

Avaliação de Políticas Públicas



Jorge Abrahão de Castro
Diretor da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do IPEA

Definição possível:

Avaliar uma política é um dos estágios do ciclo das políticas públicas. Integra-se ao ciclo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública.

É um instrumento de gestão quando visa subsidiar decisões a respeito de sua continuidade, de aperfeiçoamentos necessários, de responsabilização dos agentes; e

É um instrumento de accountability quando informar, aos usuários e/ou beneficiários e à sociedade em geral, sobre seu desempenho e impactos.

Objetivos:

- **Vislumbrar alternativas de intervenção para resolver problemas;**
- **Assegurar efetividade do processo de implementação;**
- **Detectar e corrigir desvios ou perturbações na trajetória de implementação;**
- **Aferir adequação e disponibilidade dos recursos requeridos;**
- **Aferir aderência dos produtos e resultados aos propósitos e objetivos da ação; e**
- **incrementar a transparência nas organizações públicas.**

Evolução conceitual da Avaliação de programas

I. Desenho e eficiência dos Programas Sociais

Financiamento de projetos sociais (BIRD) – ex-ante/ex-post

II. Controle e revisão dos Planos de Desenvolvimento

Acompanhamento e Avaliação de Programas Prioritários

III. Demandas por Accountability e Contratos de Gestão

Rigores de ajuste fiscal e eficiência dos programas

Controle de Performance e *accountability*/controle social

IV. Exigências de efetividade e transparência

Retomada de responsabilidades estatais/públicas - eficácia

Retroalimentação e aprendizagens nas organizações públicas

Escopo e natureza da avaliação

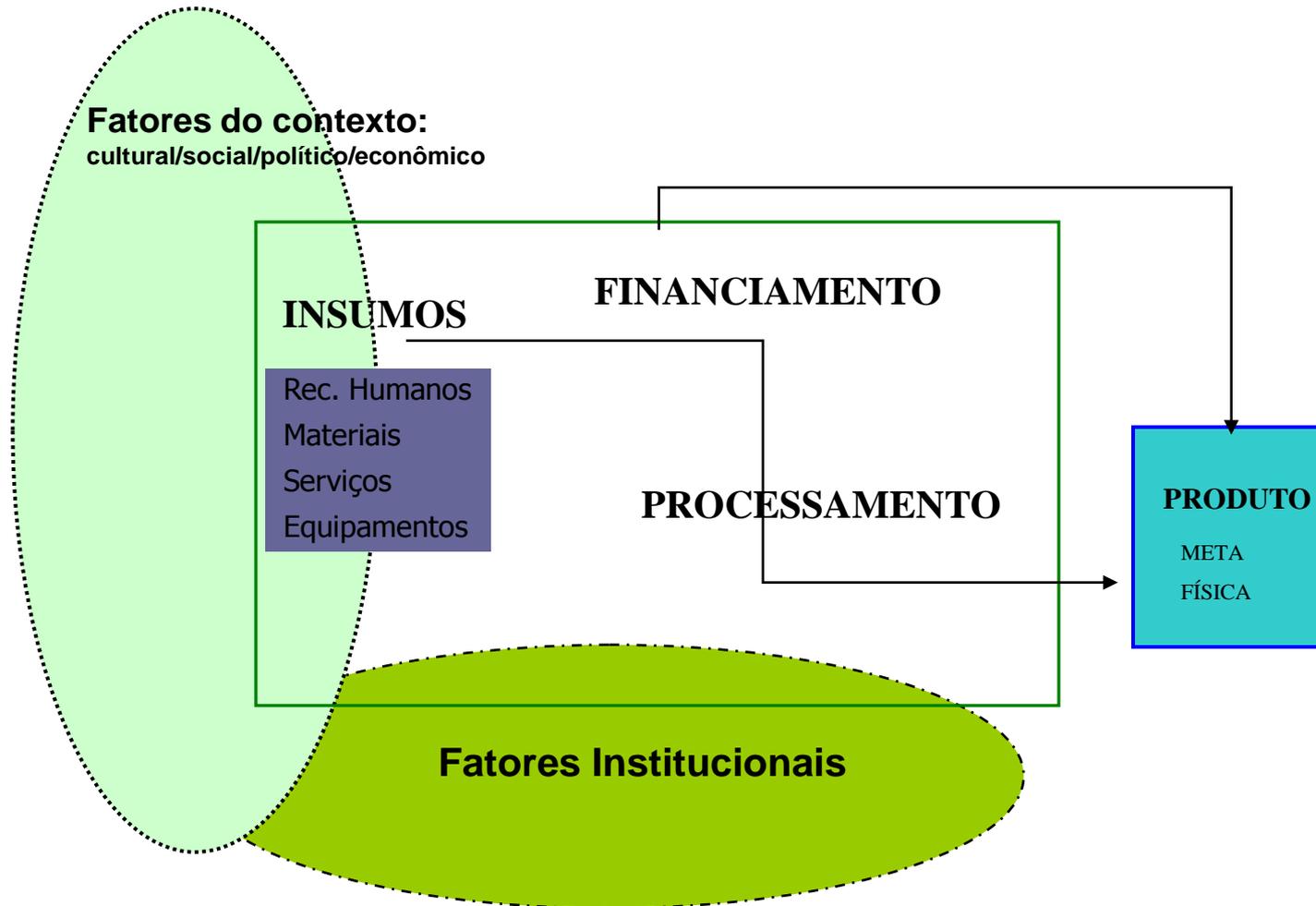
Avaliação como Pesquisa:

