

Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada

Rômulo Paes-Sousa¹

Na América Latina, a demanda por avaliação e monitoramento de políticas públicas tem impellido os governos nos níveis nacional e sub-nacional a constituir rotinas e estruturas especializadas. Em muitos países, inclusive o Brasil, estruturas específicas de avaliação e monitoramento (A&M) vêm também se constituindo nas áreas da educação, saúde e, mais recentemente, na assistência social e combate à pobreza.

Inicialmente, essas áreas desenvolvem competências específicas para contratação e ou agregação de serviços específicos de avaliação e monitoramento. As áreas têm logrado competência em constituir uma burocracia especializada para as atividades de A&M. Rapidamente, as novas áreas constituídas recrutam e/ou capacitam gestores em metodologias de A&M, habilitando-os ao desenvolvimento ou contratação das atividades em foco.

Como conseqüência, as áreas de política social passam a ser abastecidas por estudos ocasionais ou de rotina sobre: as características das demandas da população, da qualidade da implementação de programas e dos impactos das políticas e programas na vida dos beneficiários, entre outros. Em raros casos, as avaliações constituem-se em referência para a alocação e o recebimento do financiamento das políticas sociais.

No ciclo de avaliação de políticas públicas, a etapa mais desafiadora é a apropriação dos achados da investigação pela gestão das políticas e programas. Muitas vezes, estudos de boa qualidade não conseguem interferir na dinâmica das políticas e programas, sendo recebidos com indiferença pelos gestores públicos.

No caso brasileiro, esta dificuldade parece estar ligada aos seguintes fatores: i) baixa cultura de A&M entre os gestores públicos, especialmente os que estão ligados à execução direta dos programas; ii) ausência de instâncias específicas de pactuação de uma agenda institucional de avaliação levando a revisões intempestiva das prioridades na avaliação; iii) baixo financiamento de atividades de A&M; iv) labilidade no desenho de programas, dificultando o estudo dos mesmos; v) ausência de um arcabouço legal específico para a internalização das atividades de avaliação.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil constituiu uma secretaria específica para a avaliação de seus 22 programas. No período de março de 2004 a novembro de 2006, esta área foi implementada, tendo sido capaz de contratar ou co-desenvolver 72 estudos de avaliação. Este relato busca explicitar como as dificuldades supracitadas foram enfrentadas, o estágio atual de desenvolvimento das atividades de avaliação e quais os limites divisados na agregação de qualidade aos programas a partir dos estudos de avaliação realizados.

O contexto histórico e institucional da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

O Brasil é um país federativo, dividido em 27 Estados e 5.564 municípios. Possui uma área de 8.514.215,3 km² e uma população de aproximadamente 180 milhões de pessoas, das quais cerca de 44 milhões são pobres e 18 milhões, extremamente pobres. Ainda que a pobreza tenha sido reduzida nos últimos anos, a sociedade brasileira permanece uma das mais desiguais do mundo. No entanto, o ano de

¹ Médico, PhD em Epidemiologia pela London School of Hygiene and Tropical Medicine, Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil.

2004 apresentou alguns resultados animadores: a pobreza caiu cerca de 9%, se aferida pelo índice de Theil-T, e 4% se aferida pelo coeficiente de Gini (Barros et al., 2006).

Em 2005, os recursos investidos pelos ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social chegaram a cerca de R\$76 bilhões, ou US\$34,8 bilhões², o equivalente a 3,9% do PIB. Deste total, os gastos com a Saúde representaram 1,9%, com a Educação um pouco mais de 1% e com o Desenvolvimento Social 0,9% do PIB³.

A criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em janeiro de 2004, implicou o aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social – que se traduzem em programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva⁴. Isso significou uma expansão substantiva da cobertura de serviços e da rede de proteção social e, em 2005, cerca de 50 milhões de pessoas pobres e/ou vulneráveis foram beneficiadas pelos programas do MDS.

O Programa Bolsa Família, o mais abrangente programa de transferência condicionada de renda, beneficiou, em maio de 2006, 9,2 milhões de famílias, representando uma cobertura de 83,2% das famílias pobres do Brasil. A prioridade dada pelo governo federal aos programas de transferência de renda condicionada, a partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes anteriormente e do lançamento do Programa Bolsa Família em 2003, aumentou em quase 20% a participação do MDS no gasto social do governo federal entre 2003 e 2005.

