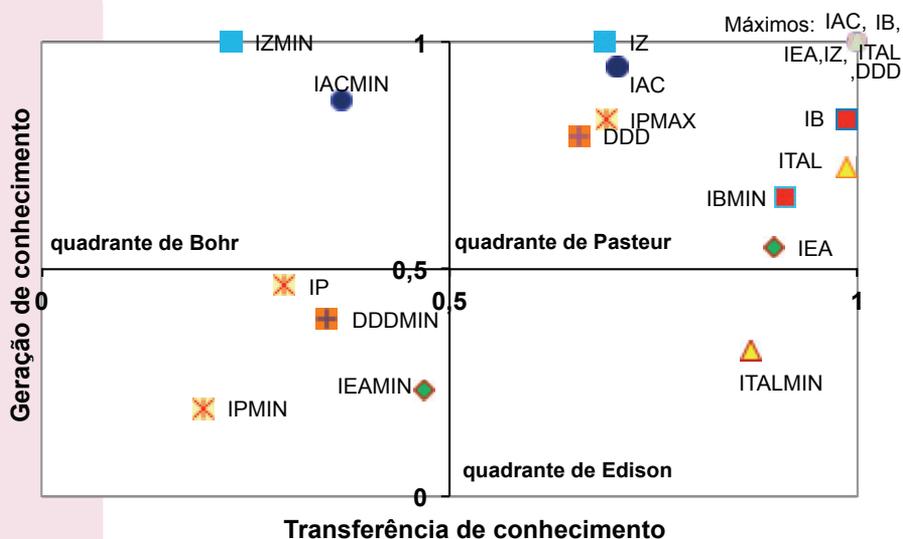
Na adaptação do modelo de quadrantes da pesquisa científica de Stokes (2005), utilizada por Rio (2009), considerando os índices de eficiência para as atividades de geração e transferência do conhecimento calculados ano a ano, observa-se que seis das sete unidades da APTA colapsam no ponto de máximo do quadrante de Pasteur. Isso significa que essas unidades estiveram nas fronteiras de geração e de transferência de conhecimento em pelo menos um dos anos do período 2004-2013. O ponto de máximo do Pesca (IP<sub>máx</sub>), também localizado no quadrante de Pasteur, mostrou nível elevado do índice de geração de conhecimento e nível mais modesto do índice de transferência, provavelmente associado aos motivos citados anteriormente (Figura 1).

Os pontos médios dos índices de seis institutos – IAC, IB, Itai, IEA, IZ e DDD – também ficaram no quadrante de Pasteur, mostrando que na maioria dos anos do período 2004-2013 os indicadores do PPA dessas unidades apontam para esforços de gestão dirigidos tanto à geração quanto à transferência de conhecimento. No caso do Pesca (IP), cuja média tangenciou o quadrante de Bohr, o resultado dos indicadores ilustra a predominância de esforços na geração de conhecimento antes comentada.

Os pontos mínimos dos índices foram mais heterogêneos. No caso do IB (IBmín), ainda localizado no quadrante de Pasteur, demonstra equilíbrio nas atividades de geração e transferência de conhecimento. O IAC (IACmín) e o IZ (IZmín) tiveram pontos mínimos ainda com bons resultados na geração de conhecimento, portanto, localizados no quadrante de Bohr. Resultado oposto foi revelado pelo ponto mí-

nimo do Ital (ITALmín), no qual a transferência de conhecimento permaneceu em nível elevado. Os pontos de mínimo do IEA (IEAmín), Pesca (IPmín) e DDD (DDDMín), por outro lado, indicam que essas unidades experimentaram anos, durante o período 2004-2013, em que tiveram dificuldade em manter elevados os índices, tanto de geração, quanto de transferência de conhecimento.

■ FIGURA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS ÍNDICES DE EFICIÊNCIA NOS QUADRANTES DA PESQUISA CIENTÍFICA



## 4. Considerações finais

---

Os resultados obtidos do ajuste dos modelos de eficiência revelaram que as unidades da APTA operaram nas fronteiras de eficiência da geração ou da transferência de conhecimento em algum ponto do período de 2004 a 2013.

A maioria das unidades apresentou médias anuais de índices de eficiência superiores a 0,7, tanto para a geração de conhecimento, quanto para a transferência de conhecimento. Apenas uma unidade (IAC) destacou-se na captação de recursos.

Em fronteira intertemporal, considerando-se simultaneamente a geração e a transferência de conhecimento, mais de 70% das unidades exibiram índices médios superiores a 0,7.

Os resultados dos modelos sugerem que, se todas as unidades operassem em níveis máximos de eficiência, os índices de geração de conhecimento poderiam aumentar entre 15,8% e 26,5%, e os de transferência de conhecimento, entre 16,2% e 31,8%, mantendo-se inalterados os recursos utilizados.

A representação das médias dos índices de eficiência calculados anualmente, para a geração de conhecimento e para a transferência, em quadrantes de pesquisa, com seis das sete unidades situando-se no quadrante de

Pasteur, é um indicativo de comprometimento com a busca e difusão de conhecimento.

Para subsidiar os gestores dessas unidades, visando a aumentos de eficiência, extensões desse estudo podem utilizar indicadores mais desagregados, apontando, por exemplo, em quais dos componentes dos indicadores de transferência as unidades deveriam concentrar seus esforços. Os índices provenientes da análise em janelas permitem que o desempenho de cada unidade seja comparado aos de seus pares no mesmo período, e as causas de eventuais quedas de eficiência sejam clarificadas, explicitando-se se foram decorrentes da insuficiência ou da alocação de recursos.

Cabe destacar que os indicadores do PPA são limitados, principalmente para representar os resultados da geração de conhecimento nos institutos de pesquisa. Da mesma forma, revelaram-se ainda insuficientes para computar determinadas atividades relacionadas à transferência de conhecimento de algumas unidades, que alcançam grandes parcelas da sociedade.

## Agradecimentos

---

Os autores agradecem a Sílvio de Barros Filho e Raquel Lopes pela coleta e organização de dados do Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária (SIGEO) e do Sistema de Informações Gerenciais do Agronegócio (SIGA).

## Referências bibliográficas

---

- ARCELUS, F. J.; AROCENA, P. Convergence and productive efficiency in fourteen OECD countries: a non-parametric frontier approach. **International Journal of Production Economics**, v. 66, n. 2, p. 105-117, jun. 2000.
- BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical scale inefficiencies in data envelopment analysis. **Management Science**, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, sep.1984.
- CHARNES, A.; COOPER, W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. **European Journal of Operational Research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.
- COELLI, T. **A Guide to DEAP Version 2.1**: a Data Envelopment Analysis (Computer) Program. Armidale: University of New England/Department of Econometrics/Centre for Efficiency and Productivity Analysis, 1996. (CEPA Working Paper 96/08).
- COELLI, T. J. et al. **An Introduction to efficiency and productivity analysis**. 2nd ed. New York: Springer, 2005.
- COOPER, W. W.; SEIFORD, L. M.; TONE, K. **Data Envelopment Analysis**: a comprehensive text with models, applications, references and DEA-Solver software. 2nd ed. New York: Springer, 2007.
- FØRSUND, F. R.; LOVELL, C. A. K.; SCHMIDT, P. A survey of frontier productions functions and of their relationship to efficiency measurement. **Journal of Econometrics**, v. 13, n. 1, p. 5-25, may. 1980.
- GONTIJO, V. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acesso em: set. 2014.
- HOLLINGSWORTH, B.; SMITH, P. The use of ratios in data envelopment analysis. **Applied Economics Letters**, v.10, n.11, p. 733-735, 2003.
- KHAN, A. S.; SILVA, L. M. Capital social das comunidades beneficiadas pelo Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR/Projeto São José – PSJ – estado do Ceará. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 43, n.1, p. 101-117, jan./mar. 2005.

- RAMANATHAN, R. **An Introduction to Data Envelopment Analysis: a tool for performance measurement.** New Delhi: Sage Publications, 2003.
- RAO, D. S. P.; COELLI, T. J. **Economic Growth, Productivity Change and Inequality: methodology for the assessment of economic performance of nations.** Armidale: University of New England/Department of Econometrics/Centre for Efficiency and Productivity Analysis, aug. 1999.
- RIO, C. T. **Análise do modelo de gestão da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA).** Campinas: IG/UNICAMP, 2009. (Dissertação de Mestrado).
- SACHS, J. **A Riqueza de Todos: a construção de uma economia sustentável em um planeta superpovoado, poluído e pobre.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- SEIFORD, L. M.; THRALL, R. M. Recent developments in DEA: the mathematical programming approach to frontier analysis. **Journal of Econometrics**, v. 46, n. 1/2, p. 7-38, oct./Nov, 1990.
- STOKES, D. E. **O Quadrante de Pasteur: a ciência básica e a inovação tecnológica.** Campinas, Editora Unicamp, 2005.
- VEIGA FILHO, A.; VICENTE, J. R.; MARTINS, R. Eficiência na geração e transferência do conhecimento: uma análise dos Polos Regionais de Desenvolvimento Tecnológico dos Agronegócios do Estado de São Paulo. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 43., 2011, Ubatuba. **Anais...** Rio de Janeiro: SOBRAPO, 2011. CD-ROM.
- VICENTE, J. R. Determinantes da adoção de tecnologia na agricultura paulista. **Estudos Econômicos**, v. 28, n.3, p. 421-451, set./dez. 1998.
- VICENTE, J. R. **Pesquisa, Adoção de Tecnologia e Eficiência na Produção Agrícola.** São Paulo: APTA, 2002. (Série Discussão APTA 2).
- VICENTE, J. R.; MARTINS, R. Eficiência na geração e transferência de tecnologia: uma análise de Institutos de Pesquisa Agropecuária do Estado de São Paulo. In: SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, 24., 2006, Gramado. **Anais...** Gramado: ANPAD, 2006. CD-ROM.

# A institucionalidade dos sistemas sanitários locais nas linhas da fronteira: impactos no acesso aos serviços e ações de saúde

Vera Maria Ribeiro Nogueira<sup>1</sup>  
Helenara Silveira Fagundes<sup>2</sup>  
Josiane Agustini<sup>3</sup>

1 Doutora em Enfermagem. Professora da Universidade Católica de Pelotas e professora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). vera.nogueira@pq.cnpq.br

2 Doutora em Serviço Social. Professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e coordenadora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFSC.elenarasf@hotmail.com

3 Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail - josiagustini@yahoo.com.br

## Resumo

ESTE TEXTO PROCURA CONTRIBUIR PARA ELUCIDAR UMA DAS QUESTÕES CENTRAIS SOBRE OS SISTEMAS DE SAÚDE EM ÁREAS FRONTEIRIÇAS: QUAIS AS NECESSIDADES DA CIDADANIA EM RELAÇÃO À SAÚDE, QUE PAPEL DESEMPENHA NAS DECISÕES DAS POLÍTICAS DE SAÚDE E QUE MODELOS DE ORGANIZAÇÃO SÃO NECESSÁRIOS? OBSERVA-SE QUE A QUESTÃO DA CIDADANIA NAS LINHAS DE FRONTEIRA, OU SEJA, O DIREITO À SAÚDE, INDEPENDENTEMENTE DE NACIONALIDADE, É UM TEMA COM INSERÇÃO CRESCENTE NAS ESFERAS GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS. ISSO OCORRE DEVIDO ÀS DEMANDAS DOS ESTRANGEIROS AOS SISTEMAS DE SAÚDE DE OUTROS PAÍSES, O QUE OBRIGA ESTES A UM REDESENHO CONSTANTE. OS GOVERNOS DA ARGENTINA, BRASIL E URUGUAI, RECONHECENDO ESSA SITUAÇÃO, ESTABELECEM ACORDOS BINACIONAIS PARA REDUZIR OS IMPACTOS DESSE TIPO DE DESIGUALDADE. NO BRASIL, DOIS PROGRAMAS NACIONAIS FORAM IGUALMENTE INSTITUÍDOS PARA MINORAR O PROBLEMA. O OBJETIVO DO ESTUDO REALIZADO FOI IDENTIFICAR COMO E EM QUE MEDIDA AS INOVAÇÕES DECORRENTES DE NORMAS, REGRAS E PACTOS FORAM INCORPORADAS NA ESFERA MUNICIPAL NA LINHA DE FRONTEIRA COM A ARGENTINA E O URUGUAI, CONFERINDO PADRÕES DE INSTITUCIONALIDADE PASSÍVEIS DE GARANTIR OU NÃO O DIREITO À SAÚDE AOS NÃO NACIONAIS.

## Abstract

THIS ARTICLE SOUGHT TO HELP ELUCIDATE ONE OF THE QUESTIONS OF HEALTHCARE IN BORDER REGIONS, THAT IS: WHAT ARE THE NEEDS OF CITIZENSHIP IN RELATION TO HEALTHCARE AND WHAT IS ITS ROLE IN THE DECISIONS ABOUT HEALTHCARE POLICIES OR CARE FOR INDIVIDUALS? WHAT ORGANIZATIONAL MODELS ARE NEEDED? THE PAPER SOUGHT TO RESPOND TO THIS ISSUE IN A BORDER REGION. IT OBSERVES ISSUES OF CITIZENSHIP IN BORDER REGIONS, OR THAT IS, THE RIGHT TO HEALTHCARE REGARDLESS OF NATIONALITY IS A THEME WITH GROWING INSERTION IN GOVERNMENTAL AND NON-GOVERNMENTAL SPHERES. THIS OCCURS DUE TO THE DEMANDS OF FOREIGNERS UPON LOCAL HEALTHCARE SYSTEMS OF A COUNTRY TO WHICH THEY ARE NOT NATIVE, WHICH REQUIRES CONSTANT RE-PLANNING. RECOGNIZING THIS SITUATION, THE GOVERNMENTS OF ARGENTINA, BRAZIL AND URUGUAY HAVE ESTABLISHED BI-NATIONAL AGREEMENTS TO REDUCE THE IMPACTS OF THIS TYPE OF INEQUALITY. IN BRAZIL, TWO PROGRAMS WERE INSTITUTED TO REDUCE THIS INEQUALITY. THE PURPOSE OF THIS STUDY WAS TO IDENTIFY HOW, AND TO WHAT DEGREE, THE INNOVATIONS FROM THESE NORMS, RULES AND AGREEMENTS WERE INCORPORATED IN THE MUNICIPAL SPHERE AT THE BRAZILIAN BORDERS WITH ARGENTINA AND URUGUAY, CONFERRING INSTITUTIONAL STANDARDS THAT MAY OR MAY NOT GUARANTEE THE RIGHT TO HEALTHCARE TO NON-NATIONALS.

### PALAVRAS-CHAVE:

Direito à saúde; Sistemas locais de saúde; Saúde em linhas de fronteiras; Institucionalidade.

## Introdução

O direito à saúde nas regiões de fronteira é um tema com inserção recente nos debates em esferas governamentais e não governamentais e expressa uma variedade de sentidos de acordo com a postura ética e política dos distintos sujeitos coletivos envolvidos com seu alcance, garantia e fruição. Constatou-se, compreensivelmente, a centralidade do debate sobre os aspectos políticos inerentes à ampliação e à garantia dos direitos, visto seu impacto direto sobre o ponto nodal das políticas públicas de corte social, ou seja, a universalidade da atenção em diferentes níveis – básica, de média e de alta complexidade. Entretanto, em relação à política nacional de saúde, um aspecto pouco avaliado é o trânsito entre as consignas contidas nas diretrizes do próprio sistema nacional e sua operacionalização pelos gestores em uma área designada como transfronteiriça.

Estudos anteriores demonstram o alto grau de diversidade apresentado pelos sistemas locais em municípios limítrofes com outros países, podendo-se inferir que as orientações constitucionais e legais, jurídicas e administrativas não são seguidas *in totum* pelos gestores municipais de saúde (GIOVANELLA; GUIMARÃES, 2007). Tal diversidade é influenciada, além dos níveis de cultura política, por uma variedade de fatores, destacando-se as tradições nacionais e regionais, as estruturas políticas, o grau de desenvolvimento econômico, as ideologias, entre outros, os quais impactam diretamente as concepções sobre o direito à saúde e ações práticas relativas à sua efetivação. Em regiões

fronteiriças, essa diversidade reverbera não unicamente entre os brasileiros, mas especialmente sobre os estrangeiros residentes, não residentes, naturalizados e turistas, potencializando desigualdades étnicas, além das econômicas, de gênero e de classe.

A revisão de literatura sinaliza para a existência de diferentes compreensões acerca do significado do direito à saúde em fronteiras, ocasionando perfis diferenciados de atenção às demandas por parte dos estrangeiros que vivem nesse espaço geopolítico. Tal constatação parece indicar dois fatores interligados: o primeiro, a inexistência de princípios éticos e políticos comuns, decorrentes da política nacional de saúde; o segundo parece revelar níveis de institucionalidade frágeis, incapazes de absorver a demanda dos usuários não brasileiros protegidos pelo Estatuto do Estrangeiro (NOGUEIRA, 2006)<sup>4</sup>. Verificou-se também que os acordos e pactos bilaterais firmados entre os governos brasileiro, argentino e uruguaio garantindo o direito da atenção à saúde não têm tido, até o momento, consequências práticas. Em alguns casos, há o completo desconhecimento sobre tais convenções, por parte dos gestores e profissionais.

Particularizando, entre a população estrangeira que acessa o sistema de saúde, observa-se a permanente incerteza quanto ao tipo de atendimento a ser recebido em caso de necessidade. No lado brasileiro, inexistem padrões uniformes de atenção, favorecendo decisões pessoais dos gestores e dos profissionais de saúde e dificultando o planeja-

mento de ações integradas entre os sistemas de saúde dos municípios brasileiros e de outros países (NOGUEIRA, 2006).

As consequências de tais situações reba-tem diretamente nas demandas colocadas aos profissionais nos vários níveis de atenção à saúde. Na maior parte das vezes, esses são acionados tanto pelos usuários como pelos gestores no sentido de encaminhar as solicitações, causando, em inúmeras ocasiões, conflitos éticos devido à incompatibilidade entre os dispositivos legais e a possibilidade de atenção à saúde (SILVA, 2006).

A análise desse quadro exige rever as significativas transformações pelas quais passou o sistema nacional de saúde brasileiro após o retorno ao Estado democrático de direito. A Constituição Federal de 1988 instituiu um novo reordenamento para o setor de saúde, ao propor um desenho particular a aspectos ético-políticos e aos técnicos operativos fundamentais. Universalizou o direito à saúde, ace-ando para o pleno acesso aos serviços, sem quaisquer critérios de exclusão ou discriminação. De forma positiva, definiu espaços para a gestão democrática dos serviços de saúde, com a possibilidade legal da participação popular, instituindo constitucionalmente o controle social realizado por diferentes sujeitos.

De acordo com Gerschman (2001), o final dos anos 1990 foi marcado por diversos avanços no redesenho das instituições responsáveis pelas políticas de saúde a partir do texto constitucional. As inovações ocorreram, principalmente, no mecanismo de descentralização das políticas públicas, na busca pela reordenação do sistema com centralidade nos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e no processo de descentralização das ações nas três esferas de governo. Observam-se, assim, mudanças importantes nas formas de gestão e organização do sistema de saúde, remodelando a operacionalização do SUS. Essas alterações institucionais buscavam descentralizar e democratizar a gestão e o acesso aos bens, serviços e ações de saúde em todo o país.

Considerando a situação acima, este artigo enfoca os padrões institucionais propostos pela atual Política Nacional de Saúde em uma faixa geopolítica peculiar: a fronteira. O objetivo foi identificar como e em que medida as inovações decorrentes das normas, regras e pactos, relativos ao princípio da descentralização, foram incorporadas na esfera municipal, na região de fronteira com o Mercosul, conferindo padrões de institucionalidade passíveis de garantir ou não o direito à saúde.

4 No presente trabalho, os municípios estudados são os que estão na fronteira com Argentina, Uruguai e Paraguai.

Destaca-se a concepção de institucionalidade aqui adotada, relativa ao respeito às regras institucionais, democraticamente consensuadas, permitindo continuidades regulatórias nos processos de gestão dos sistemas de saúde e garantindo a efetividade de suas atribuições na transição entre o plano ético-político e o técnico-operativo. Entende-se, também, o processo de institucionalidade como uma das formas de exercício de poder através das políticas sociais e, no caso específico, das políticas de saúde.

Na análise de O'Donnell, as instituições

[...] são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente [...] por agentes sociais dados e que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Como espaços de interações sociais, geram rotinas de comportamentos previsíveis, corporificando símbolos e papéis. Ao agregarem interesses, organizam as formas de representação, cuja legitimidade se dá na capacidade de garantirem acordos. Seu papel é fundamental na organização de uma agenda pública comum influenciando nos processos decisórios e sua efetividade. (O'DONNELL, 1991, p. 32).

Salienta o autor que as instituições apresentam funções específicas além da satisfação das necessidades humanas e da organização das interações sociais. As instituições produzem relações e posições de poder que podem, contraditoriamente, tanto acabar com

possibilidades de ação como contribuir para a criação de oportunidades de liberdade ou, ainda, produzir barreiras para a liberdade. Se, de um lado, a institucionalização implica altos custos por não representar apenas o fim do direito à liberdade, mas também o receio do processo de burocratização e de descontentamentos que poderá ocasionar (O'DONNELL, 1991), de outro, permite estabelecer uma nova ordem no plano institucional, através de comportamentos instituintes (CHAUÍ, 2006). A pergunta central a ser feita é: institucionalizar o quê, com que sentido e favorecendo a quem?

Conforme Frey (2000), considerar as instituições unicamente de forma positiva, pelo fato de garantirem a estabilidade de sistemas, é uma concepção que exige cautela e constante revisão. O autor sinaliza que as instituições não servem apenas para a satisfação das necessidades humanas e para a estruturação das interações sociais, mas também para determinar posições de poder.

Com base nesse enfoque teórico, foram avaliadas as possibilidades instituintes do SUS no plano organizativo, expressando a materialidade alcançada pelos sistemas locais de saúde no atendimento aos estrangeiros.

## Procedimentos metodológicos

---

O estudo se fundamentou nas percepções de atores políticos locais quanto às inovações relacionadas à diretriz da descentralização expressas na forma de organização do siste-

ma e serviços locais de saúde, na gestão do sistema e seu financiamento. Abordou, ainda, as demandas nos serviços de saúde de localidades de fronteira e as estratégias de cooperação e acordos interfronteiriços transnacionais.

Em relação à construção metodológica, inicialmente foi necessário caracterizar as variáveis contextuais, relacionadas à natureza dos sistemas municipais de saúde em suas dinâmicas funcionais, dando conta de atender às suas funções precípuas e, concomitantemente, modelar a atenção à saúde, definindo, em última análise, os destinatários dessa atenção. Trata-se, portanto, de aspectos correspondentes à organização político-administrativa, ao grau de centralização decisória, aos critérios de cobertura e às modalidades de ofertas de serviços.

Para a construção dos indicadores com vistas à obtenção dos dados empíricos e posterior análise, considerou-se o princípio/diretriz da descentralização do SUS, detalhada na Lei n.º 8.080 e na Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS) 2002, sendo a última o dispositivo reorientador da implementação do SUS em seus variados níveis. Assim, foi possível o desdobramento dos indicadores em três grandes eixos: organização do sistema, gestão do sistema e financiamento.

Em relação ao primeiro eixo foram coletadas informações sobre as seguintes variáveis: 1)

formas de incorporação das necessidades de saúde junto à comissão bipartite; 2) pautas de negociação para elaboração de planos de pactuação integrados (PPI/colegiados de gestão); 3) suficiência na atenção básica; 4) ações de vigilância em saúde (sanitária, ambiental e epidemiológica); 5) priorização das demandas; 6) mecanismos de identificação dos estrangeiros que acessam o SUS; 7) coordenação e controle da organização do sistema local de saúde.

Quanto ao segundo eixo, as informações privilegiaram: 1) existência de protocolos e orientações relativos a aspectos administrativos e técnicos; 2) existência de mecanismos de organização da demanda; 3) sistemas de referências e contrarreferências; 4) autorização de procedimentos de alto custo (exames, tratamentos etc.); 5) fornecimento de medicamentos básicos e de alto custo; 6) forma de alimentação do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA); 7) coordenação e controle das ações e dos serviços de saúde do município.

Finalmente, em relação ao terceiro eixo, o financiamento, buscou-se detalhar: 1) priorização das áreas programáticas no campo do financiamento; 2) utilização dos recursos do piso da atenção básica (PAB) fixo; 3) adesão ao PAB variável; 4) indicação de especificidades regionais; 5) indicadores de resultados do sistema – existência/alimentação do sistema; 6) coordenação e controle das ações relacionadas ao financiamento do SLS.

Os dados empíricos foram as informações constantes nos bancos de dados<sup>5</sup> dos projetos Fronteira Mercosul – um estudo sobre o direito à saúde<sup>6</sup>, concluído em 2005 – e Saúde nas Fronteiras – estudo do acesso aos serviços de saúde nas cidades de fronteira com países do Mercosul<sup>7</sup>, concluído em 2007. Foram sujeitos de estudo os 69 secretários municipais de Saúde (SMSs) dos municípios fronteiriços brasileiros da Região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), entrevistados nos dois projetos mencionados. Vale ressaltar que o universo da pesquisa foram os municípios localizados na linha de fronteira, os lindeiros, com três países participantes do Mercosul e que fazem parte do Arco Sul: Argentina, Paraguai e Uruguai.

Quando se estudam as regiões fronteiriças, não se pode desconsiderar a extensão da faixa de fronteira brasileira e dos limites internacionais envolvidos. É possível identificar a presença de características geográficas específicas e extremamente distintas entre as regiões de fronteira, assim como situações particulares. Esse fato vem se refletindo no tratamento diferenciado junto aos órgãos estatais, no tipo de relação com os vizinhos e, no campo de avaliação das políticas, em opções metodológicas de abordagem, nos instrumentos de coleta de informações e na seleção dos casos para estudos. Especialmente em relação aos estudos multicêntricos, a situação contextual é relevante, conforme assinala Hatz: “[...] o objeto de investigação é de grande complexidade, a tal ponto que o fenômeno de interesse não se distingue facilmente das condições contextuais, necessitando informações de ambos (HATZ, 1999, p. 344)”.

A região estudada contou com diversos tipos de influência, principalmente a cultural, de origem europeia, e, mais recentemente, a socioeconômica, ou seja, a decorrente da implantação do Mercosul, abrangendo o Arco Sul. A partir dessas influências, o Ministério da Integração Nacional (MIN) criou uma denominação de três sub-regiões do Arco Sul: a) o Portal do Paraná, no noroeste paranaense; b) os Vales Coloniais Sulinos, que se subdividem em três partes – o sudoeste do Paraná, o oeste de Santa Catarina e o noroeste do Rio Grande do Sul –; e c) a Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, mais conhecida como Campanha Gaúcha (BRASIL, 2005).

Um conceito utilizado, ao se estudar fenômenos sociais em regiões fronteiriças, é o de “cidadesgêmeas”, referindo-se à situação de “municípios lindeiros que apresentam uma conurbação ou semiconurbação com a localidade do país vizinho”. Assim,

[...] correspondem ao meio geográfico que melhor caracteriza a *zona de fronteira* (inclui as faixas de fronteira brasileira e do país estrangeiro) e são os alvos principais prioritários das políticas públicas. As simetrias e assimetrias entre as cidadesgêmeas nem sempre decorrem de diferenças no nível de desenvolvimento dos países, e sim de sua própria dinâmica e da função que exercem para os respectivos países (BRASIL, 2005, p.152).

Os dados obtidos foram sistematizados para análise obedecendo à matriz metodológica utilizada para a coleta de informações. Optou-se igualmente por apresentá-los levando

em conta a mesma lógica utilizada no processo de análise, ou seja, a organização do sistema e dos serviços, a gestão do sistema e dos serviços e o financiamento do sistema.

A respeito da apresentação dos resultados, uma observação pertinente é que essa separação ocorre unicamente para fins analíticos, sendo a processualidade dos sistemas, em sua dinâmica diária, uma totalidade complexa e contraditória. Por essa razão, igualmente, a exposição pode parecer redundante e repetitiva, mas optou-se por correr esse risco e não perder a riqueza da realidade.

## Organização do sistema e dos serviços

Por organização do Sistema Nacional de Saúde compreende-se o princípio da descentralização político-administrativa com direção única, com ênfase na descentralização dos serviços para os municípios e na organização de forma regionalizada e hierarquizada da rede de serviços de saúde em níveis de complexidade crescente. Nessa perspectiva, cada esfera governamental conta com comando único correspondente: a) no âmbito da União, ao Ministério da Saúde; b) no âmbito estadual

e no Distrito Federal, à Secretaria Estadual de Saúde ou instância equivalente; c) no âmbito municipal, à Secretaria Municipal de Saúde.

Em relação a esse eixo, percebeu-se inicialmente que algumas das orientações contidas na Norma Operacional Básica (NOB) 1996 e na Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS) 2002 não vêm sendo seguidas, principalmente em relação à hierarquização do sistema. Os estados e municípios iniciaram o processo de reorganização de acordo com o plano diretor de regionalização, com a divisão em microrregionais e regionais de saúde. A maioria dos municípios dos três estados informou dificuldades na articulação entre esses níveis, repercutindo negativamente no processo de regionalização, o que, no caso das microrregionais e regionais, resulta no não atendimento das solicitações oriundas dos municípios e na incapacidade de suprir as especificidades para as quais foram criadas. Ou seja, há uma série de demandas não preenchidas em relação às necessidades dos municípios de fronteira devido a esse tipo de organização hierárquica, agravadas pela procura de estrangeiros e reduzida cooperação entre os sistemas assistenciais de saúde do outro lado da fronteira.

5 Constan dos bancos de dados, além de entrevistas com 69 gestores locais de saúde dos municípios de fronteira, inquéritos detalhados abordando a questão da saúde na região.

6 Coordenado pela professora Vera Maria Ribeiro Nogueira, da Universidade Federal de Santa Catarina, concluído em 2005.

7 Coordenado pela professora Ligia Giovanella, da Escola Nacional de Saúde Pública, concluído em 2006.

Entre os aspectos que mais inquietam os secretários municipais de Saúde (SMSs), destaca-se a inexistência de intercâmbio sistemático de informações entre os países, impossibilitando ações mais eficazes no controle das enfermidades e na atenção à saúde. Assim, alguns municípios passaram a criar estratégias próprias para suprir essa ausência. Entre as iniciativas que têm surtido efeito na região, foram citadas as campanhas de prevenção e a criação de um calendário comum de vacinação. Tais ações preventivas de vigilância sanitária e epidemiológica vêm sendo realizadas integradamente apenas em cidades gêmeas de médio e grande porte dos três estados brasileiros. Isso se deve ao trânsito intenso de pessoas deslocando-se de uma localidade a outra na região. Assim, há um avanço importante em relação às ações de vigilância em saúde (epidemiológica, sanitária e ambiental), com a existência de ações integradas com os países vizinhos, que passaram a se preocupar com a repercussão de algumas doenças, como é o caso da dengue, da raiva, da malária etc. Enfatiza-se que a maioria dessas iniciativas de cooperação, segundo as percepções dos gestores, vem ocorrendo apenas em âmbito municipal, sem acompanhamento ou apoio do Ministério da Saúde brasileiro. Destaca-se a influência da Organização Pan-Americana de Saúde monitorando os países vizinhos em relação aos aspectos acima.

Foi possível confirmar os estudos anteriores, segundo os quais o atendimento à população estrangeira não acontece de maneira uniforme (GIOVANELLA; GUIMARÃES, 2007; NOGUEIRA, 2006; PREUSS, 2007; NOGUEIRA; FAGUNDES; PEREZ, 2011). Entre os critérios para o acesso aos serviços mais mencionados

pelos secretários municipais de Saúde está a exigência de documentos comprobatórios de identificação nacional e de residência, sendo essa requisição, na maioria dos casos, seguida com rigor. O atendimento aos usuários estrangeiros, ou a sua não realização, em alguns municípios, ocorre a partir da compreensão do direito à saúde por parte dos profissionais no momento da solicitação. Ou seja, o procedimento é bastante discricionário, pois depende como o agente comunitário de saúde, os enfermeiros e médicos conceituam direito à saúde e a bens e serviços de saúde. Soma-se a isso a resistência dos gestores quanto aos estrangeiros, fundamentada no critério financeiro e em uma concepção de cidadania passível de ser qualificada como ambivalente, conforme Noya (2004). Para esse autor, a ambivalência sobre as atitudes frente à igualdade é expressa em um sentido, quando referidas ao terreno abstrato ou de princípios e valores, e em outro, quando se trata de ações concretas, no plano da materialidade.

A maioria dos SMSs relatou não possuir mecanismos de registro do atendimento a estrangeiros, dificultando sua contabilização perante o Sistema de Informações Ambulatoriais/SUS, já que o formulário utilizado não possui campo para a inserção desse tipo de registro, com repercussões sérias no financiamento da saúde. Frente à questão, observa-se a presença isolada de dispositivos curiosos, como a criação de um cartão municipal para organizar e identificar a demanda, ou, contrariamente, incluir todos os usuários como brasileiros, fornecendo o cartão SUS para os estrangeiros e desconsiderando a moradia como critério de acesso. Em Santa Catarina, uma cidade gêmea se destaca pela implantação de um

cartão SUS municipal, em que cada área de abrangência das equipes de saúde da família terá diferenciação por cores. A finalidade do cartão é organizar a demanda e identificar os usuários, devido à grande procura de serviços por parte da população estrangeira. Nesse caso, o secretário de Saúde explica como será o acesso: "Os que não tiverem esse cartão, nós atenderemos igualmente, mas aí, sim, nós teremos um registro mais confiável, fidedigno, das pessoas que não são do município que são atendidas" (secretário 1). Constata-se, assim, que, perante a falta de posicionamento das demais esferas governamentais, os municípios passam a elaborar estratégias para registrar a solicitação procedente da fronteira, de forma isolada e individual. Os secretários não mencionaram o encaminhamento da discussão das dificuldades da fronteira para outras instâncias do sistema de saúde ou esferas públicas.

No tocante às formas de registro e estimativa do número de atendimentos aos não nacionais em seus municípios, 60% dos SMSs disseram que, na maioria das vezes, os serviços de saúde do SUS aos estrangeiros são registrados como prestados a brasileiros. Esse fato foi relatado por 31 secretários de municípios em que existe essa demanda. Menos da metade dos SMSs (40%) revelaram possuir uma estimativa do número de atendimentos mensais a estrangeiros em seu município.

Foram também apontadas pelos SMSs as formas particulares e peculiares de registro dos serviços de saúde prestados aos não nacio-

nais: a) registros através de prontuário por paciente; b) identificação de origem do paciente; c) tabela feita pela Secretaria de Saúde; d) registro feito somente nos casos de vacinação; e) registros de prontuário com o endereço do comprovante de residência (exigência para o atendimento); f) registro feito no atendimento à população indígena; g) informações registradas através de ficha de atendimento individual manual; h) ficha de atendimento ambulatorial (FA); i) anotações em caderno; j) registros na ficha/cadastro individual do paciente de acordo com sua nacionalidade, mas isso quando o paciente não omite o fato de ser estrangeiro ou residir em outro país, apresentando documentos/comprovações falsos de residência. Os demais SMSs relataram não existir forma de registro específico para estrangeiros (GIOVANELLA et al., 2007).

