

PAULO CESAR SANTOS CHIECHELSKI

**SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO PARA APLICAÇÃO EM MUNICÍPIOS QUE
IMPLANTARAM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

Orientador: Dr. Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre
2007

PAULO CESAR SANTOS CHIECHELSKI

**SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO PARA APLICAÇÃO EM MUNICÍPIOS QUE
IMPLANTARAM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis - (Orientador)

Prof. Dr. Adelar Fochezatto - PUCRS

Prof^ª. Dra. Gabriela Cardozo Ferreira - PUCRS

Prof^ª. Dra. Jane Prates - PUCRS

Prof^ª. Dra. Juliane Feix Peruzzo - UCS

AGRADECIMENTOS

À Professora Doutora Jussara Maria Rosa Mendes, Diretora da Faculdade de Serviço Social, e à Professora Doutora Berenice Rojas Couto, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, pelo apoio emprestado.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, pelas contribuições valiosas que foram oferecidas durante o desenvolvimento das disciplinas do curso.

Ao Professor Doutor Carlos Nelson do Reis, por sua generosidade, dedicação e incentivo em todos os momentos que envolveram a elaboração deste trabalho.

Por fim, à minha esposa Sílvia, aos meus filhos Marcelo, Ana Paula e Daniel, que abdicaram da minha presença e prestaram o suporte afetivo para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

A presente tese tem como temática a avaliação de programas sociais, focalizando a análise na modalidade de intervenção caracterizada na literatura especializada como renda mínima. O propósito da investigação é oferecer contribuições para o aperfeiçoamento das etapas de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos programas e projetos sociais, mediante a formulação de estrutura de avaliação para aplicação nas intervenções descentralizadas do Programa Bolsa Família, programa este instituído pelo Governo Federal, em 2003, e que consiste em uma transferência monetária ao público beneficiário com a exigência de determinadas condições. O estudo segue uma orientação caracterizada como pesquisa metodológica, e os procedimentos adotados para a sua condução foram desenvolvidos em três etapas. A primeira etapa consistiu de análise dos principais modelos de avaliação de resultados e de funcionamento de programas sociais, objetivando identificar metodologias disponíveis para proceder ao exame de tais intervenções. A segunda compreendeu um exame dos programas de transferência direta de renda implementados no plano nacional, com especial destaque para o Programa Bolsa Família. A terceira envolveu a elaboração do modelo de avaliação e foi desenvolvida a partir dos resultados alcançados com o processo de análise aplicado na primeira e na segunda etapa da investigação. O resultado do estudo consiste na formalização da sistemática de avaliação que contempla um modelo padronizado e um conjunto de procedimentos complementares. O modelo é constituído por níveis de análise denominados dimensões, grupos de indicadores, indicadores e critérios de julgamento, os quais definem os diversos aspectos a serem observados, quando da efetivação do processo avaliativo junto aos municípios que implantaram o Programa Bolsa Família. Os procedimentos complementares, por sua vez, são formados por um conjunto de orientações metodológicas e operacionais necessárias à correta interpretação dos componentes do modelo de análise e dos critérios de julgamentos propostos.

Palavras-chave: Avaliação. Programas Sociais. Renda Mínima.

ABSTRACT

The present thesis has as subject the evaluation of social programs and focus on the analysis type characterized on the specialized literature as basic income. The research purpose is to improve the monitor stage of those programs along with the evaluation of them trying to create a new evaluation structure for application on the non centralized interventions of Programa Bolsa Família. This project was create on 2003 and its main goal consists an money transfer between government and the beneficiaries, although it demands some conditions. The thesis follows the orientation of a methodical research and is divided in three steps of procedure. The first one consists on an analysis of the most important types of evaluation about results and development of social programs, trying to identify available ways to proceed on the exam of those interventions. The second step works on the direct transfer program implement on the national environment, with special interested on Programa Bolsa Família. The last step is based on the two former ones, developing an evaluation model with the results found on first and second stage. The research results consist on an evaluation system which contemplates a pattern model within complementary procedures. The model has been divided by analyses levels named dimensions, indicator groups, indicators and judgement criteria, which define plenty of aspects to be observed when the evaluation was implemented on Programa Bolsa Família in the cities. The complementary procedures are a group of methodological and operational orientation necessary to a proper interpretation of the pattern components of analysis and their judgement criteria.

