

ENAP *Caderno EIAPP*

Reflexões para Ibero-América



Avaliação de Programas Sociais

ENAP *Caderno EIAPP*

Reflexões para Ibero-América
Avaliação de Programas Sociais

Reflexões para Ibero-América

Avaliação de Programas Sociais

Prefácio:

Paulo de Martino Jannuzzi

Autores:

Cibele Franzese, Claudia Anjos, David Ferraz, Fernando Luiz Abrucio, Gabriela N. Cheli, Geysa Maria Bacelar Pontes Melo, Jeni Vaistman, Júnia Laerira Dutra Nehmé, Lauseani Santoni, Matilde Gago da Silva, Monica Rubio, Pablo Yanes, Sonia Nahas, Paulo de Martino Jannuzzi, Rômulo Paes Sousa

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretora de Gestão Interna

Mary Cheng

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Organização e Revisão Técnica: Marcia Cristina Gomes da Rocha; *Editora:* Paula Montagner; *Revisão:* Beth Nardelli e Nita Queiroz; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto; *Capa:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos; *Editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso e Vinícius Aragão Loureiro. *Ilustrações:* a partir de fotos de Alice Prina e Vinícius Aragão Loureiro

Ficha catalográfica: Equipe da Biblioteca ENAP

Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais / Cibele Franzese ... [et al.]; Prefácio de Paulo Martino Jannuzzi. – Brasília: ENAP, 2009.
168p.

ISBN 978-85-256-0064-6

1. Programas Sociais. 2. Avaliação. 3. Políticas Públicas. I. Franzese, Cibele. II. Anjos, Claudia. III. Ferraz, Davi. IV. Abrucio, Fernando Luiz. V. Cheli, Gabriela N. VI. Melo, Geysa Maria Bacelar Pontes. VII. Vaistman, Jeni. VIII. Nehme, Júnia Laerira Dutra. IX. Santoni, Lauseani. X. Silva, Matilde Gago da. XI. Rubio, Monica. XII. Yanes, Pablo. XIII. Nahas, Sonia. XIX. Jannuzzi, Paulo de Martino. XV. Sousa, Rômulo Paes. XVI. Título.

CDU 304(083.97)

© ENAP, 2009

Tiragem: 1.100 exemplares

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

Sumário

Apresentação	7
<i>Helena Kerr do Amaral</i>	
Prefácio	9
<i>Paulo Martino Jannuzzi</i>	
Avaliação de programas e transparência da gestão pública	11
<i>Jeni Vaitsman e Rômulo Paes-Sousa</i>	
A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação	25
<i>Cibele Franzese e Fernando Luiz Abrucio</i>	
Avaliação dos programas de saneamento básico no Brasil: dificuldades e propostas de implementação	43
<i>Lauseani Santoni</i>	
Avaliação de políticas públicas em Portugal: o caso do programa de distribuição de riqueza e combate à exclusão	53
<i>Matilde Gago da Silva, Cláudia Anjos e David Ferraz</i>	
Plan jefas y jefes de hogar desocupados: un estudio de caso	67
<i>Gabriela N. Cheli</i>	
La experiencia de evaluación de programas sociales en la Ciudad de México	79
<i>Pablo Yanes</i>	
Indicadores de avaliação como recurso à avaliação de programas do Plano Plurianual: a experiência do Estado de São Paulo	89
<i>Sônia Nahas de Carvalho</i>	
Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são	101
<i>Paulo de Martino Jannuzzi, Maria Rosângela F. Machado Silva, Mariana Almeida de Faria Sousa e Leonardo Milhomem Resende</i>	
Qué funciona? Lo que la evaluación nos dice sobre programas costo-efectivos de prevención de riesgo primario para la juventud	139
<i>Mónica Rubio</i>	
Novo enfoque de monitoramento e avaliação dos programas do Ministério da Educação: Simec e Matriz de Avaliação	157
<i>Geysa Maria Bacelar Pontes Melo e Júnia Lagoeiro Dutra Nehmé</i>	

Apresentação

Helena Kerr do Amaral

Desde 2007, quando nos integramos à Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP) acreditamos que sua proposta inovadora de atuação em rede – promovendo eventos de aprendizagem na sede física ou na plataforma virtual de suas filiadas – era uma possibilidade real de intensificar as relações de intercâmbio ibero-americano, em especial nos temas da gestão pública.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) buscou apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) e da Caixa Econômica Federal para construir atividades de aprendizagem direcionadas a dirigentes e técnicos que atuam nas áreas de planejamento estratégico e avaliação de programas.

A realização desses eventos de aprendizagem permitiu intensa troca de experiências durante o segundo semestre de 2009. Uma primeira fase, a dos cursos presenciais, contou com aulas expositivas, conferências, painéis, mesas-redondas e debates em que estiveram envolvidos 60 dirigentes e técnicos representantes de organismos governamentais de 16 países ibero-americanos – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Uma segunda fase, ancorada em duas comunidades virtuais, incentivou a continuidade da troca de experiências e a consolidação de conhecimentos iniciados nos encontros presenciais. Como toda metodologia mais ousada, o engajamento dos seus integrantes foi duramente testado pela realidade absorvente das suas atividades cotidianas, mas ainda assim avanços foram alcançados do ponto de vista pedagógico.

A consolidação desse período de rica troca de experiências está retratada na publicação que ora fazemos chegar a suas mãos e que mostra o avanço na construção de um conhecimento coletivo referente a desafios contemporâneos de nossos governos nas áreas de planejamento e de avaliação de programas sociais. Além da abordagem dos aspectos teóricos, buscou-se nas experiências compartilhadas a inspiração para inovar e aperfeiçoar as relações institucionais e políticas em nossos países e também favorecer a construção de redes entre os dirigentes e gestores desses países. Convidamos todos a manter vivo este processo e a contribuir para o fortalecimento de uma rede integrada que compartilha problemas e também soluções.

Boa leitura!

Helena Kerr do Amaral

Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)



Prefácio

Avaliação de Programas Sociais

Paulo Martino Jannuzzi

Nas últimas duas décadas, os países ibero-americanos têm vivenciado mudanças significativas no escopo e alcance de suas políticas sociais. Em um contexto de crescente democratização política e de reconhecimento da necessidade de enfrentar suas iniquidades sociais – de longa data, vale lembrar –, os estados nacionais da região vêm, cada um a seu ritmo e segundo arranjos institucionais específicos, desenhando e implementando programas na área da educação, saúde, provimento habitacional, pobreza, assistência social, qualificação profissional, entre tantos domínios que requerem a ação distributiva, redistributiva ou reguladora do estado contemporâneo. De natureza universal ou mais focalizada, com implementação mais centralizada ou descentralizada, desenhados de acordo com uma abordagem mais setorial ou mais articulada da questão social, os programas públicos têm se diversificado, tornando-se mais complexos e requerendo maior aporte de recursos humanos, materiais e financeiros. Paralelamente, ampliam-se as preocupações e questionamentos da sociedade, da imprensa e de outros atores políticos com a eficácia, eficiência e efetividade desse gasto social crescente.

Estariam os programas atingindo os resultados e impactos esperados, mudando a realidade social que lhes motivou a existir? Tais efeitos são obtidos a custos factíveis em função da demanda a atender? Os processos, ações e atividades previstas para que os programas cumpram seus objetivos estão estruturadas de forma articulada e funcionando efetivamente? O desenho institucional e de encadeamento lógico de suas ações foi ajustado ao contexto político, à capacidade de gestão dos agentes mobilizados, ao grau de controle e participação social existente? Afinal, os programas operados respondem às demandas de políticas públicas da agenda governamental ou da sociedade?

Sem dúvida, são muitos os problemas que acometem nossos programas públicos na comunidade ibero-americana. A superação dessas dificuldades passa, necessariamente, pela capacitação e envolvimento de gestores públicos no desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e avaliação de programas, campo de conhecimento técnico-aplicado relativamente novo em nossos países. Há certamente estudos avaliativos importantes realizados por pesquisadores acadêmicos, de interesse mais geral ou de escopo mais específico, respondendo às demandas de avaliação do setor público. Não é mais possível ou desejável, no entanto, delegar a terceiros a construção e utilização dessas ferramentas, sem a participação mais ativa dos gestores de programas. Sem negar a importância da interlocução com os centros de pesquisa e universidades, o fato é que se os gestores quiserem dispor de informações efetivamente relevantes ao estágio de implementação dos seus programas e em tempo de serem usadas para correção dos

desvios ou para readaptar as atividades é fundamental que eles participem da produção de conhecimento nessa área aplicada. É imprescindível que venham a compartilhar e aprender, com gestores de outras esferas de governo e de outros países, as experiências de boas práticas, os casos mal sucedidos, os sistemas de monitoramento propostos e as pesquisas de avaliação delineadas para os diferentes problemas enfrentados.

Com esse espírito de promover a cooperação e a sinergia no campo do monitoramento e avaliação de programas entre técnicos do setor público de diversos países da Ibero-América, foi realizado o curso de Avaliação de Programas Sociais no âmbito da Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP). No evento presencial, em julho de 2009, nas dependências da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília, e posteriormente, nos meses seguintes, nas tentativas de promoção do diálogo entre os participantes pela internet, procurou-se criar momentos de apresentação de conceitos e reflexão crítica sobre as práticas da avaliação de programas nos países da região.

Como toda proposta complexa e inovadora, é preciso tempo para maturação das iniciativas. Neste momento, investimos na produção de textos de especialistas no campo da análise de políticas públicas, monitoramento e avaliação de programas e de participantes do curso, representantes de quatro países: México, Argentina, Portugal e Brasil. Os textos cobrem aspectos importantes e diversos da temática da avaliação, revelando não só a extensão dos métodos e técnicas que conformam seu perímetro, como a profundidade analítica que lhe conferem a Ciência Política, a Economia, as Ciências Sociais e a prática da gestão pública.

Da análise institucional aos relatos de institucionalização – e também de dificuldades – por que vem passando o campo da avaliação nos países da região; dos conceitos aos métodos de pesquisa, metodologias aplicadas e recursos tecnológicos desenvolvidos; da exposição das experiências de implementação de programas de transferência de renda à apresentação dos primeiros efeitos desses em alguns dos países ibero-americanos; o material aqui reunido é uma boa indicação para leitura em cursos de capacitação na área e uma excelente mostra do potencial latente dessa comunidade de técnicos e pesquisadores da administração pública.

Que essa publicação venha estimular debates, trocas de experiências e aprimoramento da capacidade de gestão de programas em nossos países!

Paulo Martino Jannuzzi

Coordenador acadêmico do ambiente virtual de aprendizagem do curso “Avaliação de Programas Sociais”, realizado pela EIAPP/ENAP em 2009.

Avaliação de programas e transparência da gestão pública

Jeni Vaitsman e Rômulo Paes-Sousa

Introdução

A instituição de sistemas de avaliação integrados às estruturas governamentais é uma das iniciativas gerenciais que têm sido promovidas no Brasil, a partir da última década, no âmbito da administração pública. Como instrumento para melhorar a gestão das políticas e dos programas sociais, incorporando de forma mais ou menos explícita elementos do modelo de administração pública gerencial, a avaliação já possui alguma tradição nas áreas da educação e da saúde e, mais recentemente, vem sendo implementada na área de proteção social não contributiva.

O significado da avaliação de políticas costuma ser objeto de diferentes tipos de interpretação. Para o que poderia ser chamado de uma vertente gerencial, a avaliação é vista como parte dos mecanismos de *accountability* desenvolvidos nas democracias contemporâneas, que contribuem com a efetividade e a transparência dos processos e resultados das políticas governamentais. Sobretudo na área das ciências sociais e políticas, a pretensão instrumental da avaliação costuma ser contestada pelos que veem o componente político como a principal característica do campo da avaliação e seu uso em função de interesses políticos.

Com base na experiência recente da área de proteção social não contributiva, este trabalho discute a dimensão ao mesmo tempo gerencial e política da avaliação. Com todos os conflitos que a implementação da avaliação apresenta, seja quanto à sua legitimidade organizacional, seja quanto ao uso de seus resultados, procuramos mostrar o lugar da avaliação, enquanto uma atividade integrada às estruturas governamentais, na produção de evidências que podem contribuir tanto para melhorar a eficácia dos programas e políticas públicas quanto para uma gestão pública mais transparente. A função monitoramento é eventualmente citada ao longo do texto. Contudo, isso só ocorre quando a questão em foco indicar convergência de atributos do monitoramento e da avaliação. Dessa forma, o monitoramento não será abordado com mais profundidade neste texto.

Na primeira seção, fazemos uma breve discussão sobre os significados e funções atribuídos à avaliação, ressaltado duas principais concepções sobre suas funções – a gerencial e a política. Na segunda seção, discute-se o modelo implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante os três primeiros anos de sua existência, de 2004 a 2006.

Dimensões e funções da avaliação

Dimensões da avaliação

Este trabalho trata da avaliação enquanto uma atividade dentro do governo, i.e., como a atividade institucionalizada no interior de uma unidade governamental, ainda que seja efetuada por pesquisadores contratados externamente, e estritamente orientada para responder perguntas referentes ao planejamento, implementação ou repercussões de programas públicos. O termo programa é utilizado como denominação geral de uma política, programa ou ação governamental.

Nesse âmbito, também cabe diferenciar atividades de controle e de avaliação, que às vezes são confundidas entre si. O foco das atividades de avaliação e monitoramento é a qualidade da gestão; enquanto o das atividades de controle é a legalidade dos atos da administração pública.

As práticas de controle dizem respeito ao cumprimento das normas e dos procedimentos legais e adequados na administração pública, ao cumprimento de metas e à execução de programas e orçamentos. Pertencem aos órgãos de controle e de auditoria, visando corrigir desperdícios, improbidade, negligência e omissão. Buscam ainda verificar a aplicação de recursos públicos segundo critérios técnicos, operacionais ou legais, e a fiscalização, que verifica se o objeto dos programas de governo existe e se há correspondência entre execução e produtos especificados (BARROS, 2007).

O objetivo mais geral da avaliação é a produção de informação qualificada e sistematizada sobre programas, políticas, ações, serviços. Enquanto função incorporada à rotina da execução das políticas públicas, seu objetivo é subsidiar tomadas de decisões e ações de um conjunto de atores interessados. São insumos para mudanças que visam melhorar o desempenho de um programa na execução de objetivos e metas previstas.

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

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

A escolha dos desenhos de estudos de avaliação e, conseqüentemente, dos métodos dependerá das perguntas que se quer responder, dos recursos e das fontes de dados disponíveis e do tempo de resposta desejado. Draibe (2001) estabelece a seguinte tipologia quanto às dimensões que podem ser abordadas pelos estudos de avaliação:

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

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

Quanto maiores ou mais complexos forem a abrangência temática, a representatividade da população observada, o grau de aprofundamento das questões, a combinação de métodos, o número de estratos de uma amostra e a quantidade de cruzamentos pretendida na análise, mais demorada e cara será uma pesquisa. Em compensação, uma pesquisa mais robusta metodologicamente pode ter maior peso na definição dos rumos de determinados programas, desde que não extrapole o tempo máximo esperado para a produção das respostas às perguntas formuladas.

Os estudos de impacto, geralmente considerados o “padrão-ouro” da avaliação, costumam assumir a seguinte configuração: usam métodos quantitativos de coleta de dados e modelos estatísticos/econométricos para analisá-los; baseiam-se em estratégias amostrais complexas e em desenhos *quasi*-experimentais. Essa configuração possui alta legitimidade na comunidade internacional de avaliação e produz informações mensuráveis sobre a demanda e a oferta das políticas públicas. No entanto, os estudos requerem recursos financeiros consideráveis e expertise nem sempre disponível no país onde se formula a demanda, além de exigir tempo demorado para obter resultados. Os principais usuários dos estudos mais robustos de impacto são tomadores de decisão e formuladores de programas nacionais ou transnacionais, gestores de níveis hierárquicos mais altos e pesquisadores envolvidos com o tema.

Já as avaliações de processos ou de desempenho são de realização mais factível, porque são mais flexíveis metodologicamente. São geralmente aplicados em estudos de processos ou de desempenho, podendo ser realizados mais rapidamente.

A função política da avaliação

A literatura nacional e internacional ressalta a convivência, nem sempre muito pacífica, entre política e ciência que caracteriza o campo da avaliação de políticas. No plano internacional, há mais de duas décadas, Patton (1987) chamou o campo da avaliação como “inerentemente político”. Greene (1994) ressalta que o terreno da gestão governamental é também o da política. Logo, os resultados dos estudos de avaliação extrapolam o âmbito da produção de conhecimento. Fazem parte das disputas políticas sobre o programa, não como um conhecimento teórico descontextualizado, mas como julgamentos de valor, empiricamente justificados, sobre o mérito do programa avaliado.

Os resultados dos estudos tendem a apresentar efeito político, principalmente quando revelam aspectos não esperados ou contrários aos objetivos do programa avaliado. Então, esses resultados podem ser usados tanto para tomadas de decisões políticas, quanto pelos vários atores envolvidos na disputa por determinada agenda política. Os atores em questão podem estar situados no interior ou externamente a uma organização. Por isso, a divulgação de resultados de avaliação, ainda que internamente, sempre assume uma conotação política. A divulgação externa de resultados sempre repercute sobre gestores, dirigentes e outros atores envolvidos nos programas avaliados.

A confluência entre ciência e política, típica do campo da avaliação, estreita-se quando o que está em jogo são programas com grande visibilidade política e social e, sobretudo, quando a legitimidade e a eficácia desses programas são contestadas por atores com alto poder de vocalização e formação de agenda. A própria existência da avaliação como mecanismo institucionalizado produz não apenas mudanças de atitudes em relação aos mecanismos de melhoria da ação governamental, mas também um debate político mais bem informado sobre os programas em foco.

Faria analisa criticamente a concepção gerencial da avaliação, descrevendo-a enquanto uma ferramenta *top down*, destinada aos formuladores de políticas e gerentes de alto escalão, almejando que seus resultados sejam “automática e necessariamente encampados pelos tomadores de decisões para a melhoria da política ou do programa em questão” (Faria, 2005, p. 101). Para ele, essa concepção corresponderia a uma crença informada pelo paradigma gerencialista das políticas, que veio a ser dominante nos anos 1960 e 1980. Nas duas décadas seguintes, a institucionalização da avaliação estaria ligada à reforma do setor público e aos vários pontos de sua agenda, como contenção dos gastos; busca de melhoria da eficiência e da produtividade; ampliação da flexibilidade gerencial; capacidade de resposta dos governos; transparência da gestão pública e responsabilização dos gestores.

Além disso, o fato da avaliação de políticas e programas se legitimar por evidências produzidas a partir de estudos com desenhos experimentais ou *quasi*-experimentais consistiria uma espécie de tentativa administrativa de colocar algum tipo de ordem e racionalidade em uma realidade irracional e instável.

Efetivamente, a partir dos anos 1980, a ideia de avaliação associou-se às propostas de reforma do Estado que, como alternativas ao modelo burocrático de administração, convergiram para a administração pública gerencial, enfatizando a transparência e a qualidade dos serviços. Com isso, passou-se a advogar pela necessidade de procedimentos e métodos, que possibilitam medir e avaliar várias dimensões dos serviços prestados pelo governo. No entanto, é justamente o papel da avaliação como instrumento de gestão capaz de produzir *accountability* que dá ao termo “político” o significado positivo de produzir transformações na operação da gestão pública.

Subirats (2005), embora reconhecendo a dificuldade de distinguir as esferas de governo e de gestão, alerta para a diferença que existe entre questões que são próprias de uma e outra área. Enquanto as tarefas de gestão apresentam um caráter mais interno e operacional, gerando análises mais preocupadas com valores de economia e eficiência, as tarefas de governo lidam com questões geralmente externas à organização, onde se

disputam as grandes questões da legitimação política e social. As funções de controle estariam no âmbito operacional das tarefas de governo, terreno no qual atuam os órgãos de controle da legalidade orçamentária e contábil. O terreno menos explorado, porém mais importante e significativo, seria aquele no qual se cruzam governo e campo estratégico, gerando espaço para que se empreenda um trabalho de avaliação que agregue qualidade à política pública.

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

Ainda que a necessidade de mecanismos de controle e *accountability* seja fortemente ressaltada pela administração pública gerencial, essa não é uma problemática restrita à esfera administrativa, uma vez que também possui um componente político e estratégico. Tais mecanismos respondem à pressão da sociedade por maior transparência e responsabilização da gestão pública, como parte do Estado democrático: “distintas correntes de pensamento hoje reconhecem que a sorte da democracia e, de certo modo, do bom governo, está inextricavelmente unida à possibilidade de instaurar efetivos mecanismos de responsabilização da função pública”. (OSZLAK, 2005, p. 248).

A institucionalização de diferentes mecanismos de *accountability*, entre os quais a avaliação, passou a compor o arcabouço governamental dos estados democráticos, pressupondo também diferentes mecanismos de prestação de contas. No Brasil, essa institucionalização é parte do processo mais amplo de construção da democracia, em que um conjunto de controles de diferentes naturezas foi se estabelecendo a partir da Constituição de 1988.

A avaliação pode constituir, portanto, mais um dos mecanismos que contribuem para diminuir aquilo que Cunill-Grau identifica como um “déficit de controle da sociedade sobre o Estado” (CUNILL-GRAU, 2004, p. 44), como parte de uma visão que associa a melhoria do controle da administração pública à ampliação da democracia em seu interior. Para essa autora, a construção de uma função pública profissional é uma das condições básicas para a democratização do sistema político. O funcionalismo profissional seria um dos principais elementos que incidem na capacidade do estado para fazer contribuições com certo grau de autonomia à formulação de políticas.

Do ponto de vista da melhoria da capacidade de gestão do Estado, a execução de estudos de avaliação só adquire relevância se esses e seus resultados fizerem parte de sistemas de avaliação, o que remete à discussão sobre a institucionalização dos sistemas de avaliação no interior de estruturas governamentais. No entanto, esse processo

depende de um conjunto de condições, entre as quais a decisão política de implantar um sistema de avaliação e a consequente alocação de recursos financeiros, físicos e humanos.

Na próxima seção, discutimos a experiência de implantação do sistema de avaliação da área de proteção social contributiva, nos três primeiros anos de sua construção. Descrevemos o modelo desenvolvido, ressaltando o lugar dos estudos de avaliação na produção de evidências sobre programas para a promoção da transparência e o fortalecimento de uma gestão profissional e democrática das políticas públicas.

A experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

O processo de institucionalização

Na área de assistência e proteção social não contributiva no Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) constitui experiência recente de construção de um sistema de avaliação e monitoramento, institucionalizada por meio de uma unidade específica com a atribuição de avaliar os seus programas (VAITSMAN et al., 2006). No período de 2004 a 2007, ao qual se refere esse relato, a área foi implementada, tendo contratado ou codesenvolvido 72 estudos de avaliação dos seus, então, 22 programas.

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

As bases normativas da institucionalização da avaliação no MDS foram estabelecidas com a criação do próprio ministério em janeiro de 2004¹, após um ano de Governo Lula, e com a definição de sua estrutura organizacional em maio do mesmo ano. O MDS fundiu o Ministério da Assistência Social (MAS), o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, vinculada diretamente à Presidência da República. O novo ministério passou a responder pelas políticas nacionais de desenvolvimento social e de segurança alimentar e nutricional. Nesse contexto, foi criada também a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), à qual couberam as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas do MDS.

Essa iniciativa significou uma inovação ao nível da gestão pública brasileira, uma vez que, até então, não existia, em nenhum ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva². Comparativamente às demais experiências latino-americanas, a posição dessa unidade na estrutura organizacional do ministério também é singular. Em países como Chile, Argentina e México, a função avaliação ora está concentrada num órgão gestor do planejamento de todo o sistema governamental (caso chileno), ora tem suas funções distribuídas em várias unidades de gestão e controle no interior dos ministérios de desenvolvimento social (casos argentino e mexicano).

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

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

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

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

Tabela 1 - Recursos humanos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, segundo função e titulação máxima - Julho de 2006.

Função	Titulação máxima					Total
	Ensino Médio	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	
Direção		2	1	3	5	11
Administração/Gestão		1	2			3
Apoio administrativo	2	3				5
Técnico	3	13	1	9	2	28
Estagiários técnicos	3					3
Total	8*	19**	4	12	7	50

Fonte: Sagi/MDS

* Todos cursavam o ensino superior.

** 4 cursavam o mestrado.

O financiamento externo e o conseqüente relacionamento com agências internacionais contribuíram para aumentar a qualidade do debate interno sobre o papel da avaliação na gestão pública. A relação com atores externos reforçou a necessidade de produção de evidências científicas, fortalecendo os atributos de independência e transparência buscados nos estudos e seus resultados.

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

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

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

O fluxo de avaliação dos programas do MDS

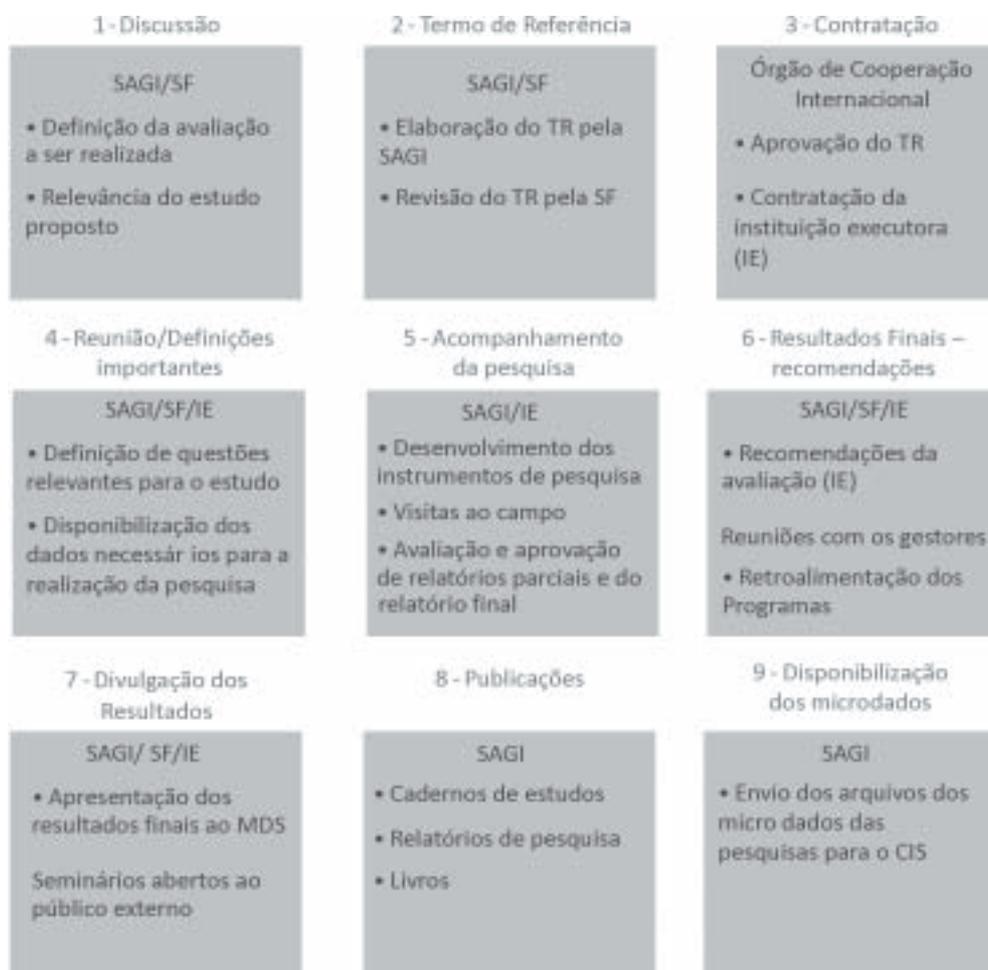
Quem demanda e utiliza os resultados dos estudos de avaliação? No caso do MDS, demandas sobre questões e temas a serem avaliados podiam partir de dirigentes, gestores e gerentes de diferentes níveis. A divulgação de resultados de avaliações atinge públicos com interesses variados tendo, portanto, distintas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

De modo geral, o fluxo de avaliação dos programas do MDS pode ser dividido em: definição da demanda; contratação dos estudos e gestão dos contratos; e disseminação dos resultados. A definição da demanda compreende as etapas da discussão e preparação dos termos de referência. O termo de referência (TR) é utilizado para estabelecer os parâmetros técnicos e jurídico-administrativos necessários aos editais de seleção e contratação de pessoa física ou jurídica para a execução das pesquisas. Os parâmetros técnicos definem escopo, objetivos, metodologia, cronograma e custos do projeto.

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

Uma inovação no ciclo da avaliação do modelo desenvolvido no MDS foi a disponibilização dos microdados das pesquisas através do Consórcio de Informações Sociais (CIS), preservando-se a confidencialidade dos indivíduos observados. A publicação dos microdados torna mais eficiente a utilização dos recursos públicos investidos em pesquisa e promove a transparência em relação aos resultados desses investimentos. Isso permite a confrontação e comparação dos resultados divulgados com resultados oriundos de outras análises, promovendo uma validação informal das informações divulgadas sobre os programas. A seguir, apresentamos, de maneira esquemática, o fluxo de avaliação dos programas sociais do MDS.

Fluxo de avaliação dos programas do MDS



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

Legitimidade e adesão

A institucionalização de uma estrutura de avaliação exige ainda legitimidade e adesão dos membros da organização, o que pressupõe, entre outras coisas, que eles acreditem na relevância daquilo que estão implementando, ou seja, as práticas de avaliação.

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

Como qualquer inovação, a implementação do sistema de avaliação exigiu a criação de uma base comum de entendimento para a atuação conjunta entre as secretarias responsáveis pela condução dos programas e a secretaria responsável pela avaliação. Ou seja, foi preciso conseguir resolver dois problemas básicos: o da cooperação, que é um dos principais problemas da implementação (CLINE, 2000); e o da confiança, identificada como uma das bases para a ação coletiva e a produção de bens públicos (COLEMAN, 1999; PUTNAM, 1988; KLIKSBERG, 1999).

Confiança e cooperação foram tão mais necessárias quanto a necessidade, para a atividade de avaliação, de compartilhar bancos de dados gerenciais sobre os programas, como cadastro de beneficiários, dados físico-financeiros, além de informação, conhecimento sobre os programas e contatos com municípios. A cooperação intraorganizacional entre diferentes unidades responsáveis pela gestão da política, ao nível executivo, e pela avaliação é imprescindível para implementação da avaliação.

Como sabemos, organizações são locais de conflito. Dificilmente, resistências a processos inovadores são resolvidas apenas por procedimento hierárquico, sem a criação de mecanismos de cooperação. A participação dos membros das demais secretarias na elaboração da agenda de avaliação e monitoramento, bem como nas várias fases da implementação da avaliação – definição do desenho e das questões de pesquisa, construção de instrumentos de pesquisa, discussão de relatórios e recomendações, incorporação das recomendações pertinentes –, tornou-se uma prática institucionalizada no processo de implementação dos estudos.

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

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

Considerações finais

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

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

A utilização dos resultados de avaliação pelas diferentes audiências depende do grau de domínio e interesse sobre os programas e políticas, bem como do conhecimento das metodologias de avaliação. A divulgação, por meio de publicações de resultados de avaliação, além de tornar público os produtos das políticas e programas, subsidia o debate técnico e político da área de desenvolvimento social.

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

A experiência do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é muito recente, mas há claras percepções externas dos bons resultados alcançados, como indicam Abrúcio (2007), Nogueira e Cavalcanti (2009), e a premiação em 2º lugar na 11ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 2007.

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

As atividades da unidade de avaliação desempenharam tanto funções estratégicas, de governo, ao promoverem a transparência das ações do Estado, quanto operacionais, ao produzirem evidências para os gestores de programas. Ainda que o sistema tenha

sido implementado a partir de um modelo *top-down*, dentro de uma perspectiva gerencialista, a cooperação entre os atores envolvidos garantiu a participação de vários níveis hierárquicos da organização. A dinâmica do processo de contratação de estudos e produção e divulgação de resultados constituiu-se em elemento importante para a construção de uma gestão mais eficaz e transparente.

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

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In: *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, Edição Especial Comemorativa, 2007. p. 67-86.
- BARROS, Marilene. *Sistema Nacional de Auditoria do SUS – estruturação, avanços, desafios e força de trabalho*. 2007. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria sobre a política de avaliação e monitoramento do MDS*. Brasília, DF: MDS, 2006.
- CLINE, Kurt D. Defining the Implementation Problem: organization management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 10, n. 3, 2000.
- COLEMAN, James. Social Capital in the Creation of Human Capital. In: DAS GUPTA, Partha & SERAGELDIN, Ismail. *Social Capital- A Multifaceted Perspective*. Washington, DC: The World Bank, 1999.
- CUNILL-GRAU, Nuria. La Democratización de la administración pública: los mitos a vencer. In: *Política y Gestión Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 2004.
- FARIA, Carlos Aurélio P. A Política da Avaliação de Políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, 2005.
- GREENE, Jennifer C. Qualitative Program Evaluation- Practice and Promise. In: Denzin N. & Lincoln. Y. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publications, 1994. p.530-544.
- KLIKSBERG, Bernardo. Capital Social y Cultura, Claves Esenciales del Desarrollo. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 69, dez. 1999.
- NOGUEIRA, Ronaldo e CAVALCANTE, Pedro. Avaliação e Monitoramento: duas Experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal Brasileiro. In: XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2009, Salvador (Bahia), Brasil..
- OSZLAK, Oscar. Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable. In: *Responsabilización y Evaluación de la gestión pública*. Caracas: Editorial Texto, C.A., 2005. p. 239-272. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo(CLAD).
- PATTON. Evaluations’s political inherency: practical implications for design and use. In: PALUMBO, D. J. *The Politics of program evaluation*. Newbury Park, CA. Sage, 1987. p. 100-145.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SUBIRATS, Joan. Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? In: *Responsabilización y Evaluación de la gestión pública*. Caracas: Editorial Texto, C.A., 2005.p.47-58. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S. & PAES-SOUSA, Rômulo. *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: UNESCO, 2006. Policy Papers, n.17.

Notas

¹ Medida Provisória nº. 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei nº. 10.868, de 13 de maio de 2004.

² As atribuições da Sagi foram definidas pelo Decreto nº. 5.074, de 11 de maio de 2004, e corroboradas pelo Decreto nº 5.550, de 22 de setembro de 2005.

Jeni Vaitsman

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

Rômulo Paes de Sousa

Nacionalidade brasileira. Médico, PhD em Epidemiologia pela London School of Hygiene and Tropical Medicine (University of London). Pesquisador do Observatório de Iniquidades em Saúde, da Fundação Oswaldo Cruz. Foi secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004 – 2007).



A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação

Cibele Franzese e Fernando Luiz Abrucio

Introdução

O Estado de Bem Estar Social desenhado pela Constituição de 1988 teve dois parâmetros básicos: a descentralização e a expansão/universalização da atuação estatal. Mas a implementação dessas ideias não foi uniforme nos diversos setores. O presente trabalho procura explicar tal diversidade a partir dos efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil. Particularmente, o trabalho realça como as *policies* (sua trajetória, arenas e atores específicos) podem afetar o desenho institucional mais geral.

Para tanto, o artigo faz, inicialmente, um debate teórico e acerca das experiências internacionais para mostrar as possibilidades de relacionamento entre federalismo e políticas públicas.

O federalismo faz diferença para a política e para as políticas públicas

Vários autores realçam o papel do federalismo sobre os sistemas políticos, mesmo quando partem de supostos analíticos diferentes. Alfred Stepan (1999), por exemplo, procura criar uma classificação que mensura o impacto do federalismo na representação política dos cidadãos. O autor posiciona diferentes países em um contínuo que vai desde sistemas que contêm restrições mínimas ao conjunto dos cidadãos da federação (denominado *demos-enabling*), aos que contêm restrições máximas a esse mesmo conjunto de cidadãos (*demos-constraining*).

A estrutura federativa será mais *demos-constraining* quanto maiores forem a super-representação dos estados menos populosos na Câmara Alta, a abrangência das políticas formuladas pela Câmara Alta e o grau de poder conferido pela Constituição Federal às unidades da federação na elaboração de políticas, bem como quanto menor for o grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos. Em suma, quanto maior o poder das unidades federativas em um sistema político, mais ele se distanciará do sistema *demos-enabling*. Nesse sentido, o autor se mostra claramente favorável ao modelo majoritário de democracia¹.

Analisando a mesma questão, Lijphat (1999) observa as características institucionais das federações como relevantes para a construção de um modelo de democracia consensual, capaz de “ampliar o tamanho das maiorias” representadas. Sob esse prisma, a existência de um legislativo bicameral; de constituições federais rígidas – capazes de garantir com maior estabilidade as prerrogativas dos entes federativos –; e do sistema de *judicial review* (que faz com que o Judiciário funcione como última instância a arbitrar conflitos

constitucionais federativos) são características institucionais que incluem mais atores no processo decisório, melhorando a representação em sociedades mais heterogêneas.

Qualquer que seja a opção – pela democracia majoritária (STEPAN, 1999) ou pelo modelo consensual (LIJPHART, 1999) – a literatura reconhece claramente a relevância do impacto das estruturas federativas em um sistema político.

Mas o impacto do federalismo vai além das macroestruturas políticas. Ele é igualmente relevante para o funcionamento das políticas públicas. Nesse caso, a análise da distribuição de competências entre os entes federativos, bem como da distribuição de recursos entre eles são, normalmente, o ponto de partida para a discussão. A literatura faz uso recorrente das categorias do federalismo *competitivo* e *cooperativo* para promover comparações entre as diferentes federações.

Não obstante sua utilidade para fins comparativos, essa classificação dicotômica apresenta limitações explicativas, principalmente nos casos de países que não se encaixam totalmente em nenhum dos modelos. Obinger et alli (2005) apresentam uma abordagem diferente, que inclui o tempo como variável explicativa na relação entre federalismo e políticas públicas.

Além disso, os autores concluem que a relação entre políticas públicas e federalismo é uma relação de *reciprocidade*. Isto é, enquanto já parece consagrado na literatura que o federalismo importa na vida política dos Estados – seja na representação política, na governabilidade ou na produção de políticas públicas –, a análise dos casos demonstra que as políticas públicas também importam e podem gerar efeitos sobre as relações federativas.

Os modelos de federalismo competitivo e cooperativo

“Federal arrangements can be tailored to give **collaboration** between the government tiers priority over their autonomy, if social integration and equivalent living standards over the country are the goal. Vice versa, **autonomy of the constituent units** will be enshrined in federal institutions if self-determination and diversity are the aims of federalism. These decisions [...] will bring two ideal types of federalism”. (WACHENDORFER-SCHMIDT, 2000, p. 7, grifo nosso).

A classificação entre federalismo cooperativo e competitivo mencionada no trecho acima é uma das formas de observar o impacto do federalismo nas políticas públicas. O padrão competitivo caracteriza-se por uma distribuição de competências entre os níveis de governo, baseada na divisão de responsabilidades por área de política pública. Com essa divisão, pretende-se separar o espaço de atuação das esferas de governo, de maneira a preservar a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas. É um modelo descentralizado, no qual o poder de tributação também é dividido, possibilitando a fixação de diferentes valores pelas unidades federativas,

que competem entre si. O caso mais representativo desse tipo de federalismo são os Estados Unidos, cuja separação entre estados e União originou a figura do “federalismo dual”. (OBINGER et al, 2005; WACHENDORFER-SCHMIDT, 2000; PAINTER, 2000).

Um dos pontos fracos do modelo competitivo é a possibilidade da competição entre os estados levar a um problema de ação coletiva, tradicionalmente denominado na literatura como *race to the bottom*², na provisão de políticas sociais. Isso se traduz em uma estratégia governamental dos estados de realização de menos investimento nas áreas sociais, para que não sejam atraídos novos beneficiários provenientes de outras unidades federativas. Nesse caso, os governos com maior atenção para o Welfare seriam vítimas do fenômeno do *free rider*, gerando mais custos para as políticas públicas com a possível (e paradoxal) perda de legitimidade perante seus eleitores.

Já no padrão cooperativo, as instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente. Ao contrário da competição tributária, tem-se um sistema de taxação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal.

A Alemanha é o caso que mais se enquadra nesse modelo, com a previsão de competência federal de formulação e subnacional de implementação, além de um sólido sistema de compensações financeiras, com o objetivo de garantir a cooperação entre os estados mais ricos e mais pobres. A aprovação da legislação, no âmbito federal, também depende de aprovação dos estados, uma vez que deve passar pelo Conselho Federal (*Bundesrat*) composto por membros indicados pelos seus governadores. Por fim, nas poucas áreas que permaneceram de competência dos estados (como polícia, educação e cultura), há uma série de comitês formais e informais, com o objetivo de coordenar os diferentes estados e garantir um mínimo de uniformidade no âmbito nacional. Ao contrário da dualidade do modelo norte-americano, a Alemanha é conhecida na literatura como *unitary federal state* (WACHENDORFER-SCHMIDT, 2000).

Contrariamente ao modelo cooperativo alemão, argumenta-se que a interdependência presente no sistema levaria a uma maior rigidez nas políticas públicas, dificultando mudanças e prejudicando a responsividade. A necessidade de constante cooperação produz um grande número de *veto players* e cria o que Scharpf (1976)³ chamou de “armadilha da decisão conjunta”.

A discussão em torno dos dois padrões – competitivo ou cooperativo – é bastante útil para evidenciar o impacto das instituições federativas na produção de políticas públicas. Entretanto, o cotidiano do *policy-making* nas federações é mais dinâmico e menos dicotômico do que a classificação propõe. Prova disso é que Daniel Elazar, um dos principais estudiosos do federalismo norte-americano, questiona a existência de um federalismo dual nos Estados Unidos, sustentando que o sistema de *grants* promoveu uma interação entre os governos central e estaduais, a qual permite falar em um *federalismo colaborativo*. Em razão disso, a metáfora de que o federalismo norte-americano se conformaria como um *layer cake* (bolo de duas fases, no qual fica visível a separação entre as duas camadas) deveria ser substituída pela imagem do *marble cake* (bolo mármore, cuja mistura de cores representaria a mistura de competências entre as esferas de governo).

No que se refere à “armadilha da decisão conjunta” típica do modelo cooperativo, há também literatura flexibilizando sua aplicação à federação alemã. Wachendorfer-Schmidt (2000) critica a rigidez atribuída ao país, citando estudos que demonstram a possibilidade de sua adaptação a novos desafios sem a necessidade de uma reforma que diminua as áreas de decisão conjunta: “Changes can then be made **according to the situation in each policy area**, incremental and informally if possible, in order to avoid the costs of reform” (WACHENDORFER-SCHMIDT, 2000, p.9, grifo nosso).

Trazendo essa classificação para o caso brasileiro, uma observação inicial sobre a divisão constitucional de competências nos aproximaria do modelo cooperativo, principalmente em razão do artigo 23 da Constituição Federal, que elenca uma série de áreas de política pública comuns a municípios, estados e União. São ao todo doze incisos que abrangem diversas áreas, dentre elas saúde, acesso à educação e cultura, proteção ao meio ambiente, combate à pobreza e preservação do patrimônio histórico.

A possibilidade de atuação simultânea dos diferentes níveis de governo em áreas comuns nos aproxima do modelo cooperativo. Entretanto, apesar da previsão de uma futura lei complementar fixando normas para a cooperação entre União, estados e municípios, não foi promulgada nenhuma legislação geral, estabelecendo uma divisão funcional entre as esferas de governo que determine a quem cabe a formulação e a quem cabe a execução das políticas sociais.

O que a literatura registra no momento pós-Constituição é um processo de descentralização tanto na área de saúde, quanto de educação e assistência social, porém em ritmos e condições bastante diferenciados. A classificação em federalismo competitivo ou cooperativo não nos ajuda a reconhecer essas diferenças. Obinger et all (2005) enfrentaram o mesmo problema nos seus estudos de caso:

We noted that several countries [...] failed to fit precisely into either the inter-state or intra-state type of federalism. [...] These qualitative comparisons of the evolution of the relationships between federalism and the welfare state over time underline the danger of oversimplification of a complex and changing phenomenon. (OBINGER et alli, 2005, p. 318).

Para a explicação das diferenças encontradas entre os países comparados, os autores recorreram à abordagem do neoinstitucionalismo histórico, argumentando que a sequência de eventos no tempo justifica as diferenças e semelhanças no desenvolvimento e desmantelamento dos estados de bem-estar social entre as diferentes federações estudadas.

O tempo faz diferença

A aplicação da abordagem do neoinstitucionalismo histórico à relação entre federalismo e política social tem um marco importante no trabalho de Pierson (1995).

Reafirmando a importância do estudo das instituições políticas como o conjunto de regras do jogo que influencia na formação de coalizões, na estratégia política dos atores, na distribuição e barganha de poder entre os diferentes grupos e na capacidade de produção de políticas públicas dos Estados, o autor se propõe a analisar o impacto do conjunto de instituições típicas do federalismo no desenvolvimento da política social.

Dentre os impactos definidos pelo autor, dois dialogam diretamente com a discussão dos modelos competitivo e cooperativo de federalismo. O primeiro refere-se à afirmação de que o federalismo cria novos atores institucionais (com base territorial) que, como unidades autônomas, são capazes de sustentar opções próprias de políticas públicas e ainda influenciar as possibilidades de políticas sociais do governo central e das demais unidades federativas.

O segundo menciona que o federalismo produz dilemas de decisão conjunta em razão do processo de responsabilidade compartilhada nas políticas públicas. Essa situação geraria desenhos de políticas complexos, que devem incorporar as necessidades e interesses de cada nível de governo, subordinando a eficiência e a flexibilidade à acomodação política e a garantias procedimentais.

Retomando a definição de federalismo de Elazar (1987) – *self rule plus shared rule* – pode-se perceber que o primeiro impacto refere-se a desafios produzidos pela autonomia e o segundo, a impasses gerados pela interdependência. A abordagem de Pierson, porém, diferentemente das anteriores, não busca relacionar os dilemas de autonomia ao federalismo competitivo e as implicações de decisão compartilhada ao federalismo cooperativo. O autor percebe a possibilidade de coexistência de ambas as características em uma mesma federação, ressaltando a necessidade de novas pesquisas comparadas para observar como esse processo se dá em cada país e como esses impactos interagem com outras variáveis de cada sistema político em particular.

O trabalho de Obinger et al (2005) tem o objetivo de suprir, em parte, a lacuna apontada por Pierson (1995), analisando sistematicamente a relação entre federalismo e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social em seis países: Estados Unidos, Austrália, Canadá, Alemanha, Áustria e Suíça. A pesquisa busca observar a interação entre federalismo e política pública na criação do Welfare State e no seu desmantelamento na recente era de ajuste fiscal das reformas de Estado.

No que diz respeito ao momento de criação do Estado de Bem-estar Social, a comparação entre os diferentes estudos de caso levou à conclusão de que, para compreender a relação entre federalismo e políticas públicas, o essencial é observar em que ordem no tempo se deram os eventos relacionados ao desenvolvimento de um federalismo democrático e do Estado de Bem-estar Social em um determinado país, ou seja, observar se quando o Welfare State se desenvolveu já havia ou não um contexto federativo democrático em funcionamento.

Nos casos em que o federalismo democrático funcionava antes da implementação do Welfare State, vigorava uma estrutura mais descentralizada. Por essa razão, as políticas sociais se consolidaram nacionalmente mais tardiamente e o aumento do gasto social ocorreu lentamente. Em outras palavras, o federalismo teve de fato um papel de retardar e, em alguns casos, impedir a formação de políticas de bem-estar social em países como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Suíça.

Já nos países em que o desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social ocorre em um contexto federativo centralizado e autoritário – como na Alemanha e na Áustria –, as políticas sociais são mais rapidamente implementadas em nível nacional e o gasto social apresenta crescimento mais rápido e maior.

Outro ponto chave – decorrente do primeiro – é observar qual nível de governo dominava o setor de política pública quando da implementação do Estado de Bem-estar Social, isto é, qual a competência original daquela área de política, o legado que cada área traz. Novamente, nas federações não democráticas e mais centralizadas, o terreno das políticas sociais já contava com iniciativas federais e também com prerrogativas de atuação dessa esfera de governo. Nesses casos, foi muito mais fácil e rápida a expansão do Estado de Bem-estar Social.

Nos casos de federalismo democrático e predominantemente competitivo, a competência dos estados fazia com que poucos programas sociais fossem iniciados, dada a dinâmica de competição e possível atração de novos beneficiários. Nesses casos, a União possuía poucas prerrogativas de atuação unilateral, assim como havia poucas áreas de decisão compartilhada, fazendo com que o governo central dependesse da colaboração dos governos subnacionais para a implementação das políticas sociais. Desse modo, o desenvolvimento do Welfare State demorou até que o governo federal adquirisse poder e superasse a situação original. Em alguns casos, foram necessárias emendas constitucionais e disputas judiciais para a realocação de competências, funcionando o federalismo, nesses casos, mais uma vez como um fator a retardar o desenvolvimento das políticas sociais.

Porém, em situações nas quais essa realocação não foi bem sucedida, a forma de o governo central superar esses obstáculos aconteceu por meio de transferências de recursos vinculadas a programas (*grants*), originando nessas federações democráticas e descentralizadas uma maior interdependência entre as unidades federativas.

No momento de retração de gastos sociais e redução do tamanho do Estado, o federalismo também atua, de maneira geral, como uma barreira, favorecendo a manutenção do *status quo*, devido ao número de possíveis *veto players* à redução dos gastos federais. Em matérias nas quais os cortes não necessitam de decisão conjunta, as reduções federais foram feitas e parte dos custos desta retração foi transferida para os governos subnacionais, em um processo que Pierson (1995) chamou de *blame avoidance*:

[...] the contemporary environment of austerity makes federalism an important feature in the on-going politics of blame avoidance. [...] Because retrenchment is generally unpopular, governments at both levels will try hard to *pass the buck* to other tiers in the system. **Instances which national governments have attempted to manage austerity by shifting responsibilities to (ill-equipped) constituent units have** been prominent in a number of federal systems. (PIERSON, 1995, p.458. grifo nosso).

Análise do caso brasileiro a partir da Constituição de 1988

Como já mencionado, Obinger et alli (2005) observam a relação entre federalismo e política pública em dois momentos: o da criação e o da diminuição do Welfare State. Em ambas as situações, a existência de um federalismo democrático consolidado funciona como efeito catraca, isto é, joga a favor da manutenção do *status quo*, dificultando tanto o desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social no momento inicial, quanto seu desmantelamento no momento posterior.