- Fins e Objetivos como Hipóteses de Pesquisa;
- Cuidado com mensuração e análise;
- “Arqueologia” do processo;
- Temporalidade determinada p/ processo; e
- Menor compromisso com emprego de resultados pelos gestores.

Avaliação como Instrumento de Gestão e organização de políticas públicas:

- Fins e Objetivos como parte do objeto de pesquisa;
- Cuidado com a observação e evidências factuais;
- Monitoramento em tempo real;
- Oportunidade e tempestividade de achados e sugestões;
- Forte comprometimento com a pertinência e relevância dos resultados para os atores e agentes.

Morfologia e Dinâmica das Políticas Públicas



Tipos e propósitos das Atividades Avaliativas

Tipo:

- a) Avaliação ex-ante
- b) Avaliação de processo
- c) Avaliação de Resultados
- d) Avaliação de Impacto
- e) Meta-avaliação

Propósito:

- a) Eficiência
- b) Efetividade
- c) Resultados
- d) Impactos (mudanças)

Avaliação de políticas

Avaliação de eficiência: procura avaliar os custos de uma política e julgar se os mesmos resultados - em termos de quantidade e qualidade - poderiam ser atingidos com um custo menor, ou seja, de maneira mais eficiente.

- Considerando que as avaliações de efetividade são difíceis de serem realizadas, as avaliações de eficiência figuram como a segunda melhor alternativa para os formuladores de políticas.

Avaliação de políticas

Avaliação de efetividade: tem como objetivo avaliar se uma política está realizando aquilo que deveria, comparando às metas estabelecidas inicialmente para determinar se o programa está atingindo os objetivos e/ou se os objetivos precisam ser revistos em função dos resultados concretos.

- Este tipo de avaliação é mais útil ao processo de produção de políticas, mas é igualmente mais difícil de ser realizada pois requer um nível mais alto de sofisticação do que os governos geralmente dispõem.

Avaliação de políticas

Avaliação de processos: por meio da análise dos processos organizacionais e administrativos, objetiva verificar se um processo pode ser simplificado ou realizado de forma mais eficiente.

- Para isso, a implementação de uma política é geralmente decomposta em partes separadas, e cada parte é avaliada de acordo com os critérios de eficiência, efetividade e/ou *accountability*.

Avaliação de políticas

- **Avaliação de impacto** é aquela que procura constatar os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública. Dois pressupostos orientam a avaliação de impacto.
 - Existe propósito de mudança social na política em análise; e
 - Existe uma relação causal entre a política e a mudança social provocada.
- Neste caso deve-se constatar empiricamente mudanças, proceder à sua diferenciação, à sua quantificação e estabelecer a relação causa–efeito entre estas e a ação pública realizada por meio da política.

Algumas dificuldades:

- ❑ As vezes as políticas não estabelecem de forma precisa seus objetivos e intencionaldades.
- ❑ Determinada política pode ter múltiplos objetivos não indicando prioridades, o que torna difícil identificar se um objetivo em particular foi atingido.
- ❑ Problemas sociais, econômicos e políticos tendem a apresentarem-se inter-relacionados e é virtualmente impossível isolá-los para avaliar os efeitos da política em cada um deles → causas x efeitos.
- ❑ Cada política produz efeitos em problemas distintos daqueles objetivados → efeitos não antecipados.