Key-words: Evaluation. Social Programs. Basic Income.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensão e indicadores da avaliação de processo.....	32
Quadro 2 - Critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família.....	89
Quadro 3 - Quantidade de municípios e famílias atendidas pelo PBF no Brasil.....	92
Quadro 4 - Comparação entre as diferentes estruturas de análise.....	103
Quadro 5 - Agregação de dimensões de análise por aspectos comuns.....	105
Quadro 6 - Separação de aspectos por categorias selecionadas.....	108
Quadro 7 - Dimensões de análise e grupos de indicadores.....	112
Quadro 8 - Grupos de indicadores e indicadores da dimensão estratégia e plano.....	114
Quadro 9 - Grupos de indicadores e indicadores da dimensão processos.....	115
Quadro 10 - Descrição dos indicadores e dos critérios de julgamento.....	116

LISTA DE SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
ERS – Evaluation Research Society
ESAF - Escola Superior de Administração Fazendária
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBICT - Instituto Brasileiro de Informações em Ciência e Tecnologia
IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NEPP - Núcleo de Estudos de Política Públicas
OGU - Orçamento Geral da União
OMS - Organização Mundial da Saúde
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio Público
PBF – Programa Bolsa Família
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima
PIS – Programa de Integração Social
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio
PNDE – Plano Nacional de Alimentação Escolar
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura
UNICAMP - Universidade de Campinas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 AVALIAÇÃO: QUESTÕES TEÓRICAS E OPERACIONAIS.....	15
2.1 CONCEITOS ASSOCIADOS À AVALIAÇÃO.....	16
2.2 CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS.....	25
2.3 TIPOLOGIAS DE AVALIAÇÃO.....	40
3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	57
3.1 CONCEPÇÕES DOS PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA.....	58
3.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA NO BRASIL	67
3.3 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	85
4 SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO.....	99
4.1 MODELO CONCEITUAL DE AVALIAÇÃO.....	100
4.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA E ORIENTAÇÕES OPERACIONAIS.....	121
4.3 REQUISITOS PRÉVIOS À AVALIAÇÃO.....	128
5 CONCLUSÃO.....	134
REFERÊNCIAS.....	137

1 INTRODUÇÃO

A presente tese aborda estudo sobre de avaliação de programas sociais e propõe uma sistemática de avaliação para aplicação em municípios que implantaram o Programa Bolsa Família (PBF), programa este instituído, em 2003, pelo Governo Federal e que unificou os programas de transferência de renda Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

O propósito da investigação é oferecer contribuições para o aperfeiçoamento das etapas de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos programas sociais, mediante o desenvolvimento de uma sistemática de avaliação que atenda aos requisitos inerentes à pesquisa científica. Especificamente, o estudo pretende instrumentalizar o processo de avaliação das intervenções municipais do Programa Bolsa Família com elementos que propiciem emitir interpretações válidas e confiáveis sobre o seu funcionamento e seus resultados.

A temática da tese inscreve-se, portanto, dentro dos contornos teóricos da área de avaliação de programas sociais. Assim, como a avaliação de programas sociais é uma área bastante abrangente e envolve análises relacionadas tanto ao estudo de metodologias quanto à condução de procedimentos avaliativos sobre uma dada modalidade de intervenção social, a investigação foi desenvolvida seguindo a primeira perspectiva, isto é, a investigação diferencia-se da aplicação prática de um processo avaliativo.

De uma forma geral, a efetivação de um processo avaliativo apresenta como produto final apreciações sobre como está funcionando determinada ação ou se ela está produzindo os resultados esperados. No entanto, não se pretende formular opiniões ou mesmo aferir os resultados alcançados com a efetivação de um determinado programa. Inicialmente, a investigação propõe-se a examinar metodologias e experiências avaliativas empreendidas em diversas modalidades de intervenção social, para formular uma estrutura de análise, ou sistemática de avaliação, que forneça subsídios para chegar a tais considerações, em um segundo momento.

Os principais balizamentos estabelecidos para a condução da pesquisa estão associados à natureza da avaliação que se pretende abordar e à modalidade de intervenção que se propõe a examinar. Com relação à natureza da avaliação, o estudo está delimitado à tipologia de avaliação caracterizada como de processo ou de implementação. Esse tipo de avaliação busca propiciar condições para que se entenda o funcionamento de um programa e as formas através das quais os recursos e as ações se articulam com os resultados finais. Diferentemente das avaliações de resultados, que procuram identificar os impactos verificados após a realização de determinado empreendimento, a avaliação de processo busca examinar o que acontece durante a etapa de implementação e possui como aspectos importantes de análise as atividades, os benefícios ofertados, os cursos de ação, as práticas gerenciais e os tipos de clientela. Dessa forma, a investigação está orientada para o estabelecimento de elementos que propiciem condições para mensurar, descrever, interpretar e emitir juízos sobre os diversos aspectos que envolvem o funcionamento do programa.