Para a análise do caso brasileiro, será utilizado como marco a Constituição Federal de 1988. Essa opção se justifica porque a nova Carta redefiniu tanto as bases do pacto federativo brasileiro, quanto as diretrizes para as políticas sociais no país. Não se quer, com isso, ignorar que as raízes do Estado de Bem-estar Social no Brasil remontam a períodos anteriores – o que será, em certa medida, levado em conta ao analisarmos a contribuição do legado de cada uma das três áreas de políticas públicas. Não se pode também desconsiderar que a Constituição inova ao institucionalizar uma agenda de políticas sociais com diretrizes de universalização e igualdade de acesso, típicas de um modelo de Estado de Bem-estar Social, bem como de descentralização explícita das políticas.

Aplicando, então, o modelo analítico de Obinger et all (2005) ao caso brasileiro, a partir do marco institucional da Constituição Federal de 1988, a primeira questão que se coloca é a constituição do que os autores denominam *contexto federativo democrático*. Apesar de não analisarem, nos seis estudos de caso, a relação entre federalismo e democracia, no caso brasileiro, essa interação explica boa parte das opções institucionais do modelo federativo criado pela Constituição de 1988, que constitui um panorama comum a todas as áreas de políticas públicas.

O modelo federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988 foi fortemente influenciado pela redemocratização. A oposição ao período autoritário anterior, caracterizado pela centralização de poder, fez com que se chegasse à Constituinte com a convicção de que descentralização significaria democratização. Nesse sentido, verificase na Constituição a tentativa de transferir decisões para arenas subnacionais de governo, que seriam estruturas mais permeáveis às demandas e à fiscalização da sociedade civil.

Foi principalmente em relação ao nível municipal de governo que se fez perceber a forte diretriz de descentralização da nova Constituição. A partir de 1988, o Brasil se tornou um caso peculiar de federação com três esferas de governo, sendo os municípios considerados entes federativos ao lado dos estados e da União, com autonomia política, administrativa e financeira. Além disso, a Constituição foi responsável pela consolidação da tendência de descentralização de recursos que havia se iniciado já na primeira metade da década de 1980, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação. De 1980 a 1995, a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando de 8,7% do total, para 16,6%; nos estados o percentual oscilou de 23,3% para 27,2% nos mesmos quinze anos, enquanto a União teve sua participação diminuída de 68,1% para 56,2% neste período (VARSANO, 1998).

Esse panorama desencadeou, no período pós-Constituição, um processo de multiplicação do número de municípios. No plano fiscal, essa situação gerou uma

perda de recursos por parte dos municípios que reduziram população e também para os municípios preexistentes como um todo (uma vez que o mesmo valor depositado no fundo passa a ser repartido entre mais unidades). Para muitos municípios, a alternativa foi investir no aumento da arrecadação própria e no fomento a atividades econômicas que elevassem o repasse estadual do ICMS. Na disputa pela atração de novas atividades econômicas, vários municípios adotaram uma política de concessão de benefícios fiscais a grandes empresas, típica do modelo competitivo de federalismo (MELO, 1996).

Os estados, por sua vez, em situação de crise financeira e comprometendo grande parte de suas receitas com o pagamento de funcionários, usufruíram da ampla liberdade tributária que lhes foi conferida pela Constituição, para iniciar um jogo também competitivo, oferecendo incentivos fiscais com o objetivo de atrair novas empresas, deflagrando um processo de guerra fiscal (ABRUCIO e COSTA, 1999).

Nesse contexto, percebe-se que os novos desafios de universalização e igualdade de acesso presentes na Constituição teriam, para sair do papel, de enfrentar um cenário bastante fragmentado, com os níveis subnacionais de governo fortalecidos no contexto federativo. Nesse sentido, o que se poderia esperar seria o federalismo dificultando a nacionalização de políticas sociais.

Entretanto, o caso brasileiro traz outra peculiaridade para a aplicação da abordagem proposta. A Constituição de 1988 institucionaliza a agenda de universalização e igualdade de acesso na década em que se fortaleceram, no cenário internacional, as estratégias de desmantelamento do Estado de Bem-estar Social. É como se os dois momentos-chave identificados por Obinger et al (2005) – de construção e desmantelamento do Estado de Bem-estar Social – ocorressem simultaneamente.

Por essa razão, ao mesmo tempo em que se pôde verificar a utilização de mecanismos semelhantes aos descritos pelo estudo dos casos de construção do Estado de Bem-estar Social em contextos federativos e democráticos – como o uso de *grants*, do *shared cost federalism* e até mesmo de emendas constitucionais alterando as regras do jogo federativo nas políticas sociais –, observam-se também estratégias típicas do momento de redução do tamanho do Estado – como “*blame avoidance*” e seu jogo de empurra.

A prática do *jogo de empurra* entre as esferas de governo não foi provocada apenas pelo momento de ajuste fiscal do Estado. O rol de competências constitucionais comuns favoreceu a indefinição de responsabilidades entre os entes federativos, enquanto as diretrizes constitucionais de descentralização e universalização de políticas sociais fortaleceram os municípios.

Em um primeiro momento, o resultado dessa combinação institucional com um contexto de endividamento e crise fiscal foi a participação dos estados em políticas financiadas pela União, eximindo-se da responsabilidade de investimento, considerando que estavam constitucionalmente ‘desobrigados’. O governo federal, de seu lado, sentindo a perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal, “procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado à época de operação desmonte”. (ABRUCIO, 2002, p. 194).

Nesse contexto, o resultado do *jogo de empurra*, ou do *pass the buck*, foi que grande parcela dos encargos acabou sendo assumida pelos municípios. Na década de 1990, as administrações municipais passaram a promover políticas nas mais variadas áreas, tais como: meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda, projetos agrícolas, dentre outras⁴. Um dos resultados desse processo de fortalecimento dos governos locais foi a crença de que o município, sozinho, seria capaz de atender a todas as demandas da população. De acordo com o ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, seria um:

municipalismo muito autárquico e voltado apenas para os problemas do próprio município [...] um sentido de autonomia e autogestão municipal que [...] faz com que prefeitos tenham muita dificuldade em voltar-se para problemas que são mais amplos [...] [e] dificulta muito o estabelecimento de relações horizontais de cooperação. (DANIEL, 2001).

Diante dessa realidade de fragmentação de políticas sociais e grande autonomia dos entes subnacionais, a União passou – analogamente ao que ocorreu nas federações democráticas mais competitivas no momento da formação do Welfare State – a buscar formas de se fortalecer, tanto financeiramente quanto nas prerrogativas de atuação, nas diferentes áreas de política pública.

Entretanto, a estratégia de fortalecimento do governo federal não foi promover uma “queda de braço” para recentralizar competências. O momento de ajuste fiscal foi fundamental para que a estratégia de *centralização* se transformasse em *coordenação*; isto é, apesar dos esforços federais terem se dado no sentido de promover a universalização prevista na Constituição, sua estratégia foi fazê-lo por meio da ação subnacional, notadamente dos municípios.

Nesse sentido, a estratégia adotada pelo governo federal brasileiro difere da mera transferência de recursos condicionada à execução de programas (*grants*) tão comum às federações analisadas, que constituíram seu Estado de Bem-estar Social em um momento posterior à consolidação de sua estrutura federativa. Ao induzir a universalização de políticas sociais por meio da descentralização, o governo federal brasileiro não promoveu apenas a execução de um programa nacional por meio dos municípios, mas lhes transferiu a operacionalização e gestão da política pública. Isso significa que, ao mesmo tempo em que, em um primeiro momento, a União se mostrou fortalecida, estabelecendo padrões e programas nacionais aos quais estados e municípios devem se conformar, o resultado dessa ação no tempo foi a concretização da diretriz constitucional de descentralização de políticas públicas, fortalecendo principalmente os municípios.

Em outras palavras, esse panorama é resultado da combinação de ações federais que buscam atender às especificidades dos dois momentos que ocorrem separadamente nos

casos discutidos por Obinger et al (2005), mas simultaneamente no caso brasileiro: os momentos de universalização de políticas sociais e de ajuste fiscal, com redução do tamanho do Estado. A *coordenação* é não apenas a estratégia possível ao governo federal – dado o contexto federativo democrático consolidado pela Constituição de 1988 –, mas a estratégia desejável, considerando que, em um contexto de ajuste fiscal, não interessou ao governo central retomar a responsabilidade sobre as políticas públicas, mas sim implementar as diretrizes federais por meio da ação subnacional.

O que se percebe, após alguns anos de consolidação desse processo, é que, diferentemente do fortalecimento do governo central que ocorreu no momento de constituição dos Estados de Bem-estar Social discutidos por Obinger et al (2005), essa estratégia promove, ao longo do tempo, um fortalecimento dos governos subnacionais no Brasil pela consolidação das políticas públicas. A seguir, aprofundaremos essa análise, por área de política pública, mapeando os instrumentos federais utilizados e a importância do legado em cada setor.

Porque as políticas públicas fazem diferença

The general notion of feedback effects comes from a systems or cybernetic analogy. The usual implication is that such effects are *unintended* consequences of disturbances to the system, and such is, indeed, the case for many of the changes to federal structure resulting from the development of social policy in these countries. (OBINGER et al, 2005, p.344).

Apesar da análise de Obinger et al (2005) dedicar-se, principalmente, aos efeitos do federalismo sobre as políticas públicas, os autores defendem que a relação entre os dois é de *reciprocidade*, deixando claro o reconhecimento de que as políticas também interferem no contexto federativo. Essa ideia é desenvolvida por eles a partir do conceito de *feedback effects* utilizado no âmbito da abordagem do neoinstitucionalismo histórico e resumidamente definido no trecho citado anteriormente.

Um dos *feedback effects* identificados, que nos ajuda a compreender o caso brasileiro, ocorre nas federações canadense e norte-americana. O contexto federativo prévio à nacionalização das políticas sociais fez com que o Estado de Bem-estar Social fosse implementado por meio de uma série de acordos distintos entre governos estaduais e federal, que atribuíram ao nível subnacional o controle sobre certos aspectos da implementação de políticas sociais, ao mesmo tempo em que os constrangeram a realizar programas federais.

A consequência foi a emergência de um federalismo estruturado em processos de decisão conjunta – nos casos em que tais acordos necessitam da aprovação de ambas as esferas de governo – ou em um sistema de custos compartilhados, com o governo federal provendo recursos a programas intergovernamentais. Em suma, o federalismo dual se torna cada vez mais cooperativo.

No caso brasileiro, como dito ao final da última seção, o fato de que a implementação de políticas nacionais de universalização de acesso se deu em um momento de crise fiscal do Estado, fez com que a estratégia federal incluísse não apenas a mera transferência de recursos em nome da execução de sua agenda, mas também transferisse a gestão de parte das políticas sociais, fazendo com que estados e municípios passassem a realizar investimentos e assumissem efetivamente a responsabilidade sobre as redes de prestação de serviços.

Essa situação pode ser verificada tanto na área de saúde quanto nas de assistência social e educação, como se passa a descrever a seguir.

O Sistema Único de Saúde: descentralização e universalização

Na área da saúde, o principal instrumento de nacionalização da política se deu pela criação e fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS). A estratégia de universalização do sistema baseou-se principalmente na descentralização da implementação e da gestão da saúde. Semelhante ao que ocorreu em países nos quais o contexto federativo é prévio à universalização da política – como o Canadá, por exemplo –, a atuação federal baseou-se na conquista da adesão dos governos subnacionais às diretrizes do governo central, por meio da oferta de recursos, constituindo um sistema de custeio compartilhado da política, algo que Banting (2005) denominou de *shared cost federalism*.

O legado prévio ao SUS era de centralização, sendo a política de saúde financiada e gerenciada por uma agência federal, o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps). O acesso não era universalizado, mas sim restrito aos trabalhadores formais, contribuintes do sistema de previdência. Esse contexto centralizado deu ao governo federal a possibilidade de desenhar como deveria se dar o processo de descentralização, definindo as prioridades e regras básicas da prestação de serviços que passaria a ser subnacional.

As bases dessa definição foram constitucionalizadas e posteriormente detalhadas nas leis nº 8.080/90 e 8.142/90. Porém, foi o desenho criado pelas Normas Operacionais Básicas (NOBs), editadas pelo Ministério da Saúde ao longo da década de 1990, que incentivou a adesão dos municípios ao SUS e desenhou o modelo de atendimento à saúde que temos hoje no país.

O movimento de adesão dos municípios ao sistema após a publicação de novas NOBs demonstra que essa decisão está bastante ligada à oferta de recursos e à segurança de que esses recursos seriam efetivamente transferidos. Além disso, a diretriz de universalização traria, na prática, visibilidade e créditos políticos aos prefeitos (ARRETICHE, 2002; ABRUCIO e COSTA, 1999).

Mas o SUS não se reduz a acordos intergovernamentais que regulamentam repasses de recursos em troca da implementação de programas em abrangência nacional. Como sistema, sua estrutura organiza a prestação de serviços de forma hierarquizada e regionalizada e, além disso, instituiu fóruns inéditos de negociação intergovernamental com a participação de gestores municipais estaduais e federais.

No que se refere à estrutura, pode-se dizer que, hoje, quase a totalidade dos municípios brasileiros aderiu ao Sistema Único de Saúde e exerce, ainda que com limitações, a

gestão da atenção básica de saúde em seu território. Isso significa contratação de pessoal – em muitas localidades, em substituição a profissionais federais vinculados ao sistema anterior, que foram se aposentando –; construção de estrutura física; compra de equipamentos e destinação de recursos próprios do orçamento municipal para a realização de atendimento universal, de uma clientela que, antes do movimento de municipalização, não recebia esse tipo de atendimento. Nesse sentido, a implantação do SUS, ainda que sob regras emitidas pelo governo federal, promove a criação de uma rede municipal de serviços que fortalece os municípios no contexto federativo.

Esse processo cria o que Pierson (1995) denominou de *pre-empted policy space* – situação que ocorre quando a esfera de governo começa a atuar em uma área de política pública e essa inicia seu processo de institucionalização, de maneira que se torna difícil para o governo central retomar essa competência, dificultando novos processos de mudança unilateralmente determinados.

Tal característica é reforçada com a criação de espaços institucionais de representação e pactuação que prevêm a participação de gestores municipais, estaduais e federais nas decisões sobre a política nacional de saúde: as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIT e CIB) – comissões que, por seu turno, estão ancoradas no Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e no Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), que são fóruns de coordenação federativa horizontal.

Esses novos espaços de negociação intergovernamental não fazem parte do desenho federativo da Constituição de 1988. São resultado da evolução de um modelo criado no âmbito da política de saúde e constituem legado institucional dessa política para o funcionamento da Federação Brasileira. Nesse sentido, a inovação do SUS colabora para a redefinição do modelo federativo brasileiro, trazendo uma nova forma de negociação intergovernamental que provoca consequências para além do âmbito setorial. Prova disso é que seu formato institucional foi destacado do contexto da saúde e replicado para o setor de assistência social, originando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em resumo, os efeitos do desenho e implementação do SUS no Brasil vão muito além da constituição de um federalismo mais compartilhado, tal qual argumentam Obinger et al (2005) para os casos analisados. A universalização da atenção básica, em um contexto de ajuste fiscal federal, realizada por meio da descentralização de responsabilidades e criação de novas redes locais de atendimento, fortalece os entes subnacionais e reduz a chance de novas decisões federais unilaterais no desenho do sistema. No caso da saúde, essa hipótese é reforçada pela institucionalização de espaços de negociação intergovernamental que se tornam fóruns de articulação e pactuação federativa, consolidando um novo formato para relações intergovernamentais que extrapola a área da saúde, como passamos a discutir a seguir.

O Sistema Único de Assistência Social: aplicando o modelo da saúde

O legado da área de assistência social é uma estrutura bastante fragmentada, representada pela agregação de diferentes programas, promovidos por diferentes agências governamentais e instituições filantrópicas, de forma desarticulada e descontínua. Mesmo dentro da esfera federal havia desarticulação intragovernamental

entre as diferentes instituições prestadoras de serviço⁵. Sob o prisma intergovernamental observava-se a mesma fragmentação com variadas ações de estados e municípios promovidas de maneira independente e desarticulada. No que se refere à abrangência da política, seu foco foi tradicionalmente os mais pobres e não havia uma proposta de universalização (ARRETICHE, 2000).

A Constituição Federal de 1988 menciona as diretrizes de universalização e descentralização, mas não constitucionalizou um sistema de assistência social. Apesar de, como a saúde, a assistência social contar com uma lei orgânica – a LOAS, Lei nº 8.742/93 –, que reafirma a diretriz de descentralização, sua implementação se deu de forma lenta e incipiente.

Assim como no SUS, a sistemática de transferências de recursos foi sendo estabelecida por normas operacionais básicas. No entanto, em contraste com o primeiro caso, foi instituída pelo governo federal apenas em 1997 (época na qual a área saúde já contava com a NOB/96, norma que criou as condições que levaram à quase completa municipalização da atenção básica).

Seguindo os passos do SUS, a área de assistência social formulou, no âmbito da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído por uma Norma Operacional Básica do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em junho de 2005, a NOB/SUAS.

Os principais objetivos da constituição do sistema são muito semelhantes ao caso da saúde, quais sejam, estabelecer uma divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; e mecanismos e critérios de transferência de recursos. Como no caso da saúde, o desenho da política passa a visar à universalização do acesso por meio da criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas. Da mesma forma, o sistema vincula a adesão ao repasse de recursos federais, permitindo aos municípios a opção pela habilitação em diferentes níveis de proteção social. (SPOSATTI, 2004).

A partir desse novo desenho, os municípios foram estimulados a aderir ao novo sistema, originando uma nova rede de atenção básica por meio da criação dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e, em alguns casos, a implantação de Centros de Referência Especializada em Assistência Social (Creas).

Da mesma forma, à semelhança da análise feita para o caso da saúde, observa-se que o sistema transfere não apenas recursos, mas a gestão das unidades para o nível local, criando condições para que, com o desenvolvimento da política, surjam uma nova burocracia e clientela locais, que certamente contribuirão para o fortalecimento subnacional, reduzindo a possibilidade de futuras mudanças por ações unilaterais do governo central.

O desenvolvimento da política também colabora para o fortalecimento dos fóruns federativos de negociação, semelhantes aos existentes na saúde. O funcionamento das Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do setor, bem como das instâncias de articulação horizontal dos estados e municípios – o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado

Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) – favorece, tal qual na saúde, a consolidação de um padrão de negociação intergovernamental inovador, não previsto no modelo federativo da Constituição de 1988.

Apesar de toda essa estrutura criada, a principal política nacional de assistência social existente hoje no Brasil – o Programa Bolsa Família – é formulada e implementada à margem do SUAS. A formulação do programa se dá integralmente no nível federal e a transferência de renda é direta às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, afastando a intermediação de recursos por parte de estados e municípios.

Obviamente essa situação mostra a fragilidade do SUAS em relação ao SUS. Entretanto, mesmo dentro do Programa Bolsa Família, podem-se apontar possíveis efeitos não previstos para o fortalecimento subnacional no contexto federativo brasileiro.

Apesar de não terem discricionariedade alguma sobre o desenho do programa federal, os governos municipais são essenciais para o sucesso da política, uma vez que realizam o cadastramento das famílias e a fiscalização do cumprimento das condicionalidades estabelecidas. Por essa razão, a implantação do programa prevê o repasse de recursos destinados ao fortalecimento da gestão local. Esse repasse é feito com base no Índice de Gestão Descentralizada (IDG), criado pelo MDS para medir a qualidade da gestão municipal do programa. De acordo com o ministério, o objetivo de tais recursos é “incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em âmbito local e contribuir para que os municípios executem as ações que estão sob sua responsabilidade”⁶. O resultado do Bolsa Família no cenário federativo brasileiro, portanto, poderá combinar forte ação do governo federal com capacitação e revigoramento dos governos subnacionais nessa política.

Educação (Fundef e Fundeb): novos atores em novas rodadas de negociação.

[a Constituição Federal de 1988] não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais. [...] em consequência dessa indefinição de papéis, resulta um sistema – na realidade uma diversidade de sistemas – de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida. [...] a dispersão dos esforços dos três níveis de governo gerou **grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar** [porque] **a distribuição de recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades** na manutenção das redes de ensino. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996, grifo nosso).

O trecho acima transcrito pertence à Exposição de Motivos encaminhada pelo Executivo ao Congresso com o Projeto de Emenda Constitucional que instituiu o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O texto não deixa dúvida sobre o principal objetivo desse novo instrumento institucional: redução da desigualdade na qualidade do ensino fundamental oferecido pelas diferentes unidades federativas.

O objetivo de redução da desigualdade decorre diretamente do legado da política de educação básica no Brasil: tradicionalmente oferecida por estados e municípios, detentores de redes próprias de ensino público. Além disso, o fato da cobertura existente não atender completamente à demanda de crianças fora da escola, fez com que o Fundef tivesse um segundo objetivo: universalização do acesso ao ensino fundamental.

Para tanto, tal qual nas áreas da saúde e assistência social, o desenho da política previu a vinculação de recursos à efetiva prestação de serviços – nesse caso, número de matrículas oferecidas por unidade federativa. A diferença na educação é que a política não contou com aporte significativo de recursos federais como mecanismo indutor da descentralização – a exemplo do que ocorreu nos outros setores aqui analisados. A fonte dos recursos que sustentou a política foi, principalmente, a redistribuição do orçamento dos estados e municípios baseada em seu desempenho na questão do acesso.

O legado descentralizado da política e a opção por induzir um processo de municipalização sem aporte significativo de recursos federais fizeram com que restasse à União o recurso à mudança das regras do jogo. Os estudos de caso de Obinger et al (2005) mencionam que, em alguns países de contexto federativo prévio ao Estado de Bem-estar Social, a nacionalização das políticas sociais exigiu emendas constitucionais e disputas judiciais para a realocação de competências ou estabelecimento de padrões nacionais.

Ao vincular repasse de recursos à efetiva prestação de serviços, o Fundef incentivou, de maneira coordenada e com respeito a regras fiscais bastante rígidas, a municipalização do ensino fundamental em todo o país, praticamente universalizando o acesso a esse nível de ensino.

Em recursos transferidos, o Fundef significou uma mudança importante. No ano de 2003, houve redistribuição de receita em favor dos municípios em todos os 26 estados, tendo os governos estaduais transferido às municipalidades o equivalente a 5,5% do total de sua receita originária. Também no exercício de 2003, os municípios ficaram com 51% do total movimentado pelo Fundef – o que é bastante relevante se compararmos essa distribuição, por exemplo, com a do ICMS, que é 75% estadual e 25% municipal. Os efeitos foram mais acentuados nas regiões mais pobres. No Nordeste, com o Fundef a receita disponível dos governos estaduais diminuiu em quase 8% e a dos respectivos municípios aumentou em cerca de 15%. No Sul e Sudeste, os mesmos dados foram de 3% e 6% respectivamente (AFONSO, 2004).

Também nas regiões menos desenvolvidas – e que apresentavam taxas de escolarização líquida mais baixas para o ensino fundamental –, observou-se uma ampliação mais significativa do acesso a esse nível de ensino, fazendo com que, já em 1999, todas as regiões tivessem ultrapassado a taxa de 90%. Isso significou, no Nordeste, onde o avanço foi maior, uma variação de mais de 15% na taxa de escolarização líquida entre os anos de 1994 e 1999 – de 77,3% para 92,8% (PRADO, 2003).

Como se vê, o principal avanço do Fundef foi introduzir um instrumento de redistribuição federativa de recursos e aumentar o acesso ao ensino público fundamental. Entretanto, comparando-se educação com as áreas de saúde e assistência social, percebe-se que não houve a institucionalização de novos espaços de negociação federativa que dessem sustentação a essa política e pudessem propor novas discussões e inovações nessa área ao longo do tempo. Nesse sentido, o desenho institucional não favorece a articulação intergovernamental e nem mudanças na forma de negociação federativa.

A educação, por sua vez, constitui exemplo claro dos efeitos não pretendidos causados pela política pública no modelo federativo. As mudanças promovidas pela implantação do Fundef fortaleceram as redes municipais de ensino e despertaram a atenção dos níveis estadual e municipal para a possibilidade de mudanças propostas por novos desenhos federais para a política. Como o Fundef foi criado para durar apenas 10 anos, sua extinção ou substituição já tinha data marcada e, quando este momento se aproximou, estados e municípios estavam organizados, defendendo suas propostas e prontos a negociar com o governo federal – cenário muito diferente do observado na aprovação do fundo em 1996.

O próprio Ministério da Educação, ao divulgar a substituição do Fundef pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), afirmou que:

A proposta do Fundeb foi construída pelo governo federal em parceria com estados e municípios, por meio das suas entidades representativas, como Consed (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação) e Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação). (MEC, 2005).

O Consed e a Undime constituem fóruns de articulação federativa horizontal, semelhantes aos Conass e Conasems, na saúde e aos Fonseas e Cogemas, na assistência social. Porém, diferentemente deles, esses fóruns não estão integrados a um sistema nacional e nem possuem representação em comissões de negociação vertical institucionalizadas, tais quais as CIBs e as CITs, que não foram constituídas na área da educação. Entretanto, mesmo na inexistência dessa estrutura de pactuação entre os níveis municipal, estadual e federal, após a implementação do Fundef, estados e municípios se organizaram e buscaram negociar o desenho do Fundeb com o governo federal. A municipalização da gestão fortaleceu os atores subnacionais, que limitaram a centralização do desenho da nova política nacional.

Conclusão

O artigo buscou, a partir da abordagem do neoinstitucionalismo histórico de Pierson (1995) e Obinger et al (2005), discutir a relação entre federalismo e políticas sociais no Brasil, no contexto federativo pós-Constituição Federal de 1988.

A literatura reconhece largamente o impacto do federalismo na política e nas políticas públicas. O que essa abordagem nos traz de novo é a valorização da sequência dos eventos no tempo como fator explicativo e o entendimento de que a relação entre federalismo e política pública é uma relação de *reciprocidade*.

No que se refere à análise da sequência dos eventos, o fato da universalização das políticas sociais ter entrado na agenda constitucional junto com a diretriz de descentralização e em um contexto de redemocratização do Estado, influenciou fortemente a conformação do federalismo brasileiro pós 1988, bem como a estrutura criada no âmbito de cada política setorial analisada. Além disso, a coincidência temporal entre o momento de implementação da diretriz de universalização de políticas sociais – típica do Estado de Bem-estar Social – e o momento de crise fiscal do Estado e implementação de políticas de redução de sua atuação foi decisiva para a definição de uma estratégia de universalização por meio da descentralização, adotada a partir de meados da década de 1990.

O resultado desse panorama foi a transferência não apenas de recursos vinculados a programas, mas de grande parte da gestão das políticas sociais analisadas para o nível municipal. Esse processo produz uma nova burocracia local e novas clientelas de serviços que, ao longo do tempo, fortalecem o município no contexto federativo. Esse fortalecimento cria limitações para uma nova ação federal unilateral que pretenda alterar o desenho da política pública. Ainda que o processo tenha sido iniciado, nos anos 1990, por normas editadas no nível central, a tendência é que as negociações com os governos locais ganhem importância e esses se fortaleçam no jogo da provisão dos serviços, embora isso ocorra de forma diferenciada em cada política, de acordo com seu legado, com a estrutura institucional e a forma como o governo federal apostou suas fichas em tal área.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula". In *Revista de Sociologia e Política*. nº 24/ junho 2005.
- _____ e FRANZESE, C. "Relações intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas". In: FILIPPIM, E. S e ROSSETTO, A. M. (orgs.). *Políticas Públicas, Federalismo e Redes de Articulação para o Desenvolvimento*. 1 ed. Joaçaba: Unoesc/Fapesc, 2008, v. 1, p. 61-90.
- _____ e COSTA, V.M.F. "Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro". In *Pesquisas*, n. 12, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1999.
- AFONSO, J. R. Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil. In *Revista de La Cepal*, Santiago do Chile, v. 84, p. 135-157, 2004.
- ALEMIDA Maria Hermínia Tavares de. "Federalismo democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências". In *BIB*, 2001.
- ARRETICHE, M. "Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia". *Ciência e Saúde Coletiva* Vol. 8, nº 2; 2002.
- _____. *Estado Federativo e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro, Revan, 2000.
- BRASIL, Ministério da Assistência Social/Coordenação de Descentralização. *Relatório Final dos Encontros Regionais das Comissões Intergestores Bipartite*, mimeo, novembro 2005.
- BANTING, K. Canada: nation-building in a federal state. In OBINGER, H.; LEIBFRIED, S. e CASTLES, F. (org.). *Federalism and the Welfare State : New World and European Experiences*. New York : Cambridge University, 2005.
- ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press, 1987.

LEVCOVITZ, E. ; MACHADO, C V ; LIMA, L D . Política de Saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. In *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.

MELO, Marcus André. “O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social”. In *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, pp. 845 a 889.

_____. “Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?”. In *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n. 3, p. 11 – 20, jul-set 1996.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan & CASTLES, Francis (org.). *Federalism and the Welfare State : New World and European Experiences*. New York : Cambridge University, 2005.

PAINTER, M. When adversaries collaborate: conditional co-operation in Australia’s arm’s length federal polity. In WACHENDORFER-SCHMIDT. U. (ed). *Federalism and political performance*. Routledge, London, 2000.

PIERSON, Paul. “Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy”. In *Governance*, v.8, n.4, out.1995.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

PRADO, Sérgio. “Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira”. In REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício A. de.(orgs). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F. and POLSBY, N. (ed.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.

SPINK, Peter; BAVA, Silvio e PAULICS, Veronika (orgs.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV-EAESP, 2002.

STEPAN, Alfred. (1999), “Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos”. *Dados*, vol. 42, nº 2, pp. 197-251.

VARSANO, Ricardo et al. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Texto para discussão n. 583. Rio de Janeiro, IPEA, agosto de 1998.

WACHENDORFER-SCHMIDT. U. (ed). Collaborative federalism in Germany: keeping the system in the eye of the storm. In WACHENDORFER-SCHMIDT. U. (ed). *Federalism and political performance*. Routledge, London, 2000.

Notas

¹ Para essa discussão ver Almeida (2001).

² PETERSON, Paul E. The price of federalism. Washington DC, The Brookings Institution, 1995.

³ Scharpf (1976) apud Wachendorfer-Schmidt (2000).

⁴ Para mais informações ver SPINK e PAULICS (2002).

⁵ Arretche (2000) menciona a Funabem (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor), a LBA (Legião Brasileira de Assistência) e o Inan (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição).

⁶ Fonte: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd/.

Cibele Franzese

Nacionalidade brasileira. Mestre e doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). É professora da FGV e consultora da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap/SP).

Fernando Luiz Abrucio

Nacionalidade brasileira. Mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Possui graduação em Ciências Sociais pela mesma instituição. Professor e pesquisador da FGV/SP, onde ocupa o cargo de coordenador do Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo. É colunista da Revista Época.

Avaliação dos programas de saneamento básico no Brasil: dificuldades e propostas de implementação

Lauseani Santoni

Introdução

Os problemas decorrentes do desordenado processo de crescimento e urbanização das cidades brasileiras destacam a centralidade da política pública de saneamento básico para o desenvolvimento social e urbano do Brasil¹. Após décadas de inserção secundária na agenda governamental, o setor de saneamento vem assumindo papel de destaque com aportes crescentes de investimentos públicos. Diversos fatores são associados a essa mudança no perfil decisório governamental, além da consolidação da temática ambiental, da reconhecida conexão com a saúde pública e dos esforços para a reorganização institucional do setor. Contudo, a despeito do montante de recursos que exige a implementação de equipamentos e infraestrutura públicos, poucos esforços são observados na tentativa de consolidação de sistemas e métodos para avaliação das intervenções.

No Brasil, a baixa tradição da administração pública em avaliação dos programas governamentais evidencia a necessidade de estudos sistemáticos das ações públicas como instrumentos fundamentais para produção de informações relevantes para o aprimoramento das políticas (SOUZA, 2003). A importância em torno da avaliação, portanto, reflete uma preocupação indispensável com a efetividade das intervenções governamentais, consoante à ampliação do debate acerca da eficiência gasto público no Brasil. O exame desses aspectos é essencial, especialmente ao se considerar que a provisão dos serviços de saneamento no Brasil é caracterizada por uma atuação prioritariamente estatal, marcada por uma distribuição de competências federativas potencialmente conflituosas e por uma organização institucional historicamente desordenada.

Sob esse eixo temático, ao se analisar as políticas de saneamento básico no Brasil, articula-se uma imbricada rede de questões que traz à tona discussões em torno da atuação estatal no setor e da produção de políticas públicas, o que demanda iniciativas para aprimorar a formulação das políticas, o desempenho da prestação dos serviços, a reorganização institucional e a avaliação das intervenções (HELLER e REZENDE, 2007). A despeito da importância dos demais aspectos, é em torno da temática da avaliação que este artigo se desenvolve. Se temas ligados à avaliação ainda contam com poucos estudos no Brasil, há ainda mais dificuldade de se encontrar metodologias e experiências aplicáveis às intervenções de desenvolvimento urbano.

O artigo está estruturado em três partes, além dessa introdução. No próximo tópico, a partir de uma revisão da literatura sobre a avaliação de programas, empreende-se uma discussão teórico-conceitual acerca da prática de avaliação das políticas públicas.

Em seguida, apresenta-se um breve panorama da operacionalização dos programas federais do setor de saneamento básico. Por fim, desenvolvem-se algumas considerações na tentativa de identificar elementos específicos e fatores conjunturais que podem ser identificados como limitações e obstáculos para a condução e institucionalização da avaliação dos programas governamentais de saneamento básico no Brasil.

A prática de avaliação de programas governamentais: evolução e conceitos

É somente a partir da década de 1960 que a área de avaliação de programas começa a firmar-se como campo de conhecimento científico, embora as primeiras tentativas de avaliação datassem do início do século XIX. Alguns fatores são comumente associados a esse crescimento dos estudos no meio acadêmico. É dado destaque ao lançamento de um conjunto de programas sociais nos Estados Unidos e ao financiamento de projetos sociais pelas organizações mundiais e instituições internacionais de fomento em países em desenvolvimento, que demandavam estudos para valorar os resultados das ações e justificar a aplicação de elevados montantes de recursos públicos.

Para Calmon (1999), a partir desse período, percebe-se o desenvolvimento dos estudos avaliativos em três estágios distintos. O primeiro estágio, que tem início na década de 1960, caracterizou-se pela aplicação rigorosa de métodos científicos na avaliação dos programas, especialmente de caráter quantitativo. Apesar da reconhecida contribuição dessas pesquisas² para a inserção da avaliação como campo científico, seus métodos foram objeto de severas críticas, principalmente em virtude de argumentações que defendiam a limitada tradição experimental na produção de generalizações confiáveis de resultados de pesquisa social.

No segundo estágio, que se desenvolve principalmente a partir dos anos 1970, o foco dos estudos revela preocupações mais pragmáticas com relação ao uso da avaliação em processos decisórios sobre a concepção, alteração ou continuidade de programas. Esse enfoque parte da percepção de que muitas das informações geradas pelas avaliações não eram utilizadas pelos tomadores de decisão ou não geravam melhorias nos desempenhos das intervenções (CALMON, 1999). Assim, a recomendação constante observada nesses estudos é que o avaliador deveria, ao conduzir uma avaliação, considerar as necessidades e os interesses dos diversos públicos envolvidos (conhecidos como *stakeholders*). É nessa fase que se acirra o debate entre os teóricos em função da diversidade metodológica, conceitual e de tipologias de avaliação.

O terceiro estágio se desenvolve a partir da síntese das contribuições dos estudos das fases anteriores e enfatiza que a escolha do método depende das circunstâncias, dos propósitos e do contexto político que envolve a implementação de políticas (CALMON, 1999). Nessas análises, que passam a considerar as especificidades das políticas, os atores, as agências, os contextos em que são executados e as dinâmicas das relações entre os grupos, indivíduos e organizações, observa-se uma nova postura em relação à implementação da política, analisada como processo autônomo em que são tomadas (e não só executadas) decisões cruciais³. Portanto, à prática da avaliação, foram incorporadas questões críticas, como a viabilidade política das decisões, conflitos interjurisdicionais

entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais e problemas de coordenação dentro das organizações (HILL, 2004).

Na perspectiva da evolução dos enfoques dos estudos avaliativos e considerando esse contexto de intenso debate, em que questões metodológicas, epistemológicas e ideológicas por vezes se sobrepuseram, diversas conceitualizações e alternativas avaliativas foram disseminadas nos últimos anos. Apesar do embate entre as correntes, tipologias e abordagens, buscou-se, ao longo deste artigo, minimizar as polêmicas e priorizar tendências que, de modo geral, alcançaram certo consenso entre as correntes teóricas.

Assim, a avaliação, em contexto amplo, pode ser entendida como a análise sistemática dos processos e/ou dos resultados de um programa ou de uma política (*policy*) de forma a contribuir para seu aprimoramento (WEISS, 1988). Portanto, a avaliação busca identificar elementos para determinar o valor, o mérito, a utilidade, eficácia ou importância do objeto estudado em relação a determinados critérios. Para Weiss (1998), um dos elementos contidos na definição de avaliação se traduz no foco da investigação, de forma que os estudos podem estar concentrados na análise dos resultados ou dos processos de um programa ou política.

As avaliações de resultado se concentram, prioritariamente, nos efeitos obtidos a partir de uma intervenção, na tentativa de dimensionar a magnitude da modificação de uma condição social, identificar em que medida e quais segmentos foram afetados; e identificar as contribuições dos distintos componentes da política para lograr os seus objetivos. Enfatizam, portanto, o que acontece com os beneficiários de uma intervenção após a sua implementação. Trata-se de objetivos bastante ambiciosos: o primeiro consiste em constatar se houve alterações em situação diagnosticada como problema após uma intervenção; o segundo seria estabelecer relação de causalidade entre as alterações observadas e as intervenções implementadas.

Para Cohen e Franco (1998), a questão crucial em uma avaliação de resultados é a aplicação de “[...]modelos experimentais ou quase-experimentais, considerando dois momentos (antes e depois) e requer também controlar os efeitos não atribuíveis ao projeto. Seu propósito é estabelecer os ‘efeitos líquidos’ ou ‘impactos’ do projeto” (COHEN e FRANCO, 1998, p.118). Ainda assim, destaca Cotta (1998), mesmo que seja observada uma correlação positiva entre as variáveis, resta descobrir se elas se aplicam a outras realidades ou somente a determinados contextos.

Já as avaliações de processos buscam a compreensão sobre a forma de funcionamento e condução das ações, ao examinar o que está acontecendo por dentro de um programa associado a dois objetivos: aferir a adequação entre meios propostos e os fins alcançados e servir de guia para o aprimoramento do programa. Assim, nas avaliações de processos, na tentativa de melhorar o funcionamento do programa, busca-se coletar e processar dados sobre as atividades que envolvem a operacionalização do programa (SILVA, 1999). Segundo Worthen et al (2004), uma avaliação de processos pretende identificar os defeitos do programa, dos procedimentos ou da implementação.

Quanto ao momento de realização da avaliação, os estudos podem ser conduzidos *ex-ante*, quando realizadas antes do início do programa (ou projeto), ou *ex-post*, se

conduzidos ao longo da fase de execução ou após a implementação. Para Rua (2003), as avaliações *ex-ante*, em uma acepção holística, tendem a englobar todo o processo de produção de uma política, segundo o qual a avaliação se inicia a partir do momento em que se identifica uma questão-problema; envolve as discussões em torno da formulação de alternativas e tomadas de decisões; e acompanham o processo de gestão, fornecendo informações sobre os avanços, riscos, limitações e vantagens a maximizar. Em uma acepção mais restrita, uma avaliação *ex-ante* pode ser orientada pela análise da eficiência, quando se considera o cálculo dos custos das intervenções, com a utilização de técnicas apropriadas, ou dos impactos, pela estimativa de cada alternativa a partir dos objetivos propostos. Normalmente, pretendem apoiar decisões pela manutenção ou reformulação dos desenhos dos programas (COTTA, 1998).

Já as avaliações *ex-post* caracterizam-se, de forma geral, por uma análise realizada quando a política, programa ou projeto já se encontra consolidado ou em fase final. Para Cohen e Franco (2008), “a avaliação *ex-post* pretende estabelecer o grau de eficiência do desempenho do projeto e determinar em que medida se estão atingindo os objetivos procurados na população-meta do mesmo” (2008, p.139).

A gestão dos programas de saneamento básico

As políticas governamentais brasileiras para o setor de saneamento, principalmente até a década de 1960, foram caracterizadas por medidas esporádicas, dispersas e pontuais, com baixos níveis de integração e coordenação.

A provisão pública de serviços de saneamento básico em grande escala começou apenas a partir da década de 1970, quando o país passou a ser predominantemente urbano. Nesse período, o setor passou por um processo de regulamentação, conduzido pelo governo federal, que assumiu a política de saneamento como uma responsabilidade do Estado, a partir da percepção de que as condições de infraestrutura urbana precisariam modificar-se para dar suporte ao modelo desenvolvimentista proposto (COSTA apud ALMEIDA, 1977). Segundo Turolla (2002), o governo militar elegeu o saneamento como uma das prioridades explanadas nos planos de desenvolvimento implementados no período. Formalmente instituído no ano em que se instaura o governo militar, com o objetivo de implantar uma política para o desenvolvimento urbano do país e executar o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado com a incumbência de exercer a coordenação da atuação estatal no setor e de centralizar a aplicação dos recursos federais.

Durante os anos em que vigorou o modelo, a expansão da cobertura e o acesso aos serviços ocorreram de modo desigual, com reflexos até os dias atuais: a decisão sobre diversos aspectos da política local foi centralizada nas recém-criadas companhias estaduais de saneamento (Cesb); priorizaram-se os investimentos em abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário; as regiões mais ricas foram privilegiadas com maior aporte de recursos; e havia pouca preocupação com as condições de gestão, operação e manutenção dos sistemas (COSTA, 2003). Apesar desses legados, o modelo de intervenção estatal consolidado pelo Planasa viabilizou a ampliação da oferta

dos serviços, permitindo notável aumento da cobertura, em um contexto de expansão demográfica e de elevadas taxas de urbanização.

A partir de meados dos anos 1980, modificaram-se significativamente as estruturas que haviam sido montadas sob a égide do Planasa, deflagrando uma fase marcada pela instabilidade institucional, regulatória e financeira do setor. Dois fatores são essenciais para a compreensão da falência do modelo: i) crise econômica, especialmente das fontes de recursos do governo federal, a partir da segunda metade dos anos 1980; e ii) as mudanças no quadro jurídico e político-institucional do país, com o fim do regime militar e aprovação da Constituição de 1988.

No plano organizacional, a partir de então, a condução da política nacional de saneamento esteve a cargo de diversos órgãos federais encarregados da gestão urbana. Com a extinção do BNH, em 1986, houve a transferência de responsabilidade de operador dos recursos para a Caixa Econômica Federal (Caixa) que, no entanto, não incorpora a herança regulatória assumida pelo banco (BRASIL, 2004).

Atualmente, a atuação do governo federal no setor de saneamento básico é caracterizada por multiplicidade de agentes intervenientes e complexa estrutura institucional que envolve, além dos estados, municípios e o governo federal, os prestadores de serviços de saneamento (municipais e/ou estaduais) e os agentes designados pela União para a gestão e operacionalização dos investimentos públicos.

O Ministério das Cidades (MCidades) foi criado em 2003 para exercer a coordenação da política de saneamento; a gestão dos programas; a seleção dos beneficiários; a definição das diretrizes; o controle da implementação das ações; bem como o planejamento, monitoramento e a avaliação dos programas. Na operacionalização dos recursos sob a gestão do MCidades, a Caixa⁴ atua como agente operador, contratada pela União para prestar serviços relacionados à operacionalização das etapas dos programas. Portanto, compete ao banco analisar o projeto de engenharia; averiguar a documentação técnica; analisar o procedimento licitatório; e acompanhar e atestar, mediante vistorias técnicas periódicas, a execução dos objetos dos contratos. Portanto, a União, por intermédio do MCidades, não executa diretamente os empreendimentos que apoia, mas transfere os respectivos recursos a estados e municípios, titulares dos serviços de saneamento, os quais, diretamente, ou por seus prestadores de serviços, elaboram os projetos, realizam as licitações e contratam as obras e serviços.

No entanto, na busca por constituir mecanismos para o monitoramento das ações, aprimorar os procedimentos operacionais e instituir sistemas de avaliação, o MCidades, como gestor das aplicações, tem enfrentado diversos obstáculos.

Obstáculos e desafios à avaliação dos programas de saneamento básico no Brasil

Os autores destacam que todas as avaliações têm uma série de desafios e obstáculos (COSTA; CASTANHAR, 2003; RUA, 2000). Em programas de saneamento básico, as limitações e dificuldades para a realização de estudos sistemáticos das intervenções estão relacionadas a diversos aspectos, com destaque à falta de informações sobre as intervenções; à ausência de desenhos e métodos na bibliografia especializada nacional

e internacional que incorporem a multiplicidade dos impactos das intervenções em saneamento; e aos reduzidos incentivos para a institucionalização da prática de avaliação dos programas governamentais no Brasil.

Para a avaliação de políticas públicas, as informações, quantitativas e/ou qualitativas sobre o objeto de estudo, constituem-se em ferramenta essencial para o alcance do objetivo do pesquisador, bem como para a definição do melhor método ou técnica a ser adotado na condução do estudo (WEISS, 1998). Figueiredo e Figueiredo (1986) destacam, em pesquisa que revisa a produção bibliográfica brasileira sobre avaliação de políticas sociais, que cerca de um terço das avaliações realizadas fizeram restrições às informações utilizadas nas pesquisas, em função da inexistência, escassez, dispersão e precariedade dos dados dos programas estudados.

No setor de saneamento, a ausência de informações para avaliação das intervenções é bastante significativa e relaciona-se, sobretudo, a dois fatores, de certa forma, interdependentes: a descentralização da política e o reduzido nível de integração e comunicação entre o órgão gestor e a agência implementadora.

A dificuldade de acesso às informações para a realização de avaliações tem imbricada relação com a falta de mecanismos de indução (por parte do governo federal) para a constituição e fornecimento das informações pelos governos locais. Como destaca Arretche (2002), a partir de meados de 1980, com a progressiva desarticulação dos mecanismos institucionais, financeiros e administrativos que viabilizavam a capacidade de comando federal da política de saneamento, a possibilidade de ingerência federal nas decisões locais tornou-se bastante limitada. Ressalta-se, portanto, que, em políticas descentralizadas, cuja titularidade pertence ao ente federativo local, há a prerrogativa dos governos locais de não adesão às iniciativas propostas pelo governo central. Nesses casos, a possibilidade de que os atores locais executem procedimentos solicitados pelo governo federal depende diretamente da capacidade deste de implantar estratégias de indução capazes de levar os governos locais a adotarem uma dada linha de atuação.

No plano federal, o que se seguiu aos grandes investimentos promovidos pelo modelo Planasa foram ações dispersas, com ênfase nos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁵, e com reduzida participação dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), distribuídos por critérios clientelistas e destinados, principalmente, a emendas parlamentares⁶. Ou seja, o principal mecanismo de indução à disposição do governo federal, qual seja, o apoio financeiro às intervenções, ficou significativamente prejudicado pelas tendências privatistas da década de 1990 e pela política macroeconômica que inibiu o endividamento do setor público após meados de 1980. Essa tendência se manteve até o ano de 2007, quando, no segundo mandato do Governo Lula, foi lançado um grande plano de investimento em infraestrutura urbana e social, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Ainda em relação à disponibilidade de informações, destaca-se a baixa ascendência decisória e a reduzida comunicação e integração entre o órgão gestor, o MCidades, e a principal agência implementadora da política, a Caixa. Sabe-se que desde o término do Planasa, o governo federal relegou a segundo plano a organização institucional do setor, o que, na avaliação de Costa e Melamed (1993), acarretou em fragmentações

organizacionais que prejudicaram a implementação de novas propostas políticas. Portanto, o vazio institucional pelo qual passou o setor foi caracterizado não somente pela ausência de regulamentação, mas também pela inexistência de estruturas administrativas responsáveis pela consolidação de diretrizes federais para a condução da política social. Isso possibilitou a transferência de grande parte do poder decisório da política à agência implementadora, que dispunha de ampla autonomia na condução dos programas e operacionalização dos recursos.

Assim, há de se considerar que a iniciativa de criação de um órgão coordenador da política de saneamento no âmbito do executivo federal, no primeiro mandato do Governo Lula, figura como resultado da importância que assume a questão sanitária no país. Ao mesmo tempo, esbarra em uma série de implicações políticas decorrentes da tentativa de diminuição do poder decisório de uma estrutura burocrática altamente consolidada e hierarquizada e de agentes implementadores da política com ampla capilaridade e autonomia no “nível de rua”.

Portanto, a construção de mecanismos para avaliação das intervenções em saneamento exige esforços consideráveis em busca de patamares mínimos de informações sobre o funcionamento dos programas e dos beneficiários das intervenções, a serem obtidos junto à agência implementadora e aos governos locais.

Em relação à ausência de métodos e experiências de avaliação em saneamento, a despeito da existência de algumas tentativas de avaliar as intervenções na área, como os esforços para avaliar os resultados da política de 1996 a 2000 realizado por Costa (2003); da proposição de desenhos metodológicos para aferir impactos de intervenções em saneamento (BRASIL, 2004); e da existência de algumas experiências internacionais de avaliação da implantação de sistemas de abastecimento de água promovidas pelo Banco Mundial; bem como de tentativas pontuais de avaliação dos impactos locais da promoção de intervenções (CONILL, 2009; CARDOSO, s/d), há dificuldades de captar os efeitos atribuíveis às intervenções de infraestrutura e extrapolar esses resultados observáveis para outras realidades.

Reflexo da multidimensionalidade do problema, que exige conhecimento em diversas áreas, incluindo a engenharia, a ciência política, a sociologia, a administração, o urbanismo, a demografia, dentre outros, a fragmentação das abordagens não tem assegurado acúmulo suficiente de reflexões, tampouco uma visão interdisciplinar de sua complexidade (HELLER e CASTRO, 2007).

Por fim, obstáculo não restrito a nenhuma política pública brasileira, porém com significativos avanços observados em políticas sociais promovidas pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), a reduzida tradição em avaliação dos programas governamentais no Brasil dificulta a institucionalização da prática de avaliação dos programas governamentais. Diversos fatores estão comumente associados à baixa disseminação da prática da avaliação no país: pouco comprometimento das lideranças com o propósito de que as instituições alcancem melhores desempenhos; falta de vontade política e de reconhecimento da necessidade de realização de avaliações das intervenções para melhoria do desempenho da organização; reduzida disponibilização de recursos para a construção de sistemas de monitoramento e avaliação; pequena capacidade

institucional e capacitação dos recursos humanos para condução de avaliações internas pelos próprios funcionários das organizações.

