





Avaliação de programas de desenvolvimento social: A experiência da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS)

Profa. Renata Bichir
EACH/USP e CEM
(renatabichir@gmail.com)

Bibliografia de referência

- Experiência da SAGI:
 - VAITSMAN, Jeni; Rodrigues, Roberto; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Número 1, Jan-Jun de 2011.
 - DULCI, Otavio Soares. Avaliação de programas sociais: desafios e potencialidades na construção de um sistema de informações. Caderno de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, no 13, 2012, pp. 221-237.
- Dimensão política da avaliação:
 - ARRETCHE, Marta T. S. “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas”. In: BARREIRA e CARVALHO (org.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
 - FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 20 nº. 59 outubro/2005.
 - Conceitos e tipos de avaliação
 - JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, no 36, Jan/Jun, IPEA, 2011.

O que significa avaliar?

*“AVALIAR consiste fundamentalmente em emitir um **juízo de valor sobre uma intervenção**, implementando um dispositivo capaz de fornecer **informações cientificamente válidas e socialmente legítimas** sobre essa intervenção ou sobre qualquer um dos seus componentes, com o objetivo de proceder de modo a que os diferentes atores envolvidos, cujos campos de conhecimento são por vezes diferentes, estejam aptos a se posicionar sobre a intervenção para que possam construir individual ou coletivamente um **juízo que se possa traduzir em ações**. (Champagne, Contandriopoulos, Brouselle, Hartz & Denis, 2011, p.44)*

Falta de uniformidade conceitual; variações históricas e de acordo com tipo de abordagem; diferentes sentidos de avaliação

Diferentes contextos

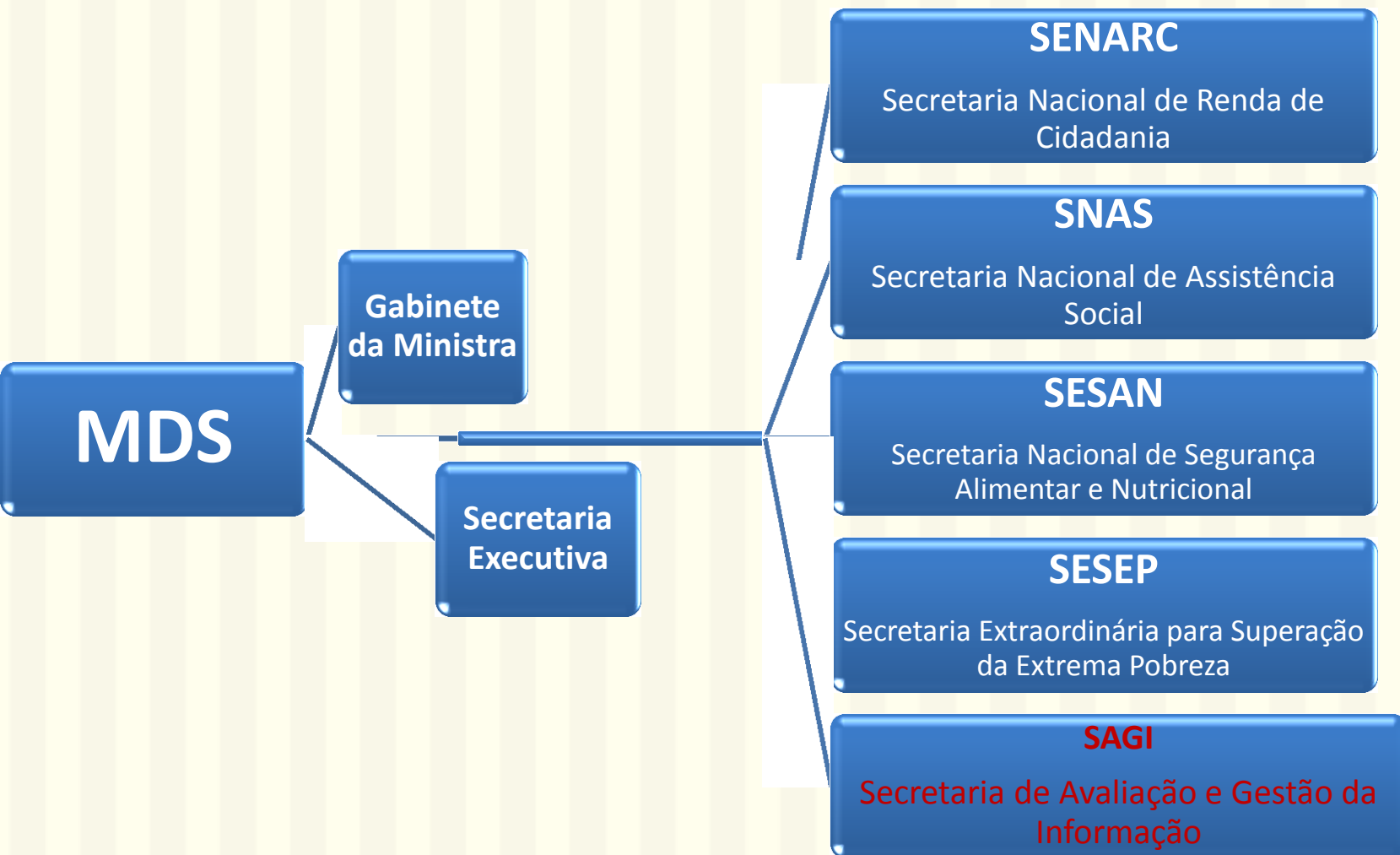
- Pesquisa acadêmica e pesquisa aplicada: diferentes missões, diferentes constrangimentos, diferentes usos dos indicadores
- Temporalidades diversas: no âmbito do sistema de avaliação do MDS, há a inter-relação complexa entre 3 tempos (Dulci, 2010): técnico, político e administrativo.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