Apenas 40% (21) dos SMSs que atendem a estrangeiros mencionaram ter uma estimativa mensal. Oito SMSs apresentaram uma média de até 10 atendimentos mensais a estrangeiros, como é o caso de um município do Rio Grande do Sul: "É insignificante a porcentagem em relação ao número de atendimentos. Nós não temos a estatística exata de pessoas que recorrem ao nosso serviço. Uma média de cinco, seis atendimentos, não chega a 10% do atendimento total do município" (entrevistado 1). Sete informaram entre 11 e 100 casos, e seis SMSs calcularam entre 100 e 500 casos atendidos por mês. Somente três municípios informaram os números exatos de registro dos atendimentos a estrangeiros.

Para a maioria dos secretários, a qualidade da atenção à saúde é fragilizada devido à inexistência de mecanismos de troca de informações entre as cidades de fronteira, principalmente sobre aspectos sanitários e epidemiológicos. Os SMSs afirmam, igualmente, a inexistência de iniciativas por parte do Ministério da Saúde brasileiro no sentido de favorecer o necessário intercâmbio de informações de saúde entre os países.

É possível verificar, por outro lado, o desconhecimento, por grande parte dos SMSs, das iniciativas já existentes nas regiões fronteiriças, como as comissões de saúde da fronteira e os comitês de fronteira, que vêm discutindo diversos temas pertinentes à região. Da mesma forma, nota-se que não foram mencionadas as ações em andamento implementadas pelos comitês de fronteira e, tampouco, as orientações do Subgrupo de Trabalho 11, do Mercosul.

Percebeu-se também, na fala de alguns SMSs, a constante referência ao modelo hospitalocêntrico, relacionada à ampliação do ingresso dos não nacionais. Tal comportamento reflete a não incorporação da centralidade, na Política Nacional de Saúde, da atenção básica; das funções relacionadas ao tipo de gestão que o município está habilitado; e das responsabilidades desempenhadas pela média e alta complexidade no SUS. Isso foi observado nos municípios dos três estados pesquisados.

Quanto às ações de cooperação técnica entre os países, são mencionadas reduzidas iniciativas. Um secretário de uma cidade gêmea do Paraná citou, entre as mais importantes, a

educação permanente e a realização de congressos de saúde. Em Santa Catarina, um SMS informou a implantação do laboratório de fronteira, que atenderá ao município e à cidade estrangeira vizinha. Diante da inexistência de acordos ligados à área da saúde, alguns SMSs enfatizaram a necessidade de firmar parcerias mais efetivas entre as localidades de fronteira para tratar de forma conjunta de iniciativas de ações sanitárias.

Observa-se que a maioria dos SMSs manifestou-se favoravelmente ao direito de acesso ao SUS pelos estrangeiros residentes em seus municípios. Simultaneamente, porém, reiteraram a necessidade de estabelecer ações prioritárias e que possam contar com a participação efetiva de ambos os países, especialmente em termos financeiros. Repõe-se, aqui, a cidadania ambivalente, distinta quando referida a valores abstratos, ideais normativos ou materialidade das políticas públicas (NOYA, 2004).

## Gestão do sistema e dos serviços: incorporação de novas regras

---

Na gestão do sistema e dos serviços, ocorreram as maiores alterações e responsabilidades para os municípios. Nesse item, constatou-se a flexibilidade quanto aos requisitos exigidos pela NOAS 2002<sup>8</sup> para habilitação dos municípios, que não vêm sendo seguidos plenamente. Verificou-se a habilitação de municípios sem condições de atender às especificações contidas na lei. Esse procedimento causa transtornos ainda maiores aos gestores com o incremento da demanda estrangeira.

Por um lado, ficam um tanto obscuras as responsabilidades municipais frente à organização do sistema local de saúde, assumindo os gestores a posição de “meros executores” das ações e serviços desenvolvidos pelas secretarias municipais de Saúde, não incorporando sua função programática prevista na legislação do SUS. Por outro lado, são reduzidas as iniciativas inovadoras no campo sanitário.

Foi possível perceber que a maioria dos municípios brasileiros localizados na região de fronteira presta algum tipo de serviço a estrangeiros. Diante disso, foram notados alguns transtornos devido à falta de autorização para internação hospitalares (AIH) e de controle epidemiológico, além de gastos com a contratação de profissionais, exames, medicamentos e transporte de pacientes. Observa-se, também, a inexistência de organização do atendimento aos usuários estrangeiros e a falta de mecanismos de controle eficazes frente à demanda.

Na atenção básica, os estrangeiros encontram maior facilidade para consultas médicas, medicamentos e imunizações. Isso se deve à inexistência de critérios intransigentes no atendimento, favorecendo a ocorrência tanto de fraudes de documentos como de registros de procedimentos nem sempre exatos por parte dos responsáveis. A mesma situação não é

encontrada nos encaminhamentos para a média e alta complexidade, em razão da rigorosa exigência de documentação (como o cartão SUS, comprovado pelo atestado de residência carimbado pelo agente comunitário de saúde (ACS)). Somente nos casos em que o usuário acessou o sistema através da emergência há possibilidade de referência para outros níveis de hierarquização do sistema, ou quando o município arca com as despesas decorrentes desse nível de atendimento.

Ressalta-se, ainda, que a referência aos demais níveis do sistema tem como fator determinante a compreensão dos profissionais e secretários de Saúde no momento do atendimento. Dessa forma, grande parte dos encaminhamentos a outros níveis de complexidade é feita por meio dos tratamentos fora de domicílio (TFDs), pagos pelos municípios com recursos repassados pela esfera estadual. Os gestores utilizam esse mesmo procedimento, em alguns casos, para encaminhar também os estrangeiros. Todavia, constatou-se não existir nenhuma garantia de continuidade do tratamento a esses pacientes.

A inexistência de protocolos e orientações no atendimento da população estrangeira na atenção básica tem favorecido, de certa maneira, o tratamento igualitário e sem qualquer impedimento na maioria dos casos, causando

8 Por ocasião da coleta de dados empíricos, não estava em vigor a Portaria 399, de 22 de fevereiro de 2006, do Ministério da Saúde, referente ao Pacto pela Saúde.

transtornos aos usuários brasileiros. Isso vem se refletindo de maneira significativa em filas e listas de espera em alguns municípios, o que tem ocasionado sérias discussões entre usuários brasileiros e estrangeiros que disputam as vagas. Esse fator está dificultando também o planejamento das ações e serviços de saúde, pois os gestores não conseguem atender às metas propostas, visto ser a procura sempre maior que a oferta.

Foi possível notar, entre os SMSs, as constantes referências às “trocas de favores” e “laços de fronteira”, na tentativa de justificar o atendimento a estrangeiros. Desse modo, observa-se uma situação contraditória, já que o critério principal, formal, para o acesso aos serviços de saúde é o cartão SUS. No entanto, devido à relação de laços de fronteira, abrem-se precedentes para estrangeiros acessarem os serviços sem qualquer exigência. Tal fato sinaliza a existência de relações informais que conduzem a comportamentos potencialmente discricionários pelos atores envolvidos na política de saúde. Os mecanismos não oficiais atuando simultaneamente à legislação, na maioria das vezes, chegam a ser considerados mais importantes que as regulamentações já estabelecidas. Além disso, percebem-se, com frequência, as diferenças ou disputas políticas entre profissionais, secretários e prefeitos nas regiões de fronteira, dificultando o planejamento das ações e serviços de saúde de maneira efetiva.

Curiosamente, não há referência explícita aos acordos bilaterais entre os países, o que favoreceria estabelecer normativas protocolares para ingresso dos não nacionais ao sistema local de saúde.

Há fortes evidências, nos relatos dos SMSs, da não continuidade do tratamento quando os usuários estrangeiros retornam ao país de origem. Com isso, os profissionais não conseguem realizar o acompanhamento adequado aos pacientes, que, na maioria das vezes, retornam à unidade de saúde com o mesmo problema ou com o quadro mórbido agravado. Sobre a questão, um SMS do Paraná informa a ausência de controle, referência e acompanhamento a estrangeiros, tanto de um lado como de outro da fronteira: “O principal problema é que não há um prontuário com a história pregressa do usuário ao qual a equipe possa recorrer, o que dificulta o atendimento” (entrevistado 1). Essa situação expõe as consequências relacionadas à inexistência de protocolos de atenção, ocorrendo dificuldade na troca de informações entre profissionais, o que leva à precarização no atendimento.

Essa questão expressa a insuficiência de mecanismos no Ministério da Saúde (MS), responsável pela articulação internacional, para criar dispositivos que facilitem o acesso a informações e o encaminhamento de pacientes entre os dois países. Tal fator tem se revelado um entrave aos municípios, uma vez que não existem, de forma sistemática, orientações e iniciativas coletivas, fazendo com que cada um desenvolva ações de maneira isolada e distinta para atender às novas exigências.

Assim, em relação aos protocolos e orientações para o atendimento a estrangeiros, é possível identificar duas situações. Constatou-se, em alguns municípios, a presença de mecanismos que orientam a demanda assistencial em saúde por parte dos estrangeiros,

construídos à revelia do MS e por iniciativa de gestores dos municípios fronteiriços. Em outros, há a exigência rigorosa de documentação<sup>9</sup>, tanto para usuários brasileiros como para estrangeiros, para que o serviço seja ofertado. Como cita o SMS de uma cidade gêmea do Rio Grande do Sul, “[...] só em caso de emergência. Até porque tudo é só com o cartão SUS agora. A farmácia, por exemplo, não fornece o atendimento se a pessoa não tem o cartão SUS” (entrevistado 2). Esses critérios vêm sendo cada vez mais utilizados como estratégias para controlar o acesso aos serviços de saúde por estrangeiros em alguns municípios da Região Sul.

Devido à inexistência, já reiterada anteriormente, de protocolos e orientações claros, os SMSs, quando consultados a respeito pelos profissionais, ficam com a responsabilidade de permitir ou não o atendimento. Ou seja, as situações são comunicadas às secretarias municipais, que tomam a decisão, sendo que, nesses casos, os municípios são obrigados a pagar pelos procedimentos.

## Financiamento do sistema

No campo do financiamento, foram observadas inovações estratégicas para a política de saúde, especialmente com a criação de mecanismos de repasse financeiro, de forma direta e automática, para estados e municípios.

Isso favorece o planejamento, a execução e o controle mais efetivo das ações em saúde, sendo estabelecidos tetos financeiros de investimentos em saúde para cada esfera de governo, previstos na programação pactuada integrada (PPI) e nos planos municipais de saúde. Por outro lado, tais mecanismos dificultam a inserção e o atendimento dos usuários estrangeiros, especialmente nos níveis de média e alta complexidade.

A localização de alguns municípios favorece a procura por serviços no lado brasileiro, seja pela gratuidade, seja pela qualidade, fazendo aumentar os gastos no campo da saúde. Frequentemente ocorrem internações, uso de medicamentos, exames, transporte, entre outros procedimentos, para atender à população estrangeira, sendo que os custos são cobertos pela esfera municipal. Destaca-se a prevalência da concepção reducionista de saúde, favorecendo o modelo médico-centrado, com a intensificação das internações e exames de média e alta complexidade.

A situação financeira do sistema local se agrava por ser o contingente populacional de cada município um dos critérios de repasse financeiro do SUS. A população estrangeira e os brasileiros residentes no país vizinho, usuários do sistema de saúde brasileiro, não são contabilizados para a base de cálculo dos repasses do Ministério da Saúde.

9 Cartão SUS e carteira de identidade.

De acordo com a NOAS 2002, algumas áreas têm destinação orçamentária definida, como a equipe saúde da família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, mantidos nos municípios. Porém, segundo os SMSs, esse dispositivo não vem sendo cumprido, principalmente em relação à contrapartida das esferas estadual e federal para os municípios. Com isso, a oferta e a qualidade dos serviços prestados são fortemente prejudicadas, ferindo os preceitos legais já estabelecidos. Além disso, a maioria dos SMSs mencionou a falta de revisão e atualização dos valores contidos na tabela de procedimentos pagos pelo SUS, que, em sua percepção, está defasada.

Um fator de extrema importância para o repasse dos recursos está relacionado à alimentação do sistema SIA/SUS. Há a exigência aos municípios do envio mensal dos indicadores de saúde para que os recursos sejam repassados. Diante de tal exigência, desponta a principal dificuldade dos municípios localizados em regiões de fronteira: como inserir os estrangeiros, sem documentação, no banco de dados? Essa dificuldade deriva do fato de a população estrangeira, não naturalizada ou não residente, não ser contabilizada nos dados demográficos municipais. Dessa forma, os municípios passam a arcar com o total das despesas provenientes desses atendimentos.

Alguns aspectos aparecem com maior frequência na fala dos SMSs. Entre os mais citados estão a priorização de áreas programáticas no campo do financiamento; a utilização dos recursos do PAB fixo e do PAB variável; e a indicação de especificidades regionais. Os

aspectos citados com pouca frequência por parte dos SMSs foram os indicadores de resultados do sistema – existência/alimentação do sistema – e a coordenação e controle das ações relacionadas ao financiamento do sistema local de saúde. Apenas um SMS desse segmento de fronteira informou a existência de iniciativas de cooperação financeira entre as cidades, ainda que isso ocorra lentamente. A fala de um dos entrevistados reflete:

[...] o que nós observamos realmente em termos disso é que as coisas estão muito no início, muito primárias, entende, porque isso envolve o Ministério das Relações Exteriores. Então, é um trabalho que tem sido feito entre o Ministério da Saúde do Uruguai e o Ministério da Saúde do Brasil e a parte do Ministério das Relações Exteriores, representado aqui pelo Consulado do Brasil e o Consulado do Uruguai. Essas reuniões estão ainda muito primárias, [...] esse trabalho eu acho que tem que se intensificar muito, porque temos que chegar a um denominador comum. (entrevistado 3).

Um dos relatos assinala a existência do acordo entre Brasil e Uruguai para o atendimento nos sistemas de saúde dos dois lados da fronteira. Como informa um SMS do Rio Grande do Sul: “Porque o que diz a legislação, o que houve nessa relação entre Uruguai e Brasil foi que todas as cidades fronteiriças de 30 km, varia tanto de um lado como de outro, mas o que nós observamos é que só nós que estamos dando, e o Uruguai não dá nada” (entrevistado 4). Também é possível verificar, nessa afirmação, o impacto financeiro ou a troca de

serviços como um dos óbices de uma possível articulação/harmonização entre os sistemas.

Na fronteira do Paraná com o Paraguai, destacam-se as ações desenvolvidas pela empresa pública Itaipu Binacional, com a criação de um grupo de trabalho de saúde (GT) em 2003. Essa iniciativa procurou formular ações e estratégias visando garantir o atendimento das necessidades de saúde da população fronteiriça, especificamente de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Nota-se que a atividade do Grupo de Trabalho Itaipu/Saúde no sentido da cooperação entre as autoridades sanitárias brasileiras e paraguaias para o desenvolvimento de ações na região tem sido produtiva no debate sobre a criação de um modelo de integração dos serviços de saúde para regiões de fronteira. Entretanto, tais experiências não foram incorporadas ao sistema local de saúde, ficando a cargo da Usina Hidrelétrica de Itaipu (UHI) o financiamento das ações empreendidas<sup>10</sup> (SILVA, 2006).

Sabendo-se que as regulações nacionais e normas do SUS não aceitam a realização de qualquer procedimento e consequente pagamento fora do território nacional, um SMS relata as estratégias utilizadas para contornar esse fato. Os procedimentos são inseridos no SIA/SUS, normalmente, como sendo realizados no Brasil.

Bom, legalmente, eu devo pegar a nota de outro, do hospital [referindo-se ao hospital brasileiro], para poder comprovar que eu fiz um pagamento para estrangeiro. Eu não posso pegar a nota lá e empenhar aqui. O tribunal me pega. Eu pego, por exemplo, a nota fiscal de uma farmácia como se tivesse feito uma medicação aqui, e daí passo aquilo como se fosse compra de medicação.(entrevistado 5).

O SMS fala ainda a respeito das estratégias para informar ao SIA/SUS sobre a realização de outros exames feitos na cidade estrangeira: "Informo, sim. Eu tenho ecografia em X e Y [referindo-se a dois municípios brasileiros]. Então, digamos, conforme a neurose dos médicos daqui para levantar os preços, a gente faz lá na Argentina, porque paga mais barato" (entrevistado 6). Mas ressalta que não é informado que o exame foi feito na cidade estrangeira: "Não, que foi feito na Argentina, não. Mas que foi feito, sim [...] Aqui, na cidade, porque eu tenho o serviço aqui também [referindo-se a um serviço privado]. Às vezes é uma questão de preço" (entrevistado 6).

Os gestores dos municípios localizados em regiões de fronteira vêm buscando, junto às secretarias estaduais de Saúde e ao Ministério da Saúde, alternativas para atender a essas especificidades regionais. Entre as inicia-

10 Entre as ações desenvolvidas mediante articulação do GTItaipu/Saúde, destacam-se o Centro de Diagnóstico DST/AIDS, implantado em Ciudad del Este, o centro de atendimento a gestantes brasiguaias e paraguaias, implementado em setembro de 2006, em Foz do Iguaçu, campanhas de vacinação contra a raiva e febre amarela e outras ações de imunização (SILVA, 2006).

tivas já firmadas, cita-se a criação do Sistema Integrado de Saúde Fronteiras e o Pacto pela Saúde, respectivamente programas e pactuações que procuram contemplar as regiões fronteiriças com instâncias de discussão e com aportes financeiros para atender às demandas específicas dessas regiões.

## Considerações finais

Retomando as análises realizadas, e recorrendo ser o objetivo do texto identificar em que medida os padrões institucionais (normas, regras e pactos) relativos ao princípio da descentralização, contido na Política Nacional de Saúde, vêm sendo incorporados na esfera municipal da região de fronteira com países do Mercosul, alguns itens merecem destaque.

Quanto às regras, normas e pactos da política de saúde que materializam a proposta do SUS, pode-se afirmar que a construção da Política Nacional de Saúde e a adesão aos novos padrões institucionais nas regiões de fronteira ocorreram de maneira gradual, propiciando mudanças importantes, com a descentralização, principalmente, na esfera municipal. Esse fato viabilizou aos municípios uma maior participação nos processos de planejamento, execução e avaliação das ações e serviços desenvolvidos, embora alguns SMSs posicionem-se como coadjuvantes e executores de decisões de outros níveis hierárquicos.

Quanto à organização do sistema, algumas das orientações contidas na NOB 1996 e na NOAS 2002 não vêm sendo seguidas, e a maioria dos municípios dos três estados in-

formou dificuldades na articulação entre os níveis de hierarquização. Essa dificuldade pode estar relacionada à reduzida preocupação dos atores políticos construtores das novas regras com a situação dos municípios localizados nas áreas das extensas fronteiras brasileiras. A não inclusão de dispositivos facilitadores de cooperação entre os sistemas expressa uma visão reducionista de fronteira, oriunda da antiga doutrina da segurança nacional, supostamente ameaçada pela presença do estrangeiro.

Atualmente, com os processos de integração regional, alteraram-se as percepções, ainda que em decorrência de razões e justificativas eminentemente econômicas, mas tendencialmente expandidas para a dimensão social. Em áreas de fronteira dinâmicas, essa nova posição favoreceu os fluxos populacionais em busca do melhor atendimento, em termos de qualidade, facilidade de acesso e gratuidade. Essa demanda, agora reconhecida, impulsiona iniciativas como a instituição do Programa SIS Fronteiras e a inclusão no Pacto pela Saúde, favorecedores, em tese, de um tratamento distinto aos municípios lindeiros. As iniciativas mencionadas vêm responder a um dos aspectos que mais preocupam os SMSs: a inexistência de troca de informações entre os países, impossibilitando ações mais eficazes no controle das doenças e na atenção à saúde na linha da fronteira.

Verifica-se grande diversidade entre os municípios no atendimento das solicitações dos usuários, brasileiros e estrangeiros, remetendo a níveis de incorporação de instituciona-

lidade bastante diversos entre si. Em alguns aspectos, há relação e proximidade entre eles, mas, na maioria dos casos, cada município elabora individualmente a estratégia que considera mais adequada para sua situação particular. Portanto, o atendimento ou não aos usuários estrangeiros acontece a partir da compreensão dos profissionais acerca do direito à saúde no momento da procura, sejam esses o agente comunitário de saúde, os enfermeiros, os médicos ou os auxiliares de enfermagem. Em raríssimos casos, inclui-se o staff administrativo. Essa situação, aliada à falta de acompanhamento do paciente ao retornar ao país de origem e à insuficiência de ações preventivas nos países vizinhos, tem como consequência o retorno dos pacientes estrangeiros às unidades de saúde brasileiras com os quadros mórbidos agravados, devido à inexistência de continuidade no tratamento no país de origem.

A diversidade de entendimento e de encaminhamento por parte dos secretários municipais frente à demanda estrangeira pode ser explicada pela inexistência de protocolos e orientações precisos, ocasionando uma incorporação caso a caso e inviabilizando a criação de rotinas administrativas mais consolidadas e permanentes ou iniciativas de articulação entre os países.

Um número expressivo dos gestores em municípios de pequeno porte não incorporou a função programática, como prevê a legislação

do SUS, situação que se explicita na falta de clareza quanto às responsabilidades municipais frente à organização do sistema local de saúde. Além disso, a esfera municipal parece esperar que uma entidade externa venha resolver os problemas, quando, na verdade, é corresponsável pela organização. Verifica-se que, mesmo diante das orientações da política nacional, precisas em relação às responsabilidades, estas não estão sendo seguidas, de forma sistemática, pela esfera municipal.

A inexistência de critérios efetivos para o atendimento ao estrangeiro tem se refletido na diversidade de interpretações a respeito do direito ao acesso aos serviços de saúde ofertados pelo SUS. O mais preocupante é a atribuição aos profissionais de saúde da seletividade do sistema em relação aos não nacionais. Considerando a diversidade cultural e ideológica, tanto entre as diversas fronteiras como entre os grupos profissionais, assiste-se a constantes alterações nos critérios e até mesmo a desavenças entre os profissionais e gestores, pois lhes são exigidos constantemente posicionamentos éticos que acabam sendo decididos caso a caso e dependendo da gravidade da situação.

As exigências derivadas da implantação do cartão SUS trouxeram um complicador para os gestores, expresso de duas formas. Os que entendem ser o atendimento aos estrangeiros um direito pautado na preservação da vida – e, portanto, os atendem independentemente

de qualquer seleção – viram-se impedidos de continuar com essa prática ou, então, passaram a utilizar estratégias distanciadas da legalidade concernente ao setor público, como os subterfúgios de omissão da nacionalidade e outras artimanhas. Por sua vez, os gestores que consideram o direito à saúde restrito aos nacionais intensificaram os mecanismos de controle, impelindo os estrangeiros a usarem também subterfúgios igualmente ilegais, como fraudes de documentos e endereços falsificados. As duas situações não se encaminham para soluções mais equitativas, éticas e politicamente negociadas e não favorecem mecanismos de cooperação transfronteiriça efetivos e duradouros.

As constantes referências dos gestores a “troca de favores” e “laços de fronteira”, na tentativa de justificar o atendimento a estrangeiros, podem ser decorrentes de práticas historicamente consagradas por um viés patrimonialista ou, contraditoriamente, ser o

reconhecimento tácito do não limite fronteira, ou seja, de uma grande região sanitária, na oportuna expressão de um dos entrevistados. Observa-se, nesse quadro, uma situação conflituosa, já que o critério principal para o acesso aos serviços de saúde é o cartão SUS. Entretanto, devido aos laços de fronteira, abrem-se precedentes para estrangeiros acessarem os serviços sem qualquer restrição. Tal fato pode ainda sinalizar a existência de relações informais, conduzindo a comportamentos potencialmente discricionários pelos atores envolvidos na política de saúde. Existem mecanismos informais atuando simultaneamente à legislação já existente e que, na maioria das vezes, chegam a ser considerados mais importantes que as regulamentações consensuadas. Ademais, expressam as diferenças ou disputas políticas entre profissionais, secretários e prefeitos nas regiões de fronteira, dificultando o planejamento das ações e serviços de saúde de maneira efetiva.

Quanto ao financiamento do SUS, a localização dos municípios favorece a procura por serviços no lado brasileiro, ampliando os gastos no campo da saúde. Isso se deve à frequente utilização de insumos para internações, medicamentos, exames, transporte, entre outros procedimentos, para atender à população estrangeira, financiados pela esfera municipal. Como os demandantes não nacionais, usualmente, não são incluídos como usuários do sistema SIA/SUS, não são contabilizados para a base de cálculo dos repasses financeiros do Fundo Nacional da Saúde ao fundo municipal. Identifica-se uma preocupação frequente dos SMSs em estabelecer mecanismos de cooperação financeira entre os países para atender a essa demanda.

Os municípios localizados em regiões de fronteira vêm buscando, junto às secretarias estaduais de Saúde e ao Ministério da Saú-

de, alternativas para atender a essas especificidades regionais. Entre as iniciativas já firmadas, cita-se a criação do SIS Fronteiras e o Pacto pela Saúde, contemplando as regiões fronteiriças com instâncias de discussão e aportes financeiros.

Conclui-se que, mesmo diante das iniciativas de cooperação e integração, a área social não foi contemplada de forma efetiva na construção do Mercosul. Os primeiros passos estão sendo dados, embora não sejam, até o momento, suficientes para dar conta das expressões de uma região tão particular como a fronteira. Diante de tais constatações, a leitura que se faz é que as discussões sobre os direitos sociais e o direito à saúde, na região de fronteira, ainda estão no plano discursivo e formal. As garantias legais (leis, acordos, pactos, normas etc.) já existentes, quanto à saúde, não são suficientes para atender às demandas nas regiões fronteiriças.

## Referências bibliográficas

---

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira**. Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS**, de 06 de novembro de 1996. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1997.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional de Assistência à Saúde - SUS**, Portaria 373 de 27 de fevereiro de 2002. Disponível em: <[http://bvs.ms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0373\\_27\\_02\\_2002.html](http://bvs.ms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0373_27_02_2002.html)>. Acesso em: 29 de maio 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 8080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 15-25.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. de 2000.

GERSCHMAN, Silvia. Municipalização e inovação gerencial: um balanço da década de 1990. **Ciênc. saúde coletiva**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 417-434, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141381232001000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232001000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 jul. 2013.

GIOVANELLA, Ligia et al. Saúde nas fronteiras: acesso e demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de fronteira com países do MERCOSUL na perspectiva dos secretários municipais de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, Sup. 2, p. 251-266, 2007.

HARTZ, Zulmira Maria de Araújo. Avaliação dos programas de saúde: perspectivas teórico metodológicas e políticas institucionais. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 341-353, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81231999000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231999000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 abril 2010.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Fronteira MERCOSUL: A institucionalidade dos sistemas municipais de saúde e o direito à saúde. **Projeto de Pesquisa: CNPq/UFSC/CSE/DSS**. Florianópolis, 2006.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; FAGUNDES, Helenara Silveira; PÉREZ, Roser Giménez. Experiências de cooperação entre sistemas e serviços de saúde em linhas de fronteira. CONGRES DE ALASS, 22, 2011, Barcelona. **Anais**. Barcelona: ALASS, 2011.

NOYA, Javier. **Ciudadanos ambivalentes**. Actitudes ante la igualdad y el estado de bienestar en España. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 2004.

O'DONNELL, Guilherme. Democracia Delegativa? **Revista Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP, n.31, p. 25-40, outubro 1991.

PREUSS, Lislei Terezinha. **O direito à saúde na fronteira**: duas versões sobre o mesmo tema. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. (Dissertação (Mestrado em Serviço Social)).

SILVA, Maria Geusina da. **O local e o global na atenção às necessidades de saúde dos brasileiros**: análise da intervenção profissional do assistente social em Foz do Iguaçu. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006. (Dissertação (Mestrado em Serviço Social)).



REVISTA BRASILEIRA DE

**monitoramento  
e avaliação**

# Avaliação de impacto do Programa Inverno Gaúcho no estado do Rio Grande do Sul

Marília Patta Ramos<sup>1</sup>  
Graça Godinho<sup>2</sup>

1 Ph.D em Sociologia. Professora da Universidade Federal Rio Grande do Sul (UFRGS).

2 Doutoranda em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

## Resumo

---

ESTE TRABALHO É UMA EXPERIÊNCIA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA INVERNO GAÚCHO (PROIG), DA ÁREA DA SAÚDE, NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. OS PRINCIPAIS OBJETIVOS FORAM VERIFICAR O EFEITO DO PROGRAMA NO NÚMERO DE INTERNAÇÕES POR INFECÇÃO RESPIRATÓRIA AGUDA (IRA) ENTRE ADULTOS COM 60 ANOS OU MAIS (IDOSOS), EM DIFERENTES REGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL, ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2010. A PARTIR DA ORGANIZAÇÃO DOS DADOS, FORAM OBSERVADAS ALGUMAS DIMENSÕES, COMO A INVIABILIDADE DA COMPARAÇÃO ENTRE ALGUNS MUNICÍPIOS, VISTO QUE SUAS CARACTERÍSTICAS SÃO INCOMPATÍVEIS, APONTANDO A NECESSIDADE DE UM PAREAMENTO ANTES DAS ANÁLISES. REALIZOU-SE O PAREAMENTO DOS MUNICÍPIOS POR MEIO DA TÉCNICA DE *PROPENSITY SCORE MATCHING*, A FIM DE EQUALIZAR AS DIFERENÇAS ENTRE AMOSTRAS. OBSERVOU-SE DIFERENÇA ESTATISTICAMENTE SIGNIFICATIVA SOMENTE NO ANO DE 2007, NO SENTIDO DE QUE OS MUNICÍPIOS QUE ADERIRAM AO PROIG APRESENTARAM TAXA MENOR QUE AQUELES QUE NÃO ADERIRAM.

## Abstract

---

*THIS ARTICLE REFERS TO AN EXPERIENCE RELATED TO A POLICY EVALUATION. SPECIFICALLY IT IS PRESENTED THE EVALUATION OF A PROJECT DEVELOPED BY RIO GRANDE HEALTH SECRETARY: THE INVERNO GAUCHO PROJECT, WHICH INTENDS TO REDUCE THE HOSPITALIZATION AMONG ADULTS 60 YEARS OR OLDER (ELDERLY) DUE TO RESPIRATORY INFECTION. THIS EVALUATION WAS DONE WITH CITIES THAT PARTICIPATED IN THE PROJECT IN COMPARISON TO THOSE CITIES THAT DIDN'T PARTICIPATE. THE USE OF A COMPARATIVE GROUP OF COUNTIES THAT DIDN'T PARTICIPATE WAS NECESSARY TO CONTROL FOR CHARACTERISTICS THAT CAN AFFECT THE HOSPITALIZATION DUE TO RESPIRATORY INFECTION RATES (DEPENDENT VARIABLE) THAT ARE NOT RELATED TO THE PROJECT. IN TERMS TO THE ANALYTICAL PROCEDURES DESCRIPTIVE ANALYSIS WERE DONE TO COMPARE MEANS AND ALSO MULTIVARIATE REGRESSION MODELS WERE RUN TO ESTIMATE THE DEPENDENT VARIABLE. IT WAS OBSERVED THAT THE GREATEST MEAN DIFFERENCE AMONG PARTICIPANTS AND NON PARTICIPANTS HAPPENED DURING THE YEAR 2007. AND, THIS DIFFERENCE POINTED THAT PARTICIPANTS PRESENTED LOWER HOSPITALIZATION DUE TO RESPIRATORY INFECTION THAN THOSE NON PARTICIPANTS.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Políticas públicas; Avaliação de impacto; Programa Inverno Gaúcho.

## Introdução

As pesquisas de avaliação de impacto de políticas públicas não apresentam um marco teórico específico. Elas são aplicadas, e a teoria que as compõe diz respeito muito mais aos postulados teóricos que informam o desenho de cada política em particular.

O objetivo geral desta pesquisa foi avaliar o impacto do Projeto Inverno Gaúcho (Proig) na redução na taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em idosos no Rio Grande do Sul (RS), nos meses de junho, julho e agosto.

Os objetivos específicos foram:

- Identificar, nos municípios que aderiram ao programa, a taxa de internação por infecção respiratória aguda em idosos antes e após a adesão ao programa.
- Comparar a taxa de internação por infecção respiratória aguda em idosos nos municípios-alvo com outros similares, mas que não entraram no programa.

Com relação à avaliação de políticas públicas, destaca-se que vários pesquisadores apontam a sua importância no Brasil, observando-se especialmente a proliferação de pesquisas de avaliação, que podem ser úteis para medir a eficácia da gestão pública e decisivas para o processo de aprendizagem institucional. A avaliação contribui para a busca e obtenção de ganhos das ações governamentais em termos de satisfação dos usuários e de le-

gitimidade social e política. Por várias razões, ressalta-se a relevância dos processos de avaliação para a reforma das políticas públicas, a modernização e a democratização da gestão pública (CANO, 2006).

A avaliação de impacto, conforme Carvalho (2003:186), “[...] é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social”. Busca-se detectar as mudanças que efetivamente ocorreram e em que medida essas transformações se deram na direção desejada. De acordo com a autora, dois pressupostos orientam a avaliação de impacto: o primeiro reconhece propósitos de mudança social na política em análise, e, dessa forma, faz sentido configurar a investigação para mensurar seus impactos; o segundo estrutura a análise com base em uma relação causal entre o programa e a alteração social provocada. Não basta constatar a ocorrência de mudança, é preciso estabelecer a relação causa-efeito entre as ações de um programa e o resultado final obtido e entre essas e a ação pública realizada por meio da política (GARCIA, 2001; CARVALHO, 2003; COSTA e CASTANHAR, 2003).

A avaliação é uma função de gestão destinada a auxiliar o processo de decisão, visando torná-lo o mais racional e efetivo possível. Ela pode subsidiar o planejamento e a formulação das intervenções governamentais,

o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou a interrupção das ações. É um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo (GARCIA, 2001).

Em termos técnicos, conforme Ramos (2009), quando se pensa em avaliação de impacto de uma política, deve-se ter informações sobre as condições do público-alvo, como as regiões, instituições ou qualquer outra singularidade que sirva de análise, antes da política ter sido implantada. Sem essas informações, torna-se praticamente inviável qualquer tipo de avaliação de impacto.

Quanto à estrutura deste artigo, na primeira seção, faz-se uma descrição referente ao contexto do projeto e sua avaliação; na segunda, expõe-se a metodologia utilizada para avaliar o impacto; na terceira, discutem-se os resultados da avaliação; e, por fim, são feitas as considerações finais relativas ao projeto e às questões mais amplas que surgiram desta experiência.

## 1. Contextualização e avaliação do Projeto Inverno Gaúcho

---

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria da Saúde, desenvolveu o Projeto Inverno Gaúcho a partir de 2008. O projeto teve por objetivo controlar as infecções respiratórias agudas (IRA), responsáveis por um número elevado de internações e óbitos de pessoas com 60 anos e mais no estado.