Em relação à modalidade de intervenção, a investigação tem a pretensão de oferecer um conjunto de dimensões de análise destinado a examinar o funcionamento do Programa Bolsa Família no âmbito dos municípios brasileiros. Tal programa se constitui, atualmente, na maior modalidade de transferência direta de renda a famílias da política de assistência social, assumindo um papel significativo na estratégia de enfrentamento da pobreza e de combate às desigualdades sociais.

A relevância do programa pode ser evidenciada através da sua abrangência geográfica, uma vez que contempla ações em todas as unidades da Federação e se desenvolve em 5.561 municípios. Adicionalmente, o público beneficiário é constituído por mais de 11 milhões de famílias, e a expectativa de aplicação de recursos no Orçamento Geral da União (OGU), para o exercício financeiro de 2007, é de R\$ 8.605.200.000,00 (oito bilhões, seiscentos e cinco milhões e duzentos mil reais), considerando somente os valores dos benefícios. Esses números, por si só, oferecem condições para caracterizar a dimensão que o programa apresenta no contexto das políticas sociais brasileiras e revela a importância de se contar com instrumentos de análise capazes de oportunizar considerações sobre como tais intervenções estão sendo levadas a cabo.

Por outro lado, o desenvolvimento de uma sistemática de avaliação com as características apresentadas está associado à forma pouco satisfatória com que os estudos disponíveis

analisam o referido programa, deslocando o eixo de análise ora para os resultados mais imediatos das intervenções, ora para os recursos empregados para a sua consecução. Tais direcionamentos analíticos ensejam o emprego de variadas técnicas e instrumentais de pesquisa para aferir os resultados ou a forma como se processa a intervenção e reduzem a possibilidade de estender tais aplicações a outras experiências de mesma natureza. Embora a quantidade de estudos avaliativos sobre o assunto seja grande e diversificada, os resultados práticos têm sido ainda limitados no sentido de oferecer uma estrutura de análise que proporcione avaliar e comparar o funcionamento do programa nos diferentes municípios brasileiros.

Entretanto as dificuldades para estabelecimento de procedimentos avaliativos uniformes decorrem de outros aspectos. As especificidades geográficas onde se efetiva o programa, as dotações fatoriais existentes nos municípios, a distribuição de competências e responsabilidades decorrentes da descentralização administrativa, as funções que a avaliação pretende cumprir, a natureza que se deseja imprimir à avaliação e o momento em que se processa o exame da intervenção são alguns aspectos limitantes para a produção de modelos versáteis e que apresentem potencialidade para acomodar as diferentes circunstâncias e exigências do processo avaliativo.

Assim, a importância da investigação está vinculada principalmente à possibilidade de oferecer novas perspectivas e alternativas para avaliar o programa, contribuindo para ampliar a discussão e a reflexão sobre a adequação das intervenções sociais caracterizadas pela transferência direta de renda ao público beneficiário.

Diante da problemática apresentada e da caracterização das possíveis contribuições que possam ser oferecidas, a questão central de pesquisa levada em consideração para a realização do estudo foi proposta como segue: quais dimensões de análise, indicadores, critérios e procedimentos de pesquisa permitem caracterizar e emitir interpretações consistentes sobre o funcionamento do Programa Bolsa Família, levando em consideração aspectos institucionais e onde são desenvolvidas tais intervenções?

Em relação aos objetivos da investigação, buscou-se, como foco principal, elaborar uma sistemática de avaliação padronizada capaz de oferecer interpretações válidas sobre o funcionamento do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios brasileiros.

O desdobramento do objetivo principal foi realizado através do estabelecimento dos seguintes objetivos operacionais:

- a) identificar dimensões, indicadores, critérios e procedimentos de pesquisa que permitam emitir julgamentos sobre os programas sociais;
- b) identificar aspectos determinantes do desenho e do funcionamento de programas de transferência direta de renda;
- c) articular dimensões, indicadores, critérios e procedimentos de pesquisa com os aspectos de funcionamento dos programas de transferência direta de renda e com as características específicas do Programa Bolsa Família.