- Criado em janeiro de 2004, com a perspectiva de consolidação de uma rede integrada de proteção e promoção social.
- Coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional, de assistência social, de transferência de renda com condicionalidades e de geração de oportunidades de inclusão.
- Estruturação de sistemas de políticas públicas :
 - Sistema Único da Assistência Social (SUAS)
 - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)

Desafios no plano de monitoramento e avaliação do MDS

- Problemas sociais da agenda do MDS são complexos e multicausais, além de terem inserção recente na agenda brasileira de políticas sociais
- Diversidade de programas específicos, que entregam pacotes de serviços e benefícios, requerendo articulação entre diferentes setores da política social, entes federativos e entidades públicas e privadas
- Públicos-alvo bastante distintos e dispersos (população de baixa renda, quilombolas, ribeirinhos, população em situação de rua, povos indígenas)



MDS

Gabinete da Ministra

Secretaria Executiva

SENARC

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SNAS

Secretaria Nacional de Assistência Social

SESAN

Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SESEP

Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza

SAGI

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Segurança Alimentar e Nutricional

Banco de alimentos

Carteira Indígena

Cisternas

Consad

Cozinha Comunitária

Distribuição de Alimentos

Educação Alimentar e Nutricional

PAA

Restaurante Popular

Agricultura Urbana

Transferência de Renda

Programa Bolsa Família

Condicionalidades

Ações complementares

Cadastro Único

Superação da Extrema Pobreza

Brasil Sem Miséria

Assistência Social

CRAS [Programa de Atenção Integral às Famílias]

Projovem Adolescente

Benefício de Prestação Continuada - BPC

BPC na Escola

Benefícios eventuais

Serviço socioassistenciais – crianças de 0 a 6 anos

Serviço socioassistenciais – Pessoas idosas e Pessoas com deficiência

P E T I

CREAS

SENTINELA [Serviço de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas famílias]

Serviço de Proteção Social aos adolescentes em cumprimento de medidas sócio educativas