Dentre as atividades propostas, estava a capacitação dos profissionais de saúde dos municípios, além da ampliação do acesso da população aos serviços de saúde nos meses de maior intensidade do inverno (junho a agosto).

As ações consistiam em: a) repasse de recursos financeiros para a abertura de um terceiro turno de atendimento em postos de saúde (até as 22 horas); b) fornecimento de kits de medicamentos nos dois primeiros anos e, depois, a relação dos medicamentos recomendados; c) capacitação de técnicos das coordenadorias regionais de saúde responsáveis pela multiplicação das informações das normas técnicas e operacionais<sup>3</sup> (NTO) para a rede básica municipal; e d) ações de educação com foco nas doenças de inverno por meio dos meios de comunicação.

3 A finalidade da norma técnica e operacional é fornecer subsídios para o atendimento correto das infecções respiratórias agudas (IRA) na rede de serviços do Sistema Único de Saúde no estado do Rio Grande do Sul. (Norma técnica e operacional para infecções respiratórias agudas (IRA) em pessoas com 60 anos e mais. 3ª edição – atualizada – 2008).

Além dessas ações, seriam realizados repasses mensais de recursos, durante os meses de inverno, aos municípios que aderissem espontaneamente ao projeto. Cada município teria capacitação e deveria implantar o projeto, recebendo os repasses de recursos para a efetivação das ações.

A avaliação de uma política ou projeto parte do pressuposto geral de que existe um âmbito de ação coletiva possível de ser delimitado, que envolve governo, sociedade e mercado em uma complexidade de relações, interações e movimentos. Essa dinâmica resulta em uma ou mais decisões a respeito de um tema social relevante, a serem consolidadas em lei, ordenando diretrizes, ações, recursos, objetivos e metas, de forma permanente e organizada pelo poder público. Isso pode ser qualificado de âmbito das “políticas públicas” (FERREIRA, 2007). Peters (1986) apud Souza (2006) aborda política pública como a soma das atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos.

A avaliação foi realizada em uma situação na qual o Proig não possuía outras metas definidas ou indicadores além das taxas de internação.

Desse modo, as questões norteadoras foram:

1. Qual o impacto do Projeto Inverno Gaúcho sobre o número de internações por IRA em idosos nos diferentes municípios do Rio Grande do Sul?
2. Existem diferenças entre taxas de internação de municípios com caracte-

rísticas similares que fazem parte do referido projeto e dos que não fazem?

A partir dessas questões, foram definidos os objetivos do presente trabalho, que eram avaliar o impacto do Projeto Inverno Gaúcho na redução na taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em idosos no RS nos meses de atuação do projeto.

Em seguida, coube:

- Identificar, nos municípios que aderiram ao projeto, a taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em idosos antes e após a adesão ao projeto.
- Comparar a taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em idosos nos municípios-alvo com a de outros municípios similares, mas que não aderiram ao projeto.

## 2. Metodologia

---

Foi realizada uma pesquisa de dados primários, por meio de contato telefônico com as secretarias de Saúde de todos os municípios do RS, questionando sobre a participação ou não no Projeto Inverno Gaúcho.

O projeto analisado possui uma grande disponibilidade de informações e uma avaliação de seu impacto, realizada em 2008 por integrantes da Secretaria da Saúde do Rio Grande do Sul. No entanto, não havia uma análise que levasse em conta a diferença entre municípios que aderiram e os que não participaram do Proig, nos períodos anterior e posterior à sua implantação.

A avaliação aqui apresentada tomou um grupo comparativo não atingido pela política, para evitar vieses como as características peculiares do grupo atingido ao longo do tempo, que podem mascarar ou até mesmo exacerbar o efeito da política que está sendo apreciada. Assim, considera-se essa avaliação válida, na medida em que segue critérios científicos.

Especificamente, quando se tenta verificar o impacto de uma política/programa social – neste caso, o Proig –, lida-se com relações de causa e efeito. O que se pretende é identificar o efeito desse programa/política em alguma dimensão da vida econômica, social ou política de uma determinada sociedade. Sendo assim, a lógica por trás das pesquisas de avaliação está inserida na lógica dos experimentos.

A partir da organização completa dos dados, foram observadas algumas dimensões, como a impossibilidade de comparação entre alguns municípios, visto que suas características eram incompatíveis. Esse fato apontou a necessidade de um pareamento. Tal técnica consiste em identificar que as unidades não tratadas (municípios que não aderiram ao Proig) são similares às tratadas (municípios que aderiram ao Proig) e comparar as médias no resultado (médias de internações por IRA

após o Proig) procurado entre esses dois grupos para identificar o impacto do tratamento (projeto). Os procedimentos de pareamento são implementados utilizando-se um escore balanceado, computado a partir de um modelo de regressão logística no qual a variável dependente seria 1 = aderiu e 0 = não aderiu.

Especificamente, usou-se o logaritmo das chances de aderir ao Proig (log odds). Estimou-se um modelo logit utilizando-se todas as variáveis observadas como preditoras, para se obter a probabilidade predita e computar a razão das chances (log odds-ratio) para cada observação na amostra do grupo controle (não aderiu ao Proig) e do grupo tratamento (aderiu ao Proig).

Basicamente, o procedimento dessa técnica testa se os escores de propensão a aderir, tendo como variáveis independentes algumas características observadas, são estatisticamente os mesmos nos grupos controle e tratamento. Se não forem, o processo continua, com a retirada de unidades que estão mais distantes, até que se tenha um balanço nas observações<sup>4</sup>. Uma vez que haja um certo balanço, isto é, que as unidades estejam comparáveis, pode-se efetuar o teste de diferença de médias da variável que se refere ao

4 Tal técnica nem sempre é eficiente, posto que, em situações com poucos casos, ela torna a amostra menor ainda por retirar casos não tratados que não sejam comparáveis aos casos tratados. Assim, nem sempre o uso dessa técnica é viável. Para maiores esclarecimentos, ver FOSTER, Michael Propensity Score Matching: An illustrative analysis of dose response. *Medical Care*, vol. 41, nr 10, pp 1183-1192, (2003)

resultado do projeto que se pretende estimar, entre os grupos controle e tratamento. Nesse caso, houve a comparação entre as médias do número de internações por IRA no grupo que aderiu ao Proig e naquele que não participou do projeto.

## 2.1 VARIÁVEIS DE ESTUDO E ESTRATÉGIA ANALÍTICA

As variáveis do estudo foram obtidas por meio do Datasus, do Feedados<sup>5</sup> e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e organizadas, em nível municipal, para os anos anteriores e posteriores ao Proig. Especificamente, os dados foram organizados numa planilha do programa SPSS.

Além de análises descritivas, tais como diferenças de médias, utilizou-se o modelo de regressão multivariada. Nesse modelo, a variável dependente era o resultado do cálculo do número de internações após o Proig menos o número de internações antes do Proig. A variável independente principal era dicotômica, valendo 1 se o município participasse do Proig e 0 se não participasse. Além disso, foi incluído o conjunto das variáveis de controle, como PIB, Idese, cobertura pela Estratégia de Saúde da Família, leitos pelo SUS, taxa de urbanização, IDH-M, cobertura vacinal e temperatura média nos meses de inverno (para os anos de 2004 a 2010), que podem impactar as internações.

Como muitos municípios foram aderindo no decorrer do período (2005 até 2010), foi feita inicialmente uma análise na qual a variável dependente resultou da subtração da taxa de internações por IRA após o primeiro ano do projeto (2005) menos a mesma taxa antes (2004). Basicamente, trabalhou-se com análise da “diferença na diferença<sup>6</sup>”. Essa técnica utiliza informações sobre participantes e não participantes, coletadas antes da aplicação da política ou projeto social, comparadas com as mesmas informações coletadas após a aplicação da intervenção (RAMOS, 2009).

Dessa forma, a primeira estratégia analítica foi estimar modelos causais multivariados (com variáveis de controle) para cada ano analisado do programa, em comparação com o ano-base (2004), sendo a principal variável independente a participação no programa, e a dependente, a diferença entre as taxas de internação no ano analisado e as do ano-base (2004, ano sem o programa).

O modelo de regressão múltipla pode ser visualizado abaixo:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 + \text{variáveis de controle} + e$$

Onde:

Y = diferença na taxa de internações por IRA entre idosos (ano posterior subtraído do ano anterior)

$\beta_0$  = constante

$\beta_1$  = aderiu ao Proig (=1)

Basicamente, a lógica da técnica da diferença da diferença pode ser vista no esquema abaixo:

Proig(=1)  
(Int IRA2005-Int IRA2004)

Não Proig (=0)  
(Int IRA2005-Int IRA 2004)

Para avaliar o impacto em anos mais recentes, foi usada a mesma estratégia, sempre comparando dois anos: um antes do projeto (2004) e outro após (2005, 2006 e assim sucessivamente).

Para lidar com o fato de que não se contava exatamente com os mesmos municípios de um ano para outro, em função de que novos municípios aderiam, enquanto outros deixavam o projeto, recorreu-se à técnica da diferença da diferença, com um banco de dados em formato longo, no qual a adesão (2005 até 2010) tornou-se uma variável dicotômica. Nesse formato, o modelo mediu valores da taxa de internação por IRA como variável

dependente, e o impacto do projeto por uma variável interativa entre aderiu no ano tal=1 e não aderiu no mesmo ano=0, multiplicado pelo ano posterior ao projeto.

O esquema abaixo ilustra a análise:

$$Y = X_1 + X_2 + X_3 + X_4... + e.$$

Onde:

Y = taxa IRA geral para os anos analisados

X1 = aderiu = 1 e não aderiu = 0 (200...)

X2 = ano posterior ao projeto=1 (200...) x ano anterior = 0 (200...)

X3 = interação X1 \* X2 (impacto do projeto)

X4 = variáveis de controle anteriores ao ano que está sendo avaliado

e = termo de erro da regressão

Destaca-se que foi utilizada essa estratégia quando se comparou o impacto do projeto de um ano para outro, ou seja, comparou-se o ano de 2005 com 2006, o ano de 2006 com 2007, e 2007 com 2008, 2008 com 2009, e 2009 com 2010.

O formato longo de planilha necessário nessa análise pode ser ilustrado pelo quadro a seguir.

5 O Feedados reúne informações de natureza socioeconômica relativas ao Rio Grande do Sul e seus municípios.

6 A estratégia chamada de "diferença na diferença" utiliza dados em painel, aplicados para um conjunto de grupos, nos casos em que alguns desses estão expostos a variáveis causais de interesse e outros não. Um importante componente dessa estratégia é a escolha de variáveis para fazer comparações e responder a questões contrafactuais (ANGRIST; KRUEGER, 1999).

■ **QUADRO 1: REPRESENTAÇÃO DA PLANILHA DE DADOS NO FORMATO LONGO**

MUNICÍPIO	ANO	TAXA IRA	ANO APÓS=1	ADERIU=1
1	2006	12,0	0	0
1	2007	13,0	1	0
2	2006	25,0	0	1
2	2007	10,0	1	0

Além dessas análises com a principal variável independente (aderiu ou não), testou-se também o impacto de outras variáveis, as quais não medem especificamente o impacto do projeto, mas sim a intensidade desse impacto.

Isso foi feito incluindo-se nos modelos de regressão para medir o impacto do projeto no último ano para o qual se tinham dados, isto é, 2010, a variável dicotômica houve descontinuidade na adesão = 1 versus não houve descontinuidade = 0. Outra forma de medir essa intensidade foi incluindo, em outro modelo, a variável independente tempo de adesão em anos.

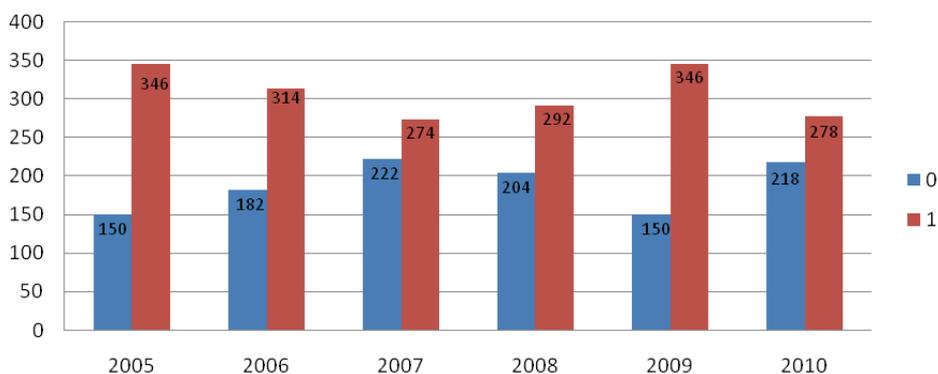
Como não foi identificado um impacto significativo do Projg nas internações por IRA

entre idosos nos meses de inverno no RS por meio dos modelos de regressão descritos acima, a análise tornou-se mais rigorosa em termos de comparação dos municípios. Isso porque talvez estivessem sendo comparados municípios tão diferentes que não permitissem observar um significativo efeito do projeto. Para tanto, os municípios tornaram-se mais comparáveis através da técnica de escore de propensão para pareamento, a fim de se obter o grupo mais homogêneo possível.

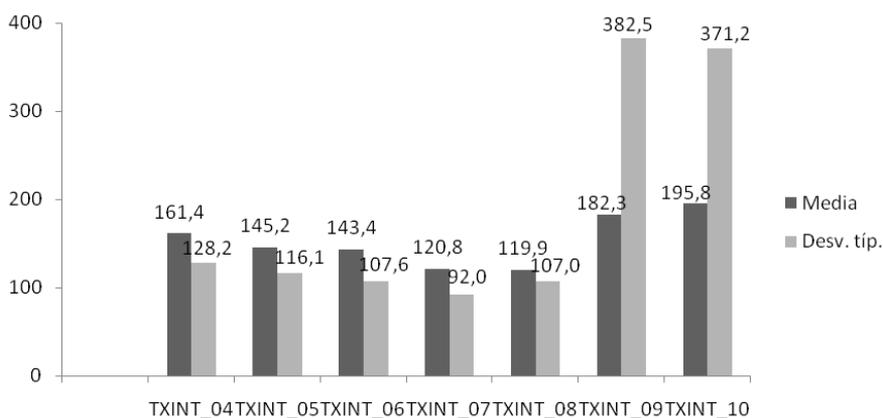
### 3. Resultados e discussão

Pode-se observar, no Gráfico 1, que a adesão não foi contínua e nem parelha. Nota-se que houve, até 2009, um aumento no número de municípios que aderiram (em vermelho no gráfico), sendo que, em 2010, ocorreu uma redução. Já as médias nas taxas de internação de idosos por IRA não apontaram uma tendência de redução, mas, de fato, aumentaram através do tempo, como mostra o Gráfico 2. Contudo, deve-se atentar para a existência de desvios padrão muito altos, o que torna a média uma medida frágil.

■ **GRÁFICO 1: FREQUÊNCIA DE ADESÃO DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS AO LONGO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROIG**



■ **GRÁFICO 2: FREQUÊNCIA DAS TAXAS DE INTERNAÇÃO ENTRE 2004 E 2010**



Conforme já mencionado, a pesquisa de avaliação de impacto de programas sociais apresenta dois momentos no tempo (antes e depois de sua implementação) que são essenciais. Sem eles, não haveria como identificar possíveis mu-

danças em função do programa que está sendo analisado. Como foi ressaltado anteriormente, deve-se ter dois grupos – neste caso, o que foi atingido pelo Proig (grupo experimental) e o que não foi atingido (grupo de controle).

### 3.1 IMPACTO APÓS PAREAMENTO COM INDEPENDENTES DO ANO ANTERIOR

Após realizar o pareamento e a diferença nas taxas de internações de idosos por IRA nos meses de inverno no RS para todos os anos (de 2005 até 2010), verificou-se uma diferença estatisticamente significativa somente no ano de 2007. Pode-se visualizar na Tabela 1 que, após o pareamento, os municípios que

aderiram ao Proig apresentaram taxa menor do que os que não aderiram.

Com a relação à qualidade do pareamento, verifica-se, pela Tabela 2 abaixo, que somente uma variável, dentre as incluídas na análise – os grupos adesão ao Proig x fora do Proig –, apresenta diferença estatisticamente significativa (cobertura vacina gripe) após o pareamento, o que demonstra que ele tornou os grupos equivalentes, evitando o viés de seleção.

■ **TABELA 1: IMPACTO EM 2007 ANTES E APÓS PAREAMENTO (476 CASOS MANTIDOS)**

VARIÁVEL	AMOSTRA	NO PROIG	FORA DO PROIG	DIFERENÇA	S.E.	T-STAT
txintira60_07	Não pareados	114.74	128.28	-13.53	8.29	-1.63
	Pareados	114.58	137.80	-23.22	11.35	-2.05

■ **TABELA 2: CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS APÓS O PAREAMENTO ENTRE TRATADOS (NO PROIG) E CONTROLES (FORA DO PROIG)**

VARIÁVEL	NO PROIG	FORA DO PROIG	%BIAS	T	P> T
ad_07	1	0			
pop_06	14728	13416	1.8	0.87	0.382
cobpsf_06	61.421	61.967	-1.3	-0.15	0.879
pi_b_06	11346	11415	-0.7	-0.14	0.888
idese_06	.67818	.6815	-5.3	-0.57	0.568
hosp_06	.62992	.59449	2.3	0.62	0.534
leito_06	39.906	35.03	1.3	1.13	0.257
taxaurb_06	54.889	55.843	-3.7	-0.40	0.687
transsu_06	27.624	27.7	-0.7	-0.09	0.929
idhm2000_06	.74807	.7493	-0.6	-0.09	0.930
anosestu_06	48.163	48.356	-1.3	-0.17	0.863
rend2000_06	224.06	222.8	1.3	0.18	0.861
cobertvac_06	87.463	90.139	-18.0	-1.96	0.051
tempmédia_06	14.436	14.547	-11.2	-1.25	0.212

## 4. Considerações finais

O fato de terem sido encontrados alguns resultados não indicativos de um impacto expressivo do Proig nas taxas de internação levanta alguns questionamentos sobre a maneira como o projeto foi implementado. Basicamente, pensa-se em termos qualitativos, considerando que não basta, para um município, apenas aderir ao projeto, mas é preciso conhecer as condições dessa adesão. Isso passa pelo conhecimento de como o projeto é implementado, se as estratégias estabelecidas pela SES são cumpridas de fato e como são cumpridas. Vários exemplos podem ser citados: a SES aprimorou o acompanhamento, a partir de 2009, no sentido de checar se a expansão no horário de atendimento se realiza de fato.

Considerando que esses aspectos envolvem dimensões mais qualitativas, seria interessante, como agenda futura, pensar numa avaliação de processos (investigar a implementa-

ção)<sup>7</sup>, utilizando-se também a supervisão dos municípios e serviços participantes do Proig. Isso pode ajudar a entender os resultados da avaliação aqui apresentada (impacto)<sup>8</sup>, por meio da inclusão de novos indicadores.

A observação da evolução mensal da taxa de internação por IRA em idosos apontou o mês de setembro com índices mais elevados que junho em quatro dos últimos cinco anos. Isso indica a necessidade de incluí-lo nas próximas versões.

Além disso, poderia-se pensar na organização, ou mesmo aprimoramento, do que se tem, ou seja, um banco constantemente alimentado com dados sobre integrantes e não integrantes do Proig. Com isso, se disporia de mais dados ao longo do tempo.

Além dos aspectos já salientados, realizou-se aqui uma avaliação de impacto que não contou com informações teoricamente e nem praticamente selecionadas sobre os municí-

7 Avaliação de processos – realizada durante a implementação do programa, diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação periódica que procura detectar as dificuldades que ocorrem durante o processo para efetuar correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa.

8 Avaliação de impactos ou resultados – tem objetivos mais ambiciosos, respondendo se o programa funcionou ou não. Procura verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa após sua implementação. Serve de suporte para decisão sobre política, como continuação do programa e formulação de outros.

pios no momento anterior ao Proig<sup>9</sup>. Tiveram que ser utilizados dados secundários dos censos do IBGE, muitas vezes defasados.

O ideal seria que, antes da implementação do Proig<sup>10</sup>, fosse feita uma pesquisa de diagnóstico sobre os municípios que aderiram, em conjunto com a seleção de outros não aderentes, mas que tivessem características bastante similares às dos participantes do projeto. Tal procedimento teria facilitado a realização dos testes de causalidade (impacto) multivariados. Isso porque haveria um conjunto de informações que talvez dispensasse a inclusão de variáveis de controle, visto que se teria um pareamento previamente feito e razoavelmente bem equilibrado. Talvez o mais sensato e viável fosse

implementar o projeto de forma experimental ou como piloto e realizar uma avaliação de impacto para alguns poucos municípios previamente selecionados em função de suas similaridades, determinando aleatoriamente que alguns fariam parte do projeto e outros não. Essa estratégia permitiria um desenho de avaliação de impacto bastante rigoroso e com caráter experimental<sup>11</sup>.

Conclui-se, com este estudo, que a simples adoção (ou adesão) não garante o êxito da política, pois devem ser levadas em conta as práticas concretas adotadas pelas organizações e os resultados produzidos localmente, no âmbito da “microimplementação” (BERMAN, 2007), cuja análise não faz parte dos objetivos da presente pesquisa.

9 Dado que esse projeto não foi desenhado para ser avaliado.

10 Tal procedimento é conhecido na literatura como avaliação ex-ante, a qual é realizada no começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementar ou não o programa e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. O elemento central da avaliação ex-ante é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos.

11 Este desenho é muito mais usado nas ciências naturais e se constitui num delineamento de pesquisa, no qual o pesquisador deseja verificar uma relação de causa e efeito, em que X seria um tratamento qualquer e Y o seu efeito. Para tanto, o pesquisador seleciona aleatoriamente elementos que receberão o tratamento e outros que não receberão. Nas ciências humanas, pode-se trabalhar com a mesma lógica, porque, normalmente, não há como selecionar aleatoriamente aqueles que recebem algum tratamento e os que não recebem, pois isso já deve ser dado naturalmente.

## Referências bibliográficas

---

- ALMEIDA, M. R.; REBELATO, D. A. N. **O inventário dos modelos de avaliação para políticas públicas**. 2003. Disponível em: <[http://sartori.orgfree.com/docs/modelo\\_de\\_politica\\_pub\\_\\_\\_\\_Mariana\\_Almeida.pdf](http://sartori.orgfree.com/docs/modelo_de_politica_pub____Mariana_Almeida.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2013.
- ANGRIST, J.; KRUEGER, A. Empirical strategies in labor economics. In.: ASHENFELTER, O.; CARD, D. (Eds.). **The handbook of labor economics**, v. 3A, Chapter 23. Amsterdam: North-Holland, 1999. (Handbooks in Economics, n. 5).
- BERMAN, Paul. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 281-317.
- CANO, Ignácio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2006.
- CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005.
- FERREIRA, Marcos ArtêmioFischborn. **Políticas Públicas**. Material didático disponibilizado na disciplina Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. 2007. Arquivo formato Power-point.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.
- HÖFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedex**, v. 21, n. 55, novembro/2001.
- REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **RBCS**, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.
- RAMOS, Marília Patta. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos**. IPEA, 2009. (Planejamento e Políticas Públicas, n. 32).
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologia**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.
- STOTZ, Eduardo Navarro; ARAUJO, José Wellington Gomes. Promoção da saúde e cultura política: a reconstrução do consenso. **Sau-de soc.**, v.13, n. 2, p. 5-19, 2004. ISSN 0104-1290.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 30, n.2, p. 5-43, mar./abr. 1996.
- WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. Boston, 1979.
- WONG, L. R. e CARVALHO, J. A. The rapid process of aging in Brazil: serious challenges for Public policies. **Brazilian Population Studies Journal**, v. 23, n. 1, 2006.

# A experiência de monitoramento do Programa Nacional de Capacitação dos Trabalhadores do SUAS (CapacitaSUAS)\*

Patrícia Augusta Ferreira Vilas Boas<sup>1</sup>

Marcílio Marquesini Ferrari<sup>2</sup>

Maria Cristina Abreu Martins de Lima<sup>3</sup>

Michelle Conceição Stephanou<sup>4</sup>

Renato Silveira Souza Monteiro<sup>5</sup>

Davi Lopes Carvalho<sup>6</sup>

\* Este artigo foi originalmente apresentado no VI Seminário RBMA (2014). Para esta publicação, seus dados foram atualizados.

1 Mestra em Educação. Atualmente é Diretora do Departamento de Formação e Disseminação (DFD) da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

2 Mestre em Ciência Política. É Coordenador-geral de formação de agentes públicos e sociais do DFD/SAGI/MDS.

3 Mestra em Políticas Sociais. Coordenadora-geral de disseminação do DFD/SAGI/MDS.

4 Mestra em Ciências Sociais. Coordenadora de disseminação do DFD/SAGI/MDS.

5 Especialista em produção de conteúdos e roteiros para a produção de materiais de cursos em EAD. Consultor Unesco Projeto 914BRZ3002.

6 Mestre em Informática Aplicada. Coordenador-geral de informações estratégicas do Departamento de Gestão da Informação – DGI/SAGI/MDS.

## Resumo

---

O PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CAPACITASUAS), PUBLICADO EM MARÇO DE 2012 E COM A PRIMEIRA OFERTA REALIZADA EM AGOSTO DE 2013, CERTIFICOU, ATÉ OUTUBRO DE 2015, UM TOTAL DE 19.156 TRABALHADORES DO SUAS, SENDO QUE 15.130 ESTAVAM EM PROCESSO DE CAPACITAÇÃO ATÉ AQUELA DATA. A ARQUITETURA DE MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DO PROGRAMA CAPACITASUAS CONSIDERAM SUAS CARACTERÍSTICAS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL E A PRESENÇA DE ATORES VARIADOS COM DIFERENTES RESPONSABILIDADES NO PROCESSO. ESTE ARTIGO APRESENTA A METODOLOGIA E OS RESULTADOS DE MONITORAMENTO DO CAPACITASUAS NOS ESFORÇOS QUE SÃO COORDENADOS PELO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO (DFD) DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI) DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS).

## Abstract

---

*THE PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CAPACITASUAS) [NATIONAL TRAINING PROGRAM FOR SOCIAL WORKERS FROM THE UNIFIED SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM], LAUNCHED IN MARCH 2012 AND FIRST OFFERED IN AUGUST 2013, CERTIFIED 19,156 WORKERS UNTIL OCTOBER 2015, WHEN THERE WERE ALSO 14,681 WORKERS IN THE TRAINING PROCESS. THE MONITORING AND EVALUATING ARCHITECTURE OF THE CAPACITASUAS PROGRAM CONSIDERS ITS DECENTRALIZED IMPLEMENTATION CHARACTERISTICS FOR THE ENTIRE NATIONAL TERRITORY AND THE PRESENCE OF DIFFERENT ACTORS WITH ASSORTED RESPONSIBILITIES IN THE PROCESS. THIS ARTICLE PRESENTS THE METHODOLOGY AND RESULTS IN THE MONITORING OF CAPACITASUAS IN THE EFFORTS THAT ARE COORDINATED BY THE DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO (DFD) [TRAINING AND DISSEMINATION DEPARTMENT] OF THE SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI) [SECRETARIAT FOR EVALUATION AND INFORMATION MANAGEMENT] OF THE MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS) [MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT AND FIGHT AGAINST HUNGER].*

### PALAVRAS-CHAVE:

Monitoramento; Capacitação; Trabalho social.

## Introdução

---

Organizada desde 2005 por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a política pública de assistência social tem buscado, progressivamente, a ampliação de seu papel no âmbito da proteção social e da melhoria das condições de vida da população, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988. Após período recente de investimentos na assistência social no Brasil, com o aumento do número de equipamentos públicos, recursos humanos envolvidos, benefícios e serviços disponibilizados à população, as atenções se voltam para as necessidades de capacitação dos trabalhadores, a fim de aprimorar os resultados.

O SUAS exige um novo perfil de trabalhadores e de conselheiros, que devem romper com as práticas assistencialistas, clientelistas e preconceituosas historicamente presentes na política de assistência social. No âmbito do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, um total de 270.571 trabalhadores encontram-se alocados nas unidades e nos equipamentos públicos vinculados ao SUAS, segundo o Censo SUAS 2014<sup>7</sup>, dos quais 42.711 de nível fundamental, 131.064 de nível médio e 96.796 de nível superior.

Esses trabalhadores desenvolvem suas atribuições profissionais em uma área cujos avanços normativos e configurações organizacionais, de serviços e de gestão procuram instituir e colocar em prática um conjunto de

ações finalísticas (serviços, benefícios, programas e projetos) e um modelo de gestão e financiamento. Ao atenderem ao comando constitucional que dotou a assistência social do status de direito, tais ações representam uma ruptura paradigmática com uma longa história em que o Estado atuava apenas no fomento de ações da chamada sociedade civil. Estas se apresentavam de forma fragmentada, descontínua, destituída de financiamento regular e orientadas pela lógica da caridade e da benemerência.

Nesse contexto, e sobretudo em resposta às deliberações das diversas conferências nacionais de assistência social, foi instituído o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS) pela Resolução CNAS nº 8, de 2012, que objetiva aprimorar as capacidades/competências de gestão, de provimento de serviços e benefícios e de controle social dos trabalhadores e conselheiros do SUAS por meio do apoio aos estados e ao Distrito Federal na execução dos planos estatuais de capacitação do SUAS.

Dessa forma, este artigo tem o escopo de apresentar a metodologia e os resultados do monitoramento do CapacitaSUAS nos esforços que são coordenados pelo Departamento de Formação e Disseminação (DFD) da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

## O DESENHO DO PROGRAMA CAPACITASUAS

O desenho do CapacitaSUAS prevê que somente Instituições de Ensino Superior (IES), Escolas de Governo e Institutos Federais de Educação credenciados à Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (Renep-SUAS) possam ser contratados para a capacitação dos trabalhadores no âmbito do programa. Atualmente, estão credenciadas à Renep-SUAS 121 IES, distribuídas em todo o território nacional, exceto nos estados do Acre e do Amapá.

O financiamento para o CapacitaSUAS conta com a transferência direta de recursos do governo federal por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos estaduais de assistência social (FEAS), a partir de critérios técnicos estabelecidos no termo de aceite assinado pelos governos estaduais e federal, incluindo a pactuação de metas. O termo de aceite é o instrumento específico pelo qual os governos dos estados se comprometem a executar as metas de capacitação no âmbito do programa. Para a adesão

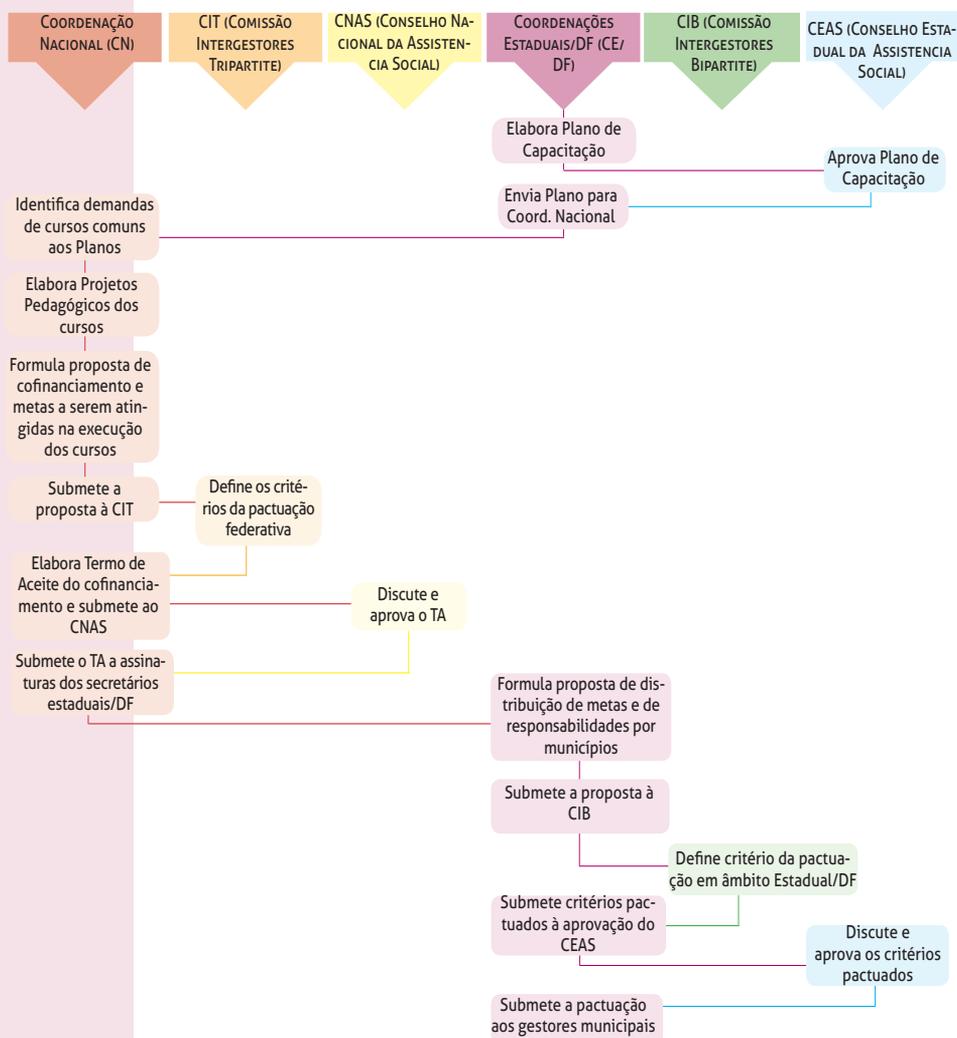
ao CapacitaSUAS, todo estado deverá assinar voluntariamente o termo de aceite.

A estrutura institucional de coordenação federativa do programa compreende uma equipe de coordenação nacional, compartilhada entre a SAGI e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), e equipes de coordenação nos estados e no Distrito Federal (DF), a cargo das respectivas secretarias estaduais de assistência social. É importante destacar que as equipes do Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS/SNAS) têm apoiado de forma decisiva a implementação das atividades de monitoramento do CapacitaSUAS.

Todo o processo de pactuação entre os entes federativos é submetido à Comissão Intergestores Tripartite (CIT), às comissões intergestores bipartite (CIBs), ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e ao Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). Essa estrutura dialoga e se submete à dinâmica própria do processo de pactuação e aos instrumentos regulares de planejamento e controle social do SUAS em cada nível federativo, conforme fluxo apresentado a seguir.

7 O Censo SUAS é um processo de monitoramento que, desde 2007, coleta dados sobre o SUAS por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de assistência social dos estados e municípios. A base de dados do Censo SUAS 2014 está disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202014\\_Versao\\_atualizada.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202014_Versao_atualizada.pdf)

■ **FIGURA 1: FLUXOS DE COMUNICAÇÃO ENTRE SUJEITOS INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS NO PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DO CAPACITASUAS**



Fonte: Elaboração dos autores.