Modelo lógico



Antecedentes

Exame de Avaliabilidade de Joseph S. Wholey

- Pode ser considerado uma abordagem de pré-avaliação para verificar se um Programa está pronto para ser gerenciado por resultado, quais mudanças são necessárias para fazê-lo, e se a avaliação contribuiria para melhorar o desempenho do programa.
- Implica na verificação da concepção do programa e em aspectos de sua implementação, de forma a identificar elementos favoráveis ou obstáculos ao alcance dos resultados desejados, a partir de uma abordagem metodológica qualitativa.

Passos do Exame de Avaliabilidade:

1. O que é esperado do Programa, a partir de seu **Modelo Lógico**, identificando objetivos, recursos alocados, ações que se pretende executar, resultados esperados e relações causais assumidas;
2. Definição dos indicadores de desempenho a serem utilizados;
3. Investigação da realidade de implementação do Programa;
4. Aferição da exeqüibilidade do programa, bem como a capacidade de mensuração de seu desempenho e de alcance dos objetivos planejados; e
5. Subsídios para auxiliar a tomada de decisão sobre os aperfeiçoamentos que podem ser feitos no Programa e recomendação de Avaliação

Avaliação

Wholey recomenda que a avaliação seja proposta, desde que:

- Os formuladores da política e os gerentes tenham interesse na realização da avaliação;
- Exista acordo quanto aos objetivos e critérios de desempenho a serem utilizados na avaliação;
- O modelo lógico (teoria do programa) esteja bem definido;
- Os objetivos do programa sejam plausíveis;
- Os dados relevantes de desempenho possam ser obtidos a custos razoáveis;
- Exista concordância quanto ao uso dos resultados.

Modelo Lógico de Programa

Cumprir o papel de explicitar a teoria do programa, e é um passo essencial na organização dos trabalhos de avaliação.

Aferir a qualidade da teoria significa, em síntese, verificar se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível de alcance dos resultados esperados.

Para tanto é necessário articular uma explícita descrição das idéias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. Em muitos casos a teoria não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais, dificultando uma análise adequada.

O modelo lógico busca configurar um desenho do funcionamento do programa, que seja factível em certas circunstâncias esperadas, para resolver os problemas identificados. Pode ser a base para um convincente relato do desempenho esperado, ressaltando onde está o problema objeto do programa e como este se qualifica para enfrentá-lo.

Modelo Lógico de Programa

A proposta de Modelo Lógico (Ipea) é composta de três partes:

1. Explicação do problema e referências básicas (objetivo, público-alvo e beneficiários);
2. Estruturação do programa para alcance de resultados; (Resultado Final, Impactos e Efeitos Indiretos)
3. Identificação de Fatores de Contexto.

Para a análise do Modelo Lógico são sugeridos os seguintes passos:

- I. Teste de consistência (assertivas “*se – então*”)
- II. Análise de Vulnerabilidade
- III. Análise da pertinência e suficiência das ações (matriz ações/causas)

Processo de avaliação do Programa Bolsa Família



Avaliações do Programa Bolsa Família

Dimensões da pesquisa	Avaliação	Desenho/ métodos	Questões avaliadas
Impacto/ Causalidades	Pesquisa Domiciliar Longitudinal de Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família	Quantitativo, desenho quase-experimental, com amostra nacionalmente representativa	Impacto sobre os gastos e consumo das famílias beneficiárias, com ênfase nos itens de alimentação; antropometria de menores de sete (7) anos de idade; matrícula, assiduidade escolar e atendimento de saúde.
	Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família sobre o Rendimento Escolar das Crianças de Famílias Beneficiárias	Quantitativo (análise de registros administrativos) e qualitativo (entrevistas com informantes-chave))	Desempenho anual em português e matemática, aproveitamento escolar médio anual e assiduidade das crianças e adolescentes, de 7 a 15 anos de idade de famílias beneficiárias do PBF.
Processos	Avaliação de Implementação do Programa Bolsa Família	Quantitativo (entrevistas de gestores locais) em amostra nacionalmente representativa.	Processos de implementação do programa, incluindo gestão, monitoramento e controle social, no âmbito local. Correlação entre impacto e implementação do programa.
	Estudos de caso sobre o Programa Bolsa Família	Qualitativo (entrevistas e grupos focais), estudos de caso em 12 municípios	Desempenho das instâncias de controle social e dos gestores locais, estaduais e federais no cumprimento de atividades relacionadas ao controle social do programa.