Carteira do Idoso

SAGI

Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação

CONJUR

AECI

ASPAR

AI

GABINETE DA MINISTRA

SECRETARIA EXECUTIVA

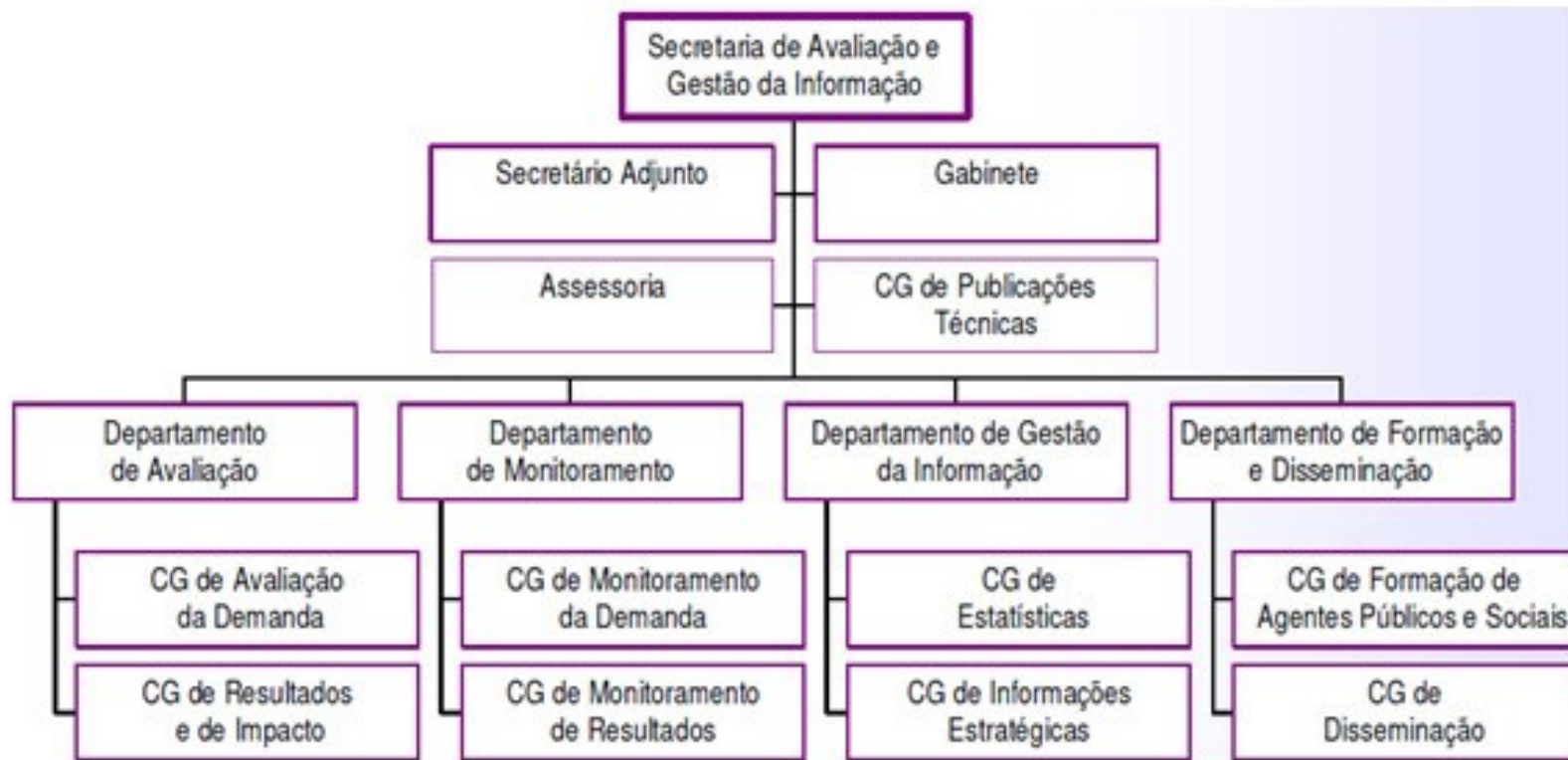
SPO

SAA

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)

- Secretaria do MDS responsável pelas ações de avaliação, monitoramento, gestão da informação e capacitação das políticas e programas do MDS
- Inovação na gestão pública: secretaria de avaliação no mesmo nível das secretarias responsáveis pela execução das políticas
- Missão: produzir informações sistematizadas para avaliar e monitorar a efetividade das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, visando melhorar sua gestão
- Meios utilizados: pesquisas de avaliação, painéis de monitoramento, ferramentas informacionais, publicação de documentos, capacitação de atores sociais.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação



Quadro síntese do ciclo de avaliação da SAGI/MDS

1. Discussão	2. Termo de Referência	3. Contratação
SAGI/UC <ul style="list-style-type: none">• Definição da avaliação a ser realizada• Relevância do estudo proposto• Identificação de parceiros interinstitucionais relevantes	SAGI/UC <ul style="list-style-type: none">• Definição do desenho da pesquisa• Elaboração do TOR pela SAGI• Revisão do TOR pela UC	SAGI/SAA e/ou Órgão de Cooperação Internacional <ul style="list-style-type: none">• Aprovação do TOR• Elaboração de edital• Avaliação de propostas técnicas e comerciais• Contratação da instituição executora (IE)
4. Interlocação para operacionalização do estudo	5. Acompanhamento	6. Resultados Finais
SAGI/UC/IE <ul style="list-style-type: none">• Definição de questões relevantes para o estudo• Disponibilização dos dados necessários para a realização da pesquisa	SAGI/IE <ul style="list-style-type: none">• Desenvolvimento dos instrumentos de pesquisa• Envolvimento no treinamento de equipes• Acompanhamento in loco do trabalho de campo• Análise, discussão e aprovação de relatórios parciais e do relatório final	SAGI/UC/IE <ul style="list-style-type: none">• Recomendações da avaliação (IE)• Discussões com gestores e parceiros interinstitucionais• Retroalimentação dos programas
7. Divulgação dos Resultados	8. Publicações	9. Disponibilização dos microdados
SAGI/UC/IE <ul style="list-style-type: none">• Apresentação dos resultados finais ao MDS• Coletivas de imprensa (ou seminários)	SAGI <ul style="list-style-type: none">• Cadernos de estudos• Relatórios de pesquisa• Livros	SAGI <ul style="list-style-type: none">• Disponibilização ao CIS dos microdados desidentificados e documentação pertinente; divulgação no site da SAGI

Avaliação e Monitoramento

Avaliação

Monitoramento

Processo estruturado de coleta e análise de informações sobre uma intervenção que busca respostas para perguntas avaliativas.