Após cumprir o percurso de pactuação ordinário da política, foram disponibilizados três cursos para a primeira fase do programa (Tabela 1). É importante apontar que as soluções de capacitação (desenhadas em nível federal e ofertadas aos estados para que

estabeleçam contrato com instituições da Renep-SUAS) são elaboradas com base nas necessidades indicadas nos planos estaduais de capacitação e podem ser adaptadas às realidades e às necessidades regionais na fase de execução<sup>8</sup>.

■ **TABELA 1: CURSOS OFERTADOS PELO PROGRAMA CAPACITASUAS 2013-2014**

CURSOS	PÚBLICO	OBJETIVO
Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e à Implementação de Ações do Brasil Sem Miséria (BSM)	Profissionais de nível superior que atuam na provisão dos serviços socioassistenciais no âmbito dos CRAS, CREAS, centros pops, serviços de acolhimento institucional e serviços volantes.	Realizar nivelamento dos profissionais de nível superior que atuam no provimento dos serviços socioassistenciais quanto aos conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais e à implementação das ações do BSM.
Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do Brasil Sem Miséria (BSM)	Gestores e técnicos de nível superior das secretarias de assistência social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e coordenadores de CRAS e CREAS.	Capacitar gestores e técnicos estaduais e municipais para realizar diagnósticos, levando em consideração o contexto socioeconômico e a dimensão da pobreza nos estados e municípios, de forma a subsidiar a elaboração dos planos municipais de assistência social, bem como o acompanhamento dos programas e ações do SUAS e BSM.
Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS	Técnicos de nível superior que atuam diretamente nas atividades de gestão dos fundos de assistência social.	Fornecer aos trabalhadores que atuam diretamente nas atividades de gestão dos fundos de assistência social subsídios conceituais e tático-operativos atualizados para os processos e procedimentos relacionados ao sistema de planejamento orçamentário brasileiro e à gestão financeira e orçamentária do SUAS.

## Metodologia

A estrutura organizacional do MDS conta com a SAGI, cujas principais atribuições estão relacionadas à construção da avaliação, do moni-

toramento, da gestão da informação e da realização de capacitações e ações de formação vinculadas às políticas públicas de desenvolvimento social. Na SAGI há um acordo conceitual que define monitoramento como

8 Os projetos pedagógicos dos cursos CapacitaSUAS são elaborados na perspectiva da educação permanente, entendida como o processo de atualização e renovação contínua das práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis (PNEP-SUAS, 2013).

[...] acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização (VAITSMAN; PAES-SOUSA; RODRIGUES, 2006).

Por um lado, as atividades de monitoramento ocorrem como um acompanhamento próprio da atividade de gestão. Nesse âmbito, as ações empreendidas pelo MDS para o monitoramento do programa podem ser sintetizadas dessa forma:

a. a) Acompanhamento sistemático da atual fase de execução em cada estado e registro nos Sistema de Gestão Estratégica da SAGI (SIGE) e Sistema de Monitoramento Acadêmico (SIMA). O SIGE é um sistema de monitoramento de programas e projetos desenvolvido pela SAGI por meio do Departamento de Gestão da Informação (DGI), que possibilita aos gestores nacionais do CapacitaSUAS o acompanhamento sistemático da execução em cada estado. As informações são alimentadas a partir das atualizações encaminhadas formalmente pelos estados ao ponto focal do DFD/SAGI, por e-mail ou telefone. O SIMA é um sistema desenvolvido e mantido pela SAGI capaz de receber as informações das capacitações executadas pelos estados e parceiros da Renep-SUAS, tratá-las e gerar relatórios.

- b. b) Assessoramento aos estados para a construção de Termos de Referência (TR) visando à contratação de IES que ofertarão os cursos.
- c. c) Realização de oficinas de alinhamento pedagógico e de conteúdos com professores das IES contratadas e gestores estaduais do programa.

Por outro lado, o monitoramento também se refere a “processos presenciais” e checagens locais, que acabam se constituindo um tipo de pesquisa rápida, qualitativa, por meio da qual gestores, técnicos ou consultores podem verificar como a implementação está sendo realizada, se está atingindo seus objetivos e metas, além de verificar quais problemas estão interferindo nas ações, nos processos e na consecução dos objetivos previstos. Nessa perspectiva, as ações de monitoramento presencial do Programa CapacitaSUAS podem ser assim caracterizadas:

- a. a) Construção de instrumento próprio de monitoramento para execução presencial dos cursos, contemplando basicamente dois itens: infraestrutura (condições físicas das salas de aula, acessibilidade, alimentação, alojamentos) e aspectos pedagógicos (respeito à matriz pedagógica acordada, dialogicidade, atividades pedagógicas desenvolvidas, favorecimento da aprendizagem significativa).
- b. b) Visitas técnicas de monitoramento para aplicação do instrumento.
- c. c) Elaboração e sistematização de relatórios de monitoramento.

Dessa forma, os instrumentos de coleta e registro de dados utilizados pelo MDS para o monitoramento do programa são o SIGE, o SIMA, os relatórios de visitas técnicas de acompanhamento da execução dos cursos e as avaliações de reação dos cursistas, sistematizadas nos relatórios de execução do CapacitaSUAS produzidos pelos estados<sup>9</sup>.

As definições de planejamento do Programa CapacitaSUAS (quais cursos, quantas vagas etc.) ocorrem num ambiente que envolve multiplicidade de atores, como foi evidenciado na Figura 1. Por sua vez, a execução do programa ocorre de forma descentralizada, regida pelas relações contratuais entre o ente estadual e uma ou mais instituições de ensino que compõem a Renep-SUAS, a partir de orientações gerais e recursos repassados do nível federal.

Isso implica um grau de complexidade para as ações de monitoramento e aumenta a necessidade de clareza do programa, seus objetivos, prioridades e metas. Como alerta Vaz (2009), nessas condições é essencial saber o que monitorar, avançando ao máximo na percepção quanto aos resultados pretendidos. Dessa forma, assume-se o caráter processual da construção do modelo

de monitoramento do CapacitaSUAS, no qual a etapa atual introduz estratégias de relacionamento com os diversos atores e de acompanhamento acerca dos insumos empregados, atividades desenvolvidas e produtos disponibilizados.

## Resultados e discussão

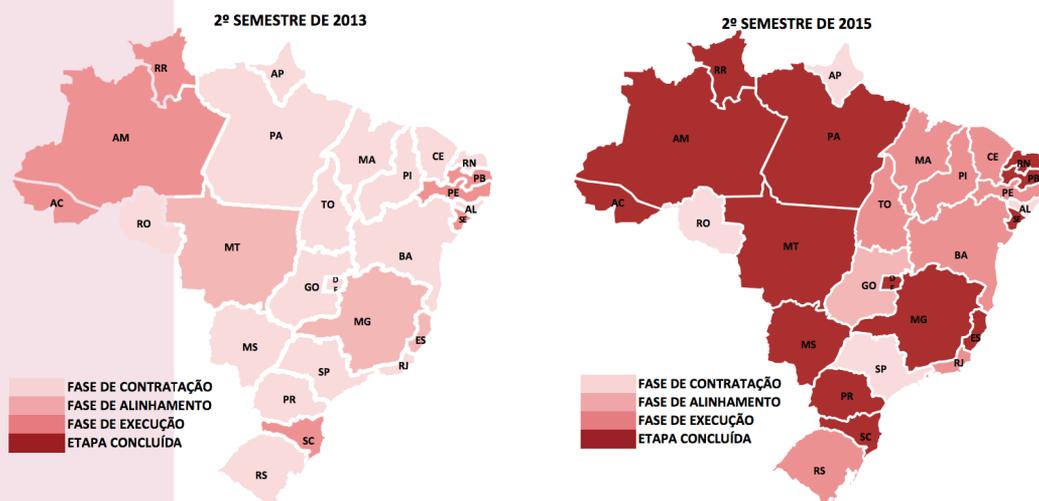
Entre 2012 e 2013 foram transferidos R\$57.389.808,00<sup>10</sup> aos estados para que cada um realizasse os procedimentos administrativos necessários para a efetivação de contratos com uma ou mais IES da Renep-SUAS. Todas as unidades federativas aderiram ao CapacitaSUAS. Em conjunto, os estados e o DF pactuaram a oferta de mais de 37 mil vagas para os cursos disponibilizados para essa primeira fase (40 horas cada curso). Até outubro de 2015, o CapacitaSUAS certificou 19.156 trabalhadores e 15.130 vagas estavam contratadas pelos estados com alguma instituição da RENEP-SUAS. Esse conjunto de 34.286 trabalhadores representa 92% do total da meta estabelecida na primeira etapa de pactuação com os estados.

A Figura 2 mostra a evolução da implementação do CapacitaSUAS entre o segundo semestre de 2013 e o primeiro semestre de 2014.

9 A propósito, há que se registrar que também os estados e o DF possuem metodologias e instrumentos próprios de monitoramento do Programa CapacitaSUAS.

10 R\$ 27.375.433,00 foram repassados em 2012, e R\$ 27.014.375,00 em 2013. No final de 2014, foram empenhados mais R\$ 29.024.616,00; contudo, esses recursos de 2014 ainda não foram transferidos.

## FIGURA 2: EVOLUÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO CAPACITASUAS



Fonte: Elaboração dos autores.

A execução dos primeiros cursos foi concluída em 15 estados: AC, AM, PA, RR, SC, PR, MG, DF, ES, PB, SE, RN, DF, MS e MT. Oito estados se encontram em fase de conclusão: BA, MA, PI, CE, PE, TO, RJ e RS. O estado de Goiás, após concluir o processo de contratação da instituição executora, deverá realizar os cursos ainda neste ano. Quatro estados ainda enfrentaram problemas de ordem administrativa e não conseguiram efetuar a contratação da IES executora: SP, AL, RO e AP.

No tocante aos registros efetuados no SIGE, sublinha-se que a partir de sua adoção há condições para que os gestores nacionais do programa acompanhem todo o histórico da evolução da execução contratual e os problemas enfrentados em todo o território nacional.

Foi possível perceber alguns entraves burocráticos. Por exemplo, ficou claro que há di-

versas compreensões jurídicas por parte das procuradorias gerais dos estados a respeito do arranjo adotado no Programa CapacitaSUAS, fato que tem levado, em alguns casos, à demora na formalização de contratos administrativos ou congêneres. Há também dificuldades, por parte de algumas equipes estaduais, na elaboração dos Termos de Referência e na gestão de contratos administrativos estabelecidos com as IES da Renep/SUAS.

Para apoiar a superação dessas dificuldades houve disponibilização, por parte do DFD, de um termo de referência padrão para ser adotado/adaptado por cada ente estadual, aliado a visitas técnicas realizadas com o objetivo de sanar dúvidas referentes ao documento. Essas ações contribuíram para acelerar e qualificar os processos formais de contratação de IES dos estados que receberam assessoria. As visitas técnicas aconte-

ceram nos estados de Tocantins, Santa Catarina, Amazonas, Distrito Federal, Rio Grande do Norte, Piauí, Roraima, Ceará, Alagoas, Maranhão e Bahia. Percebeu-se que após a realização das visitas técnicas, alguns estados avançaram na elaboração e formalização de contratos administrativos, mas outros passaram por alterações em suas equipes, o que dificultou o início da execução do

programa. Outros estados foram assessorados por telefone ou e-mail, tais como Paraná, Goiás, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Pará, São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

A Tabela 2 registra as diferentes formas de contratação estabelecidas no âmbito do CapacitaSUAS.

**■ TABELA 2: FORMAS DE CONTRATAÇÃO ESTABELECIDAS PELOS ESTADOS PARA O CAPACITASUAS**

UF	IES CONTRATADA	FORMA DE CONTRATAÇÃO
AC	Centro Universitário do Sul de Minas (Unis)	Contrato por licitação
AM	Universidade do Estado do Amazonas (UEA)	Convênio
BA	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)	Contrato por licitação
DF	Centro Universitário do Sul de Minas (Unis)	Dispensa de licitação
ES	Universidade de Vila Velha (UVV)	Convênio
	Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	
MT	Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)	Dispensa de licitação
MS	Centro Universitário de Lins (Unilins)	Contrato por licitação
MG	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Contrato por licitação
PA	Centro Universitário de Lins (Unilins)	Contrato por licitação
PB	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	Convênio
	Universidade Estadual de Londrina (UEL)	
	Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)	
PR	Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)	Dispensa de licitação
	Universidade Estadual de Maringá (UEM)	
	Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (Unicentro)	
PE	Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)	Contrato por licitação
RJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Contrato por licitação
RN	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)	Dispensa de licitação
RR	Universidade Estadual de Roraima (UERR)	Convênio
	Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul)	
SC	Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó)	Contrato por licitação
SE	Universidade Tiradentes (Unit)	Contrato por licitação

Os registros efetuados no SIMA, por sua vez, permitem a extração de diversos relatórios para o acompanhamento do CapacitaSUAS. O sistema é alimentado pelas instituições ofertantes, que fazem a inserção dos dados de execução, registrando, inclusive, a avaliação de desempenho dos alunos; pelos estados, que inserem o planejamento da oferta, traduzido em número de vagas; e pela gestão federal do programa, que insere os cursos que são disponibilizados.

O SIMA está ativo, e o processo de preenchimento para o monitoramento do Programa CapacitaSUAS está em curso. No início da execução do programa e da utilização do sistema percebeu-se que o processo de pre-

enchimento pelas instituições ofertantes se iniciou de forma lenta. Isso pode ser constatado pela baixa proporção de preenchimento (30%) dos registros dos alunos certificados e em capacitação em outubro do ano de 2014. Diante desse quadro, o secretário da SAGI encaminhou ofício para as Instituições de Ensino e as equipes de gestão do trabalho dos estados solicitando o empenho no preenchimento do SIMA. Em outubro de 2015, a taxa de registro dos alunos certificados em capacitação atingiu 56%. Esse processo de sensibilização e orientação das IES executoras para o preenchimento tempestivo do sistema tem sido intensificado pelo DFD/SAGI nas Oficinas de Alinhamento e nas visitas de monitoramento realizadas nos estados.

### ■ TABELA 3: RELATÓRIOS CONSTANTES DO SIMA

RELATÓRIOS	DESCRIÇÃO
Relatório de curso	Descreve cada curso promovido pelo MDS, seja ofertado diretamente, seja por parceiros. No registro consta a ementa, a estrutura e a carga horária de cada curso. A estrutura de cada curso é pré-determinada, porém pode ser adaptada às necessidades locais, e é diferente para os cursos de formação e capacitação.
Relatório de planejamento de oferta de curso	O planejamento da oferta do curso é cadastrado pelos coordenadores estaduais ou pelo próprio MDS, conforme o caso. Ele registra a oferta planejada de cada curso, com o número de vagas e data de início e fim das aulas. Também indica a instituição executora da oferta e o custo.
Relatório de acompanhamentos	Permite a visualização dos dados de oferta (sem a possibilidade de escolha de curso) por UF e o percentual de realização das capacitações inicialmente planejadas.
Relatório de instituição	Descreve os principais dados cadastrais de uma instituição que pertença à Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (Renep-SUAS).
Relatório de gestores estaduais	Registra os gestores estaduais de cada estado e do DF responsáveis por coordenar, no âmbito estadual e distrital, as ações de capacitação do CapacitaSUAS. Os dados dos gestores estaduais no Sima são preenchidos pela coordenação nacional e podem ser atualizados pelas próprias equipes de trabalho dos estados.
Relatório de alunos registrados no CADSUAS	Permite a identificação de todos os cursistas com seus dados no CADSUAS, apontando os alunos que não fazem parte desse banco de dados.
Relatório panorama nacional	Indica o consolidado de alunos certificados e em processo de capacitação por unidade da federação. Permite a separação dos quantitativos de capacitados por programas e cursos.

Em relação às ações presenciais de monitoramento do CapacitaSUAS, percebe-se, inicialmente, que a estratégia de realizá-las ao menos com as primeiras turmas de cada curso ofertado tem sido acertada. O acompanhamento da execução contou com a presença, em sala de aula, de técnicos do MDS, notadamente da SAGI (13) e da SNAS (04); consultores externos (07). Esses agentes públicos federais, em conjunto, realizaram observações em 7,6% do total de 850 turmas abertas ao longo da primeira etapa do CapacitaSUAS.

Considerando todos os registros até outubro de 2015, essas visitas geraram 65 relatórios de acompanhamento técnico da execução dos cursos da primeira etapa do programa. Desses, 39 referiam-se ao curso Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e à Implementação de Ações do BSM (60%); 11 relatórios referentes ao curso Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do BSM (17%); e 15, relacionados ao curso Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS (23%).

Em geral, os aspectos pedagógicos foram percebidos de forma mais positiva do que os de infraestrutura. Nesse campo, as salas de aula tiveram avaliação positiva em 83,1% dos casos; as salas para oficinas de aprendizagem, em 73,3%; e a acessibilidade foi garantida em 81% das turmas acompanhadas. Os problemas apontados foram espaços inadequa-

dos para acomodar confortavelmente a totalidade de cursistas nas turmas, com problemas de acústica e insuficiência de cadeiras e computadores; limpeza de banheiros; locais distantes para a realização dos cursos (aliado a problemas de transporte); falta de sinalização de locais importantes; e falta de *coffee break*.

No campo pedagógico, pode-se observar que a matriz sugerida para cada curso foi cumprida em 96,9% dos casos. No que se refere ao enfoque e aos objetivos instrucionais da matriz pedagógica, segundo observações dos técnicos e consultores do MDS, esses quesitos foram assegurados em 95,4% das turmas acompanhadas. No tocante à carga horária estabelecida para cada módulo dos cursos, os relatórios mostraram o seu cumprimento em 90,6% das turmas.

Um aspecto positivo da metodologia adotada foi a ênfase na participação dos trabalhadores do SUAS. Dados dos relatórios revelam que 98,5% dos cursistas das turmas puderam participar de forma ativa e efetiva durante as aulas expositivas e dialogadas, e nas oficinas de aprendizagem. Essa metodologia, aplicada sob os princípios e diretrizes da Educação Permanente e da Andragogia, prioriza a consolidação do aprendizado teórico-conceitual e de sua aplicação à leitura da realidade, à avaliação de condutas alternativas e à resolução de problemas do cotidiano do trabalhador cursista. Em todas as turmas visitadas (100%) constatou-se uma rica troca de experiência entre os participantes.

Em alguns poucos casos, a metodologia de ensino foi questionada pelos cursistas que, como críticas principais, apontaram: discussões repetitivas; fuga do tema durante as discussões; leitura de slides pelo professor; abordagem excessivamente teórica em alguns momentos. Também foram feitas algumas observações sobre o material didático, indicando a necessidade de pequenas revisões/atualizações nos curso de introdução e de diagnóstico.

A presença da equipe estadual, da coordenação da IES e do MDS foi avaliada de forma positiva, na opinião dos observadores. Nos casos em que foi necessária uma intervenção para ajuste na execução, essa presença garantiu que as providências fossem tomadas em comum acordo e de forma tempestiva. Foi o caso, por exemplo, do uso inadequado do espaço da sala de aula para discussões trabalhistas, especialmente quanto aos salários, ou a capitalização política do evento de capacitação. Eventualmente, foram percebidas, por parte de alguns professores e cursistas, posições preconceituosas quanto ao público da assistência ou aos benefícios, programas, projetos e serviços da política de assistência social. É importante dizer que esses eventos puderam ser observados nos três cursos, o que ensejou o aprofundamento da discussão ética e política nas oficinas de alinhamento realizadas com os professores das IES executoras.

As Oficinas de Alinhamento têm por objetivo promover o nivelamento conceitual e de conteúdo entre as equipes de docentes das IES integrantes da Renep/SUAS. Até julho de

2015 foram realizadas nove oficinas, reunindo docentes, técnicos e gestores, todos articulados pelo órgão gestor do SUAS nos estados. As fichas de inscrição das oficinas, utilizadas a partir do quarto alinhamento, demonstram que, dentre os participantes, 87% têm mestrado ou doutorado, e somente 1% é graduado, mas não possui nenhum título de pós-graduação. 54% dos docentes são vinculados a Instituições de Ensino Públicas, e 46% a IES Privadas. Assistentes sociais são 67%, e os demais têm formação em Psicologia, Sociologia, Pedagogia e Ciências Políticas, entre outros. Ao todo, já passaram pelas oficinas mais de 200 participantes de todas as regiões do país.

É interessante observar as informações que os monitoramentos presenciais trazem a respeito dos cursos. Em relação ao curso Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS, ressalta-se que a matriz pedagógica (objetivos/enfoque/carga horária) ou foi elogiada quanto à sua pertinência ao cotidiano do trabalho, ou não foi criticada. O uso de recursos instrucionais variados e especialmente a oportunidade de troca de experiência em oficinas foram destacados positivamente. Porém, houve uma sugestão para que o Módulo I fosse reformulado para inserir uma atividade prática, com o intuito de avançar em dinamicidade, o que se percebeu não acontecer nas aulas expositivas/dialogadas previstas para esse módulo. Pode-se dizer que o curso contou com docentes avaliados positivamente pelos observadores. Eventuais desconhecimentos sobre conteúdos ou atualidades da área puderam ser superados com o estímulo à troca de ex-

periências entre os aprendizes. Contudo, alguns docentes demonstraram desatualização normativa ou desconhecimento de temas da assistência. Nesses casos, foram realizadas reuniões com representantes do MDS, do estado e das IES para acordo sobre medida de substituição ou inserção de um docente adicional de forma rápida. Apenas nesses casos foi assinalado o cumprimento parcial da matriz pedagógica.

No curso Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do BSM, a disponibilidade de computadores para os alunos acompanharem o curso é fundamental. Esse aspecto de infraestrutura foi criticado pela insuficiência de equipamentos em algumas instituições de ensino. Foi assinalado o cumprimento satisfatório da matriz pedagógica e a existência de espaços para exercícios práticos. No entanto, houve sugestão para que as oficinas ganhassem mais aderência às necessidades do cotidiano por meio da apresentação de situações hipotéticas que estimulassem os aprendizes a buscar informações/soluções adequadas. Destaca-se que esse mesmo curso também vem sendo oferecido na modalidade de ensino a distância, por meio de uma parceria firmada entre a SAGI/MDS e o Centro de Estudos Internacionais So-

bre Governo (Cegov) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Os professores das IES que ministram o curso no âmbito do CapacitaSUAS foram capacitados via EAD e tiveram acesso aos conteúdos (inclusive vídeos) para auxiliar a preparação de suas aulas.

O curso Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS teve a matriz pedagógica cumprida em todos os casos, tendo recebido adequação às especificidades locais. Os professores ganharam elogios, e as oficinas foram produtivas, criativas, participativas, segundo as avaliações de reação dos cursistas. No entanto, nas ofertas iniciais foi sugerido que o Módulo I se tornasse mais dinâmico, para a melhor compreensão dos conteúdos<sup>11</sup>.

Outra fonte importante de informações do monitoramento do CapacitaSUAS são os relatórios que os estados elaboram como parte do acordo firmado no termo de aceite. Por meio deles tornam-se conhecidas, pelo nível federal, as avaliações de reação dos alunos, além de outras informações sobre a execução do programa. As sínteses sobre as avaliações de reação encaminhadas por oito estados que já enviaram relatórios (PE, RN, MG, RR, AC, SE e PA) são coincidentes com os dados levantados no monitoramento presencial, apontando

11 É de sublinhar que os materiais didáticos de todos os cursos foram revisitados e aprimorados a partir das primeiras experiências de oferta do CapacitaSUAS no estados.

satisfação com o curso e indicando que os aspectos pedagógicos foram ligeiramente melhor avaliados que os de infraestrutura<sup>12</sup>.

No que se refere aos desafios para o aprimoramento do programa, foi possível perceber que há poucos profissionais nas instituições da Renep-SUAS aptos a ministrar cursos voltados à temática do SUAS – ou seja, que estejam atualizados em relação à perspectiva da educação permanente e aos avanços da política e seus desafios –, embora estejam qualificados do ponto de vista acadêmico e com experiência de trabalho na área. Assim, reforça-se o papel das oficinas de alinhamento pedagógicas e de conteúdos como suporte importante para a superação desse problema.

Ressalta-se que essa é a primeira iniciativa de leitura dos dados do monitoramento em uma síntese única. Esse trabalho levou à percepção de necessidades de aperfeiçoamento, por exemplo, em relação ao instrumento de monitoramento utilizado nas visitas presenciais. Todavia, vale destacar que a adoção de um modelo único foi fundamental. Considera-se

que a análise das mudanças necessárias, nesse caso, depende de um momento avaliativo a ser agendado com todo o grupo participante do processo. Percebe-se, além do mais, que é preciso obter com maior agilidade os dados de avaliação de reação para o monitoramento, e que o SIMA deve ser mais conhecido pelas instituições ofertantes. Cabe destacar, que o SIMA tem sido aprimorado constantemente a partir das contribuições oriundas de estados e instituições de ensino executoras. Outra agenda que se avizinha é a construção de pesquisas de avaliação de efeito do programa em todo o território nacional, que será realizada a partir de 2016<sup>13</sup>.

Os processos de monitoramento têm o objetivo principal de verificar o andamento do programa em relação aos seus objetivos e metas. Os dados apresentados mostram que o CapacitaSUAS está caminhando para o alcance das metas definidas pelos estados em seus planos estaduais. Por fim, a informação produzida pelo monitoramento permitiu a correção de rumos em diversas oportunidades, conforme relatado neste texto.

12 Considerando a relativa demora por parte dos estados em encaminhar formalmente os resultados das avaliações de reação, o DFD iniciou os procedimentos para a construção de um módulo de avaliação de reação no SIMA, em fase de testes, com vistas a disponibilizar para os alunos concluintes um link de preenchimento online da avaliação dos cursos. Outra novidade para a segunda etapa foi a criação de um instrumento para coletar as avaliações dos professores que participam do CapacitaSUAS a respeito do curso que ministraram e do programa.

13 Ainda na área de avaliação, é importante destacar que serão contratados dois consultores externos, que terão como meta a construção de indicadores qualitativos e quantitativos do Programa CapacitaSUAS, além de subsidiar a área técnica do DFD na construção de instrumentos para a avaliação de efeito do programa nos estados que já encerraram a primeira etapa.

## Referências bibliográficas

---

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 22. Brasília, DF: MDS, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006**. Institui a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS nº 08, de 16 de março de 2012**. Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS nº 04, de 13 de março de 2013**. Institui a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS. Brasília, DF, 2013.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R.; RODRIGUES, R. W. S. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2006.

VAZ, J. C. **O monitoramento no planejamento governamental em ambientes complexos: decisões e requisitos**. Reflexões para a Ibero-América: planejamento estratégico. Brasília, DF: ENAP, 2009.

# Avaliação do trabalho social realizado em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): contribuições a partir da psicologia sócio-histórica

Vinicius Cesca de Lima<sup>1</sup>

1 Mestre em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC). Técnico do Setor de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social de Pindamonhangaba-SP.

## Resumo

---

O ARTIGO APRESENTA E DISCUTE UMA EXPERIÊNCIA DE AVALIAÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DE CONTRIBUIÇÃO DA PSICOLOGIA SÓCIO-HISTÓRICA. A EXPERIÊNCIA EM QUESTÃO ENVOLEU UM CONJUNTO DE OFICINAS, COM A PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES DE CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) DE UM MUNICÍPIO PAULISTA DE GRANDE PORTE, PARA A AVALIAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL ÀS FAMÍLIAS (PAIF). A AVALIAÇÃO EVIDENCIOU COMO A CONFIGURAÇÃO DOS PROCESSOS DE TRABALHO TAMBÉM É DETERMINADA, ENTRE OUTROS FATORES, POR UM REPERTÓRIO DE SIGNIFICAÇÕES A RESPEITO DA REALIDADE, DOS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DAS POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO E DOS IMPACTOS SOCIAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, QUE COMPÕEM A DIMENSÃO SUBJETIVA DA REALIDADE. POR ESTA RAZÃO, O ALCANCE DOS OBJETIVOS E DOS IMPACTOS INTENCIONADOS NÃO DEPENDE APENAS DO PLANEJAMENTO DAS OPERAÇÕES, MAS PRECISA CONSIDERAR TAMBÉM ESTE REPERTÓRIO DE SIGNIFICAÇÕES. EXPLICITÁ-LOS E ANALISÁ-LOS É UMA CONTRIBUIÇÃO DA PSICOLOGIA SÓCIO-HISTÓRICA AOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

## Abstract

---

*THIS PAPER PRESENTS AND DISCUSSES AN EXPERIENCE OF EVALUATION WITHIN THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY, FROM A SOCIAL-HISTORICAL PSYCHOLOGY CONTRIBUTION. THE EXPERIENCE INVOLVED WORKSHOPS WITH WORKERS OF THE SOCIAL ASSISTANCE REFERENCE CENTERS OF A LARGE CITY IN SÃO PAULO STATE (BRAZIL), WITH THE GOAL TO EVALUATE THE EXECUTION OF SERVICE FOR SOCIAL PROTECTION AND INTEGRAL ATTENDANCE FOR FAMILIES. EVALUATION SHOWED HOW THE CONFIGURATION OF WORK PROCESSES IS ALSO DETERMINED, AMONG OTHER FACTORS, BY A REPERTORY OF MEANINGS ABOUT THE REALITY, ABOUT WHO ARE THE USERS OF SOCIAL ASSISTANCE POLICY, THE POSSIBILITIES FOR INTERVENTION AND THE SOCIAL IMPACTS OF PUBLIC POLICIES, MAKING UP THE SUBJECTIVE DIMENSION OF REALITY. FOR THIS REASON, ACHIEVING THE AIMS AND THE INTENDED IMPACTS DEPENDS NOT ONLY ON PLANNING THE OPERATIONS, BUT MUST ALSO CONSIDER THIS REPERTORY OF MEANINGS. CLARIFY AND ANALYZE THEM IS A CONTRIBUTION FROM SOCIAL-HISTORICAL PSYCHOLOGY TO THE EVALUATION OF PUBLIC POLICIES.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Dimensão subjetiva da realidade; Psicologia sócio-histórica; Políticas públicas; Assistência social.

## 1. Introdução

Este artigo traz uma experiência de avaliação do trabalho em centros de referência de assistência social (CRAS) que compôs os procedimentos de uma pesquisa que analisou as possibilidades de enfrentamento e superação, a partir da política de assistência social, de formas de desproteção social, especialmente a pobreza. Para tanto, a pesquisa buscou especificamente identificar e analisar elementos para responder a duas questões: como se produz a dimensão subjetiva que compõe este campo profissional e como esta o determina, ou seja, como se produz o repertório de significados sobre a realidade que orienta, justifica e legitima o trabalho realizado.

A psicologia sócio-histórica, de orientação materialista histórico-dialética, define dimensão subjetiva como o campo subjetivo produzido pela práxis humana que subjaz aos fenômenos sociais. Esse campo se objetiva em práticas sociais específicas e em produtos subjetivos, como representações sociais, identidade social, ideologia, valores, rituais, hábitos, costumes, leis, regras, crenças, produção intelectual e imaginário popular, determinando e, ao mesmo tempo, reelaborando as bases objetivas da realidade (GONÇALVES; BOCK, 2009; FURTADO, 2002). Estas produções delimitam uma ontologia cotidiana: um campo de referências, permeado de intencionalidades e disputas de sentidos, que orienta, justifica e direciona o pensamento e a ação cotidiana, como “[...] forma de elaboração ideal da realidade que serve para tornar a práxis humana consciente e capaz de agir” (LUKÁCS, 2013, p. 465).

Entre as formas de significação que compõem a dimensão subjetiva da realidade, destacam-se,

pelos interesses deste estudo, especificamente aquelas respostas genéricas acionadas durante o processo de trabalho, que se expressam em regras não escritas e que conservam a história e a memória coletiva do trabalho, denominadas por Clot (2010) de “gênero da atividade”. Trata-se de um conjunto de protossignificações e proto-operações que compõem um resumo protopsicológico disponível para a realização da atividade. Os gêneros “[...] definem a filiação a um grupo e orientam a ação nele, oferecendo, fora dessa ação, uma forma social que representa e a precede, prefigura-a e, desse modo, a significa” (CLOT, 2010, p. 124 – 125). O gênero é mediação entre os sujeitos da atividade e a sua tarefa. É a maneira pela qual um coletivo de trabalho assume uma tarefa, a torna sua e a redefina. É o conjunto de pressupostos sociais da atividade, de precedentes convocados por uma situação vivida e que a antecedem.

Desta forma, reconhecendo a função determinante da subjetividade no trabalho e assumindo metodologicamente que o estudo da subjetividade é via de acesso para apreender a dinâmica que a relaciona reflexivamente com as dimensões objetivas da realidade, o estudo buscou apreender e analisar o campo de significações presentes no trabalho realizado na política de assistência social.

## 2. Percurso Metodológico

A experiência em questão envolveu a realização de um conjunto de oficinas para a avaliação da prestação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), com a participação das equipes técnicas dos cen-

tros de referência de assistência social (CRAS) de um município paulista de grande porte.

As oficinas foram realizadas em duas etapas. Na primeira, os técnicos preencheram individualmente um questionário que, tendo como base a matriz presente na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), solicitou sua avaliação em relação a sete dimensões do serviço: a) o atendimento de seu público-alvo, b) a disponibilidade dos recursos necessários à sua prestação, c) a realização do trabalho social definido como essencial, d) sua articulação em rede, e) a garantia das aquisições esperadas aos usuários, f) o alcance de seus objetivos e g) o impacto social produzido.

Solicitou-se que os trabalhadores atribuíssem a cada um dos itens avaliados um conceito entre "muito insatisfatório", "insatisfatório", "regular", "satisfatório" e "muito satisfatório" ou, se fosse o caso, que indicassem que este não era realizado. Na sequência, foram calculadas as frequências simples das respostas dadas a cada item, reunindo-as em três grandes grupos: avaliações positivas (respostas de "satisfatório" e "muito satisfatório"), avaliação regular (respostas de "regular") e avaliações negativas (respostas de "inexistente", "muito insatisfatório" e "insatisfatório").

Este momento inicial animou a segunda etapa, que envolveu a realização de grupos fo-

cais para discussão em profundidade destas questões. Para disparar o debate nos grupos, cada técnico recebeu uma pergunta sorteada no início da atividade. Foram feitos dois tipos de questão: "Qual a contribuição do meu trabalho para a superação/o enfrentamento da (...)?" e "O que poderia ser feito para aumentar o impacto do meu trabalho na superação/no enfrentamento da (...)?". Tais perguntas foram preenchidas com seis distintas vulnerabilidades ou riscos sociais nomeados pela Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005): perda ou fragilidade de vínculos afetivos; perda ou fragilidade de vínculos de pertencimento social; pobreza; privação pela ausência de renda e/ou pelo precário ou nulo acesso aos serviços públicos; diferentes formas de violência; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal. Uma de cada vez, as perguntas foram respondidas e debatidas coletivamente.