De outro lado, o estudo segue uma orientação caracterizada como pesquisa metodológica. Tal linha de investigação objetiva efetuar apreciações sobre métodos e procedimentos a serviço da cientificidade, no âmbito tanto epistemológico quanto no de controle empírico sobre o manuseio de dados, definição de procedimentos de levantamento, estabelecimento de critérios de avaliação, dimensões de análise, dentre outros testes de pertinência metodológica (DEMO, 2000).

Os procedimentos adotados para a condução do estudo foram desenvolvidos em três etapas, a saber: (a) a primeira etapa consistiu na análise dos principais modelos de avaliação de resultados e de funcionamento de programas sociais, objetivando identificar metodologias disponíveis para proceder ao exame de tais intervenções; (b) a segunda compreendeu um exame dos programas de transferência direta de renda implementados no plano nacional, com especial destaque para o Programa Bolsa Família. Nessa etapa, buscou-se uma maior compreensão do desenho e do funcionamento de programas dessa natureza, através da identificação dos seus elementos constitutivos e da verificação de como eles estão articulados ao contexto social, sendo que esse entendimento possibilitou o levantamento de questões mais propícias para orientar o estudo e permitiu constatar as dimensões de análise com maior potencialidade para caracterizar seu funcionamento; (c) a terceira etapa envolveu a elaboração do modelo de avaliação e foi desenvolvida a partir dos resultados alcançados com o processo de análise aplicado na primeira e na segunda etapa da investigação.

Em decorrência da natureza da pesquisa, o material bibliográfico utilizado contemplou, além dos referenciais teóricos de publicações especializadas sobre o assunto, trabalhos desenvolvidos pelos principais organismos de fomento e pesquisa, tais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF) e o Núcleo de Estudos de Política Públicas (NEPP) da Universidade de Campinas (UNICAMP). Outras fontes complementares de pesquisa foram o Catálogo de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informações em Ciência e Tecnologia (IBICT) e o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com a finalidade de verificar o estado da arte em relação ao assunto. Essas bases de dados foram incorporadas ao processo de estudo, uma vez que proporcionam condições de pesquisar as contribuições realizadas pelos programas de pós-graduação das universidades brasileiras, bem como permitem acesso completo (*full text*) aos documentos que integram a mencionada base de dados. Ademais, foram utilizados documentos oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tais como manuais, portarias, regulamentos, leis e relatórios, bem como dados e informações do Orçamento Geral da União.

Assim, a tese está estruturada em três capítulos, que representam os produtos finais de cada uma das etapas estabelecidas para a condução da investigação, além das apreciações finais inseridas na conclusão da pesquisa.

O Capítulo 1 explora aspectos vinculados às questões teóricas e operacionais do processo avaliativo, envolvendo a identificação dos diferentes conceitos associados ao termo avaliação, a caracterização dos programas sociais e as diferentes tipologias de avaliação referenciadas na literatura especializada. A discussão sobre os diferentes conceitos atribuídos ao processo avaliativo permitiu identificar as principais contribuições que um modelo de avaliação deve oferecer em termos da abrangência dos seus resultados.

A caracterização de programas sociais tem por finalidade identificar os seus elementos constitutivos e as relações existentes entre eles. Com essa perspectiva, foram alinhadas diversas visões sobre um programa social, desde as concepções mais tradicionais vinculadas ao planejamento governamental até as mais modernas, que estabelecem uma analogia com o

funcionamento das organizações complexas. De outro lado, a identificação dos componentes e a caracterização da forma como se inter-relacionam ofereceu condições para se determinarem as dimensões de análise com maiores potencialidades para subsidiar um juízo de valor sobre o funcionamento de um programa.

Por sua vez, a análise das tipologias oportunizou examinar-se os aspectos teóricos e práticos que envolvem as diferentes modalidades de avaliação, bem como se vislumbrarem as potencialidades e as limitações de cada técnica. Adicionalmente, discorreu-se sobre diferentes procedimentos de pesquisa com a finalidade de instrumentalizar a sistemática de avaliação.

O Capítulo 2 descreve as principais concepções teóricas sobre os programas de transferência de renda, suas características e especificidades. Com a finalidade de propiciar uma melhor contextualização do tema, foi realizada uma discussão sobre as iniciativas de renda básica encontradas na literatura e as experiências nacionais com programas dessa natureza. De uma forma específica, a discussão sobre as concepções e o funcionamento do Programa Bolsa Família é tratada de forma detalhada, envolvendo aspectos relativos à sua formulação, estrutura, gestão e operacionalização, objetivando propiciar uma melhor compreensão da articulação de seus elementos com os resultados esperados do programa.