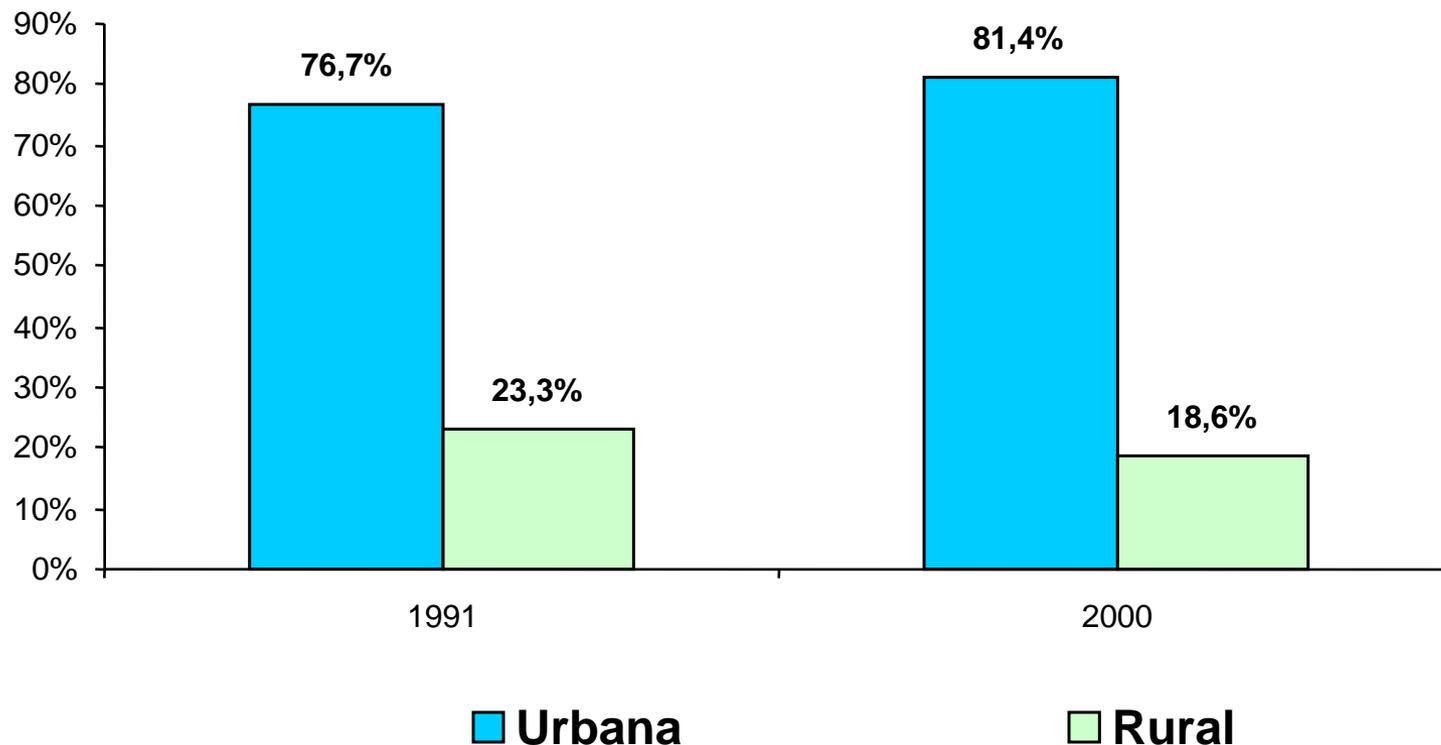
Avaliações do Programa Bolsa Família

Dimensões da pesquisa	Avaliação	Desenho/ métodos	Questões avaliadas
Processos e Resultados/ efeitos	Avaliação de Resultados do Programa Bolsa Família sobre a prestação de serviços e a economia local	Quantitativo e qualitativo (questionário, entrevistas e grupos focais com informantes-chave, incluindo beneficiários)	Quantidade e a qualidade da oferta de serviços de educação saúde; Capacidade institucional das secretarias municipais de assistência Social; interações do PBF com outros serviços e programas complementares; efeitos sobre a economia e mercado de trabalho local.
Resultados/ efeitos	Avaliação do Programa Bolsa Família sobre relações de gênero	Qualitativo (entrevistas semi-estruturadas com mulheres beneficiárias e gestores locais)	Arranjos domésticos, em termos da distribuição intradomiciliar de ativos; participação das mulheres nos processos de tomada de decisão no âmbito familiar e na esfera pública; acesso das mulheres beneficiárias aos serviços sociais e a programas complementares ao Bolsa Família.

Avaliação da Previdência Rural



Participação de Idosos na População Total, por Clientela (1991-2000)