A partir do registro destas discussões, buscou-se identificar as respostas genéricas sobre a atividade realizada, assim como as maneiras pelas quais estas se relacionam com o repertório social de significados que carrega a historicidade, as contradições, os conflitos, os interesses antagônicos e as construções ideológicas utilizadas para a compreensão da realidade (FURTADO; SVARTMAN, 2009). Para isso, partiu-se da proposta dos núcleos de significação, conforme discutem Aguiar e

Ozella (2013), como instrumento para apreender a mediação entre o singular e o particular na produção de significados sobre a realidade, privilegiando, pelos interesses da investigação, a dimensão coletiva da particularidade.

O primeiro procedimento adotado, visando organizar o material registrado, foi destacar trechos que indicassem conteúdos relevantes aos objetivos perseguidos, utilizando, para isso, cinco marcadores temáticos: princípios, diretrizes, contribuições, dificuldades e especificidade x generalidade do trabalho. Uma vez terminada a marcação de todo o material, os trechos foram reorganizados e agrupados a partir de cada marcador. O conteúdo de cada marcador foi, então, analisado individualmente, buscando aglutinar trechos que, por semelhança, complementaridade ou contraposição, indicassem um sentido ou um conflito sobre o sentido da atividade. Na sequência, os conteúdos dos marcadores foram analisados entre si, destacando aqueles que expressassem contradições e os que, por reiteração ou repetição, fossem transversais. Estes conteúdos foram nucleados, dando origem às categorias que são analisadas a seguir.

### 3. Entre a confiança no trabalho e a descrença nos seus resultados

A literatura sobre o tema tem evidenciado que os trabalhadores da assistência social apresentam percepção bastante pessimista de suas condições de trabalho e das possibilidades reais de efetivação das finalidades assumidas por esta política pública. Encontraram-se, por exemplo, registros da expressão de sentimentos como impotência, insatisfação, frustração, ansiedade, angústia, solidão, sofrimento, dúvidas, insegurança, descrença na mudança, sensação de pouco contribuir e de paralisia (ANSARA; DANTAS, 2010; OLIVERA; AMORIM, 2012; REIS, GIUGLIANI, PASINI, 2012). A avaliação realizada fornece indícios significativos para compreender estes sentimentos e indica a simultânea confiança no trabalho e a descrença em seus resultados.

Como evidencia a Tabela 1, os técnicos avaliaram a cobertura do público-alvo pelo serviço como sendo regular, com alguns grupos tendendo de regular para satisfatório e outros de regular para insatisfatório.

■ **TABELA 1: AVALIAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO PAIF NOS CRAS: DIMENSÃO “USUÁRIOS” – MUNICÍPIO PAULISTA DE GRANDE PORTE**

	AVALIAÇÕES NEGATIVAS	AVALIAÇÃO REGULAR	AVALIAÇÕES POSITIVAS
Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros.	14%	43%	43%
Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais.	14%	57%	29%
Famílias que atendem aos critérios de elegibilidade a tais programas e benefícios, mas que ainda não foram contempladas.	29%	57%	14%
Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.	43%	43%	25%

Entende-se que algumas situações observadas no cotidiano de trabalho esclarecem esta avaliação. Quase a totalidade das atividades realizadas nos CRAS avaliados se refere a atendimentos particularizados e a reuniões socioeducativas com os beneficiários de programas de transferência de renda. Além das reuniões, a administração local dos programas envolve os procedimentos de inclusão (que demanda atendimentos individuais e visitas domiciliares) e monitoramento, o que faz com que uma boa parcela do tempo de trabalho seja dedicada aos programas. Assim, entende-se a avaliação positiva de atendimento dos seus beneficiários. Por sua vez, a priorização do atendimento da elevada demanda espontânea parece justificar a avaliação, também tendencialmente positiva, do atendimento das “famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas”. A avaliação tendencialmente negativa do atendimento de pessoas com deficiência e idosas parece decorrer da inexistência de atividades específicas para estes grupos nas unidades.

O outro item avaliado negativamente se refere a “famílias que atendem aos critérios de

elegibilidade a tais programas e benefícios, mas que ainda não foram contempladas”, o que remete a duas limitações frequentemente apontadas pelas equipes técnicas no cotidiano do trabalho. A primeira é o pequeno número de vagas na maioria dos programas e benefícios socioassistenciais, o que acaba exigindo que as unidades adotem, a contragosto, critérios excessivamente focalizados e seletivos em busca dos “mais pobres entre os pobres”, dos “mais vulneráveis entre os vulneráveis”, para definir a inclusão. Como a oferta é muito inferior à demanda, o acesso deixa de configurar um direito, e os técnicos descreem de seu efetivo impacto social. Uma vez que o trabalho nestas unidades é fortemente ancorado nos programas de transferência de renda, a não inclusão também representa a indisponibilidade do trabalho social com famílias. É uma dupla exclusão.

Por sua vez, como mostra a Tabela 2, a avaliação das provisões foi, de forma geral, negativa. Predominou a consideração de que os recursos físicos, materiais e humanos disponíveis para o trabalho são insatisfatórios. Nenhum item recebeu avaliação positiva.

■ **TABELA 2: AVALIAÇÃO DO PAIF NOS CRAS: DIMENSÃO “PROVISÕES” – MUNICÍPIO PAULISTA DE GRANDE PORTE**

	AVALIAÇÕES NEGATIVAS	AVALIAÇÃO REGULAR	AVALIAÇÕES POSITIVAS
Recursos materiais	43%	57%	0%
Materiais socioeducativos	71%	29%	0%
Recursos humanos, de acordo com a NOB/RH-SUAS.	71%	29%	0%
Ambiente físico	86%	14%	0%

Em relação ao ambiente físico (que recebeu 86% de avaliações negativas), as principais queixas são as de que não há instalações adequadas para o desenvolvimento de atividades com grupos (a quase totalidade das unidades no município improvisa espaços para reuniões ou utiliza locais de outros equipamentos no território) e para garantir um ambiente acolhedor e o sigilo durante o atendimento dos usuários (recepções pequenas, salas de atendimento compartilhadas etc.).

Em relação a recursos humanos (com 71% de avaliações negativas), a principal queixa é a de que o tamanho reduzido das equipes, aquém dos mínimos estabelecidos na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH-SUAS), sobrecarrega os trabalhado-

res, que acumulam funções técnicas e administrativas. Esta sobrecarga prejudica também o próprio funcionamento dos serviços, que não conseguem dar conta da demanda espontânea e menos ainda se organizar para executar as funções preventivas e proativas esperadas. Os técnicos apontam que a insuficiência dos serviços prejudica, sobretudo, os usuários, que, em decorrência disso, não têm as seguranças preconizadas garantidas.

O próximo item avaliado se refere à articulação em rede. Também neste a avaliação foi predominantemente negativa, como evidencia a Tabela 3. Nenhum dos itens recebeu avaliação positiva, e apenas um deles teve avaliações regulares em volume superior ao de negativas.

■ **TABELA 3: AVALIAÇÃO DO PAIF NOS CRAS: DIMENSÃO “ARTICULAÇÃO EM REDE” – MUNICÍPIO PAULISTA DE GRANDE PORTE**

	AVALIAÇÕES NEGATIVAS	AVALIAÇÃO REGULAR	AVALIAÇÕES POSITIVAS
Serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção social especial.	29%	71%	0%
Serviços de enfrentamento à pobreza	67%	33%	0%
Instituições de ensino e pesquisa	71%	29%	0%
Redes sociais locais (associações de moradores, ONGs, entre outros).	86%	14%	0%
Conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos de segmentos específicos.	86%	14%	0%
Serviços públicos sociais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e outros, conforme necessidades.	86%	14%	0%
Programas e projetos de preparação para o trabalho e de inclusão produtiva.	100%	0%	0%

Uma importante razão apontada pelos técnicos para as deficiências da articulação em rede é a dificuldade de estabelecer uma especificidade à assistência social como política pública, desdobrando-se em encaminhamentos considerados indevidos e em pressão para que os equipamentos do SUAS exerçam funções típicas de outras políticas públicas. Não é raro que se conceba “assistência social” como sinônimo de um genérico “fazer social”, que atende a todos os tipos de situação que as demais políticas não conseguem resolver.

As dificuldades de articulação do trabalho em rede se tornam especialmente relevantes porque convivem com a percepção de sua imprescindível necessidade. Na discussão sobre as contribuições da assistência social para a superação ou o enfrentamento dos fenômenos sociais objeto de intervenção, apontou-se, para além da precariedade das condições de trabalho, a insuficiência da própria política de assistência social para fazer frente às condições com as quais lida. A política de assistência social se defronta com a realidade como um todo, mas toma por objeto da sua intervenção apenas uma parcela desta mesma realidade. A resolução das questões com as quais atua sempre está, portanto, além de sua capacidade.

Não é uma questão que se resolva apenas na assistência social. Não se resolve sem políticas de trabalho e emprego. Mas também as políticas de trabalho e

emprego podem ser bem estruturadas, mas esbarram nas deficiências da política educacional. (Trabalhador1).<sup>2</sup>

Além disso, há a questão do alcance e da cobertura das intervenções.

Contribuir para superar ou enfrentar a fragilidade de vínculos de pertencimento social [...] Qualitativamente é exatamente isso o que eu faço. É exatamente isso que eu busco construir com as famílias que eu atendo, trabalho isso com elas. Mas, quantitativamente, qual é o alcance disso? Quantas outras famílias nesse mesmo território não compartilham desta mesma condição e que nunca serão atendidas? Não digo que não há um impacto, porque houve. Mas, ao mesmo tempo, parece que é muito pouco. (Trabalhador2).

Contrastando com esta avaliação bastante negativa das provisões e da articulação em rede, há as conclusões a respeito do trabalho social (Tabela 4). Não que este tenha sido considerado positivo. De forma geral, entendeu-se que é regular. Contudo, este é o único item em que apareceram conceitos de “muito satisfatório” e, em alguns dos aspectos listados, predominaram as avaliações positivas ou de regulares a positivas. Este é o caso exatamente das atividades que estão mais presentes no cotidiano de trabalho destes CRAS: acolhida, orientação e encaminhamento, visita domiciliar, promoção do acesso à documen-

2 Para preservar a identidade dos trabalhadores que participaram da pesquisa, estes são identificados apenas com uma numeração sequencial.

tação pessoal e elaboração de relatórios e/ou prontuários. Outro conjunto de atividades que compõem o trabalho social essencial ao PAIF recebeu conceitos predominantemente regulares (notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social, estudo social, conhecimento do território, cadastramento socioeconômico, mobilização e fortalecimento das redes sociais de apoio, informação, comunicação e defesa de direitos e organização de grupos com famílias). Nestas, identificaram-se atividades que são feitas, mas que expressam a insatisfação dos próprios trabalhadores com as possibilidades de realizá-las a contento. O restante das atividades recebeu avaliações predominantemente negativas, destacando-se os 71% para busca ativa e 100% para campanhas socioeducativas. Trata-se de duas atividades que as equipes destes CRAS reconhe-

cem não conseguir realizar ou realizam aquém do que entendem ser necessário.

O contraste entre a avaliação das condições de trabalho e a do trabalho realizado permite concluir por um cenário em que estes trabalhadores acreditam no seu trabalho, nas suas possibilidades de produzir os efeitos intencionados, confiam na sua capacidade de fazê-lo, reconhecendo, inclusive, em que pontos é preciso avançar mais, mas entendem que as condições em que este trabalho é efetivamente realizado limitam essas possibilidades. Observou-se, aliás, em diversos momentos, a opinião de que as equipes realizam até demais diante dos recursos disponíveis.

Isso impacta a maneira pela qual os técnicos veem os resultados do trabalho, como evidenciam as tabelas 5, 6 e 7.

■ **TABELA 4: AVALIAÇÃO DO PAIF NOS CRAS: DIMENSÃO “TRABALHO SOCIAL” – MUNICÍPIO PAULISTA DE GRANDE PORTE**

	AVALIAÇÕES NEGATIVAS	AVALIAÇÃO REGULAR	AVALIAÇÕES POSITIVAS
Acolhida	0%	29%	71%
Orientação e encaminhamento	0%	43%	57%
Visita domiciliar	0%	57%	43%
Promoção ao acesso à documentação pessoal.	0%	57%	43%
Elaboração de relatórios e/ou prontuários	0%	57%	43%
Notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social.	0%	71%	29%
Estudo social	14%	57%	29%
Conhecimento do território	14%	57%	29%
Cadastramento socioeconômico	14%	57%	29%
Mobilização e fortalecimento das redes sociais de apoio.	17%	83%	0%
Informação, comunicação e defesa de direitos.	29%	43%	29%
Grupos de famílias	43%	43%	14%
Desenvolvimento do convívio familiar e comunitário.	43%	57%	0%
Acompanhamento familiar	57%	43%	0%
Atividades comunitárias	57%	43%	0%
Mobilização para a cidadania	57%	43%	0%
Busca ativa	71%	29%	0%
Campanhas socioeducativas	100%	0%	0%

■ **TABELA 5: AVALIAÇÃO DO PAIF NOS CRAS: DIMENSÃO “AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS” – MUNICÍPIO PAULISTA DE GRANDE PORTE**

<b>SEGURANÇA DE ACOLHIDA</b>	<b>AVALIAÇÕES NEGATIVAS</b>	<b>AVALIAÇÃO REGULAR</b>	<b>AVALIAÇÕES POSITIVAS</b>
Ter suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades acolhidos.	0%	29%	71%
Receber orientações e encaminhamentos, com o objetivo de aumentar o acesso a benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos.	14%	14%	71%
Ter acesso a ambiência acolhedora	14%	43%	43%
Ter sua privacidade assegurada	14%	43%	43%
<b>SEGURANÇA DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA</b>	<b>AVALIAÇÕES NEGATIVAS</b>	<b>AVALIAÇÃO REGULAR</b>	<b>AVALIAÇÕES POSITIVAS</b>
Vivenciar experiências que contribuam para o estabelecimento de vínculos familiares e comunitários.	43%	57%	0%
Vivenciar experiências de ampliação da capacidade protetiva e de superação de fragilidades sociais.	43%	57%	0%
Ter acesso a serviços de qualidade, conforme demandas e necessidades.	71%	29%	0%
<b>SEGURANÇA DE DESENVOLVIMENTO E AUTONOMIA</b>	<b>AVALIAÇÕES NEGATIVAS</b>	<b>AVALIAÇÃO REGULAR</b>	<b>AVALIAÇÕES POSITIVAS</b>
Ter acesso à documentação civil	0%	57%	43%
Ter acesso a experiência de fortalecimento e expansão da cidadania.	33%	67%	0%
Vivenciar experiências pautadas no respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social.	43%	57%	0%
Vivenciar experiências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade.	43%	57%	0%
Vivenciar experiências que possibilitem o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do universo informacional e cultural.	43%	57%	0%
Vivenciar experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de estímulo para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros de organização social.	57%	43%	0%
Ter o descumprimento de condicionalidades do PBF reduzido.	57%	43%	0%
Ter acesso a informações e encaminhamentos a políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo.	86%	14%	0%

■ **TABELA 6: AVALIAÇÃO DO PAIF NOS CRAS: DIMENSÃO “OBJETIVOS” – MUNICÍPIO PAULISTA DE GRANDE PORTE**

	AVALIAÇÕES NEGATIVAS	AVALIAÇÃO REGULAR	AVALIAÇÕES POSITIVAS
Promover acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social.	0%	71%	29%
Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos.	29%	57%	14%
Fortalecer a função protetiva das famílias, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida.	43%	57%	0%
Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades.	50%	33%	17%
Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas.	57%	29%	14%
Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.	57%	43%	0%

■ **TABELA 7: AVALIAÇÃO DO PAIF NOS CRAS: DIMENSÃO “IMPACTO SOCIAL” – MUNICÍPIO PAULISTA DE GRANDE PORTE**

	AVALIAÇÕES NEGATIVAS	AVALIAÇÃO REGULAR	AVALIAÇÕES POSITIVAS
Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do CRAS.	29%	71%	0%
Aumento do acesso a serviços socioassistenciais e setoriais.	29%	71%	0%
Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS.	43%	57%	0%
Melhoria da qualidade de vida das famílias residentes no território de abrangência do CRAS.	43%	57%	0%
Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do CRAS.	29%	71%	0%
Aumento do acesso a serviços socioassistenciais e setoriais.	29%	71%	0%

Em relação às aquisições dos usuários, o único grupo visto predominantemente de forma positiva foi o relacionado à segurança de acolhida. Isso é coerente com o fato de que a acolhida é a forma de trabalho social que recebeu o maior volume de avaliações positivas. Além desta, foi bem avaliada a garantia do acesso à documenta-

ção civil. Isso também é coerente com o conceito positivo que “promoção ao acesso à documentação pessoal” recebeu entre as atividades que compõem o trabalho social essencial ao PAIF. Para todas as demais aquisições previstas, predominaram os conceitos regular ou negativo. Nenhum dos itens recebeu avaliação positiva.

Destacam-se, pela alta incidência de avaliações negativas, “ter acesso a informações e encaminhamentos a políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo” (com 86%) e “ter acesso a serviços de qualidade, conforme demandas e necessidades” (com 71%). Especialmente neste último item, identificou-se o descontentamento dos técnicos com os impactos possibilitados pelas ações socioassistenciais. A visão é a de que estas não atendem às demandas e necessidades. De forma geral, portanto, a concepção dos trabalhadores é bastante pessimista em relação ao cumprimento de objetivos, às aquisições proporcionadas através da prestação dos serviços e ao seu impacto social.

Esse é um retrato de um processo permeado de contradições, de avanços e permanências, no qual foram identificadas importantes dificuldades, como a precariedade das condições de trabalho e a insuficiência da política de assistência social em seu alcance e impacto possível. Contudo, essa dimensão da precariedade das condições e recursos não esgota a descrença nas possibilidades do trabalho. Esta envolve também maneiras de significar os resultados, como trouxe à tona a discussão realizada na segunda etapa das oficinas.

#### 4. “Remediando o que não tem solução”

No momento posterior, discutindo-se os impactos do trabalho, explicitou-se outro elemento que determina essa visão: a percepção de que a realidade social é impermeável aos esforços para transformá-la e de que a polí-

tica social pode ser apenas uma tentativa de remediar o que não tem solução. Nas oficinas, esta questão foi formulada como a presença de processos estruturais que nenhuma política social consegue resolver e que estabelecem limites que condicionam as possibilidades de ação, como exemplificam as seguintes falas durante a avaliação:

Não está nas minhas mãos nem nas de ninguém [resolver a pobreza]. (Trabalhadora 7).

A questão é estrutural e não sou eu que vou dar conta disso. (Trabalhadora 10).

Eu tenho certeza que é um problema de estrutura mesmo. Pode vir política social, sai política social, mas não atinge. Só atinge consequência, não vai na causa. (Trabalhadora 3).

Uma das percepções mais presentes entre os trabalhadores sociais que participaram da avaliação é a de que o tempo passa e tudo permanece do mesmo jeito. E por que não muda? Porque as necessidades burocráticas se sobrepõem às carências reais das pessoas. Porque a burocracia se mantém distante das condições concretas de vida e oculta sua dimensão política. Porque as políticas sociais são paliativas e não estruturais. Porque as políticas sociais são estratégias de controle da população. Porque a assistência social é uma forma de gestão social da pobreza, que não visa à sua superação. Porque o Estado não busca produzir emancipação ou autonomia. Porque política social nenhuma vai transformar o capitalismo ou produzir alguma mu-

dança estrutural da sociedade. Estes são os significados sobre os limites das políticas sociais e, especificamente, da assistência social identificados na pesquisa.

A percepção da existência desses limites estruturais, que condicionam as possibilidades de ação e cuja resolução transcende o escopo da política de assistência social, está presente na maneira como os trabalhadores sociais analisam seu trabalho.

Eu fiquei pensando assim que o nosso trabalho é extremamente cerceado por isso, limitado assim. De a gente ficar aparando umas arestas aqui, umas arestas ali, porque não tem emprego e por uma série de outras questões, de pobreza e tal. Eu me senti mal. Parece mesmo um paliativo, que a gente está pra cuidar de umas pontinhas aqui, outras ali. Essa é uma luta nossa, que é agravada pela falta de recursos, que não é a pior parte, mas agrava. (Trabalhadora 3).

A sensação de estar tão somente aparando arestas de forma paliativa, aliviando a situação enquanto esta permanece essencialmente a mesma, conduz ao questionamento sobre as possibilidades de transformação desta realidade. É possível mais do que isso ou se está apenas remediando o que não tem solução?

Todo esse quadro e eu fiquei pensando. Eu fiquei mal em relação ao nosso trabalho. A gente parece paliativo das mazelas do capital. A gente fica remediando o que não tem solução, essas expressões do capitalismo. (Trabalhadora 3).

Isso leva também ao questionamento sobre os interesses aos quais serve o trabalho re-

alizado. Uma técnica utilizou como metáfora uma panela de pressão. A assistência social seria aquela forma de intervenção estatal que, de tempos em tempos, libera um pouco a válvula da panela para permitir que a pressão no seu interior diminua. Ao assim fazer, evita o permanente risco de ruptura da coesão social, inerente à contradição da chamada "questão social".

Isso é uma coisa muito conflitante pra minha cabeça. Tem uma hora que eu me sinto a serviço do capital, contribuindo pra sociedade não se organizar. [...] Eu tenho que me policiar porque eu me sinto várias vezes a serviço do capital. Eu não tô conseguindo fazer a transformação, a consciência crítica [...]. Eu tô contribuindo pra um assistencialismo ou realmente pra uma política de direito? (Trabalhadora 4).

Desta forma, se entende que não basta a intencionalidade de transformação das condições de vida dos usuários da política de assistência social se as condições concretas em que esta intervenção ocorre impedem a sua materialização.

A assistência social já foi deliberadamente voltada às necessidades do capital. Hoje busca estas questões de emancipação, de cidadania, mas enfim [...] eu acho que ainda tem enorme dificuldade de bater de frente com isso. [...] A gente pensa em questões de emancipação, de cidadania, de direito, de autonomia e a gente não consegue. Talvez nem tanto pelo profissional, mas o ambiente em que a gente trabalha, muito institucionalizado. As condições de vida, de pobreza e trabalho da população com que a gente trabalha. Acho

que estes são fatores que fazem com que a gente seja somente paliativo. (Trabalhadora 3).

Qual seria a alternativa? O que poderia produzir alterações reais? Diante deste questionamento, emerge a concepção de que a saída está na inserção na relação de trabalho assalariado. Contudo, se reconhece que as possibilidades de uma intervenção direta nesta questão são limitadas no âmbito da política de assistência social, a quem caberia um papel de mediação com a política de trabalho e emprego. Mais uma vez, portanto, ainda que de forma indireta, são colocadas em xeque as possibilidades de transformação da realidade a partir do trabalho socio-assistencial.

Tem muita demanda que a gente sabe que um emprego resolveria, mas não tem. O que eu vou fazer? Porque emprego, em todos os lugares, a gente sabe que existe essa falta. Então, o que a gente pode fazer? Na medida do possível, eu vejo que é através da rede. Eu posso encaminhar pro PAT [Posto de Atendimento ao Trabalhador], ficar de olho em alguns cursos que capacitem a pessoa, incentivo ao estudo etc. Mas, diretamente, agindo naquilo, eu vejo que já é um pouco mais complicado. (Trabalhadora 5).

O caráter contraditório desta proposta não passa despercebido: as relações de assalariamento são simultaneamente percebidas como inclusão e como exploração, como expressa o seguinte diálogo:

Trabalhadora 6: Então, nós estamos desejando colocá-la [a pessoa usuária] em uma condição de exploração? Nós estamos dizendo que colocá-la nesta condição [...].

Trabalhadora 3: [...] é o que vai salvá-la. Colocá-la numa situação de subordinação, de estar dentro dessa relação [...].

Trabalhadora 4: É tudo reprodução.

Trabalhadora 3: Mas, fora dessa relação, ela tá ainda mais excluída.

Trabalhadora 4: E dentro ele se sente incluído, ele tá incluso. Ele se sente gente. Ele não se sente invisível.

Do impasse causado por uma contradição que não pode ser resolvida neste âmbito específico conclui-se pela inevitabilidade destas condições, sem que isso conduza, contudo, à negação das possibilidades de ação. A aposta é a de que as mudanças tornadas possíveis através da política de assistência social, ainda que seu impacto imediato seja avaliado como pequeno, possam desencadear posteriormente outras mudanças.

Eu vejo assim, não tem como a gente escapar desse sistema. Só que ele [o usuário] pode ficar satisfeito por alguns meses só, depois a necessidade dele já vai mudar pra ele reivindicar outra coisa. E dentro disso eu acho que pode haver um ganho maior do que se ele nem tivesse chegado a isso. [...] O que não deixa de ser saudável. Porque daí ele entra numa [fábrica] aí e vai se organizar no sindicato, por exemplo. (Trabalhadora 5).

Entre o desejo de transformação e a dureza fática de uma realidade social que parece impermeável às tentativas de transformá-la, aponta-se a necessidade, sustentada em um comprometimento político com a transformação almejada, de operar as mudanças possíveis.

Eu paro e penso assim: eu sou classe trabalhadora. Pra mim, é comprometimento profissional, é a visão de mundo que eu enxergo. Então, eu fico assim em situações conflitantes, mas eu sei que eu sou da classe trabalhadora, que eu tenho uma proposta de vida, que eu quero uma sociedade mais justa, uma sociedade melhor e que eu posso contribuir com isso. A precariedade do trabalho mexe muito com a motivação da gente no trabalho e eu sempre procuro não me focar nisso. Eu sei que tem isso, mas eu sou da classe trabalhadora e eu sei que eu tenho que enfrentar o capital sim. [...] Quais são as nossas possibilidades diante desse trabalho? Eu acho que a gente não pode desistir. Eu sempre tenho esperança de sempre ter algum ganho pra melhor. Não sei se sou muito romântica ou porque sou brasileira e não desisto nunca. (Trabalhadora 4).

É em nome deste comprometimento que os trabalhadores da assistência social buscam a mudança possível, mesmo que reconheçam que o trabalho social não tem o impacto desejado. Durante o grupo com os técnicos no CRAS, esta questão foi formulada, distinguindo transformação e mudança.

Não está causando o impacto que eu gostaria, de transformação social, não. Mas de mudança, mudança social sim. (Trabalhadora 4).

Se a mudança possível não é a transformação social intencionada, então que mudanças são essas?

Mudança de a pessoa ter mais noção de direito, mudança da pessoa se sentir mais ser humano, de ter mais acesso, de não se sentir mais tão só nesse latifúndio tão grande. Eu acho que a gente faz algumas intervenções que mudam. Só o fato de escutar já é tornar visível o invisível. (Trabalhadora 4).

Desta forma, diante de determinações sociais objetivas que parecem inalteráveis ou cuja transformação aparenta ser inalcançável neste contexto específico, a singularidade e a subjetividade aparecem como refúgio da transformação possível, e as soluções são remetidas ao âmbito microsocial, das relações familiares, da conquista da autoestima, da reorganização de projetos de vida.

## 5. “A saída é individual”

Na promoção de aquisições subjetivas buscase, assim, uma alternativa à sensação de impotência diante das limitadas possibilidades de transformação objetiva da realidade. No debate sobre as possíveis contribuições da assistência social ao enfrentamento da pobreza, identificou-se, por exemplo, a proposta de “[...] potencializar o indivíduo a encontrar os recursos que ele ainda tem” (Trabalhadora 7). De forma semelhante, ao se discutir as contribuições do trabalho socioassistencial para a inserção no mercado de trabalho, apontou-se que “[...] a questão é estrutural, e não sou eu que vou dar conta disso. Podemos incentivar, estimular, orientar, encaminhar” (Trabalhadora 8).

Considera-se significativo, contudo, que essa proposta é acompanhada de certa clareza sobre a sua limitação. Potencializar o indivíduo, incentivar-lo, estimulá-lo, orientá-lo, encaminhá-lo não é suficiente para a superação das vulnerabilidades sociais. O contato permanente com condições de vulnerabilidade que parecem se reproduzir indefinidamente não admite tal tipo de ilusão. Mas é o que se entende possível de ser feito.

Não tenho ilusão de que potencializando o indivíduo a pobreza seja resolvida, pois é maior do que isso. Não está em minhas mãos nem nas de ninguém. Mas, na medida do possível, busco abrir possibilidades. (Trabalhadora 7).

Com isso reforça-se a dimensão socioeducativa do trabalho social, estabelecendo como seu objetivo proporcionar reflexão, conscientização.

Eu acho que o papel da gente é provocar reflexão, provocar conscientização. Provocar. Denunciar até. De falar [...]. Agora, se vai despertar [...]. Eu não sinto que a gente não consegue quebrar, não. Reproduz. (Trabalhadora 4).

Eu acho que o trabalho da assistência também tem que ir em outro sentido, da reflexão, da formação. (Trabalhadora 5).

Essa busca por transformações subjetivas não está dissociada, por sua vez, da leitura de que, não sendo possível alterar a realidade social, deve-se valorizar a possibilidade de promover alguma mudança na vida dos sujeitos atendidos. É na dimensão da singularidade que os trabalhadores sociais encontram alguma satis-

fação em uma atividade que, por conta das dificuldades apontadas, produz sempre frustração.

É apaixonante quando vejo transformações, mesmo que micro. (Trabalhadora 9).

Ontem eu encontrei com um menino que foi do [programa de transferência de renda], trabalhando lá na prefeitura. Daí ele falou assim: "Eu terminei minha faculdade. Lembra aquele dia que você falou o negócio do ProUni? Daí eu fui procurar e me formei. Tô estudando pra concurso, pra prestar uma prova lá em Brasília". Daí eu pensei: "Poxa, é isso!". A pessoa não tinha acesso a essa informação. Então é uma coisinha assim, uma coisa simples, mas de repente você foi o instrumento. (Trabalhadora 5).

Diante disso, conclui-se:

A saída é individual. Se, diante de toda a adversidade, de 100 famílias conseguirmos alterar uma, isso é potência. (Trabalhadora 2).

Desta forma, identificou-se neste campo uma dialética do estrutural tido por intransponível (ao menos no âmbito da própria política de assistência social) e do compensatório possível, que remete as soluções ao âmbito microssocial. Assim se justifica todo o conteúdo subjetivista das significações sobre o trabalho na assistência social, que indica uma concepção de transformação pensada como processo individual, em termos de uma "transformação social dos usuários" (SILVA; CORGOZINHO, 2011, p. 13).

Com isso, destaca-se um registro que permeia a política de assistência social e que justifica, legítima e orienta a prática profissional neste contexto. Entre os efeitos nefastos desta concepção de que os serviços socioassistenciais devem produzir condições subjetivas para que o sujeito mude por conta própria (ontologia liberal que é continuamente reposta nas concepções sobre a pobreza e seu enfrentamento) está o de culpabilizar o usuário quando o resultado alcançado não é o almejado. É o usuário que não reage, que é resignado e fatalista, que não percebe o seu potencial, que não se movimenta. Desta forma, a outra face da ontologia liberal dos indivíduos autodeterminados é a "ideologia de submissão e resignação", segundo a qual "[...] a população pobre é vista como subalterna, serviçal, periférica, problemática [...] e incapaz de protagonizar sua própria vida" (GÓIS, 2008, p. 53). Produz-se uma visão fatalista das relações sociais que desconsidera que sua raiz está "[...] na imutabilidade das condições sociais frente às quais as pessoas e grupos existem e se formam" (MARTIN-BARÓ, 1998, p. 98, tradução nossa).

Nos CRAS em que a pesquisa foi realizada, esta lógica do atendimento individual e fragmentado, da centralidade na resolução de "casos", é a tônica, reproduzindo uma tradição no campo do trabalho social. Ainda que esteja presente a perspectiva da intervenção coletiva e do trabalho preventivo e proativo no território de inserção da unidade, o processo de trabalho é profundamente guiado pelo atendimento da demanda espontânea individualizada, que busca resolutividade para vivências com algum grau de urgência. Os técnicos nas unidades dizem estar o tempo todo "apagando incêndio". A identificação deste repertório de

significações sobre a realidade, os usuários da política de assistência social, as possibilidades de intervenção e os impactos sociais das políticas públicas lançam luz sobre estes elementos tão fortemente arraigados no trabalho social na medida em que revelam quem são os sujeitos e as subjetividades pressupostos na formulação de tais políticas (GONÇALVES, 2010).

## 6. Considerações finais

Esta pesquisa de avaliação identificou um conjunto de significações que compõem a dimensão genérica desta atividade, um campo de significados a partir do qual os trabalhadores da assistência social podem compreender os fenômenos nos quais intervêm, quem são os usuários dos serviços e quais são as possibilidades de transformação da realidade a partir de sua intervenção.

Este campo de significados, ao referenciar a teleologia do trabalho realizado, o determina. Na execução das atividades do serviço, os trabalhadores reproduzem e reformulam estas significações produzidas socialmente. Estas, por sua vez, são determinantes do trabalho efetivamente realizado, direcionando-o ao atribuir-lhe significado e intencionalidade. Exatamente por isso, a ação concreta não corresponde ao prescrito na tarefa, na medida em que esta dimensão subjetiva medeia a reformulação da tarefa por parte do sujeito da atividade. Desta forma, para o alcance dos objetivos e dos impactos intencionados, o planejamento das operações precisa considerar também estes repertórios de significações sobre a realidade. Explicitá-los e analisá-los é uma contribuição da psicologia sócio-histórica aos processos de avaliação de políticas públicas.

## Referências bibliográficas

---

- AGUIAR, W. M. J.; OZELLA, S. Apreensão dos sentidos: aprimorando a proposta dos núcleos de significação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 299 - 322, jan./abr. 2013.
- ANSARA, S.; DANTAS, B. S. A. Intervenções psicossociais na comunidade: desafios e práticas. **Psicologia & Sociedade**, v. 22, n. 1, p. 95 - 103, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Brasília: MDS, 2005.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília: CNAS, 2009.
- CLOT, Y. **Trabalho e poder de agir**. Belo Horizonte: Fabrefactum, 2010.
- FURTADO, O. As dimensões subjetivas da realidade: uma discussão sobre a dicotomia entre a subjetividade e a objetividade no campo social. In: FURTADO, O.; GONZÁLEZ REY, F. L. (Orgs.). **Por uma epistemologia da subjetividade: um debate entre a teoria sócio-histórica e a teoria das representações sociais**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.
- FURTADO, O.; SVARTMAN, B. Trabalho e alienação. In: GONÇALVES, M. G. M.; BOCK, A. M. B. (Orgs.). **A dimensão subjetiva da realidade: uma leitura sócio-histórica**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 73 - 115.
- GÓIS, C. W. L. **Saúde comunitária: pensar e fazer**. São Paulo: Hucitec, 2008.
- GONÇALVES, M. G. M. **Psicologia, subjetividade e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2010.
- GONÇALVES, M. G. M.; BOCK, A. M. B. A dimensão subjetiva dos fenômenos sociais. In: BOCK, A. M. B.; GONÇALVES, M. G. M. (Orgs.). **A dimensão subjetiva da realidade: uma leitura sócio-histórica**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 116 - 157.
- LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social II**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARTIN-BARÓ, I. **Psicología de la liberación**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.
- OLIVEIRA, I. F.; AMORIM, K. N. O. Psicologia e política social: o trato da pobreza como "sujeito psicológico". **Psicologia Argumento**, Curitiba, v. 30, n. 70, p. 559 - 566, jul./set. 2012.
- REIS, C.; GIUGLIANI, S.; PASINI, V. L. Conversando sobre a Psicologia e o Suas: potencialidades e desafios para a atuação profissional dos psicólogos na política de assistência social. In: CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N. (Orgs.). **O psicólogo e as políticas públicas de assistência social**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 149 - 166.
- SILVA, J. V.; CORGOZINHO, J. P. Atuação do psicólogo, SUAS/CRAS e psicologia social comunitária: possíveis articulações. **Psicologia & Sociedade**, Florianópolis, v. 23, n. spe., p. 12 - 21, 2011.