Acompanhamento contínuo de informações sobre uma intervenção e/ou seus resultados e impactos.

Determina o mérito ou o valor da intervenção e/ou explica a relação entre ela, seus resultados e impactos (busca de relações causais).

Identifica tempestivamente aspectos positivos e negativos relacionados à intervenção, possibilitando a realização de ajustes.

Objetivo comum aos processos de avaliação e monitoramento: oferecer informações que subsidiem decisões voltadas para o aprimoramento da intervenção.

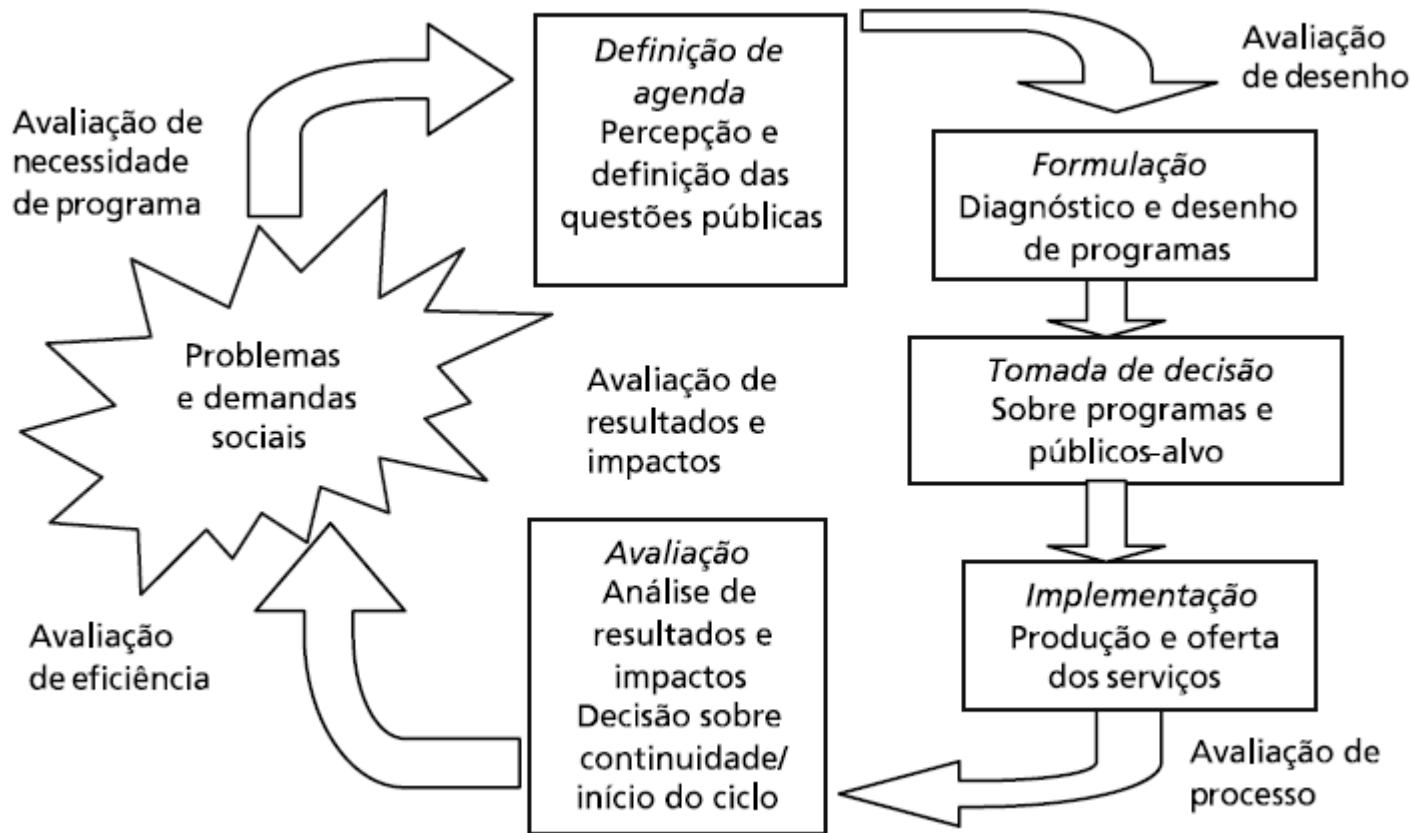
Monitoramento

- Ênfase no acompanhamento do processo de implementação dos programas;
- Acompanhamento contínuo da demanda por serviços e ações, bem como do desenvolvimento dos programas e políticas ofertados;
- Função de gestão de programas que permite a adoção de medidas corretivas;
- Realizado com informações primárias ou pela análise sistemática de dados secundários.