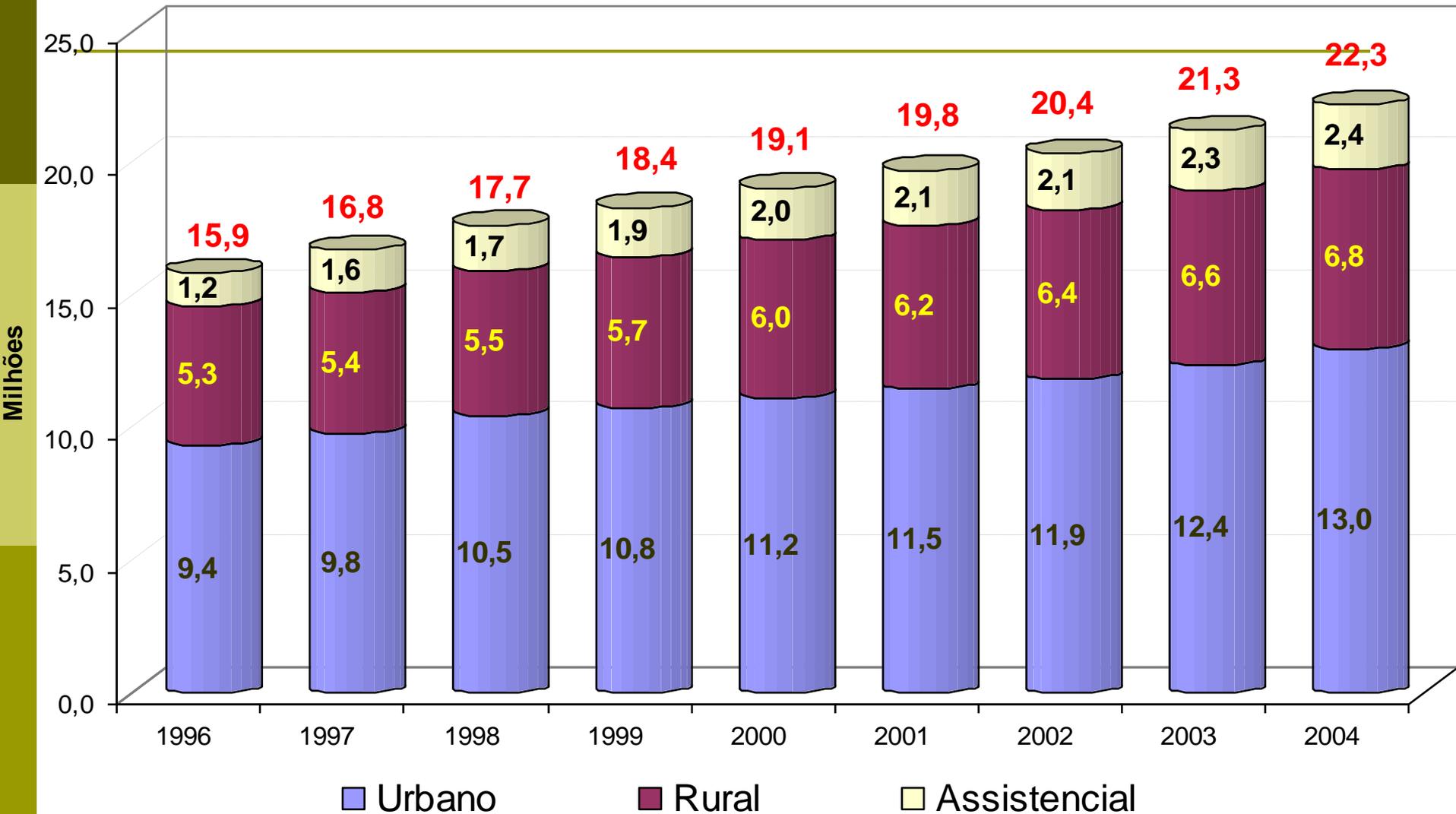
Fontes: Censos 1991 e 2000, IBGE

Elaboração: SPS/MPS