À época da aprovação do Plano Avanço Brasil (PPA 2000-2003), desenvolveu-se uma sistemática anual de avaliação de todos os programas, realizada com base em questionário com perguntas com questões de múltipla escolha e descritivas, para análise do programa em três blocos: resultados, concepção e implementação, com base na execução do exercício que findava (CALMON e GRUSSO, 2003). No entanto, os autores relatam diversos problemas no processo de avaliação dos programas e na metodologia adotada pelo PPA, como a baixa qualidade dos indicadores – em geral não adequados, não apuráveis ou abrangentes demais –, o que dificulta a observação da evolução do programa e a atribuição da variação observada no indicador ao desempenho do programa, fazendo com que se constitua muito mais em uma prática de monitoramento, do que na consolidação da prática da avaliação como vem ocorrendo em alguns países.

Apesar dos consideráveis avanços nos últimos anos nas práticas de avaliação de seus programas⁷, mantém-se, em grande medida arraigada, uma tradição de aferir o desempenho e avaliar os resultados dos programas, enquanto em diversos países os governos vêm abrangendo grandes porções ou mesmo a totalidade dos programas governamentais em busca de suporte a ganhos de efetividade no desenho e na implementação dos programas, mas também para conferir transparência e *accountability* à gestão pública (CALMON e GRUSSO, 2003).

Conclusão

A avaliação de programas governamentais, além de fornecer aos formuladores e gestores da política dados importantes para o desenho das intervenções, pode contribuir para melhorar o desempenho e a gestão dos serviços, para compreender o padrão de atuação dos diversos atores do setor, bem como para fornecer informações sobre os fatores que influenciam a implementação dos programas, como um mecanismo de retroalimentação do planejamento setorial, fornecendo a oportunidade de corrigir os pontos fracos e identificar fatores de êxito. Portanto, a avaliação de políticas públicas está inserida dentro de contexto amplo, ou seja, deve ser compreendida como instrumento de conhecimento das políticas com objetivo de melhorá-las, racionalizá-las e de torná-las transparentes à sociedade.

Em programas de saneamento, especialmente quando se considera o montante de investimentos públicos que vem sendo destinados ao setor com o PAC, há certamente necessidade de diferentes enfoques avaliativos. A avaliação de resultados (ou impactos) poderia responder em que medida houve mudanças nas condições sanitárias, de saúde e de educação das populações beneficiadas e, principalmente, investigar se essas mudanças têm relação com a intervenção em saneamento, ou seja, em que medida é possível considerar que as mudanças podem ser atribuídas à intervenção governamental. Tão ou mais importantes que estudos dessa natureza, nesse momento é necessário que se aprofunde o conhecimento – por meio de avaliação de processos – sobre o padrão de atuação dos diversos atores intervenientes no processo político, para otimizar e

racionalizar a operacionalização das etapas dos programas, bem como para desenvolver instrumentos que propiciem melhor articulação, comunicação e coordenação entre os atores e agências. Naturalmente, seja para realização desses estudos, seja para possibilitar a estruturação de um sistema de indicadores de monitoramento mais abrangente, com informação mais relevante e tempestiva, é necessário garantir melhor acesso do Ministério das Cidades às bases de dados de seus agentes implementadores.

Referências Bibliográficas

- ARRETICHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, v.23, n.80, p.25-48, 2002.
- ARRETICHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: E. M. RICO (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/ Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. *Avaliação do impacto na saúde das ações de saneamento. Marco conceitual e estratégia metodológica*. Brasília: Ministério da Saúde, 116p. 2004.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Cadernos Saneamento Ambiental*. p. 101, Brasília, 2004
- CALMON, Katya. M. N.; GUSSO, D. A. A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. IPEA: *Planejamento e Políticas Públicas | PPP | n. 25 | jun./dez.* 2002.
- CARDOSO, Adauto L. O Programa Favela-Bairro. Uma Avaliação. *Seminário de Avaliação de Projetos - Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano e Regional*. Disponível em http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/desenvolvimento_urbano/gestao_urbana/IPT_programa_favela_bairro_avaliao%20.pdf
- COHEN, E. e FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, Rio de Janeiro. Vozes, 2ª edição, 1998.
- CONILL, Eleonor M. Políticas de atenção primária e reformas sanitárias: discutindo a avaliação a partir da análise do Programa Saúde da Família em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, 1994-2000. *Cad. Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 2009.
- COSTA, A. M. *Avaliação da Política Nacional de Saneamento, Brasil – 1996/2000*. 2003. Tese de Doutorado - Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz.
- COSTA, Frederico L. CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 37(5):969-92, Set./Out. 2003
- COTTA, T.C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 2, p. 103-124, 1998.
- HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Eng. Sanit. Ambient.*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, Sept. 2007.
- HILL, M. Implementation: an overview. In: *The public policy process*. 4ed. Pearson Longman, 2004. cap. IX, p. 174-195
- REZENDE, S. C. e HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte; Editora UFMG; 2002. 310 p. ilus.
- ROSSI, Peter, FREEMAN, Howard. *Evaluation: a systematic approach*. 5. ed. Newbury Park: Sage, 1993, p.488.
- RUA, Maria das Graças. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias. *Mimeo*. 2000
- SILVA, P. L. B. (coord.). *Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: relatório final*. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.
- SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

TUROLLA, Frederico A. Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. *Textos para discussão*, Brasília: IPEA, n.922, 2002.

WEISS, C. *Evaluation: methods for studying programs and policies*. New Jersey: Prentice Hall, 2. ed., 1998.

WORTHEN, Blaine. et all. *Avaliação de Programas Governamentais: Concepções e Práticas*. São Paulo: Edusp, 2004.

Notas

¹ As ações de saneamento básico englobam a prestação de serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais (Lei nº 11.445/2007).

² A primeira, publicada em 1963 por Campbell e Stanley, tratava de “Desenhos experimentais e quase-experimentais para a pesquisa sobre o ensino”; e o segundo, publicado em 1979 por Campbell e Cook, enfocava “Questões de desenho e análise para contextos naturais”.

³ Essa recusa à noção de implementação como uma etapa racional subsequente à formulação, em que podem ser asseguradas fidelidade e perfeição ao desenho inicialmente proposto, para Silva e Melo, (1999) pressupõe uma visão ingênua e irrealista da administração pública, tida como um mecanismo perfeito, coordenado, racional e sem conflitos.

⁴ Para os recursos de financiamentos, os bancos (Caixa e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, em geral), além de agentes operadores, também atuam como agentes financeiros.

⁵ Os recursos do FGTS, criado pelo poder público em 1966, formado por contribuições compulsórias dos trabalhadores são utilizados para financiamento do desenvolvimento urbano desde o final da década de 1960. Para Carvalho e Pinheiro (1999), trata-se, portanto, de instrumento público de poupança compulsória e de mecanismo de financiamento das políticas públicas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana.

⁶ Não obstante a importância das emendas para algumas comunidades, dada a característica dos sistemas de saneamento básico, para a funcionalidade de um empreendimento, exige-se a aplicação de montante expressivo de recursos em um mesmo local, o que contrasta com a prática de destinação de pequenas quantidades de investimento em diversos locais.

⁷ Destacam-se as recentes iniciativas de avaliações promovidas pelo governo federal, especialmente no âmbito dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em trabalhos de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), e em pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Lauseani Santoni

Nacionalidade brasileira. Participante do curso “Avaliação de Programas Sociais”, realizado pela EIAPP/ENAP em 2009. Cientista Política formada pela Universidade de Brasília (UnB) e mestranda do curso de Desenvolvimento Sustentável da mesma instituição, na área de políticas públicas, governança e conflitos socioambientais. É especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atua como assessora técnica da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades.

Avaliação de políticas públicas em Portugal: o caso do programa de distribuição de riqueza e combate à exclusão

Matilde Gago da Silva, Cláudia Anjos e David Ferraz

Introdução

O presente artigo tem como objectivos apresentar o programa de transferência de renda em Portugal (RMG/RSI) e analisar o seu modelo de avaliação no contexto das metodologias de avaliação de políticas públicas.

Inicia-se o texto com uma rápida contextualização acerca do processo de concepção de políticas públicas em Portugal, de modo a situar o papel das instituições no ciclo de formulação e avaliação dos programas sociais no país. Discute-se, em seguida, a natureza da pobreza em Portugal, o seu carácter estrutural e indicadores, quadro esse que fundamentou a proposição de programas de transferência de renda nos anos 1990. Parte-se então para a apresentação das iniciativas do Governo Português na área: o programa Rendimento Mínimo Garantido e o programa Rendimento Social de Inserção que o substituiu em 2003. Na última secção, apresenta-se a experiência de avaliação desses programas, segundo a perspectiva do modelo EVALSED – Avaliação de Desenvolvimento Socioeconómico (COMISSÃO EUROPEIA, 2004).

O processo de concepção de políticas públicas em Portugal

A concepção de políticas públicas em Portugal é, normalmente, de iniciativa governamental. Apesar de existir diferenciação entre o Poder Legislativo (Assembleia da República) e o Poder Executivo (Governo), na prática, como o Governo tem a maioria parlamentar, a diferenciação não é assim tão expressiva. Contudo, importa do ponto de vista formal considerar essa diferenciação, já que cabe ao Parlamento, eleito democraticamente e, portanto, enquanto órgão dotado de legitimidade democrática representativa, aprovar os desígnios das políticas públicas. É também frequente os grupos parlamentares proporem políticas públicas que, nesse caso, carecem da aprovação, por maioria, na Assembleia da República.

Acresce ainda que o Governo pode, por sua iniciativa, legislar em matérias que não sejam da reserva absoluta de competência da Assembleia da República. Nesses casos, o Governo aprova, por meio de resoluções do Conselho de Ministros, políticas públicas que não carecem de aprovação na Assembleia da República.

Também no actual contexto de globalização e integração europeia, parte significativa das políticas públicas corresponde à transposição de normativas comunitárias que, nesse caso, referem-se a políticas públicas definidas no nível supranacional. Ainda assim, mesmo nessas situações, a aplicação do princípio da subsidiariedade tem dado aos Estados

Membros alguma discricionarieidade na aplicação das políticas públicas, defendendo-se que essas devem ser implementadas, sempre que possível e tal seja vantajoso, o mais próximo dos seus destinatários.

Se tal é verdade para a transposição de directivas comunitárias, o mesmo não se aplica no âmbito nacional, já que o Estado português detém uma configuração de matriz napoleónica de organização do Estado e da Administração Pública. Assim, na maior parte dos casos, as políticas são definidas e aplicadas no nível central, já que as autarquias, que integram a administração autónoma do Estado, não têm por tradição conceber políticas públicas de âmbito estratégico. Tal significa que o processo de concepção e aplicação das políticas públicas, em particular de políticas públicas sociais nas quais se insere o Rendimento Social de Inserção (RMG/RSI), corresponde a uma matriz desconcentrada de administração (presença do poder central no nível local) e não a uma matriz de descentralização administrativa. Apesar disso, e ainda que não se verifique a transferência de competências do poder central para, por exemplo, as autarquias locais, o modelo operacional definido representa uma inovação no contexto português ao confiar parte das funções de gestão da medida a estruturas locais compostas por representantes da Administração Central, das autarquias e das organizações da sociedade civil.

As fases a que obedecem as políticas públicas no caso português são semelhantes às da generalidade dos outros países, a saber: Diagnóstico do problema ou situação/ Identificação dos objectivos/Escolha dos Instrumentos/Decisão/Execução das políticas/Avaliação.

No âmbito das políticas sociais, equivale a dizer que o papel do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) se centraria nas actividades de diagnóstico, de identificação dos objectivos e na proposta dos instrumentos. A escolha dos instrumentos e a decisão final relativa à orientação da política caberiam ao Parlamento. Depois de aprovada em sede parlamentar a política é executada pela Administração Pública, enquanto órgão instrumental do Governo, à qual compete habitualmente proceder ou promover a avaliação.

Esse modelo tem vindo, todavia, como anteriormente referido, a ser influenciado pelas orientações europeias, que colocam a avaliação como integrante de todo o ciclo das políticas. No contexto da União Europeia, foram os Fundos Estruturais os principais indutores da nova abordagem. É nesse quadro que actualmente o RMG/RSI, enquanto medida integrante de um conjunto de políticas de desenvolvimento e de combate à exclusão, insere-se nos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI). (RODRIGUES: s.d.).

Pobreza e exclusão em Portugal

Em todas as regiões do Globo, a sociedade contemporânea é atingida pelo fenómeno da pobreza e da exclusão social. No que concerne à pobreza, sendo esse um fenómeno pluridimensional, varia consoante o contexto económico-social e incide sobre certos grupos populacionais. Se nos países subdesenvolvidos a pobreza se caracteriza por possuir carácter absoluto, visto que se traduz na incapacidade de satisfação de

necessidades básicas nos países desenvolvidos, ela assume carácter relativo, dado que se manifesta na impossibilidade de viver de acordo com o padrão de vida dominante (PEREIRINHA, 2008).

Segundo a Comissão sobre os Direitos Sociais, Económicos e Culturais das Nações Unidas, a pobreza é “uma condição humana caracterizada por privação sustentada ou crónica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais”. (COSTA, 2008, p. 29).

Para Amartya Sen, a pobreza pode ser avaliada de acordo com três dimensões, a saber: incidência, intensidade e severidade (PEREIRINHA, 2008). A incidência refere-se ao facto de existir a possibilidade de separar a população pobre da população não pobre por meio da definição de uma linha de pobreza. A intensidade traduz o grau de desvio existente entre os recursos monetários do agregado/indivíduo e a linha de pobreza, sendo que, quanto maior for a diferença entre os recursos e essa linha, maior será a intensidade da pobreza. Por último, a severidade diz respeito ao grau de desigualdade na distribuição do rendimento entre os pobres. No que respeita à exclusão social, sendo esse um fenómeno multidimensional e abrangente, dado que se relaciona com a questão da desigualdade em vários níveis, continua a ser um conceito pouco preciso e possui diferentes significados segundo diferentes autores e em vários países.

De acordo com José Pereirinha (1996), a noção de exclusão social encontra-se ligada à dimensão relacional e/ou à dimensão de realização de direitos de cidadania, ou seja, existe uma ausência ou inadequação de integração social dos indivíduos ou grupos na sociedade à qual pertencem.

Segundo Iver Møller, não existe um estado de exclusão absoluto; o indivíduo pode viver, em simultâneo, processos de exclusão em relação a um determinado domínio da vida social e de inclusão relativamente a outros níveis da vida social (MATOS, 2000).

Na medida em que a exclusão social é um fenómeno complexo e heterogéneo, Alfredo Bruto da Costa (2001) elaborou uma tipologia de situações de exclusão, identificando cinco tipos de exclusão social: de tipo económico – situação de privação múltipla por falta de recursos e caracterizada por más condições de vida, baixos níveis de instrução e de qualificação profissional, e emprego precário; de tipo social – situação de privação de tipo relacional, caracterizada pelo isolamento; de tipo cultural – situação derivada de factores de ordem cultural, nomeadamente o racismo, a xenofobia e certas formas de nacionalismo; de origem patológica – situação ocorrida por motivos de natureza psicológica ou mental; e por comportamentos autodestrutivos – situação derivada de comportamentos autodestrutivos como, por exemplo, a toxicod dependência, o alcoolismo e a prostituição.

Para Paul Spicker, “a pobreza é apenas um dos factores que leva a que uma pessoa seja excluída da sociedade e impedida de participar na vida em sociedade” (COSTA, 2008, p. 25). Assim sendo, pode-se considerar que a pobreza e a exclusão, apesar de serem conceitos distintos, encontram-se interrelacionados, visto que não existe pobreza sem exclusão (COSTA, 2008).

De acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2006 a pobreza em Portugal afetava 18% dos indivíduos.

Segundo estudo levado a cabo por Costa (2008) que, entre outras fontes de informação, baseou-se no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) de 2004, a pobreza em Portugal já não é um fenómeno predominantemente rural, tal como sucedia na década de 80. Actualmente, existe equilíbrio na distribuição dos agregados pobres entre os diversos tipos de localidades (densamente povoadas, intermédias e fracamente povoadas), sendo que 54,2% eram mulheres e 45,8% eram homens. No que se refere à idade, existiam dois grandes grupos de pobres, a saber: as crianças e/ou adolescentes com menos de 17 anos e o escalão dos 35-54 anos. Relativamente à distribuição da pobreza, segundo a dimensão do agregado familiar, observou-se que os mais representados são os compostos por uma, duas, três ou quatro pessoas, sendo que os constituídos por apenas uma pessoa são, essencialmente, indivíduos com 65 anos ou mais (71,9%).

No que concerne às questões relativas à saúde, ficou patente no estudo que uma em cada doze pessoas pobres não conseguiu, pelo menos numa ocasião, realizar exames/tratamentos médicos por razões que se encontram fundamentalmente associadas a questões financeiras. Em termos educacionais, a população portuguesa pobre caracteriza-se, também, por possuir baixo nível de escolaridade (COSTA, 2008).

No que diz respeito à condição perante o trabalho, verificou-se no ICOR de 2004 que 39,1% das pessoas pobres estavam empregadas, 27,5% reformadas e 25,4% eram “outros inactivos” não especificados. No que se refere aos pobres empregados, é de salientar que 50,9% eram trabalhadores por conta de outrem e 31,7% eram trabalhadores por conta própria, sem empregados ao serviço. Verificou-se ainda que 49,8% dos agregados têm como principal fonte de rendimento o trabalho, seguindo-se as pensões (43,5%), “outros benefícios sociais” (5%) e, por fim, o subsídio de desemprego (1,7%). Vale realçar que os “outros benefícios sociais” são “os que apresentam um grau de vulnerabilidade à pobreza bastante elevado, comparativamente com os restantes, o que reflecte a instabilidade económica a que o agregado, cujo representante depende desse tipo de benefícios sociais, está sujeito” (COSTA, 2008, p. 163).

De acordo com os dados do Painel dos Agregados Domésticos Privados (PADP), coordenado pelo Eurostat entre 1995-2000, constatou-se, durante o período de seis anos desse painel, que 47% dos agregados portugueses passaram pela pobreza em pelo menos 1 ano, ou seja, cerca de metade das famílias vive numa situação vulnerável à pobreza. Nesse sentido, “a pobreza não é uma realidade marginal ou passageira da sociedade portuguesa, antes assume características de um problema social extenso e resistente” (COSTA, 2008, p. 185).

O programa de distribuição de riqueza em Portugal

Do Rendimento Mínimo Garantido ao Rendimento Social de Inserção

As denominações Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e Rendimento Social de Inserção (RSI) correspondem a dois momentos distintos de produção legislativa, podendo ainda indiciar um enfoque ideológico e/ou teórico.

Em qualquer dos casos, a evolução legislativa manteve as características fundamentais da medida, que se pode definir como: a) uma prestação do regime não contributivo da Segurança Social, que garante a todos os indivíduos a reposição da diferença entre os seus rendimentos reais e um limiar mínimo de rendimento tomado como referência; b) a combinação entre o direito à prestação e o sistema de obrigação-direito de inserção por meio da obrigatoriedade de seguimento em um programa de inserção social (RODRIGUES, 2009).

Na origem da sua formulação, estão não só a situação da pobreza e exclusão em Portugal avaliada como a orientação do Conselho das Comunidades Europeias que, em 1992, recomenda aos Estados Membros que

[...] Reconheçam, no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e, conseqüentemente, adaptem o respectivo sistema de protecção social, sempre que necessário, segundo os princípios e as orientações a seguir expostos [...] (CAPUCHA, 1998).

No contexto do debate iniciado na Assembleia da República, concretizou-se a reflexão sobre a medida, quer em sede parlamentar, quer em um grupo de trabalho criado no Ministério do Trabalho e Segurança Social.

Em 1996, foi aprovada pela Assembleia da República a criação do Rendimento Mínimo Garantido (Lei 19-A/96), implementado inicialmente por meio de projectos-piloto. Em 1997, a medida é generalizada por meio da regulamentação da Lei.

Em 2003 e no início de um novo ciclo legislativo, o RGM foi revogado, tendo sido substituído por um novo programa, o Rendimento Social de Inserção (RSI). Como principais argumentos é invocada a existência de situações de fraude, os efeitos perversos de desmotivação para o trabalho e a necessidade de fomentar a capacidade empreendedora dos mais jovens por meio de medidas activas de emprego (Exposição de motivos, Proposta de Lei 6/IX, 2003). Para além da introdução de um conjunto de instrumentos de controle e fiscalização, e de alterações no nível das estruturas de gestão locais, a lei define formas de discriminação positiva para os mais idosos e portadores de deficiência, mas determina, na sua versão final, condicionantes específicas de acesso a jovens entre 18 e 30 anos (Lei 13/2003).

Em 2005, com nova maioria parlamentar, essas condições são revogadas e é aprovada a legislação actualmente em vigor (Lei 45/2005).

O RMG/RSI – objectivos, características, beneficiários, estruturas e parceiros

Para efeitos de comparabilidade com outros modelos, consideramos adequado caracterizar sinteticamente a medida portuguesa.

Atribuído exclusivamente a um titular (o requerente), o RMG/RSI abrange o seu agregado familiar (se o houver), desde que vivendo em economia comum e na exclusiva dependência do titular. Ao titular e seu agregado corresponde o conceito de beneficiário.

Como foi referido no ponto anterior, a prestação atribuída é calculada pela diferença entre um valor de referência e o rendimento efectivo do agregado, sendo esse indexado à pensão social do sistema não retributivo da segurança social.

Para o seu cálculo, considera-se 100% do valor de referência para dois adultos e 50% para os menores, aplicando depois uma minoração, a partir do 3º adulto, e uma majoração, a partir do 3º menor.

Podem ser titulares, desde que na condição de rendimentos definida pela medida, todas as pessoas maiores de 18 anos ou menores, se casadas, em união de facto, ou com menores a cargo, desde que residentes em Portugal – incluindo assim estrangeiros em situação legal no país nos últimos 3 anos; sob a condição de se comprometerem a participar num programa de inserção, incluindo a disponibilidade activa para o trabalho, e de requer outras prestações sociais a que tenham direito.

Por impossibilidade prática, remete-se para as leis citadas e respectiva regulamentação a caracterização dos conceitos de agregado familiar e rendimentos.

No que se refere ao programa de inserção, esse tem por base um relatório social e obriga todos os beneficiários maiores de idade. Pode incluir quer o compromisso de utilização de serviços de carácter universal – por exemplo, de saúde: prosseguir tratamentos em caso de doença, vacinação e consulta médica para as crianças; ou de educação: frequência da escolaridade obrigatória para crianças e adultos –, quer a adesão a outro tipo de apoios e/ou acções – colocação das crianças em creches, alfabetização, inserção em programas de realojamento social, participação em acções dirigidas à comunidade. A disponibilidade para a inserção profissional é, no entanto, uma das condições fundamentais dos acordos no que diz respeito aos beneficiários maiores de idade, ainda que possa ser considerada a sua isenção com base em determinadas condições (nomeadamente de saúde e de idade).

Considerando que a pensão social (indexante do RSI) é actualmente de 187,18 euros/mês, que o limiar da pobreza se situava, em 2008, em 405 euros/mês, e que o salário mínimo foi fixado em 450 euros para 2009, torna-se expressiva a filosofia de base do RSI: constituir-se como direito a “um suporte mínimo, que possa promover um novo ciclo de vida e dirigido essencialmente à pobreza extrema”, sem capacidade para produzir efeitos de acomodação ou desmotivação para o trabalho, e com um forte investimento nos processos de inclusão. (CAPUCHA, 1998).

Conforme já referido, esse modelo de gestão apresentou-se com elevado grau de inovação relativamente aos modelos tradicionalmente adoptados em Portugal, não só no que se refere à tradição centralizadora da Administração Pública, como à recorrente tendência de intervenção “em silos” dos vários ministérios.

Assim, sob a responsabilidade central do Ministério do Trabalho e Segurança Social, a medida organiza-se por meio das seguintes estruturas organizadas em parcerias:

Em nível central, a Comissão Nacional (CNRMG, depois CNRSI), a quem compete a coordenação geral da medida. Presidida por um representante do MTSS, integra representantes das áreas ministeriais da saúde, educação, emprego/formação profissional e justiça, das Regiões Autónomas, dos parceiros sociais, das associações de municípios e freguesias, e de um conjunto de organizações sem fins lucrativos (Instituições Privadas de Solidariedade Social – IPSS), Mutualidades e Misericórdias, que tradicionalmente assumem papel supletivo do Estado nas áreas de apoio social. Em nível local, as Comissões Locais de Acompanhamento (CLA). Actualmente Núcleos de Inserção (NLI), são compostas por idênticas representações das áreas e entidades acima referidas, e assumem a intervenção junto dos beneficiários (relatórios sociais e planos de inserção) e com as comunidades (dinamização dos recursos e parcerias) e garantem a avaliação da execução e a eficácia dos processos de inserção.

A partir de 2003, as funções das CLA/NLI podem ser partilhadas, por meio de protocolos, por outras entidades (nomeadamente IPSS). Os actos administrativos – atribuição da prestação com base nos relatórios sociais, constituição formal das CLA/NLI e celebração de protocolos – são da competência dos Centros Regionais de Segurança Social (órgãos desconcentrados do MTSS).

Análise do modelo de implementação, monitorização e avaliação

Enquadramento

Numa tentativa de análise dos processos e modelos utilizados, e na impossibilidade de referenciar exaustivamente as diferentes teorias de avaliação, tomamos como primeiro referencial o ciclo de intervenção social proposto por Fernández-Ballesteros (1996), constituído por sete fases, e que correspondem, com maior detalhe, às fases assumidas no modelo europeu (avaliação *ex ante*, *on going* e *ex post*):

1. Avaliação das necessidades;
2. Planeamento dos objetivos e metas;
3. Pré-avaliação – na qual se tomam as decisões sobre qual a intervenção mais adequada (estado da arte, estudos comparativos, projetos-piloto);
4. Desenho do programa;
5. Implementação – que pode ser acompanhada por avaliações formativas ou de processo, destinadas a otimizar a intervenção;
6. Avaliação – em que se concretizam as avaliações somativas ou de resultados, que podem ter por objectivo justificar a decisão política tomada em face aos custos/benefícios (retroactiva) ou trazer evidências que fundamentem a tomada de decisão sobre o programa (proactiva);
7. Tomada de decisão – sobre a manutenção, redireccionamento, redesenho ou mesmo finalização da intervenção com base na valoração da sua pertinência, eficácia, efectividade e eficiência, bem como a identificação de efeitos não intencionais ou perversos.

No entanto, essa linearidade temporal não explica, na sua totalidade, a complexidade exigida à avaliação no contexto de programas de desenvolvimento socioeconómico,

que normalmente procuram resolver problemas estruturais persistentes, que se articulam com diversas medidas e programas concebidos para se reforçarem mutuamente, que se integram num ambiente complexo onde interagem vários actores com interesses diferenciados, e que têm de se adaptar às mudanças sociais e à evolução de estratégias políticas de âmbito nacional e transnacional.

As implicações para os processos de avaliação dos programas de desenvolvimento socioeconómico, nomeadamente no contexto da União Europeia, são assim apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1. Implicações das características dos programas de desenvolvimento socioeconómico para a avaliação

Características do programa	Pressupostos	Implicações para a avaliação
Necessidades de desenvolvimento persistentes e estruturais	A natureza de longo prazo dos objectivos alcançáveis implica tempo e necessita de uma mudança sistémica.	Deverá captar o início da mudança, a longo prazo, e implementar um sistema de registo da mudança ao longo do tempo. Deverá considerar quer o sistema mais vasto, quer os resultados específicos.
Natureza multidimensional dos programas e intervenções	Presume-se que as intervenções e as medidas interagem e se reforçam mutuamente.	Deverá analisar a interacção entre os diversos programas intervenções, bem como a complexidade e sinergias.
Programas adaptados às definições	Os programas e as medidas diferem, ainda que mantendo-se os objectivos. Os contextos também diferem.	Necessita considerar as intervenções na sua dimensão, avaliar a relevância e ajudar a identificar o que funciona em diferentes contextos. Dificuldade em estabelecer regras.
Num quadro político mais alargado	Cada um dos programas propõe, de certa forma, objectivos de um quadro mais alargado.	Os avaliadores poderão retirar critérios dos quadros mais alargados, bem como dos objectivos de programas específicos.
As parcerias da base para o topo são importantes	Os parceiros da base para o topo permitem articular necessidades e prioridades por meio de conhecimentos locais/regionais, e são por vezes os actores dominantes na concepção e implementação.	Tem de aplicar métodos participativos, da base para o topo, sempre que os actores regionais são dominantes, a avaliação deve suportar actividades de autogestão/direcção.
Sustentabilidade	Os programas deverão incluir alterações sistémicas, no sentido de apoiar a sustentabilidade dos seus resultados.	Deve centrar-se nas alterações sistémicas, incluindo o desenvolvimento de capacidades que influenciam a sustentabilidade.

Fonte: *EVALSED: Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico – O Guia* (COMISSÃO EUROPEIA, 2004, p.27 a 28).

Finalmente, julgámos adequado identificar ainda os principais objectivos da avaliação, que se apresentam na figura seguinte:

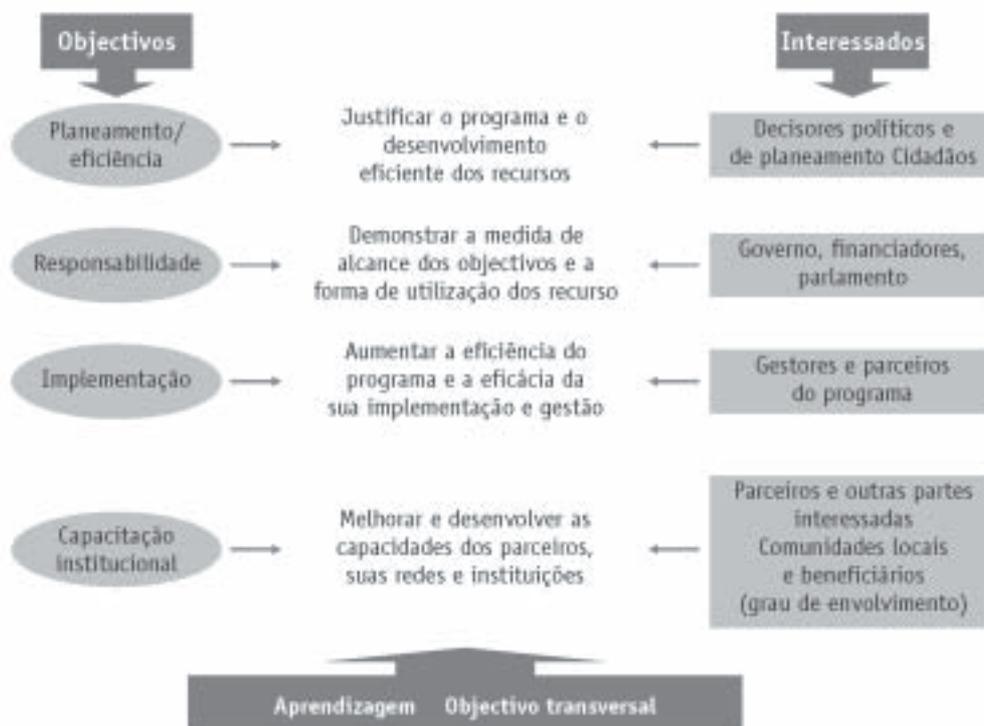


Figura 1 – Objectivos da Avaliação

Fonte: Adaptado de *EVALSED: Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico – o Guia* (COMISSÃO EUROPEIA, 2004)

Com base nesse enquadramento poderemos dizer que, independentemente dos métodos utilizados – que deverão ser seleccionados em função das características dos programas e dos objectivos pretendidos –, importa construir uma arquitectura de avaliação coerente, sistemática e transparente, capaz de responder aos interesses dos vários interessados e centrada na aprendizagem. Nessa perspectiva, a avaliação contribui para a potenciação do conhecimento, não apenas junto dos actores directamente envolvidos, como junto de diversos sectores da sociedade (analistas, académicos, cidadãos em geral), promovendo o aumento do capital social e da cidadania activa.

Análise do ciclo de gestão RGM/RSI

É extensa a bibliografia sobre a medida RGM/RSI, que tem sido alvo de numerosos estudos por parte da comunidade científica portuguesa. No entanto, para o objectivo do presente trabalho, analisámos exclusivamente a informação produzida ou encomendada/patrocinada pelas estruturas de gestão da medida.

O primeiro resultado da análise é que teremos de identificar duas fases distintas para caracterizar os processos de avaliação: a fase RMG (de 1997 a 2002) e a fase RSI (2002-2005 e 2005-2009).

Fase RMG (1996-2002)

- Avaliação das necessidades: corresponde à fase de debate e reflexão descrita no capítulo 4.1 e teve por objectivo dar resposta a necessidades normativas (orientação UE),

expressas (situação da pobreza e exclusão), percebidas (audição de diversos sectores da sociedade) e comparativas (análise dos programas em países europeus).

- Definição de objectivos e metas: corresponde, sob a forma de produção legislativa, às conclusões da fase anterior e contempla, desde logo, as grandes linhas de intervenção, os beneficiários e as estruturas participadas de gestão.

- Pré-avaliação: por meio de projectos-piloto, caracterizou-se por apelar à participação de actores locais organizados em parceria. Nessa fase foi também elaborado o sistema de informação (recolha de dados e articulação entre estruturas).

- Paralelamente, foi encomendado a uma equipa externa de investigadores um Estudo de Acompanhamento e Avaliação (CAPUCHA e GUERREIRO, 1998). Esse estudo sistematiza a avaliação *ex ante*, elabora o modelo lógico do programa, descreve o modelo de organização e intervenção dos projectos-piloto, e acompanha e avalia a sua concretização, formulando um conjunto de recomendações.

- Implementação: generalização da medida e sua regulamentação (Assembleia da República).

A partir dessa fase inicia-se o processo de acompanhamento (produção de documentos de orientação) e de avaliação regular. A avaliação tem enfoque essencialmente formativo – aprofundar o conhecimento sobre os beneficiários, parceiros e territórios de intervenção e aperfeiçoar os processos de trabalho e as formas de articulação –, mas também sumativo (grau de execução dos dois eixos da medida – prestação e inserção).

Assinalam-se apenas os *Relatórios Anuais das Comissões Locais de Acompanhamento* e os *Relatórios Anuais de Execução* (Comissão Nacional RGM), que incluem uma caracterização e análise dos beneficiários e das acções de inserção.

Finalmente, o conjunto de estudos *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido* (2002), elaborado por uma equipa mista (Instituto de Desenvolvimento Social e investigadores externos), apresenta uma avaliação dos impactos no nível dos beneficiários (transversal e sectorial), dos técnicos e dos parceiros. Assumindo-se como avaliação *on-going*, simultaneamente sumativa e formativa, esses estudos utilizam técnicas de inquirição dos diversos actores (autopercepção) e procedem a um conjunto de recomendações de melhoria e sustentabilidade.

Fase RSI (2002-2009)

Entre 2003 e 2005, apenas se conhece o Relatório Anual das CLA/NLI de 2004. A inexistência de informação junto das fontes consultadas parece indicar que os processos de acompanhamento e monitorização sofreram uma disrupção significativa.

A partir de 2005 e até a presente data, reinicia-se a publicação e divulgação dos Relatórios de Execução da Medida, que mantêm a anterior estrutura, embora com menor grau de aprofundamento.

A informação disponível (CNRSI, *Actas*, 2007, 2008; NLI, *Relatório sobre Boas Práticas*, 2006), bem como a produção de estudo sobre uma região crítica, evidencia a retoma dos processos de monitorização e avaliação, ainda que sem política de divulgação activa (GONÇALVES, 2009).

Nessa fase é divulgado o primeiro estudo de avaliação *ex post* – “Impacto do RSI em Portugal na Distribuição do Rendimento e Exclusão” (RODRIGUES, 2007). Ainda não publicado, mas passível de ser consultado por meio de apresentações e artigos do autor, o Estudo baseia-se na metodologia de simulações contrafactuais. Utilizando os microdados dos inquéritos às famílias, realizados pelo Instituto Nacional de Estatística (ICOR 2007 – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento), é simulada a implementação da medida, de forma a quantificar os seus efeitos sobre a desigualdade e a pobreza, e são construídos indicadores de eficácia – em que medida o programa conseguiu realmente reduzir as várias dimensões da pobreza – e de eficiência – qual a percentagem das transferências que efectivamente contribuiu para a redução da pobreza.

Como principais resultados destacamos que, em termos de eficácia, “o RGM/RSI induz uma ligeira redução dos índices de desigualdade, qualquer que seja o índice considerado” (RODRIGUES, 2009, p. 9); o seu efeito na incidência da pobreza é nulo ou marginal, e é “extremamente eficaz na redução da intensidade da pobreza, conseguindo redução superior a 25%, qualquer que seja a distribuição de rendimentos analisada” (Rodrigues, 2009, p. 10), rendimento total ou monetário, bem como na severidade (46,7%). No que se refere à eficiência da medida, o estudo conclui que “cerca de 97% do rendimento das transferências do RSI contribui efectivamente para a redução do défice de recursos da população pobre” (RODRIGUES, 2009, p. 12).

Considerações finais

A análise da evolução do processo de monitorização e avaliação realizada permite constatar que esse evoluiu com variações significativas, de natureza quantitativa e qualitativa. Nomeadamente, não foram encontradas evidências de transferência dos conhecimentos e recomendações sobre o RGM para a formulação RSI. Como hipótese explicativa, sugere-se o contexto criado, a partir de 2003, quer por dois ciclos legislativos, com as correspondentes alterações da estrutura governamental, orgânicas ministeriais e cargos de direcção, quer pelo processo de reorganização global da Administração Pública Central, no âmbito de um processo de modernização administrativa e de contenção orçamental. Esses factores, combinados com a alteração do enquadramento legal da medida, parecem ter tido impacto significativo no nível da reconstituição das equipas técnicas e parcerias, aos vários níveis, e dos modelos de gestão e processos de trabalho.

A eficiência e eficácia da medida, na sua vertente prestacional, não terá sido posta em causa como os resultados do estudo de impacte demonstram (RODRIGUES, 2007). No entanto, suscitam-se preocupações no que diz respeito à sustentabilidade das acções de inserção, dinâmica técnicos/parcerias/sociedade civil e desenvolvimento da capacitação dos vários actores.

Finalmente, considera-se fundamental recuperar uma política de transparência e continuidade, em relação aos vários interessados e aos cidadãos em geral. Considerando que o RGM/RSI permanece no centro do debate político/ideológico em Portugal, seria fulcral aprofundar a cultura de avaliação e divulgar informação sobre as políticas de luta contra a pobreza e exclusão, que promovam adesão e a responsabilização da sociedade.

Referências bibliográficas

- CAPUCHA, Luís e Guerreiro, Maria das Dores (coord.) et al (1998), *Rendimento Mínimo Garantido - estudo de acompanhamento e avaliação – relatório final*, CIES, Lisboa.
- CASTRO, Alexandra et al (s.d.), *Relatórios de Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários em 1999, 2000, 2001*, Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, Instituto de Desenvolvimento Social, Lisboa.
- CASTRO, Alexandra et al (coord.) (2002), *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido*, Instituto de Desenvolvimento Social, Lisboa, Vol.1 a 10.
- COMISSÃO EUROPEIA (2004), *EVALSED - A Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico – o guia*, Observatório do QREN, Lisboa.
- COSTA, Alfredo Bruto da (2001), *Exclusões Sociais*, Vol. 2, 2ª ed., col. «Fundação Mário Soares», Gradiva, Lisboa.
- COSTA, Alfredo Bruto da (coord.) et al (2008), *Um Olhar sobre a Pobreza - vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Gradiva, Lisboa.
- FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Rocio (1996), “Cuestiones Conceptuales Básicas en Evaluación de Programas”, in Juan Mayor, *Evaluación de Programas – una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Editorial Síntesis, Madrid.
- GONÇALVES, Alda Teixeira e Palma, Carlos (2008,2009), *Rendimento Social de Inserção, Relatório Anual*, Instituto de Segurança Social. I.P., Lisboa.
- GONÇALVES, Alda Teixeira et al (2009) *Análise da Implementação do Rendimento Social de Inserção no Porto*, Instituto de Segurança Social I.P., Lisboa.
- GUERRA, Isabel, Chitas Hironcina, (1997) *Programas de Inserção: Reflexões Metodológicas*, Instituto de Desenvolvimento Social, Lisboa.
- MATOS, Ana Raquel Barros de (2000), *Ativação, Desemprego e Cidadania: para uma avaliação crítica das políticas sociais activas*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- NÚCLEO DE APOIO TÉCNICO À COMISSÃO DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO (s/ data) *Guia de Recursos para Apoio aos Programas de Inserção*, Instituto de Desenvolvimento Social, Lisboa.
- NÚCLEO DO RENDIMENTO MÍNIMO, Departamento de Investigação e Conhecimento (2002), *Relatório de Avaliação da Actividade das CLA em 2001*, Instituto de Desenvolvimento Social, Lisboa.
- PEREIRINHA, José António (1996), “Pobreza e Exclusão Social – algumas reflexões sobre conceitos e aspectos de medição” in J. M. Carvalho Ferreira et al., *Entre a Economia e a Sociologia*, Celta Editora, Oeiras, 208-232.
- PEREIRINHA, José António (coord.) et al (2008), *Género e Pobreza: impacto e determinantes da pobreza no feminino*, CIG, Lisboa.
- RODRIGUES, Carlos Farinha (2009), *O RSI em Portugal – o impacto do RSI na distribuição do rendimento e exclusão*, Comunicação apresentada ao Seminário Europeu “RSI - um direito à integração social”, Lisboa.
- RODRIGUES, Fernanda (coord.) (s.d.), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010*, Sersilito, Lisboa.
- TOSCANO, Joana et al (2005) *Relatório de Avaliação da Actividade das CLA/NLI em 2004*, Instituto de Segurança Social I.P., Lisboa.
- UNIDADE DE SOLIDARIEDADE DO DEPARTAMENTO DE PROTECÇÃO SOCIAL E CIDADANIA (2007), *Relatório sobre Boas Práticas /Núcleos Locais de Inserção*, Instituto de Segurança Social I.P., Lisboa.

Matilde Gago da Silva

Nacionalidade portuguesa. Participante do Curso “Avaliação de Programas Sociais”, realizado pela EIAPP/ENAP em 2009. Licenciada em Ciências Sociais e Políticas pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Actualmente, desempenha funções de investigação e consultoria no Instituto Nacional de Administração (INA, I.P.).

Cláudia Anjos

Nacionalidade portuguesa. Licenciada em Sociologia pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE). Mestranda em Administração e Políticas Públicas no ISCTE-IUL. Actualmente, desempenha funções de investigação e consultoria no Instituto Nacional de Administração (INA, I.P.) em diferentes domínios como políticas públicas de inclusão social, *benchmarking* no âmbito da gestão pública e diagnóstico de competências em organismos públicos.

David Ferraz

Nacionalidade portuguesa. Licenciado em Gestão e Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da UTL; diplomado com o Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) do INA, I.P.; mestre em Administração e Políticas Públicas pelo ISCTE-IUL; e doutorando em Políticas Públicas no ISCTE-IUL. Actualmente, desempenha funções de investigação e consultoria no Instituto Nacional de Administração, INA, I.P. Tem colaborado com diversas organizações nacionais e internacionais em diferentes domínios da Ciência da Administração e das Políticas Públicas.



Plan jefas y jefes de hogar desocupados: un estudio de caso

Gabriela N. Cheli

Contexto

Durante los años 80 y 90 se aplicaron una serie de reformas de estado, enmarcadas en el Consenso de Washington, para contener las crisis que se venían produciendo desde la década del 70 cuando las políticas keynesianas del Estado de Bienestar empezaban ya a mostrar signos de agotamiento y necesidad de transformación. En ese sentido y en sintonía con las políticas que se daban a nivel mundial, se aplicaron programas diseñados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional de ajuste fiscal, liberalización y apertura del mercado, desregulación y privatizaciones. Estas reformas, denominadas neoliberales o de mercado tenían como premisa la reducción del Estado a su capacidad mínima de agente controlador del sistema pero sin intervención en el mercado, la “mano invisible del mercado” regularía las relaciones. Tanto a finales de los 70 como a inicios de los 90 se aplicó una política que combinó una de apertura comercial, con tipo de cambio nominal fijo¹ y cambio real apreciado, determinando una sucesión de crisis que impactaron negativamente sobre la deuda.

El modelo adoptado por Argentina en los 90, con un tipo de cambio nominal fijo que provocaba la sobrevaloración del mismo en el tipo de cambio real (DAMILL, M; FRENKEL, R, 2004: 4), llevó a recurrir constantemente, a las fuentes de financiamiento externo, postergando el default y financiando la fuga de capitales. Entre 1991-1995 y 1995-2001 se produjeron dos períodos de apertura-expansión y posterior crisis, con la diferencia de que en el primer caso fue una crisis financiera y recesiva, y en el segundo se sumó una crisis cambiaria (DAMILL, M.; FRENKEL, R.; 2004:7). Como consecuencia de esta última crisis, agotada la posibilidad de seguir financiando y refinanciando la deuda, llegó el colapso con un elevado costo para la sociedad a finales de 2001.

Los denodados intentos realizados por el gobierno de la Alianza en 2001 para evitar la devaluación y mantener la paridad cambiaria con el dólar, agudizaron los conflictos internos y llevaron a tensionar las relaciones entre el poder ejecutivo, el poder legislativo y los gobiernos provinciales. Ésta etapa significó un aumento sideral de los intereses del servicio de la deuda², debido a la apreciación cambiaria y la vulnerabilidad financiera a los shocks externos³ Políticamente las decisiones del gobierno fueron respondidas con un descontento social expresado en las urnas y un clima político de creciente oposición. Para terminar la etapa de salida de la convertibilidad se inmovilizó los fondos de los ciudadanos depositados en los bancos, estableciendo el “corralito”, con el objetivo de mantener las reservas y evitar, la ya inevitable devaluación.

Desde comienzos del 2002 en adelante se realizaron una serie de medidas⁴ tendientes a controlar la situación de crisis desatada. Las reservas se habían drenado en 2001 de forma incesante. En 2002 se priorizó entonces la estabilización sobre las expectativas en el tipo de cambio, viéndose el mínimo de las reservas en julio de ese año (6.800 millones de dólares).

En materia social y laboral el escenario fue crítico, las políticas de privatización, desregulación y flexibilización laboral llevaron al deterioro permanente y sostenido de los indicadores sociales, con aumentos desmedidos de desocupación, precariedad laboral, caída de los salarios reales y altos niveles de pobreza e indigencia, los datos son claros, el 57.4% y el 27.5% de la población respectivamente⁵. Hacia finales del 2002, después del colapso de 2001, el INDEC⁶, indicaba que 20,8 millones de personas vivían en situación de pobreza, mientras que 9,96 millones se encontraban en estado de indigencia.

En este contexto de crisis es que surge el Plan/Programa Jefas y Jefes de Hogar (PJJH) a partir del Estado Nacional, con el objetivo de lograr “inclusión social”. Este Plan nace como un Programa de Transferencia de Renta, con la idea de una contraprestación por parte del beneficiario, metodología utilizada ya en el Plan Trabajar⁷ y avalada por el Banco Mundial, en pos de una reinclusión social y la idea del derecho familiar al acceso de los servicios asistenciales prestados por el Estado.

Aspectos Normativos del PJJH

El PJJH fue creado por el DEC. N° 565/2002 y reglamentado por la Resolución 312/2002 del Ministerio de Trabajo, el mismo fue además denominado Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas Desocupados que sería aplicado en principio hasta el 31 de Diciembre de 2002 en todo el territorio nacional⁸. En las consideraciones del Decreto se planteaba que la Mesa del Diálogo Argentino –que reunía en la nación a diferentes sectores sociales, empresariales y de la iglesia- recomendaba “promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable”, enmarcando eso en el artículo 75, inc. 22 de la Constitución Nacional el cual establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El objetivo del programa se definía en el siguiente artículo:

“Art. 3° — El PROGRAMA tendrá como objeto brindar una ayuda económica a los titulares indicados en el artículo 2°, con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando: a) la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos, que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2°; b) la incorporación de los beneficiarios a la educación formal; c) su participación en cursos de

capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral; d) su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional. Por vía reglamentaria, se podrá prever el cumplimiento de otras acciones, que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios para el desarrollo de actividades productivas y/o de servicios.”

La idea planteada es entonces la “inclusión social” como un derecho. Esta inclusión está dada a partir de recibir una ayuda económica. La posibilidad de acceder a ese “derecho” se da siempre que los hijos o menores comprueben escolaridad y los controles sanitarios según los cronogramas de calendario de salud. Estos requisitos se transforman en objetivos particulares del Plan, ya que busca asegurar la permanencia escolar de los niños y los controles de salud de los mismos, así como del grupo familiar para mejorar de alguna forma las condiciones de vida, y el futuro de esos menores.

El Programa preveía una prestación de 150 pesos por cada titular inscrito que cumpliera con los requisitos. Este beneficio monetario tiene carácter “no remunerativo” aunque a cambio prevé una serie de contraprestaciones que deben realizar los “beneficiarios”. Cabe señalar que era igualmente compatible el monto del beneficio otorgado con la percepción de otros beneficios de menor monto, léase por ejemplo becas estudiantiles.

Las contraprestaciones que se planteaban tenían que ver con la participación en actividades de capacitación o comunitarias, donde la dedicación de estas personas no podía ser menor a cuatro horas diarias ni más de seis. En ese sentido, los proyectos de actividades comunitarias así como de capacitación –después de ser aprobados por el Consejo Consultivo Municipal, comunal o barrial constituido al efecto- eran de carácter obligatorio, representando el incumplimiento la extinción del derecho a percibir el beneficio monetario⁹.-

¿Quiénes eran los “beneficiarios” del Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados?

La *población objetivo* del PJJH eran aquellos padres y madres de familia que comprobaran estar desocupados y tener menores a cargo, incluyendo a aquéllos jefes que tuvieran un cónyuge o concubina o cohabitante que estén en estado de embarazo. Asimismo como vimos debían asegurar la concurrencia a la escuela de los menores y los controles sanitarios. Se incluyeron después de un primer momento a mayores de 60 años con condición de desocupación y sin beneficios provisionales para dar mayor amplitud al programa y atender a más personas.

Quedaban excluidos del beneficio aquellos desocupados que estuvieran participando de otros programas de empleo (nacional, provincial o municipal), y los que recibieran pensiones no contributivas o prestaciones provisionales.

Los requisitos que se exigían para acceder al beneficio, a saber:

la condición de jefe/a de hogar en situación de desempleo, mediante simple declaración jurada; b) la partida de nacimiento de los hijos a cargo o un certificado del estado de gravidez; c) un certificado del establecimiento educativo al que asistan los hijos menores de 18 años que acredite su condición de alumnos regulares; d) libreta sanitaria o un certificado en el que conste el cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos menores a cargo; e) en el caso de hijos discapacitados, el certificado único de discapacidad del o de los hijos a cargo; f) la residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante el DNI; g) para el caso de los jóvenes, su condición de desempleados mediante simple declaración jurada; h) para los mayores de 60 años, su condición de desempleado mediante simple declaración jurada y no haber accedido a ningún beneficio previsional; i) constancia de la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL). (CELS; 2003: 5).