# Avaliação dos impactos sociais, de custo/benefício e custo/eficácia do Programa Vira Vida (ciclo 2012 - 2014)

Miguel Barbosa Fontes<sup>1</sup>  
Rodrigo Campos Crivelaro<sup>2</sup>  
Cleude Gomes da Silva<sup>3</sup>  
Eliane Lopes Noronha Campos<sup>4</sup>  
Rafael Fujioka<sup>5</sup>

1 Ph.D em Saúde Pública e Mestre em Desenvolvimento Econômico da América Latina pela Johns Hopkins University. Diretor da John Snow do Brasil Consultoria.

2 Mestre em Gestão Social e Trabalho pelo Departamento de Administração e doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília (UnB). Gerente de Projetos da John Snow Brasil Consultoria.

3 Graduada em Psicologia pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Coordenadora Nacional do Programa Vira Vida.

4 Graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário do Distrito Federal (Unidf). Assessora técnica do Conselho Nacional do SESI.

5 Graduando em Administração de Empresas pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Assistente de pesquisa da

## Resumo

SEGUNDO O UNICEF, UM MILHÃO DE CRIANÇAS NO MUNDO SÃO DIRETAMENTE AFETADAS PELA VIOLÊNCIA SEXUAL. PRATICAMENTE UM TERÇO DOS CASOS OCORRE NO BRASIL. O PROGRAMA VIRA VIDA RESGATA ADOLESCENTES E JOVENS NESTA SITUAÇÃO, PROPORCIONANDO ATENDIMENTO PSICOLÓGICO, EDUCACIONAL E PROFISSIONALIZANTE, INCLUINDO INSERÇÃO E ACOMPANHAMENTO NO MERCADO DE TRABALHO. PARA AVALIAR O IMPACTO DO PROGRAMA, TRÊS ANÁLISES FORAM REALIZADAS: FINANCEIRA, ECONÔMICA E SOCIAL. UM ESTUDO GRUPO CONTROLE FOI REALIZADO EM 2014, EM 19 ESTADOS BRASILEIROS, COM MARGEM DE ERRO DE 2,7% (N=1.227). UM QUESTIONÁRIO FOI GERADO A PARTIR DA ANÁLISE DE CONSISTÊNCIA E VALIDADE DE UMA ESCALA DE CONHECIMENTOS, ATITUDES E PRÁTICAS (CAP), DE -65 A 65 PONTOS, DIVIDIDOS EM QUATRO DIMENSÕES: VALORES DO TRABALHO, EDUCAÇÃO, LAÇOS FAMILIARES E COMUNITÁRIOS E DESENVOLVIMENTO HUMANO. UTILIZARAM-SE REGRESSÕES AJUSTADAS PARA IDENTIFICAR DIFERENÇAS ENTRE GRUPOS. O TESTE ALFA DE CRONBACH ALCANÇOU 0,87. OS RESULTADOS MOSTRARAM QUE O CUSTO TOTAL POR ALUNO CHEGOU A R\$ 1.973,99 POR MÊS. CADA R\$ 1,00 INVESTIDO PELO PROGRAMA GEROU UM AUMENTO DE R\$ 1,74 NA RENDA INDIVIDUAL DO JOVEM. O VIRA VIDA AUMENTOU OS NÍVEIS DE CAP PARA VALORES DE TRABALHO, EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO, MAS NÃO PARA LAÇOS FAMILIARES E COMUNITÁRIOS. A ESCALA UTILIZADA MOSTROU-SE UMA MEDIDA CONFIÁVEL PARA MENSURAR AS MUDANÇAS DE CAP DE JOVENS EXPLORADOS SEXUALMENTE. SUGERE-SE REVISÃO DAS ABORDAGENS PARA FORTALECER LAÇOS FAMILIARES E COMUNITÁRIOS.

## Abstract

ACCORDING TO UNICEF, ONE MILLION CHILDREN WORLDWIDE ARE DIRECTLY AFFECTED BY SEXUAL VIOLENCE. NEARLY A THIRD OF ALL CASES OCCUR IN BRAZIL. VIRAVIDA PROGRAM SUPPORTS VULNERABLE TEENAGERS AND YOUNGSTERS UNEMPLOYED ACROSS THE COUNTRY, PROVIDING PSYCHOLOGICAL, EDUCATIONAL AND VOCATIONAL ASSISTANCE, INCLUDING PLACING AND MONITORING IN THE LABOR MARKET. TO ASSESS THE IMPACT OF THE PROGRAM, THREE ANALYZES WERE PERFORMED: FINANCIAL, ECONOMIC AND SOCIAL. A CONTROL GROUP STUDY WAS CONDUCTED IN 2014 IN 19 BRAZILIAN STATES WITH A MARGIN OF ERROR OF 2.7% (N = 1,227). QUESTIONNAIRE WAS GENERATED FROM THE ANALYSIS OF THE CONSISTENCY AND VALIDITY OF A SCALE OF KNOWLEDGE, ATTITUDES AND PRACTICES (KAP) OF -65 TO 65 POINTS, DIVIDED INTO FOUR DIMENSIONS: VALUES OF LABOR, EDUCATION, FAMILY AND COMMUNITY TIES AND HUMAN DEVELOPMENT. ADJUSTED REGRESSIONS WERE USED TO IDENTIFY DIFFERENCES BETWEEN GROUPS. THE CRONBACH ALPHA TEST REACHED 0.87. RESULTS DEMONSTRATED THAT THE TOTAL COST PER STUDENT REACHED R\$ 1.973,99 PER MONTH. EVERY R\$ 1.00 INVESTED IN THE PROGRAM GENERATED AN INCREASE IN INDIVIDUAL INCOME YOUTH OF R\$ 1.74. THE VIRAVIDA INCREASED LEVELS OF CAP VALUES FOR THE DIMENSIONS OF LABOR, EDUCATION, AND HUMAN DEVELOPMENT, BUT NOT FAMILY AND COMMUNITY TIES. THE SCALE USED DEMONSTRATED TO BE A RELIABLE MEASURE TO ASSESS CHANGES IN KAP SEXUALLY EXPLOITED YOUTH. A REVIEW OF APPROACHES TO STRENGTHENING FAMILY AND COMMUNITY TIES AND VALUES IS SUGGESTED.

### PALAVRAS-CHAVE:

Avaliação de impacto; Adolescentes e jovens; Exploração sexual.

## 1. Introdução

---

Desde 2008, o Conselho Nacional do Sesi (Consesi) vem implementando um programa multidisciplinar para mais de 3.500 adolescentes e jovens brasileiros. O Vira Vida proporciona serviços de assistência integral aos participantes, incluindo saúde, educação profissional, regular e continuada, treinamento profissional, inserção no mercado de trabalho e acompanhamento, como forma de reduzir a exploração sexual de adolescentes e jovens em 19 estados da federação.

Como exposto no Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil (BRASIL, 2002), “[...] a violência sexual contra crianças e adolescentes é um fenômeno complexo e de difícil enfrentamento, inserido num contexto histórico-social de violência endêmica e com profundas raízes culturais”. Foi apenas na década de 1990, com a aprovação do seu estatuto, que crianças e adolescentes passaram no Brasil a ser juridicamente considerados sujeitos de direitos e não mais como menores incapazes, objetos de tutela, de obediência e de submissão. Por isso, a avaliação dos impactos sociais, econômicos e financeiros do programa tem o importante papel de contribuir para a minimização dessa problemática, buscando pistas para o fortalecimento de projetos e políticas públicas para adolescentes e jovens submetidos a esse contexto.

A condição de explorado sexualmente envolve abuso sexual. Porém, essa exploração-abrangeviolência “[...] com fins comerciais e (que) tem como intermediário o aliciador – pessoa que lucra com a venda do sexo com meninos e meninas” (ANDI, 2008). Essa definição

foi originada no Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, realizado em Estocolmo, em 1996. Além disso, a exploração sexual comercial foi classificada em quatro modalidades: tráfico para fins sexuais, prostituição, turismo sexual e pornografia.

Esta avaliação foi independente e realizada entre 2012 e 2014, após aprovação em protocolo de pesquisa submetido a comitê de ética credenciado junto ao Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (Conep)<sup>6</sup>. Foram entrevistados 1.227 adolescentes e jovens em 2014, em 18 estados e no Distrito Federal, divididos em quatro diferentes grupos, sendo três de caso, ou seja, que de alguma forma participaram do programa, e um de controle.

Nos tópicos a seguir, é apresentada a revisão da literatura que embasou a elaboração da escala de conhecimentos, atitudes e práticas e o questionário do estudo, os quais traduzem as transformações objetivadas pelo Vira Vida. Posteriormente são discutidos os principais impactos de equidade (sociais), de custo/benefício (econômicos) e de custo/eficácia (financeiros) obtidos, considerando ainda os limites do estudo, assim como suas conclusões e recomendações finais.

## 2. Revisão de literatura

---

A partir dos conceitos contidos nas metas e indicadores do objetivo geral do marco lógico foi feita uma profunda revisão de literatura científica, para que se pudesse chegar a uma

primeira versão da escala de transformação do Vira Vida e, conseqüentemente, buscar um instrumento para se verificar como estariam os jovens atendidos pelo programa ao final de um ciclo de sua implementação.

A literatura sobre autonomia e efetividade dos direitos sociais e da cidadania associados aos jovens é bastante vasta nas diversas abordagens relacionadas ao desenvolvimento juvenil. A produção científica referente a esse assunto está vinculada ao desenvolvimento geral dos jovens e analisa uma série de variáveis que os afetam. Quatro domínios principais foram identificados durante o levantamento bibliográfico e convertidos nos principais domínios de variáveis da escala: 1) inserção no mundo do trabalho, 2) fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, 3) independência econômica, e 4) autoestima. Cada um desses domínios contemplou uma série de variáveis, que podem ser testadas e aferidas para estabelecer sua correlação com os domínios principais levantados.

Antes de entrar nos domínios específicos, vale ressaltar os autores basilares para a construção da escala. Eles não são citados diretamente na matriz da escala a seguir, mas representam alicerces fundamentais do Programa Vira Vida: Paulo Freire, Antônio Carlos Gomes da Costa e Boaventura de Sousa Santos. Os princípios trabalhados por eles estão inseridos de forma inequívoca no programa. No caso de Freire, pela dimensão libertadora da educação focada na construção da autonomia e no envolvimento do estudante. Para o autor, a educação só existe quando forma comportamentos, e, por isso, ela é um ato político. Não porque faz política, mas porque, indissolúvelmente, está associada à reflexão. E o ato reflexivo é contra a despolitização, a desumanização, a alienação cultural e a favor da conscientização, que significa o começo da busca de uma posição de luta (1983 a, 1983 b). Freire é um dos autores mais pesquisados e citados no mundo quando o assunto é educação libertadora.

6 Protocolo aprovado e disponível para consulta sob o código P.I.EX, em dezembro de 2011, pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Uniceub, fundamentado pela Resolução nº 196 – que normatiza a pesquisa com seres humanos no Brasil – e pela Resolução do Conselho Federal de Psicologia Nº 016/2000, em particular suas recomendações específicas que abordam a pesquisa com populações vulneráveis. Neste caso, são os respondentes de 16 a 17 anos que possam ter sofrido ou sido submetidos à condição de abuso ou exploração sexual.

Antônio Carlos Gomes da Costa (2006) foi o grande pioneiro nos estudos direcionados ao tema juventude e empreendedorismo. Para o autor, a formação do jovem deve estar pautada pela autonomia, moldada sempre pela solidariedade e pelo espírito empreendedor. Ele atuou em diversas frentes, inclusive na construção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com participação no Comitê Internacional dos Direitos da Criança.

Por fim, Boaventura de Sousa Santos (2003) soube prever as bases da nova sociedade, a partir dos efeitos da globalização e da dinamização tecnológica, refletindo sobre a valorização da emancipação social, a justiça e a criatividade em um novo contexto social.

No domínio da inserção no mundo do trabalho, foram identificadas algumas variáveis relacionadas à autogestão, ao empreendedorismo e ao emprego formal, no nível de qualificação profissional. Entre essas variáveis se destacam a formação da identidade, a vulnerabilidade, a qualificação profissional, a capacidade para se integrar ao mercado de trabalho, a relação entre dinheiro e sustento, os preconceitos sofridos por jovens, a qualidade educacional, as condições sociais, a formalização das relações de trabalho, os espaços e oportunidades para a juventude, a orientação e a percepção de apoio social, a disposição emocional e a orientação para o mercado de trabalho. De acordo com Thomé et al, (2010), para muitos jovens, a experiência ou in experiência de inserção no mercado laboral torna-se fator fundamental no processo de formação de sua identidade.

Com relação ao domínio de fortalecimento de vínculos familiares comunitários, as principais

variáveis se referem a intervenções preventivas da comunidade, problemas externalizados, gratidão, atividades diárias, convivência familiar diária, pontos de apoio familiar, existência de conflitos e de violência na família, problemas de recursos financeiros na família, e problemas associados ao uso de drogas. Redmond et al, (2009) relaciona a proteção paternal com resultados de habilidades de jovens. Efeitos positivos de intervenção foram encontrados para os resultados dos jovens, dos pais e familiares (por exemplo, a associação com pares antissociais, gestão de crianças, qualidade afetiva entre pais e filhos) em cada ponto de avaliação pós-intervenção. Já para Burt e Roisman (2010), externar problemas afeta a competência acadêmica e social para internalizar problemas mais tarde.

Michale et al, (2009) analisou a importância das atividades diárias dos jovens, concluindo que elas podem ter impacto, uma vez que (a) oferecem oportunidades de aprender e praticar habilidades, (b) servem como fórum para o desenvolvimento da identidade, (c) possibilitam criar vínculos sociais, (d) conectam a juventude às instituições sociais, e (e) permitem aos jovens se dedicarem a outros tipos de atividades. Com relação às relações familiares, Edwards (Et al, 2009) destaca que prevenir problemas de comportamento em famílias e promover trajetórias positivas de desenvolvimento de crianças requerem a compreensão das necessidades e dos riscos dos membros da família e a identificação de seus pontos fortes, de apoio e de recursos. Neste aspecto, Diógenes (2008) analisou as consequências da violência intrafamiliar e concluiu que, nas narrativas dos sujeitos que foram alvo dessa modalidade de resolução

de conflito, a violência é inaceitável e causa mágoas e ressentimentos capazes de quebrar laços familiares.

O domínio da independência econômica muitas vezes se refere à utilização dos recursos da bolsa de estudos. Neste domínio, as variáveis principais são assistência parental, dependência material, fontes de obtenção de renda, peso do recurso familiar, trabalho formal e informal, diferenças entre área urbana e rural, classe social e escolaridade. Também é influenciado pelo tempo de trabalho e pelo início da vida laboral. Swartz et al, (2011) observou que a assistência dos pais foi menos próxima para aqueles que fizeram mais progressos no caminho para a vida adulta, representada pela realização socioeconômica e formação. Já Schmidt (1990) destaca que a relação entre filhos maiores e pais não pode deixar de estar marcada pela grande dependência material destes em relação aos pais e a outros parentes.

Por fim, no construto de autoestima, relacionado à autoconfiança e à perspectiva de vida, são apresentadas as variáveis de relacionamento com pessoas, responsabilidades, problemas de externalização e internalização de problemas, competências acadêmicas e sociais, vínculos comunitários, sociais e escolares. Pode-se concluir que os projetos de desenvolvimento de habilidades têm grande importância. Vella et al, (2011) sugere que treinadores se veem como responsáveis por

facilitar oito temas inter-relacionados e interdependentes consistentes com a literatura de desenvolvimento juvenil positivo: competência, confiança, conexão, caráter, habilidades para a vida, clima, afeto positivo e capacidades psicológicas positivas. Para O'Connor et al, (2011), relacionamentos de alta qualidade atuam como fatores de proteção, ajudando a impedir que crianças com altos níveis de comportamentos internalizantes na infância desenvolvam problemas de comportamento internalizantes de longo prazo.

Estudo realizado por Witherspoon et al, (2009) com modelos lineares hierárquicos mostraram que cada perfil de conexão foi significativamente associado com o autorrelato de adolescentes sobre séries, autoestima e sintomas depressivos, após o ajuste para variáveis correlacionadas, sugerindo que o domínio e o número de contextos são importantes para o desenvolvimento positivo da juventude. Por fim, Bruening et al, (2009) concluiu, com base em teorias de engajamento e aprendizado de cinco escolhas, que há uma relação entre a combinação de atividades físicas e esportivas, vida, habilidades e promoção de escolhas de vida saudáveis. Esses resultados refletiram-se nos seguintes temas: autoestima, autorresponsabilidade, conexões com comunidade, sensação de pertencimento, conhecimentos sobre saúde, habilidades de vida, aplicação dessas habilidades, planejamento e reconhecimento da influência sobre si mesmo e sobre os outros.

## 3. Metodologia e análise

### 3.1 PANORAMA METODOLÓGICO

Os quatro grupos entrevistados no estudo foram os seguintes: 1) matriculados (jovens que à época da coleta estavam matriculados), 2) evadidos (jovens que foram matriculados, mas que, quando da coleta, não participavam mais do programa), 3) mercado (jovens que tiveram alguma experiência de mercado depois de formados no Vira Vida) e 4) controle (jovens de perfil socioeconômico similar, que não tiveram contato com o programa).

Alunos inseridos no programa a partir de 1º de agosto de 2012 até o momento da coleta, em maio e junho de 2014, dentro dos grupos matriculados, evadidos ou mercado, fizeram parte do recorte de coleta. O principal objetivo da avaliação foi verificar possíveis impactos sociais, econômicos, e financeiros alcançados pelo Programa Vira Vida.

Depois de aprovado o protocolo em comitê de ética, o estudo contemplou mais quatro etapas: elaboração de marco lógico de avaliação; elaboração de instrumentos de pesquisa avaliativa; coleta de dados (método de grupo controle); e realização das análises financeira, econômica e social.

A análise financeira focou todos os aspectos da gestão do programa, a partir de seus custos, sua eficácia e sua eficiência. Já a análise econômica verificou se os investimentos realizados no Vira Vida trouxeram impactos econômicos para os jovens, suas famílias e para a sociedade. Por fim, a análise social avaliou se o programa teve êxito na redução de desigualdades sociais, a partir dos seus objetivos de transformação.

As principais hipóteses investigadas no estudo foram:

- Hipótese nula 1 (Ho1): o Vira Vida não está associado ao crescimento dos níveis de autonomia, cidadania e direitos sociais de adolescentes e jovens de 16 a 24 anos, participantes do programa.
- Hipótese nula 2 (Ho2): os níveis de autonomia, cidadania e direitos sociais não diferem entre os quatro grupos de adolescentes e jovens de 16 a 24 anos investigados: a) participantes do Programa Vira Vida; b) evadidos do programa; c) concluintes no programa que já se encontram inseridos no mercado de trabalho; e d) adolescentes e jovens que não se matricularam ou participaram do Vira Vida.
- Hipótese nula 3 (Ho3): a inserção de adolescentes e jovens de 16 a 24 anos concluintes do Vira Vida no mercado de

trabalho não está associada à sua participação no programa.

- Hipótese nula 4 (Ho4): não diferem os níveis de autonomia, cidadania e direitos sociais de adolescentes e jovens de 16 a 24 anos, participantes ou não do Vira Vida.

Todas as hipóteses foram nulas para que se atendesse ao principal requisito científico da avaliação: não seria possível verificar qualquer impacto do programa nas três análises sugeridas até que a metodologia proposta fosse utilizada para analisar impactos do programa na vida dos adolescentes e jovens participantes, de 16 a 24 anos, em condição de exploração sexual<sup>7</sup>.

### 3.2 MARCO LÓGICO DE AVALIAÇÃO

O primeiro passo foi definir os indicadores de impacto e de gestão do ViraVida em uma matriz de marco lógico, na qual se relacionaram objetivos, metas, indicadores, fontes de verificação, riscos, insumos, produtos e atividades investigadas. Essa etapa foi realizada com o apoio de mais de 20 representantes do Conselho Nacional do Sesi e parceiros do Vira Vida. Isso para que as variáveis e indicadores utilizados na avaliação pudessem representar a realidade do programa. Os elementos definidos para o marco lógico foram incluídos nos instrumentos da pesquisa, segunda etapa da avaliação. A seguir, parte da matriz de marco lógico<sup>8</sup> construída para a avaliação.

#### ■ MARCO LÓGICO AVALIATIVO DO PROGRAMA VIRA VIDA

OBJETIVO GERAL DO VIRAVIDA	METAS	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO	RISCOS
Promover a autonomia e a efetivação dos direitos sociais e da cidadania, com adolescentes e jovens na faixa etária de 16 a 24 anos em situação de exploração sexual	1) Garantir no mínimo 80% no índice de autonomia nos adolescentes e jovens	1.1) Inserção no mundo do trabalho: autogestão, empreendedorismo e emprego formal, nível de qualificação profissional	Pesquisa avaliativa com os jovens e adolescentes participantes (a ser construída)  Diagnóstico psicossocial, ficha de acompanhamento, diagnóstico familiar	Risco de interpretação dos instrumentos pelos jovens  Autorização dos conselhos de direitos da criança e do adolescente

7 A exploração sexual é a utilização sexual de crianças e adolescentes com a intenção do lucro, seja financeiro ou de qualquer outra espécie. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Secretaria dos Direitos Humanos, Conanda, maio de 2013.

8 Documento completo em anexo.

### 3.3 INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Nessa etapa foram elaborados quatro instrumentos para a pesquisa avaliativa: a escala de transformação do programa, o questionário – ambos necessários para a verificação do impacto de transformação nos adolescentes e jovens atendidos –, uma ferramenta para a coleta de dados de gestão dos 19 departamentos regionais (DRs) do Sesi participantes da avaliação e outra para verificação dos preços sombra dos itens adquiridos pelo programa.

Na literatura científica, as escalas CAP se referem a instrumentos para verificação de conhecimentos, atitudes e práticas, no plano social, ambiental ou cultural (KALIYAPERUMAL, 2004). Os domínios da escala do ViraVida representam os CAPs nos quais o programa concentra seus esforços de transformação.

Para construir a escala, foram realizados os procedimentos relatados a seguir. A partir dos conceitos contidos nas metas e indicadores do objetivo geral do marco lógico foi feita uma profunda revisão de literatura científica, para que se pudesse chegar a uma primeira versão da escala do projeto e, conseqüentemente, elaborar um instrumento para verificar o nível de transformação dos jovens nos quatro grupos investigados: evadidos, matriculados, controle e mercado.

Como demonstrado no item de revisão de literatura, as referências pesquisadas sobre esse assunto estavam vinculadas ao desenvolvimento geral dos jovens, incluindo um número considerável de variáveis que os afetam. Assim, na matriz inicial da escala, foram incluídas 90 variáveis, divididas em cinco diferentes domínios ou fatores.

#### ■ ESCALA: VERSÃO INICIAL (ANTES DO PRÉ-TESTE)

1. Inserção no mundo do trabalho: autogestão, empreendedorismo e emprego formal, nível de qualificação profissional (variáveis 1 a 33)
2. Capacidade de fazer escolhas (34 a 45)
3. Fortalecimento de vínculos familiares comunitários (46 a 59)
4. Independência econômica (utilização dos recursos da bolsa de estudos) (variáveis 60 a 72)
5. Autoestima: autoconfiança, perspectiva de vida, entre outros (73 a 90)

Cada um desses domínios trouxe uma série de variáveis, que foram testadas e aferidas para estabelecer sua correlação com os domínios principais levantados. Para tal, foi realizada a análise de validade e consistência da escala de transformação social do Programa ViraVida, a fim de possibilitar a efetivação de sua pesquisa avaliativa, para verificação de possíveis impactos.

Estabelecer a validade de uma escala pode se compreendido com o definir parâmetros conceituais sobre aquilo que se quer medir, ou seja, é saber sobre aquilo que se está falando. “Somente quando concluímos que um estudo utiliza medidas válidas de seus conceitos-chave que teremos esperança de que suas conclusões serão válidas” (SCHUTT, 2004, p. 86). Já consistência significa que um procedimento de medição produz resultados fundamentados quando o fenômeno a ser medido não está mudando (ou a mudanças valores obtidos tem correspondência direta com as transformações reais no fenômeno) (SCHUTT, 2004). Porém, talvez o principal entendimento do conceito de consistência de uma variável ou um construto seja que ela serve como pré-requisito para análise de validade. Funciona como uma espécie de guia para os pesquisadores/gestores definirem as

variáveis e construtos mais adequados e sua intercorrelação para a escala estudada.

Para que fosse possível realizar as análises de consistência, foi feita pré-testagem do questionário oriundo da escala em Brasília/DF, Recife/PE e Rio de Janeiro/RJ, com 60 indivíduos de 16 a 24 anos, sendo 30 do grupo que participa do Vira Vida e 30 do grupo de controle, ou seja, não integrante do programa. Os indivíduos foram selecionados pelos próprios departamentos regionais do Sesi (DF, PE, RJ), parceiros do projeto, considerando os critérios de seleção para idade e intervenção/controle. Todos os casos de respondentes de 16 a 17 anos foram autorizados por seus responsáveis legais, a partir de termos de autorização assinados. Além disso, todos os respondentes assinaram termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE).

De posse do banco de dados da pré-testagem, foram realizados os procedimentos de análise da validade e da consistência, junto aos gestores do Conselho Nacional do Sesi, chegando-se a uma escala final com quatro domínios e 65 variáveis. A análise fatorial mostrou que, além da consistência interna da escala total, aferida pelo alfa de Cronbach<sup>9</sup> de 0,870, realizada com o programa Stata 8.0, todos os quatro domínios da escala são consistentes: Domínio 1,0,663; Domínio

9 Alfa de Cronbach é um método popular de medição da confiabilidade para, por exemplo, quantificá-la em uma pontuação ou escala para resumir as informações de diversos itens nos questionários (CHRISTMANN, VAN AELST, 2006).

2,0,720; Domínio 3, 0,758; e Domínio 4,0,739. Todos esses valores de alfa de Cronbach são adequados, visto que o valor satisfatório considerado na literatura específica é 0,6.

Todas as variáveis têm pesos, para identificar as respostas mais positivas ou negativas em relação ao que se espera do jovem. Tome-se como exemplo a seguinte pergunta: trabalhar ajuda a formar o modo de agir e pensar das pessoas? Espera-se que os jovens participantes do Vira Vida respondam afirmativamente. Porém, as opções com tendência positiva, negativa ou neutra foram sempre apresentadas de forma equivalente, para não enviesar as possibilidades de resposta. Para cada opção foi dado um peso que variou de -1, para a pior resposta em relação ao domínio estudado, a +1, para a melhor resposta. Assim aconteceu

para as 65 variáveis componentes da escala, podendo gerar um somatório de + 65 a -65, conforme a tabela a seguir.

### ■ ESCALA FINAL DE TRANSFORMAÇÃO DO VIRA VIDA

DOMÍNIOS	VALOR PLENO	VALOR MÍNIMO
Mundo de trabalho	11	-11
Educação	16	-16
Vínculos familiares e comunitários	15	-15
Desenvolvimento humano	23	-23
TOTAL	65	-65

Cada resposta gerou um valor, que foi somado ou retirado da variável seguinte, até a última questão. A seguir, exemplos das variáveis como foram incluídas no questionário final.

### ■ ESCALA FINAL DE TRANSFORMAÇÃO DO VIRA VIDA

VARIÁVEL/ QUESTÃO	DOMÍNIOS	PESOS DAS RESPOSTAS	VALOR PLENO	VALOR MÍNIMO
Trabalhar ajuda a forma o modo de agir e pensar das pessoas?	Inserção no mundo de trabalho	Sim: +1, Não:-1	1	-1
Como você avalia o apoio recebido pela comunidade em que você vive?	Vínculos familiares e comunitários	Ótimo: 1, Bom: 0,5, Regular: 0, Ruim: -0,5, Péssimo: -1	1	-1
Como você avalia o seu relacionamento com as pessoas ?	Autoestima, autonomia, perspectiva de vida e outros	Ótimo: 1, Bom: 0,5, Regular: 0, Ruim: -0,5, Péssimo: -1	1	-1

### 3.4 COLETA DE DADOS

Os dados do estudo tiveram três fontes distintas: os jovens e adolescentes, os departamentos regionais (DRs) e o conselho nacional (CN), contando ainda com estabelecimentos de mercado, em alguns estados selecionados. Ao todo, o programa foi investigado em 19 estados e 23 cidades<sup>10</sup>. No que tange aos jovens e adolescentes, as amostras coletadas seguiram o planejamento exposto no protocolo de pesquisa, totalizando 1.227 pessoas, compreendendo os grupos de alunos matriculados, evadidos, os já inseridos no mercado de trabalho e jovens do grupo de controle.

Para que fosse possível realizar esta coleta de dados foi feito um trabalho minucioso de convite dos potenciais respondentes pelos DRs. As maiores dificuldades estiveram nos seguintes pontos: obter a amostra de 25 respondentes evadidos por cidade, devido ao alto grau de vulnerabilidade destes jovens; localizar os respondentes do grupo de controle; obter os termos de consentimento livre e esclarecido assinados, assim como os termos de autorização dos responsáveis legais pelos entrevistados de 16 a 17 anos; fazer a busca da numeração de documentos dos entrevistados após o preenchimento; e interpretar algumas

das marcações e escritas nos questionários. Os dados de gestão foram obtidos nos mesmos 19 estados e 23 cidades participantes da avaliação e abasteceram a análise financeira, como será visto a seguir. Por fim, as informações de mercado relativas ao preço sombra alimentaram a análise econômica, conforme também está expresso adiante.

### 3.5 ANÁLISES DE IMPACTO

No que tange à avaliação, os pontos de partida são a avaliação em si e a da modalidade de impacto. Na perspectiva deste projeto, a avaliação deve ser tomada como primeiro passo do planejamento, a partir da definição dos indicadores, objetivos, metas e riscos que orientarão a gestão (FONTES, 2008a), diferentemente do monitoramento, que é contínuo, regular e ocorre durante a fase de implementação do projeto ou programa (UNFPA, 2004; OWEN, 2006). No caso da perspectiva de impacto avaliativo, o intuito é investigar o participante do programa fora do ambiente da intervenção, do meio de controle do projeto, na sua vida real, considerando a mudança de hábitos, comportamentos e estilos de vida (FONTES, 2001). Em outras palavras, levam-se em conta efeitos de longo termo, que perdurem na vida das pessoas.

10 Alagoas (Maceió), Amazonas (Manaus), Bahia (Salvador), Ceará (Fortaleza), Goiás (Goiânia), Maranhão (São Luís), Minas Gerais (Belo Horizonte e Montes Claros), Rio Grande do Norte (Natal), Pará (Belém), Paraíba (João Pessoa e Campina Grande), Pernambuco (Recife), Piauí (Teresina), Paraná (Curitiba, Foz do Iguaçu e Londrina), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Rondônia (Porto Velho), Rio Grande do Sul (Porto Alegre), Sergipe (Aracaju), São Paulo (São Paulo), e o Distrito Federal.

Para facilitar a leitura dos números dos 11 departamentos regionais do Sesi participantes do estudo, utilizou-se uma técnica estatística que coloca todos os números numa escala entre 0 e 1, em que "0" é a menor taxa de eficácia, e "1", a maior. Esta é a fórmula para cálculo do índice de desenvolvimento humano (IDH). O melhor DR no quesito estudado vira o padrão ouro da análise, com valor "1", máximo, em relação aos demais DRs que participam do estudo. Por outro lado, o DR com pior desempenho no quesito terá valor "0" relativamente aos outros. Todos os demais ficarão entre o padrão ouro e o padrão nulo. A fórmula abaixo, para o cálculo do subíndice de custo financeiro, orientou todos os subíndices e índices finais das análises financeira, econômica e social. Apenas as variáveis mudaram, não a fórmula, conforme demonstrado a seguir:

$$SUB\_INDICE_1 = 1 - \left[ \frac{custpess - \min(custpess)}{\max(custpess) - \min(custpess)} \right]$$

Onde:

*custpess = custo por pessoa*

*min(custpess) = valor mínimo observado entre os DR's do custo por pessoa*

*máx(custpess) = valor máximo observado entre os DR's do custo por pessoa*

Outro diferencial da avaliação de impacto foi a utilização de grupos de referência ou controle<sup>11</sup>, dentro da metodologia de caso controle, utilizada no estudo<sup>12</sup>. Esse grupo foi formado por adolescentes e jovens de 16 a 24 anos com o mesmo perfil socioeconômico dos participantes do ViraVida, mas que não foram submetidos à intervenção. Assim, os impactos do ViraVida puderam ser atribuídos somente ao programa com segurança estatística, sem a possível interferência de outras iniciativas.

O grupo de controle foi definido a partir dos cadastros de alunos que participaram do processo de seleção para participação no ViraVida. Meninas e meninos não selecionados pelo programa compuseram esse grupo. Os participantes do controle possuíam as mesmas características socioeconômicas, mas não necessariamente tinham passado por exploração sexual ou problemas considerados graves pelo uso de drogas lícitas e/ou ilícitas.

### 3.6 ANÁLISE FINANCEIRA (CUSTO/EFICÁCIA/EFICIÊNCIA)

Esta análise trata de reflexões sobre o padrão de qualidade do programa, suas práticas de gerenciamento e demais itens que devem estar sob o controle dos gestores e técnicos que planejam e realizam a intervenção. Em outras palavras, esta é a análise da gestão ou da oferta do Vira Vida. O objetivo é identificar de que forma as ações do programa podem alcançar maior eficácia com menor custo, a partir de seus pontos fortes e gargalos. Para se investigar o possível padrão de gestão do programa, utilizaram-se os objetivos, metas, indicadores, meios de verificação, riscos, insumos e produtos expressos no marco lógico de avaliação do programa, conforme já citado neste artigo.

O conjunto dos dados apresentados a seguir aponta para a existência de um padrão de gestão no ViraVida em todo o Brasil. Ainda que esse padrão esteja em construção, o estudo indica que ele facilitará o empreendimento de medidas gerenciais capazes de fortalecer ainda mais o programa. Custo, eficácia

e eficiência foram contemplados em subíndices específicos, cuja média aritmética formou o índice final de custo/eficácia de cada DR. A seguir, são explicadas todas as categorias mencionadas.

