

Implementação e Avaliação de Políticas de transferência de renda e combate à pobreza

Profa. Cristiane Kerches da Silva Leite
(cristianekerches@gmail.com)

Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas II (ACH3546)
Aula 15 – 26/11/2020

Bibliografia

- ▶ VAITSMAN, Jeni; 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 do Brasil*. Policy Papers 17, UNESCO, 2006.
- ▶ <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Most/mostport.pdf>
- ▶ VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação* | Número 1 | Janeiro-Junho de 2011.
- ▶ http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Artigo_Revista/Avaliacao_de_programas_e_profissionalizacao_da_gestao_publica.pdf

- ▶ Debate das origens do programa no Brasil;
- ▶ Inovação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004);
- ▶ Contexto institucional e organizacional;
- ▶ Contexto de implementação do SAGI;
- ▶ **Institucionalização da função avaliação**
- ▶ Discussão dos objetos de estudo de avaliação do PBF (eficácia, desempenho, impacto, efetividade), via <https://www.youtube.com/watch?v=dAFqFJPzhIQ> e <https://youtu.be/s715x5VxQTo>

Figura 1: Vetores de aprendizagem e disseminação de políticas como fatores da criação do Programa Bolsa Família.



Fonte: elaboração das autoras

Transferência de Renda no Brasil

- ▶ Experiências de PTRC desde os anos 1990 (Campinas, Santos, Ribeirão Preto...);
- ▶ Onda de experiências na América Latina nos anos 1990: ascensão de agenda social – “década das conferências” e “onda rosa” (Leite e Peres 2013; <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2002/1/24-5-PB.pdf>; Pimenta de Faria 2012; <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/viewFile/8554/6439>);
- ▶ Renda Mínima no município de SP (Governo Marta; 2001–2004): laboratório de experiências da equipe que unificou os cartões dos programas federais (Leite e Peres 2015; http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1984-92302015000400621&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt);

Transferência de Renda no Brasil

- ▶ Programas de transferência no Governo Federal (Bolsa Escola, Vale Gás, Cartão alimentação) nos anos 1990 (Coelho 2012; http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212012000200003).
- ▶ Criação do Bolsa Família no bojo da crise do Fome Zero - reconfiguração de políticas e contexto favorável à transferência de renda (Tomazini e Leite 2016; http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-44782016000200013&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt).
- ▶ Imagem do Bolsa Família produzida pela grande mídia + outros estudos: (Leite, Fonseca e Holanda, 2019: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/4413>).

Programa Bolsa Família

- ▶ Implementado em outubro de 2003, regulamentado em janeiro de 2004;
- ▶ O maior PTRC do mundo (contingente de beneficiários): em 06/2016: 13 milhões de famílias; em 07/2020: + 14 milhões de famílias.
- ▶ http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408
- ▶ <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2027.pdf> (Ferrarezi e Silva 2016, pg. 68).

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004)

Quatro grandes campos programáticos de política social em um mesmo lugar institucional

Transferência de Renda

Assistência Social

Segurança Alimentar e Nutricional

Inclusão Produtiva

Contexto institucional e organizacional

- ▶ Criação do MDS em 2004
- ▶ Fusão do Ministério da Assistência Social, Min. Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família (Presidência) (Ferrarezi e Silva 2016);
- ▶ SUAS/Bolsa Família: contexto federativo de implementação, articulando família, comunidade e território.

Estrutura do MDS



Estrutura do MDS

- ▶ MUDANÇA INSTITUCIONAL:
- ▶ CASO DE POLICY (POLÍTICA) E POLITICS (CORRELAÇÃO DE FORÇAS POLÍTICAS) QUE CRIAM INSTITUIÇÕES – POLITY.
 - Inovação: **SAGI** – não existia até então em outro ministério uma secretaria com esta finalidade exclusiva – avaliação e monitoramento (Ferrarezi e Silva 2016).