Según datos oficiales del mes de Abril de 2003, los “beneficiarios” alcanzaban 1.987.875 de personas. En el siguiente cuadro se ve el porcentaje de incidencia del Plan en hogares bajo la línea de pobreza y bajo la línea de indigencia.

Cuadro 1: Incidencia de Pobreza e Indigencia en Hogares Según Participación en el Plan Jefes y Jefas, y en el Total de Hogares (en %). Total Urbano, octubre 2002.

Condición de Pobreza	Beneficiarios Plan	No Beneficiarios	Total Hogares
Pobres	93.3	39.4	45.9
Indigentes	57.3	14.5	19.7

Fuente: *Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas*. Revista Debates. Autores: Rosalía Cortés, Fernando Groisman, Augusto Hoszowki. (2003:pág. 5)

Éste cuadro presenta los datos que fueron obtenidos a través de la Encuesta Permanente de Hogares realizada por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) en el año 2002. Según esa encuesta, los beneficiarios del Plan se encontraban en el sector de más bajos ingresos per cápita de la población y familiares totales, siendo hogares numerosos, con alta presencia de menores de 14 años, altas tasas de desocupación y bajas tasas de actividad, eso deja a las claras que fue buena la focalización del programa, alcanzando el 93% de los hogares pobres y el 57,3% de hogares bajo la línea de indigencia. Sin embargo, el cuadro muestra que faltó cubrir un porcentaje de la población que quedó fuera del Plan, 39,4% de pobres y 14,5 % de indigentes, las

conclusiones sobre el por qué de eso, pueden encontrarse en la selección de beneficiarios que se realizó, muchos de los cuáles tenían niveles educativos más bajos y niveles de inactividad más prolongados¹⁰.

¿Cómo se financiaba el PJJH?

Éste subsidio que planteaba el Plan estaba presupuestado inicialmente en 700 millones de pesos, lo que luego de una serie de modificaciones presupuestarias terminó representando en 2002, \$2.400 millones de pesos, que salieron del Tesoro Nacional que reasignó partidas, unificó los planes sociales que existían previamente y recaudó con el impuesto al comercio exterior (retenciones). Hacia 2003 cuando se prorrogó el Plan, el monto para atender esta política ascendió a 3000 millones de pesos, y se obtuvo un préstamo del Banco Mundial de 600 millones de dólares. Éste Plan significó un gran esfuerzo fiscal para Argentina, por los problemas económicos graves de la época. No obstante, el gobierno priorizó avanzar con una política social, con características universalistas, representando un importante aporte por el complejo momento que atravesaba el escenario socioeconómico existente.-

Actores intervinientes

El Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados requirió de una organización estructural compleja, donde se encontraban varios niveles operativos a través de una gestión de política centralizada, encabezada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Organismo	Función
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación	Es la Autoridad de Aplicación. A través de la Secretaría de Empleo ejercía la supervisión y el monitoreo general. Tuvo a su cargo la conformación de una Nómina Única de Beneficiarios y es el organismo facultado para realizar el control, a través de sus Agencias Territoriales, la correcta conformación y contenido de los legajos de los beneficiarios. Desarrolló la auditoria del Programa a través de su Unidad de Auditoria Interna (UAI).
Secretaría de Empleo (MTEySS)	Promovía las actividades de formación profesional y capacitación del Programa, a través de la Subsecretaría de Orientación y Formación Profesional. Elaboraba reglamentaciones y era la encargada de la conformación del Registro de Empleadores (RENAE).
Administración Nacional de la Seguridad Social	Titular del Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales y la instrumentación del pago de los beneficios.

Organismo	Función
Ministerio de Desarrollo Social	Responsable del seguimiento efectivo del cumplimiento del requisito normativo de asistencia regular a establecimientos. Monitoreaba y articulaba entre los distintos organismos nacionales, provinciales, municipales o comunales el control de salud de los menores miembros del hogar beneficiados con el programa, a fin de efectuar el seguimiento de la evolución de los beneficios.
Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control	Fue creado por DEC N° 565/2002, con responsabilidad de monitorear el Plan y articular con otros organismos la evaluación externa del mismo (a través de las Universidades Nacionales y de diversos Organismos de Control de nivel nacional y provincial).
Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Debían crear los Consejos Consultivos Provinciales y verificar las incompatibilidades de los beneficiarios del Programa con otros Programas Sociales Provinciales o de las Jurisdicciones correspondientes.
Consejo Consultivo Provincial	Como responsables de confeccionar la Nómina Única de Beneficiarios, lista de proyectos aprobados, en base a los datos provistos por los Consejos Consultivos Municipales. Actuaba como instancia de revisión de las controversias que se presenten a nivel Municipal y actuar como instancia de monitoreo del Programa en su respectiva jurisdicción, emitiendo un informe mensual destinado a la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Debían proveer a los espacios físicos y el personal necesario para la inscripción
Municipios	de los beneficiarios. Remitían al Ministerio de Trabajo el original de todos los Formularios Únicos de Inscripción de todos los postulantes inscriptos en su jurisdicción. Podían decidir, previa consulta con el Consejo Consultivo Municipal, que proyectos serán elegidos para que los beneficiarios realicen la contraprestación de trabajo o capacitación y enviar a la Gerencia de Empleo y Capacitación del Ministerio de Trabajo una nómina de los proyectos y sus organismos ejecutores. Con funciones de verificación sobre los beneficiarios para que cumplan con
Consejo Consultivo Municipal	las condiciones requeridas para participar del Programa Jefes de Hogar, prestando su conformidad a la Nómina Única de Beneficiarios, que confeccionó el Municipio; evaluar la elegibilidad de los proyectos, de acuerdo a los criterios establecidos por el Consejo Consultivo Provincial emitiendo un dictamen a tal efecto; evaluar la constitución institucional y estatutaria de los Organismos Ejecutores para que los beneficiarios trabajen o se capaciten; y efectuar el monitoreo de la ejecución de los Proyectos correspondientes a su jurisdicción.

Evaluación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

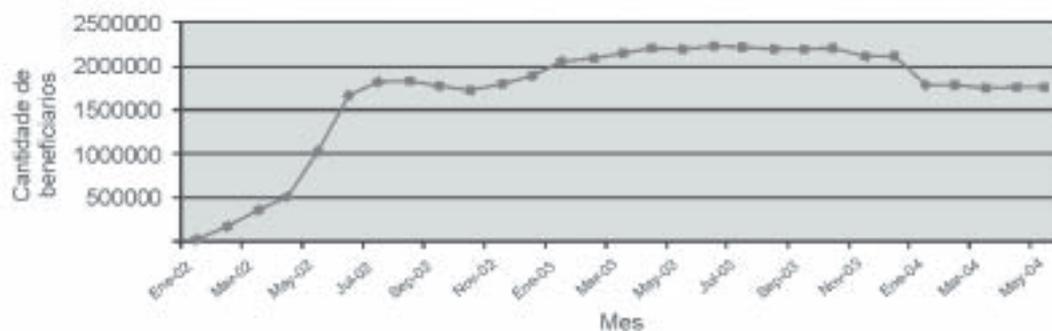
Para evaluar el PJJH hace falta de alguna manera precisar lo que es la “población objetivo” de la “población beneficiaria”. Hemos caracterizado más arriba la *población*

objetivo de este Plan, aunque queda por resaltar que según la base del SIEMPRO¹¹ de 2001, dentro de esos parámetros que definen a la población objetivo se encontraban 645.438 hogares. Sin embargo, las previsiones fueron superadas ampliamente ya que se recibieron más de 3, 5 millones de solicitudes, lo que concluyó en el cierre de la inscripción para el Plan en mayo de 2002, con un total de casi 2 millones de inscriptos, que como señalamos implicó una mayor cantidad de recursos presupuestarios destinados a ese fin.

Una primera disyuntiva de evaluación es sobre la *población-objetivo* y la *población beneficiaria*, definida esta última como la población objetivo que efectivamente recibe la ayuda subsidiaria. El problema para evaluar la efectividad y el alcance del Plan estuvo dado en el sentido de que se toma como base la población que efectivamente recibió el beneficio y eso produce un sesgo en los indicadores de evaluación. Existen opiniones al respecto de como considerar el objetivo del Plan, ya que fue más amplio de lo que efectivamente se buscó dar con las reglamentaciones y resoluciones realizadas posteriormente.

Respecto a la implementación podemos ver según el cuadro de “Evolución de los Beneficiarios del PJJH” realizado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), que el ingreso de personas inscriptas al Plan fue rápido y efectivo, aún cuando la capacidad estatal de la época –como señalan varios analistas- era mínima y experimentaba problemas en temas de menor envergadura.

Evolución de los beneficiarios del PJJH



El Programa/Plan fue evaluado por el Ministerio de Trabajo en 2004. La Segunda Encuesta de Evaluación del Programa Jefas de Hogar (PJH), fue realizada por la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El trabajo de campo se llevó a cabo en Junio de 2004. El objetivo de la evaluación era: *obtener información sobre los beneficiarios para lograr optimizar las estrategias que implementa el Estado*, en dos sentidos facilitar la inserción laboral de los beneficiarios para mejorar su situación social. Se aplicó un *cuestionario presencial* a una muestra de 3.657 casos. El diseño muestral consistió en una encuesta de probabilística, dividida en dos etapas de selección:

- En la primera etapa se seleccionaron las bocas de pago del PJJH.
- En la segunda etapa se realizó una selección sistemática de los beneficiarios del PJJH.

Las bocas de pago se concentraron según dominio geográfico y cantidad de beneficiarios registrados y luego se seleccionaron con probabilidad proporcional a la cantidad de beneficiarios registrados.

Los datos alcanzados allí revelan algunas cuestiones importantes. Por un lado la baja de los “beneficiarios” que están recibiendo el subsidio, que pasa entre mayo de 2003 y Junio de 2004, de 2 millones a 1, 6 millones de personas. Esto se debe particularmente a la mejora en la situación económica, por una parte y por otra a las bajas vegetativas y de control administrativo, según esta encuesta.

De otro lado, con respecto a la caracterización de la población beneficiaria se observa que existe una alta participación femenina (71%), y que la mitad de la población beneficiaria no alcanza a la edad de 35 años (14% menores de 25 años y 33% entre 25 y 34 años). Sobre el nivel educativo alcanzado por los beneficiarios se advierte que el 20% tiene nivel primario incompleto mientras que el 37% completó dicho nivel. En estudios secundarios incompletos hay un 25% y sólo el 11% lo finalizó. Por último un pequeño grupo de beneficiarios, a penas el 7% avanzó en estudios terciarios o universitarios.

Uno de los requisitos es tener hijos o menores a cargo, en ese sentido se advierten en la encuesta que casi la totalidad tiene para Junio de 2004 hijos menores de 18 años, de ese total, el 60% tiene uno o dos hijos menores y un 16% tiene tres. Casi un cuarto (20%) de los beneficiarios tiene familias muy numerosas, con cuatro o más hijos menores. Asimismo, como dato prominente, la encuesta muestra lo que muchos analistas señalan como la feminización de la pobreza, que existe una alta proporción de beneficiarias mujeres que se encuentran solas a cargo de su hogar. Se reflejó eso en el 60% de las beneficiarias. Estos dos elementos permiten concluir que al respecto de la población beneficiaria, el grupo socio-demográfico tenía una alta vulnerabilidad, con bajo nivel educativo, en situación de desocupación y alta participación femenina.

Con respecto a las contraprestaciones que se exigían a cambio del beneficio, según esta evaluación, con relación al componente educativo se puede ver que la presencia de mujeres es levemente superior a la de los hombres (5,8% y 4% respectivamente). Con el componente de capacitación nos encontramos en la misma situación 3,6% mujeres y 1,5% hombres. Podemos decir entonces que la participación femenina representa prácticamente el doble de la masculina. La realización de estudios de capacitación es importante en el nivel de expectativas de los beneficiarios ya que consideran que hay mayores posibilidades de acceder a un empleo si cuentan credenciales educativas (78,1% para los hombres; 79.8% para las mujeres).

Los perfiles ocupacionales son otro elemento que sobresale en el estudio. Del total de beneficiario, la mayoría contaba con alguna experiencia laboral, entre las mujeres era menor que entre los hombres (83% a 98%). La calificación en esa experiencia laboral, un cuarto de los beneficiarios (27%) tenía calificación operativa, mientras que sólo el 5% contaba con calificación técnica, mientras que un alto porcentaje (68%) no contaba con calificación laboral. Nuevamente los hombres superan a las mujeres en estos guarismos, ya que al menos 50% de ellos contaba con alguna calificación, mientras que eso sólo se da en el 25% de las mujeres beneficiarias.

En relación con el cumplimiento de la meta del Plan, como señala Cristian Modolo (2004:11)

“dado el número de beneficiarios efectivos el índice de satisfacción de la demanda potencial fue de 80,95% para mayo de 2002 y de 245,9% para Julio de 2004. Es decir que se superaron las metas previstas por la ayuda social. Traducido en personas estamos hablando de 1.053.213 beneficiarios en Mayo de 2004 que superan los límites de la población considerada vulnerable a los efectos del PJJH con el actual encuadre normativo.”

En esta misma línea argumentativa, otro punto a favor del Plan es que no supuso la creación de nuevas estructuras, esto si lo pensamos en términos presupuestarios, ya que al utilizarse las estructuras existentes se fortaleció la posición del Estado.

Vale aclarar de cualquier modo que hubo algunos problemas administrativos por la premura de llevar a cabo el Plan y eso sesgo de alguna manera la selección de los beneficiarios porque los formularios no fueron llenados, en todos los casos, de la manera correcta. De la misma forma, otro punto débil fue la implementación en todo el territorio nacional, ya que el mismo es muy heterogéneo y ello hizo que el monto del subsidio en una parte del país significara mucho, mientras que en otras muy poco por los costos de las canastas básicas, generando un resultado inequitativo. Además la implementación en los territorios sub-nacionales fue dispar y los resultados no fueron parejos, notándose una tendencia a multiplicar las redes de clientes para acreditar las contraprestaciones que tenía como requisito el Plan. Otro elemento que puede verse como debilidad fue la escasa respuesta por parte del sector privado, por un lado pocas empresas requirieron hacer Convenios con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para emplear “beneficiarios”, y por otro la población que recibía el subsidio no quería perder la condición de beneficiario y no se arriesgaba para la obtención de un trabajo.

Estos problemas son contrapesados en otras opiniones que plantean que por la envergadura del PJJH la descentralización funcional que se dio, logró mayor interacción entre los gobiernos locales ya que como adicional traspasó una mayor responsabilidad en el control y monitoreo de los planes, fortaleciendo la relación municipio-comunidad. Podemos decir que ambos argumentos tienen cosas ciertas, aunque es notable el hecho de que un Estado casi desmantelado en la época de los 90 pudiera implementar un Plan tan ambicioso (MODOLO, C.: 2004; 13).

Reflexiones finales

Brevemente y despojados de prejuicios y debates sobre si fue mejor o peor la implementación analizamos el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados como una política trascendente de la República Argentina tanto por su envergadura como por el contexto social en el que se dio. Éste Plan salió de lo tradicional en materia de política social por su éxito cuantitativo de alcance, más allá de las críticas a respecto de su implementación.

Por otro lado vemos que esta política planteó la inclusión social no sólo dando un subsidio sino además requiriendo una contraprestación y el cumplimiento de dos requisitos centrales, asistencia de los niños a la escuela y controles sanitarios. Ha sido enormemente debatido el tema de la contraprestación, sobre si era un deber o un derecho el tener empleo, aún cuando estas tareas no sólo implicaban trabajo sino además capacitación y por otro lado el tema de que las políticas sociales no deben tener carácter condicionado. Vale destacar que éste Plan significó un cambio de óptica sobre la transferencia de renta en los programas sociales. La posibilidad de que una persona reciba una renta y a cambio pueda hacer algo por sí misma o colaborando con los demás genera efectos positivos a nuestro entender, ya que crea conciencia sobre las capacidades de la persona y posibilidades de las redes sociales como elementos de cohesión.

Éste Plan fue un puntapié inicial para transformar la política social en una política pública con entidad propia dentro del presupuesto nacional, dejando de ser los planes sociales residuales, como lo fue en la década del 90. Quedaron sin embargo enormes desafíos. Por un lado la incorporación de amplios sectores a la economía formal, eso se ha dado paulatinamente desde el 2003 a la actualidad, hoy el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), indica que se crearon 2,1 millones de puestos de trabajo formales en el sector privado, lo que representa un incremento del 66% de la cantidad total de empleos registrados¹². Es importante destacar que la expansión del empleo asalariado registrado fue con la creación de nuevas empresas formales¹³. Ésta recuperación económica de 2003 a la actualidad, estuvo acompañada por nuevos planes para atender las necesidades sociales, como políticas de estado, es así que se creó el Plan Familias, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Nacional Manos a la Obra, los Centros de Integración Comunitaria entre otras múltiples acciones.

La evaluación del PJJH si bien reflejó el éxito en lo cuantitativo resultó problemática a respecto de la implementación, por los factores que ya vimos, precipitación en la aplicación del Plan, falta de controles administrativos “aceitados” a nivel central y local, y las heterogeneidades del territorio nacional. Existen desafíos en torno a la evaluación de los Planes y Programas sociales, ya que si bien se encuentran contabilizados los beneficiarios, muchas veces falla el estudio sobre los efectos positivos de estas políticas, particularmente por los conflictos que existen en las diferentes jurisdicciones¹⁴ donde se brindan estos planes.

Anexo I

Detalle del marco normativo del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Puede ser consultado a través de la página: www.infoleg.gov.ar

- Ley N° 25.561: Se decreta la Emergencia Pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Allí se establece la reforma del régimen cambiario.
- Decreto N° 165/02: El decreto declara la Emergencia Ocupacional Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002 y crea, a los efectos de atenuar esa situación, el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

- Anexo al Decreto 165/2002, establece un modelo de *Convenio Marco* entre el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación y cada uno de los Estados Provinciales. Los Convenios determinaron la suma fijada a cada Provincia y las acciones conjuntas a implementarse a fin de hacer efectivo el Plan.
- Decreto N° 450/2002: Este decreto creó un Programa Mensual de Caja, por el cual se prioriza al Programa Jefes y Jefas de Hogar entre los gastos del Estado.
- Resolución conjunta del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 284/2002 y Ministerio de Desarrollo Social N° 91/2002: Reglamenta el Programa Jefes y Jefas de Hogar.
- Decreto N° 565/02: Establece que todos los Jefes/as de Hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social. Asimismo, ratifica la creación del Programa
- Jefes y Jefas de Hogar, con las características básicas determinadas por el Decreto 165/2002; señala, sin embargo, que el Programa podrá hacerse extensivo a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación prevista.
- Resolución 312/2002 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Complementa a la resolución conjunta MTESS 284/2002 y MDS 91/2002, ampliando la reglamentación del Programa Jefes y Jefas de Hogar.

Bibliografía

- DAMILL, Mario, FRENKEL, R. y Juvenal, L. (2004): "Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina". CEDES. Buenos Aires.
- DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto (2005): "Globalización Financiera y Mercado de Trabajo en Argentina". Versión preliminar. CEDES. Buenos Aires.
- SIEMPRO (2003): "Informe del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados", febrero. (www.siempro.gov.ar).
- MTESS (2003): "Informe del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados". (www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/infoyestad.htm).
- CELS (2004): *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?*, Bs. As., CELS.
- ARCIDIÁCONO, P (2004). "Trueque y Plan jefas y jefes de hogar desocupados: dos estrategias de contención social ante la crisis del 2002", *Revista Laboratorio*, N° 14. (<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm>).
- MTESS (2005) "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios". Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- CORTÉS, Rosalía; GROISMAN, Fernando y HOSZOWKI, Augusto (2004): Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas. *Revista Debates*.
- MODOLO, Cristian (2004): Los peligros institucionales del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Novenas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística, noviembre.
- GARCÍA PUENTE, Ma. Jimena (2006): *La Evaluación de las Políticas Públicas un Análisis de sus usos a Partir de un Caso*. en línea: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Garc%C3%ADa%20Puente,%20Ma.%20Jimena.doc>.
- INFORME DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS (2003): Efectos de los Planes Jefes y Jefas sobre el Empleo. Notas de Coyuntura Buenos Aires

Notas

¹ Ley de Convertibilidad N° 25.445.

² En Diciembre del 2001 la deuda era de 144.279 millones de dólares, pasando en 2002 a 129.794 millones de dólares con una mora por capital e intereses atrasados de 7.367 millones de dólares, lo que significa un 6% del total, (GAMBINA, Julio C. 2003).

³ Se realizaron dos intentos para no caer en el default, por un lado se enviaron dos leyes al Congreso, "Ley de Responsabilidad Fiscal" y la "Ley de Déficit Cero", asimismo se recurrió al crédito externo en dos operaciones de reestructuración de la deuda, el blindaje a fines del 2000 y luego el mega-canje a mediados de 2001, ambos significaron un aumento nominal de la deuda, incrementando el peso de los intereses.

⁴ Se realizó la pesificación de contratos en dólares y restricciones a la apertura de cuentas bancarias en esa denominación. También se introdujeron limitaciones a la aplicación de fondos en dólares desde el sistema financiero aplicándose simultáneamente condiciones de liquidez superiores a los depósitos en dólares que en pesos. Con ello se logró bajar la cantidad de depósitos en dólares y se incrementó el riesgo cambiario para los negocios fijados en esa moneda.

⁵ Cristian Modolo (2004) señala, que en la región pampeana para octubre de 2002 la cifra de personas bajo la línea pobreza alcanzaba 13.614.000, es decir el 57% del total de la población de la región. En el Noroeste Argentino para ese mismo año la cifra ascendía a 2.915.000 equivalentes al 70% de la población. En el Noreste Argentino, el número era 2.432.000 de personas que representaban el 72% de la población del territorio. En la zona de Cuyo, 1.785.000 personas en 2002 se encontraban bajo la línea de pobreza, siendo el 62% de la población de la región. Por último la Patagonia, donde la cifra ascendía a 973.000 personas representando el 45% de la población.

⁶ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en octubre de ese año.

⁷ Aplicado en 1996, con vigencia hasta el año 2002. "Se trató de un programa encaminado a los desocupados pobres para mitigar el impacto del desocupación mediante una transferencia de ingreso sujeta a una contraprestación que consistía en participar en proyectos de infraestructura. Tuvo un alcance nacional y la coordinación estaba centralizada en la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral (SEYCL) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la implementación descentralizada en las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral." (García Fuente, J; 2007:5)

⁸ El Plan fue prorrogado por el DEC. N° 39/03 hasta el 31 de diciembre de 2003, donde además se prorrogaba la Emergencia Ocupacional Nacional (art. 1°). Las condiciones del funcionamiento del programa no variaron del sistema original.

⁹ En el 2003 se crea un componente nuevo del Programa por medio de la Resolución 37/03 del Ministerio de Trabajo. Éste componente estaba destinado a reincorporar laboralmente a los trabajadores en el sector privados, creando un Registro de Empleadores (RENAE) donde se inscribían empresas que requerían los servicios de estas personas.

¹⁰ Para un análisis más detallado ver el trabajo de CORTÉS, Rosalía; Groisman, Fernando y HOSZOWKI, Augusto (2004): *Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas*. Revista Debates.

¹¹ Sistema de información y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)

¹² Según datos del MTEySS, sobre el total de estos nuevos puestos, el 19% fueron creados por el Sector Industrial que, a diferencia de lo ocurrido durante la década de los noventa, mostró un elevado dinamismo en el crecimiento del empleo. En el comercio y los servicios aportaron el 67% de esos nuevos puestos y el sector de construcción el 14% restante.

¹³ Desde el año 2003, se crearon 108 mil nuevas empresas, lo que representa un incremento del 31% en el panorama empresarial. En el último período disponible, cuarto trimestre de 2007, el número de empresas en actividad aumentó en 11 mil, lo que equivale a un crecimiento del 2,1% en el total de empresas.

¹⁴ Pensamos en cuestiones políticas, redes de clientes y diferencias geoeconómicas de los territorios sub-nacionales de Argentina, donde el mismo Plan puede tener resultados positivos en un lugar y no en otro.

Gabriela N. Cheli

Nacionalidad argentina. Participante del curso "Evaluación de Programas Sociales", realizado por la EIAPP/ENAP en 2009. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria del CONICET. Estudios de Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Bologna en la Sede Buenos Aires. Estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de San Martín, a través de la Escuela de Política y Gobierno. Asesora de Gabinete de la Secretaría de Gestión Pública de la Nación, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina.

La experiencia de evaluación de programas sociales en la Ciudad de México

Pablo Yanes

El Gobierno del Distrito Federal de México se ha caracterizado en los últimos doce años por el diseño, instrumentación y desarrollo de una política social propia y distinta de la que rige a nivel federal. Una de las principales características de la política social de la ciudad es un proceso continuo de institucionalización a través de la conversión de las acciones públicas en derechos exigibles y en la creación de un marco institucional para la política social que incluye espacios de coordinación gubernamental, ámbitos de consulta, participación y decisión ciudadana y más recientemente organismos especializados en la evaluación de los programas y la política social.

Un enfoque institucional innovador

En septiembre del 2007 el Jefe de Gobierno de la Ciudad, Lic. Marcelo Ebrard Casaubon, publicó un decreto mediante el cual creó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y en noviembre del año siguiente, por unanimidad, los diputados integrantes de la Asamblea Legislativa de la ciudad decidieron, a través de una reforma a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, incluir en dicha ley el contenido del decreto de creación del Consejo, con eso la institución adquirió un mandato de ley explícito.

Conviene subrayar que el Consejo de Evaluación, en adelante Evalúa DF, constituye un nuevo tipo de órgano gubernamental diseñado con el objetivo de poseer un alto grado de autonomía y de nivel profesional, así como facultades expresas para incidir de manera efectiva en la modificación de políticas y programas en función de la evaluación de los mismos.

Las principales innovaciones institucionales de Evalúa DF se refieren a ser un organismo público descentralizado cuyas funciones sustantivas descansan en un Comité de Evaluación y Recomendaciones de carácter ciudadano, compuesto por seis consejeros académicos electos mediante convocatoria pública y por un solo funcionario público, el Secretario de Desarrollo Social, el cual no tiene veto ni voto de calidad, sino sólo un voto más.

De las personas consejeras ciudadanas, cuatro de ellas al menos deben pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores, y son designadas por un período de cuatro años con opción a una reelección por cuatro años más, según la ley, gozan de inamovilidad. Los consejeros actuales son académicos de larga trayectoria en el análisis de la cuestión social y profesores-investigadores en las siguientes instituciones: Universidad Autónoma

Metropolitana, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Colegio de México.

Conforme la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal para elegir a los consejeros se emitió una Convocatoria Pública y fueron escogidos por la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social de la Ciudad de la que forman parte los titulares de todos los organismos vinculados a la política social, incluyendo al propio Jefe de Gobierno, y los titulares de los 16 gobiernos territoriales (delegacionales) en los que se encuentra dividida en términos administrativos el Distrito Federal.

Además el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal debe rendir un informe de los resultados de su trabajo a la Asamblea Legislativa de la Ciudad y dar a conocer públicamente las evaluaciones y recomendaciones cuando éstas tengan carácter definitivo.

Para garantizar la autonomía de estos consejeros se estableció en la ley su inamovilidad y la garantía de plena independencia y libertad en sus funciones. Así lo establece textualmente el artículo 42 de la citada Ley:

“La designación de las y los consejeros será irrevocable por lo que contarán con inamovilidad para el período en que fueron designados. En su desempeño gozarán de total autonomía, independencia y libertad de criterio; por lo que no podrán ser reconvenidos en virtud de sus opiniones al respecto del ejercicio de sus responsabilidades.

El Gobierno del Distrito Federal proporcionará las facilidades humanas, materiales y tecnológicas necesarias para que las y los Consejeros ejerzan sus atribuciones y reciban la retribución económica que fije la Junta de Gobierno del Consejo de Evaluación”.¹

Otra de las innovaciones de *Evalúa DF* es que, conforme la ley, sólo se considerarán evaluaciones externas las que llevé a cabo o realice a través de terceros el propio Consejo de Evaluación. Esto significa que ningún órgano evaluado puede contratar por sí mismo ni mucho menos pagar directamente una evaluación externa, sino que deberá hacerse a través de *Evalúa DF* con el propósito de garantizar la máxima independencia del evaluador externo respecto al programa u órgano evaluado.

Pero probablemente la característica más novedosa de *Evalúa DF* se refiere a la naturaleza vinculante de las recomendaciones. Hasta ahora la experiencia de evaluación de programas en México, y en muchos lugares de América Latina adolecen en la gran mayoría de los casos de peso y trascendencia, quedando en muchos casos limitadas a insumos o sugerencias para los procesos de toma de decisiones, por lo que el vínculo entre evaluación-recomendación-transformación es sumamente débil.

No es inusual en la experiencia mexicana que las recomendaciones, cuando no son vinculantes, conduzcan a su olvido o sólo a la elaboración de nuevos estudios y

evaluaciones, pero no a modificar realmente los programas. Hasta ahora, en la experiencia nacional y probablemente de otros países, el alcance e impacto de las recomendaciones deja mucho a desear.

Por el contrario en el diseño institucional de Evalúa DF el centro son las recomendaciones, por lo que las evaluaciones sirven como materia de las mismas, y no como un fin en sí mismas.

Dado el carácter vinculante de las recomendaciones ha tenido que empezarse a construir un procedimiento ad hoc sin contar con precedentes o referencias análogas en el caso del país y de la ciudad. Ha sido, en el mejor sentido de la palabra, un proceso de construcción e innovación institucional.

Dice el artículo 42 D de la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal:

“Las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas serán hechas del conocimiento de los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades ejecutoras de los programas sociales, quienes de no aceptarlas podrán controvertirlas ante la Comisión en un plazo máximo de 15 días hábiles después de que sean hechas de su conocimiento. La Comisión resolverá en forma definitiva sobre la procedencia de éstas. Una vez agotado el procedimiento ante la Comisión, **el cumplimiento de las recomendaciones será obligatorio**, estableciéndose entre el Consejo de Evaluación y el evaluado un programa y calendario para su cumplimiento. La omisión en el cumplimiento de esta obligación será hecha del conocimiento de la Contraloría General del Distrito Federal y sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.²

Conceptualizar la evaluación

Una de las tareas más complejas y apasionantes ha sido el inicio de la formulación de una conceptualización y metodología propia de evaluación que asumiera de manera explícita el enfoque de cumplimiento de derechos, de construcción de ciudadanía y de participación social.

En Evalúa DF asumimos que la evaluación es una investigación aplicada, un proceso de aprendizaje de carácter sistemático que, como señala la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal “(las evaluaciones) constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social. Las evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas y en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento” (Artículo 42).

Por ello asumimos que las evaluaciones deben ser objetivas, pero no neutrales respecto al marco de valores y conceptos que guían a la política social y que, por ende, en el marco de investigaciones rigurosas, emiten juicios de valor. Asimismo sabemos que todo proceso de evaluación se desarrolla en un marco de colaboración y conflicto, en el que están en juego valores, intereses, aspiraciones, y conceptos, que no deben ser obviados, sino explicitados. La evaluación es un proceso de investigación en un contexto de poder, política y políticas.

En virtud de lo anterior es necesario distinguir con claridad evaluación de calificación y evaluación de auditoría. Porque el proceso de aprendizaje no pretende otorgar una calificación, sino arrojar un conjunto de enseñanzas sobre aciertos y vacíos, debilidades e inconsistencias, hallazgos y limitaciones y, por ende, se distingue también claramente de la función de los órganos de control y fiscalización, cuya atribución es detectar omisiones y violaciones de las normas y, en su caso, deslindar responsabilidades.

La Dra. Myriam Cardozo, consejera ciudadana del Evalúa DF, ha destacado las diferencias de enfoque entre la evaluación que desarrolla el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), órgano federal, y el Evalúa DF, en los siguientes términos:

“Dos grandes corrientes opuestas (en la práctica a veces combinadas en una perspectiva contingente) orientan la evaluación de programas en la actualidad: el énfasis positivista, de origen estadounidense, presente en los trabajos realizados a nivel federal por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en México; y el constructivista, desarrollado en el contexto francés (Monnier, Thoenig), y retomado en el Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (Evalúa DF) en el GDF.

Esquemáticamente, las diferencias más relevantes incluyen:

Cuadro 1: Síntesis de las diferencias de énfasis entre los enfoques positivistas y constructivistas

Énfasis positivista	Énfasis constructivista
Busca descubrir una verdad única y objetiva con un método similar al de las ciencias físico-naturales.	Considera que existen múltiples y subjetivas verdades, identificables por métodos diversos en ciencias sociales.
Considera que todos los programas deben ser evaluados en forma similar.	Piensa que cada evaluación debe construirse en función de las características específicas del programa.
Aspira a la realización de estudios experimentales como la forma más rigurosa de identificar los impactos de un programa.	Considera que los estudios experimentales son muy difíciles y costosos, y que no han dado los resultados técnicos esperados y tienen importantes connotaciones éticas negativas.

Cuadro 1: Síntesis de las diferencias de énfasis entre los enfoques positivistas y constructivistas (continuación)

Énfasis positivista	Énfasis constructivista
Valora la cuantificación (medición y pruebas) muy por encima de la aplicación de métodos cualitativos.	Valora la contribución tanto de los métodos cuantitativos como cualitativos (interpretación, comprensión).
Promueve la realización de trabajos por expertos, en detrimento de la participación social.	Realiza trabajos especializados pero promueve siempre la participación social para generar aprendizaje ciudadano y credibilidad de la evaluación.
Prioriza el análisis disciplinario de corte económico.	Enfatiza la necesidad de contar con equipos interdisciplinarios pertinentes al programa. ⁷³

Aún es prematuro afirmar que Evalúa DF cuenta ya con una metodología propia definida y sistematizada, pero éste es el proceso de construcción en el que se encuentra la institución sobre la base de los criterios de objetividad, rigurosidad, libertad de investigación, capacidad de aprendizaje, interdisciplinariedad, participación y diversidad.

En la experiencia de evaluación seguida hasta ahora se ha buscado darle relevancia a la participación social. Los términos de referencia de las evaluaciones son públicos y, además, se abrió en la página web una sección para que todo aquel interesado en dar su opinión, comentarios o aportar documentos relevantes lo hiciera. Y en varias de las evaluaciones se llevaron a cabo trabajos de entrevista, sondeo o grupos focales con ciudadanas y ciudadanos que reciben algunos de los beneficios de los programas, lo que en la jerga tradicional de la administración pública se denomina beneficiarios, pero que desde un enfoque de derechos y desde una perspectiva de institucionalización y exigibilidad debiera empezar a denominárseles y, sobre todo a relacionarse con ellos, en su calidad de titulares de derechos, de derecho-habientes de los programas sociales.

El otro elemento de gran relevancia es la necesidad de equilibrar rigor metodológico y conocimiento de la materia sustantiva a ser evaluada. Dominar técnicas de evaluación no necesariamente capacita para evaluar cualquier tipo de programa o política. El conocimiento de la materia es fundamental.

Por ello si se logran reunir ambas características en una misma persona o personas es magnífico, pero sí no, que es lo más usual, se requieren verdaderos equipos interdisciplinarios. La evaluación tiene un componente técnico y metodológico, pero más que un conjunto de técnicas, es un conjunto de instrumentos, por lo que se requiere de conocimiento especializado en los temas de política social y programas que van a ser evaluados.

Otro asunto sobre el cual se requiere reflexión es sobre los riesgos que pueden acarrear la conformación de la evaluación como mercado, esto es, la proliferación de consultores profesionales que derivan sus ingresos fundamentales de la realización de evaluaciones o que eventualmente se constituyen empresas dedicadas a dicha actividad y que pueden desear o intentar evaluar cualquier programa o política que se concurse o

licite y cuyo propósito es mantenerse como evaluadores profesionales, lo cual puede incentivar procesos de estandarización de las evaluaciones, rutina de las mismas, evaluaciones meramente instrumentales o formalistas y, lo que puede ser más delicado, autolimitación o autocensura en la evaluación pensando en futuros concursos o licitaciones. Por ello es muy importante diseñar dispositivos que refuercen la independencia y autonomía de los evaluadores externos, porque es obvio que no toda evaluación externa es necesariamente independiente.

Los primeros pasos

Podemos afirmar que Evalúa DF es una institución neonata que ha tenido que construirse prácticamente desde sus cimientos, pero que ya ha acumulado una experiencia modesta aunque significativa.

Se inició el proceso de evaluación en el año 2008 con una combinación de programas del gobierno central con programas de los gobiernos territoriales (delegaciones) en los que está dividido administrativamente el Distrito Federal. El criterio de selección de los programas a evaluar fue su cobertura, magnitud presupuestal y relevancia y en el caso de las delegaciones, población de las mismas y peculiaridades de su problemática, como alta desigualdad o combinación de dinámicas urbanas y rurales.

Las evaluaciones realizadas en la primera ronda fueron las siguientes:

Programas sociales del Gobierno Central del Distrito Federal:

- Programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el DF
- Programa de acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el DF que carecen de seguridad social laboral
 - Programa de apoyo económico a las personas con discapacidad
 - Programa de atención integral de cáncer de mama en el DF
 - Programa de micro-créditos para actividades productivas de autoempleo
 - Programa de vivienda en conjunto
 - Programa de mejoramiento de vivienda y/o lote familiar del DF, y
 - Programa de estímulos para el bachillerato universal 2007-2008 (Prepa Sí)

Y en el caso de los gobiernos delegacionales se evaluaron los Programas de desarrollo social de las delegaciones: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Tláhuac y Miguel Hidalgo.⁴

En esta primera experiencia, el perfil de los evaluadores externos era de académicos de distintas instituciones públicas (Universidad de Chapingo, Universidad Autónoma Metropolitana, Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma de la Ciudad de México) y de diferentes asociaciones de la sociedad civil con larga experiencia en temas como vivienda, desarrollo urbano y derechos humanos. A diferencia de otras experiencias a ninguna persona u organización de la sociedad civil se le otorgó más de una evaluación.

Para cada uno de los programas se elaboraron términos de referencia específicos para poder dar cuenta de las problemáticas concretas de cada uno de ellos. Una de las dificultades mayores lo constituyó la conformación de los términos de referencia para la evaluación de los programas de desarrollo social delegacionales, por ser la primera vez que se hacía un esfuerzo de este tipo hacia los gobiernos delegacionales y porque todavía existe un debate abierto sobre la naturaleza de la política social de estos gobiernos territoriales.

De esta primera ronda de evaluaciones, el 31 de octubre de 2009 Evalúa-DF ha elaborado y enviado a los órganos responsables 121 recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas y que a la fecha se clasifican de la siguiente manera:

Características y estado de las recomendaciones emitidas por evalúa df al 31 de octubre de 2009

Recomendaciones a:	Énfasis en:		Total	Con fuerte repercusión presupuestal	Situación de las respuestas de los órganos a las recomendaciones:			En proceso aclaración y precisión
	Diseño	Operación			Aceptada	No aceptada	Parcialmente aceptada	
Gobierno Central del DF	40	50	90	19	26	16	9	39
Delegaciones del DF	18	13	31	2	31			
Total	58	63	121	21	57	16	9	39
Porcentaje	47.9	52.1	100.0	17.4	47.1	13.2	7.4	32.3

Las recomendaciones que elaboró Evalúa DF tienen carácter vinculante en todos aquellos casos en que han sido aceptadas y, en las que no han sido aceptadas Evalúa DF considera que si su rechazo no está justificado, deberá esperarse la decisión de la instancia de resolución definitiva, la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social para que tengan carácter definitivo. En el caso de las aceptadas actualmente se trabaja en la definición de los calendarios de cumplimiento y en los mecanismos de monitoreo de los mismos.

Las recomendaciones emitidas atañen en varios de los casos a asuntos importantes del diseño de los programas (tanto en el gobierno central como en las delegaciones) y fueron formuladas con base en una perspectiva conceptual basada en el enfoque de derechos y en la recuperación de las responsabilidades sociales del Estado; en una concepción del desarrollo social de combate a la desigualdad, la exclusión y la inequidad

social y de género; y con un horizonte de política social universal sustentada en un robusto marco jurídico e institucional.

Para ubicar el tipo de recomendaciones, entre las principales se destacan las siguientes:

- Reforzar la visión integral y jerarquizada de la política social en el DF colocando en el centro los derechos sociales universales y, por lo tanto, el objetivo de construir un Estado social de derechos.
- Cumplir a cabalidad con los principios y ejes rectores de la política social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF, y el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, vinculando y reorientando los programas sociales a la garantía de los derechos;
- Mejorar aspectos en el orden de la planeación y el desarrollo institucional, concretando y operando los instrumentos normativos, administrativos y de planeación correspondientes;
- Ajustar los programas para mejorar su eficiencia y eficacia aunque la mayor parte de ellos cumple en diseño varios adolecen de problemas de operación;
- Tomar medidas para lograr la universalización de los programas en el marco de las características de cada programa;
- Compactar programas en búsqueda de mayores coberturas y resultados y eliminar todos aquellos de muy baja cobertura y/o presencia muy baja;
- Escalar la atención del desarrollo social al diseño e instrumentación de políticas públicas integrales y a la construcción de instituciones fuertes;
- Establecer mecanismos no discrecionales y transparentes en la selección de los derecho-habientes y beneficiarios;
- Construir un Sistema de Desarrollo Social de la ciudad que defina las competencias, atribuciones y formas de coordinación entre el gobierno central y las delegaciones en materia de desarrollo social;
- Impulsar nuevos instrumentos y espacios de consulta para concretar una participación ciudadana deliberativa y que incida en la definición de la política social;
- Cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas;
- Avanzar en la construcción de una dimensión metropolitana del desarrollo social.

Lo más complejo, está por venir.

Evalúa DF tiene de manera inminente dos desafíos: El primero es el procesamiento de las recomendaciones que no fueron aceptadas y sobre las que tendrá que pronunciarse la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, presidida por el Jefe de Gobierno e integrada por los titulares de doce instituciones del gobierno central con responsabilidades en la política social y los dieciséis jefes delegacionales. Será la primera vez en la historia de la ciudad – y del país – en que un órgano colegiado de este tipo toma una decisión sobre recomendaciones controvertidas. La definición de un mecanismo

transparente y consistente de decisión es un gran desafío, así como es fundamental la creación de un contexto de deliberación y aprendizaje y no un ambiente de ganadores y perdedores. Detrás de este proceso se encuentra más que la decisión sobre una recomendación específica, se trata de construir un nuevo tipo de institucionalidad de la política social, altamente deliberativa y con funcionamientos cada vez más colegiado.

El otro desafío es la conceptualización y el desarrollo de metodologías para la evaluación de políticas. En éste año se encuentran en curso en la Ciudad de México la evaluación de cuatro políticas:

- De fomento al empleo y protección del trabajo;
- De acceso al agua potable en los hogares;
- De juventud;
- De infancia.

Evalúa DF diseñó una primera aproximación a la especificidad de la evaluación de políticas que se expresa en los términos de referencia de cada una de éstas evaluaciones, pero aún es mucho lo que resta para contar con un marco más sólido y profundo para la evaluación de las políticas y, en particular, con una perspectiva de cumplimiento de derechos. En México y en América Latina existe una desproporción en la experiencia, conceptos, técnicas y metodologías de la evaluación de programas con respecto a la evaluación de políticas. Ha habido un descuido y desatención en la evaluación de estas últimas. En Evalúa DF consideramos estratégica la evaluación de las políticas que son – o deben ser – el marco referencial de los programas y las que en definitiva son las que pueden arrojar los verdaderos impactos y resultados en la transformación de los indicadores de desarrollo social fuertes.

Es necesario superar una mirada que sólo atiende a programas y que considera a la política social como una suma de o como agregado de los mismos. Por el contrario la magnitud de la crisis social en México y en América Latina demanda una mirada nueva y una evaluación congruente con la hora de las políticas y el tiempo de los derechos.

Notas

¹ LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/ley_des_soc_feb_2009.pdf

² LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/ley_des_soc_feb_2009.pdf

³ CARDOZO BRUM, Myriam. Metodologías para la evaluación de políticas sociales. Mimeo. Ponencia para V Conferencia Bienal SEE. Barcelona, España, 6 al 8 de mayo de 2009

⁴ El texto completo de las evaluaciones, los comentarios a la evaluación por la institución responsable del programa, las recomendaciones de Evalúa-DF y la respuesta del órgano evaluado a las recomendaciones, pueden ser consultados en la página: <http://www.evalua.df.gob.mx>.

Pablo Yanes

Nacionalidad mexicana. Participante del curso "Evaluación de Programas Sociales", realizado por la EIAPP/ENAP en 2009. Licenciado en Economía y Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Durante los últimos 11 años ha ocupado diversas responsabilidades en la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. Actualmente es Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México. Profesor del Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM. Coordinador de varios libros sobre políticas sociales, derechos humanos y derechos indígenas, miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales y presidente de la asociación civil Ingreso Ciudadano Universal-México, sección oficial de la Basic Income Earth Network.

Indicadores de avaliação como recurso à avaliação de programas do Plano Plurianual: a experiência do Estado de São Paulo

Sônia Nahas de Carvalho

Introdução

A avaliação de políticas públicas no Brasil é uma atividade recente. Diferentes fatores contribuem para o seu desenvolvimento. De um lado, situam-se as pressões para ampliar a participação social nas decisões públicas, a expansão de direitos e a Constituição federal de 1988 que, promulgada, consolidou-os. De outro, as contingências ditadas pela reforma do Estado, com a descentralização e a privatização de funções públicas e a incorporação da focalização na formatação de programas sociais, imprimindo à política social um sentido também compensatório.

Sumariado nessas poucas linhas, o ambiente sociopolítico propício à emergência da avaliação decompõe-se em fatores associados, pelo menos, a dois grandes processos. O primeiro tem a ver com a redemocratização política do país e remonta seguramente ao final dos anos de 1970 e a toda a década de 1980. No próprio ambiente de regras autoritárias, de um regime político que manifestava sinais de esgotamento, a sociedade brasileira começa a se organizar para reivindicar mudanças em movimentos de representação de diferentes segmentos sociais, que se condensam nos debates constituintes. Como resultado, a Constituição de 1988 consagra-se como “constituição cidadã”, por estabelecer princípios de universalização de direitos sociais; as políticas sociais são redesenhadas para incluir mecanismos institucionais de participação social, seja para dar transparência às ações públicas, seja para o controle sobre os recursos públicos.

O segundo processo data de período mais recente, nos anos de 1990, e reúne fatores associados à reforma do Estado e à crise fiscal com impactos sobre o montante dos recursos públicos. Esses fatores têm favorecido a conformação de um modelo de Estado que se funda na redução das funções de intervenção direta e na ampliação das de regulação, para o que decisões por privatização de serviços públicos foram tomadas. Esse modelo de Estado atribui primazia à eficiência e eficácia da ação pública, perseguida pela adoção de procedimentos disciplinadores na alocação dos recursos públicos; a lei de responsabilidade fiscal, aplicada às três esferas de governo, é um dos principais exemplos. Os esforços por novas formas de gestão pública também se combinam nesse processo e visam a aproximar planejamento e orçamento, a partir da concepção de que

as decisões orçamentárias devem ser direcionadas para resultados (*outputs*) – como metas governamentais, objetivos finais ou programas –, no lugar de *inputs*, ou seja, de pessoal, equipamento e manutenção (WILDAVSKY, apud CAVALCANTE, 2007:133).

Outros fatores contribuem para conformar o quadro propício à avaliação das políticas públicas e que se integram a esses processos. Trata-se da atuação de organismos multilaterais de financiamento e de sua capacidade de interferir no desenho de políticas públicas nacionais, notadamente no capítulo das políticas sociais. As críticas feitas pelos bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento ao padrão das políticas sociais brasileiras (e latino-americanas em geral) apontaram o mau uso dos recursos públicos e a não focalização dos programas sociais para os mais necessitados. Em decorrência, orientaram a reforma dos programas sociais na direção da focalização, descentralização e privatização. E, para além dessa orientação, as agências multilaterais de financiamento condicionaram a concessão dos empréstimos à obrigatoriedade de avaliação dos programas financiados, passando, com isso, a exigir maior racionalidade do gasto público e do rendimento dos recursos aplicados (SILVA, 2001:46).

Sob influência dessa multiplicidade de fatores, diferentes esforços e tendências de avaliação de políticas e programas têm sido desenvolvidos no Brasil e ainda não estão suficientemente sistematizados.

Os esforços havidos são de diferentes ordens e incluem a criação de unidades na administração pública com atribuição específica de avaliação, como a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ou de extensão de competências de agências existentes, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Na esfera estadual de São Paulo, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade, vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento, tem desenvolvido projetos que associam produção de dados à definição metodológica de indicadores de avaliação aplicada a programas estaduais. Em outro plano, as possibilidades de instituição da avaliação associam-se ao desenvolvimento de estudos de avaliação para programas públicos específicos. Entre os exemplos, cita-se a avaliação do Plano Nacional de Formação de Mão de Obra (Planfor), do Ministério do Trabalho, no governo Fernando Henrique Cardoso, e do Programa Bolsa Família, em execução pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva, ao lado de um vasto conjunto de experiências desenvolvidas e em andamento orientadas ou não pelos organismos multilaterais de financiamento.

O Plano Plurianual (PPA), introduzido pela Constituição Federal de 1988, pode configurar-se como alternativa mais efetiva para a instituição da avaliação no processo das políticas públicas, ao refletir uma concepção integrada e de longo prazo inerente à sua formulação. O artigo constitucional nº 165 fixou as normas de regulamentação do processo orçamentário federal, definindo novos instrumentos legais: o PPA e, a ele referenciado, as leis anuais de diretrizes orçamentárias e do orçamento. As constituições estaduais e as leis orgânicas municipais reproduziram esses mesmos preceitos.

Com vigência de quatro anos, correspondendo aos três últimos anos de um mandato e ao primeiro ano do mandato seguinte, o PPA tem por função básica

organizar os sistemas de planejamento e orçamento que permitam a formulação das políticas públicas de desenvolvimento social e econômico da unidade de governo de referência. E organizar esses sistemas pressupõe desenvolver e aplicar metodologias e instrumentais técnicos para a definição de objetivos, recursos materiais e humanos, metas e indicadores de monitoramento e avaliação adequados aos programas e ações públicas.

Ainda que em plano formal, o PPA carrega triplo significado para a gestão pública, de: implementar o planejamento governamental no médio e longo prazo; coordenar as ações governamentais; e estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública que orientem a alocação dos recursos públicos. O PPA é o instrumento que propõe organizar a ação de governo, introduzindo nova forma de gestão pública e favorecendo a inclusão da avaliação entre as atividades de governo. O instrumento privilegiado dessa organização são os programas públicos e, por seu intermédio, pretende-se: fortalecer a função planejamento integrada ao orçamento e à gestão do gasto como central para dar qualidade e coerência aos processos de monitoramento e avaliação e de revisão do plano plurianual; e subsidiar a elaboração dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (CAVALCANTE, 2007:131).