É dentro do sistema federativo e descentralizado, que se configurou com a Constituição de 1988, que são implementadas as políticas de segurança alimentar, renda de cidadania e assistência social. Estados e municípios vieram a ter, a partir de então, um novo papel, particularmente no que se refere à gestão das políticas sociais. Os municípios foram reconhecidos como entes federativos autônomos com competência para organizar e prestar diferentes tipos de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. O nível federal passou a transferir para os estados e, principalmente, para os municípios, um conjunto de responsabilidades e prerrogativas na gestão das políticas, programas e prestação de serviços sociais e assistenciais.

A implementação descentralizada dos programas do MDS pressupõe sua articulação ou mesmo integração, ao nível da família, da comunidade e do território. Isso significa que a gestão e a operacionalização dos programas dependem da coordenação não só entre setores dentro de um nível de governo, mas entre seus vários níveis governamentais – União, Estados e Municípios.

O MDS começa então a responder pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania, que ficaram a cargo, respectivamente, das secretarias finalísticas que se originaram dos antigos órgãos: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Foram também criadas duas secretarias para o desenvolvimento de atividades meio: a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

Coube à SAGI as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas de

² Considerou-se a taxa de conversão do dólar americano de 15 de maio de 2006.

³ Não se considerou o orçamento do Ministério da Previdência Social, uma vez que seus recursos originam-se em sua maior parte de contribuições dos próprios beneficiários. Os gastos previdenciários em 2005 corresponderam a quase 8% do PIB.

⁴ O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004, fundindo o Ministério da Assistência Social (MAS), o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, a qual era vinculada diretamente à Presidência da República. Em maio do mesmo ano, foi instituída a estrutura organizacional do novo Ministério, que passa a reunir as atribuições dessas três organizações.

desenvolvimento social do MDS, o que significou uma inovação ao nível da gestão pública brasileira, uma vez que até então não existia, em nenhum ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva; sobretudo, uma unidade localizada horizontalmente em relação às secretarias finalísticas.

O posicionamento da SAGI na estrutura organizacional do MDS é singular se comparado às demais experiências latino-americanas. 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).

Nesta experiência brasileira, as atividades de monitoramento são descentralizadas, cabendo à SAGI o papel de normalizar, desenvolver ferramentas de monitoramento, treinar e dar suporte nas atividades de monitoramento desempenhadas pelas secretarias de atividade fim.

Já a função avaliação é centralizada pela SAGI, cabendo-lhe a realização ou contratação de todos os estudos de avaliação referentes aos 22 programas do MDS. Cabe ainda à SAGI capacitar os gestores do MDS em atividades de avaliação. Dessa forma, esses adquiririam maior competência para definir suas demandas, debater as metodologias escolhidas e os resultados encontrados e, principalmente, apropriar-se dos achados das investigações para a melhoria dos programas do MDS.

Em relação aos recursos pertencentes à SAGI, os recursos humanos alocados são 50, respondendo, em julho de 2006, por 5% do total de funcionários do MDS. A SAGI constituiu-se em uma unidade compacta, com grande competência técnica agregada, conforme indica a Tabela 1. Os recursos humanos envolvidos, tanto pelo seu reduzido número, quanto por sua experiência na área de A&M, foi um dos determinantes para que as atividades de avaliação fossem contratadas junto às instituições de ensino e pesquisa. Independentemente do debate sobre a validade e independência dos estudos de avaliação realizados no âmbito de uma organização por uma unidade vinculada a esta organização, no caso do MDS, a SAGI optou por contratar todos os estudos de avaliação externamente ao MDS. Do contrário, não se obteria a escala e o tempo de resposta necessários às demandas do MDS.

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 estão cursando o ensino superior.

** 4 estão cursando o mestrado.

No tocante aos recursos financeiros alocados na SAGI, no período de 2004 a 2006, foram investidos US\$ 15.844.501,04 em estudos de avaliação. Estes recursos possibilitaram a realização de 72 estudos, conforme indicado na Tabela 2.

Tabela 2. Estudos de avaliação realizados pela SAGI/MDS. 2004-2006*

Concluídas	20
Em andamento	29
Em fase de contratação	19
A contratar	4
Total	72

Fonte: SAGI/MDS

* Situação em 1º de agosto de 2006

A definição da agenda

A decisão sobre quais os estudos é função do seguinte: a relevância do fenômeno associado ao programa na vida dos beneficiários, o que se quer saber sobre o programa, os recursos financeiros e dados disponíveis, o tempo em que se deseja obter os resultados.