Sistemática de Monitoramento

- Mapeamento preliminar e seleção de programas a serem monitorados
- Construção do modelo lógico
- Elaboração do fluxo detalhado de atividades dos programas selecionados (detalhar construção, revisão, validação)
- Construção de indicadores e painéis de monitoramento de políticas e programas
- Alimentação dos indicadores: identificação e/ou desenvolvimento de ferramentas para a coleta dos dados estratégicos dos programas

Avaliação no ciclo de políticas públicas

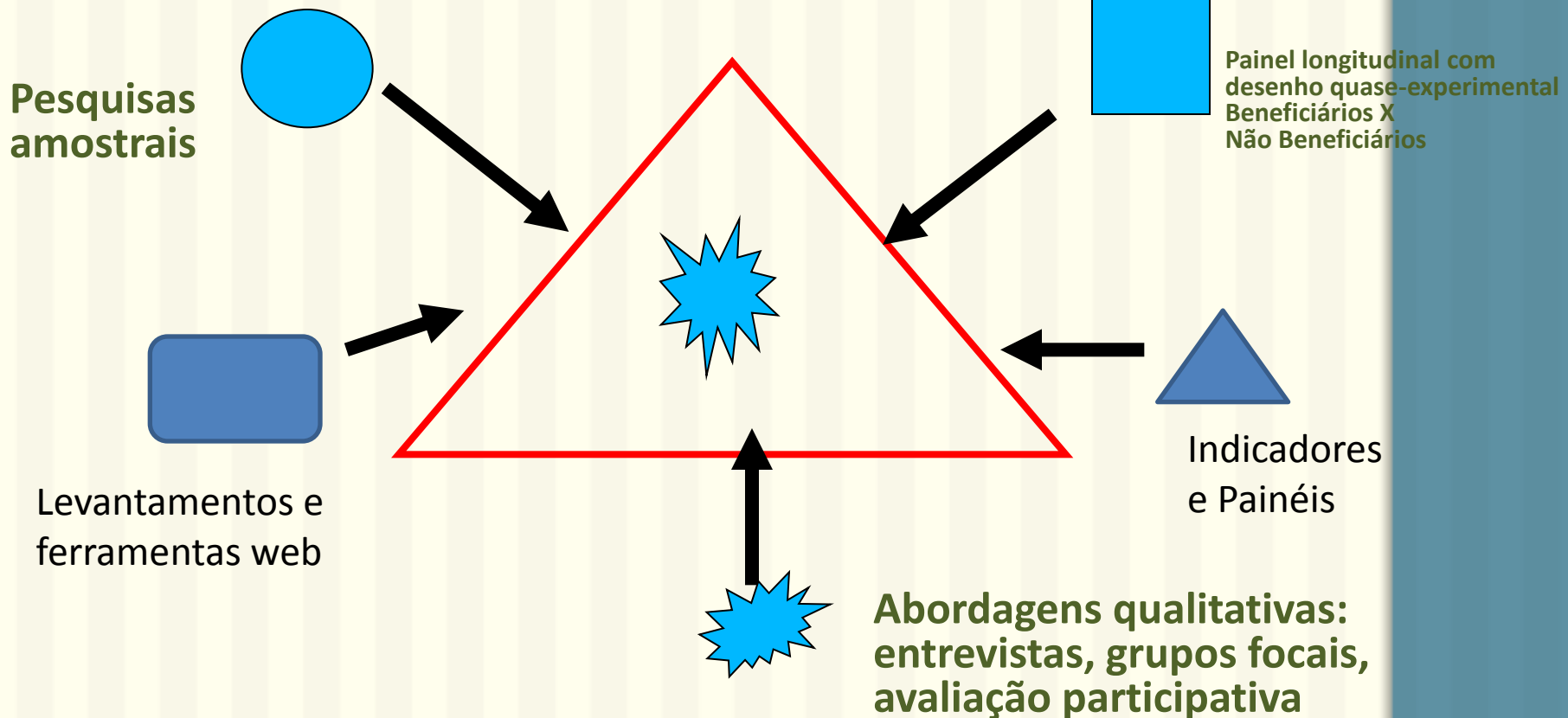


Diferentes avaliações, diferentes abordagens metodológicas

- Avaliação de necessidade: análise documental, estudos comparativos, estudos institucionais típicos da Ciência Política, avaliação econômica
- Avaliação de desenho: revisão de documentos, técnicas de planejamento de projetos, comparação com outros modelos de intervenção semelhantes
- Avaliação de processo: técnicas variadas de coleta de dados oriundas da pesquisa social (quali e quanti)
- Avaliação de resultados e impactos: entrevistas com agentes institucionais, com usuários, grupos de discussão, pesquisas amostrais, estudos comparativos, desenhos experimentais e quase-experimentais