Com o propósito de discutir as perspectivas da avaliação como instrumento de gestão pública, analisam-se os indicadores propostos para a avaliação de programas educacionais e de saúde do PPA estadual de São Paulo dos períodos 2004-2007 e 2008-2011. A escolha dos 22 programas, igualmente divididos entre educação e saúde, tomou como critério sua presença nos dois períodos, mesmo que tenha sido alterada sua designação. A análise dos indicadores desses programas baseia-se na noção de *avaliação de processo*, entendida como aferição de eficácia e eficiência, por ser esta a modalidade por excelência para avaliar programas, e se desenvolve de forma a verificar como essas noções têm sido apropriadas pela administração pública paulista no processo de elaboração do Plano Plurianual.

Referenciais metodológicos

Os parâmetros adotados para o tratamento dos indicadores são de duas ordens. A primeira é aquela que toma por parâmetro o objetivo visado pelo programa, mesmo se considerado em seu enunciado formal, pois é a partir de sua apreensão que se identificam os objetivos da avaliação e se definem os critérios de aferição. Para programas sociais que, em geral, se propõem a *atingir metas, garantir atendimento ou diminuir carências* e, dessa forma, *contribuir para* a melhoria de condições sociais, o propósito da avaliação é *avaliar processo*, que permite, pela observação dos resultados, verificar a adequação dos recursos mobilizados aos fins visados e à realização dos objetivos e metas propostos, ou seja, aferir a eficiência ou a eficácia das ações executadas.

Por eficiência e eficácia adotam-se as noções usualmente presentes em estudos e metodologias de avaliação. Assim, eficiência resulta da relação entre recursos mobilizados e produtos obtidos. A eficiência de um programa será maior ou menor quanto maior ou menor for o valor do produto em relação à totalidade dos recursos empregados. E eficácia é o resultado da relação entre objetivos ou metas esperados e alcançados.

A eficácia de um programa será maior ou menor quanto maior ou menor for a adequação entre o que de fato se produziu e o que se esperava produzir.

O segundo parâmetro é aquele que distingue indicadores de produto e de avaliação – uma distinção fundamental e nem sempre percebida na definição dos indicadores dos programas do PPA. Indicadores de produto identificam-se diretamente com os esforços de mobilização de recursos de diferentes naturezas, sejam eles humanos, técnicos, materiais, legais etc. Indicadores de avaliação, por sua vez, pressupõem o estabelecimento de relações, nas quais o produto decorrente das ações constitui um dos elementos. O produto relacionado a recursos possibilita avaliação de tipo custo/benefício, em geral financeiro, mas que pode ser social ou política. Já a relação um pouco mais distante dos produtos obtidos é aquela que se expressa entre o que o programa visou a alcançar e o que efetivamente alcançou.

À luz desses referenciais, os indicadores dos programas selecionados serão distinguidos em **indicadores de produto**, que quantificam ações executadas, **indicadores de avaliação**, quando de fato mensurem resultados quanto à eficácia ou eficiência e, com isso, avaliem o processo, e **indicadores com tendência de avaliação**, para aqueles que não permitem tais aferições de forma absoluta, mas que contêm esforços de estabelecimento de relação entre variáveis. Uma quarta categoria é também considerada, mas que se afasta de qualquer conceituação de indicador, nomeada como “indicador” **nem de produto nem de avaliação**, ou de características indefinidas.

Programas sociais do PPA paulista

A seleção dos programas educacionais e de saúde resultou em uma lista de 22 programas, integrantes do PPA paulista dos períodos 2004-2007 e 2008-2011 (Quadro 1).¹ Os esforços metodológicos empreendidos pela agência de coordenação do plano plurianual não são ainda suficientes para garantir a formatação adequada dos programas, integrada à política pública, em particular quanto à definição do objetivo visado e, a ele correlato, do problema social a ser solucionado e do público-alvo a ser beneficiado. Dar maior clareza e precisão na especificação dessas definições é o caminho para mais bem definir indicadores de avaliação dos programas. Percorrer esse caminho também contribuirá para superar problemas atinentes ao planejamento governamental, como a baixa complementaridade entre os programas e destes com a política pública, e a adoção de lógicas distintas de organização dos programas entre áreas ou setores de atuação pública.

Quadro 1 - Lista dos programas de educação e saúde selecionados

Programas de educação	Programas de saúde
Ensino público superior	Atendimento integral e de alta complexidade em assistência médica em São Paulo
Ensino público tecnológico	Atendimento integral e de alta complexidade em assistência médica em Ribeirão Preto

Quadro 1 - Lista dos programas de educação e saúde selecionados (continuação)

Programas de educação	Programas de saúde
Ensino público técnico	Atendimento integral e descentralizado do SUS -SP
Assistência médica, hospitalar e ambulatorial em hospitais universitários	Apoio à atenção básica de competência municipal com o objetivo de universalidade
Parceria escola, comunidade e sociedade civil	Produção de medicamentos
Formação continuada de educadores na educação básica	Produção de imunobiológicos, biofármacos e hemoderivados
Informatização escolar	Doe sangue, doe vida
Melhoria da qualidade do ensino fundamental	Controle de doenças e promoção da saúde
Melhoria e expansão do ensino médio	Prevenção, diagnóstico, assistência e recuperação em câncer
Alimentação escolar	Prevenção e controle de endemias
Parceria educacional Estado - Município	Capacitação e desenvolvimento de recursos humanos

Ao se comparar os indicadores dos programas selecionados nos dois períodos do PPA tem-se forte distinção segundo as áreas de educação e saúde. Entre os programas educacionais, há predomínio dos indicadores com características de produto, que se elevam no PPA 2008-2011 e, em contrapartida, os de avaliação ou com tendência de avaliação, que eram oito, passam para tão somente nove no segundo período. Entre os programas de saúde, há também elevação do número de indicadores, mas em movimento distinto em relação aos programas educacionais, pois os indicadores de produto são substituídos por outros de características mais próximas de avaliação (Tabela 1).

Mais do que precisão numérica, os resultados permitem supor avanços conceituais e metodológicos que se incorporam à gestão pública paulista quando da definição dos programas de saúde do PPA. O mesmo não se verifica para os programas educacionais, entre os quais a principal evidência é da maior participação de indicadores de produto.

Tabela 1 - Quantidade de indicadores, segundo programas de educação e saúde, por período do PPA e tipo de indicador

Programas	Período 2004-2007				Período 2008-2011			
	Total	Produto	Avaliação ou tendência de avaliação	Nem de produto, nem de avaliação	Total	Produto	Avaliação ou tendência de avaliação	Nem de produto, nem de avaliação
Educação	20	8	8	4	24	13	9	2
%	100,0	40,0	40,0	20,0	100,0	54,2	37,5	8,3
Saúde	42	26	13	3	52	2	40	10
%	100,0	61,9	31,0	7,1	100,0	3,8	76,9	19,2

Considerando-se os programas educacionais do PPA 2008-2011, os indicadores de produto mensuram diretamente ações executadas, em geral expressas em números de alguma unidade de medida associada ao programa. Entre eles, têm-se quantidades, como: salas ambiente, salas de leitura de escolas de ensino médio e salas de professor equipadas pelo programa de Informatização escolar; escolas abertas e escolas beneficiadas com parcerias pelo programa Parceria escola-comunidade e sociedade civil. De forma equivalente comportam-se os indicadores dos programas Ensino público superior e Alimentação escolar, que são: alunos matriculados na graduação por ano e alunos beneficiados pela oferta de merenda escolar no sistema centralizado por ano, respectivamente. Apesar de serem indicadores de expressão anual, eles não perdem as características de indicadores de produto e, com isso, não diferem dos anteriores.

Se os indicadores de produto não são apropriados para avaliar programas, entre os propostos para os programas educacionais há dois indicadores com características indefinidas, posto que não aferem resultados e nem mesmo mensuram produtos das ações. Nesta condição situam-se: ampliação de matrículas no ensino superior de formação tecnológica, do programa Ensino público tecnológico; e ampliação do número de matrículas existentes no Ensino público técnico.

Os indicadores de avaliação distinguem-se segundo suas características. De um lado, identificam-se indicadores de cobertura, que medem a parcela atendida em relação ao público-alvo e, com isso, aproximam-se de esforços de avaliação – que, em sentido estrito, refere-se à eficácia no cumprimento de metas. Nesta categoria insere-se a taxa de alunos do ensino fundamental municipalizados, um dos indicadores do programa Parceria educacional Estado-município. De outro lado, situam-se os indicadores que de fato avaliam eficácia. Porcentagens ou taxas de aprovação, reprovação ou abandono dos estudantes são os indicadores dos programas Melhoria da qualidade do ensino fundamental, Melhoria da qualidade do ensino médio e Formação continuada de educadores da educação básica. Esses indicadores, comuns aos três programas, refletem o esforço de, ao observar resultados – alunos aprovados, reprovados ou que abandonaram os estudos – aferir se os objetivos de assegurar permanência e qualidade de aprendizado são alcançados.

Entre os programas de saúde, a maior parte dos indicadores de características indefinidas refere-se ao programa Produção de imunobiológicos, biofármacos e hemoderivados. Os indicadores propostos para o PPA 2008-2011 equivalem-se ao único proposto para o período anterior, todos eles formulados em termos de proporção de bens produzidos, como doses de vacinas para diferentes tipos de enfermidade, doses de hemoderivados ou ampolas de soro, sem que se explicita a base de cálculo para mensuração.

Os indicadores de avaliação aproximam-se dos propósitos de avaliação de processo e incluem a aferição da eficácia e da eficiência dos benefícios públicos gerados. Alguns indicadores são medidas efetivas para as aferições e outros revelam potencial positivo para a avaliação dos programas a eles associados. Entre eles, identificam-se aqueles construídos a partir de dados de operação dos programas,

como volume de atendimento e tempo gasto. Indicadores desse tipo aproximam-se da aferição da eficiência, como constatado entre os propostos por dois programas de objetivos idênticos – Atendimento integral e de alta complexidade em assistência médica, distinguidos segundo área de atuação: São Paulo e Ribeirão Preto. Não obstante a identidade de objetivos, os indicadores desses programas não foram os mesmos. Para São Paulo, os indicadores focam-se em uma única dimensão e se referem à variação da média mensal de um ano de (i) consultas médicas ambulatoriais, (ii) entradas para internação e (iii) atendimentos de pronto-socorro, calculada em relação à média mensal do ano anterior. Para Ribeirão Preto, os indicadores são mais heterogêneos e mensuram diferentes dimensões dos serviços prestados, como tempo (média de permanência, média mensal de cirurgias), otimização dos recursos (razão entre docentes e internação, taxa de internação da unidade de emergência, taxa de absenteísmo de recursos humanos) e custo (apuração do custo do paciente). De qualquer forma, todos eles requerem estabelecer algum parâmetro a indicar se médias altas ou baixas, variações positivas ou negativas, custo por paciente apontam para a eficiência do programa.

Na direção da eficiência, o programa Apoio à atenção básica de competência municipal com objetivo de universalidade define um indicador de média mensal de consultas por habitante. Se calculado em bases municipais, esse indicador diferencia-se dos anteriores, ao oferecer possibilidades de comparação. O programa também propõe outros dois indicadores que efetivamente avaliam resultados: cobertura vacinal por tetravalente, em menores de um ano, maior ou igual a 95%; e proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas de pré-natal. Estes indicadores consagrados de saúde trazem, em sua formulação, o parâmetro de aferição: maior ou igual a 95% e pelo menos sete consultas, respectivamente. A análise conjunta desses indicadores permite avaliar o objetivo de complementar a ação municipal para atingir a universalidade da atenção básica local visada pelo programa. Equivalentes para a aferição da eficácia situam-se os coeficientes de mortalidade infantil e materna, definidos para o programa Atendimento integral e descentralizado do SUS-SP.

De forma semelhante a indicadores de programas educacionais, os de saúde também incluem indicadores de cobertura, que expressam relações dos benefícios gerados sobre algum universo. Apresentados em porcentagem, esses indicadores incluem a proporção de: servidores treinados em relação à meta final do PPA, do programa Capacitação e desenvolvimento de recursos humanos; municípios assessorados ou treinados em oncologia sobre o total dos municípios, dos programas Prevenção e controle de endemias e Diagnóstico, reabilitação, capacitação, informação e epidemiologia em câncer, respectivamente; exames colpocitológicos realizados e de pacientes internados pela Fundação Oncocentro sobre os totais alcançados pelo SUS-SP, para o programa Diagnóstico, reabilitação, capacitação, informação e epidemiologia em câncer; bolsas de sangue e hemocomponentes em relação à demanda, do programa Doe sangue, doe vida.

Antes de tecer as considerações finais, apresentam-se dois programas de saúde e dois de educação como recurso a facilitar o entendimento sobre os esforços da análise classificatória dos indicadores apresentada.

<i>Doe sangue, doe vida</i>		Unidade gestora: Secretaria da Saúde	
PPA 2004 -2007		PPA 2008 -2011	
Objetivo	Indicadores	Objetivo	Indicadores
Coletar, processar e distribuir sangue e hemocomponentes com qualidade.	1. Exames sorológicos e imunohematológicos realizados	Coletar, processar e fornecer racionalmente sangue e hemocomponentes com qualidade e realizar exames laboratoriais em doadores, no âmbito da hematologia e hemoterapia, de acordo com as normas e padrões internacionais.	1. Percentual da demanda atendida com bolsas de sangue e de hemocomponentes
	2. Número de bolsas de sangue coletadas		2. Percentual das amostras de sangue testadas pela técnica de ácido nucléico (NAT) para hepatite B e C e para HIV
	3. Número de bolsas de sangue e hemocomponentes distribuídos		

A designação do programa que, em 2004-2007, era Produção e distribuição de sangue e hemocomponentes, foi alterada para Doesangue, doe vida.

Os objetivos foram (i) alterados de "distribuir" para "fornecer racionalmente" e (ii) ampliados, com a inclusão de "realizar exames laboratoriais".

Em relação aos indicadores há mudança qualitativa de indicadores de produto para o esforço de estabelecer relações, na direção da aferição da eficácia, quanto a: atendimento da demanda por sangue; e amostras testadas de sangue.

<i>Atendimento integral e descentralizado do SUS-SP</i>		Unidade gestora: Secretaria da Saúde	
PPA 2004 -2007		PPA 2008 -2011	
Objetivo	Indicadores	Objetivo	Indicadores
Coordenar o processo de regionalização do Estado, executar o controle e avaliação da assistência prestada pelos municípios, visando garantir a equidade, a integralidade e a universalidade das ações.	1. Número de atendimentos médicos especializados em urgência e emergência realizados nos hospitais próprios e nos gerenciados pelas organizações sociais.	Assegurar o atendimento integral à saúde com equidade e resolutividade.	1. Coeficiente de mortalidade infantil.
	2. Número de exames radiológicos ambulatoriais realizados nas unidades próprias e nos hospitais gerenciados pelas organizações sociais.		2. Razão de mortalidade materna.
	3. Número de internações realizadas nos hospitais gerenciados pelas organizações sociais.		3. Número de saídas hospitalares nas áreas de clínica médica, cirúrgica, obstétrica, pediátrica e psiquiátrica realizadas nos hospitais próprios e gerenciados pelas OSS/conveniados.
			4. Taxa de ocupação hospitalar nos hospitais próprios, nos gerenciados pelas OSS e conveniados.

Não há alteração na designação do programa, mas o objetivo visado foi ajustado. Em decorrência, este mais bem delimita um foco específico para o programa.

Há aumento do número de indicadores, com mudança qualitativa, pois em 2004-2007, eles privilegiavam a mensuração de produtos. Em 2008-2011, são incluídos os indicadores coeficiente de mortalidade infantil e razão de mortalidade materna, que são de eficácia e adequados para a avaliação do programa. O terceiro indicador, semelhante aos propostos para o período anterior por mensurar produto, especifica saídas segundo áreas de atendimento e sugere a análise comparada entre unidades gestoras. O quarto indicador também orienta para essa comparação, mas já no pressuposto de taxas de ocupação e, desta forma, favorece a avaliação do programa.

Formação continuada de educadores na educação básica		Unidade gestora: Secretaria da Educação	
PPA 2004 -2007		PPA 2008 -2011	
Objetivo	Indicadores	Objetivo	Indicadores
Desenvolver ações de formação continuada, centralizadas e descentralizadas, presenciais e por meio de mídias interativas, bem como propiciar estudos de pós-graduação para os educadores da rede estadual de ensino, visando ao aperfeiçoamento permanente da gestão pedagógica e das práticas desenvolvidas em sala de aula, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino.	1. Percentual de educadores capacitados.	Desenvolver ações de formação continuada, centralizadas e descentralizadas, presenciais, em serviço ou por meio de mídias interativas, bem como propiciar estudos de pós-graduação para os educadores da rede estadual, visando ao aperfeiçoamento permanente da gestão pedagógica e das práticas desenvolvidas em sala de aula, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino.	1. Taxa de aprovação dos alunos de ensino fundamental.
			2. Taxa de aprovação dos alunos do ensino médio.

A designação do programa que, em 2004-2007, era Formação continuada de educadores – Teia do saber, foi tão somente alterada para compreender a noção de educação básica, pois o objetivo é o mesmo nos dois períodos, com acréscimo de “em serviço ou” após “presenciais”.

Trata-se de programa com características-meio que, ao capacitar recursos humanos da área educacional, contribuirá para a melhoria do desempenho escolar dos educandos. Assim, a substituição de um indicador que tão somente mensura proporção de educadores capacitados pelas taxas de aprovação no ensino fundamental e médio mais bem traduz o real objetivo do programa e possibilita medir sua eficácia. Portanto, os indicadores definidos para o PPA 2008-2011 expressam mudança qualitativa em relação ao proposto para o período anterior.

Ensino Público Técnico		Unidades gestoras: Secretarias de Desenvolvimento e de Ensino Superior	
PPA 2004 -2007		PPA 2008 -2011	
Objetivo	Indicadores	Objetivo	Indicadores
Manter e ampliar a oferta de cursos técnicos de nível médio e básico visando à capacitação para o trabalho. Formar profissionais em nível técnico em diversas áreas de conhecimento, visando sua inserção em diferentes setores profissionais.	1. aumento do número de vagas existentes.	Qualificar profissionais representa estratégia fundamental para o desenvolvimento econômico sustentável em diversas regiões do Estado.	1. ampliação do número de matrículas existentes.

A definição do objetivo se perdeu entre um PPA e outro. No PPA 2004-2007, o objetivo era duplo, integrado no propósito de formação para o mercado de trabalho. O enunciado do objetivo 2008-2011 explicita uma diretriz da qual pode se deduzir a intenção do programa de “qualificar profissionais”. Além disso, trata-se de um mesmo programa gerido por duas secretarias, de Ensino Superior e de Desenvolvimento.

Quanto aos indicadores, mantém-se apenas um, sem alteração conceitual, e continuam sem expressar nada, nem mesmo o produto das ações do programa. Em ambos momentos, os indicadores são expressos em termos de ampliação, sendo que no PPA anterior referia-se ao número de vagas e, no atual, de matrículas.

Considerações finais

A avaliação como atividade integrada ao processo das políticas públicas, examinada a partir da discussão dos indicadores formulados para programas do Plano Plurianual paulista, sinaliza um cenário com perspectivas positivas. As diferenças constatadas entre os períodos confirmam um processo em curso, com incorporação dos referenciais

de avaliação, mais evidente entre os programas de saúde. O entendimento dessas diferenças talvez decorra do conhecimento acumulado da política de saúde. Porém, reconhece-se um movimento que é ainda de resultados incertos, a depender da convergência de interesses favoráveis ao planejamento e avaliação das políticas governamentais.

Os indicadores dos 22 programas examinados compõem um mosaico de diferentes matizes e que se associam à heterogeneidade própria dos programas e dos objetivos por eles visados.¹ As situações observadas podem ser singulares aos programas e, com isso, veem confirmar a realidade da administração pública paulista fortemente heterogênea no esforço de incorporação da avaliação no processo do PPA. Os indicadores desses programas incluem expressões que não se coadunam com alguma definição de indicador e muitos deles são indicadores de produto, medida mais adequada ao monitoramento de programas. Eles também incluem indicadores de avaliação ou com tendência de avaliação e são, em maior proporção, de eficácia. E, nesta direção, orientam o foco da avaliação de programas para a avaliação de processo, modalidade que permite, ao observar resultados, verificar o sucesso do programa no cumprimento dos objetivos e metas propostos.

Cabem alertas finais a serem considerados em novos estudos. O primeiro refere-se ao risco de a formulação dos indicadores dos programas ser absolutamente instrumental, de cumprimento de exigências formais, e pouco contribuir para a revisão dos programas. Conforme salientado por Faria (2005), os resultados das avaliações não têm sido incorporados aos próprios programas avaliados. Além disso, a vinculação entre planejamento e orçamento, que reafirma a ênfase em programas na confecção dos planos plurianuais, pode levar ao olhar fragmentado das políticas públicas e ao comprometimento da avaliação como atividade do processo mais geral das políticas públicas.

Referências documentais

Lei nº 11.605, de 24 de dezembro de 2003. Institui o Plano Plurianual para o período de 2004/2007.

Lei nº 13.123, de 8 de julho de 2008. Institui o Plano Plurianual para o período de 2008/2011.

Referências bibliográficas

CAVALCANTE, Pedro Luiz. *O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil*. *Revista do Serviço Público*. Brasília 58 (2): 129-150. Abr/Jun 2007.

FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 20 nº 59 outubro/2005.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. *Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos*. In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira (org). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora. 2005, pp. 44-93.

Notas

¹ Os demais programas de saúde para o PPA 2008-2011 são: Encargos gerais; Suporte administrativo; Assistência médica ao servidor público estadual; Controle social na gestão do SUS; Programa Boa Visão; Saneamento para todos; Fortalecimento da gestão com tecnologia, informação e inovação; e Comunicação social. Para o mesmo período, os programas educacionais incluem também: Promoção e desenvolvimento do ensino superior; Desenvolvimento da ciência e da tecnologia; Avaliação do sistema educacional; Expansão, melhoria e reforma da rede física escolar; Gestão institucional e manutenção da educação; Fortalecimento da gestão com tecnologia, informação e inovação; Suporte administrativo; e Encargos gerais, das Secretarias de Educação e de Ensino Superior.

² A estas se juntam também os diferentes perfis das equipes responsáveis ou gestoras dos programas.

Sonia Nahas de Carvalho

Nacionalidade brasileira. Socióloga, doutora em Ciências Sociais pela Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente, exerce a função de assessora técnica da Diretoria Adjunta de Análise e Disseminação de Informações da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).



Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são¹

Paulo de Martino Jannuzzi

Maria Rosângela F. Machado Silva

Mariana Almeida de Faria Sousa

Leonardo Milhomem Resende

*Pouca saúde e muita saúde, os males do Brasil são.
Pensamento sanitário do início do séc XX.*

Introdução

A crescente atuação do Estado Brasileiro na promoção de políticas sociais, em especial a partir da Constituição Federal de 1988, tem sido acompanhada, com alguma defasagem, do aprimoramento da capacidade de formulação e avaliação de programas públicos no país. De modo geral, os estudos de avaliação de demandas sociais, os diagnósticos propositivos para intervenções específicas, os sistemas de indicadores de monitoramento e as pesquisas de avaliação de programas vêm se tornando mais consistentes e presentes no cotidiano dos gestores públicos, ainda que em um ritmo menos veloz que o necessário e de forma bastante desigual pelas esferas de governo e regiões do país. Em que pese os avanços na capacidade de gestão de programas, ainda são expressivos os contrastes que se podem observar, por exemplo, no acompanhamento dos programas na área da saúde e na área da qualificação profissional, ou entre equipes de gestores do governo federal e técnicos de prefeituras de pequenos municípios no interior do país.

Há mesmo quem diga – nos círculos acadêmicos e nas diferentes esferas da administração pública – que não é por falta de estudos, diagnósticos e indicadores que os programas sociais não conseguem alcançar os resultados e impactos esperados no Brasil. Afinal, é fato que centros de pesquisa, universidades, empresas de consultoria e equipes de técnicos do setor público têm produzido, de forma sistemática ou por meio de projetos contratados, um amplo conjunto de trabalhos, artigos e estudos sobre diferentes aspectos da realidade social, referidos direta ou indiretamente ao contexto de operação dos vários programas públicos. Entretanto, também é verdade que muitos desses trabalhos, mesmo os contratados para subsidiar a formulação de programas específicos, acabam se revelando como diagnósticos descritivos bastante gerais, aplicáveis a diferentes programas sociais, com contribuições certamente relevantes, mas desprovidas de informações mais particulares e “customizadas” para formatação de ações públicas mais dirigidas, no grau que se requer atualmente. Nos diagnósticos

contratados pelo setor público, contribuem para isso, sem dúvida, as imprecisões ou lacunas dos termos de referência – que espelham, muitas vezes, a falta de clareza dos objetivos e natureza do programa público a ser implementado, fato decorrente, por sua vez, das deficiências de formação do gestor público – e a exiguidade de tempo e recursos para realização de levantamentos de campo específicos. Nesse contexto, acabam se justificando estudos diagnósticos mais gerais, baseados em trabalhos anteriores e em fontes de dados e pesquisas já disponíveis.

Também é preciso reconhecer as limitações das pesquisas de avaliação de programas públicos como fontes de informação para readequação dos programas existentes ou proposição de novos. Nas avaliações de impacto, as constatações empíricas acerca da efetividade dos programas são, não raras vezes, ambíguas ou pouco consistentes. Nos casos em que se adotam delineamentos metodológicos *quasi-experimentais*, as condições para garantir a validade interna dos estudos acabam por inviabilizar a apropriação e a generalização dos resultados para avaliações mais abrangente de programas (WORTHERN et al., 2004).

Vários estudos avaliativos focados no processo de implementação dos programas acabam tendo baixo poder de generalização devido às lacunas de conhecimento sobre as atividades desenvolvidas e o papel dos agentes institucionais envolvidos nos programas, seja pelas limitações ou inexistência de sistemas de informações de monitoramento, seja pelas decisões metodológicas quanto às técnicas, amostras e casos investigados, muitas vezes escolhidos mais em função dos prazos e recursos disponíveis do que pelas perguntas as quais se quer responder. Avaliações voltadas à análise da consistência teórica e do desenho lógico de programas – que poderiam gerar conhecimento mais generalizável na área – são menos frequentes ou, pelo menos, menos conhecidas do que outros tipos de estudos avaliativos no país.

Enfim, em que pesem os avanços na área, é preciso reconhecer que a insatisfação com os estudos avaliativos ainda é mais frequente do que o desejável. Como já revelava Cotta há mais de dez anos:

As metodologias de avaliação de programas sociais têm sido objeto de severas críticas. Basicamente, afirma-se que, na prática, as avaliações não subsidiam o processo decisório porque seus resultados são inconclusivos, inoportunos e irrelevantes. Inconclusivos em função das próprias limitações deste tipo de estudo, inoportunos devido à morosidade do processo avaliativo e irrelevantes porque não respondem às demandas informacionais de todos os agentes sociais afetos à intervenção. (COTTA 1998, p.118).

Situação semelhante parece ter passado os Estados Unidos (EUA) nos anos 1970, a julgar pelo relatório do General Accounting Office que, mobilizado por demanda do

Senado americano em 1974, constatou que as informações das pesquisas sociais e estudos avaliativos financiados com recursos públicos não contribuíam para o desenho das políticas públicas, pela dispersão e fragmentação de temas investigados, falta de coordenação e orientação do que era de interesse governamental investigar, dificuldade de acesso e compreensão dos relatórios de pesquisas. (GAO, 1977).

Mesmo mais recentemente têm-se constatado limitações e problemas nos estudos avaliativos de programas públicos nos EUA, às vezes com desdobramentos até piores que os descritos por Cotta. De fato, como colocam Worthern et al. (2004):

De vez em quando, uma “avaliação” mal concebida ou mal executada produz informações que, no melhor dos casos, seriam enganosas e, no pior, absolutamente falsas. Embora essas ocorrências sejam raras, podem causar problemas graves. Como geralmente tem ar de respeitabilidade, essas avaliações não costumam ser questionadas, e o resultado é que decisões importantes sobre programas e serviços essenciais baseiam-se inadvertidamente em informações falaciosas. (WORTHERN et al., 2004, p.44).

Conspiram para conformação de tais problemas, entre tantos fatores, a crença desmesurada na capacidade de antecipação e implementação de programas por parte de técnicos de alto escalão que, ao não incorporar a contribuição de agentes envolvidos no trabalho, acabam por desenhar processos e rotinas que desconsideram as distintas realidades de operação dos programas. Esse tecnocratismo ingênuo invariavelmente esquece-se das dificuldades de articulação e colaboração dos três níveis de governo ou de pastas sociais em uma mesma esfera e das diferenças de capacidade de gestão e controle social país afora. Tão ou mais grave, também desconsidera a heterogeneidade socioeconômica da população demandante na formulação dos programas, considerando-a como único público-alvo, para o qual se deve disponibilizar um mesmo conjunto de serviços, de Norte a Sul, do centro à periferia das cidades. Assim, com problemas nas fases iniciais do ciclo de gestão de programas – no reconhecimento das questões sociais e no desenho das intervenções idealizadas para mitigá-los – não se poderiam esperar resultados, de fato, impactantes.

Desconhecimento sobre o estágio de avaliabilidade dos programas é outro fator a minar a credibilidade dos instrumentos de monitoramento e avaliação. A prematuridade na encomenda de estudos avaliativos de resultados e impactos, quando se sabe que o programa ainda se encontra em fase de implantação ou com problemas de gestão; e a antecipação de avaliações externas, com natureza mais de auditoria em detrimento de avaliações de caráter mais formativo, conduzidas internamente e voltadas ao aprimoramento incremental do programa são problemas mais frequentes do que se poderia esperar. São aportados volumes significativos de recursos em pesquisas de avaliação, procurando garantir representatividade amostral de resultados em nível

nacional, esquecendo-se de estruturar painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento que – com todas as limitações de cobertura, mas com a tempestividade devida – permitiriam identificar boa parte dos problemas em tempo de serem corrigidos.

De fato, um dos achados sistemáticos das avaliações de programas realizadas pelo Tribunal de Contas da União é a inexistência de sistemas de informação para acompanhamento das atividades dos programas. É ilustrativa, nesse sentido, a constatação, reproduzida a seguir, acerca da avaliação do Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) do Ministério da Educação (MEC), com objetivo de distribuir acervo de livros para formação de bibliotecas nas escolas.

O trabalho constatou que o FNDE tem mostrado grande eficácia operacional na distribuição dos acervos do Programa para as escolas beneficiadas. Foram atendidas 20 mil escolas em 1998 e 36 mil em 1999, com previsão de atendimento de 139 mil escolas em 2002.

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

Para isso, contribui o estágio ainda incipiente do conhecimento do campo aplicado de monitoramento e avaliação de programas no Brasil, seja dentro da estrutura pública, seja nas universidades e nos centros de pesquisa. Enquanto nos EUA e em países europeus desenvolvidos a cultura de avaliação de programas já se encontra em estágio maduro, depois de mais de três ou quatro décadas de desenvolvimento, com marcos conceituais abrangentes e testados, com profissionais com formação multidisciplinar e com instituições especializadas, no Brasil, a institucionalização do campo é bem mais recente.

Como comentam Worthern et al. (2004), a cultura de monitoramento e avaliação de programas nos Estados Unidos – assim como os instrumentos de planejamento e programação orçamentária – começou a se fortalecer nos anos 1960 no Governo Lyndon Johnson, quando da estruturação de vários programas sociais em nível federal, no contexto do que se denominou *Great Society*, e da necessidade, portanto, de garantir melhor gestão dos programas públicos naquele país. Rossi et al. (2004) identificam esforços sistemáticos em avaliação de programas sociais norte-americanos, já a partir da década de 1930, como desdobramento do papel crescente do Estado americano no financiamento de serviços sociais (respondendo aos efeitos da crise de 1929). A avaliação de programas, que se concentrava, inicialmente, nas áreas de educação (sobretudo na

investigação de programas de alfabetização), de saúde pública (nas ações de combate à mortalidade por doenças infecto-parasitárias) e de qualificação profissional, passa, no pós-guerra, a abranger áreas como prevenção da violência juvenil, planejamento familiar, nutrição, programas habitacionais, desenvolvimento rural.

No entanto, nos anos 1960, o campo da avaliação de programas passa por um “boom”, com a ampliação dos programas sociais, como já mencionado, e também, como lembram Rossi et al. (2004), com o avanço e a disseminação das técnicas aplicadas da pesquisa social, desenvolvidas nas universidades americanas.

Ao contrário do que se poderia imaginar, nas décadas seguintes, a ênfase na desregulamentação e descentralização da prestação de serviços públicos e no questionamento sobre a pertinência e o tamanho dos programas sociais nos governos republicanos conservadores, que assumiram o poder mais tarde, acabou por valorizar a prática da avaliação, ao disseminar a cultura de monitoramento e avaliação para governos estaduais, municipais e organizações não governamentais. Afinal, mesmo um “estado regulador” requer instrumentos de medição de resultados para acompanhar a prestação dos serviços financiados com recursos públicos, até para justificar, com alguma base técnica e transparência, a descontinuidade de programas sociais “inefizes” e redirecionar os gastos para outras áreas (como para as despesas militares da Guerra do Vietnã, no governo Nixon, e para defesa militar no Governo Reagan). Respondendo a essas demandas, comentam os autores que, nos anos 1970, são estruturados cursos de pós-graduação, de natureza disciplinar e, mais tarde, multidisciplinar, com forte ênfase em técnicas de pesquisa (quantitativas e qualitativas), abrindo a possibilidade para criação de uma comunidade profissional de avaliadores¹.

A avaliação de programas deixaria de ser preocupação apenas de cientistas sociais, em temas de pesquisas acadêmicas nas universidades, ganhando projeção e interesse na comunidade de gestores públicos como instrumento para aprimoramento dos serviços públicos. Essa mudança qualitativa da produção e apropriação de conhecimentos na área – que parece se processar neste momento no Brasil – é muito bem registrada pela seguinte passagem de Rossi et al. (2004):

In its early years, evaluation was shaped mainly by the the interests of social researchers. In later stages, however, the consumers of evaluation research exercised a significant influence on the field. Evaluation is now sustained primarily by funding from policymakers, program planners, and administrators who use the findings and by the interests of general public and the clients of the programs evaluated. Evaluation results may not make front-page headlines, but they are often matters of intense concern to informed citizens, program sponsors, and decisionmakers, and those whose lives are affected, directly or indirectly, by the programs at issue (ROSSI et al., 2004,p.9).

No caso brasileiro, atualmente, parte significativa da avaliação de programas públicos tem sido realizada por equipes de centros de pesquisa e universidades, com boa experiência em análise de macropolíticas, conjuntura social ou projetos de pesquisa acadêmicos, mas, em geral, sem experiência na implementação real de programas e sem reunir o conhecimento multidisciplinar requerido para abordagem dos problemas complexos em que os programas procuram atuar². Não há dúvidas de que, em geral, essas avaliações de programas contam com equipes competentes no emprego das boas práticas da pesquisa social e no uso rigoroso de técnicas quantitativas e qualitativas de coleta e análise de dados. Como nas pesquisas acadêmicas, é fundamental garantir o rigor metodológico nos estudos avaliativos, para permitir conhecimento mais circunstanciado dos problemas, as soluções idealizadas para mitigá-los e para conferir legitimidade técnica-científica na avaliação da ação governamental. Mas, como já alertado em um dos primeiros manuais abrangentes de avaliação de programas no início dos anos 1970, programas sociais são “objetos de pesquisa” inerentemente difíceis de serem tratados, pelo ambiente muitas vezes inóspito e pouco colaborativo, pelo contexto político menos ou mais favorável, pela natureza fugidia das perguntas e questões que são demandadas ao avaliador responder, pela menor ou maior disponibilidade de dados, pelo tempo e recursos disponíveis para conduzir análises mais consistentes (Weiss, 1972). Em manuais mais recentes, como os já citados de Worthern et al. (2004) e Rossi et.al. (2004), recomenda-se que os estudos avaliativos sejam realizados por pesquisadores com conhecimento técnico e metodológico apropriado à temática em questão, mas também com experiência empírica anterior e, sobretudo, com desprendimento para inovar e improvisar nas diversas circunstâncias e dificuldades que insistem em aparecer no cotidiano prático da área. Não é incomum, pois, que estudos avaliativos realizados por “puristas metodológicos” cheguem a resultados já conhecidos do gestor de programas, ou concluam – com ingênua assertividade – acerca da necessidade de descontinuidade do programa avaliado, pela suposta baixa efetividade apurada, segundo suas escolhas metodológicas sobre o que investigar e como fazê-lo.

Essas considerações iniciais – um tanto extensas, mas necessárias para contextualização e justificativa da discussão aqui pretendida – ilustram o paralelismo que se procurou estabelecer entre o título deste trabalho “Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são” e a epígrafe “Pouca saúde e muita saúva, os males do Brasil são”³ – *jingle* da luta do movimento sanitaria por intervenções públicas frente às precárias condições de saúde da população brasileira no início do século XX. De fato, a inexistência ou deficiência de sistemas de monitoramento para acompanhar as ações e programas governamentais no Brasil e os frequentes problemas de especificação de pesquisas de avaliação desses programas são “males” que acometem regularmente a gestão de programas públicos no país. Não é tão comum encontrar, nos gabinetes e escritórios de gestores e técnicos do setor público, especialmente em nível estadual e dos grandes municípios, sistemas de monitoramento que permitam acompanhar, por meio de um conjunto consistente e atualizado de indicadores, a ação governamental, da alocação do gasto público ao impacto junto aos públicos beneficiários. Muitos são os exemplos de pesquisas de avaliação que, mesmo motivadas

por preocupação legítima e meritória com a eficácia e efetividade do gasto público, revelam, infelizmente, resultados triviais, metodologicamente questionáveis ou com baixa apropriação para reformulação dos programas.

Este texto procura trazer alguma contribuição de natureza conceitual e metodológica para ajudar a “debelar os males” apontados anteriormente; isto é, para auxiliar na estruturação de sistemas de monitoramento e na especificação de pesquisas de avaliação que realmente se prestem ao objetivo de permitir o acompanhamento contínuo e aprimoramento efetivo da ação governamental e, portanto, a gestão de programas.

Inicia-se com uma exposição do Ciclo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas e Programas, para em seguida discutir como os sistemas de indicadores de monitoramento e as pesquisas de avaliação podem e devem se integrar naquele.

Esse caminho escolhido parte da hipótese de que as dificuldades apontadas no monitoramento e avaliação de programas no Brasil – e as frustrações daí decorrentes – são consequência, em boa medida, de desenvolvê-los seguindo modelos e prescrições muito particulares e padronizados, sem a devida “customização” que deveriam ter em função do estágio de maturidade dos programas – ou do momento do “ciclo de vida” em que eles se encontram –, ou ainda de conduzi-los sem uma análise prévia do grau de avaliabilidade dos programas e sem uma compreensão de que essas atividades se integram a processos mais amplos, e igualmente importantes, da gestão de programas.

Forçando um pouco o argumento para torná-lo mais claro – ainda que em prejuízo do reconhecimento do esforço meritório e do trabalho competente observado em diversos setores da administração pública brasileira –, o fato é que as lacunas de formação e o pouco domínio de conceitos e técnicas no campo de monitoramento e avaliação, na comunidade de gestores, acabam trazendo problemas na especificação dos instrumentos de monitoramento e avaliação das ações governamentais. Isso leva às conhecidas frustrações com resultados tão ansiosamente esperados e aos questionamentos sobre a utilidade dos estudos.

Explicitando melhor a motivação para elaboração desse texto – agora, sob o risco de simplificar demais a natureza e minimizar o alcance dos estudos avaliativos conduzidos por colegas pesquisadores nas universidades e centros de pesquisa no país –, a abordagem marcadamente disciplinar da pesquisa aplicada no campo, a sobrevalorização de algumas abordagens e modelos específicos de avaliação, o desconhecimento do contexto de operação da ação pública e da forma com que os resultados dos estudos podem ser usados mais efetivamente pelos gestores também contribui para conformação de tal quadro. Este texto procura, assim, em uma perspectiva modesta em substância, mas comprometida no seu sentido público, contribuir para melhoria na especificação da demanda de instrumentos de monitoramento e pesquisa de avaliação por parte da comunidade de gestores públicos e na estruturação dos serviços a serem oferecidos pela comunidade de pesquisadores acadêmicos e profissionais.

Antes de passar a uma explicação mais detalhada de cada etapa desse ciclo, vale formalizar dois termos citados correntemente no texto – políticas públicas e programas. Isso é importante para circunstanciar os limites do campo de diálogo estabelecido neste texto, já que avaliação de políticas públicas e avaliação de programas públicos são

termos muito imbricados, mas referem-se a contextos muito diferentes (em amplitude) da análise da intervenção estatal.

Evitando entrar em uma discussão muito extensa sobre os diferentes significados do termo – sistematizados em Villanueva (2006) – política pública é, na definição de Nascimento (1991), o conjunto de decisões tomadas por aqueles que detêm competência legal para deliberar em nome da coletividade – as instituições de Estado – visando à solução de um problema ou ao redirecionamento de uma tendência, com a intenção de orientar sua evolução para um fim estabelecido como o desejável. Como esclarece Saravia (2006), em

[...] uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela [a política pública] é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAIVA, 2006, p.29).

As decisões que conformam tal política pública – distributiva, redistributiva ou regulatória; universal ou focalizada – assumem diferentes formatos: podem ser enunciados de diretrizes estratégicas de governo, leis e decretos normativos, que especificam de forma mais clara e operacional tais diretrizes, criação de organizações ou programas que vão conferir operacionalidade às diretrizes, leis e normas (VILLANUEVA, 2006).

O programa público é, pois, um dos instrumentos operacionais das políticas públicas. Mais especificamente, trata-se de um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, com objetivo de atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas públicas do Estado ou governo. Assim, um programa social é um conjunto de atividades direcionadas para solucionar um problema vivenciado pela sociedade, no seu todo ou por grupos (ROSSI et al., 2004).

Avaliação de políticas públicas, ou melhor, análise de políticas públicas, termo preferido por Owen (2007), é, pois, uma atividade muito mais ampla que a avaliação de programas. Trata do contexto político-social de surgimento da política, dos atores participantes. Volta-se mais ao esclarecimento de seu processo de construção do que da recomendação prática de como aprimorá-la, constituindo, na realidade, um campo de investigação mais propriamente acadêmico que a perspectiva técnica-profissional em que se realiza a avaliação de programas. Vale observar que há Programas, inclusive, com escopo temático e escala de operação muito mais abrangente que o usual, revelando-se mais como um guarda-chuva de outros programas mais específicos. Outros programas podem ser projetos de curto alcance, ou atividades que visam à produção de um produto ou serviço finalístico ou da área-meio. A discussão aqui empreendida é suficientemente ampla para contemplar essas modalidades.

O Ciclo de Políticas Públicas e Programas

Nos manuais clássicos de Ciência Política, o processo de formulação de políticas públicas tem sido apresentado recorrentemente pelo ciclo de etapas sucessivas (*Policy Cycle*), com mais ou menos estágios, como ilustrado no Diagrama 1⁴. Em que pese as críticas de longa data quanto à forma simplificada com que esse diagrama apresenta o processo político e sua própria veracidade empírica, a separação em etapas se presta aos objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, operação ou avaliação dos programas. Justifica-se ainda para fins didáticos e para orientar o recorte analítico na pesquisa acadêmica na área (NASCIMENTO, 1991).

Nesse modelo, a primeira etapa – Definição da Agenda Política (*Agenda-Setting*) – corresponde aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução; isto é, a legitimação da questão social na pauta pública ou agenda das políticas públicas do país, em determinado momento. A etapa seguinte – Formulação de Políticas e Programas (*Policy Formulation*) – refere-se aos processos e atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda. É preciso, então, em sequência – na Tomada de Decisão Técnica-Política (*Decision Making*) –, escolher o rumo a seguir, de ação efetiva ou não, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas formuladas. A quarta etapa – Implementação de Políticas e Programas (*Policy Implementation*) – corresponde aos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente. Por fim, é preciso analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original – etapa de Avaliação das Políticas e Programas (*Policy Evaluation*). É necessário avaliar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuá-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo.

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

Diagrama 1: O Ciclo de Políticas e Programas Públicos



A agenda política corresponde ao conjunto de assuntos e problemas que os gestores públicos e a comunidade política entendem como mais relevantes em dado momento e, não necessariamente, à lista de preocupações da sociedade ou destaques da imprensa (JANN; WEGRICH, 2007). Afinal, o reconhecimento de uma questão social como problema de governo ou Estado não é um processo simples e imediato, que responde automaticamente às estatísticas disponíveis, por mais reveladoras que sejam da gravidade da questão, quando comparada a outros países ou a outros momentos do passado. Não é a vontade de um técnico do setor público, um pesquisador acadêmico ou governante eleito, com conhecimento empírico consistente da realidade ou visão ousada, que garante imediatamente sua incorporação na agenda formal de governo. Como coloca Parada (2006, p.73), “no toda idea entra a la agenda. No todos temas de la agenda se convierten en programas”.

Quando existe a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente, é que ele se transforma em uma questão pública (FREY, 1997). Se parece haver solução técnica viável e factível para determinada questão social, essa entra mais facilmente na agenda. Afinal, a estrutura do setor público, pelos mecanismos institucionais existentes e operantes, é um ambiente que “digere” inovações a seu próprio tempo e estilo¹.

Há várias interpretações diferentes de como a agenda é construída. Em todas as perspectivas, ela é entendida como um processo coletivo e conflituoso de definição, como assinalam Howlett & Ramesh (2003). Vai sendo formada por meio de diferentes mecanismos de pressão externa de grupos organizados em partidos políticos, sindicatos, associações patronais, imprensa e outras instituições, pelas temáticas por eles entendidas como relevantes; por iniciativa interna do governo e mobilização social em função de

compromissos assumidos nas eleições; pela atuação da burocracia pública no encaminhamento das demandas setoriais etc.

Os atores políticos são elementos catalisadores desse processo. Eles são diversos e possuem características distintas: políticos e burocratas; empresários, trabalhadores/sindicatos, servidores públicos e os meios de comunicação (RUA, 1998). Grandes empresários, individualmente ou por meio de seus *lobbies* (grupos de pressão), encaminham suas demandas e pressionam os atores públicos, nas decisões governamentais, em favor de seus interesses. Outro ator político de grande importância são os agentes internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC) etc; ou ainda os países com os quais o Brasil mantém relações políticas. Esses atores podem afetar não apenas a economia, como também a política interna do país (RUA, 1998). Além desses, os meios de comunicação são outros agentes importantes no processo – de modo especial, a televisão, com difusão massificada em todas as camadas da população – pois dispõem de recursos para influenciar a opinião pública na formação das demandas (FREY, 1997). Enfim, as organizações políticas – partidos, sindicatos, grupos de interesse – são fundamentais para que as demandas entrem na agenda política do governo e para que, lá presentes, possam se transformar em ações e programas concretos.

A amplitude da agenda política estaria condicionada também ao nível de desenvolvimento econômico e tecnológico do país, já que tais fatores, ao viabilizar ganhos crescentes de produtividade na economia, permitiriam o atendimento de demandas de grupos de interesse organizados, pela ampliação da oferta, cobertura e diversidade dos serviços sociais (CAREY, 2006). O ritmo de constituição de tal agenda de bem-estar social seria potencializado, em contextos de maior liberdade e participação política, com maior atuação de partidos políticos, sindicatos, imprensa e outros grupos de interesse. Os níveis de urbanização e envelhecimento populacional também seriam outros condicionantes importantes para entender a formação da agenda política, pela visibilidade e concretude que conferem aos problemas sociais deles decorrentes.

Na etapa da formulação da política, os problemas, propostas e demandas explicitados na agenda transformam-se em leis, programas e propostas de ações. Isto é, a formulação de política envolve a busca de possíveis soluções para as questões priorizadas na agenda. Nesse momento, os elementos operacionais da política em questão precisam ser explicitados: diretrizes estratégicas, propostas de leis, decretos normativos, programas e projetos. Em uma visão simplificada – e um tanto romântica e ingênua, como diria Charles Lindblom – do processo, tais programas e propostas seriam elaborados pelo emprego de técnicas gerais de planejamento de projetos; conhecimentos setoriais específicos; análise de viabilidade política, de custo-benefício ou custo-efetividade das soluções; revisão crítica de experiências anteriores e boas práticas identificadas. Essas tarefas são conduzidas por técnicos do setor público, com maior ou menor participação de consultores externos, seguindo orientações emanadas de gestores públicos no topo da hierarquia.

Em função da natureza do problema e orientação geral de governo, os programas propostos se classificariam em ações de cunho distributivo, redistributivo ou regulamentatório (HOWLETT e RAMESH, 2003). Na realidade, essa fase não está tão

desvinculada assim do cotidiano da política ou tão isolada das influências das propostas dos grupos de interesse, como se supõe. Muitas vezes, as propostas de encaminhamento de soluções chegam junto com as pressões para introduzir a questão na agenda formal de governo. Se não, colocada a questão, há sempre atores com maior ou menor influência na formatação dos possíveis programas e ações (JANN; WEGRICH, 2007).

Levantadas as diferentes alternativas para uma dada questão social, é preciso escolher qual deverá ser adotada. Enquanto que na definição da agenda política e formulação de programas a participação de agentes não pertencentes ao governo ou Estado desempenha papel central, a tomada de decisão envolve os gestores e técnicos mais diretamente relacionados à política ou ao programa. Esse é o ônus e o bônus do exercício da atividade pública. Isso não significa que outros agentes e atores não estejam ativos no processo, de modo a influenciar a decisão em um ou outro sentido, introduzindo – legitimamente em muitos casos – considerações de ordem política em rotinas de cunho mais eminentemente técnico. Como bem colocam Howlett & Ramesh (2003):

These actors can and do, of course, engage in various kinds of lobbying activities aimed at persuading, encouraging, and sometimes even coercing authoritative office-holders to adopt options of which they approve. However, unlike office-holders, those other actors have, at best, a voice in the decision-making process, but they do not have a vote per se (HOWLETT e RAMESH, 2003, p.163).