Uma vez que existem 22 programas sob gestão direta do MDS, um primeiro critério utilizado “por onde começar” e quanto aplicar em um estudo baseou-se nos recursos orçamentários alocados aos programas. Em geral, aqueles com maiores recursos, também receberam mais recursos para a pesquisa.

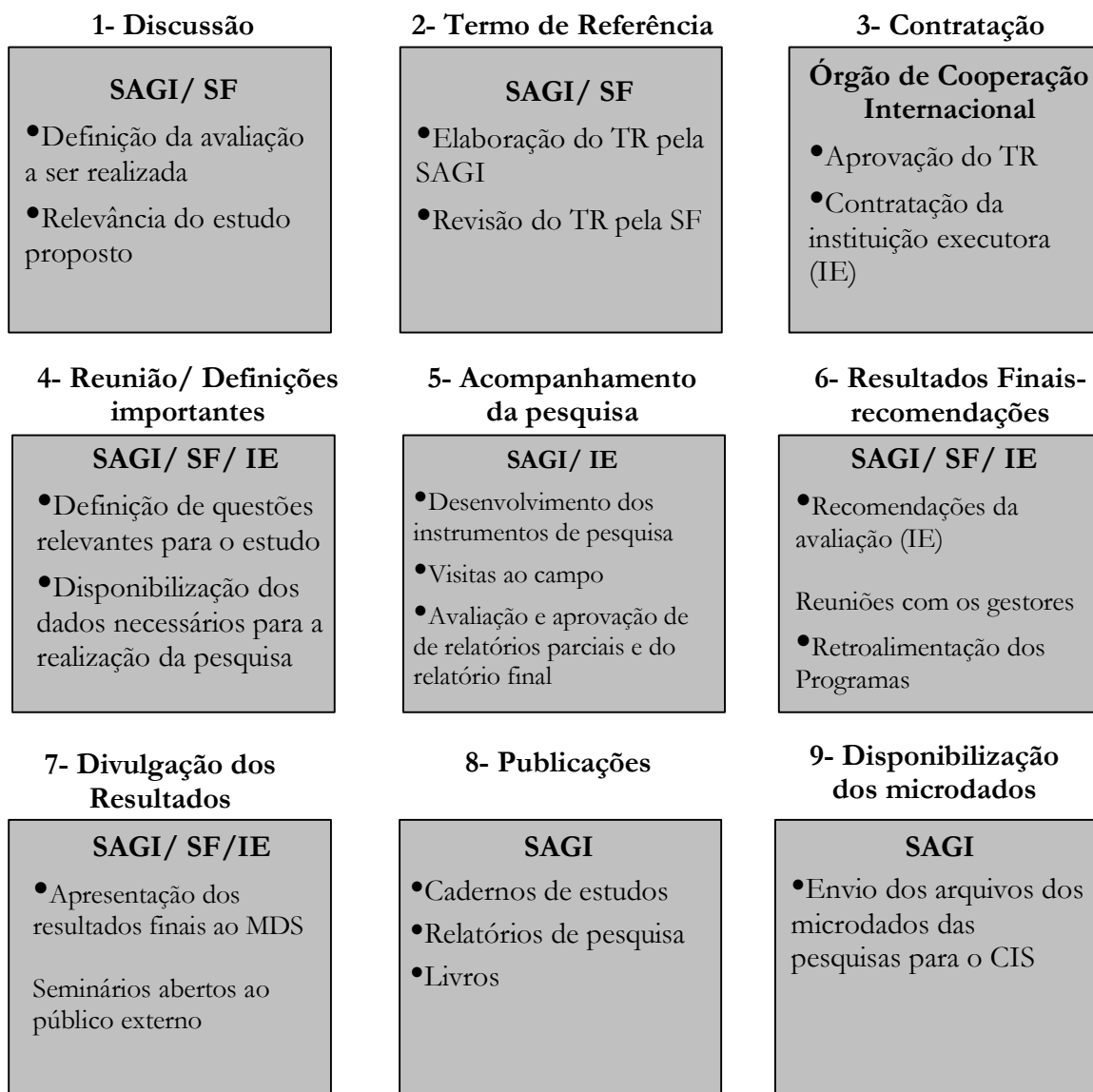
No ano de 2006, foi constituída a política de avaliação e monitoramento do MDS (MDS, 2006). Esta define enquanto ações de avaliação os estudos e pesquisas que tenham os seguintes objetivos:

- a) Análise da implementação de programas e ações;
- b) Análise de resultados imediatos dos programas e ações;
- c) Análise de impactos ou efeitos dos programas e ações
- d) Análise da eficiência, da equidade, da eficácia ou da efetividade de programas e ações;
- e) Análise do perfil dos beneficiários dos programas e ações;
- 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 passa a ser regida pelo Plano Anual de Monitoramento e Avaliação (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006). Ela passa a ser elaborada por Grupo de Trabalho com representação das todas as secretarias e do Gabinete do Ministro, sob coordenação da SAGI. O Plano passa a se aprovado, anualmente, no mês de agosto. Cabe ao Plano indicar os programas e ações do MDS que serão priorizados pelas ações de avaliação no ano seguinte. Em sua elaboração, ele considera as avaliações realizadas anteriormente pelo MDS ou por outras instituições.

O fluxo de avaliação dos programas do MDS

Abaixo está indicado o fluxo de avaliação dos programas do MDS. Gericamente, ele pode ser dividido em: definição da demanda, contratação dos estudos e gestão dos contratos, e disseminação dos resultados.



- 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

A definição da demanda compreende as etapas da discussão e preparação dos termos de referência. O Termo de Referência (TR) é um documento 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 o escopo, objetivos, metodologia, cronograma e custos do projeto. Os parâmetros jurídico-administrativos referem-se aos requisitos exigidos. Entre estes últimos, enfatizamos dois aspectos: a propriedade dos microdados por parte do MDS e o perfil e experiência técnica da equipe executora. O TR é sempre validado pela secretaria finalística responsável pelo programa a ser avaliado. Quando for o caso, o TR é então encaminhado para o órgão de cooperação internacional, relacionado ao projeto, para o devido encaminhamento jurídico-administrativo.

A SAGI relaciona-se com o Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Department for International Development (DFID), do Reino Unido.

A gestão do contrato compreende a participação nas definições metodológicas através de reuniões específicas e seminários, o acompanhamento do trabalho de campo e a avaliação dos relatórios. Ainda que os termos de referência definam a dimensão do programa a ser avaliada (processo ou resultados?) e alguns parâmetros metodológicos (amostra representativa nacional ou por região?), o detalhamento do desenho, amostra e instrumentos de coleta de dados são feitos posteriormente pela instituição contratada e o acompanhamento e aprovação da SAGI.

A SAGI participa das definições referentes ao desenho da investigação, ao desenho da amostra, à elaboração dos instrumentos de coleta de dados, definição das estratégias de calibragem destes instrumentos e plano de avaliação dos resultados.

No momento da coleta de dados, um técnico da SAGI procura fazer ao menos uma visita ao campo junto com os pesquisadores da instituição contratada. O objetivo é acompanhar a condução do trabalho de campo, compreender o contexto local, conversar com beneficiários e com isso promover o aprendizado da própria equipe. Como a SAGI é uma unidade que contrata pesquisas, o processo de trabalho da equipe é realizado, sobretudo, no “escritório”. Logo, a ida a campo constitui um momento de aprendizagem para a equipe, pois os técnicos podem participar, junto a pesquisadores mais experientes, da experiência de trabalho de campo, o que inclusive contribui para a melhoria de sua capacidade de acompanhar o desenvolvimento da pesquisa.

A disseminação dos resultados destina-se a três tipos de audiência: aos gestores do MDS, demais gestores públicos e outros interessados. Obviamente, a estratégia de divulgação para cada um dos grupos deve considerar os diferentes graus de domínio que cada interessado tem sobre os programas do MDS e o conhecimento das metodologias de avaliação.

A divulgação dos resultados das pesquisas envolve as seguintes etapas: encaminhamento do relatório final aos gestores, apresentação dos resultados no MDS, publicações e disponibilização pública dos microdados. Quando o relatório final é aprovado, os resultados passam a “pertencer” aos gestores responsáveis pelo programa. Afinal, são eles os clientes da SAGI. Em alguns casos, são realizadas reuniões com a presença dos pesquisadores e gestores responsáveis, para que se possam aprofundar questões apontadas nos relatórios. Os dados, informações e recomendações dos relatórios finais são, por sua vez, avaliados pelos gestores, para as providências cabíveis, o que se aplica sobretudo quando se trata de avaliações de processos.

A apresentação dos resultados da pesquisa pelos pesquisadores que executaram a pesquisa é dirigida ao público do MDS e a convidados externos envolvidos no tema. A divulgação também se dá

por meio de várias publicações, como os Cadernos de Estudos de Desenvolvimento Social e livros. O objetivo das publicações, além de tornar público os resultados das avaliações, pretende subsidiar o debate técnico e político sobre as políticas e programas da área de desenvolvimento social.