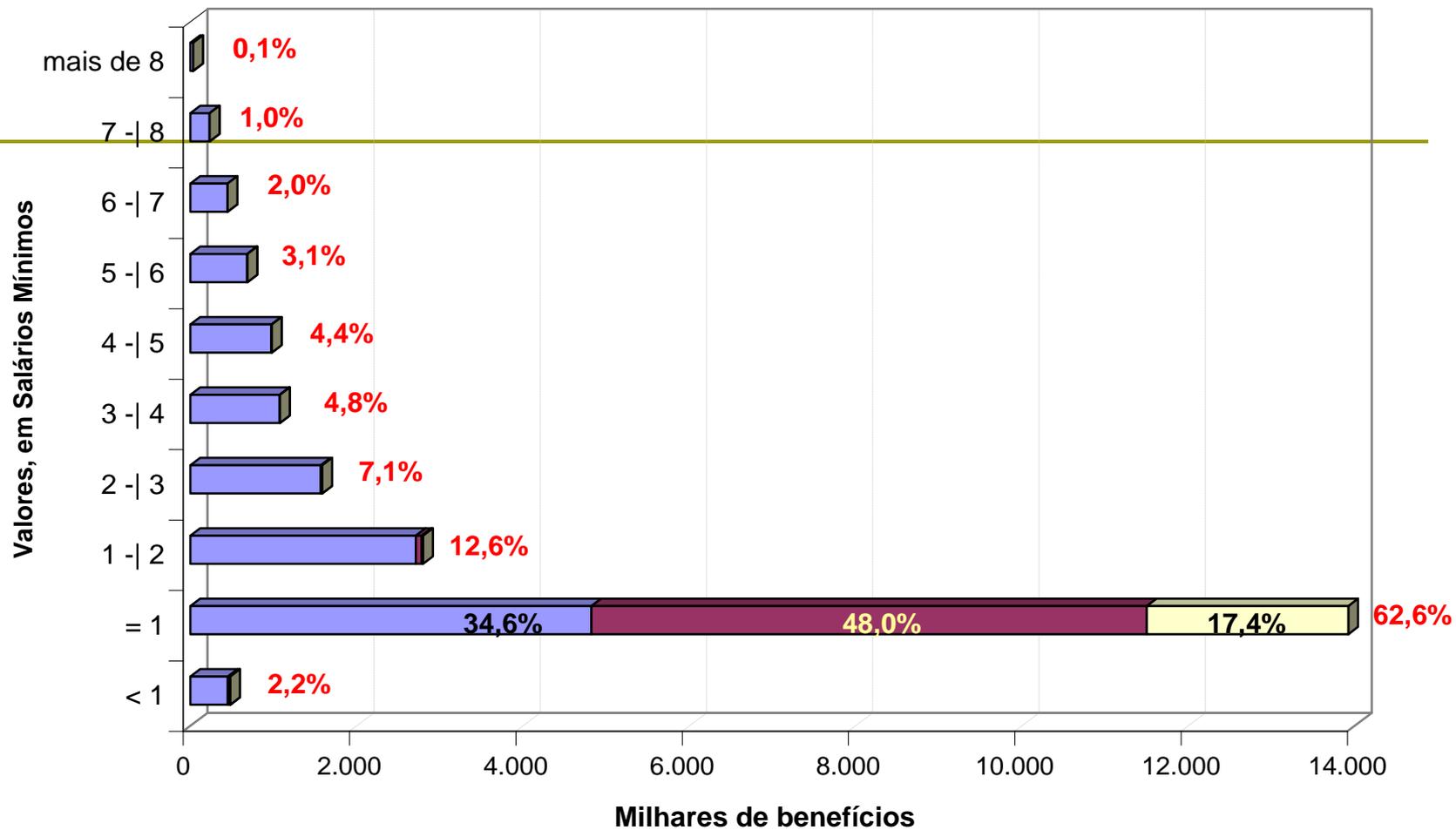
Obs.: Idoso = Pessoa de 60 anos ou mais.

Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social (1996 a 2004)

– Em milhões de benefícios – Em Abril de Cada Ano –



Distribuição de Benefícios Emitidos, segundo faixas de valores – Em Pisos Previdenciários (Posição Abr/2004) –



	< 1	= 1	1 - 2	2 - 3	3 - 4	4 - 5	5 - 6	6 - 7	7 - 8	mais de 8
Assistenciais	1,9	2.423,8	17,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-
Rural	26,9	6.679,8	71,0	16,8	5,9	2,5	1,3	0,7	0,2	0,0
Urbano	450,5	4.821,8	2.709,3	1.567,8	1.072,5	975,5	684,2	446,0	232,8	32,4

Fontes: DATAPREV, SUB, SINTESE.

Elaboração: SPS/MPS

Obs.: A existência de benefícios com valores inferiores ao salário mínimo deve-se ao desmembramento de pensões e ao pagamento de benefícios como o salário-família, o auxílio suplementar, o auxílio acidente e o abono de permanência.

Em 1999, 34% dos brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza. Se não fosse a Previdência, este percentual seria de 45,3%, ou seja, a Previdência foi responsável por uma redução de 11,3 pontos percentuais no nível de pobreza, o que significa que 18,1 milhões de pessoas deixaram de ser pobres.

Previdência e Pobreza no Brasil – 1999 –

Descrição	Quantidade de Pessoas – 1999 –	% sobre Total
População Total	160.336.471	100,0
Nº de Pobres Observado (a)	54.514.400	34,0
Nº de Pobres se não houvesse Previdência (b)	72.632.421	45,3
(b) – (a)	18.118.021	11,3