Chega então o momento da implementação dos programas, projetos e ações pontuais ou mais abrangentes. A fase de implementação é o momento em que a política pública começa a ser executada, em que os recursos alocados começam a se transformar em ações capazes de agir e mudar certa realidade. Aqui a política adquire uma concretude objetiva maior e, por isso, começa a revelar mais explicitamente as dificuldades de sua introdução e operação pelos agentes encarregados de “por a mão na massa” (NASCIMENTO, 1991). Trata-se da gestão das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente, compreendendo o conjunto de ações realizadas, por grupos ou atores de natureza pública ou privada, para a consecução de objetivos definidos. Envolve programação de atividades, provisionamento de recursos financeiros, alocação de recursos humanos, mobilização de agentes, interlocução com atores estratégicos, manejo dos mecanismos que assegurem a governabilidade das atividades e correção de cursos, caso se identifiquem obstáculos ou surpresas não antecipadas.

É na avaliação – ou melhor, na avaliação somativa – que são confrontados os resultados esperados com os resultados alcançados. É o momento em que se dá um retorno à etapa inicial de formulação, com correções no plano de ação, caso seja uma política de ordem contínua; ou quando se decide pelo encerramento da política. É também uma etapa de verificação dos impactos desejados e indesejados. Trata-se de verificar os efeitos obtidos para deduzir consequências indesejadas nas ações e programas futuros.

Como bem coloca Frey (1997), a avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e dos instrumentos de ação pública, o que pode ser denominado como a fase de “aprendizagem política”.

O ciclo de políticas públicas tal como descrito é, certamente, um modelo idealizado, com aderência bastante limitada ao cotidiano verificado no Brasil ou em outros países. Como bem observa Saravia (2006, p.29), “o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado”. Pelo que sugere Lindblom (2006), atualização da agenda, formulação de políticas e programas, implementação e avaliação seriam estágios permanentes e concomitantes do processo político. A atualização da agenda política e as inovações dos programas seriam, de fato, muito mais incrementais e contínuas do que gostariam os gestores públicos. Tampouco haveria, segundo Parada (2006, p.72), um momento de avaliação cabal das políticas e programas, sendo “[...] más habitual que cambien o se combinem com outras. Se ha llegado a decir que las políticas públicas son imortales”.

Boa parte da crítica feita a esse modelo se refere ao fato de ele sugerir que a administração pública, seus gestores, os atores políticos e os técnicos atuem de forma bastante sistemática e cooperativa, como se estivessem todos envolvidos na resolução de um problema consensualmente percebido, empregando métodos racionais e objetivos na busca da solução, de acordo com uma sequência linear de etapas bem delineadas. Como diria Lindblom (2006), mais uma vez, o imperativo da racionalidade técnica no processo, a análise exaustiva dos problemas, a busca de soluções ótimas e a crença no poder revelador e conciliador do discurso técnico-científico – tão presente nos órgãos de planejamento público – não seriam empiricamente constatáveis, nem factíveis e muito menos desejáveis.

Na realidade, a formulação de políticas configura-se como um processo que envolve a interação de muitos agentes, com diferentes interesses. É marcada por apoios entusiasmados de alguns, resistências legítimas ou não de outros. Está repleta de avanços e retrocessos, com desdobramentos não necessariamente sequenciais e não plenamente antecipáveis. Como observam Jann & Wegrich (2007):

Policy process rarely features clear-cut beginnings and endings. At the same time, policies have always been constantly reviewed, controlled, modified and sometimes even terminated; policies are perpetually reformulated, implemented, evaluated and adapted.... Moreover, policies do not develop in a vacuum, but are adopted in a crowded policy space that leaves little space for innovation [...] (JANN; WEGRICH, 2007, p.44-45).

Contudo, na visão de Howlett & Ramesh (2003), esse modelo de representação tem a grande virtude de facilitar o entendimento do processo complexo de interação de diversos agentes, nos múltiplos estágios por que passa a formulação de políticas públicas,

oferecendo um marco metodológico geral para análises isoladas de cada etapa do processo ou das relações de cada uma com as demais, à frente ou à jusante. Esse modelo seria também suficientemente geral para ser aplicado no entendimento do processo na maioria dos âmbitos e contextos de formulação de políticas e programas– em nível federal, estadual, local e mesmo setorial.

Jann & Wegrich (2007) acrescentam ainda que o sucesso e a “resiliência” desse modelo clássico às críticas de pesquisadores acadêmicos é que ele parece como um modelo prescritivo ideal a ser adotado, em que gestores eleitos governam com corpos burocráticos com boa capacidade de diagnóstico de problemas, com posturas ativas e inovadoras na formulação de programas, operando com racionalidade técnica na tomada de decisões, com controle efetivo das atividades na implementação dos programas públicos e objetividade na avaliação desses.

Os sistemas de indicadores de monitoramento no Ciclo de Políticas e Programas

A preocupação com a construção de indicadores de monitoramento da ação governamental é tão ou mais antiga que a própria avaliação de programas públicos, se forem consideradas as medidas de performance mais geral do setor público baseadas na entrega de obras e produtos e na computação de indicadores de custos de serviços, a partir da execução orçamentária. Como registram McDavid e Hawthorn (2006) em livro que procura oferecer uma visão integrada entre avaliação de programas e medição do desempenho governamental:

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

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

Mas é a introdução das técnicas de programação orçamentária por programas no Governo Kennedy que marcaria um momento de maior aprimoramento na medição do desempenho – expresso por indicadores de eficiência e efetividade – na esfera federal americana. Ao propor a estruturação do orçamento segundo conjunto de atividades e programas afins – agora bem mais complexos que os oferecidos pelos municípios na primeira metade do século XX – e não segundo as agências e organizações que as

executavam, esperava-se conseguir apurar resultados e custos mais consistentes dos serviços públicos disponibilizados e, portanto, medidas de eficiência mais precisas (MCDAVID; HAWTHORN, 2006).

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

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

O modelo idealizado de “ciclo de vida” de políticas e programas apresentado anteriormente é uma referência conceitual interessante para ilustrar como os sistemas de indicadores de monitoramento podem ser estruturados e como as pesquisas de avaliação podem ser especificadas de forma a potencializar seu emprego na gestão dos programas. A proposta básica desta seção é mostrar a importância de se dispor de indicadores relevantes e periodicamente atualizados para acompanhar as atividades e a produção de serviços dos programas, que permitam corrigir desvios, reprogramar atividades ou mesmo especificar pesquisas de avaliação para entender por que determinados processos não estão se encaminhando no sentido idealizado originalmente.

Como discutido em texto anterior², as atividades de cada etapa do ciclo apoiam-se em um conjunto específico de indicadores. Na definição da agenda, os indicadores são recursos valiosos para dimensionar os problemas sociais, servindo como instrumentos de *advocacy* e pressão de demandas sociais não satisfeitas. Indicadores produzidos pelas instituições oficiais de estatísticas – sobretudo os computados a partir de censos demográficos e pesquisas amostrais regulares – prestam-se bem a esse papel, pela legitimidade que gozam perante diferentes públicos. No Brasil, o relatório “Síntese de Indicadores Sociais”, publicado anualmente pelo IBGE, é uma referência importante nesse sentido, provocando grande interesse na mídia quando de sua divulgação³. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) computado para países, municípios, mulheres e negros é outro bom exemplo de como uma medida simples pode mobilizar os veículos de comunicação e recolocar anualmente o debate sobre desigualdade social e os impactos das políticas públicas na mídia e nas esferas de governo⁴.

Na elaboração dos diagnósticos para formulação de programas, os indicadores são imprescindíveis para qualificar os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los de modo tão

amplo e detalhado quanto possível. É preciso adequar as intervenções às características e necessidades dos demandantes dos programas. De modo geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos propositivos para programas públicos empregam-se indicadores de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental. Para desenvolver programas no campo da educação básica, por exemplo, é preciso conhecer não apenas as condições de acesso à escola, a infraestrutura escolar, o desempenho dos alunos, mas também aspectos relacionados às condições de vida dos estudantes, como moradia, nível de pobreza e rendimento familiar, acesso a serviços de saúde, escolaridade dos pais, fatores esses que certamente podem afetar ou potencializar as ações programáticas específicas⁵.

Indicadores construídos a partir dos censos demográficos são particularmente úteis nessa fase, pela amplitude do escopo temático investigado e pela possibilidade de desagregação territorial ou por grupos sociodemográficos específicos. O Censo Demográfico 2010 potencializará ainda mais essas duas características – escopo e desagregabilidade –, constituindo-se em marco importante para reavaliação das demandas sociais da população brasileira, nesse momento de ampliação da estrutura de proteção social no país.

Na seleção de alternativas programáticas idealizadas para atender à questão pública colocada na agenda e eger prioridades de intervenção, é preciso dispor de indicadores que operacionalizem os critérios técnicos e políticos definidos. Indicadores sintéticos, como o já citado Índice de Desenvolvimento Humano, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Índice da Pegada Humana (*Footprint Index*) ou as classificações geradas por técnicas de análise multicritério podem ser úteis para apoiar decisões nessa fase do ciclo, como discutido em Scandar et al. (2006) e Jannuzzi et al. (2009)⁶.

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

Dispostos em painéis ou em sistemas informatizados, os indicadores de monitoramento devem ser atualizados com regularidade e tempestividade adequada à tomada de decisão. Idealmente, esses indicadores devem ser específicos e sensíveis às ações programadas, a fim de se tornarem, de fato, úteis para inferir se o programa está sendo implantado conforme planejado ou para permitir as correções de rumo (aspectos que só poderão ser comprovados mais precisamente por meio de pesquisas de avaliação específicas, durante ou após a implantação).

Para isso, esses painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento devem se valer dos dados continuamente atualizados nos cadastros e registros administrados pelos gestores e operadores envolvidos nos programas. Devem estar interligados aos

sistemas informatizados de gestão do programa, no qual são registrados atendimentos prestados, informações dos agentes que o operam, características dos beneficiários, processos intermediários, que produzirão os efeitos idealizados pelo programa. Diferentemente do que se passa nas pesquisas de avaliação, na estruturação de sistemas de monitoramento não se prevê levantamentos primários de dados. Pode ser necessário criar rotinas de coleta de dados que operem fora dos círculos normais de produção de serviços dos programas, mas é preciso fazer esforços para aproveitar as informações geradas no âmbito de operação cotidiana dos programas. A criação de mais uma rotina para registro de informação, pelo beneficiário do programa ou pelo agente envolvido na implementação, pode implicar atrasos indesejados e, pior, declarações mal preenchidas que acabam não se prestando à sua finalidade original.

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

É possível que algumas informações produzidas pelas agências estatísticas – no caso brasileiro, o IBGE, o Datasus, o Inep, entre outros⁷ – possam ser úteis para a construção de indicadores de monitoramento de programas, sobretudo de natureza universal ou com público-alvo numeroso. Em geral, essas fontes proveem informações para avaliações de políticas ou para um conjunto de políticas e macroações governamentais – mais adequadas para composição de mapas estratégicos da ação governamental – e não para os propósitos de monitoramento de programas específicos, em função da escala territorial de desagregação dos dados ou do tempo que levam para serem produzidas. Esse quadro pode mudar para melhor com as transformações anunciadas nas pesquisas amostrais do IBGE para a década de 2010, com maior integração conceitual, maior possibilidade de incorporação de temas suplementares, ampliação e adensamento da amostra pelo interior do país. Não só se poderá dispor de um escopo mais amplo de estatísticas e indicadores sociais divulgados mais regularmente ao longo do ano, como também referidos para domínios territoriais e grupos sociodemográficos bem mais diversos. Aos indicadores mensais de emprego, hoje restritos às seis principais regiões metropolitanas, somar-se-

ão muitos outros indicadores – educacionais, habitacionais, de rendimentos etc. – divulgados em base trimestral (semestral ou anual) para todos os estados brasileiros. Mediante o emprego de métodos estatísticos avançados, usando informação combinada dessas pesquisas com outras fontes de dados, pesquisadores de centros de análise de políticas públicas e universidades poderão estimar indicadores sociais com bom grau de precisão para domínios territoriais ainda mais específicos⁸.

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

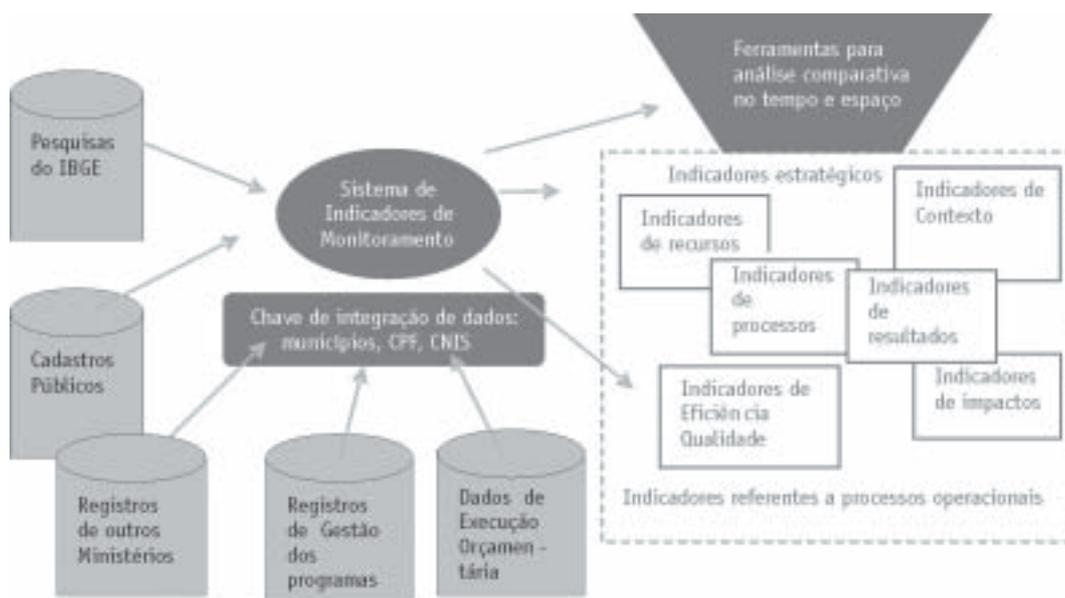
Como alternativa ou complemento às pesquisas estatísticas oficiais, é possível construir indicadores de contexto ou mesmo de monitoramento de programas, a partir dos registros administrativos de programas de grande cobertura populacional como o Cadastro Único de Programas Sociais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome; a Relação Anual de Informações Sociais e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho; e o Cadastro Nacional de Informações Sociais do INSS/Ministério da Previdência. Naturalmente, os registros de provimento e execução orçamentária do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) também são importantes fontes de informação para construção de indicadores de monitoramento (sobretudo porque permitem computar indicadores de regularidade de repasse de recursos, dimensão crucial para programas que envolvem diversas ações intermediárias para viabilizar a consecução das atividades mais finalísticas). Vale registrar que os ministérios responsáveis pela gestão desses cadastros têm feito esforços importantes com o objetivo de disponibilizar as informações neles depositadas para pesquisadores e público em geral⁹.

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

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

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

Diagrama 2: Integração de informações de diferentes fontes na estruturação de um Sistema de Indicadores de Monitoramento



Para um e para outro gestor os indicadores devem ser os pertinentes a sua esfera de decisão, ajustados à referência temporal e territorial que lhes compete e interessa. As novas ferramentas de integração de dados permitem construir painéis de indicadores de forma “customizada”, permitindo, inclusive, acesso a informação mais detalhada se assim o gestor o desejar. Pode-se construir painéis em camadas “explicativas”, isto é, organizando indicadores segundo uma estrutura nodal, em que um primeiro conjunto reduzido de indicadores estratégicos seja acompanhado de um segundo conjunto mais amplo de indicadores mais específicos, que ajudem a entender o comportamento e evolução dos primeiros, e assim por diante. Na realidade trata-se de um sistema de monitoramento que reúne informações sintéticas – para análise de tendências gerais

das atividades estratégicas- e informações analíticas – para entendimento mais aprofundado das tendências observadas. A proposta de acompanhamento das Metas de Inclusão Social nos países da Comunidade Européia segue essa lógica de estruturação, dispondo os indicadores em três painéis articulados (ATKINSON *et al.* 2005):

– **Nível 1:** conjunto restrito de indicadores-chave (lead indicators) cobrindo as dimensões consideradas mais importantes para a acompanhar a exclusão social

– **Nível 2:** indicadores complementares em cada dimensão que ajudam a interpretar cada um dos indicadores-chave

– **Nível 3:** indicadores que cada país membro decidir incluir para acompanhar as especificidades nacionais e que ajudem a entender os indicadores do nível 1 e 2

Tal proposta de organização de indicadores vem acompanhada de algumas premissas básicas para escolha dos mesmos, que parece oportuno resgatar nesse texto, pois podem ser úteis em outras aplicações (Quadro 1). Vale também registrar que tal escolha deveria se orientar também pela análise da aderência dos indicadores às propriedades de relevância social, validade de constructo, confiabilidade, periodicidade, sensibilidade às mudanças, especificidades das ações programadas, como discutido em Jannuzzi (2005).

Quadro 1: Premissas para escolha de indicadores de monitoramento da Inclusão/ Exclusão Social na Comunidade Européia

- O conjunto de indicadores não pode se pretender exaustivo e deve ser equilibrado entre as dimensões da exclusão social (saúde, educação, moradia etc). Um conjunto muito amplo de indicadores leva a perda de objetividade, perda de transparência e credibilidade
- Os indicadores devem ter uma interpretação normativa claramente definida (Para monitorar a exclusão social a taxa de desemprego cumpre tal requisito; um indicador de produtividade do trabalho não)
- Os indicadores devem ser mutuamente consistentes, isto é, não devem sugerir tendências inconsistentes (indicadores de desigualdade como o Índice de Gini e a Proporção de Massa Salarial Adequada podem ter comportamentos diferentes ao longo do tempo, já que medem aspectos distributivos diferentes)
- Os indicadores devem ser intelegíveis e acessíveis a toda a sociedade. São preferíveis medidas simples, de fácil entendimento. Deve-se resistir às simplificações indevidas (indicadores sintéticos)

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

Se o programa foi especificado segundo as boas práticas e técnicas de planejamento de projetos deve haver um desenho lógico de encadeamento de atividades e etapas. Tal sistema deve conseguir oferecer evidências acerca da execução do gasto, da produção, eficiência e qualidade dos serviços, do consumo e usufruto por parte do público-alvo e, se possível, antecipar dimensões impactadas pelo programa. Isto é, um bom sistema de monitoramento deve prover indicadores de insumo, processo, resultado e possíveis impactos do programa. Exemplificando, tal sistema deve permitir monitorar, simultaneamente, o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou sub-projeto; o uso dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos gerados pelos programas. Em Rezende e Jannuzzi (2008) é apresentado um exemplo de Painel de Indicadores de Monitoramento do PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação – estruturado na lógica insumo- processo- resultado- impacto. Na dimensão insumo deu-se prioridade aos indicadores voltados para o financiamento da educação; para a dimensão processo foram definidos indicadores que pudessem ser produzidos com certa regularidade e que estivessem relacionados ao processo de ensino-aprendizagem, como percentual de docentes com nível superior, percentual de alunos atendimento por turno integral, entre outros; como medida de resultados, os indicadores de proficiência da Prova Brasil, defasagem idade-série e taxa de abandono; como apontamentos de impactos potenciais, o ingresso de jovens no ensino superior¹.

A compilação de indicadores e de programas organizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – DIC-VIP é um produto útil para servir como referência à estruturação de sistemas de monitoramento de programas nessa perspectiva processual, não apenas no âmbito do Ministério, mas para de outros setores da Administração Pública².

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

Com o avanço da informatização no setor público brasileiro é possível, também obter informações referidas a unidades de prestação de serviços muito específicas (em tese, ao nível de escolas, hospitais, postos policiais etc), com boa periodicidade de atualização (frequência escolar mensal, atendimentos ambulatoriais semanais etc.), o que permitiria a construção de indicadores de monitoramento referidos ao contexto de vivência dos

beneficiários de programas e ao tempo adequado de tomada de decisão. De fato, projetos sociais de alcance local têm recorrido à busca periódica de informações nesses postos de prestação de serviços públicos como estratégia de monitorar resultados e impactos de sua ação. Centros de promoção de cursos de artesanato, atividades culturais e esportivas voltados à reintegração social de jovens em comunidades muito violentas, projetos que vieram a surgir com frequência nos últimos anos, pela ação direta de prefeituras ou organizações filantrópicas, podem ter seus resultados e impactos inferidos pelo eventual aumento das taxas de frequência à escola, diminuição dos atendimentos ambulatoriais decorrentes de ferimentos ou das ocorrências policiais envolvendo jovens, entre outras informações coletadas localmente.

Naturalmente, nos dois casos aqui exemplificados – programa de Qualificação Profissional e projeto social de reintegração social de jovens- os indicadores citados podem estar sendo afetados por outros fatores – conjuntura mais favorável do mercado de trabalho, no primeiro caso, policiamento mais ostensivo, no segundo- e não propriamente pela excelência do programa ou projeto. Não seriam, pois, exatamente indicadores de impacto, mas talvez indicações potenciais de impacto, que para efetiva atribuição ou vinculação causal com o programa ou projeto requereriam uma pesquisa de avaliação específica. Diferentemente dessas últimas, em que a investigação da atribuição de um efeito a um programa pode ser uma questão a avaliar, para inferência *a posteriori*, em sistemas de monitoramento assume-se, *a priori*, acreditando-se na validade do desenho de implementação, a vinculação de ações (e de seus indicadores) com os resultados (na forma como podem ser medidos pelas informações geradas pelo programa e outras fontes secundárias de baixo custo de aquisição). (MCDAVID; HAWTHORN 2006).

Indicadores de eficiência, produtividade na prestação dos serviços e de qualidade de produtos disponibilizados, como *proxies* de eficiência e eficácia dos programas, também deveriam constar da matriz de indicadores de monitoramento. Em programas de Qualificação Profissional, por exemplo, com base nos registros de operação dos próprios programas é possível computar indicadores como custo de formação por aluno, número médio de alunos formados por entidade credenciada, taxa de frequência ou abandono de qualificandos.

Há quatro sistemas de macro-acompanhamento de programas- Siga Brasil do Senado, Matriz de Informação Social-MIS- da Sagi/MDS, Sim-Trabalho da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho de São Paulo e o Agenda 2012 da Prefeitura de São Paulo, que podem ilustrar algumas dos aspectos estruturantes aqui apresentados. Não são propriamente sistemas de indicadores de monitoramento para gestores de programas, mas sim ferramentas para consulta e acompanhamento de programas públicos por parte do cidadão, já que estão franqueados aos usuários da Web. O Siga Brasil³ permite acesso a dados e indicadores históricos sobre a execução orçamentária do Governo Federal, ao nível de programas, para estados e municípios. A MIS⁴ reúne um conjunto amplo de dados de contexto e indicadores de programas federais, de interesse a gestores e pesquisadores da área de Assistência Social. O SIM-Trabalho⁵ é um sistema voltado a elaboração de diagnósticos para especificação de planos locais de qualificação profissional permitindo também acesso a informações sobre a execução de programas

de intermediação de mão de obra e micro-crédito. A Agenda 2012⁶ é um portal de comunicação da Prefeitura de São Paulo quanto evolução das metas de gestão, nas várias secretarias, por distritos e subprefeituras, com atualização semestral.

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

No exemplo acima, se um gestor precisar entender porque a taxa de abandono de alunos em cursos de qualificação em uma dada localidade ou em uma instituição está aumentando talvez ele consiga alguma interpretação para a situação em seu próprio sistema de monitoramento, se este for um sistema que dispõe de informações analíticas, além de sintéticas. Pode ser que haja indicadores de contexto que mostrem forte aumento das vagas no mercado de trabalho regional (daí a evasão). A extração de informações desse sistema para um pacote estatístico ou aplicativo de mineração de dados pode permitir aos gestor refinar sua hipóteses, se ele dispuser de conhecimento ou consultoria especializada no uso das ferramentas⁷.

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

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

Se o seu conjunto de indicadores de monitoramento não lhe permite chegar a explicações satisfatórias, se suas estratégias de visitação ou contato informal não lhe agregam evidências convincentes, ou se o processo de evasão ganha dimensões preocupantes em algumas áreas e não em outras, talvez seja o momento do gestor pensar em encomendar uma Pesquisa de Avaliação.

As Pesquisas de Avaliação no Ciclo de Políticas e Programas

O fato de se denominar de Avaliação a fase posterior à Implementação de Programas no Ciclo de Políticas e Programas cria uma distinção artificial entre as atividades de monitoramento exercida com base nos Sistemas de Indicadores descritos no tópico anterior e as atividades de realização de Pesquisas de Avaliação, que podem ser realizadas a qualquer momento do ciclo.

Na realidade, Monitoramento e Avaliação de Programas são ambos termos cunhados para designar procedimentos técnicos formais de acompanhamento de programas, focados na análise da eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos, visando aprimoramento da ação pública (COHEN; FRANCO 2000). Monitoramento e Avaliação são processos analíticos organicamente articulados, complementado-se no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público com informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa -resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento- e informações mais analíticas sobre o funcionamento do mesmo- levantadas nas pesquisas de avaliação.

Como bem conceitua documento do Tribunal de Contas da União:

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

As tipologias clássicas usadas para classificar as pesquisas de avaliação também acabam também favorecendo alguma confusão, como por exemplo considerar monitoramento como avaliação de processo. Esta última é aquela realizada quando se requer avaliar as atividades de Implementação dos programas, a extensão de cobertura do público-alvo atendido, a qualidade dos serviços oferecidos ou ainda entender as dificuldades que estão “emperrando” a efetiva operação do programa, em contraposição à pesquisa de avaliação de resultados e impactos realizada idealmente depois de resolvidos os problemas de gestão, quando se requer, já na fase de Avaliação do Ciclo, uma resposta cabal às perguntas: o problema social que originou o programa foi equacionado? Qual a contribuição desse programa para isso? O programa deve continuar, ser expandido ou ser descontinuado? (CARVALHO, 2003).

Cohen e Franco (1994) as classificam, respectivamente, de avaliação formativa e avaliação somativa. Estas últimas seriam avaliações do tipo *ex-post*, que por sua vez seriam distintas das avaliações *ex-ante*, destinadas a estudos de necessidade e viabilidade de criação de um programa. Worthern *et al* (2004) resgatam outra classificação clássica, diferenciando as pesquisas de avaliação segundo seus protagonistas: avaliação interna, conduzida pela equipe do programa; a avaliação externa, realizada por equipe de consultores externos contratados; a avaliação mista, que prevê a interação dos dois grupos; e a avaliação participativa, construída juntamente com os beneficiários dos programas (que também contribuem para o planejamento do mesmo).

Cada modalidade tem vantagens e limitações: se a avaliação externa parece permitir um olhar externo não enviesado e comprometido com a continuidade do programa, conferindo maior isenção à análise (supondo que os consultores são absolutamente profissionais, não preocupados com as chances de contratação em uma próxima demanda de avaliação); a avaliação interna, a mista e a participativa parecem permitir aportes mais circunstanciados na análise dos processos e resultados, além de facilitar a incorporação de melhorias na gestão do programa – objetivo último da avaliação. Avaliações internas podem ser rápidas e baratas, ao contrário das outras modalidades. Avaliações participativas podem viabilizar aprimoramentos mais efetivos.

Uma tipologia de pesquisas avaliativas particularmente interessante, face sua aderência ao Ciclo de Políticas e Programas já exposto, é proposta por Rossi *et al* (2004) (Diagrama 3). Para esses autores, os estudos avaliativos deveriam compor um programa de investigação completo, seguindo a lógica implícita do “ciclo de vida” dos Programas: antes de mais nada seria preciso analisar a pertinência do programa na Agenda de Políticas Públicas (*Needs Assessment*), investigando se o programa responde a uma demanda social efetivamente existente (o que se proporia a avaliação *ex-ante* de Cohen e Franco (1994)).

Se o programa tiver razão de existir porque procura responder a uma demanda pública de fato, e não a uma necessidade de auto-preservação de uma estrutura organizacional criada em algum momento do passado, deveria se investigar a teoria ou modelo de intervenção em que o programa se assenta (*Design Assessment*). Afinal este é o melhor desenho lógico de intervenção, no quadro de relações institucionais prevalecente entre as esferas de governo? Frente às distintas capacidades de gestão e controle social pelo país afora? Respondidas essas questões, faria sentido então investigar o processo de implementação do programa (*Program Process Assessment*), e se constatada a inexistência de graves problemas quanto à entrega dos serviços ao público-alvo, faria sentido avaliar impactos e resultados do programa (*Impact Assessment*). Ao final, tendo-se constatado que o programa é socialmente justificável, conta com um desenho de implementação adequado, com procedimentos operacionais bem estabelecidos e com resultados efetivamente comprovados, passaria-se para a Avaliação da Eficiência ou Custo-Efetividade (*Efficiency Assessment*), para responder

se o custo da operação do programa legitima-se pelos efeitos obtidos (em termos de *outputs* monetarizáveis ou em indicadores sociais efetivos) e se é replicável para outras escalas de operação.

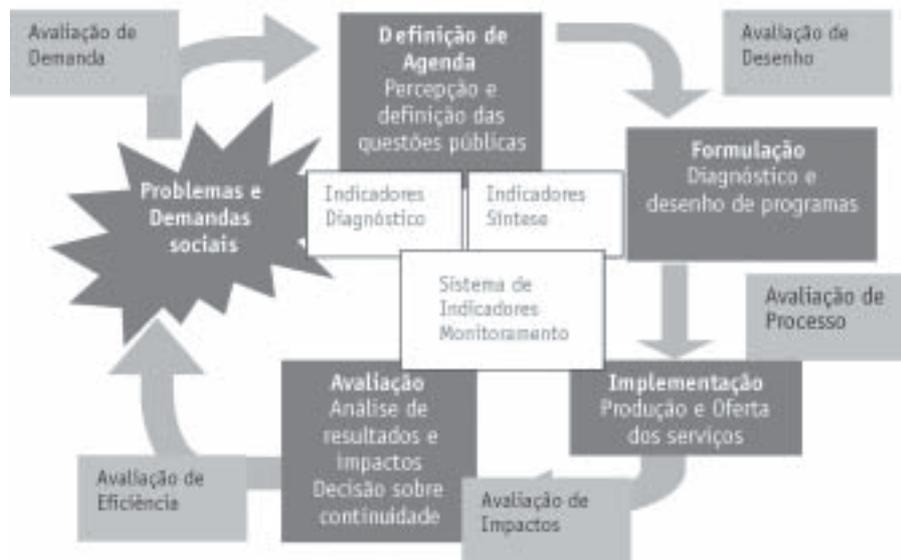
A proposta de Rossi *et al.* (2006) é certamente um avanço conceitual na forma de se entender os diferentes focos dos estudos avaliativos, para além daquelas dicotomias avaliação de processos/avaliação de impactos, avaliação *ex-ante*/avaliação *ex-post*, etc. Ao propor ênfases avaliativas para cada etapa do “ciclo de vida” do programa, os autores oferecem um plano de avaliação abrangente, orientando a especificação das pesquisas de avaliação segundo uma lógica de abordagem que tenderia a garantir, a priori, resultados relevantes e úteis ao final do processo. Tal proposta ajudaria a definir melhor a questão crucial para sucesso de uma pesquisa de avaliação de programas: que aspectos do programa devem ser avaliados e quais devem abordados posteriormente, em função do estágio de maturidade do programa, para maximizar as chances de se obter informações úteis e revelantes para seu aprimoramento no momento.

When developing the questions around which the plan for an evaluation will resolve, therefore, it is best for the evaluator to start at the bottom of the evaluation hierarchy [Avaliação da necessidade do programa] and consider first what is known and needs to be known about the most fundamental issues. When the assumptions that can be safely made are identified and the questions that must be answered are defined, then it is appropriate to move to the next level of hierarchy [...]

By keeping in mind the logical interdependencies between the levels in the evaluation hierarchy and the corresponding evaluation building blocks [técnicas e instrumentos apropriados da pesquisa social], the evaluator can focus the evaluation on the questions most appropriate to the program situation (ROSSI *et al.* 2004, p.81).

Afinal, não caberia especificar uma pesquisa de avaliação de resultados e impactos se há dúvidas com relação ao estágio de maturidade dos processos e ações previstas na implementação do programa ou ainda se existem suspeitas de que o desenho de implementação padece de supostos não sustentáveis em sua estrutura lógica de intervenção. Não caberia proceder-se a investigações complexas de Análise de Custo-Efetividade se não há certeza de que os resultados e impactos gerados pelo programa são significativos. Enfim, evidências de baixa efetividade do programa poderiam ser conseqüências menos de falhas no desenho ou da forma como ele foi implementado e sim da própria inadequação da existência do programa, como parece ser o caso dos programas voltados a oferecer experiência de primeiro emprego para jovens (MADEIRA, 2004).

Diagrama 3: Indicadores e as Pesquisas de Avaliação no Ciclo de Políticas e Programas



A hierarquia de focos avaliativos de Rossi *et al* (2006) não implica que o gestor só possa dispor de informações acerca da eficiência, da qualidade dos serviços, da cobertura de atendimento do público-alvo dos programas nas fases mais adiantadas do “ciclo de vida” do programa. Afinal, pressupõe-se que há um sistema de indicadores de monitoramento já estruturado com reúne informações indicativas nesse sentido. Pode até ser necessário encomendar pesquisas de avaliação de resultados e impactos ou estudos mais aprofundados de avaliação da eficiência em estágios ainda incipientes da implementação do programa, para responder a demandas externas de avaliação. O que os autores defendem é que se organize um plano consistente de avaliação em todas as etapas do “ciclo de vida” do programa, e que se resista a tentação de “colocar a carroça antes dos bois”, encomendando pesquisas de avaliação de forma precoce e desarticulada. É preciso ser diligente com o risco de produção de resultados irrelevantes ou, pior, com a produção de resultados precipitados em pretensa legitimidade científica.

Cada um desses tipos de estudos avaliativos requer uma abordagem metodológica e/ou disciplinar diferente. Estudos de viabilidade ou necessidade de programas podem se valer de análises documentais comparativas, de recurso às técnicas de análise econômica ou mesmo às análises institucionais típicos da Ciência Política. Análise de desenhos lógicos de implementação envolve revisão de documentos usados quando da formulação do programa, emprego das técnicas de planejamento de projetos e de comparação com outros modelos de intervenção social semelhantes em outros contextos e momentos.

Avaliação de processos pode requerer emprego de técnicas variadas de coleta de informações usados na Pesquisa Social. Avaliação de resultados e impactos pode requerer emprego de entrevistas com agentes institucionais, grupos de discussão com beneficiários dos programas, pesquisas amostrais, delineamentos quase-experimentais ou estudos comparativos de casos.

A especificação do delineamento metodológico adequado aos objetivos da pesquisa de avaliação pretendida é, pois, aspecto crucial. Afinal, a avaliação de programas é um empreendimento técnico-científico de uso de métodos da pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo do seu “ciclo de vida”, da sua concepção ao usufruto dos produtos e serviços por ele disponibilizado, considerando o contexto organizacional e político em que ele se insere, com a finalidade última de informar as necessidades de aprimoramento de suas ações, de modo a contribuir, juntamente com outros programas, a melhorar as condições sociais da população. Como empreendimento técnico-científico, tal como na condução de pesquisas acadêmicas, a escolha do método depende dos objetivos específicos almejados pelo avaliador. A busca de dados secundários, a observação e suas variantes – visitação, observação participante etc., as entrevistas – semi-estruturadas ou estruturadas –, os Grupos de Discussão, as Pesquisas de Campo com questionários – com amostras probabilísticas ou intencionais – os desenhos quase-experimentais e não experimentais são algumas das estratégias metodológicas mais empregadas nas pesquisas de avaliação de programas no Brasil.

Cada técnica tem suas características, vantagens e suas limitações. Os métodos quantitativos, organizados sob a égide do modelo hipotético-dedutivo, como os levantamentos amostrais e experimentos compreendem técnicas bastante estruturadas, destinadas à investigação de problemas específicos, voltadas a dimensionamento de quantidades ou de intensidade de relações entre variáveis, supondo distanciamento do pesquisador em relação ao objeto investigado. Os métodos qualitativos, baseados no princípio da produção do conhecimento pela lógica indutiva, do particular para o geral como a observação, entrevistas e grupos de discussão, compreendem técnicas pouco ou semi-estruturadas, para investigar exploratoriamente problemas complexos, pressupondo proximidade do pesquisador do objeto avaliado.

Foge ao escopo desse trabalho detalhar prescrições metodológicas acerca do emprego de uma ou outra técnica, dada a complexidade de cada uma e pela boa disponibilidade de manuais de métodos e técnicas da Pesquisa Social no Brasil, como os de Laville e Dionne (1999), Cano (2002), Richardson *et al* (2002) e Babbie (1999), entre outros. Vale incluir nessa lista, como importante material de referência para delineamento metodológico de pesquisas de avaliação, o documento organizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹ (Mds, 2007). São apresentados 18 estudos, na sua maioria pesquisas de avaliação de programas do Ministério na área de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, e Renda da Cidadania, Na exposição do estudo avaliativo de cada programa são apresentados as instituições e pesquisadores participantes do estudo, o período de realização, os objetivos da avaliação, os aspectos metodológicos acerca das técnicas de coleta de dados empregadas, as características da amostra e sujeitos entrevistados e os instrumentos de coleta de dados (questionários ou roteiros de entrevistas). As bases de dados de algumas dessas pesquisas de avaliação foram disponibilizadas no Consórcio de Informações Sociais da Anpocs, permitindo pesquisadores e avaliadores buscarem respostas preliminares para questões de outros programas similares².

Este material evidencia, na prática, como a natureza do programa, o estágio em que ele se encontra, os objetivos de avaliação, a disponibilidade de tempo e de recursos acabam orientando as decisões metodológicas acerca de instrumentos e técnicas de pesquisa, o tamanho, intencionalidade ou não das amostras das pesquisas de avaliação encomendadas pela SAGI. Ilustra-se como pesquisas de avaliação de processo conduzidas para vários programas procuram garantir levantamento de informações através de entrevistas semi-estruturadas com agentes públicos em diferentes posições da produção dos serviços (gestores municipais, técnicos atendentes do público), em localidades intencionalmente selecionadas (segundo tempo de implantação do programa, por exemplo). Percebe-se, contudo, predominância de uso de questionários bastante estruturados, mesmo em estudos avaliativos de natureza mais exploratória. Constatase também que há pouco emprego de Grupos de Discussão e não utilização de ferramentas de Análise Estruturada de Textos, mesmo nos estudos avaliativos que compreenderam mais de uma centena de entrevistas. Worthen *et al.* (2004) reputam essas técnicas como avanços metodológicos significativos nas abordagens qualitativas de avaliação.

Grupos de discussão com equipes técnicas envolvidas nos programas e sobretudo com beneficiários desses permitem levantar rapidamente informações cruciais para aprimoramento de procedimentos e ações dos programas e também para captar dimensões de impacto não facilmente tangíveis. Exemplo ilustrativo da técnica é descrito por Carvalho (2003), na estratégia para avaliar os resultados e impactos do programa Jovem Cidadão. Este programa visava proporcionar, aos estudantes de 16 a 21 anos da rede pública estadual de ensino médio, a primeira oportunidade de experiência profissional no mercado de trabalho.

Por se tratar de um público composto por jovens, a técnica utilizada foi a de grupos de discussão, aplicando-se “dinâmicas que estimulam e facilitam a manifestação dos participantes, como simulações e jogos, tornando a pesquisa quase lúdica. Tais dinâmicas ajudam a atenuar dificuldades como inibição, timidez, desconfiança de determinados públicos. Isso é particularmente útil no caso de jovens, segmento que geralmente se caracteriza por falas lacônicas, em código, em especial diante de adultos” [...] (CARVALHO 2003,p.189).

Análise Estruturada de Textos é uma técnica usada para interpretar relatos de entrevistas ou de grupos de discussão de forma mais estruturada, tratando palavras, frases, parágrafos como entidades empíricas, permitindo contabilizar frequências, recorrências e relacionamentos entre idéias de um conjunto de textos e documentos. No campo dos estudos de avaliação de programas, em especial nas pesquisas de satisfação ou avaliação de impacto junto a beneficiários de programas sociais, a técnica pode ser utilizada como recurso analítico para sistematizar de forma mais objetiva e padronizada

as manifestações, opiniões e críticas presentes nos discursos dos entrevistados, e como estratégia metodológica para garantir maior replicabilidade das avaliações em outros contextos territoriais e temporais.

Vale observar que as pesquisas de avaliação não implicam necessariamente no levantamento de dados através de algumas das técnicas acima relacionadas. Os dados disponíveis nos registros operacionais do programa, o sistema de indicadores de monitoramento, as pesquisas do IBGE e dados de outros órgãos podem permitir fazer análises preliminares a baixo custo e tempo. O problema é que, em geral, não tem a especificidade necessária para responder questões mais específicas.

Outras fontes de informação secundária úteis são os relatórios de avaliação de programas do Tribunal de Contas da União e os da Controladoria Geral da União. Os relatórios de avaliação de programas do TCU³, elaborados desde 1998, são organizados em grandes tópicos, iniciando-se com a exposição dos objetivos da avaliação do programa (seção “O que foi avaliado”), da justificativa para sua realização (“Por que foi avaliado”), dos aspectos metodológicos da pesquisa avaliativa, explicitando métodos e técnicas de coleta e análise dos dados, as amostras e sujeitos investigados (“Como se desenvolveu o trabalho”) e uma breve apresentação do programa (“Histórico do Programa”). Os resultados da avaliação (“O que o TCU encontrou”) são apresentados em seções, organizadas segundo os objetivos da avaliação. Ao final, sistematiza-se as sugestões de aprimoramento para o programa (“O que pode ser feito para melhorar o programa”).

Os relatórios de avaliação da execução dos programas federais, conduzidos pela Controladoria Geral da União⁴, na forma de sorteios sistemáticos de estados e municípios desde 2003, são também fontes de informação muito interessantes para avaliações preliminares de processo de implementação de programas públicos. Um exemplo nesse sentido é o de Vieira (2008), que empregou os relatórios da CGU para identificar os problemas de gestão municipal do programa de Assistência Farmacêutica em uma amostra de 597 municípios. A autora constatou que 90,3% deles apresentaram problemas na gestão de recursos ou serviços, como falta ou deficiência de controle de estoque de medicamentos, compras irregulares e condições inadequadas de armazenamento entre outros aspectos.

Não existe *a priori* um método universal, mais legítimo ou com maior “status científico” para toda e qualquer pesquisa de avaliação, como não existe um único método para as pesquisas acadêmicas. Como bem assinalado em um importante manual da Pesquisa Social americana acerca da prática da pesquisa científica:

1. It seems to us futile to argue wheter or not a certain design is “scientific” [...] It is not a case od scientific or not scientific, but rather one of good or less good design[...]
2. The proof of the hypotheses is never definitive [...]
3. There is no such thing as a single “correct” design. Different workers will come up with different designs favoring their own methodological and theoretical predispositions [...]

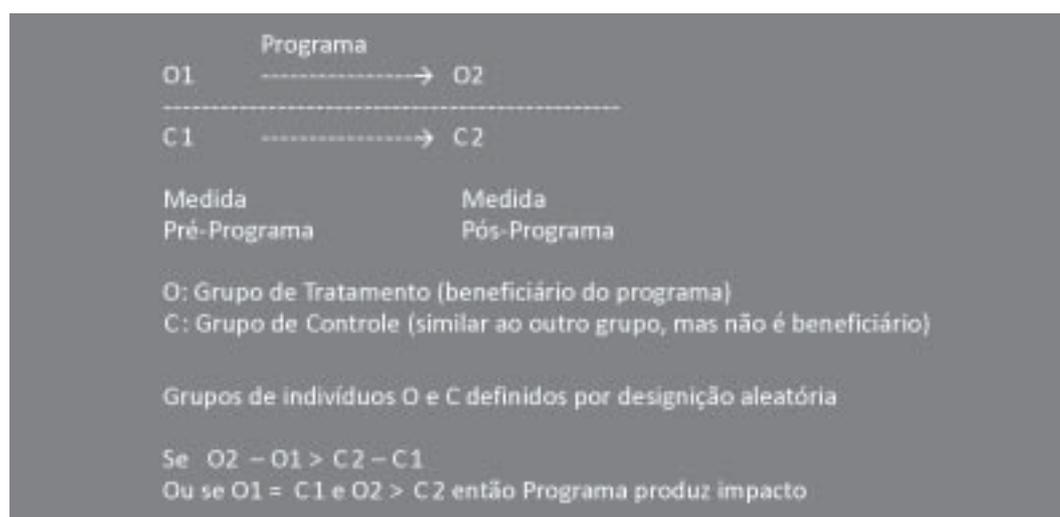
4. All research design represents a compromise dictated by the many practical considerations that go into social research. None of us operates except on limited time, money, and personnel budgets [...] A research design must be practical.

5. A research design is not a highly specific plan to be followed without deviation, but rather a series of guideposts to keep one headed in the right direction [...] (SUCHMAN in MILLER 1991,p. 98).

É estranho, pois, que ainda persista em certas comunidades o mito de que os delineamentos experimentais ou quase-experimentais constituem-se nos métodos mais adequados e legítimos cientificamente para avaliação de impactos.

Esses desenhos metodológicos de avaliação são inspirado no formato clássico do experimento nas Ciências Naturais. Tal modelo tem o objetivo de investigar a estrutura e intensidade de causalidade entre uma variável-efeito dependente e seus fatores determinantes. Para isso é preciso garantir o controle da situação experimental em laboratório e o emprego de grupos tratamento (beneficiários de programas) e controle (não beneficiários) escolhidos de forma aleatória. Nos desenhos quase-experimentais, uma das condições básicas que definem o Experimento não é verificada, em geral, a designação aleatória em Grupos Experimental e de Controle. Como ilustrado no Quadro 2, o desenho visa avaliar a evolução dos dois grupos- supostamente idênticos no começo do experimento- ao longo de tempo, e constatar se ao final, há evidências de que o primeiro mostrou melhor performance que o segundo em uma variável entendida como reveladora dos efeitos do programa.

Quadro 2: Desenho experimental clássico



Na realidade tal delineamento de pesquisa – experimental ou quase-experimental- é um dos métodos usados para avaliação de impacto, não necessariamente o melhor ou

mais factível. Neste tipo de desenho avaliativo, há problemas éticos (como escolher e justificar quem vai ser beneficiário e quem vai ficar de fora do programa?), operacionais (como evitar a evasão dos beneficiários, como garantir que os efeitos medidos são apenas do programa em foco, em meio a um contexto crescente de intervenções sociais?), metodológicos (o indicador empregado é a melhor medida para captar a dimensão impactada? O que se supõe como dimensão impactada guarda, pelo desenho lógico do programa, vinculação estreita com as ações e atividades do programa? O impacto deve ser medido sobre os beneficiários ou junto à comunidade a que pertencem?) e epistemológicos (como os esforços de garantia da validade interna do experimento conspiram contra a generalização dos resultados, como garantir que um programa bem avaliado em circunstâncias tão artificiais possa repetir o êxito em situações normais?) (WEISS 1972, MOHR 1995, CANO 2002). Ainda que todos esses problemas fossem contornáveis, restaria um problema prático: se os efeitos potenciais do programa, tal como medidos em uma determinada variável, não forem elevados- algo que o incrementalismo de Lindblom sugeriria-, as amostras de beneficiários atendidos e do grupo controle teriam que ser consideravelmente grandes para que os testes estatísticos possam ser aceitos sem hesitação (ROSSI *et al* 2004).

A mitificação desse desenho na avaliação de programas se deve, em alguma medida, pela origem dos estudos avaliativos centrados na investigação de programas na área de Educação e Saúde Pública, como já mencionado, onde tais modelos podem se viabilizar mais concretamente – pelas condições de simulação de “laboratório” em salas de aula ou pela tradição dos ensaios de tratamento clínico de doenças. A hegemonia circunstancial dos modelos quantitativos importados da pesquisa em Ciências Naturais no debate sobre a cientificidade dos métodos de pesquisa a serem ensinados e adotados na pesquisa social americana nos anos 1960, momento de expansão dos estudos avaliativos naquele país – como já mencionado- também é outro fator explicativo. Nesse contexto, como sugerem Worthern *et al* (2004), o livro “*Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*”, escritos pelos psicólogos Donald Campbell e Julian Stanley, publicado em 1966, acabou sendo adotado como o manual de referência metodológica da comunidade de avaliadores que ora se formava. Afinal, apesar das advertências sobre as dificuldades de replicação das condições de controle laboratorial no contexto de operação dos programas sociais, “a elegância e a precisão do métodos experimental levaram a maioria dos avaliadores de programa a vê-lo como ideal” (WORTHERN *et al.* 2004, p.116).

As críticas que se seguiram nas décadas seguintes sobre aspectos éticos, factibilidade operacional e poder de generalização dos resultados de desenhos experimentais – e suas aproximações quase experimentais seja na pesquisa acadêmica, seja na pesquisa de avaliação de programas, a incorporação de avaliadores provenientes das várias disciplinas das Ciências Sociais antropólogos, sociólogos, comunicólogos etc. e a formalização mais rigorosa de abordagens de investigação mais qualitativas, mais adequadas aos problemas complexos e pouco estruturados da realidade social, acabaram por consolidar a percepção na comunidade de avaliadores nos EUA de que os estudos avaliativos requerem certo ecletismo metodológico, integrando métodos quantitativos e qualitativos.

Na verdade, a maioria dos avaliadores sérios começou a entender que as abordagens quantitativas e naturalistas têm padrões metodológicos e rigor que são diferentes, e não ausentes. A maioria dos avaliadores passou a aceitar a existência das múltiplas realidades ou pelo menos das múltiplas percepções da realidade. Com essa consciência e uma legitimidade maior, a avaliação qualitativa surgiu como alternativa real – ou complemento – da abordagem quantitativa tradicional (WORTHERN et al. 2004, p.117).

Ainda assim, continuam os autores, alertando que o debate não está encerrado, na medida em que:

Aqueles que preferem o uso exclusivo ou majoritário de métodos quantitativos estão, em sua maior parte, aborrecidos com a aceitação dos estudos qualitativos (apesar do fato de o trabalho quantitativo ainda manter sua posição como abordagem dominante da avaliação e pesquisa) [...] Esses críticos da avaliação qualitativa queixam-se com frequência da subjetividade de muitos dos métodos e técnicas qualitativos, mostrando a preocupação de que a avaliação tenha abandonado a objetividade em favor de uma subjetividade exercida inabilmente (WORTHERN et al. 2004, p.117).

Dada a complexidade operacional, os contextos de implementação, os desenhos institucionais e diversidade de públicos-alvo dos programas públicos no Brasil não se pode definir uma técnica de investigação como melhor em qualquer situação. Muitos programas operam em contextos complexos, pouco estruturados para abordagens quantitativas (e muito menos para desenhos quase-experimentais). Nessas situações, abordagens metodológicas menos estruturadas podem levantar evidências mais relevantes e úteis para aprimoramento dos programas. É possível que permitam a estruturação de questões mais específicas a investigar, para o que os métodos quantitativos podem se revelar mais úteis. Abordagens quantitativas e qualitativas não são mutuamente excludentes em um projeto de pesquisa ou avaliação. São complementares, compatíveis e conectáveis.