A etapa final é a disponibilização para o público dos microdados, os quais, segundo as normas contratuais, pertencem ao MDS. Quatro meses após a divulgação dos resultados da pesquisa, os microdados – sem a identificação pessoal de quaisquer entrevistados – são disponibilizados para o Consórcio de Informações Sociais – CIS⁵. Uma vez que os micro-dados constituem importante fonte para pesquisas, ao disponibilizá-los à comunidade científica, pretende-se tornar mais eficiente a utilização dos recursos públicos investidos em pesquisa e, ao mesmo tempo, promover a transparência e *accountability* em relação aos resultados desses investimentos. O CIS descreve e documenta os bancos de dados recebidos, comunicando ao doador as transferências de informações solicitadas. Isto permite a avaliação do impacto dos estudos na comunidade científica.

Conclusão

As singularidades do modelo SAGI/MDS são: posicionamento horizontal, na estrutura organizacional, em relação às unidades de gestão dos programas; concentração de recursos humanos com alta qualificação; contratação externa dos estudos de avaliação; ênfase da atividade da SAGI na gestão dos contratos e disseminação dos resultados; desenvolvimento de uma instância ministerial de pactuação da agenda de avaliação; e financiamento apoiado, em grande parte, em recursos oriundos de agências internacionais.

As vantagens deste modelo residem, em primeiro lugar, no ganho de escala a produção dos estudos. Uma unidade voltada para realização dos estudos teria uma capacidade muito limitada na produção da quantidade e qualidade dos estudos, além de estar muito mais vulnerável às pressões políticas internas.

A independência e transparência dos estudos é produto de um conjunto de variáveis:

a) renovação periódica do mandato de avaliação da SAGI pelas instâncias superiores. É muito importante que as instâncias superiores sejam permanentemente informadas dos resultados das investigações. Isto renova a autoridade dos avaliadores frente aos avaliados, reduzindo os potenciais conflitos entre estes;

b) as instâncias de pactuação permitem a institucionalização da agenda de avaliação. Dessa forma, mudanças dos dirigentes das unidades de gestão têm impacto reduzido na agenda. Contudo, isto não previne que novos gestores venham a ignorar os resultados dos estudos acordados pelos gestores que os antecederam;

c) o financiamento externo e conseqüente relacionamento com agências internacionais tende a aumentar a qualidade do debate interno sobre o papel da avaliação na gestão pública. Ele reforça também a necessidade da transparência das avaliações. Recentemente, em trabalhos ainda não publicados, os estudos da SAGI foram avaliados por iniciativas independentes do BIRD e da FAO. Estes exercícios de avaliação da avaliação fortalecem os atributos de independência e transparência buscados nas avaliações;

⁵ O Consórcio de Informações Sociais é resultado de um projeto do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Democratização e Desenvolvimento da Universidade de São Paulo – NADD-USP, em parceria com a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS e conta com o suporte financeiro da Fundação Ford e da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível superior. O CIS tem como um de seus objetivos a transferência e o intercâmbio de informações entre pesquisadores de instituições associadas à ANPOCS, via Internet.

e) a publicização dos bancos de dados permite que acadêmicos interessados confrontem os achados divulgados com os achados oriundos de análises próprias, promovendo uma validação informal das informações divulgadas sobre os programas.

Este relato enfatiza os aspectos positivos conseqüentes às escolhas organizacionais da SAGI. Os aspectos negativos foram pouco abordados. Apenas para citá-los, posto que eles serão tratados em textos futuros, destaco: o tempo de negociação interna e de procedimentos administrativos para definição dos estudos é muito superior aos tempos técnicos de definição e contratação dos estudos; os gestores dos programas podem desconhecer os estudos, interpretando-os como iniciativas unilaterais da SAGI; algumas agências multilaterais têm baixa interlocução técnica com o MDS, buscando apenas o relacionamento financeiro e político.

Referências

BARROS, Ricardo Paes de. et al. Conseqüências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira. **Textos para Discussão IPEA**, Rio de Janeiro, nº 1.201, jul. 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria sobre a política de avaliação e monitoramento do MDS**. Brasília, DF: MDS, 2006.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto. W. S.; PAES-Sousa, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social no Brasil**. Brasília, DF: Unesco, 2006.