Desafios dos primeiros anos

- a) Consolidação e expansão de atividades de coleta de informações sobre a prestação de serviços nos municípios e sobre as entidades prestadoras dos serviços socioassistenciais do SUAS, com a entrega da primeira versão eletrônica do formulário para a coleta de dados com os estados e municípios sobre os CRAS, em 2007, e que deu início ao processo de construção do **Censo SUAS**, em parceria com a SNAS;
- b) Apoio às **secretarias finalísticas nas iniciativas de capacitação dos profissionais estaduais e municipais** que atuam nas áreas afins às do MDS, a partir de proposta de institucionalização de novo paradigma de atenção socioassistencial e que passa a ocupar um lugar de destaque na agenda institucional do MDS;
- c) Elaboração de proposta para a Política de Informação do Ministério, envolvendo **protocolos de disseminação dos resultados, de acesso às bases de dados das pesquisas e de disponibilização delas**;
- d) Reorganização da SAGI para tornar menos ambíguas as fronteiras entre monitoramento e avaliação, com a redefinição das atribuições das diretorias e criação do Departamento de Monitoramento (VEIGA, 2015) (apud Ferrarezi e Silva 2016: 71).

Aspectos adversos e favoráveis do contexto de implementação do SAGI

- ▶ Problema de implementação na unificação de diferentes organizações: distintas trajetórias organizacionais, campos de conhecimento e objetos de atuação, cada qual com visões de mundo, modos de agir e soluções próprias para a condução de suas atividades e resolução de problemas (**já vimos esta questão na aula de implementação!**).
- ▶ Não existia uma cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças legitimando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas – grande desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função avaliação e monitoramento.

Aspectos adversos e favoráveis do contexto de implementação do SAGI

▶ Resistências:

- Avaliação confundida com fiscalização e controle (Wildavsky 1979);
- Avaliação não era vista como necessária – objetivo consensual era cumprimento de metas físico-financeiras;
- Tempo político chocou-se com o tempo do conhecimento.

Institucionalização da função avaliação

- ▶ **Trabalho de convencimento do SAGI** junto aos gestores – importância de melhorar desempenho e resultados;
- ▶ Criação de um **grupo de trabalho** de todas as secretarias para elaborar a política de monitoramento e avaliação e de um **Comitê Gestor de Tecnologia e Informação**;
- ▶ Custos da SAGI foram oriundos de várias fontes: Tesouro Nacional, empréstimos do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – **COOPERAÇÃO** efetivou a implementação.
- ▶ Política de RH: competência técnica e formação multidisciplinar, formando-se um quadro de pessoal, entre técnicos e administrativos, de 50 pessoas, sendo sete doutores e 12 mestres.

Acordo conceitual e metodológico

- ▶ **Monitoramento:** consiste no acompanhamento **contínuo, cotidiano**, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas.
 - Deve ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização.
 - É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados.
- ▶ Duas formas: acompanhamento do programa como **atividade interna** ou **checagens locais** (rápida pesquisa qualitativa para verificar como a implementação está sendo realizada).

Acordo conceitual e metodológico

- ▶ **Indicadores de monitoramento da SAGI (Ferrarezi e Silva 2016: 90):**
 - “estrutura” – valores relativos à execução físico-financeira, à infraestrutura, etc.;
 - “processos” – valores relativos às etapas/relações que fazem parte da implementação do programa;
 - “resultados” – valores relativos ao alcance de metas do programa.

Acordo conceitual e metodológico

- ▶ **Indicadores de avaliação** ([DRAIBE 2001](#)): também expressam certas condições relativas a “estrutura”, “processos” e “resultados”, esta última categoria **englobando os indicadores de “impactos” e “efeitos”**, de acordo com as dimensões do estudo a partir do qual são produzidos.
 - **Processos**: estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou programa, aí incluídos seu desenho, dimensões organizacionais e institucionais.
 - **Resultados**:
 - **desempenho** (ou resultados em um sentido estrito, outcomes): que se refere aos “produtos” do programa, tais como definidos em suas metas;
 - **impacto**: mudanças na situação dos beneficiários, provocadas diretamente pelo programa.
 - **efeitos**: outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que acabam se produzindo em decorrência do programa.