Pluralismo metodológico, enfoques avaliativos mistos, triangulação de abordagens investigativas⁵, complementariedade de técnicas são essas as perspectivas da pesquisa de avaliação de programas partilhadas pelos autores das duas principais referências bibliográficas aqui citadas – Worthern *et al* (2004) e Rossi *et al.* (2004), Rigor metodológico e maleabilidade técnica – com instrumentos de natureza mais estruturada ou menos estruturada, mais quantitativos ou mais qualitativos, quase-experimentais ou não- frente à complexidade do objeto de estudo, estas são as prescrições generalizáveis para qualquer equipe – necessariamente multidisciplinar – que queira encarar responsabilmente a pesquisa aplicada na Avaliação de Programas.

Considerações finais

A ampliação do gasto social no Brasil e a diversificação dos programas voltados a atender às diversas demandas públicas vêm pressionando o setor público a aprimorar suas práticas de gestão. Neste sentido, a preocupação com aprimoramento técnico na elaboração de diagnósticos e nas atividades de monitoramento e avaliação de programas vem crescendo⁶.

Estruturar melhor os Sistemas de Indicadores de Monitoramento e especificar Pesquisas de Avaliação mais consistentes são desafios que precisam ser rapidamente enfrentados nos três níveis de governo- federal, estadual e municipal-, sob pena de estender por mais tempo ainda a superação das iniquidades sociais no país e sob o risco de se perder a crença de que os programas públicos podem ser vetores impactantes na mudança social no Brasil.

Este texto procurou mostrar que tais instrumentos precisam ser especificados de acordo com o estágio de maturidade do programa, respondendo às demandas de informação do gestor nas diferentes fases do “ciclo de vida” do programa. Não existe uma receita única, pronta e acabada para desenhar esses instrumentos. Existem experiências, recomendações e boas práticas.

Nem a saúde, nem a saúde acabaram com o Brasil. Ao contrário, o Brasil encontrou formas de controlar os efeitos daninhos da saúde e implantar programas em Saúde Pública com resultados e impactos significativos nos últimos cinquenta anos. A julgar pelo amadurecimento da cultura e prática no campo de monitoramento e avaliação de programas no país, o prognóstico para os próximos cinquenta anos nas outras áreas de atuação social do Estado brasileiro é também alentador!

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, A.C. *Como são feitas as pesquisas eleitorais e de opinião*. Rio de Janeiro, FGV, 2002.
- ATKINSON, T. et al. *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford, Oxford Univ. Press, 2005.
- BABBIE, E. *Metodos de pesquisa de Survey*. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 1999)
- BENNETT, C.A. ; LUMSDAINE, A. A. *Evaluation and experiment: some critical issues in assessing social programs*. New York: Academic Press, 1975.
- CANO, I. *Avaliação de programas sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- CAREY, G. W. Government. *Encyclopedia Americana*. Danbury: Scholastic, 2006, p. 127-131.
- CARVALHO, S.N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 17(3-4): 185-197, 2003.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 49(2):103-124, 1998. e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 17(3-4): 185-197, 2003
- COUTINHO, R. G. Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental. *Textos para discussão*, Brasília, n. 776: IPEA, 2001.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21. Brasília: IPEA, 2002.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Social research and development of limited use to national policymakers: Report to the congress* Washington:, 1977.

- GUIMARÃES, J.R.S; JANNUZZI, P.M. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira. Est. Urbanos e Regionais*, Salvador 7 (1):73-89, 2005.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Donnmills: Oxford University Press, 2003.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. FISCHER, F. et al. *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 43-62.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2004.
- JANNUZZI, P. M.. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília 56 (2): 137-160. Abr./Jun. 2005.
- JANNUZZI, P. M., MIRANDA, W. L. *Pradin e Monit: ferramentas para tomada de decisão no ciclo de políticas públicas*. Salvador, Boletim de Estatísticas Públicas, n.4, 2008, p.62-73.
- JANNUZZI, P. M., MIRANDA, W.L., SILVA, D. S. G. da. "Análise Multicritério e Tomada de Decisão em Políticas Públicas: Aspectos Metodológicos, Aplicativo Operacional e Aplicações". Belo Horizonte: *Revista Informática Pública*, ano II, 2009, pg. 69-87.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber*. Porto Alegre: Artmed/ED.UFMG, 1999.
- LINDBLOM, C. Todavía tratando de salir del paso. SARAIVA, E.; FERRAREZI, E.(orgs.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p.99-122..
- MADEIRA, F.R. A improvisação na concepção de programas sociais: muitas convicções, poucas constatações – o caso do primeiro emprego. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 18(2): 78-94, 2004.
- MCDAVID, J. HAWTHORN. L. *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*. Thousand Oaks; Sage, 2006.
- MILLER, D.C. *Handbook of research design and social measurement*. Nwebury Park: Sage, 1991.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS: Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional*. /Rômulo Paes-Sousa (org.); Jeni Vaitsman (org.). - Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Guia metodológico para construção de indicadores para o PPA*. Brasília, 2009.
- MOHR, L. B. *Impact analysis for program evaluation*. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- NASCIMENTO, B. *A reforma universitária de 1968: origem, processo e resultados de uma política pública para o ensino superior*. Tese de Doutorado, UFRJ, 1991.
- OWEN, J.M. *Program evaluation: forms and approaches*. New York> Guilford Press, 2007
- PARADA, E.L. Política y políticas públicas. SARAIVA, E.; FERRAREZI, E.(orgs.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p.67-95.
- REZENDE, L. M. e JANNUZZI, P. M. Monitoramento e Avaliação do PDE: IDEB e painel de indicadores. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 59(2): 121-150, 2008. RICHARDSON, R.J et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 2002.
- ROSSI, P. H. et al. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks: Sage, 2004.
- RUA, M. G. *Algumas considerações preliminares sobre política e políticas públicas*. In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, M.I.V. (orgs). O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- RUA, M.G. *A avaliação no ciclo da gestão pública*. Apostila do curso de Especialização em políticas públicas da Educação com Ênfase em monitoramento e Avaliação – MPA. ENAP. Mimeo, 2004.
- SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E.(orgs.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.
- SARAIVA, E.; FERRAREZI, E.(orgs.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- SCANDAR NETO, W. et al. Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos : do que precisam os gestores de programas sociais In: HENRIQUES, R. et al (Org). *Educação na diversidade : como indicar as diferenças?* (Coleção Educação para Todos, Série Avaliação). Brasília, MEC/Unesco, n. 8, v. 25, p. 16-34. 2006.

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

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

VILLANUEVA, L.F.A. Estudo introdutório. SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p.43-65.

WEISS, C. *Evaluation research*. New Jersey: Prentice Hall, 1972.

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

Notas

¹ Ainda que as incursões em temas correlatos já venham de algum tempo, a elaboração deste texto mais específico, no campo do monitoramento e da avaliação de programas, só foi possível pelas oportunidades valiosas proporcionadas na ENAP, por meio dos convites de Paulo Carvalho, Elizabeth Ferrarezi, Maria Stela Reis e Lígia Camargo, para ministrar cursos na temática; e de Márcia Rocha para participar das atividades complementares do curso da Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP), no segundo semestre de 2009, entre as quais a produção deste texto. Igualmente importantes foram a participação em projetos na área na Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados), especialmente os desenvolvidos junto à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho de São Paulo; as orientações sempre pertinentes de Felícia Madeira e Sonia Carvalho; os debates com Beatriz Ribeiro e Daniel Siqueira, então alunos no Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais na Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence/IBGE); o diálogo com os professores Marco Aurélio Ruediger e Rogério Sobreira, da Fundação Getúlio Vargas; e a experiência de orientação de Júnia Nehme e dos coautores desse texto na elaboração da monografia de conclusão do curso de Especialização em Políticas Públicas da Educação com ênfase em Monitoramento e Avaliação, da ENAP. Os recursos proporcionados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no âmbito do projeto “A produção, a disseminação e uso da informação estatística para fins de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil” (Proc. 485517/2006-0), particularmente para as visitas técnicas aos órgãos estatísticos e outras instituições americanas em Washington, entre 2008 e 2009, também foram fundamentais para obtenção de material bibliográfico e para produção de partes desse texto. As lacunas e eventuais equívocos são da responsabilidade exclusiva do primeiro autor.

² Vide, por exemplo, as publicações, eventos e sites das associações profissionais ou acadêmicas de avaliação nesses países, entre os quais: American Evaluation Association (www.eval.org); Canadian Evaluation Society (www.evaluationcanada.ca); European Evaluation Society (www.europeanevaluation.org); e Société Française d’Evaluation (www.afe.asso.fr).

³ De fato, no Brasil, os trabalhos de avaliação de programas públicos e seus autores encontram-se dispersos pelas principais associações científicas disciplinares, tais como: Anpad (administração e administração pública); Anpec (economia); Anpocs (ciências sociais); Anped (educação); Abep (estudos populacionais); Abet (estudos do trabalho); Abrasco (saúde coletiva). Vale destacar alguns dos principais periódicos em que se podem encontrar estudos avaliativos: *Revista do Serviço Público*; *Revista Brasileira de Ciências Sociais*; *Revista de Administração Pública*; *Revista São Paulo em Perspectiva*; *Textos de Discussão (Ipea)*; *Planejamento e Políticas Públicas*; *Pesquisa de Planejamento Econômico*; *Texto de Discussão Ence*, entre outros (alguns desses periódicos estão disponíveis no portal www.scielo.br). A partir dos anos 2000, foram criados espaços mais multidisciplinares para discussão e apresentação de estudos de avaliação de políticas públicas, entre eles a Associação Brasileira de Avaliação Educacional (www.abave.org.br); a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (<http://redebrasileirademea.ning.com>); o portal Políticas Públicas em Foco (www.boletim-fundap.cebrap.org.br), mantido pela Fundap e Cebrap; o sítio do Tribunal de Contas da União (www.tcu.gov.br) e da Controladoria-geral da União (www.cgu.gov.br), além dos fóruns criados pelos programas de pós-graduação *lato e stricto sensu*, acadêmicos e profissionais, e das linhas de pesquisa nesse sentido em programas de pós-graduação em administração pública, economia social, saúde coletiva, direito etc.

⁴ Macunaíma, personagem do antológico romance homônimo de Mario de Andrade, teria formulado tal frase, inspirado no ditado “Ou o Brasil acaba com a saúva, ou a saúva acaba com o Brasil”, atribuído a um naturalista francês, em viagem pelo país, e que foi imortalizado com inúmeras variações.

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

⁶ A resistência à mudança e à incorporação de inovações não é problema só no setor público, mas também nas empresas privadas. Os mecanismos de motivação, pressão e coerção nessas últimas acabam mobilizando mudanças, às vezes a custos pessoais e institucionais elevados. No setor público,

⁷ Jannuzzi (2005), disponível para *download* na Revista do Serviço Público, v.56, n.2, em www.enap.gov.br. Outra referência para aprofundamento nesse campo é Jannuzzi (2004).

⁸ Essa publicação do IBGE, assim como diversas outras da instituição, está disponíveis para *download* em www.ibge.gov.br.

⁹ Uma discussão dos limites e potencialidades do IDH pode ser vista em Guimarães e Jannuzzi (2005).

¹⁰ Um bom exemplo de indicadores para diagnósticos de programas setoriais é demonstrado na publicação “Construindo o diagnóstico municipal”, disponível em www.cepam.sp.gov.br. Outro exemplo de diagnóstico apoiado em indicadores multitemáticos é o Diagnóstico para Programa de Qualificação Profissional do Estado de São Paulo, disponível em www.emplo.sp.gov.br.

¹¹ No sítio www.anipes.org.br está disponível um aplicativo (Pradin) que permite entender o potencial da Análise Multicritério na tomada de decisão em políticas públicas.

¹² As pesquisas e dados destas instituições podem ser consultadas, respectivamente, em www.ibge.gov.br, www.datasus.gov.br, www.inep.gov.br. No portal www.anipes.org.br, podem ser acessados sítios de órgãos subnacionais de estatística no Brasil.

¹³ Vide, nesse sentido, o que as agências estatísticas americanas produzem regularmente, acessando o portal www.fedstats.gov. O *Bureau of Labor Statistics* produz, por exemplo, estimativas mensais de taxa de desemprego para 372 áreas metropolitanas e taxas anuais para os mais de 3 mil condados e 50 maiores cidades americanas. O *Bureau of Census*, por sua vez, traz anualmente estimativas populacionais para mais de 20 mil localidades e indicadores sociais referidos a mais de 10 temáticas – de ocupação, moradia à educação – para municípios acima de 65 mil habitantes.

¹⁴ Vide, nesse sentido, os aplicativos da Senarc/MDS (www.mds.gov.br), os sistemas de consulta online da Rais e do Caged no MTE (www.mte.gov.br), e os dados da Previdência na ferramenta Infologo em www.dataprev.gov.br.

¹⁵ No referido texto, empregou-se o aplicativo Monit – disponível em www.anipes.org.br – para compor um painel situacional com gráficos dos indicadores escolhidos para duas unidades territoriais de interesse de monitoramento. Uma breve apresentação do aplicativo é encontrada em Jannuzzi e Miranda (2008), disponível no Boletim de Estatísticas Públicas n.4, no mesmo site.

¹⁶ Consulte o “Dicionário de variáveis, indicadores e programas sociais” no endereço <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip>. Esse dicionário também está disponível para *download* em www.mds.gov.br/sagi.

¹⁷ Acesse por meio de um buscador na Web, procurando por Siga Brasil + Senado.

¹⁸ Acesse por meio do endereço <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>.

¹⁹ Acesse por meio do sítio www.emplo.sp.gov.br.

²⁰ Acesse por meio do sítio www.agenda2012.com.br. A Agenda 2012 foi criada para responder às exigências da Emenda 30 à Lei Orgânica do Município, aprovada pela Câmara Municipal, ao final de 2008. Essa iniciativa vai ter, certamente, repercussões em outras localidades do país.

²¹ Um pacote estatístico gratuito de ampla difusão é o Epi-info, disponível em www.lampada.uerj.br/, onde se pode encontrar também material de consulta e treinamento. O Weka, disponível em www.cs.waikato.ac.nz/ml/weka, é um aplicativo gratuito para mineração de dados, isto é, dispõe de rotinas para análise descritiva e exploratória de dados.

²² Vide www.mds.gov.br, menu “Institucional – Sagi”.

²³ Vide www.nadd.prp.usp.br/cis.

²⁴ Vide www.tcu.gov.br, menu “Avaliação de Programas de Governo”.

²⁵ Vide www.cgu.gov.br, menu “Auditoria e Fiscalização”.

²⁶ Triangular significa abordar o objeto de pesquisa com três (ou mais) técnicas diferentes de investigação, como linhas não paralelas na forma de um triângulo cercando o objeto de pesquisa ao centro.

²⁷ Vale registrar, nesse sentido, a proposta de realização de cursos de Graduação e de Especialização em Gestão Pública a distância pela Universidade Aberta do Brasil, vinculada ao Ministério da Educação (www.uab.mec.gov.br), e operada pelas universidades e institutos federais, iniciativa fundamental para se imaginar alguma parcela dos 1,7 milhão de servidores municipais com ensino médio e 1,3 milhão com ensino superior contabilizados em 2008 nos mais de 5.500 municípios brasileiros.

Paulo de Martino Jannuzzi

Nacionalidade brasileira. Coordenador acadêmico do ambiente virtual de aprendizagem do curso “Avaliação de Programas Sociais”, realizado pela EIAPP/ENAP em 2009. Mestre em Administração Pública pela Eaesp/FGV e Doutor em Demografia pela Unicamp. Assessor técnico da Diretoria Executiva da Fundação Seade, Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE e colaborador da Escola Nacional de Administração Pública, PUC-Campinas e Fundação de Desenvolvimento Administrativo. Pesquisador CNPq.

Maria Rosângela F. Machado Silva

Nacionalidade brasileira. Bacharel em Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda na Universidade Católica de Brasília. Assistente Técnica da Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Educação. Especialista em Políticas Públicas da Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação pela ENAP.

Mariana Almeida de Faria Sousa

Nacionalidade brasileira. Graduada em Pedagogia com Habilitação em Magistério e Orientação Educacional na Universidade de Brasília. Servidora do Ministério da Educação. Especialista em Políticas Públicas da Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação pela ENAP.

Leonardo Milhomem Resende

Nacionalidade brasileira. Bacharel e Licenciado em Ciências Biológicas pela Universidade de Brasília. Chefe de Serviço de Apoio ao Monitoramento e Avaliação do PPA – Coordenação de Avaliação do Ministério da Educação. Especialista em Políticas Públicas da Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação.

Qué funciona? Lo que la evaluación nos dice sobre programas costo-efectivos de prevención de riesgo primario para la juventud

Mónica Rubio

En la región latinoamericana, los jóvenes entre 15 y 24 años son los principales víctimas y victimarios de la violencia. La violencia juvenil –como se denomina genéricamente a un fenómeno extremadamente complejo- es un tema de política pública de la mayoría de los países de la región. Así por ejemplo, en el campo de homicidio, América Latina se destaca por sus altas tasas, especialmente en lo referido al homicidio de jóvenes. Si las tasas de homicidio para toda la población son dieciséis veces más altas que las europeas, cuando se trata de víctimas jóvenes, esta es 31 veces mayor. La mortalidad por armas de fuego de América Latina casi duplica la de América del Norte y es catorce veces mayor que la europea, pero entre los jóvenes, esta distancia es aún mayor: más del doble que la de América del Norte y cuarenta veces mayor que la de Europa. Hasta hoy, las respuestas sociales y de política de la región apuntan tanto a castigar a los jóvenes como a buscar los medios de desarrollar los factores de “protección contra el crimen” careciéndose de una mirada integral del fenómeno de la violencia juvenil y enfocándose el mismo como una serie compartimentalizada de problemas específicos como consumo y tráfico de drogas, pandillas, violencia escolar etc. Pero, más allá de los factores subyacentes a la violencia en cada país, lo cierto es que la distribución del ingreso explica el 63.5% de la variabilidad de las tasas de homicidio de jóvenes y alrededor del 54% de la variabilidad de las tasas de mortalidad por armas de fuego en la región, y la evidencia indica claramente que la región está experimentando una crisis grave y compleja de la juventud¹. El fomentar políticas y estrategias que faciliten la plena integración y un papel protagónico de los jóvenes en el desarrollo nacional no es postergable.

El presente artículo tiene un alcance modesto: Presentar, sobre la base de la amplia base de literatura existente en los Estados Unidos que es lo que funciona en el campo de la prevención de la delincuencia juvenil. Diversas evaluaciones, sobretudo las realizadas fuera de la región latinoamericana con un alto grado de rigurosidad, muestran con claridad como intervenciones y programas con ciertas características pueden tener un efecto preventivo, reduciendo la probabilidad de que los jóvenes participen de actividades criminales y equipándolos para hacer contribuciones positivas a la sociedad. Se destacan, en la experiencia norteamericana, un número de programas efectivos y probados, que se enmarcan bajo distintas categorías de intervenciones, y que van desde la prevención de riesgos primarios y secundarios a través del trabajo con niños y familias en riesgo, hasta programas para jóvenes que ya delinquieron. Esta nota, por temas de extensión, reseña la experiencia de los principales programas de jóvenes orientados a

la prevención primaria y secundaria, dejando pendiente la discusión en torno a las intervenciones exitosas para prevención de riesgos secundarios y terciarios².

Los objetivos de esta nota son: I – primero, ilustrar la importancia de la evaluación rigurosa para la creación de conocimiento y para el diseño e implantación de política pública basada en la evidencia de su efectividad; II – ilustrar como, a partir de la implantación de programas e información de su evaluación, los gobiernos pueden atender el problema de la violencia en los jóvenes y hacer el mejor uso de recursos financieros limitados. En efecto, la nota destaca la importancia de la evaluación como insumo fundamental para un análisis costo-beneficio que, a fin de cuentas, es una herramienta que permite arrojar luz sobre la decisión de inversión de recursos públicos escasos. En efecto, como se verá, los programas reseñados, pese a ser intensivos y de larga duración, han resultado en beneficios económicos a la sociedad que sobrepasan sus costos; III – presentar en rasgos generales los principios básicos de éxito de las intervenciones preventivas en los Estados Unidos; que si bien no directamente trasladables a la región latinoamericana, iluminan un área de conocimiento que se distingue por la carencia de evidencia de que funciona, y IV – presentar un ejemplo práctico de diseño de un programa orientado a la protección de la juventud en riesgo que intenta un enfoque comprensivo, así como adaptar algunos de estos principios de éxito.

A. Marco Conceptual. En la literatura existen marcos conceptuales diversos que intentan definir los conceptos relativos al desarrollo juvenil y la prevención y tratamiento de conductas de riesgo en los jóvenes, incluyendo la violencia. La investigación empírica sobre las causas de este fenómeno y el abordaje de los diferentes factores de riesgo asociados a él, ha permitido evaluar la efectividad de los modelos preventivos y de estrategias implementadas, dando cuenta del desarrollo de dos grandes enfoques de prevención en este ámbito: por un lado, aquel centrado en los problemas y la solución de los factores de riesgo y por el otro lado aquel focalizado en la adquisición de capital humano.

El primer concepto referido a la prevención de comportamientos riesgosos se refiere al de la *protección a los riesgos*. Algunas características de los individuos, familias, o sus comunidades se han identificado como “factores de riesgo” para el desarrollo de conductas antisociales o resultados (“*outcomes*”) negativos; mientras que otros factores, o “factores de protección” tienen el efecto de reducir la probabilidad de resultados negativos y están asociados a una mayor probabilidad de resultados positivos (Ver Grafico 1). En este marco, identificar los riesgos y los factores de protección hace posible identificar a un nivel micro o macro la población que con mayor probabilidad incurrirá en comportamientos de riesgo; y consecuentemente, al enfocarse en grupos de riesgo permite a la política pública enfocarse en las actitudes, comportamientos, y necesidades de los individuos con mayor probabilidad incurrirán en resultados negativos y proveer recursos y servicios que coadyuven a la obtención de resultados positivos³.

Una segunda perspectiva complementaria a este marco teórico es el de desarrollo de capital humano, o de acumulación de activos humanos que proveen la base para un desarrollo saludable. El análisis costo-beneficio de programas descansa en la premisa de que los recursos destinados a la adquisición de activos humanos, en educación, salud u otros, son una inversión que puede producir retornos económicos individuales y sociales.

Grafico 1: Factores de Riesgo y Mitigación

	Factor de Riesgo	Factor de Mitigación	
Individuo	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio temprano y persistente de conductas problema o antisociales • Bajo IQ • Hiperactividad • Rebeldía • Actitudes favorables a conductas que se desvían de la norma • Baja autoestima 	<ul style="list-style-type: none"> • Alto IQ • Poca tolerancia a conductas que se desvían de la norma • Orientación social positiva • Habilidad de sentir culpa • Autoestima 	Resultados o "outcomes" positivos y negativos
Familia	<ul style="list-style-type: none"> • Historia familiar de conducta criminal o delincuente • Conflicto o violencia familiar • Actitudes parentales favorables e involucramiento en conductas problema • Historia de maltrato • Patologías psiquiátricas en padres • Padres adolescentes • Pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Buenas relaciones con padres • Comunicación familiar • Padres o tutores con habilidades parentales 	
Escuela	<ul style="list-style-type: none"> • Amigos con conductas riesgosas • Rechazo de pares • Fracaso académico y baja performance que se inicia de modo temprano • Falta de compromiso o arraigo con la escuela • Aspiraciones académicas bajas 	<ul style="list-style-type: none"> • Amigos no delincuentes o con habilidades sociales • Se siente parte de la escuela • Logro académico • Motivación fuerte hacia la escuela y actitudes positivas hacia ella 	
Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso fácil a drogas y alcohol • Capital social limitado • Reprivación económica • Pandillas o grupos delictivos como pares 	<ul style="list-style-type: none"> • Crimen reducido • Organización social y cohesión • Normas y reglas que condenen uso de drogas y crimen en general • Prosperidad económica 	

Así, la inversión en capital humano no solo representa un costo económico, sino que sus efectos o impactos representan un beneficio económico, tanto para el individuo como para la sociedad. Si los efectos o impactos de programas e intervenciones pudieran convertirse a valores monetarios y compararse con los costos de las inversiones requeridas para lograr estos efectos, los hacedores de política pública contarían con una herramienta práctica y simple para ayudar a analizar alternativas programáticas con recursos limitados, al obtener una medida de efectividad por dólar gastado. No intentaremos resumir aquí la amplia literatura de análisis costo-beneficio de programas sociales. Basta señalar que el gran reto para el investigador es la identificación de los beneficios de una intervención determinada, la oferta o disponibilidad de información disponible sobre estos, y su "monetización". Un programa de prevención de violencia puede redundar por ejemplo, en menor delincuencia y encarcelamientos. Sus beneficios económicos sin embargo, pueden cubrir una amplia gama tal como: la reducción de costos de administración del sistema judicial; la reducción del costo de rehabilitación o encarcelamiento de jóvenes y adultos en conflicto con la ley en el sistema penal u otros; los ahorros de costos tangibles e intangibles a las víctimas del crimen, incluyendo costos de hospitalización

y dolor y sufrimiento asociados a la delincuencia y crimen; los mayores ingresos a lo largo de la vida y hasta la adultez de los participantes en programas preventivos; los costos evitados por servicios escolares remediales; los menores costos para el sistema de bienestar, por atención y tratamiento de casos de abuso infantil y negligencia; los costos evitados por la administración y provisión de servicios sociales, incluyendo el tratamiento de casos de abuso de sustancias. A estos podría añadirse, para una intervención preventiva como la educación preescolar, la liberación del tiempo de los padres para actividades laborales; o la mejor performance educativa. Esta medición de resultados (“outcomes”) o impactos, se encuentra a la base del acervo de conocimiento de los hacedores de política sobre que intervenciones funcionan y son además fundamentales para capturar el costo económico y social de la violencia⁴.

Evidencia de Programas: Jerarquía de acuerdo a rigor



Evaluaciones de impacto y programas basados en evidencia. En los Estados Unidos existe un importante conjunto de evidencia generada en evaluaciones de impacto de alta calidad; o “programas basados en evidencia”. La determinación de que constituye un programa basado en evidencia difiere entre entidades académicas y de investigación o de gobierno interesadas en promover política pública basada en evidencia y evaluación rigurosa, encontrándose definiciones más restringidas que otras. En general, los “programas basados en la evidencia” (“*evidence based-programs*”) son aquellos que –a través de evaluación rigurosa— han sido demostrados efectivos y confiables. Al decir evaluación rigurosa se hace referencia al uso de métodos de evaluación experimentales, con asignación aleatoria de participantes a grupos de tratamiento y de control, y a veces incluyendo seguimientos de largo plazo de resultados para participantes y no participantes (pues la rigurosidad y validez de los resultados aumenta, para algunos investigadores, en la medida en los programas no solo sean evaluados de modo experimental, sino que estas intervenciones sean replicadas y evaluadas, y muestren evidencia de impacto sostenido). Como se ilustra en el gráfico 2, pocos programas (y virtualmente ninguno en América Latina) tienen evaluaciones replicadas y con seguimientos a lo largo del tiempo. Algunos programas (el caso de Progresas/Oportunidades es notable) tienen una evaluación experimental, pero la mayoría de

programas evaluados hace uso de métodos de evaluación cuasi-experimentales o cuyo diseño está basado en evidencia indicativa (evaluaciones cualitativas, modelos teóricos de comportamiento, investigación estadística). Este limitado acervo de conocimiento sobre lo que funciona en términos de prevención primaria y secundaria de la violencia, es lo que motiva a esta breve reseña basada en la experiencia norteamericana.

B. Revisión de la Literatura: Programas de Prevención Primaria y Secundaria que funcionan. Una revisión de la literatura muestra que los programas de prevención primaria y secundaria más efectivos comparten una serie de elementos o principios básicos, resumidos en el recuadro adjunto⁵, y que pueden ser adoptados como una guía en el diseño de programas orientados a la juventud, en tanto son ejes comunes a los programas de efectividad demostrada.

Características de los programas de prevención primaria

I – Intervención comprensiva. Los programas exitosos tienden a poseer diversos componentes y que atienden a varios factores de riesgo o de protección (Grafico 1);

II – Están basados en un modelo teórico. Los programas exitosos tienen una base teórica y de información, y están basados en evidencia;

III – Son implementados por personal entrenado. La efectividad del programa se encuentra ligada a las características del personal encargado de la implementación.;

IV – Son evaluados de modo regular, lo cual permite la reflexión sobre implementación, procesos del programa y resultados;

V – En todos los casos, se trata de intervenciones intensivas y con un tiempo de contacto importante;

VI – Son oportunas. Los programas más efectivos toman en cuenta el momento de la vida en que los participantes son más receptivos a los cambios, o cuando estos son mas vulnerables al riesgo;

VII – Son cultural y socialmente pertinentes – el adaptar el programa a las tradiciones culturales de los jóvenes y sus familias, aumenta asistencia y retención y permite resultados.

VIII – Tienen a organizaciones fuertes detrás. Los programas eficaces muestran estructuras administrativas sólidas, baja rotación y remuneración competitiva del *staff*, y una visión compartida por su personal.

IX – Aplicado mediante variados, incluyendo métodos interactivos para lograr la mayor efectividad del programa y la mayor participación de los clientes.

Entre estos programas, que se describe se encuentran:

I – Programas de educación preescolar: Estos programas atienden a niños en la fase inicial del ciclo de vida y construyen competencias cognitivas, sociales, emocionales y académicas, y son programas relativamente intensivos. Diversas evaluaciones encuentran que la participación de programas preescolares está asociada con resultados positivos académicos y sociales, de corto y largo plazo, y que son evidentes incluso en la adultez, traduciéndose en importantes retornos económicos⁶. Los tres programas más conocidos y evaluados son *High Scope Perry Preschool*, *the Chicago Child Parent Centers* y *Abecedarian* y su información se presenta en la Tabla 1. En el caso del primer programa, su evaluación incluyó grupos de control y tratamiento, con levantamientos de base a ambos y seguimientos a los 27 y 40 años, encontrándose que el grupo de tratamiento presentaba menores arrestos por robos, drogas u otras causas, y menos meses de encarcelación. Se encuentra también que los participantes tienen menor probabilidad de repetir un grado, mayor probabilidad de graduarse de secundaria, mayor probabilidad de encontrarse empleados a los 27 y 40 años, mayor probabilidad de ser dueños de su vivienda, y menor probabilidad de descansar en los servicios sociales. Por su parte, el programa *Chicago Child Parent Centers* hizo seguimiento a una muestra de 989 participantes y a un grupo de control de 550, hasta la edad de 24 años. La evaluación encontró para los participantes, menores tasas de arrestos juveniles, condenas y encarcelaciones; un logro educativo más alto; menor necesidad de educación remedial y menores incidencias de maltrato infantil. Finalmente, la evaluación del programa *Abecedarian* muestra efectos similares a los dos programas mencionados, con la excepción de que no capturó un efecto significativo de los participantes sobre la prevención del crimen. Es notable que todos los ratios de costo a beneficio exceden a dos. Las fuentes de beneficios económicos principales son la recaudación tributaria (debida a los mayores ingresos en el tiempo de los participantes), y los ahorros públicos debidos al crimen reducido, menores costos de victimización y menores necesidades de rehabilitación y tratamiento. Entre los principales elementos de efectividad de estos programas se encuentran la disponibilidad de personal bien entrenado y con salarios competitivos; son experiencias basadas en centros y con elementos de apoyo familiar a través de visitas familiares y servicios de salud y nutrición; alta intensidad de servicios en términos de horas; y currícula desarrollada con énfasis en actividades educativas y de enriquecimiento apropiadas para la edad de los participantes.

II – Programas de apoyo familiar: Una de las influencias más importantes en el estímulo de un desarrollo saludable y positivo y la prevención de la violencia es la de la familia. Habilidades parentales deficientes, o relaciones padres-hijos no constructivas son frecuentemente un factor de resultados negativos, incluyendo la incidencia de comportamientos riesgosos o conductas criminales. Atendiendo a esto, los programas basados en la evidencia que se enmarcan dentro del apoyo familiar y con impactos demostrados en la reducción de delincuencia son de dos tipos: Programas de visitas familiares y programas de educación parental. Subyacente a estos, hay tres supuestos: I – que los padres juegan un rol crítico en el desarrollo y bienestar de los niños de un

hogar; II – que el apoyo y la intervención a los padres, tan pronto como posible, es una estrategia eficiente; y III – que no puede esperarse que los padres busquen por sí mismos recursos y educación, sino que estos últimos deben disponibilizarse y llevarse de modo activo a los hogares.

Los programas de visitas familiares son una forma de programa preventivo centrada en la familia extremadamente popular en los Estados Unidos, estimándose que medio millón de niños participantes. La mayoría de estos está dirigido a madres primerizas y se orientan a mejorar el embarazo, promover el desarrollo infantil, reducir el stress asociado al cuidado del niño, prevenir el abuso infantil y mejorar las habilidades parentales. Si bien rara vez se enfocan en prevención de violencia *per se*, los estudios muestran un impacto sobre esta, a la vez que mejoran la calidad de vida de madres y niños. La literatura de evaluación de impacto encuentra que los niños que participan de estos programas tienen mejores resultados que el grupo de control en varias dimensiones. Un meta-análisis encuentra que los padres no presentan menor stress, ni se encuentran impactos sobre la mayor autonomía de las madres respecto de los servicios sociales. Sin embargo, las actitudes parentales y su comportamiento, así como el desarrollo emocional y cognitivo de los niños es impactado de modo positivo. De estos programas, uno es ejemplar, dado sus resultados positivos consistentes en evaluaciones: el *Nurse Family Partnership Program (NFP)*, cuyas evaluaciones encuentran que los participantes experimentan menos arrestos, menores convicciones, menor abuso de alcohol, y menor incidencia de comportamientos sexuales riesgosos. Tanto en la familia como en la madre se encuentra un abuso menor de sustancias durante el embarazo; así como menor maltrato infantil, menor tamaño familiar, mayor espaciamiento entre embarazos y menor dependencia de servicios sociales. Pese a sus altos costos, estos impresionantes resultados dan cuenta de un beneficio neto de \$5.06 por cada dólar invertido. Entre los factores de éxito, pueden destacarse la duración e intensidad de la intervención (mas de dos años de visitas y cada trabajador no lleva más de 25 casos); y que se trata de una intervención comprensiva que abarca la salud parental y ambiental, las habilidades para el cuidado, el apoyo a las necesidades de otros miembros familiares (incluso proveyendo referencias); y un grado de supervisión estrecho del *staff*, que es a su vez, *staff* calificado.

Por el lado de los programas de educación y entrenamiento parental se destaca una gran variedad de programas orientados a influenciar el comportamiento y las habilidades parentales, a través del impulso de cambios cognitivos, afectivos y de comportamiento; aumentando las interacciones positivas, recompensando los comportamientos positivos, y mejorando la comunicación a través del entrenamiento de padres con o sin sus niños. Se encuentra mayor efectividad cuando estos se dirigen a niños jóvenes entre 3 y 10 años, y cuando se da tiempo a los padres para que sus propios problemas puedan ser discutidos. La literatura encuentra que los programas que incluyen participación de padres con sus hijos son más efectivos, al incluir oportunidades de aprendizaje de control de emociones; de aceptar y dar crítica constructiva; de comunicar y de, simplemente, “practicar” estas habilidades. Como en anteriores programas, los más exitosos son comprensivos, atendiendo varios factores

de riesgo en la familia; son interactivos y no tanto didácticos y su intensidad depende del riesgo y disfuncionalidad de la familia. De estos programas, *Families and Schools Together (FAST)*, es el más conocido y evaluado, implementándose en 45 estados y cinco países⁷. Cada programa atiende de 5 a 25 familias durante 8 a 10 sesiones de intervención grupal intensiva; seguidas de dos años de reuniones mensuales comunitarias. Con cuatro evaluaciones experimentales se demuestra que se altera de modo efectivo los factores de riesgo, observándose en los participantes, menores niveles de agresividad y ansiedad, mejores logros académicos y sociales, y que los padres aumentan su involucramiento en la escuela y la comunidad. Otro programa, *Strengthening Families Program for Parents and Youth 10 to 14 (SFP 10 14)* encuentra que los niños participantes tienen menor probabilidad de usar alcohol y drogas, menor agresividad y problemas de conductas; y que los padres demuestran mayor afecto y mayor capacidad de definir límites a los niños. El ratio de costo beneficio del programa es de \$7.82 por cada dólar invertido⁸.

III – Programas de aprendizaje social y emotivo con base en la escuela. Aunque se ha incrementado la preocupación en la región por las manifestaciones de violencia en las escuelas (sea violencia entre pares o “*bullying*” y violencia de carácter delictivo), no hay datos uniformes a nivel regional que traduzcan la magnitud del fenómeno a escala regional. La violencia en las escuelas requiere ser prevenida no sólo porque dificulta el aprendizaje de los alumnos, y porque causa daños físicos y psicológicos a sus víctimas, sino porque también la evidencia empírica demuestra que los jóvenes que se involucran en ella tienen mayor riesgo de desarrollar trayectorias de vida problemáticas. En general, las políticas públicas de la región sobre el tema suelen carecer de focos de intervención específicos, de planificación y sistemas de evaluación y monitoreo eficientes. Su enfoque principal ha sido de prevención primaria, junto con la incorporación de prácticas de prevención secundaria⁹.

En los Estados Unidos, este tipo de programas parte de la noción de que la escuela no es solo un ámbito donde no solo se provee educación sino uno donde se ejerce la ciudadanía responsable. Desafortunadamente, la presencia de niños con preeminencia de factores de riesgo pueden afectar a otros en una escuela; y si muchos niños con estas características confluyen, el resultado puede ser un ambiente escolar caracterizado por la agresión, “*bullying*” y pandillas. Este tipo de programa se define como orientado a generar procesos de desarrollo de la habilidad de reconocer y controlar emociones; desarrollar empatía por otros; ejercer decisiones responsables; establecer relaciones positivas y administrar situaciones complejas de modo efectivo”. Meta-análisis muestran que estos programas decrecen el abandono escolar, el abuso de sustancias, y los problemas de conducta y delincuencia. El programa *Skills, Opportunities, and Recognition (SOAR)*, por ejemplo, muestra mayor desempeño académico, mayor identificación y compromiso con la escuela, menores actos de violencia, menores incidencias de uso de alcohol y de comportamientos sexuales riesgosos, y un retorno de \$3.14 por cada dólar invertido. Otro programa, este diseñado para implementación universal en las escuelas, el *Olweus Bullying Prevention Program*, también presenta como impactos la menor victimización, vandalismo, peleas, robo y mejores actitudes hacia la escuela.

IV – Programas de capacitación familiar de prevención secundaria. Como se señaló anteriormente, abundante literatura ha documentado la importancia de la familia en la prevención de la delincuencia juvenil y la promoción del desarrollo positivo y saludable. El Programa *Formación Familiar Eficaz (FET)* surgió como una respuesta eficaz, centrada en la familia y cuya población objetivo eran familias hispanas con niños de 6 a 12 años de edad en la que los conflictos familiares ya ocurren, fruto a menudo de procesos de aculturación. Un terapeuta o facilitador trabaja con los miembros de la familia en 13 sesiones para fortalecer a la familia, proporcionando tratamiento para patrones de interacción negativos. Una evaluación de este programa encontró que en comparación con un grupo de control, los jóvenes participantes presentaban menos problemas de personalidad y conductas, demostraban mayor madurez; y que las familias muestran funcionar mejor en los seis meses posteriores a su seguimiento en diversas medidas. Otro programa de prevención secundaria, el programa de *Fortalecimiento de Familias* desarrollado en la Universidad de Utah ha sido reconocido por varios organismos como un programa basado en la evidencia y con resultados demostrados. Con una intervención sustancialmente similar a SFP 10-14, pero con un mayor número de sesiones, las evaluaciones de este programa han encontrado importantes reducciones de los trastornos de la conducta de los jóvenes y cambios positivos en varios aspectos del funcionamiento de la familia participantes. Hasta la fecha, este programa no ha sido sometido a un análisis costo-beneficio.

V – Programas de entrenamiento en habilidades sociales de prevención de riesgos secundarios. Como se señaló anteriormente, las escuelas son un lugar privilegiado lugar para las intervenciones relacionadas con la juventud y la prevención de comportamientos riesgosos. El *programa (PACT)* de prevención secundaria destinado a los afro-americanos y los estudiantes con antecedentes de comportamiento agresivo y / o la victimización, ha demostrado impactos positivos en diversas evaluaciones. El programa entrena a estudiantes en habilidades sociales, y manejo de la ira, a través de videos culturalmente apropiados y oportunidades para la discusión. La evaluación de este programa indica que en comparación con los grupos de control, los jóvenes del programa mostraron menos inclinación a la agresión física en la escuela; mejores habilidades sociales, menores contactos con el sistema de tribunales de menores; y menores delitos penales en general. En un seguimiento de este programa, se encontró que el grupo de control presentaba tasas de delincuencia dos veces superior a la de los participantes del programa los participantes. Lamentablemente, no hay un análisis costo-beneficio del programa.

VI – Programas de mentoría. En los últimos años, los programas de mentoría¹⁰ o tutoría han recibido un mayor interés de los responsables de las políticas de juventud. Subyacentes a los programas de mentoría está la suposición de que los niños y adolescentes pueden beneficiarse de una estrecha relación con un adulto que no sea uno de los padres, pues: I – el desarrollo social y emocional del joven es fomentado a través de relaciones caracterizadas por la comunicación y la confianza, y que pueden aumentar la autoestima y esperanzas del joven para el futuro; II – las interacciones con adultos capacitados afecta de modo positivo el desarrollo cognitivo de los jóvenes,

brindándoles la oportunidad de pensar y comunicar críticamente sobre cuestiones importantes a ellos ya a su futuro; y III – la función de “modelo” o “guía” de adultos estables y exitosos puede disminuir las creencias de los jóvenes de que sus oportunidades en la vida son muy limitadas. Los programas de mentoría varían a lo largo de varias dimensiones. Algunos son lo suficientemente amplios como para cubrir aspectos diversos del desarrollo de los jóvenes, mientras que otros se centran en un área específica, como la mejora del rendimiento académico o la prevención del abuso de sustancias. Algunos programas consisten principalmente en interacciones de uno-a-uno entre los mentores y los jóvenes emparejados; mientras que otros ofrecen además clases de aptitudes para la vida, o talleres para padres. A pesar de estas variaciones, programas de tutoría comparten algunos rasgos comunes. Así por ejemplo, los mentores son seleccionados tomando en cuenta el género, la raza, la ubicación geográfica, y los intereses comunes de los mentores y los jóvenes. Datos de evaluaciones muestran que estos programas pueden influir positivamente en los resultados de los jóvenes. Por ejemplo, un resumen de los últimos diez programas de mentoría para jóvenes encuentra que en general, los jóvenes participantes presentan mejores indicadores de logro educativo, mejores aptitudes sociales, y menor abuso de sustancias y comportamiento delictivo.

De estos, el programa *Big Brothers Big Sisters de América (BBBSA)* es el más frecuentemente implementado en los Estados Unidos, a través de más de 500 organizaciones. El programa empareja a los niños y adolescentes de familias monoparentales con un mentor adulto voluntario para prestar apoyo en sus vidas. Los mentores y los jóvenes emparejados se reúnen de dos a cuatro veces al mes durante al menos un año. Una amplia evaluación del programa presenta varios resultados notables. Los jóvenes participantes del programa, en comparación a los del grupo control, fueron 46 % menos propensos a comenzar a usar drogas, 27 % menos propensos a empezar a usar alcohol y presentan una tercera parte de la probabilidad de golpear a alguien que el grupo de control. Comparando con el grupo de control, los jóvenes participantes perdieron la mitad del número de días de escuela, mostraron un rendimiento académico mayor y mejor relaciones con su familia y sus amigos. El análisis costo-beneficio indica que el programa BBBSA no es sustancialmente rentable. Para un costo de 4.117 dólares por participante, los beneficios sólo ascienden a 4.166 dólares, es decir una ganancia de \$ 1,01 por cada dólar invertido en el programa.

Algunos de los factores de éxito de este tipo de programa son: I – el fomento de relaciones positivas duraderas; así por ejemplo, el programa BBBSA requiere que los participantes se comprometan a mantener su relación de mentoría durante al menos un año; pues se encuentra que las relaciones de más de un año producen los mayores resultados para los jóvenes, incluidas las mejoras en el ámbito académico, dominios del comportamiento y psicológicos¹¹; II – apoyo y formación amplios a los mentores antes y durante la relación de tutoría; III – medidas activas para facilitar la interacción entre los jóvenes y sus mentores adultos como organización de actividades que reflejen los intereses de los jóvenes; y IV – estrecho control interno y mejora de sus prácticas

basadas en la evaluación de datos. BBBSA es el modelo mas exitoso de este tipo de programas y su éxito, al menos parcialmente, puede atribuirse a su historia de evaluación de la ejecución del programa y sus resultados.

VII – Programas de formación profesional y/o capacitación laboral. Los programas de capacitación laboral y profesional se basan en la premisa de que el aumento de la educación y las oportunidades de empleo permiten reducir la delincuencia y el comportamiento criminal de adultos. Las evaluaciones de los programas de formación profesional han producido resultados mixtos. Unos programas han producido impactos insignificantes o negativos sobre el empleo, la delincuencia, y otros resultados; generando mayores costos que beneficios. Otros, como el *Job Corps*, han demostrado resultados positivos. Más de 60.000 jóvenes con edades entre 16 y 24 años participan en un programa de *Job Corps* cada año. En una evaluación a largo plazo de los resultados de los participantes, se encuentra que estos participantes tuvieron significativamente menos detenciones y condenas y menor tiempo de encarcelamiento que los del grupo de control. Los participantes transcurrieron más tiempo en las clases académicas que el grupo de control, y, en general, tuvieron mayores logros educativos y mayores ingresos que el grupo de control. A un costo de aproximadamente \$15.804 dólares por participante, y con de aproximadamente \$ 22.883 en beneficios para la sociedad, el programa alcanza un beneficio neto de 1,45 dólares por cada dólar invertido en el programa.

VIII – Programas de uso de tiempo después de la escuela. Las investigaciones recientes han encontrado evidencia de que la intensidad de la delincuencia juvenil alcanza un pico entre las horas de 2-6 pm. Y ello se atribuye a la falta de supervisión de los adultos. Así, muchas comunidades ofrecen programas antes y después de las sesiones de la escuela regular y que generalmente incluyen servicios tales como mentoría, oportunidades de trabajo voluntario, instrucción de computación, participación en actividades deportivas y actividades recreativas. Un reciente meta-análisis de los programas de uso de tiempo después de la escuela indica que estos programas pueden reducir la delincuencia en estudiantes de escuela secundaria (*middle-school*) pero no de primaria (*elementary*). Comparados con el grupo de control, se encontró que los participantes muestran menores intenciones de usar drogas; mayores habilidades sociales y asociaciones positivas con compañeros positivos, todos estos factores asociados a la reducción de la delincuencia. De los programas estudiados, aquellos que se enfocan en habilidades sociales tuvieron los mayores efectos en comportamiento, de allí quizás que los efectos en los estudiantes de secundaria (donde este componente se incluye) sean mayores. Los investigadores han señalado que uno de los problemas con estos programas como parte de una estrategia de prevención es que la probabilidad de que los jóvenes en mayor riesgo participen regularmente de programas después de la escuela es reducida, es decir, de allí que no pueda asumirse que los programas de uso de tiempo después de escuela reduzcan la delincuencia en la mayoría de los jóvenes en riesgo. Al momento no se ha realizado ningún análisis de costo-beneficio de este tipo de programas.

Programa	Ámbito de la Intervención	Población Objetivo	Intensidad y Duración	Impacto sobre: (a) prevención de violencia y (b) otros impactos, en relación con el grupo de control:	Edad o tiempo transcurrido desde el último seguimiento	Ratio Beneficio -Costo
(i) Programas de educación preescolar						
Chicago Child-Parent Centers	Escuela	Niños de 3 a 9 años, en situación socioeconómica desaventajada, en áreas urbanas	Hasta los 6 años.	a) En comparación al grupo de control, menor delincuencia hasta los 18, menores arrestos, y menores arrestos por ofensas violentas. b) En comparación al grupo de control mayor aprestamiento para kindergarten, puntajes de lectura y matemáticas más altos en tercer grado, menor probabilidad de repetición, menor probabilidad de requerir servicios de educación especial, puntajes más altos en examen de competencias, mayor involucramiento de padres, menores reportes de maltrato infantil, mayor logro educativo.	21 años	10.15
High Scope Perry Preschool	Escuela Niños/Enriquecimiento, involucramiento de padres	Niños de 3 a 4 años, en situación socioeconómica desaventajada	1 a 2 años	a) Reducción en las conductas antisociales, menores arrestos, menores contactos con la justicia criminal. b) Mayor logro académico para mujeres participantes, no para los hombres; mayores ingresos; mayor probabilidad de propiedad de vivienda; menor dependencia de programas sociales	27 y 40 años	8.74 17.07
Abecedarian Project	Escuela, actividades de enriquecimiento	Niños de de 6-12 semanas de edad hasta kindergarten; en situación socio-económica desaventajada	Atención de 5 días por semana por 5 años.	a) Ninguno reportado. b) Puntajes más altos en matemáticas y lectura, menor probabilidad de requerir educación especial, mayor IQ; empleo materno.	21 años	2.02
(ii) Programas de apoyo familiar						
Nurse Family Partnership -NFP	Familia Padres de familias de alto riesgo/visitas familiares	0-2 años, población de bajos ingresos, madres primerizas	Visitas bimensuales de dos horas cada una, terminando cuando el niño cumple dos años	a) Como adolescentes, menor probabilidad de arrestos, convicciones hasta los 15 años. b) Como adolescentes: menos parejas sexuales, menor consumo de cigarrillos. Para madres: menor uso de sustancias durante el embarazo, tamaños de familias menores, nacimientos más espaciados, menor dependencia de servicios sociales, menos casos de abuso infantil.	15 años	5.06
Strengthening Families Program (10-14)	Familia Padres y niños	Familias con niños entre los 10-14 años.	2 hrs. semanales, por 7 a 14 semanas.	a) Menores problemas de conducta, menor uso de sustancias, menor probabilidad de afiliación con jóvenes en conflicto con la ley b) Padres más afectuosos y con mayores capacidades de establecer límites para los niños.	4 años 14 después	—

(iii) Programas de aprendizaje social y emotivo con base en la escuela						
Skills, Opportunities, and Recognition (SOAR)	Escuela Población escolar/ padres y maestros	Alumnos entre los grados 1-6 ^{to} , en áreas urbanas de alto riesgo.	Multianual y continuo durante la primaria, consistente con año escolar.	a) Menor incidencia de conducta violenta. b) Mejor comportamiento en la escuela, mayor identificación con la escuela, mayor logro educativo, menor probabilidad de actividad sexual, menor probabilidad de múltiples parejas sexuales, menor probabilidad de uso de alcohol.	6 años	3.14
Olweus Bullying Prevention Program	Escuela Población escolar	Alumnos de 6-15 años	Multianual y consistente con año escolar.	a) Menor vandalismo, peleas, robo y "bullying" b) Mayor orden y disciplina en clases; actitudes positivas respecto de la escuela.	2.5 años	—
Familia Effectiveness Training (FET)	Familia	Jóvenes de 6-12 años de familias hispanas en riesgo	13 sesiones de 1-1.5 horas	a) Menores problemas de conducta, menor asociación con otros jóvenes en conflicto con la ley. b) Aumento de la autoestima, mayor funcionamiento de la familia.	6 meses	—
Positive Adolescent Choices Training (PACT)	Escuela	Estudiantes afroamericanos de 10-18 años, con una historia de problemas de conductas o de victimización		a) Menor agresión física, menor involucramiento con cortes juveniles, menores cargos por conducta violenta.		
(vi) Programas de mentoría						
Big Brothers Big Sisters of America (BBBSA)	Comunidad	Niños y jóvenes entre 6 y 18 años, de contextos socioeconómicos desventajados, o de hogares monoparentales	2-4 veces al mes, por lo menos por un año.	a) Comparado al grupo de control, menor probabilidad de pelea violenta en un año anterior. b) Menor uso de alcohol y drogas, menores ausencias escolares, calificaciones escolares y de competencia más altas, mejores relaciones con familia y amigos.		—
(vii) Programas de formación profesional y/o capacitación laboral.						
Job Corps	Escuela y Comunidad	Jóvenes de 16 a 14 años en contextos de desventaja socioeconómica	8 meses	a) Reducción en la reincidencia, menos arrestos y condenas; menor tiempo de cárcel. b) Mas tiempo en la casa, incrementos en educación y habilidades para el trabajo, mayores ingresos.		—

De: http://www.promisingpractices.net/research_topic.asp?topicid=11; What Works, Wisconsin. By Stephen A. Small, Arthur J. Reynolds, Cailin O'Connor, and Siobhan M. Cooney, June 2005; http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9352/index1.html

C. Utilizando las lecciones sobre lo que funciona: El diseño del Programa de Reformas Sociales en Brasil (PROARES-II), en Ceará.