#### — Custo

Na abordagem utilizada para este estudo, o custo representa o valor de todos os bens e serviços usados para a realização do programa durante um determinado período de tempo. É diferente do conceito de despesa, que nada mais é que o montante de recursos gastos num período de tempo, sem a preocupação com os produtos gerados (Hidalgo, 2003). O custo do programa é medido a partir da soma dos valores investidos para a sua realização, ou seja, os recursos financeiros disponibilizados pelo conselho nacional, verbas dos DRs e rateio. Esse valor foi dividido pelo número de alunos matriculados em 2013, e assim foi estabelecido o custo por jovem. Verificou-se que a média do custo financeiro

anual por aluno foi de R\$ 23.687,85. Dividindo esse valor por 12 meses, período de um ciclo de funcionamento do programa, tem-se o custo financeiro mensal por aluno de R\$ 1.973,99. O custo financeiro total foi de R\$25.787.271,24, incluindo valores do conselho nacional, dos departamentos regionais e de rateio (viagens, custos administrativos e outros).

#### — Eficácia

A eficácia mede o nível de realização dos resultados esperados. É a expressão do grau em que as atividades resultaram na resolução dos problemas identificados. Os resultados e os indicadores devem ser claramente definidos no começo, de modo que seja possível comparar o desempenho real ao que foi planejado (Schlesselman & Stolley, 1982). A eficácia de cada um dos DRs foi estabelecida a partir de 31 indicadores constantes do marco lógico do programa. Ou seja, foram determinados pisos percentuais ou numéri-

11 Um grupo de sujeitos que não recebe o tratamento experimental (a intervenção), mas em todos os outros aspectos é tratado da mesma forma que o grupo experimental (para isolar os efeitos do tratamento). Tradução livre de *Introduction to Design and Analysis. Students Handbook*. Keppel, Saufley & Tokunaga. WH Freeman, 1992.

12 Estudos grupo controle, também chamados de estudos retrospectivos, seguem um paradigma que procede do efeito à causa. Indivíduos com uma condição ou doença particular (caso) são selecionados para comparação com indivíduos nos quais esta condição ou doença não existe (controle). Essas comparações dizem respeito a atributos – passados ou presentes – ou casos de exposição que sejam considerados relevantes para o aparecimento da condição ou doença sob estudo. *Control Group Studies: Design, Conduct and Analysis*. Tradução livre de Schlesselman & Stolley. Oxford University Press, 1982.

cos, não sendo necessário atingir 100% em todas as metas. A eficácia é medida a partir da coerência entre o que foi estabelecido no planejamento e o efetivamente cumprido. A taxa média do nível de eficácia de cada DR é resultado da soma de todos os indicadores de eficácia do DR sobre o número total de indicadores. Nesta avaliação, a taxa média obtida a partir da eficácia dos DRs foi de 0,53. Ou seja, 53% de todas as metas estabelecidas para todos os 31 indicadores de gestão foram atingidas de forma eficaz.

#### — Eficiência

Para fins desta avaliação, a eficiência, ou eficácia do custo, expressa a relação entre resultados e recursos. A avaliação da eficiência incide sobre o processo de entrega (medida entre planejado e executado) e os recursos utilizados para atingir os resultados (Schlesselman & Stolley, 1982). Depois de estabelecer os custos e a taxa de eficácia de cada um dos departamentos regionais é preciso quantificar o desempenho de cada DR. A perda de eficácia amplia o custo por aluno, pois significa que os valores gastos não se transformaram inteiramente na realização das metas propostas no marco lógico. A razão entre o custo por pessoa e a taxa de eficácia é chamada de eficiência, ou eficácia do custo. Verificou-se que a média da eficiência alcançada pelos DRs foi de 45.465,15.

Esse não é um valor financeiro, mas sim um valor numérico geral resultado da divisão do custo pela eficácia. Quando se faz a relação entre o custo financeiro médio do aluno e o valor médio da eficácia, verifica-se que houve

uma perda de 47% do custo/aluno, ou seja, na eficácia total.

$$\begin{array}{r} \text{R\$ 23.687,85 (custo financeiro médio por aluno por DR)} \\ \hline \text{45.465,15 (eficiência média por DR)} \\ \hline \text{0,53 (eficácia média por DR)} \end{array}$$

Para entender melhor a abordagem para o quesito eficiência, veja o exemplo a seguir:

$$\begin{array}{r} \text{DR1} \\ 10,00 \text{ (custo)} = 20,00 \text{ (eficiência)} \\ \hline 0,50 \text{ (eficácia)} \end{array}$$

$$\begin{array}{r} \text{DR2} \\ 20,00 \text{ (custo)} = 20,00 \text{ (eficiência)} \\ \hline 1,00 \text{ (eficácia)} \end{array}$$

No exemplo acima, o DR2 possui o dobro do custo financeiro por aluno. Porém, também tem o dobro da eficácia. Dessa forma, o valor de eficiência permanece o mesmo. Quanto maior a eficácia, menor a perda dos recursos investidos. Essa tendência se verificou para diversos DRs atuando no programa. Sendo assim, nem sempre os DRs de menor custo por aluno foram mais eficientes do que aqueles com maior custo, em função de sua significativa eficácia.

### 3.7 ANÁLISE ECONÔMICA (CUSTO/BENEFÍCIO)

Sobre a perspectiva geral das análises de custo/benefício, vale a citação de Shaffer (2010)

na qualele afirma que este pode ser um poderoso método para melhorar os padrões das políticas públicas. Contudo, o autor também coloca que ainda há muito espaço para a aplicação e o desenvolvimento de inovações no campo das avaliações de custo/benefício. Nas palavras dele:

**Benefit–Cost Analysis (BCA) is long-suffering. Few schools of public policy have dedicated courses on it. Policymakers would rather not engage with it (unless it yields favorable conclusions). It is often dismissed as either overly quantitative, heavily prescriptive, imprecise, or biased (or all of these). And it has a very limited presence in journals such as American Journal of Evaluation and makes almost no appearance in the top economics journals, despite its fundamental link to the principles of economic efficiency. (2010, 141).**

Sintetizando o trecho, a análise de custo/benefício ainda é terreno árduo. Poucas escolas oferecem cursos sobre o assunto, e os profissionais do ramo consideram ainda uma perspectiva excessivamente quantitativa, prescritiva, imprecisa e com demasiada carga de viés. Sequer é um tema regular, segundo o autor, nos principais jornais e outros periódicos econômicos.

Considerando-se a colocação de Shaffer como válida, o cenário fica ainda mais complexo quando se agrega a análise de custo/benefício às áreas sociais, que também, como campo investigativo de retornos de investimento, têm vasto universo a ser explorado. Talvez se possa afirmar não haver estudos em âmbito nacional que relacionem diretamente os conceitos de custo/benefício e desenvolvimento humano. Internacionalmente, também parece não haver estudos que tenham trabalhado diretamente possíveis níveis de associação, influência ou determinação entre os termos. Essa característica fortalece a importância da investigação proposta na fundamentação do problema, nos objetivos geral, específicos e na justificativa.

Inicialmente, os principais autores que fundamentam, para efeito deste estudo, a investigação dos impactos de produtividade de programas sociais e políticas públicas são Gittinger (1982)<sup>13</sup> – que avaliou o impacto econômico de projetos agrícolas –, Heckman (1999, 2003, 2005, 2007) – talvez o expoente maior nesta área, prêmio Nobel por seus estudos que relacionam educação na infância e produtividade – e Fontes (2001, 2008a) – em âmbito nacional, com avaliações embasadas na vertente de

13 Gittinger (1982) ainda aprofundou os principais elementos da análise de benefício que foram tratados nesta investigação: preço sombra, custo/benefício, valor presente líquido, taxa interna de retorno e razão custo/benefício, além das taxas de desconto e outros fatores de depreciação a serem utilizados.

custo/benefício (2008b, 2011), abordando os impactos econômicos da mudança de comportamento na produtividade. Para o Banco Mundial (2010), a análise de custo/benefício pode fornecer uma visão abrangente do impacto líquido de projetos e ajudar a direcionar fundos diretos para onde a eficácia é mais elevada.

Autores complementares sobre o tema são Selameab e Yeh (2008), Resende e Willie (2006), e Menezes et al, (2005). Todos os autores citados apontam a renda familiar e a pessoal como variáveis de produtividade. Apenas Fontes (2011) trabalhou, em relatório específico de avaliação econômica de programa, a utilização do presenteísmo e do absenteísmo como medidas válidas para tal.

As análises realizadas mostram que o Vira Vida é um investimento social sólido e de qualidade. Cada R\$ 1,00 investido gerou o retorno médio de R\$ 1,74 para a sociedade brasileira, considerando todos os alunos que se mantiveram no programa no período 2013/2014. Foi possível determinar a riqueza gerada pelo Vira Vida ao se medir em reais quanto o programa rende para a sociedade e como os alunos formados serão reconhecidos pelo mercado de trabalho a partir da transformação gerada pelo programa. Os dados analisados compreendem o período 2013/2014 (até o mês de junho), nos 19 DRs participantes. A seguir, são explicados os procedimentos e componentes utilizados para se chegar aos valores de retorno.

#### — Custo econômico

Em um primeiro momento, foi preciso determinar o custo econômico da ação, ou seja, ajustar o custo financeiro total do programa pelos fatores “custo oportunidade” – todo o recurso não financeiro aplicado ao programa capaz de agregar valores aos custos dos serviços – e “preço sombra” – diferenciação entre o preço de mercado e o praticado pelos DRs na aquisição dos insumos necessários à realização do Vira Vida. O custo econômico bruto total foi de R\$30.862.464,60, praticamente R\$ 5 milhões a mais do que o custo financeiro total. Para se chegar ao custo líquido econômico total, empregou-se a taxa de 4,28%, chegando-se ao valor de R\$ 29.595.765,83. Dividindo o valor total pelo total de alunos formados, o custo econômico líquido médio por aluno foi de R\$ 33.403,80.

A taxa de 4,28% foi utilizada como referência a partir do estudo de Lopez (2008), que chegou a esse dado a partir do estudo de alguns dos principais programas sociais realizados por nove países latino-americanos, inclusive o Brasil. Essa referência foi a mesma utilizada para se chegar aos benefícios econômicos líquidos, como será visto à frente. Essa taxa vem sendo utilizada para verificação de impactos econômicos em todas as avaliações do Banco Mundial para a América Latina.

#### — Benefício econômico

A etapa seguinte quantificou o benefício econômico obtido por cada aluno formado pelo

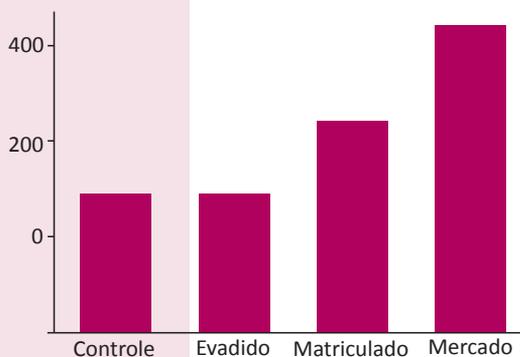
programa, até chegar ao benefício líquido total. Tomaram-se apenas os alunos formados para que o modelo de cálculo fosse o mais conservador possível, isto é, reduzindo ao máximo a verificação dos possíveis benefícios econômicos realizados pelo Vira Vida. Caso fossem incluídos os alunos matriculados, os resultados ficariam sujeitos a críticas sobre a maximização dos impactos.

Em primeiro lugar, foi calculado o valor presente líquido (VPL) do Vira Vida, que também pode ser entendido como a riqueza produzida pelo programa em valor presente. O cál-

culo do VPL é feito em partes. Inicialmente, as análises de regressão mostram que a influência da renda pessoal do jovem é significativa para a composição da renda familiar. Para cada R\$1,00 a mais na renda do jovem, R\$0,78 vão compor a renda familiar. O programa também apresenta um impacto significativo na renda dos formados. O aumento fica na média de R\$351,73 na renda pessoal mensal em relação ao grupo controle. Isso representa um incremento de renda de aproximadamente 122% logo após a inserção no mercado de trabalho. No entanto, esse impacto pode ser ainda maior ao longo do tempo.

LINEAR REGRESSION		NUMBER OF OBS =			
1194					F ( 3, 18) =
14.61					Prob > F =
0.0000					R-squared =
0.0999					Root MSE =
Number of clusters (estado) = 19					
375.37					
RENDAPESSOAL INTERVAL	COEF.	ROBUST STD. ERR.	T	P> T	[95% CONF.
Evadido	-4.851596	54.43746	-0.09	0.930	-119.2205
109.5173					
Matriculado	149.7396	46.30248	3.23	0.005	52.4617
247.0175					
Mercado	<b>351.731</b>	58.02294	6.06	0.000	229.8294
473.6327					
Controle	288.0001	41.3116	6.97	0.000	201.2077
374.7926					

## ■ MEAN OF RENDA PESSOAL 1



Visando estabelecer uma projeção econômica com alto valor científico, o presente trabalho considerou diversos descontos capazes de reduzir os benefícios gerados pelo programa. Para tanto, foi utilizada uma fórmula de descontos baseada no modelo de projeção de Gittinger (1982). Além da taxa de 4,28% já mencionada, os outros fatores de desconto utilizados para os cálculos de custo e benefício foram a taxa de sobrevivência média no Brasil (20 a 59 anos), de 0,824, e a taxa de emprego no Brasil, de 0,908. No que tange à taxa de desconto de empregabilidade, nem todos os respondentes estavam empregados no momento da entrevista. A condição é que já tivessem se empregado depois de formados pelo Vira Vida. Esse dado está compreendido no fator de desconto de empregabilidade, já que, na projeção, as chances de se estar empregado ao final do ciclo produtivo, isto é, da carreira profissional média, serão sempre menores que 100%. Incluindo todos os descontos, o benefício médio líquido por aluno foi de R\$ 57.957,78.

Para calcular o valor presente líquido (VPL) total, faz-se o seguinte cálculo:

— Benefício econ. líquido total - custo econômico líquido total = VPL total

— R\$ 51.350.594,71 - R\$ 29.595.765,83 = R\$ 21.754.828,88

Esse valor já inclui todos os descontos do modelo de análise e representa a riqueza total produzida pelo programa no período 2013/2014, para todo o Brasil, em valor presente líquido, projetado para um ciclo produtivo de 40 anos. Por fim, para se chegar ao valor de 1,74, apresentado no início do tópico, basta dividir o benefício econômico líquido total pelo custo econômico líquido total. Para cada R\$1,00 investido no Vira Vida, tem-se o retorno de R\$1,74.

### 3.8 ANÁLISE SOCIAL (EQUIDADE)

A análise social do Vira Vida teve como objetivo verificar o possível impacto do programa na redução das diferenças sociais, caracterizadas pelas transformações produzidas em termos de valores do mundo do trabalho; valores educacionais; dos vínculos familiares e comunitários; e do desenvolvimento humano. Todas são dimensões da escala de valores do programa. A análise verificou se o programa produziu variações significativas nos domínios citados e nos níveis da escala como um todo, em relação aos quatro grupos investigados: evadidos, matriculados, controle e mercado. Além disso, averiguou se houve redução da diferença nos níveis da escala para os recortes de gênero, orientação sexual, dependência química e escolaridade. Isso quer dizer basicamente o seguinte: o posicionamento na escala dos participantes do sexo feminino, não heterossexuais, de pior escolaridade e que já foram ou são dependentes químicos

é pior do que o dos meninos, heterossexuais, de escolaridade mais elevada e que não foram dependentes químicos. As possíveis diferenças em relação à vulnerabilidade medida

na escala foram verificadas para cada um dos quatro recortes. O índice de Hoover (1984) foi utilizado para medir o efeito produzido pelo programa.

#### ■ IV– IMPACTO VERIFICADO TI – FORTE TENDÊNCIA DE IMPACTO N – NEUTRALIDADE IN – IMPACTO NEGATIVO

IMPACTOS SOCIAIS DO PROGRAMA VIRAVIDA					
UNIDADE DE ANÁLISE	DOMÍNIO 1: MUNDO DO TRABALHO	DOMÍNIO 2: EDUCAÇÃO	DOMÍNIO 3: VÍNCULOS COMUNITÁRIOS E FAMILIARES	DOMÍNIO 4: DESENVOLVIMENTO HUMANO	ESCALA TOTAL
Brasil			N		
Alagoas			N		
Amazonas			N		
Bahia	N	N	N	N	N
Ceará			N		
Distrito Federal		N	N		N
Goiás			N		
Maranhão	N		TI		
Minas Gerais		TI	N		
Pará			N		
Paraíba		N	N		TI
Pernambuco		N	N		
Piauí			N		
Paraná		N	N	N	N
Rio de Janeiro		IN	N	N	N
Rio Grande do Norte			N	N	N
Rondônia			TI		
Rio Grande do Sul	N	N	N	N	N
Sergipe			N		N
São Paulo		N	N	N	N

Fonte: autores.

Duas principais hipóteses foram estabelecidas para aferir o impacto da intervenção em nível nacional e estadual (19 estados):

- Hipótese 1: o programa está associado a um impacto na absorção de valores do mundo do trabalho; educacionais; vínculos familiares e comunitários; e desenvolvimento humano.
- Hipótese 2: o programa está associado a um impacto na redução das diferenças sociais em função de gênero, escolaridade, dependência química e orientação sexual.

Na tabela acima são apresentados os principais resultados em nível nacional em relação à primeira hipótese. A legenda IV mostra os impactos atingidos em cada nível e que tiveram significância estatística (valor- $p < 0,05$ ); na legenda TI estão as fortes tendências de impacto atingidas em cada nível ( $0,05 > \text{valor-}p < 0,1$ ); na legenda N estão os resultados que não apresentam impacto relevante ou forte tendência de impacto; e a legenda IN mostra os coeficientes negativos que tiveram significância estatística (valor- $p < 0,05$ ).

O Vira Vida conseguiu, em âmbito nacional, aumentar significativamente e atingir impacto em termos de valores do mundo do trabalho, educação e desenvolvimento humano. Pode-se afirmar que alterar a condição de

vínculos familiares e comunitários dos participantes representa um desafio significativo na comparação com os outros três domínios da escala. A vivência e os maus-tratos característicos da exploração sexual parecem ser, de fato, uma barreira extremamente árdua de ser transposta. De um lado, fica claro que, no ambiente do programa, os participantes se sentem mais felizes, confiantes e menos vulneráveis, chegando até à empregabilidade. Porém, nos ambientes familiares e comunitários estão os desafios de transformação do Vira Vida. Vale dizer que, de qualquer forma, mesmo na dimensão de vínculos familiares e comunitários, não foi observada tendência de impacto negativo ou impacto negativo propriamente dito.

Já para a segunda hipótese, em relação ao impacto na redução das desigualdades sociais em função de gênero, escolaridade, dependência química e opção sexual, chegaram-se aos resultados apresentados na tabela a seguir levando-se em consideração a aferição de redução das diferenças na absorção dos valores desenvolvidos pelo programa. A legenda IV apresenta a capacidade do programa de neutralizar diferenças sociais (valor- $p > 0,05$ ), e a legenda N mostra as unidades que não conseguiram esse objetivo (valor- $p < 0,05$ ). Em alguns casos, não foi possível investigar a neutralização de diferenças sociais em função de um dos grupos de comparação ter  $n < 10$  indivíduos.

■ IV– IMPACTO VERIFICADO – NEUTRALIDADE N<10 – AMOSTRA INSUFICIENTE

IMPACTOS SOCIAIS DO PROGRAMA VIRAVIDA				
DR	REDUÇÃO NO IH (GÊNERO)	REDUÇÃO NO IH (ESCOLARIDADE)	REDUÇÃO NO IH (DEP. QUÍMICO)	REDUÇÃO NO IH (ORIENTAÇÃO SEXUAL)
AL		N	n<10	
AM				
BA			n<10	n<10
CE			N	N
DF			N	
GO	n<10		n<10	n<10
MA	N	n<10	n<10	N
MG	N	N	n<10	N
PA		n<10	n<10	n<10
PB				
PE		N	n<10	n<10
PI	n<10		n<10	n<10
PR				
RJ	n<10			
RN	n<10		N	n<10
RO			n<10	
RS	N	n<10	n<10	n<10
SE				
SP	n<10	n<10	n<10	N

Fonte: autores.

A grande maioria dos estados brasileiros teve êxito em reduzir as diferenças sociais na escala de valores para gênero. Isso quer dizer que as meninas, após participar do programa, reduzem a distância para os meninos no que tange às transformações objetivadas pelo Vira Vida. Nos recortes de escolaridade, dependência química e orientação sexual, mu-

tos estados também obtiveram este impacto. Os jovens de menor escolaridade, que já foram ou são dependentes químicos ou que não são heterossexuais conseguem chegar mais próximos do nível de transformação presente nos jovens de maior escolaridade, que nunca foram dependentes químicos e que são heterossexuais. Novamente, em nenhuma

das variáveis foi observada forte tendência de impacto negativo ou impacto negativo propriamente dito.

#### 4. Limitações do estudo

Os adolescentes e jovens de 16 e 17 anos, por serem população menor de idade, tiveram procedimentos especiais para a realização do estudo<sup>14</sup>. O principal foi a autorização de mãe, pai ou outro responsável legal mediante assinatura de termo específico, conforme apresentado no item de pesquisa avaliativa. Nesse sentido, é possível que esse segmento possa ter respondido ao questionário com algum tipo de pressão ou influência direta ou indireta não notada pelos pesquisadores no ato do pré-teste e não verificada pelos avaliadores ao trabalharem a base de dados.

Além disso, espera-se continuar monitorando e avaliando os impactos do programa ao longo do tempo. A opção inicial de coleta de caso controle se beneficiará de uma coleta ex post clássica. Essa opção se deveu ao fato de não ser possível fazer uma coleta experimental antes de um ciclo avaliativo do Vira Vida e outra depois. Assim, foram definidos quatro grupos de análise (evasão, mercado, matriculados e controle), para que as informações advindas de apenas um procedimento de coleta pudessem alimentar mais análises entre os grupos. No entanto, vale lembrar que os participantes dos quatro grupos tiveram chances equivalentes de responder ao estudo e, assim, dar viabilidade científica aos coeficientes considerados significantes de transformação.

As opções de método de coleta de dados foram definidas entre duas possibilidades: 1) a realização de uma avaliação de impacto clássica, com coleta antes (experimental antes/ex ante) e depois (experimental depois/ex post) do ciclo avaliativo de 2011 – incluindo grupo controle; ou 2) a realização de um caso controle, método que permite a elaboração de apenas uma coleta de dados. Após a consideração de vários aspectos, definiu-se a utilização do caso controle. Ambos os métodos possuem qualidade similar, pois se entende que são igualmente significativos para verificar o “delta”, isto é, a diferença entre o grupo que recebe o ViraVida e o que não participa do programa, em relação aos conhecimentos, atitudes e práticas em que o ViraVida foca seu intento de transformação.

O método clássico necessitaria de dois momentos de coleta de dados, o que exigiria prazos e recursos não disponíveis pelo programa, especialmente pela decisão de se usar grupo de controle. Já o caso controle funciona com apenas uma coleta, necessitando de menos recursos e tempo e dando mais prazo para as análises, reporte e estudo para o Conselho Nacional do Sesi decidira melhor forma de apresentação dos resultados às partes interessadas. Além disso, o caso controle é mais inclusivo, porque funciona também com dados retrospectivos, ou seja, com jovens que já tinham participado do programa antes da coleta, principalmente nos grupos de alunos evadidos e de mercado. No caso do método clássico (ex ante e ex post), haveria uma baseline, mas seria necessário entrevistar apenas os participantes do ciclo 2012-2014.

Assim, a qualidade equivalente nos resultados do método clássico, a inclusão de mais potenciais respondentes participantes do programa e a realização de coleta única, reduzindo prazos e investimentos destinados à avaliação de impactos, foram motivos que justificaram a definição do método de caso controle para a avaliação de impacto do Vira Vida.

## 5. Conclusões e recomendações

As análises realizadas forneceram pistas importantes que permitem caracterizar o programa como um investimento social cientificamente validado. Os modelos de pesquisa e avaliação utilizados mostraram-se robustos, quanto à modelagem de coleta e análise, e conservadores, quanto aos impactos verificados. Os dados aqui demonstrados permitem aos gestores do Programa Vira Vida fortalecerem seu posicionamento institucional junto às partes interessadas, no âmbito nacional e nos estados participantes.

O simples custo financeiro por aluno participante inverte toda a lógica de tratamento de adolescentes e jovens em estado avançado de vulnerabilidade, saindo de uma perspecti-

va de gastos para redução de danos – como é feito com meninos e meninas infratores – para uma dimensão de lucro social. O custo médio por aluno para um ciclo completo de atendimento integral não chega a R\$ 2.000,00/mês, enquanto os gastos com internação prisional de adolescentes e jovens podem passar de R\$7.000,00/mês (Castro, 2004)(valores de 2004). Considerando-se a inflação, o custo com internação hoje passaria dos R\$ 10 mil mensais, em uma estrutura com baixos índices de recuperação e reinserção familiar e comunitária.

O Vira Vida possui um padrão de gestão nacional, considerando os 19 estados analisados, sem DRs significativamente acima ou abaixo dos outros. Porém, ainda tem um ótimo espaço para crescimento. Nesse aspecto, a criação e a utilização de sistemas de gestão padronizados podem trazer resultados positivos. Dinâmicas de discussão com os DRs sobre os dados desta avaliação podem fortalecer novos planejamentos e ciclos de gestão do Vira Vida nos estados e nacionalmente. Além disso, deve-se considerar que a sistematização da tecnologia social do programa, em processo de finalização, poderá auxiliar para a consolidação de um padrão de gestão nacional.

14 Resolução Conselho Nacional de Saúde (CNS) n.º 196/96, Item IV 3. À época, a resolução vigente que orientava as submissões de protocolos de pesquisa em comitês de ética vinculados ao Conep.

No plano de equidade, vale ressaltar que o Vira Vida reduziu desigualdades sociais na inserção dos jovens no mundo do trabalho, aumentou os valores educacionais e impactou o desenvolvimento humano, mas deve ampliar esforços no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Esse aspecto está relacionado diretamente com a perspectiva de gestão, objeto da análise financeira. Assim, nos próximos planejamentos e avaliações nacionais e regionais, os indicadores referentes a esse domínio da escala precisam ser observados e fortalecidos ao máximo.

A razão benefício/custo de 1,74 permite dizer que os adolescentes e jovens formados pelo programa são cidadãos 74% mais produtivos para o mercado de trabalho e para a vida plena em sociedade. Já a riqueza econômica

líquida total produzida pelo programa foi de R\$ 21.754.828,88. O importante, nesse sentido, é discutir e trabalhar possíveis ganchos e materiais customizados com os gestores de comunicação, vinculando-os aos objetivos de utilização dos dados e adequando-os às partes interessadas.

Os impactos auferidos na realização das análises financeira, econômica e social podem fortalecer o Vira Vida no seu posicionamento com stakeholders e catalisar o processo de transformação do programa em política pública nacional. Se ganhar escala e mantiver o padrão de atuação, o Vira Vida poderá se consolidar como um dos investimentos sociais mais significativos do país, promovendo uma nova dimensão de crescimento e sustentabilidade econômica, social e humana.

## Referências bibliográficas

---

- BRASIL. Secretaria dos Direitos Humanos; Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes**. 2002. Disponível em: <[http://www.comitenacional.org.br/files/ane-xos/08-2013\\_PNEVSCA-2013\\_f19r39h.pdf](http://www.comitenacional.org.br/files/ane-xos/08-2013_PNEVSCA-2013_f19r39h.pdf)>. Acesso em: 15 de maio de 2014.
- BRASIL. Secretaria dos Direitos Humanos; Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**. Relatório de Monitoramento 2003-2004. Brasília: SEDH/DCA, 2006.
- BRUENING, J. E., DOVER, K. M., CLARK, B. S. Preadolescent Female Development Through Sport and Physical Activity: a case study of an urban after-school program. **Research Quarterly for Exercise and Sport**, v. 80, n. 1, p. 87-101, 2009.
- BURT, K. B. & ROISMAN, G. I. Competence and psychopathology: Cascade effects in the NICHD Study of Early Child Care and Youth **Development. Development and Psychopathology**, v. 22, n.3, p.557-567, 2010.
- CASTRO, A. O Primeiro Passo. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, n. 4. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1/11/2004.
- CHRISTMANN, A. e VAN AELST, S. Robust estimation of Cronbach's alpha. **Journal of Multivariate Analysis**, v. 97, n. 7, p. 1660-1674, agosto 2006.
- CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Resolução Nº 016/2000**. Disponível em: <[http://www.assis.unesp.br/Home/ComitedeEtica/ComitedeEticaHumanus1346/resolucao\\_CFP\\_16-2000\\_-\\_dis-poe\\_sobre\\_pesquisa\\_com\\_serres\\_humanos.pdf](http://www.assis.unesp.br/Home/ComitedeEtica/ComitedeEticaHumanus1346/resolucao_CFP_16-2000_-_dis-poe_sobre_pesquisa_com_serres_humanos.pdf)>. Acesso em: 22 de março de 2014.
- CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). **Resolução n.º 196/96**. Disponível em: <[http://conselho.sau-de.gov.br/Web\\_comissoes/conep/aquivos/resolu-coes/23\\_out\\_versao\\_final\\_196\\_ENCEP2012.pdf](http://conselho.sau-de.gov.br/Web_comissoes/conep/aquivos/resolu-coes/23_out_versao_final_196_ENCEP2012.pdf)>. Acesso em: 12 de agosto de 2013.
- DIÓGENES, G. **Os sete sentimentos capitais: exploração sexual comercial de crianças e adolescentes**. São Paulo: Annablume, 2008.
- EDWARDS, O. W.; TAUB, G. E. A Conceptual Pathways Model to Promote Positive Youth Development in Children Raised by Their Grandparents. **School Psychology Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 160-172, 2009.
- FONTES, M. **Metodologia de Avaliação de Impacto Social (MAIS)**. Metodologia registrada na Fundação Biblioteca Nacional (Ministério da Cultura) sob o Nº 312.152; Livro:569; folha: 312. 2001.
- FONTES, M. **Marketing Social. Novos Paradigmas**. São Paulo/SP: Elsevier, 2008.
- FREIRE, P. **Educação e Mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FREIRE, P. **Educação como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

- GITTINGER, J. P. **Economic Analysis of Agricultural Projects**. The Johns Hopkins University Press. Maryland, USA, 1982.
- GOMES DA COSTA, A. C.; VIEIRA, M. A. **Protagonismo Juvenil**. São Paulo: Editora FTD, 2006.
- HECKMAN J. J., LALONDER, J., SMITH, J. A. The economics and econometrics of active labor market programs. **Handbook of Labor Economics**, v. 3, parte A, p. 1856-2097, 1999.
- HECKMAN J. J.; LOCHNER, L.; TODD, P. **Fifty years of Mincer earnings regressions**. Institute for the Study of Labor (IZA), 2003. ( Discussion Paper, nº775).
- HECKMAN, J. J. Structural Equations, Treatment Effects, and Econometric Policy Evaluation. **Econometrica**, v. 73, n. 3, p. 669-738, May 2005.
- HECKMAN, J. J.; LEAMER, E. L. **Handbook of Econometrics**, v. 6. North-Holland, 2007.
- HIDALGO, L. J., **Logical Approach to Project Management in PAHO**. Pan American Health Organization, 2003.
- HOOVER, E. M. Jr.; **An Introduction to Regional Economics**, 1984.
- KEPPEL, SAUFLEY; TOKUNAGA W. H. FREEMAN, **Introduction to Design and Analysis**. Students Handbook. 1992.
- LOPEZ, H. **The Social Discount Rate: Estimates for Nine Latin American Countries**. Banco Mundial, 2008. (Policy Research Working Paper 4639).
- MENEZES, W. F., CARRERA-FERNANDEZ, J.; DEDECCA, C. Diferenciações Regionais de Rendimentos do Trabalho: Uma Análise das Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Salvador. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 271-296, abril-junho 2005.
- MICHALE, S. M., DOTTERER, A.; KIM, J. Y. 2009. An Ecological Perspective on the Media and Youth Development. **American Behavioral Scientist**, v. 52, n. 8, p. 1186-1203, 2009.
- O'CONNOR, E. E.; DEARING, E.; COLLINS, B. A. Teacher-Child Relationship and Behavior Problem Trajectories in Elementary School. **American Educational Research Journal**, v. 48, n. 1, p. 120-162, 2011.
- REDMOND, C. et al. Long-term protective factor outcomes of evidence-based interventions implemented by community teams through a community-university partnership, **Journal of Primary Prevention**, 2009.
- RESENDE, M., E WILLIE, R. Retornos para a Educação no Brasil - evidências empíricas adicionais. **Econ. aplic.**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 349-365, julho-setembro 2006.
- SCHLESSELMAN & STOLLEY. **Control group Studies: design, conduct and analysis**. Oxford, University Press, 1982.
- SCHUTT, R. K. **Investigating the social world: the process and practice of research**. Thousand Oaks: Pine Forge Press, Sage Publications, 2004.

- SANTOS, B. de S. **Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- SCHMIDT, Luísa 1990. Jovens: família, dinheiro, autonomia. **Análise Social**, v. 25, n.4 e 5, p. 645-673, 1990.
- SELAMEAB, T. E YEH, S. S. Evaluating Intangible Outcomes: Using Multiattribute Utility Analysis to Compare the Benefits and Costs of Social Programs. **American Journal of Evaluation**. Sage Publications, p. 29:301, 2008.
- SHAFFER, M. **Multiple Account Benefit–Cost Analysis: a practical guide for the systematic evaluation of project and policy alternatives**. Toronto, Canada: University of Toronto Press, 2010.
- SWARTZ, T. T. et al. Safety Nets and Scaffolds: Parental Support in the Transition to Adulthood. **Journal of Marriage and Family**, v. 73, n. 2, p. 414-429, 2011.
- THOMÉ, L. D.; TELMO, A. Q.; KOLLER, S. H. Inserção laboral juvenil: contexto e opinião sobre definições de trabalho. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v. 20, n.46, p. 175-185, 2010.
- VELLA, S., OADES, L.; CROWE, T. The Role of the Coach in Facilitating Positive Youth Development: Moving from Theory to Practice. **Journal of Applied Sport Psychology**, v. 23, n. 1, p. 33-48, 2011.
- WEISS, M. R. 2011. Teach the Children Well: A Holistic Approach to Developing Psychosocial and Behavioral Competencies Through Physical Education. **Quest**, v. 63, n. 1, p. 55-65, 2011.
- WELLER, W. Grupos de discussão na pesquisa com adolescentes e jovens: aportes teórico-metodológicos e análise de uma experiência com o método. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.32, n.2, p. 241-260, maio/ago. 2006.
- WITHERSPOON, D. et al. 2009. Connecting the Dots: How Connectedness to Multiple Contexts Influences the Psychological and Academic Adjustment of Urban Youth. **Applied Developmental Science**, v. 13, n. 4, p. 199-216, 2009.

Websites Acessados:

Website oficial do Programa Vira Vida. [www.vira-vida.org.br](http://www.vira-vida.org.br)

AGENCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA (ANDI). Guia de Cobertura da Agência de Notícias dos Direitos da Infância, 2008. <http://www.redeandibrasil.org.br/eca/guia-de-cobertura/exploracao-sexual>. acessado em 17 de abril de 2014.