Desenhos e métodos

Ponderação: 1) os objetivos da pesquisa, ou o que se quer saber sobre o programa; 2) os recursos financeiros disponíveis; 3) as fontes de dados disponíveis; 4) o tempo em que se quer obter resultados.

Avaliações de impacto: realizadas por meio de desenhos quase experimentais, usam métodos quantitativos de coleta e utilizam modelos estatísticos e econométricos para analisá-los. Esses desenhos possuem alta legitimidade na comunidade internacional de avaliação e permitem a realização de estudos abrangentes, com grandes amostras populacionais. No entanto, são pesquisas mais caras e demoram mais tempo até produzir resultados para os tomadores de decisão

Avaliações de processo: “pragmáticas”; voltadas para resolução de problemas; os desenhos e métodos adaptam-se ao contexto, ao problema que se quer pesquisar e à abrangência da pesquisa, frequentemente combinando métodos quantitativos e qualitativos: surveys com questionários fechados, entrevistas semiestruturadas e abertas, observação, e outros. Uma vantagem desses estudos é que, dependendo do escopo, podem ser realizados mais rapidamente, dando resultados e informações úteis, para os gestores e gerentes, mais diretamente voltados para situações contextuais.

Indicadores de monitoramento e avaliação

- ▶ Principais atributos escolhidos: validade, confiabilidade, sensibilidade, desagregação e periodicidade.
 - Coleta de dados primários sobre os programas – municípios, estados, federais provedores de serviços, instâncias de controle social, etc. – problema de confiabilidade;
 - Definição requer clareza sobre os objetivos dos programas; dados periódicos com agregação definida – comparação;

www.mds.gov.br



Gestão de Informação



Matriz de Informação Social (vídeo
de 2015)

<https://www.youtube.com/watch?v=Hzosxn5wcuE>

Links interessantes

- ▶ https://issuu.com/sagi_mds/docs/caderno_27
- ▶ Material sobre a SAGI

- ▶ https://issuu.com/sagi_mds/docs/capa_caderno_de_estudos_25
- ▶ https://issuu.com/sagi_mds/docs/1_introducao_e_temas_transversais
- ▶ Material sobre os direitos sociais, BF e intersetorialidade

- ▶ https://issuu.com/sagi_mds/docs/2_transferencia_de_renda
- ▶ https://issuu.com/sagi_mds/docs/rbma__03
- ▶ Para pensar municípios

- ▶ https://issuu.com/sagi_mds/docs/_rbma05
- ▶ Sobre IDH e sistemas de avaliação

- ▶ https://issuu.com/sagi_mds/docs/_rbma_8
- ▶ Propostas de análise

- ▶ <http://www.ipc-undp.org/about-us>
- ▶ [Vídeo de 2016 sobre avaliação dos 12 anos do BF:](#)
- ▶ <https://www.youtube.com/watch?v=dAFqFJPzhlQ>
- ▶ RAMOS, Marília Patta e LIMA, Luciana Leite. Avaliação de políticas sociais no Brasil: o caso do programa Bolsa Família. In: MADEIRA, Ligia Mori (org.) *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf
- ▶ ARRETCHE, Marta. **Trajetória das desigualdades no Brasil, por Marta Arretche**. Um Brasil. Entrevista disponível em: <https://youtu.be/s715x5VxQTo>

RAP (2017), dois textos interessantes:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/3961>

Notícias recentes

- ▶ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/08/31/numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-deve-aumentar-em-2-milhoes-em-2021.htm>
- ▶ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/08/21/renda-brasil-creche-premio-aluno-renda-cidada-bolsa-familia.htm>