O Capítulo 3 recupera a discussão dos principais aspectos tratados nos capítulos anteriores, visando identificar elementos teóricos e operacionais necessários à formalização da sistemática de avaliação. Assim, são descritas as fases de elaboração do modelo conceitual de avaliação e especificados os critérios adotados para a identificação das categorias de análise. Logo após, são indicados os procedimentos de pesquisa e orientações operacionais que devem ser levadas em consideração para a aplicação do modelo de avaliação, bem como são descritos alguns requisitos e exigências para viabilizar à sua utilização. O conjunto composto pelo modelo de análise, pelos procedimentos de pesquisa e orientações operacionais, pelos requisitos e exigências de implementação denominou-se de sistemática de avaliação.

Por último, a Conclusão retoma considerações sobre a importância da avaliação e a forma de condução do estudo, assim como efetua apreciações sobre as possibilidades de utilização generalizada da sistemática de avaliação e a sua capacidade de oferecer interpretações adequadas sobre as intervenções descentralizadas realizadas pelo Programa Bolsa Família.

2 AVALIAÇÃO: QUESTÕES TEÓRICAS E OPERACIONAIS

O presente capítulo discorre sobre as questões teóricas e operacionais que envolvem o processo avaliativo e tem por finalidade identificar dimensões e procedimentos de análise que orientarão a construção da sistemática de avaliação aplicada ao Programa Bolsa Família.

Inicialmente, trata-se de precisar a compreensão sobre o termo avaliação, uma vez que ele possui inúmeras acepções e, conseqüentemente, pode conduzir a diferentes abordagens e direcionamentos metodológicos. Assim, as definições mais consagradas de avaliação empregadas na literatura especializada são discutidas em profundidade, e, a partir delas, formulam-se os contornos conceituais e o alcance da sistemática de avaliação proposta.

Na seqüência, são abordadas as questões relativas à estrutura e ao funcionamento dos instrumentos de intervenção das políticas sociais. Isto é, são analisados os recursos institucionais, atividades, projetos, critérios de decisão e produtos que compõem os programas sociais de uma forma genérica, com o intuito de destacar os fatores que contribuem para o sucesso ou o insucesso do empreendimento social.

Logo após, considerando que a discussão sobre o termo avaliação e sobre a composição dos programas sociais é ainda insuficiente para abrigar as especificidades das diferentes modalidades de intervenção na área social, passa-se a explorar, com maior intensidade, as peculiaridades do PBF. Embora as concepções teóricas que inspiraram a formulação e a implementação dos Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) ou de transferência direta de renda ao público beneficiário sejam abordados de forma mais detalhada no Capítulo 2, muitos aspectos relacionados ao seu funcionamento necessitaram atravessar de forma longitudinal a discussão estabelecida neste capítulo, a fim de conformar as dimensões de análise e os procedimentos de pesquisa que sustentarão a sistemática de avaliação.

Posteriormente, são analisadas as diferentes tipologias de avaliação, com o propósito de estabelecer critérios mais pertinentes e consistentes para efetuar apreciações sobre o funcionamento, os resultados e o atual estágio de desenvolvimento do PBF. Em realidade, a literatura especializada sobre avaliação de programas sociais é bastante variada e contempla inúmeras taxionomias. As avaliações podem ser classificadas por uma série diferenciada de

critérios relacionados ao momento em que se avalia, à função que a avaliação deve cumprir, à procedência dos avaliadores, aos aspectos internos que envolvem o programa, à eficácia, eficiência e efetividade da ação governamental, dentre outros. Entretanto uma sistemática que se propõe a emitir considerações sobre determinada modalidade de intervenção social deve atender, simultaneamente, a diferenciados critérios de avaliação, tendo em vista que a ausência desse requisito reduziria as possibilidades de interpretação e limitaria a abrangência do processo avaliativo.

Feitas essas breves considerações sobre as principais questões teóricas e operacionais que envolvem o processo avaliativo, passa-se a discutir, com maior detalhe, as suas implicações sobre a conformação da sistemática de avaliação aplicada ao PBF.