Enfoque Avaliativo da SAGI: instrumentos de M&A ajustados à complexidade dos programas e ações

Abordagem multi-métodos e
Triangulação de técnicas e sujeitos



Considerações metodológicas

- *“Como na pesquisa acadêmica, não existe uma receita única, pronta e acabada para responder a qualquer tipo de demanda avaliativa. Frente à complexidade do objeto de estudo, e sem prejuízo do rigor metodológico, é preciso que o estudo de avaliação seja conduzido com certa maleabilidade e pluralismo metodológico (...).”*

Januzzi, 2011, p. 251

Fatores que influenciam as decisões metodológicas

- Na prática, decisões sobre métodos são afetadas por:
 - Natureza do programa
 - Estágio de desenvolvimento do programa
 - Objetivos da avaliação
 - Tempo disponível
 - Recursos disponíveis
- Importância de dados secundários (incluindo relatórios de órgãos de controle, como CGU e TCU), dos sistemas de monitoramento, das bases de dados disponíveis – *nem sempre é necessária coleta de dados primários*

Abordagens quali, quanti e métodos mistos

- Importância da multidisciplinaridade na abordagem de problemas, em particular no campo das políticas públicas (Marques e Faria, 2013)
- Debate quali X quanti geralmente é inútil e mesmo falso, uma vez que cada vez mais a pesquisa centrada em problemas acaba conduzindo à necessidade de conjugar distintas abordagens metodológicas, combinando quali e quanti.
- Babbie (1999): "O exame de determinado fenômeno social frequentemente é mais bem-sucedido usando-se vários métodos diferentes."

Diferentes Abordagens Metodológicas

- Abordagem Quantitativa: permite generalizar o conhecimento apreendido, bem como quantificá-lo;
- Abordagem Qualitativa: permite profundidade no conhecimento apreendido, não permite generalização ou (nem tem essa pretensão);

Diferentes Estratégias nas Pesquisas de Avaliação

- Pesquisas censitárias: População em Situação de Rua
- Pesquisas amostrais: ProJovem Quanti; Pesquisa Quantitativa sobre o PAIF; Pesquisas de Opinião.
- Pesquisas quase-experimentais (avaliação de impacto): AIBF I e II
- Estudos longitudinais, painéis: AIBF, Pesquisa Painel Pobreza (PPP)
- Estudos qualitativos: grupos focais, entrevistas em profundidade, avaliação participativa (Cisternas P1+2; Condicionalidades de Saúde; ProJovem)

Diferentes Estratégias nas Pesquisas de Avaliação

- Integração de diferentes estratégias: Cisternas P1+2 (quali e quanti), Educação Financeira (construção do instrumento, coleta de dados e análise como etapas distintas); Revisão Cadastral
- Contratação de “meta-análises”: avaliação das pesquisas avaliativas nas áreas de renda de cidadania e assistência social (Dulci, 2010) bem como segurança alimentar e nutricional (Kepple, 2010)
- Oficina de discussão da agenda de avaliação da SAGI na área de segurança alimentar e nutricional: apresentação de todas as pesquisas realizadas na área, visando subsidiar o planejamento das ações

Diferentes Estratégias nas Pesquisas de Avaliação

- Integração de diferentes estratégias: Cisternas P1+2 (quali e quanti), Educação Financeira (construção do instrumento, coleta de dados e análise como etapas distintas); Revisão Cadastral
- Contratação de “meta-análises”: avaliação das pesquisas avaliativas nas áreas de renda de cidadania e assistência social (Dulci, 2010) bem como segurança alimentar e nutricional (Kepple, 2010)
- Oficina de discussão da agenda de avaliação da SAGI na área de segurança alimentar e nutricional: apresentação de todas as pesquisas realizadas na área, visando subsidiar o planejamento das ações

Avaliações do Programa Bolsa Família

- Diferentes tipos, diferentes métodos: qualitativos, quantitativos
- Diferentes perguntas avaliativas em cada pesquisa
- Importância tanto no debate sobre a gestão do programa quanto no debate público
- Formas de divulgação e disseminação das informações – incluindo bases de dados
- Pesquisas de avaliação da SAGI/MDS