Childhood Brasil. Glossário:<http://www.childhood.org.br/entenda-a-questao/glossario#A>; e <http://www.childhood.org.br/entenda-a-questao/glossario#E>, acessado em 22 de abril de 2014.

# entrevista



## MARIA DAS GRAÇAS RUA

POR ALINE HELLMANN

Entrevista realizada por email, após a participação de Maria Das Graças no VI Seminário da RBMA, em novembro de 2014, em Porto Alegre.

Maria das Graças Rua Possui graduação em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Madre Gertrudes de São José, ES, (1976), mestrado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - SBI/IUPERJ (1984) e doutorado em Ciências Humanas pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - SBI/IUPERJ (1992). É professora da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Políticas Públicas e Gestão Governamental, com ênfase em Avaliação de Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: brasil, administração pública, monitoramento de programas e projetos, avaliação de impacto, inovação, meio ambiente, violência e segurança pública.

Professora, sendo a senhora uma referência no campo de estudos de políticas públicas, o objetivo da entrevista é conhecer sua opinião sobre dois aspectos principais das atividades de M&A no Brasil, neste ano em que se comemora o Ano Internacional da Avaliação: 1) como se deu o desenvolvimento do campo no Brasil e 2) quais os desafios para a construção de capacidade estatal em M&A, especificamente em relação à capacitação de gestores.

### **1) COMEÇANDO ENTÃO PELO DESENVOLVIMENTO DO CAMPO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL, NA SUA VISÃO QUAIS FORAM OS PRINCIPAIS MARCOS HISTÓRICOS DO SEU DESENVOLVIMENTO E OS PRINCIPAIS FATORES QUE CONTRIBUÍRAM PARA TAL DESENVOLVIMENTO?**

Vamos começar caracterizando a situação do Brasil. Na década de 1960, surgiu o interesse pela implementação de políticas públicas nos países do hemisfério norte e logo nos primeiros estudos ficou claro que – apesar de todo o planejamento - muito frequentemente não era possível identificar nexo algum entre a ação governamental e as mudanças no mundo real. Isso foi um grande choque: não somente a política pública – por melhor planejada que fosse - podia não atingir seus objetivos, como podia

produzir consequências totalmente alheias à sua intencionalidade. Mas, sobretudo, não ficava claro que relação poderia haver entre a política planejada e implementada e o que acontecia na sociedade. Essa assustadora constatação levou a uma grande expectativa de que a avaliação formativa, a avaliação ex-ante e intermediária, pudessem corrigir essa deficiência e assegurar aos gestores um melhor controle das políticas públicas.

Nessa época, além de não contar com quadros com as competências necessárias para realizar avaliação, o Brasil estava mergulhando no regime autoritário ao qual não interessava que suas políticas fossem avaliadas. Só para exemplificar, nós tivemos o I Plano Nacional de Desenvolvimento, que foi sucedido pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento sem que o primeiro tivesse sido avaliado; e, ao fim, nenhum dos dois chegou a passar por uma avaliação. Um outro aspecto a ser levado em consideração foram os nossos ciclos inflacionários que faziam da avaliação o mesmo que faziam do planejamento: atividades meramente ritualística. E assim, durante muito tempo, o que se realizava em termos de avaliação no Brasil nem avaliações eram, mas pesquisas avaliativas,

acadêmicas, para atender principalmente cláusulas de contratos com organismos internacionais.

Esse estado de coisas começou a mudar a partir da década de 1990, primeiro em virtude da introdução da concepção de que o setor público deveria agir em busca de resultados, deveria operar em termos de metas para a aplicação dos recursos públicos. Segundo, porque a democratização do país exigia transparência e responsabilização. A avaliação tornava-se um elemento central por esses dois motivos. Terceiro, porque, desde a década anterior vinha se formando um quadro de profissionais, em nível de doutorado no exterior, orientados para a análise de políticas públicas, inclusive sua avaliação.

Um dos marcos dessa nova fase foi o modelo de Plano Plurianual implantado em 1998, com base na concepção de planejamento por programas, que definia tanto os resultados a serem produzidos, em termos de ações e metas, como os responsáveis pelas mesmas e previa sua avaliação. Outro foi o Plano Plurianual de Investimentos (2000-2003), claramente concebido sob uma perspectiva de gestão orientada para resultados – o que, por lógica, exigia avaliação.

Mais tarde, um marco importantíssimo foi a Lei no 10.933, de 2004, que instituiu o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, no âmbito do Poder Executivo, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, competindo-lhe definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento. Além disso, a Lei estabeleceu um arranjo institucional para esse Sistema de Avaliação, o qual seria apoiado por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, a ser instituída no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e por unidade de monitoramento e avaliação de cada Ministério, órgão equivalente ou de cada Secretaria Especial da Presidência da República. A essa Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual caberia “elaborar propostas de normas e procedimentos gerais, relativos ao monitoramento e avaliação dos programas do Poder Executivo (...)”. Mais tarde, o Decreto 5233/2004, estabeleceu as normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas, e em seu Art. 4º. Determinava que “A gestão do programa é de responsabilidade do gerente de programa (a quem competia) II - monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações

do programa; (...) e VI- elaborar o plano gerencial do programa, que incluirá o plano de avaliação”.

**2) EVERT VEDUNG FAZ REFERENCIA A QUATRO ONDAS DE AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE A DÉCADA DE 1960 (RBMA 6): CIENTÍFICA, DIALÓGICA, NEOLIBERAL E BASEADA EM EVIDÊNCIAS. É POSSÍVEL ENXERGAR ENFOQUES TÃO CLARAMENTE DELIMITADOS TAMBÉM NO BRASIL?**

Considero difícil apontar fases tão precisas no Brasil. Na verdade, nem mesmo concordo que tais “ondas”, como propõe o Dr. Vedung, possam ser conceituadas com a necessária precisão. Por exemplo, especificamente na avaliação, a chamada “onda neoliberal” ou NPM, não se traduz por uma metodologia própria, nem por um conjunto de concepções teóricas, como foi o caso das ondas científica e dialógica.

No caso brasileiro entendo que, certamente, tivemos uma longa fase de avaliações presididas por uma concepção bem própria da “onda científica”. Contudo, embora tenhamos tido algumas experiências de avaliação participativa, avaliação baseada no cliente, etc., em áreas bem específicas e por iniciativa especialmente de alguns organismos internacionais, não identifico no Brasil uma “onda dialógica”. Acredito que a avalia-

ção começou a se tornar mais institucionalizada no Brasil no contexto do modelo NPM, quando a proposta da gestão orientada para resultados tinha como pressuposto a utilização de instrumentos apropriados para aferir tais resultados. Finalmente, entendo que talvez estejamos engatinhando para a avaliação baseada em evidências. É muito importante entender que esses processos não são lineares, nem homogêneos: há marchas e contramarchas, há áreas que atuam dentro de determinados modelos e outras que nem tem conhecimento de que outros modelos existem.

### **3) COMO A SENHORA CARACTERIZARIA O ESTADO ATUAL DAS PRÁTICAS DE M&A NO PAÍS?**

Creio que avançamos muito, pois hoje não somente a área de M&A vem se tornando cada vez mais institucionalizada, vem se estabelecendo padrões de qualidade para o trabalho de M&A e vem se formando expertise na área. De fato temos avançado, ainda que de forma bastante heterogênea segundo, por exemplo, as áreas de políticas públicas: a educação, a saúde e a área de políticas sociais tem desenvolvido uma tradição de avaliação que não se encontra tão amadurecida na área de infra-estrutura, de meio

ambiente, etc. Além disso, existe muita variação quanto ao rigor das práticas de M&A conforme a distribuição regional do acesso à formação sobre o assunto.

### **4) SABE-SE QUE OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS TIVERAM PAPEL IMPORTANTE NA PROMOÇÃO DAS ATIVIDADES DE M&A NO BRASIL E NO MUNDO. COMO ESTA ESTA INFLUÊNCIA HOJE?**

Entendo que ainda hoje os organismos internacionais jogam um papel de grande relevância, não somente por insistirem em que os projetos nos quais atuam sejam avaliados, mas por financiarem projetos de formação de especialistas e por eventualmente oferecerem, eles próprios, importantes cursos de capacitação para M&A.

### **5) QUAIS OS REQUISITOS INSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO E/OU APRIMORAMENTO DAS ATIVIDADES DE M&A NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?**

De tudo, o que é mais importante é que – para além da prestação de contas e da transparência - as atividades de M&A passem a integrar o arsenal de instrumentos de gestão, como um dos mais poderosos deles, já que atravessa todo o ciclo das políticas públicas, desde a formação da agenda, a tomada de decisão, o planejamento, a implementação e até o controle.

**6) NA SUA OPINIÃO, QUAIS OS OBSTÁCULOS PARA QUE O M&A SE EFETIVE COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO?**

Em primeiro lugar, a cultura autoritária, pouco afeita ao diálogo, seja esse vício originado no poder de mando, seja na convicção tecnocrática, seja no dogmatismo ideológico. Em segundo, a ausência de arranjos institucionais nos quais o M&A sejam incorporados ao processo de decisão das políticas públicas. Terceiro, uma eventual tendência academicista das atividades de M&A, que fazem com que nem sempre proporcionem apoios à gestão com a tempestividade necessária.

**7) COMO O M&A PODERIA ARTICULAR-SE MELHOR COM OUTROS COMPONENTES DE GOVERNANÇA DO SETOR PÚBLICO (POR EXEMPLO, PLA-**

**NEJAMENTO ESTRATÉGICO, GESTÃO DE PROCESSOS, PROJETOS, PESSOAS, TI E CONHECIMENTO)?**

Primeiramente, as lideranças do setor público precisam reconhecer que o M&A tem a mesma relevância desses outros componentes de governança do setor público. Segundo, essa articulação depende de arranjos institucionais que facilitem a interação do M&A e esses componentes de governança.

**8) DE ACORDO COM A SUA EXPERIÊNCIA COMO PROFESSORA EM DIVERSOS CURSOS E NA UNIVERSIDADE, QUAIS OS PRINCIPAIS DESAFIOS NA CAPACITAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS EM M&A?**

Como criar capacidade estatal para M&A? Os grandes desafios estão na superação das abordagens demasiado acadêmicas. Os gestores públicos querem (e pre-

cisam) dispor de ferramentas para realizar o seu trabalho. Não adianta oferecer cursos que não proporcionem o que eles precisam. No meu entender, a solução para isso não é simplesmente ministrar cursos, mas sim trabalhar com o treinamento em serviço.

**9) NÃO HÁ CONSENSO SOBRE DIVERSOS CONCEITOS ACERCA DO TEMA M&A. ISTO DIFICULTA NA HORA DE CAPACITAR GESTORES?**

**É POSSÍVEL E/OU RECOMENDADO UM ALINHAMENTO CONCEITUAL?**

Como a senhora lida com tal desafio? Certamente, um dos problemas dessa área, especialmente no Brasil, é a deficiência dos consensos conceituais. Isso dificulta sobretudo a acumulação do conhecimento, pois os que não são especialistas acabam por desistir quando se deparam com conceitos

imprecisos e divergentes. Um conceito só é útil quando serve para organizar o pensamento e o debate entre os atores. Se não existe consenso conceitual o pensamento não avança e as discussões nunca levam muito longe. Certamente, acredito que – mantido o princípio essencial da pluralidade de idéias – deveríamos fazer um esforço de pactuação dos conceitos em M&A. Eu lido com isso esclarecendo, a cada momento, o que quero dizer quando me refiro a cada um dos conceitos e esclarecendo que outros autores podem ter entendimentos diferentes. Mas isso é pouco produtivo, leva a uma dispersão brutal do tempo que poderia ser utilizado para avançar o pensamento, construir formas inovadoras de pensar e de atuar em M&A.

Obrigada!

## RESUMO DE DISSERTAÇÃO

## "Fazendo o ENADE: concepções e usos da avaliação por coordenadores de cursos de graduação na universidade federal do Ceará".

A dissertação trata da avaliação do processo de implementação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) na Universidade Federal do Ceará (UFC), buscando compreender as concepções e os usos que os coordenadores de cursos de graduação concebem à prática da avaliação institucional. Para isso, realizou-se uma meta-avaliação sob a perspectiva de uma avaliação em profundidade (LEJANO, 2012; L. C. RODRIGUES, 2008), objetivando-se: (a) construir o percurso histórico do SINAES, desde suas propostas, objetivos e fins até sua implementação na UFC no contexto nacional das políticas públicas para a Educação Superior, especialmente o ENADE; (b) analisar as estratégias, os processos e as ações da gestão da UFC direcionados às coordenações de cursos de graduação na realização do ENADE; (c) conhecer e compreender os usos e os significados atribuídos pelos gestores selecionados aos resultados e processos desencadeados pela realização do ENADE

no desenvolvimento dos cursos de graduação na UFC. Utilizou-se, na metodologia da pesquisa avaliativa, abordagem quantitativa e, principalmente, qualitativa, em articulação com a discussão teórica dos conceitos avaliação institucional, meta-avaliação e universidade. Realizou-se a pesquisa por meio de levantamento bibliográfico e documental, aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa foi realizada com coordenadores de cursos de graduação e gestores da PROGRAD, sendo aplicados 42 questionários com questões fechadas e abertas e entrevistadas 13 pessoas. Os resultados da pesquisa avaliativa sugerem que o ENADE, como política pública de avaliação de instituições de ensino superior, é ressignificado e vivenciado na UFC de modo diverso aos objetivos pelos quais foi inicialmente proposto. As conclusões sobre a pesquisa indicam que o ENADE na UFC é percebido e vivenciado como avaliação institucional sob a perspectiva do monitoramento, do controle e da regulação.

Autor: Pablo  
Rodrigo da Silva

Ano: 2015

Orientador: Prof. Dr.  
Alcides Fernando  
Gussi (UFC)

**PALAVRAS-CHAVE:**

avaliação institucional;  
universidade;  
avaliação de políticas  
públicas; meta-avaliação.

## RESUMO DE DISSERTAÇÃO

**“Avaliação da implantação das equipes de saúde bucal no programa de saúde da família no município de Maracanaú-CE”.**

O estudo teve como objetivo geral avaliar a saúde bucal no Programa Saúde da Família no município de Maracanaú-CE, no período de 2006 a 2011. Trata-se de um estudo de caso descritivo e analítico. Assim, a pesquisa definiu-se como avaliativa quantitativa do tipo documental-qualitativa. Teve como metodologia de coleta de dados, inicialmente, uma pesquisa literária, entrando em contato com o universo pesquisado. Após, utilizou-se a pesquisa documental complementada pelos dados secundários, originados do banco de dados dos entes nacional, estadual e municipal, tendo, ainda, como parâmetro os dados dos municípios de Fortaleza. Em seguida, foram utilizados como instrumento de interpretação e de instrumentação indicadores que possibilitam o planejamento e o monitoramento das ações preventivas em saúde bucal. Para a análise dos dados coletados elaborou-se tabelas e gráficos,

utilizando-se o software acrônimo de Statistical Package for the Social Sciences - pacote estatístico para as Ciências Sociais, que instruíram e nortearam todo o conteúdo da pesquisa, gerando média, desvio padrão, análise de correlação e de regressão linear. Teve como principais resultados a existência de um crescimento irregular, no período de 2006 a 2011, no atendimento a pacientes de primeira consulta, além do acesso a essa atividade não garantir a atenção integral ao cidadão; uma tendência decrescente em propiciar tecnologias leves de fomento ao autocuidado; e incoerência quantitativa nos dados relativos à cobertura populacional pelas Equipes de Saúde Bucal. Conclusivamente, é necessário disponibilizar dados confiáveis e de fácil acesso para o planejamento de ações em saúde e promover a liberação, monitoramento e avaliação dos indicadores de saúde bucal para um serviço de melhor qualidade.

Autor: Carlos César de Oliveira Carneiro

Ano: 2013

Orientador: Paulo César de Almeida (UECE)

**PALAVRAS-CHAVE:**

Avaliação; Saúde Bucal; Odontologia; Programa Saúde da Família; Políticas Públicas.

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadora: Ligia Mori Madeira.

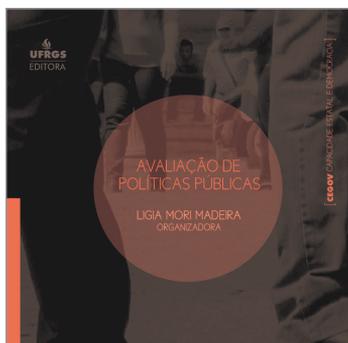
O livro faz parte da Coleção Editorial Capacidade Estatal e Democracia do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), e enfoca o papel das políticas públicas e de sua avaliação no Brasil contemporâneo, levando em conta o comprometimento com o aprofundamento da democracia, a redução das desigualdades sociais e o fortalecimento da inserção internacional do país. O livro está organizado em três seções: a primeira está voltada a debater a relação entre desenvolvimento e políticas públicas no Brasil. A segunda seção faz uma discussão sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas, apresentando debates teórico-metodológicos e relatos de experiências. A terceira seção do livro trata da análise setorial de políticas públicas no Brasil, enfocando algumas áreas de políticas sociais como a assistência social, a saúde, a educação e a segurança pública.

EDITORA: UFRGS

ISBN: 978-85-386- 0257-6

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://WWW.UFRGS.BR/CEGOV/FILES/LIVROS/GTAVAL.PDF](http://www.ufrgs.br/cegov/files/livros/gtaaval.pdf)



## CAPACIDADES ESTATAIS E DEMOCRACIA: ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadores: Alexandre de Ávila Gomide e Roberto Rocha C. Pires.

Este livro aborda o tema das capacidades e da legitimidade do Estado brasileiro para definir sua agenda de desenvolvimento e executar seus objetivos, por meio da abordagem dos arranjos institucionais das políticas públicas. É resultado de um projeto de pesquisa conduzido no âmbito do Plano de Trabalho da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Os capítulos aprofundam o debate sobre democracia e desenvolvimento, e analisam a implementação de políticas públicas em diversos setores, dissecando suas interações com as instituições democráticas vigentes. Visa contribuir para a tarefa multidisciplinar de consolidar áreas de conhecimento sobre políticas públicas, administração pública e planejamento governamental no Brasil.

EDITORA: IPEA

ISBN: 978-85-7811-199-1

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://WWW.IPEA.GOV.BR/PORTAL/IMAGES/STORIES/PDFs/LIVROS/CAPACIDADES\\_ESTATAIS\\_E\\_DEMOCRACIA\\_WEB.PDF](http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/Livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf)



### Capacidades Estatais e Democracia

Arranjos Institucionais de Políticas Públicas

Editores  
Alexandre de Ávila Gomide  
Roberto Rocha C. Pires



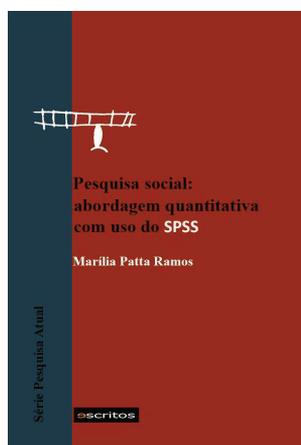
## PESQUISA SOCIAL: ABORDAGEM QUANTITATIVA COM O USO DO SPSS

Autora: Marília Patta Ramos

A obra trata desde questões epistemológicas, as quais embasam o uso dos diferentes tipos de metodologia de pesquisa, até a especificação de técnicas estatísticas mais comumente usadas nas Ciências Sociais junto com os comandos do software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS).

O objetivo do livro é ilustrar a utilidade dos métodos quantitativos, trazendo a demonstração de seu uso prático, com exemplos na área de Ciências Sociais, bem como com o uso mais pragmático das operações matemáticas que envolvem tais métodos. Além disso, o volume traz demonstrações práticas com uso de um software que foi criado para as Ciências Sociais: o SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). O livro ajuda a desmistificar a ideia de que a distinção “quali-quantitativa” representa uma antinomia metodológica.

EDITORA: ESCRITOS



## CADERNOS DE ESTUDOS NÚMERO 24: INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA: O PRONATEC/BOLSA FORMAÇÃO (MDS, 2015)

Organizadores: Paula Montagner e Luis Humberto Muller

Este Caderno de Estudos apresenta artigos que avaliam a oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) e os cursos de nível técnico concomitante em uma das iniciativas do Pronatec, a Bolsa- Formação, especialmente para pessoas beneficiárias dos programas de transferência de renda do Governo Federal.

O Pronatec/Bolsa-Formação é uma iniciativa que agrega o conhecimento acumulado em experiências anteriores das redes da assistência social e, em articulação com as instituições da Rede Federal – Institutos Federais e Escolas vinculadas às Universidades Federais –, as redes Estaduais e Distrital de educação profissional e tecnológica e os Serviços Nacionais de Aprendizagem, tornou possível realizar 2,8 milhões de matrículas em cursos técnicos e de FIC, em 72% dos municípios brasileiros, com crescente sintonia na oferta de cursos que estão relacionados com áreas de maior geração de emprego e de trabalho para microempreendedores individuais.



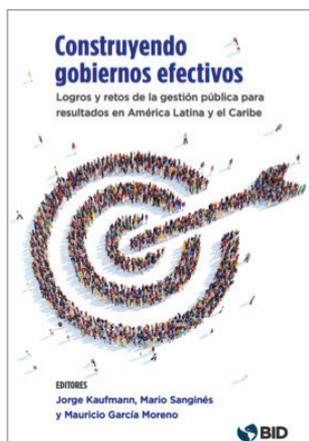
EDITORA: MDS  
ISSN: 1808-0758  
VERSÃO ELETRÔNICA  
DISPONÍVEL EM:  
[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMPMS/FERRAMENTAS/DOCS/CADERNO%2024%20-%20INCLUS%3A%30%20PRODUTIVA%20URBANA.PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%2024%20-%20INCLUS%3A%30%20PRODUTIVA%20URBANA.PDF)

## CONSTRUYENDO GOBIERNOS EFECTIVOS: LOGROS Y RETOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Editores: Kaufmann, Jorge; Sanginés, Mario; García Moreno, Mauricio, 2015.

Melhorar os serviços públicos, a utilização dos recursos de forma eficiente e gerir as instituições do Estado tem sido uma preocupação constante dos governos da América Latina e do Caribe (ALC) desde o início deste século. As autoridades agora concentram uma atenção especial aos resultados alcançados em suas administrações; ao mesmo tempo em que os cidadãos deixam de exigir apenas universalidade, mas também que a qualidade dos serviços prestados pelas escolas públicas, hospitais, uni-

dades de administração da justiça funcione melhor a cada dia. Para atender a essa crescente demanda no setor público, os governos elaboraram novas leis, instituições foram criadas ou modificadas e foram testados e instrumentos e metodologias inovadoras de gestão. Com base em dados recolhidos em 24 países, este livro analisa a situação atual, o progresso e os desafios que enfrentam os governos da região para conseguir uma maior eficácia no desempenho das administrações públicas.



EDITORA: BID

ISBN: 978-1-59782-217-6

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTPS://PUBLICATIONS.IADB.ORG/](https://publications.iadb.org/)

[HANDLE/11319/6960#STHASH.TIYCHKG.DPUF](https://publications.iadb.org/handle/11319/6960#STHASH.TIYCHKG.DPUF)

## DICIONÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadores: Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 180 autores.

Os conceitos e temas das políticas públicas integram, hoje, a linguagem da vida cotidiana. Chegam ao conjunto da cidadania. Falam de las governos, movimentos sociais, sindicatos, partidos, mídia e ONGs.

Políticas públicas são fatos complexos, dinâmicos e multifocais. Não podem ser reduzidos ao momento "administrativo". São formas de exercício do poder e resultam da abrangente interação entre Estado e sociedade. Trata-se de uma intervenção estatal, de uma modalidade de regulação política e de um expediente no qual se travam lutas por direitos, justiça social e espaços políticos. Sobre elas, pesam diferentes aspectos

da economia, da estrutura social, do modo de vida, da cultura e das relações sociais.

Políticas públicas são mais eficazes quando implementadas em ambientes sociopolíticos qualificados, impregnados de democracia, de capacidade coletiva de formular agendas e de uma cultura política que impulse a formação de um léxico técnico rigoroso e facilite sua tradução para a sociedade.

O presente dicionário deseja contribuir para que todos – governantes e cidadãos – interajam crítica e reflexivamente com as políticas públicas.

EDITORAS: UNESP E FUNDAP  
ISBN: 978-85-393-0577-3



## MAPA SAN 2014

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Para levantar informações sobre diferentes aspectos da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SI-SAN), a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS realizaram, em 2014, o Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional – MapaSAN. O público alvo da iniciativa são os gestores que coordenam as ações de SAN nos entes federativos. Esta primeira edição do MapaSAN, além de levantar dados sobre a gestão da Política de SAN e do Sisan nos estados e municípios, inclui também algumas ações e equipamentos públicos de SAN, com a finalidade de reunir informações sobre as estruturas existentes, relacionadas à garantia do DHAA, possibilitando o monitoramento da implantação do Sisan, bem como de sua gestão participativa e intersetorial no âmbito dos estados e municípios.

EDITORA: MDS

ISBN: 978-85-60700-97-4

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMP  
S/FERRAMENTAS/DOCS/MAPASAN\\_FINAL.PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/mapasan_final.pdf)



## CENSO SUAS 2014

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

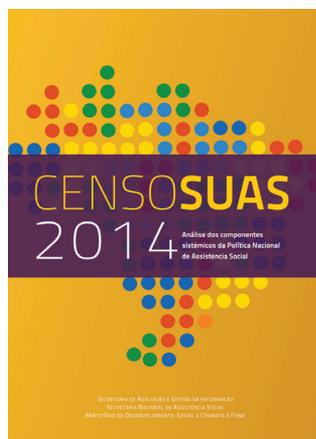
O Censo SUAS é realizado em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. É operacionalizado pelo MDS, por um sistema eletrônico de informações. Consiste do levantamento sistemático de informações de caráter inventariante e descritivo sobre a temática dos serviços, programas, projetos e unidades de assistência social. As informações e análises do Censo SUAS têm sido aperfeiçoadas a cada ano, ao incorporar novos temas, como por exemplo, a situação dos Centros de Convivência, que envolvem entidades privadas de assistência ou novas formas de investigar ações desenvolvidas na inclusão produtiva. O objetivo é acompanhar o desenvolvimento das ações da rede socioassistencial e com isso monitorar as ações desenvolvidas e apoiar a tomada de decisões por parte dos gestores.

EDITORA: MDS

ISBN: 978-85-60700-96-7

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMP  
S/FERRAMENTAS/DOCS/CENSO%20SUAS%202014\\_  
VERSAO\\_ATUALIZADA.PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/censo%20suas%202014_versao_atualizada.pdf)



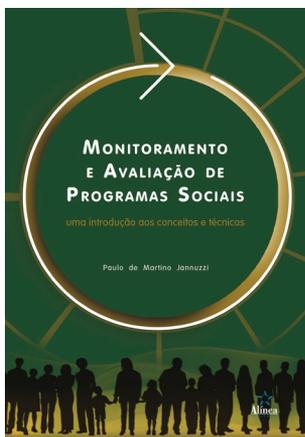
## MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS: UMA INTRODUÇÃO AOS CONCEITOS E TÉCNICAS

Autor: Paulo de Martino Jannuzzi

A magnitude e complexidade dos desafios colocados para as políticas públicas na estruturação de sistemas de proteção social, sobretudo em países com grandes dimensões territoriais e desigualdades regionais como o nosso, têm demandado a elaboração de atividades cada vez mais específicas de compilação, levantamento e organização de dados sobre a realidade social no país; de produção de indicadores de monitoramento da ação governamental e de realização de amplo conjunto de pesquisas de avaliação de programas.

Este livro vem estimular técnicos e pesquisadores a entender a Avaliação como um meio de conhecer os problemas, avanços e desafios das políticas e programas sociais, e a compreendê-la, também, como recurso de aprendizagem organizacional e de mobilização para inovação do desenho e gestão desses programas.

EDITORA: ALÍNEA  
SERÁ LANÇADO EM JANEIRO  
DE 2016 PELA EDITORA ALÍNEA  
[www.atomeoalinea.com.br](http://www.atomeoalinea.com.br)

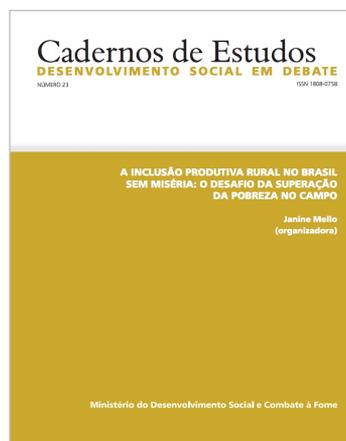


## CADERNOS DE ESTUDOS NÚMERO 23: A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL NO BRASIL SEM MISÉRIA: O DESAFIO DA SUPERAÇÃO DA POBREZA NO CAMPO

Organizadora: Janine Mello

Os Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate visam divulgar avaliações e estudos, disseminar resultados de pesquisas e subsidiar discussões acerca das políticas, programas, ações e serviços sociais. Este número, intitulado A Inclusão Produtiva Rural no Brasil Sem Miséria: o Desafio da Superação da Pobreza no Campo, apresenta a visão e o aprendizado dos que ousaram criar, adaptar ou redesenhar a burocracia do Estado para desenvolver políticas públicas capazes de gerar oportunidades de superação da pobreza no meio rural a famílias detentoras de valiosas capacidades para produzir e construir mudanças importantes em suas vidas. Trata-se de um relevante registro sobre uma etapa da trajetória inovadora e consistente que o país vem percorrendo em prol da superação da pobreza rural e que agora compartilhamos com gestores públicos, pesquisadores e cidadãos.

EDITORA: MDS  
ISSN: 1808-0758  
VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:  
[HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGIRMPS/FERRAMENTAS/DOCS/CADERNO%2023\\_%20FINAL\\_910.PDF](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%2023_%20FINAL_910.PDF)



## O Ano Internacional da Avaliação: usando avaliação para melhorar a vida das pessoas a partir de uma melhor elaboração de políticas

O ano de 2015 foi declarado o Ano Internacional da Avaliação (EvalYear). Esta notícia foi anunciada durante a Terceira Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais em Avaliação, ocorrida em São Paulo/SP, entre 29.09.2013 e 02.10.2013, e promovida pelo Escritório de Avaliação do PNUD em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS). Posteriormente, a Assembleia Geral da ONU, realizada em novembro/2014.

O objetivo de designar 2015 como o Ano Internacional da Avaliação é defender e promover a avaliação e formulação de políticas baseadas em evidências em níveis internacionais, regionais, nacionais e locais. Trata-se de uma iniciativa global, de coordenação de ação local, que defende que governos, parceiros internacionais e sociedade civil precisam saber como as políticas e programas podem influenciar a

vida das pessoas hoje e em gerações futuras.

Diante disso, a iniciativa Evalpartners (movimento global que tem por objetivo reforçar as capacidades em avaliação), tem facilitado um diálogo global entre atores regionais e nacionais do campo da avaliação, escritórios de avaliação de organizações internacionais, incluindo as agências da ONU e Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial, OCDE/CAD e países em desenvolvimento, fundações privadas e outras partes interessadas. O objetivo do diálogo é defender e promover a avaliação e formulação de políticas baseadas em evidências em nível internacional, regional, nacional e local.

O "EvalYear" será um catalisador para diálogos e reflexões importantes, em nível internacional, regional, nacional e sub-nacional, sobre o papel de monitoramento e avaliação na boa governança

para o desenvolvimento humano equitativo e sustentável. A avaliação pode permitir aos líderes governamentais e da sociedade civil desenvolver e apoiar melhor as políticas, implementá-las com maior qualidade, salvaguardar a vida das pessoas, e promover o bem-estar para todos. A avaliação pode permitir que os líderes políticos verifiquem se estão no caminho certo, considerando fatores sociais, técnicos, financeiros e ambientais. A avaliação pode ajudar os líderes a informarem de forma honesta aos seus constituintes sobre o impacto de suas decisões, e ouvir cada grupo. E para exercer todos esses papéis, é necessário

um esforço dedicado na formulação de políticas nacionais de avaliação e sua institucionalização, na mudança de sistemas, e em desenvolvimento de capacidades. E para isso, são necessários recursos.

O "EvalYear" irá posicionar avaliação na arena política, por meio da sensibilização para a importância da incorporação de sistemas de monitoramento e avaliação no desenvolvimento e implementação dos próximos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e todos os outros objetivos contextualizados como críticos, nos níveis nacional e internacional.



A iniciativa EvalPartners, a partir dos Princípios Orientadores definidos para o *Evalyear*, reunirá diversas partes interessadas em um movimento concebido para mobilizar as energias e aumentar a sinergia das iniciativas existentes e inovadoras de monitoramento e avaliação em nível nacional e internacional.

No princípio da inclusão, todos têm um papel a desempenhar: a sociedade civil, os governos, os parceiros internacionais, universidades e indivíduos. O EvalYear pretende que as Organizações Voluntárias para Avaliação Profissional (VOPEs), ajudem a influenciar a opinião das liderança por meio de reuniões e conferências relacionadas com avaliação. Por sua vez,

a Organização das Nações Unidas tomou a decisão de manter os holofotes sobre a coerência das políticas com relação à equidade, sensibilidade ao gênero, desenvolvimento sustentável e boa governança nas áreas nacionais e internacionais.

O EvalYear também é um convite à inovação em muitos níveis: estratégias de articulação e capacitação, intercâmbio *peer-to-peer*, uso de tecnologia para comunicação e disseminação e para o envolvimento de novos parceiros.

O ano de 2015 também é o ano em que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) serão substituídos por um novo conjunto de metas acordadas internacio-

nalmente: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SDG). Enquanto os ODM dirigiram uma visão global sobre o desenvolvimento humano e facilitaram sua implementação e acompanhamento em nível local, uma avaliação abrangente sobre o que foi alcançado não foi realizada até agora. No entanto, foi amplamente reconhecido que as políticas e programas nacionais de desenvolvimento devem ser baseadas em evidências geradas pelos sistemas de monitoramento e avaliação liderados pelos próprios países, em vez de pelos doadores e financiadores, garantindo a coerência política em nível regional e global.

Outras tendências também são importantes. Demandas dos cidadãos para evidên-

cias e uma maior responsabilização dos governos estão crescendo em movimentos que surgem em todo o mundo, levando a iniciativas inovadoras para fortalecer e manter os decisores políticos responsáveis. Este movimento de resposta da sociedade (e suas ferramentas de avaliações participativas, auditorias sociais, cartas do cidadão, etc.) está surgindo junto com outro movimento de nível internacional que inclui os SDG e outros processos para criar espaços muito interessantes e novas possibilidades. O crescente engajamento dos cidadãos no monitoramento e avaliação, suas demandas e exigência de transparência, prestação de contas, mudança e de justiça, também justificam a definição de 2015 como o ano da avaliação.

# 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) 2030-1501, 2030-1610.

## 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, avaliem e sumariem 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**

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA

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.



Ministério do  
**Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome**