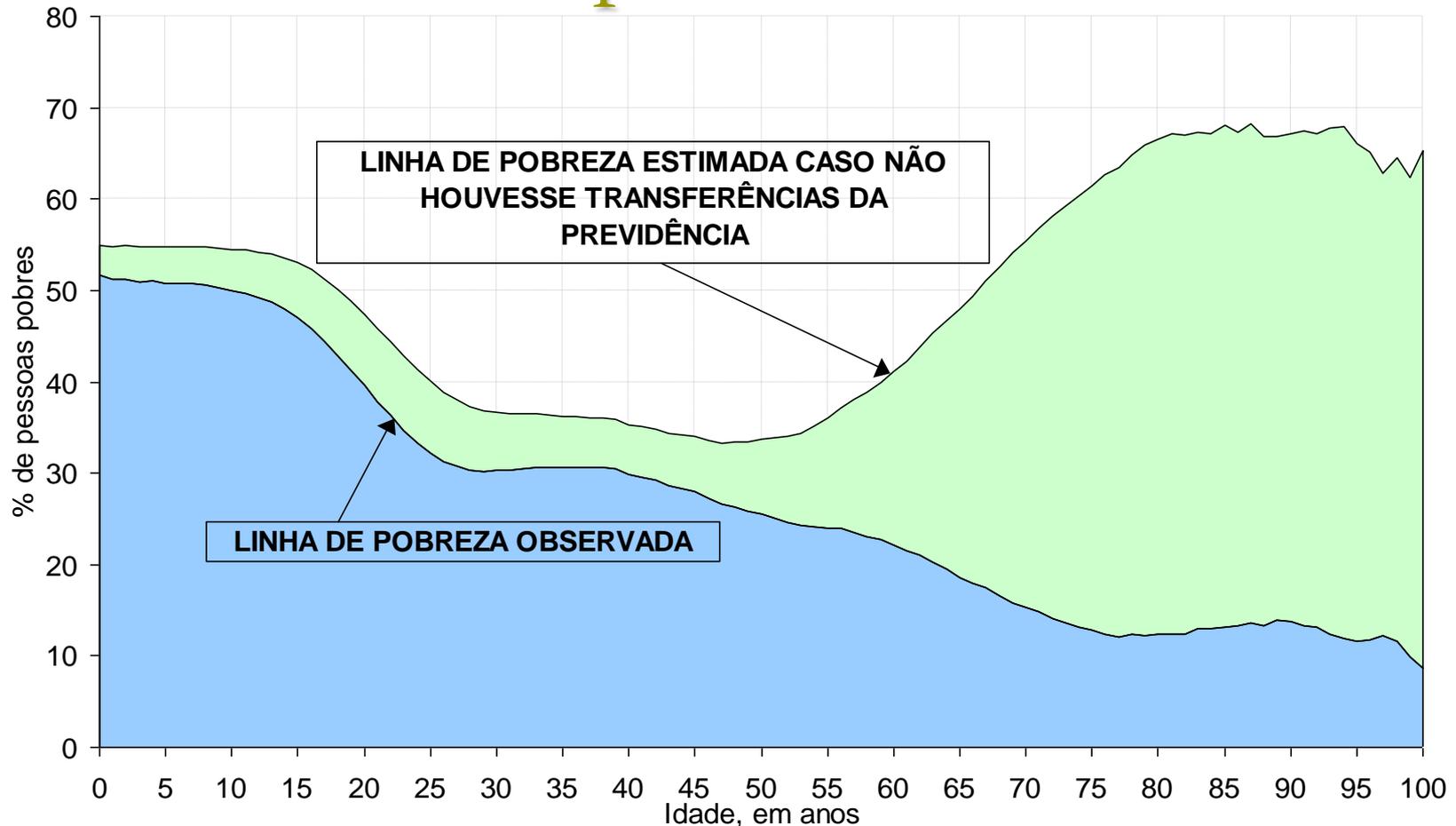
Fonte: PNAD 1999

Elaboração: DISOC/IPEA

Obs.: Linha de Pobreza = R\$98,00

O grau de pobreza entre os idosos é substancialmente inferior ao da população mais jovem e, caso não houvesse as transferências previdenciárias, a pobreza entre os idosos triplicaria.

Grau de Pobreza por Idade – 1999 –



Fonte: PNAD 1999

Elaboração: DISOC/IPEA

Obs.: Linha de Pobreza = R\$98,00

COMPOSIÇÃO DA RENDA DOMICILIAR POR FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO

- SETOR RURAL DA REGIÃO SUL, 1997 -

Quanto menor a renda, maior a importância da Previdência Rural

Renda Domiciliar	% de domicílios	Origem da Renda	
		Benefícios Previdenciários (%)	Renda da ocupação principal (%)
de 0,01 a 1 s.m.	11,0	100,0	0,0
de 1,01 a 2 s.m.	24,1	90,0	8,2
de 2,01 a 3 s.m.	20,8	69,2	25,9
de 3,01 a 5 s.m.	23,1	48,5	44,7
de 5,01 a 10 s.m.	15,7	30,8	61,3
mais de 10 s.m.	5,3	10,3	81,7
Total	100,0	41,5	52,0

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II.
Elaboração: IPEA.

CONTRIBUINTES X NÃO-CONTRIBUINTES POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO NA POPULAÇÃO OCUPADA TOTAL* - 2001

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	Contribuintes (A)	Não-Contribuintes (B)	Total (C)	% de Cobert. (A/C)
Empregados	23.732.676	12.326.750	36.059.426	65,8
<i>Empregados com carteira</i>	22.179.855	-	22.179.855	100,0
<i>Empregados sem carteira</i>	1.552.821	12.326.750	13.879.571	11,2
Trabalhador Doméstico	1.671.427	4.219.800	5.891.227	28,4
<i>Trabalhador doméstico com carteira</i>	1.535.046	-	1.535.046	100,0
<i>Trabalhador doméstico sem carteira</i>	136.381	4.219.800	4.356.181	3,1
Por conta-própria	2.503.678	14.328.335	16.832.013	14,9
Empregador	1.850.389	1.333.357	3.183.746	58,1
Trab. na prod. e const. p/ próp. cons.	13.821	3.015.682	3.029.503	0,5
Não remunerados **	111.449	5.472.779	5.584.228	2,0
TOTAL	29.883.440	40.696.703	70.580.143	42,3

**Obs. Não inclui a cobertura da
Previdência Rural (Segurado Especial)**

Fonte: PNAD 2001/IBGE

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

* Pessoas de 10 anos ou mais. Exclui militares e estatutários.

** São trabalhadores que não recebem rendimentos do trabalho, mas possuem outras fontes de renda