Revisão Cadastral do Beneficiários do PBF

- Pergunta: Qual é o perfil dos beneficiários que deixam de atualizar seus dados do CadÚnico?
- Hipóteses: vulnerabilidade X cálculo racional (antecipação da exclusão)
- Etapa qualitativa: realização de grupos focais em 4 municípios com perfis diferentes; entrevistas com os gestores.
- Critérios de seleção dos municípios: região; quantidade de famílias disponíveis nos 3 perfis considerados (desbloqueado, revertido e cancelado); porte; facilidade de acesso
- Etapa quantitativa: pesquisa amostral (5000 casos), com representatividade regional – aplicação de questionários aos beneficiários; + dimensão qualitativa: roteiro de entrevista aos gestores dos 145 municípios selecionados

Avaliação de Impacto do Bolsa Família – AIBF

- **Objetivo** : avaliar o impacto do PBF sobre gastos/itens de consumo das famílias beneficiárias e medidas antropométricas de crianças até sete anos de idade, além de outros aspectos-chave do programa, como: ajuste do valor dos benefícios, o BVJ, a estratégia de educação financeira e de inclusão bancária.
- **Delineamento metodológico**: pesquisa longitudinal contrastando famílias que recebem PBF com as que não recebem, com metodologia *quasi*-experimental utilizando-se técnicas de pareamento e escore de propensão.
- **Referências anteriores**: o levantamento inicial, em 2005, coletou informações de 15.426 famílias, dentre as quais mais de 11 mil foram reentrevistadas na pesquisa de seguimento, em 2009.

Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família

- Impactos identificados:
- Aumento da frequência escolar em 4,4 pontos percentuais.
- Aumento da progressão escolar em 6,0 pontos percentuais.
- Efeitos sobre a frequência são as maiores no Nordeste, aumento a frequência escolar em 11,7 pontos percentuais.
- Retenção escolar, sobretudo para as meninas. A chance de uma menina de 15 anos continuar frequentando à escola é 19 pontos percentuais maior se a família dela receber o Bolsa Família .
- Aumento da utilização de assistência pré-natal. As mulheres grávidas que vivem em famílias beneficiárias do Bolsa Família tiveram 1,5 mais visitas pré-natal que seus pares (mulheres grávidas com características observáveis semelhantes) de famílias não-beneficiárias do programa.
- O estado nutricional das crianças em idade pré-escolar, residentes em domicílios beneficiários do programa Bolsa Família, expresso em termos de sua altura e peso em relação às normas internacionais, melhorou entre 2005 e 2009. O impacto sobre o peso (aproximadamente 0,4 d.p.) pode ser diretamente atribuído ao Bolsa Família.
- Aumento da probabilidade de uma criança receber todas as sete vacinas necessárias até os 6 meses de idade em 15 pontos percentuais.

- 2ª rodada (AIBF II) – 2009/2010
Instituição executora: IFPRI/Datamétrica

Educação Financeira

- Objetivos: Elaborar diagnóstico sobre os conhecimentos, atitudes e práticas da população inscrita no Cadastro Único em relação às suas finanças pessoais, ao seu orçamento familiar, ao seu relacionamento com o sistema financeiro, formal e informal, dentre outros temas afetos às áreas de educação financeira e microfinanças.
 - Realização de grupos focais com pessoas inscritas no CadÚnico (5 municípios);
 - Sistematização dos resultados dos grupos focais e elaboração de instrumentos de coleta de dados empregados na pesquisa nacional;
 - Realização do pré-teste dos instrumentos de coleta de dados e aplicação dos mesmos em pesquisa nacional (mais de 13 mil famílias pesquisadas);
 - Análise dos dados coletados na etapa anterior e, com base nessa análise, propor estratégias de educação financeira para as famílias de baixa renda do país.

Estudo sobre resultados de fiscalizações da Controladoria Geral da União (CGU) sobre o PBF

- Objetivo: estudo sobre os resultados das fiscalizações realizadas pela CGU, no período de 2006 a 2011, a respeito da gestão e implementação do PBF
- Metodologia: análise estruturada de texto, entrevistas com técnicos do Deop/Senarc e da CGU
- Executor: consultor PF
- Resultados: diferentes visões sobre o programa e sobre os sentidos das fiscalizações; discordâncias sobre divisão de responsabilidades

Estudo sobre o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades

- Objetivo: analisar o perfil das famílias que cumprem/descumprem as condicionalidades de saúde e educação associadas ao PBF
- Metodologia: pesquisa qualitativa envolvendo realização de grupos focais e entrevistas em profundidade, realizada nos municípios de Maracanaú – CE, Jaboatão dos Guararapes – PE e Extremoz – RN.
- Executor: consultor PF
- Resultados:
http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Estudo%20quali%20condicionalidades%20PBF_2012.pdf

Exemplos de integração de métodos

- Avaliação do Programa Cisternas – Segunda Água
- Avaliação da “cisterna calçadão” (52 mil litros), tecnologia de captação de água da chuva no Semiárido, destinada a estimular a produção agrícola familiar e ampliar as possibilidades de geração de renda. Destinada a famílias que já dispõem da Primeira Água (16 mil litros)
- Perguntas gerais: qual a relevância do programa na vida das famílias que residem no Semiárido? Água disponibilizada é suficiente tendo em vista as necessidades das famílias? De fato aumenta/diversifica a produção? Impactos sobre a renda?