El gobierno de Ceará, Brasil, tiene en marcha un programa que intenta recoger en su formulación algunos de los principios de éxito reseñados en las páginas anteriores.

Reconociendo que la atención de la juventud del Estado de Ceará representa a la vez un desafío y una oportunidad para su desarrollo sostenible, el gobierno estadual de Ceará implementará la segunda fase del Programa de Apoyo a las Reformas Sociales, PROARES-II.

Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida e inserción social de los jóvenes y de su grupo familiar, y fortalecer a la vez la capacidad de gestión municipal y estadual en el área social, las actividades de PROARES-II: I – parten de una estrategia de acción integral, preventiva y remedial, diseñada para abordar los principales riesgos que afectan a la juventud del Estado; II – son un complemento a la acción estadual y federal en las áreas de juventud, asistencia social, educación y salud; y III – atienden específicamente aspectos como la importancia de de sistemas de información para la gestión, seguimiento y evaluación, y el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal.

Situación de riesgo de los niños y jóvenes en Ceará: Algunas cifras:

- La desnutrición afecta a más de 27 niños menores de dos años por cada 1.000.
- Los jóvenes que se encuentran dentro del sistema educativo presentan elevados niveles de deserción (8% en primaria y 12% en secundaria) y desfase respecto de su grado esperado (41% en primaria y 60% en secundaria).
- En Ceará el 53% de los jóvenes no estudia y del total de desempleados en el Estado, el 52% son jóvenes.
- El número de madres adolescentes menores de 15 años creció un 19% sólo en el 2006. El embarazo adolescente, asociado generalmente con bajos niveles de ingresos y escolarización, afecta al 13,1% de las adolescentes de 15 a 19 años.
- La violencia es la manifestación extrema de la situación de riesgo que afecta directamente a este grupo etáreo, siendo los jóvenes las principales víctimas y victimarios. Así, se estima que del total de muertes en el grupo de 15 a 24 años de edad en 2004, 30% fueron ocasionadas por homicidios, el 19% por accidentes de tránsito y 6% por suicidios. Ceará figura además entre los cinco estados con más adolescentes infractores, registrándose en 2006 más de 2.700 internaciones.
- La violencia doméstica presenta niveles alarmantes y Ceará ocupa el quinto lugar en el país de casos denunciados de abuso de menores y adolescentes con un total de 15 denuncias por cada 100.000 habitantes.

Por que un programa de atención de la juventud de Ceará? El Estado de Ceará, con una población de 8.2 millones de habitantes, presenta tasas de pobreza e indigencia de 54,3% y 25,4%, respectivamente¹². Pese a que el gobierno estadual ha realizado notables esfuerzos de promoción del desarrollo social en los últimos años, que se reflejan en un incremento sostenido del Índice de Desarrollo Humano (IDH) desde 0,47 a 0,84 entre 1980 y 2004; los indicadores socioeconómicos siguen siendo significativamente inferiores al promedio nacional, configurando una situación de alta vulnerabilidad social para importantes segmentos de población, en particular, los jóvenes.

En este contexto, tres temas relacionados merecen ser destacados: I – Primero, la juventud de Ceará es mayoritariamente pobre. En efecto, la población entre 0 y 24 años, que constituye la mitad de la población del Estado, presenta incidencias de pobreza e indigencia de 55% y 28% respectivamente, alcanzando el 74% y 46% en zonas rurales. En Ceará dos de cada tres familias (63%) con niños menores de 15 años son pobres; II – Segundo: La juventud de Ceará se encuentra expuesta a riesgos cuya naturaleza cambia a lo largo del ciclo de vida. Estos riesgos abarcan, entre otros: (a) En la edad temprana (0-5 años): desnutrición, enfermedad, y falta de estimulación cognitiva y psicosocial, crucial para su posterior desarrollo; (b) En la infancia: el bajo rendimiento, el desfase, y las tasas de abandono escolar; y (c) En la adolescencia y juventud: el desarrollo inadecuado de habilidades y limitadas oportunidades de empleo, el embarazo adolescente; los altos índices de transmisión de enfermedades sexualmente transmitidas; el uso y tráfico de drogas; los altos índices de violencia y la alta reincidencia de delincuencia juvenil; y (d) Pese a los importantes avances del Estado en su política social, persiste el reto de la fragmentación de las acciones y la capacidad limitada en la atención a la juventud. El Estado ha impulsado en los últimos años acciones que han contribuido a incrementar la cobertura de los servicios de educación y salud. Pese a ello, no solo persisten retos de acceso y calidad, sino que la capacidad del sector público para atender a jóvenes con programas complementarios es limitada. Estas intervenciones se caracterizan por ser dispersas, de calidad variable, centradas en temas antes que en estrategias integradas y con limitada coordinación entre sectores y niveles de gobierno¹³.

Ente este cuadro situacional, el diseño de PROARES-II parte de una estrategia de acción integral -preventiva y remedial- pensada para abordar los principales riesgos que afectan a la juventud en el Estado de Ceará. Esta estrategia es: (a) multidimensional, al reconocer la amplia gama de riesgos que afectan a los jóvenes; (b) primordialmente preventiva, privilegiando intervenciones costo-efectivas y de alto retorno social; (c) incluye, como parte de una misma estrategia de inversión, acciones de rehabilitación de la fracción de la juventud cearense que ya asume comportamientos riesgosos y/o experimenta las consecuencias negativas derivadas de estos comportamientos; (d) reconoce la centralidad de la familia y la comunidad para el desarrollo del joven, y por tanto busca reforzar mecanismos para asegurar su participación en las intervenciones; y (e) se centra en el grupo objetivo buscando coordinar de modo efectivo y de acuerdo a sus ventajas comparativas, la acción de múltiples agentes públicos y privados. Además,

consciente de la importancia del seguimiento y evaluación para la gestión y el diseño de política, PROARES-II fortalece los sistemas y procesos de información, seguimiento y evaluación del Programa.

Así, PROARES-II, incluye, de un lado, el financiamiento de inversiones orientadas a aumentar la cobertura y expandir la calidad de la red de servicios sociales orientada a la juventud en riesgo en los municipios más vulnerables¹⁴ de Caerá. Estas inversiones, originadas en procesos de planificación participativa municipal, parten a su vez de un “menú” de intervenciones posibles compuesto por las siguientes intervenciones preventivas: I – Desarrollo infantil temprano, a través de la implantación de Centros de Educación Inicial; II – Refuerzo escolar y recreación de jóvenes, a través de la implantación de Polos de Atención Social; bibliotecas municipales; y/o centros deportivos; III – Capacitación profesional de jóvenes; y IV – Apoyo familiar y protección social, a través del fortalecimiento de Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS)¹⁵.

Cuadro I-1 Menú de Intervenciones de PROARES-II

Menú de Intervenciones	Actividades	Población Objetivo
Centro Educación Infantil (CEI)	Desarrollo infantil temprano (lectura, juegos, actividades artísticas, socialización, salud preventiva y nutrición).	0 a 5 años
Polo de Atención Social	Práctica de actividades socioeducativas, culturales, deportivas, de apoyo a la escolaridad y a las familias.	7 a 17 años
Biblioteca municipal	Promoción de la lectura y apoyo a la escolaridad.	Universal
Núcleos deportivos	Fomento de la práctica de actividades deportivas y recreativas para jóvenes vulnerables.	6 a 25 años
Educación Profesional y Emprendedora	Entrenamiento vocacional y profesional a jóvenes.	16 a 25 años
CRAS	Puerta de entrada a los servicios de asistencia social. Atiende familias con población de referencia.	Universal

De otro lado, y con el objetivo de apoyar la planificación y ejecución de programas integrales de atención al adolescente en conflicto con la ley y que está en proceso de reinserción social, PROARES-II contempla el financiamiento de la elaboración de un “Plan Estadual Intersectorial de Atención Socioeducativa”. El Plan establecerá las políticas, directrices, acciones, recursos y responsabilidades de la atención integral y multisectorial del adolescente en conflicto con la ley, de acuerdo a las directrices del SINASE y ECA¹⁶, y será el referente principal de las actividades de rehabilitación de adolescentes en conflicto con la ley en el Estado; así como inversiones estratégicas para la rehabilitación de menores en conflicto con la ley. Finalmente, PROARES-II incluirá recursos para generar y analizar información para el seguimiento y evaluación del Programa, y financiará: I – fortalecimiento del sistema de información gerencial, seguimiento y evaluación del Programa, incluyendo actualizaciones periódicas del software y entrenamiento de usuarios estaduais y municipales; II – consultorías externas de evaluación de medio término y final, además de evaluaciones puntuales de las actividades del

Plan; III – estudios y encuestas para profundizar el conocimiento de aspectos críticos de la realidad de los jóvenes en Ceará; y IV – misiones de intercambio de técnicos a programas sociales exitosos en Brasil u otros países.

El Programa tendrá un costo total de US\$64,26 millones. Un análisis de costo-beneficio encuentra que el valor actualizado neto de los beneficios y costos económicos de PROARES-II asciende a R\$910,9 y R\$374,2 millones, respectivamente. El beneficio neto actualizado del Programa alcanza entonces R\$536,7 millones o US\$374,2 millones¹⁷, lo que supone una tasa interna de retorno de 26,6% y una relación de beneficios a costos de 2,43; es decir, por cada unidad monetaria invertida, el Programa retorna 2,43 a la sociedad. El valor presente del costo evitado por cuenta de comportamientos riesgosos prevenidos corresponde a 1,9% del PIB de Ceará en el 2007. Estos cálculos suponen: I – una distribución de la “canasta” final de intervenciones idéntica a la que resulta de la demanda expresada de los 23 municipios de la primera ronda de PROARES-II, que han servido como una muestra indicativa de análisis económico; II – los costos evitados por reducción de comportamientos riesgosos calculados en la literatura para Brasil, son aplicables al caso concreto de Ceará; y III – el cálculo de los impactos esperados de las intervenciones sobre la incidencia de comportamientos riesgosos es similar al encontrado en la literatura especializada internacional¹⁸.

Es de esperar que, en la medida en que el Programa recolecte información para su seguimiento y evaluación, sobretudo en indicadores de resultados clave de reducción de vulnerabilidad juvenil, el Programa pueda no solo dar cuenta de sus impactos, sino también del costo fiscal de los mismos.

Notas

¹ “Mapa da Violência: Os Jovens da América Latina”, RITLA, 2008.

² Caplan, G. (1964). *The principles of preventive psychiatry*. New York: Basic Books. Se identifican tres tipos de prevención: primaria, secundaria y terciaria. La prevención primaria es aquella orientada a prevenir la ocurrencia inicial del problema dentro de una población promedio. La prevención secundaria se orienta a población que muestra síntomas de problemas, o comportamientos de riesgo de modo de evitar problemas mas serios. La prevención terciaria involucra la intervención para la reducción del problema que el grupo ya experimenta.

³ Cummingham, W. et. al. *The Promise of Youth: Policy for Youth at-risk in Latin America and the Caribbean*, 2008, intenta caracterizar a la juventud de riesgo en America Latina.

⁴ La región latinoamericana ha realizado esfuerzos significativos para obtener estadísticas que permitan caracterizar mejor la magnitud y manifestaciones de la violencia, tanto a partir del Informe de Epidemiología y Costos en 1999, como también a partir del estudio de casos nacionales en Perú, México, Venezuela, Colombia, El Salvador, Panamá, y Brasil.

⁵ *What Works, Wisconsin*. By Stephen A. Small, Arthur J. Reynolds, Cailin O’Connor, and Siobhan M. Cooney, June 2005

⁶ Incluso a nivel de la región, existe ya amplia literatura al respecto y habiendo poca discusión sobre el hecho de que los programas de Desarrollo Infantil Temprano son una de las intervenciones de política social de mayor retorno. Esta nota se circunscribe a tres evaluaciones “hito” en los Estados Unidos.

⁷ 1 FAST Program Description. Retrieved May 20, 2005, from [http://www.wcer.wisc.edu /fast/](http://www.wcer.wisc.edu/fast/); McDonald, L. FAST Fact Sheet. Retrieved May 9, 2005, from http://www.wcer.wisc.edu/fast/how/FACTsheets/FACTSheet_18.pdf; Development Services Group for the Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. (2004). *Model programs guide (Version 3.2)*.

⁸ Cabe destacar un tema crucial para la región: Existen en América Latina, iniciativas parciales y sin evaluación en las mismas líneas de los programas de apoyo familiar. Como en estos, el fenómeno de

la violencia intrafamiliar o la violencia de género es uno que debe necesariamente considerarse. Las políticas de prevención de la violencia intrafamiliar en la región han variado su enfoque, pasando de centrarse en actividades de sensibilización a acciones de institucionalización, formulación de legislación específica, a planes intersectoriales de prevención. Dicho esto, aún hay mucho que avanzar en este sentido para poner en marcha políticas de prevención coordinadas, que no se enfoquen únicamente en la sensibilización y en la capacitación, sino que encaren de manera integral los factores estructurales asociados a este tipo de violencia, como la inestabilidad laboral, la pobreza, la falta de redes sociales de apoyo, el consumo de drogas, etc.

⁹ En la región latinoamericana existen experiencias innovadoras que buscan transformar a la escuela en un espacio donde toda la comunidad contribuye a la solidaridad. Entre ellos se destaca, el programa “Habilidades para la Vida” en Colombia, de la Fundación Paz y Alegría, evaluado por el Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud, como parte del Estudio Regional sobre Salud Escolar y Nutrición en América Latina, que reflejó cambios positivos en la conducta en los alumnos, con impacto en sus familias, y mejoras en el manejo de conflictos; y el programa “Convivir en la Escuela” de la Fundación Convivir de Argentina, que ha sido designada por la PAHO como Centro de Excelencia Regional para las estrategias de Escuelas Promotoras de Salud y Habilidades para la Vida, y el cual desarrolla procesos de reflexión sobre los derechos, la autoestima, las drogas, el alcohol, los hábitos saludables y las habilidades sociales, entre otros.

¹⁰ La mentoría es por lo general definida como una relación entre un adulto y un joven en la que el adulto proporciona orientación y apoyo

¹¹ Se encuentra que relaciones de mentoría que duran al menos seis meses pero menos de un año producen algunos efectos positivos, pero no en la magnitud deseada. Las relaciones de mentoría que duran menos de tres meses llegan a producir efectos negativos, incluyendo una disminución en la autoestima y en la competencia escolar de los jóvenes participantes.

¹² Los promedios nacionales para la pobreza e indigencia son de 31,8% y 12,8%, respectivamente.

¹³ Esta situación cobra una dimensión crítica en el caso de la atención de la juventud en alto riesgo, y en particular de los menores en conflicto con la ley: La limitada capacidad actual del Sistema de Atención Socioeducativa para prestar un servicio integral que facilite su reinserción social y productiva plena explica la alta tasa de reincidencia (50%) que, en un círculo vicioso, conlleva altos costos sociales, y genera cuellos de botella en el sistema de justicia juvenil y superpoblación en los centros de rehabilitación, que comprometen a su vez la calidad de los servicios de rehabilitación de jóvenes.

¹⁴ Ver Nota Técnica No. 26, IPECE http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_26.pdf,

¹⁵ Los Polos son equipamientos multifuncionales orientados a propiciar la práctica de actividades socioeducativas, culturales, y deportivas en la población de 7 a 17 años. Los CRAS son la puerta de entrada a los servicios del Sistema de Asistencia Social.

¹⁶ Ver http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/.arquivos/.spdca/sinase_integra1.pdf.

¹⁷ Estos cálculos asumen una tasa de descuento de 12%, una tasa de cambio de R\$1,65 por dólar, y un estimado del PIB estadual de R\$48,1 mil millones en 2007. Fuente: IPECE.

¹⁸ En efecto, además de la usual dificultad de medición de los “beneficios” típica a proyectos sociales (particularmente en intervenciones orientadas a la juventud, en que la literatura especializada es particularmente escasa), el ejercicio enfrenta la complejidad adicional de estimar la demanda final municipal de intervenciones del menú y a los beneficiarios, pues PROARES-II es un Programa por demanda, en donde estos son desconocidos al momento de la aprobación. Ver el Documento Técnico VII para mayor detalle metodológico y referencias bibliográficas específicas.

Monica Rubio

Nacionalidad peruana. Economista y doctora en economía por Duke University, Estados Unidos. Actualmente se desempeña como Economista de Proyectos en América Latina, para la división de Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo- BID.

Nota: Este artículo no refleja necesariamente la opinión del BID.

Novo enfoque de monitoramento e avaliação dos programas do Ministério da Educação: Simec e Matriz de Avaliação

*Geysa Maria Bacelar Pontes Melo e
Júnia Lagoeiro Dutra Nehmé*

Introdução

A criação de uma cultura institucional pró-avaliação é uma tendência cada vez mais valorizada pelas instituições públicas de todos os países. No Brasil essa tendência também é uma realidade, depois de um sistemático esforço de implantar a prática do Planejamento Público nos diversos âmbitos de governo nas duas últimas décadas.

A Constituição Federal de 1988 foi a mola propulsora das principais reformas nesta área desde a sua promulgação, por constituir-se na fundamentação legal para introdução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, conforme prescrito no seu artigo 165.

A partir de então, definiu-se que o Plano Plurianual (PPA) seria a peça principal do planejamento de médio prazo, documento embaixador para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias que, por sua vez, estabeleceria metas e prioridades a serem executadas pela Lei Orçamentária Anual, passando o planejamento governamental a ser sinônimo de Plano Plurianual e vice-versa. Desde 1991 já foram elaborados cinco planos plurianuais, merecendo destaque os dois últimos.

O PPA 2004-2007, intitulado Plano Brasil de Todos e elaborado com a participação da sociedade civil, culminou no desenvolvimento de um modelo de gestão gerencial (Decreto nº. 5.233/2004) e na criação de um sistema de monitoramento e avaliação, no âmbito do governo federal. Encontra-se em vigência o PPA 2008-2011, intitulado Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade, que está dando continuidade à metodologia anterior, com ênfase no monitoramento e avaliação dos projetos e programas de governo, suas gestões estratégicas e transparência na aplicação dos recursos públicos.

No atual PPA merece destaque o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007 como referencial estratégico de execução das políticas educacionais a serem implementadas pelo MEC, mediante a articulação de um conjunto de programas, projetos e ações que envolvem os três níveis de ensino e suas diversas modalidades.

O importante papel da política educacional na agenda do governo federal vem conferindo posição primordial às atividades de gestão do Ministério da Educação, exigindo reestruturações organizacionais e desenvolvimento de novas ferramentas gerenciais para o alcance da eficiência, eficácia e efetividade das políticas que vêm sendo implementadas.

Este texto procura, nesse sentido, apresentar de forma sintética duas ferramentas que o MEC vem desenvolvendo para permitir acompanhar, em tempo real, a execução

das ações governamentais, desde a sua concepção até a efetiva realização física e financeira e avaliar criticamente seus programas. São apresentados aqui o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec) e o esboço da Matriz de Avaliação de Programas e Ações.

Simec – Ferramenta de Monitoramento e Avaliação

A sistematização informacional da execução física dos programas e das ações governamentais, para monitoramento e avaliação, culminaram na necessidade de implantação, no âmbito do Ministério da Educação, de um sistema próprio, capaz de alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e atender às necessidades de um sistema gerencial específico, tendo em vista as demandas institucionais dos gestores da área educacional.

O Simec foi implantado em 2005 para atender a esta demanda e ser uma ferramenta de organização e integração do gerenciamento do PPA. Foi elaborado como um instrumento, por meio do qual os gerentes de programa/gestores do governo federal pudessem elaborar, monitorar e avaliar suas atividades, em tempo real, inclusive com registro das restrições, de modo a permitir atuação preventiva para solução dos entraves.

Foi desenvolvido e implantado pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), que conforme seu Regimento Interno, Portaria nº 1.891, de 29/11/2006, é um órgão subordinado diretamente à Secretaria-Executiva do Ministério da Educação, e tem como principais finalidades:

- I – instrumentalizar o Secretário-Executivo com informações gerenciais, tempestivas e fidedignas relacionadas a Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade no âmbito do Ministério da Educação;
- II – exercer as funções de Unidade de Monitoramento e Avaliação, de modo a oferecer subsídios técnicos na definição de conceitos e procedimentos específicos aos programas sob responsabilidade do Ministério da Educação;
- III – colaborar com os órgãos centrais dos Sistemas Federais de Planejamento e Orçamento, Administração Financeira e Contabilidade na análise e proposições de mecanismos, processos, e atos normativos, com vistas ao contínuo aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas no âmbito do Ministério da Educação;
- IV – planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas aos Sistemas Federais de Planejamento e de Orçamento, de Administração Financeira e de Contabilidade, no âmbito do Ministério da Educação;

V – promover a articulação com os Órgãos Centrais dos Sistemas Federais de Planejamento e Orçamento, de Administração Financeira e de Contabilidade, informando e orientando os órgãos e unidades do Ministério da Educação quanto ao cumprimento das normas vigentes;

VI – coordenar a elaboração e a consolidação dos planos e programas anuais e plurianuais do Ministério da Educação e submetê-los à decisão superior;

VII – coordenar e avaliar as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito do Ministério da Educação;

VIII – monitorar e avaliar as metas e os resultados da execução dos planos e programas anuais e plurianuais, em articulação com as demais Secretarias, Autarquias, Empresa Públicas e Fundações vinculadas ao Ministério da Educação.

Inicialmente o Simec foi desenvolvido com o objetivo de monitoramento das ações do MEC no Plano Plurianual (PPA), o qual, até então, era realizado por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan). Contudo, havia muita resistência ao uso dos sistemas estruturadores tal qual o SIGPlan, devido ao fato de não atenderem sobremaneira às necessidades dos gestores responsáveis pelo monitoramento das ações, e não permitirem a produção de relatórios no nível de detalhamento/agrupamento para tomada de decisões, requeridas pelas áreas de planejamento e orçamento.

A premência de sistematização informacional da execução física dos programas e das ações governamentais, para monitoramento e avaliação, culminou na implantação, por parte do MEC, de um sistema próprio, capaz de alimentar o SIGPlan e atender às necessidades de um sistema gerencial principalmente para os gestores da educação.

O Simec foi elaborado para servir não apenas como um instrumento de monitoramento e avaliação de processos, mas também como uma ferramenta de gestão dos programas governamentais. Isso reforça a necessidade de avançar mais no que diz respeito a produção de informação e gestão do conhecimento, uma vez que o banco de informações de monitoramento e avaliação disponível refere-se, principalmente, a avaliação de processos, ou seja, as ferramentas atuais disponibilizadas pelo sistema priorizam avaliar a eficácia e a eficiência das 322 ações que integram os 24 programas do MEC.

Atualmente, devido ao crescimento da capacidade de gerar e disponibilizar informações, a estrutura de desenvolvimento do sistema, criada na SPO, ganhou corpo e, em meados de 2007, passou a integrar uma Diretoria de Tecnologia da Informação do MEC, tamanho o seu reconhecimento. A partir de então, a estrutura do Simec já está sendo aproveitada, inclusive para captar (*on-line*) os projetos de expansão das Instituições Federais de Ensino Superior e propostas de adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que tem por objetivo permitir a captação do diagnóstico e definição do plano de ações articuladas de cada estado/município da federação.

Em seu primeiro ano, foi implantado o Módulo – PPA Monitoramento e Avaliação, com vistas ao acompanhamento físico e financeiro dos programas e ações do Plano Plurianual (PPA). Desde então surgiram novos módulos com funções correlacionadas tanto ao monitoramento e avaliação, quanto à execução orçamentária e financeira das ações do Ministério, redundando num total de 23 módulos, conforme Quadros de I a III e Figura 1.

Quadro I: Simec - Módulos gerenciais de caráter sistêmico

- 1. PPA-Monitoramento e Avaliação** – Finalidade: monitorar e avaliar as ações e programas do PPA (Plano Plurianual);
- 2. Programação Orçamentária** - Finalidade: elaborar a Proposta Orçamentária do Ministério da Educação;
- 3. PPA-Elaboração e Revisão** - Finalidade: elaborar e revisar os Programas e ações do PPA (Plano Plurianual);
- 4. Orçamentário e Financeiro** - Finalidade: acompanhar a execução orçamentária e financeira do MEC;
- 5. PDE - Módulo de Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação** - Finalidade: elaborar e acompanhar o Plano de Desenvolvimento da Educação;
- 6. Monitoramento de Obras** - Finalidade: monitorar as obras das redes de Educação Profissional e Tecnológica e Superior e as obras das redes estaduais e municipais financiadas pelo MEC;
- 7. SIG - Informações para Presidência** - Finalidade: agregar e prestar informações gerenciais para subsidiar a elaboração de documentos;
- 8. Painel de Controle** - Finalidade: Cadastrar e manter série histórica de informações de produtos decorrentes de atividades do Alinhamento Estratégico, tais como mapas estratégicos e indicadores estratégicos. Os mapas estratégicos são representados no Painel de acordo com os eixos: Educação Básica, Educação Superior, Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade e Educação Profissional e Tecnológica.

A criação desse sistema e a respectiva evolução, em diferentes módulos e funcionalidades, tem permitido ao MEC superar desafios, tanto de sua rotina de trabalho, quanto no cumprimento de sua agenda de governo, além de inovar como modelo de governança do setor público.

Os módulos do Simec possuem diferentes públicos-alvo. Atualmente, possui aproximadamente 50 mil usuários cadastrados, incluindo todos os governos de estados e municípios brasileiros, 176 unidades orçamentárias do MEC, mantendo interface com a Presidência da República, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Fig.2). Merece destaque a disponibilização do código fonte do sistema gratuitamente, para instituições públicas, podendo ser utilizado em qualquer plataforma tecnológica, sendo preferencialmente *software* livre. Já foram atendidas 20 instituições públicas até o momento.

Quadro II: Simec - Módulos gerenciais com foco específico

- 1. Reuni** - **Reestruturação e Expansão das Universidades** - Finalidade: captar on-line os projetos das Instituições Federais de Ensino Superior;
- 2. PAR - Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação** - Finalidade: permitir a captação do diagnóstico e definição do plano de ações articuladas de cada estado, on-line;
- 3. Brasil Profissionalizado** - Finalidade: permitir a captação do diagnóstico e definição do plano de ações articuladas para o Ensino Médio Integrado a Educação Profissional e Tecnológica dos estados e municípios, on-line;
- 4. REHUF** - Finalidade: avaliar recursos e infraestrutura dos hospitais universitários federais;
- 5. PAR Indígena** - Finalidade: monitorar ações indígenas de formação escolar, elaboração de materiais didáticos e obras indígenas;
- 6. PDE Escola / Mais Educação** - Finalidade: captar dados e auxiliar o planejamento estratégico das escolas da rede pública;
- 7. Emendas** - Finalidade: cadastrar emendas das unidades vinculadas ao MEC.

Quadro III: Simec - Módulos administrativos e de serviços

- 1. Gerência de Projetos** - Finalidade: Planejar o desenvolvimento de projetos e acompanhar e controlar a execução de tarefas;
- 2. Conjur - Módulo de Consultoria Jurídica** - Finalidade: controlar o fluxo de processos administrativos ou jurídicos, apoiado pelas coordenações CGEPD, CGNLJ, CGACC e Seata;
- 3. Módulo de Demandas** - Finalidade: cadastrar demandas para as áreas de sistemas de informação, suporte de atendimento, redes, telefonia, entre outras;
- 4. Rede Federal** - Finalidade: permitir o monitoramento de dados relativos a informações acadêmicas, tais como bolsas e cargos, permitindo a distribuição e acompanhamento dessas informações.
- 5. Eventos/Compras - Módulo Administrativo** - Finalidade: controlar eventos e compras;
- 6. Gestão de Tarefas** - Finalidade: gerenciar as atividades de um departamento controlando todo processo de atendimento, principalmente os seus prazos e as pessoas envolvidas;
- 7. Gestão de Pessoas** - Finalidade: Gestão de Pessoas – avaliação institucional;
- 8. PSE** – Finalidade: monitorar o Programa Saúde na Escola - PSE

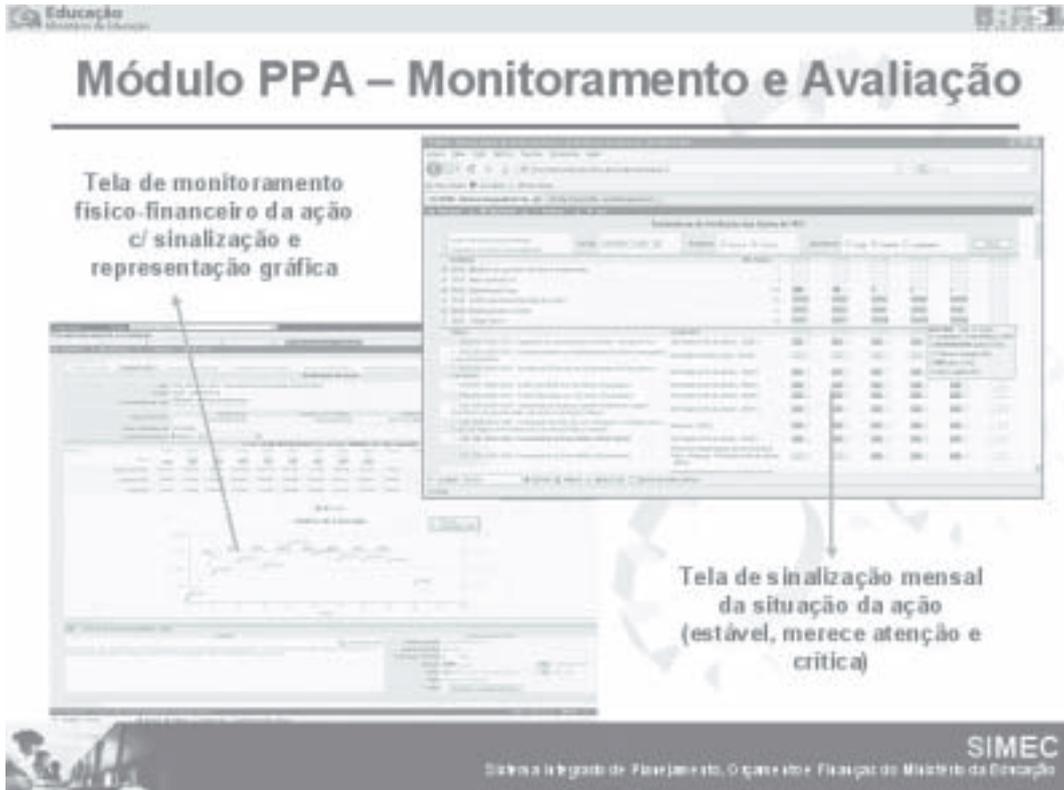


Figura 1: Telas do SIMEC

Fonte: MEC/2009 - <http://simec.mec.gov.br>

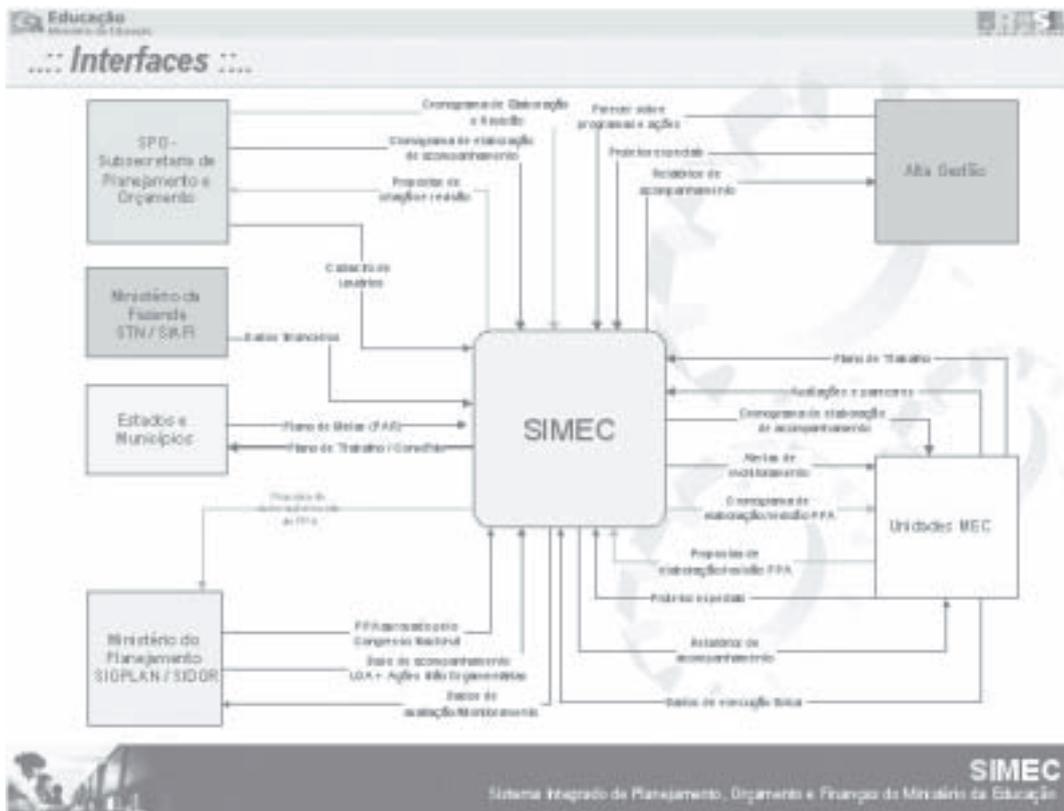


Figura 2: Diagrama de Fluxos

Fonte: MEC/2009

Para execução das políticas nacionais de educação, especialmente as previstas no PDE, houve a necessidade de elaboração, por parte da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, de recurso que permitisse a integração entre o Plano Estratégico do MEC (PDE) e o Plano Plurianual (PPA 2008-2011), do governo federal, materializado pela adoção de Subações Orçamentárias cadastradas no Simec. Foi instituído, a partir de então, o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamentação e Custos, no âmbito do Simec.

A Subação Orçamentária constitui-se no instrumento de intersecção que correlaciona as ações orçamentárias do PPA às iniciativas do PDE, identificando suas características qualitativas mais relevantes e vinculando-as a Planos Internos (PI).

O PI detalha a respectiva execução e apropria custos para subsidiar o planejamento, a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão contínua de cada Subação Orçamentária, orientando, assim, os processos de tomada de decisão a partir de uma melhor visibilidade das atividades desenvolvidas. Embora o Plano Interno tenha sido instituído pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi¹) foi adotado pelo Simec, com uso obrigatório para todas as Unidades Gestoras do MEC.

O fator decisivo para a adoção do Plano Interno e da Subação pelo MEC justifica-se pelo fato de a sua utilização exigir dos gestores públicos um planejamento estruturado de suas ações e, conseqüentemente, uma execução mais eficaz, tendo em vista que, ao se planejarem, os gestores reduzem o número de ações orçamentárias, possibilitando, assim, maior agilidade e flexibilidade na execução física e financeira das ações.

Implantação da Matriz de Avaliação de Programas e Ações

Com o intuito de complementar os instrumentos de avaliação dos esforços e iniciativas do MEC, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento desenvolveu uma metodologia de avaliação que possibilitará a análise da execução dos programas do MEC, constantes do Plano Plurianual do governo federal. Trata-se da Matriz de Avaliação de Programas e Ações do Ministério da Educação, em fase de conclusão, cuja proposta de inclusão no Simec representará um passo à frente para o processo de avaliação dos programas governamentais e mais uma inovação no cenário governamental.

O modelo do governo federal para avaliação de programas e ações aborda aspectos relacionados à concepção, à implementação e aos resultados alcançados, numa metodologia padronizada, comum aos diversos programas de governo, seja da área social ou de infraestrutura, dificultando a análise das especificidades de cada programa.

Segundo o Manual de Avaliação – Plano Plurianual – 2004/2007, Exercício 2008, do Ministério do Planejamento, para que se cumpra o objetivo de promover a aprendizagem e auxiliar a tomada de decisão, essa análise deve ser realizada de forma participativa, envolvendo diferentes percepções, mediante consulta à equipe gerencial, aos coordenadores de ação, aos parceiros e, quando possível, aos beneficiários do programa.

A proposta da Matriz de Avaliação de Programas e Ações do Ministério da Educação, cujo formato teve origem na Matriz de Envolvimento dos Atores, constante do Manual de Avaliação já mencionado, é baseada em avaliação gerencial interna, um tipo de autoavaliação submetida aos atores envolvidos na gestão, em um processo de

aprendizagem e repactuação de compromissos dentro das organizações, em torno de metas de desempenho (BRASIL, 2008).

Baseada nessa premissa foi desenvolvida a Matriz de Avaliação dos Programas e Ações, onde o Gerente do Programa e os respectivos Coordenadores das Ações terão espaço para expressar suas percepções sobre a situação do programa ou da ação durante o seu preenchimento. Eles poderão avaliar, conforme seus julgamentos, quesitos relacionados à potencialidade e à eficácia ou eficiência das ações e, por conseguinte, do Programa.

Trata-se de uma avaliação de menor custo, realizada no âmbito da estrutura institucional pelas equipes executoras, coordenada e validada pela Coordenação de Avaliação da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC. Objetiva apontar as ações e os indicadores dos programas que se constituem em obstáculos para a obtenção dos resultados pretendidos, de modo a reverter as deficiências identificadas e orientar para um possível redesenho do programa avaliado.

A sua metodologia compreende critérios e normas estabelecidos e aplicados por meio de um roteiro de avaliação, que visa identificar o grau de relevância das ações em relação aos indicadores do programa, de modo a explicitar o quanto determinada ação contribui para os resultados que se pretende alcançar.

Na Figura 3 é apresentado um modelo hipotético da Matriz, no qual é possível observar que os Critérios I e II são relativos à potencialidade e o III é relativo ao resultado alcançado pela ação. Essa categorização é relevante para fins de análise, pois o potencial da ação será o resultado da média aritmética dos critérios I e II, e a eficácia da ação será obtida pela média aritmética apenas das notas do Critério III.

Matriz de Avaliação de Programas e Ações
Avaliação do Programa Brasil Escolarizado (Simulação)

Programa	Dados da Ação	Coordenador de Ação					Total	Média					
		Taxa de frequência à escola da população na faixa etária de 0 a 3 anos	Taxa de frequência líquida à Pré-escola da população na faixa etária de 3 a 6 anos	Taxa de frequência líquida ao Ensino Médio da população na faixa etária de 15 a 17 anos	Taxa de frequência líquida ao Ensino Fundamental da população na faixa etária de 7 a 14 anos	Taxa de frequência líquida ao Ensino Médio							
		Análise de Critérios	Análise de Critérios	Análise de Critérios	Análise de Critérios	Análise de Critérios	Soma	Média					
1061- XX11	Crescimento de Bolsa para Professores da Educação Básica Produto / Unid. de Produto: Bolsa Concedida - Unidade Físico Previsto : 27.009 Físico Realizado : 182.134 % de execução física: 693 % Previsto (organizatório): R\$ 138.606.104 Realizado Financeiro: R\$ 128.715.071 % de execução financeira: 81%	I	1	I	2	I	3	I	3	12	2,4		
		II	1	II	1	II	1	II	3	II	1	7	1,4
		III	1	III	1	III	2	III	2	III	2	8	1,6
1 - Qual a importância da ação para o atingimento dos objetivos do Programa							Média						
		Critério de Avaliação											
I	Relação do indicador com a ação: define o potencial de influência da ação no resultado do indicador do Programa. Deve-se considerar somente o escopo da ação ignorando-se recursos e produtos.												
II	Influência da meta física Prevista sobre o indicador: Define em que grau a quantidade da meta física prevista na ação contribui para o alcance dos indicadores do Programa.												
III	Influência do Produto Realizado sobre o indicador: Define em que grau a quantidade da meta física realizada na ação contribui para o alcance dos indicadores do Programa.												

Figura 3 - Matriz de Avaliação de Programas e Ações
(lay out do Coordenador de ação)

Fonte: MEC/SPO

As Figuras 4 e 5 representam formas distintas de análise dos resultados obtidos do conjunto de ações do Programa Brasil Escolarizado, mediante aplicação da Matriz, representada acima, sendo que na Figura 4 as categorias Alto, Médio e Baixo correspondem às médias 3, 2 e 1 (ou aproximações), respectivamente. Na Figura 5, as notas verificadas no eixo y representam os resultados propriamente ditos, sem a categorização mencionada. Ambas as figuras são comparações entre o potencial da ação e a sua eficácia, em determinado período, sobre os indicadores de desempenho do Programa.

Quadro comparativo entre o Potencial e a Eficácia das ações do Programa Brasil Escolarizado no ano 2008 (Simulação)

Eficácia \ Potencial	Alto	Médio	Baixo
Alto	XXX1 XXX2 XXX3 XXX4 XXX6	XXX5	
Médio		XX11 XX14 XX10	XXX8 XX12 XX13
Baixo			XX15 XX16 XX17 XX18
Observações	As ações XXX7, XXX9 e XXX19 não estão presentes no quadro, pois não há registros de informações sobre a execução física, ou não houve execução.		

Figura 4 – Quadro de Análise: Potencial x Eficácia

Fonte: MEC/SPO

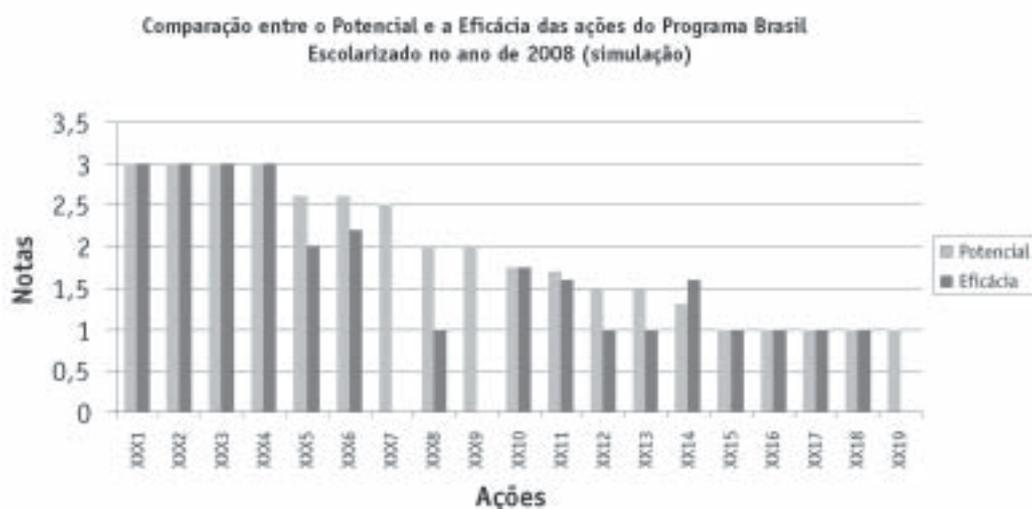


Figura 5 – Histograma de Análise: Potencial x Eficácia

Fonte: MEC/SPO

Essa Matriz, quando implementada, permitirá identificar o grau de contribuição das ações para o alcance dos objetivos dos programas; os indicadores que melhor mensuram

o alcance dos resultados dos programas; ações e indicadores que devem ser aperfeiçoados; e ações que devem ser excluídas. Possibilitará não apenas verificar se os resultados previstos estão sendo alcançados, como também contribuir, de forma evidente, para o aperfeiçoamento e melhoria do desempenho dos programas, superando as deficiências detectadas no desenvolvimento das políticas educacionais.

Outras vantagens que poderão ser obtidas estão relacionadas à sua capacidade de apontar pontos positivos e negativos dos programas, diagnosticando a sua sustentabilidade ou necessidade de redesenho. Pode também prover os gestores com maior quantidade de informações, ainda não disponibilizadas no Simec, fundamentais para a tomada de decisões. Trata-se de um modelo em fase de desenvolvimento e, portanto, sujeito aos aperfeiçoamentos demandados pelos cenários vindouros.

Considerações Finais

O Ministério da Educação, ao investir na gestão da qualidade e melhoria contínua no monitoramento e na avaliação do Plano Plurianual (PPA), conseguiu, pela criação do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (Simec), não só conferir maior agilidade e racionalidade ao processo gerencial do Ministério, por meio de um inovador e eficiente instrumento de gestão, como também padronizar as atividades inerentes ao fluxo de informações físicas e financeiras, repercutindo na elevação do nível de satisfação dos seus usuários internos e externos.

A metodologia conceitual utilizada para desenvolver o Simec como instrumento de integração entre Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério inovou o conceito de sistemas de governo. “[...] o Simec fortaleceu a atividade de planejamento e gestão no âmbito do MEC, por constituir uma ferramenta permanente, suprimindo iniciativas pontuais e esparsas e facilitando a tomada de decisão” (Ações premiadas no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2008, p.176).

A proposta inovou, também, ao apresentar uma solução tecnológica que possibilita a criação e substituição de módulos conforme a necessidade dos gestores, conferindo-lhe grande flexibilidade e caráter evolutivo, tendo logrado o primeiro lugar no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2008, promovido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Em 2009, recebeu o 8º Prêmio Excelência em Governo Eletrônico – o Prêmio *e-gov* – cujo objetivo é reconhecer e incentivar a criação de projetos e soluções de governo eletrônico nas administrações públicas federais, estaduais e municipais.

A Matriz de Avaliação de Programas e Ações do Ministério da Educação tem o potencial de constituir instrumento relevante de avaliação por apresentar um enfoque diferenciado das avaliações padronizadas já realizadas na esfera governamental. Espera-se que a avaliação de programas e ações do MEC contribua com a elevação dos padrões de eficiência e eficácia da gestão governamental, bem como reúna subsídios para avaliar a efetividade da aplicação dos recursos na área educacional e a consequente qualidade da educação brasileira.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, C.; FEIJÓ, P. H.; MEDEIROS, M. *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Paulo Henrique Feijó, 2006. p. 488.
- BELLONI, Isaura; COSTA, L.S.; MAGALHÃES, H. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional*. São Paulo: Cortez, 2007. p. 96.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Arnaldo Oliveira Júnior (Ed). Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.
- BRASIL. Decreto nº 5.233, de 06 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2004.
- BRASIL. Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2008.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº. 4.601, de 31 de dezembro de 2005. Define os Gerentes de Programa e Gerentes Executivos do MEC, institui o Comitê Gerenciador de Programas do Órgão, designa a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, por meio da sua Coordenação Geral de Planejamento, para exercer as funções de Unidade de Monitoramento e Avaliação, estabelece que o SIMEC funcionará como *infrasig* do SIGPlan, entre outros. Brasília.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº. 731, de 22 de julho de 2009. Define os Gerentes de Programa e Gerentes Executivos do MEC, institui a Subação como instrumento de integração entre o planejamento, a programação e execução orçamentária e financeira.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº. 1.891, de 29 de novembro de 2006. Aprova o Regimento Interno da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria Executiva do Ministério da Educação.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Manual SIMEC*. MEC: Brasília, 2009. Disponível em: < <http://simec/monitora/monitora.php?modulo=inicio&acao=C>.
- BRASIL/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de Avaliação - Plano Plurianual – 2004/2007, Exercício 2008, Ano Base 2007*. Brasília, 2008.
- CALMON, K. M. N; GUSO, D.A. *A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil*. Planejamento e Políticas públicas, n. 25. Brasília: IPEA, jun./dez. 2002.
- NEHMÉ, Junia Lagoieiro Dutra. *Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SIMEC): Histórico e Implementação*. 2008. 69f. Monografia (Conclusão da Especialização em Políticas Públicas da Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília.
- ENAP. *Ações premiadas no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP, 2009. Disponível em: < <http://inovacao.enap.gov.br/index.php>.

Notas

¹ Um dos sistemas mais antigos do país e que não só preserva como aumenta a cada dia a sua importância, principalmente na área contábil e financeira, o Siafi foi implantado em 1987 e constitui, desde então o mais importante instrumento de acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e contábil do governo federal. (Albuquerque et al, p. 325).

Geysa Maria Bacelar Pontes Melo

Nacionalidade brasileira. Participante do curso “Avaliação de Programas Sociais”, realizado pela EIAPP/ENAP em 2009. Economista com especialização em Políticas Públicas da Educação com ênfase em Monitoramento e Avaliação pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Servidora do Ministério da Educação, lotada na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, onde exerce a função de coordenadora de Avaliação.

Júnia Lagoeiro Dutra Nehmé

Nacionalidade brasileira. Economista com Especialização em Políticas Públicas da Educação com ênfase em Monitoramento e Avaliação pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Servidora do Ministério da Educação, lotada na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, onde exerce as funções de coordenadora-geral de Gestão do Conhecimento e subsecretária substituta de Planejamento e Orçamento.