Avaliação do Programa Cisternas – Segunda Água

- Etapa Qualitativa:
- Foco: avaliação da implementação do programa e seus resultados do ponto de vista das famílias – formas de utilização dos recursos hídricos disponíveis
- Combinação de métodos: grupos focais, entrevistas em profundidade com agricultores e técnicos locais em 3 municípios; visitas de campo
- Seleção das localidades: segundo diferentes trajetórias de participação no programa; concentração de famílias beneficiadas há pelo menos 1 ano; diferentes zonas pluviométricas; diferentes UGTs (dimensão institucional).

Avaliação do Programa Cisternas – Segunda Água

- Enfoque participativo: estímulo à reflexão sobre os alcances e desafios do Programa.
- Enfoque de gênero: espaços específicos para consulta às agricultoras.
- Enfoque sistêmico: olhar integrado sobre a situação do uso da água no P1+2, considerando as especificidades socioambientais locais

Avaliação do Programa Cisternas – Segunda Água

- Etapa Qualitativa - Principais resultados:
 - mapeamento de diferentes estratégias locais de implementação das cisternas;
 - Principais elementos que afetam a implementação: características socioeconômicas e ambientais da localidade, capacidade das organizações envolvidas na seleção das famílias e perfil institucional das UGTs
 - Detalhamento de problemas: critérios de seleção das famílias; conservação das cisternas, formatos dos TPs
 - Possibilidades de articulação com outros programas (PAA, PNAE)
 - Grande detalhamento dos sistemas locais de gestão dos recursos hídricos e dos kits produtivos recebidos pelo programa
 - muito além do marco lógico: revisão e discussão crítica, relevância das recomendações

Avaliação do Programa Cisternas – Segunda Água

- Etapa Quantitativa:
 - Etapas da pesquisa: construção do questionário, coleta de dados, análise dos dados
 - Questionário composto por 13 blocos, incluindo: características dos moradores, do domicílio, produção e geração de renda, acesso à água, distribuição de tarefas, associativismo, acesso a programas e políticas, segurança alimentar, migração
 - 46 entrevistadores, média de 2 questionários/dia
 - Perdas amostrais, com realização de 93,8% da amostra prevista

Estratégias para disseminação de informações

- Disponibilização de sumários executivos, relatórios e microdados no portal MDS: www.mds.gov.br/sagi
- Disponibilização de microdados para o Consórcio de Informações Sociais (CIS)
- Diferentes formatos de divulgação – Cadernos de Estudos temáticos:
<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=53>
- [No. 17: Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de Saúde do Programa Bolsa Família](#)
- [No 18: Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família](#)

Síntese das habilidades necessárias na área de avaliação da SAGI

- Experiência anterior no serviço público e junto a órgãos do sistema ONU
- Experiência com comunidades tradicionais e populações específicas
- Experiência em análises de dados à luz de perspectiva teórica incluindo os eixos étnico/racial e de gênero
- Conhecimentos e experiência no uso de metodologias qualitativas e quantitativas de coleta e análise de dados, além de técnicas de análise demográfica
- Elaboração de projetos de pesquisa
- Conhecimentos sobre legislação e experiência na condução e acompanhamento de processos licitatórios
- Conhecimento e condução de processos administrativos

Síntese das habilidades necessárias na área de avaliação da SAGI

- Experiências com *softwares* qualitativos, quantitativos e de georreferenciamento
- Conhecimento e atuação anterior nas políticas, programas, serviços e ações afetas ao MDS (segurança alimentar, assistência social e transferência de renda)
- Conhecimento e experiência em análise de bases de dados sociais (IBGE, MDS e outras)
- Experiência na redação de conteúdo técnico, inclusive com a publicação de livros e artigos
- Experiência em processos de formação, capacitação e multiplicação
- Experiência na construção de ferramentas informacionais

Principais gargalos

- Morosidade dos processos de contratação
- Dificuldades de contratação via organismos internacionais
- Dificuldades relacionadas à priorização de demandas (necessidade de fortalecimento do GTMA)
- Rotatividade e precariedade das relações de trabalho
- Insuficiência de quadros em habilidades específicas
- Dificuldades relacionadas à obtenção das bases de dados com o universo das pesquisas
- Necessidade de nivelamento dos atores envolvidos em relação aos conceitos de M&A
- Aprimoramento da utilização das informações produzidas – novas formas de divulgação