2.1 CONCEITOS ASSOCIADOS À AVALIAÇÃO

A avaliação pode ser caracterizada como uma atividade de aferição, apreciação e estima. Isto é, o termo avaliação está vinculado ao ato de aferir o impacto ou a importância de alguma coisa mediante o emprego de um procedimento para a sua determinação. Ademais, o sentido etimológico da palavra avaliação vincula-se ao termo valor e supõe um juízo sobre algo. Assim, a avaliação poderia ser conceituada como um procedimento de cálculo destinado a atribuir valor de um bem ou gerar um juízo sobre um determinado serviço. De uma forma mais abrangente, a avaliação consistiria no processo de emitir juízo de valor, levando em consideração princípios e critérios específicos, capazes de mensurar a magnitude de determinada ação, fenômeno, ocorrência, dentre outros elementos passíveis de serem analisados (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995).

Aguilar e Ander-Egg (1995) discorrem sobre inúmeros conceitos de avaliação em sentido restrito, envolvendo desde noções vinculadas às áreas da educação, saúde e trabalho social até as definições adotadas pelos principais organismos internacionais, tais como a UNESCO, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), dentre outras. Assim, com base nessas inúmeras considerações, formulam o seguinte conceito para avaliação:

Avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 31-32).

Em realidade, a extensão do conceito apresentado evidencia o esforço de concentrar em uma única definição os diversos aspectos e entendimentos sobre avaliação. Nesse sentido, alguns aspectos do conceito merecem consideração especial, na medida em que a avaliação é concebida como uma pesquisa social aplicada e que possui a finalidade de determinar o mérito de dado empreendimento. Segundo essa visão, a avaliação somente assume seu verdadeiro significado quando acompanhada da utilização de procedimentos científicos para identificação, obtenção e sistematização das informações necessárias ou pertinentes ao processo analisado. Essa exigência de métodos ou de técnicas de pesquisa social conferiria à avaliação a pretendida objetividade para emitir juízos de valor, questionando a validade e a confiabilidade de empreendimentos que se desenvolvem sem uma fundamentação metodológica mais rigorosa ou que se apóiam em considerações meramente subjetivas.

Além dos aspectos salientados anteriormente, Aguilar e Ander-Egg (1995) diferenciam, ainda, a avaliação das denominadas pseudo-avaliações e quase-avaliações. As pseudo-avaliações teriam por foco os impactos positivos ou negativos sobre determinado fenômeno analisado, independentemente de sua análise objetiva e de seu mérito. As quase-avaliações, por sua vez, decorrem de estudos que consideram elementos limitados para a formação de um juízo de valor mais consistente sobre as intervenções, sendo baseadas unicamente em informações sobre os propósitos dos empreendimentos ou empregando procedimentos puramente experimentais. Em relação a este último aspecto, estudos puramente experimentais, as limitações decorrem do próprio método utilizado, que necessita do estabelecimento de relações causais, e, conseqüentemente, nem sempre possibilitam o estabelecimento de um juízo de valor. Ademais, tais tipos de estudos reduzem o campo da aplicação da pesquisa avaliativa, sendo mais empregados para análise de resultados do que para outros tipos de avaliação.

Outro conceito de avaliação atribui ênfase central à confrontação entre os objetivos e as metas declarados e os efetivamente realizados. Embora tal procedimento tenha orientado as primeiras configurações sobre trabalhos avaliativos, essa concepção não permite externar um posicionamento mais abrangente sobre o mérito de um programa, plano, atividade ou serviço, uma vez que não tem como preocupação identificar a forma como foram alcançados os resultados. Adicionalmente, mesmo que os propósitos de determinado empreendimento sejam alcançados, esse fato, por si só, não é garantia de que as ações desenvolvidas sejam importantes para o contexto da política social.

As concepções de avaliação descritas anteriormente apresentam convergência concreta com as postuladas nos trabalhos de Weiss (1972), Rossi e Freeman (1993), Cohen e Franco (1993) e Draibe (2001), dentre outros especialistas dessa área, que salientam, também, que a avaliação é um termo abrangente e que pode envolver inúmeros tipos de julgamento. Assim, sob essa denominação podem ser encontradas diversas atividades, desde uma simples verificação dos resultados alcançados por determinado empreendimento até uma pesquisa avaliativa visando responder a questões semelhantes, porém utilizando-se de métodos e técnicas mais estruturados. Em realidade, tais autores comungam o conceito de avaliação vinculado à aplicação de procedimentos sistemáticos de pesquisa para verificar a concepção, o desenho e a implantação dos programas sociais. Isto é, para eles, a avaliação é uma atividade complexa que envolve questões associadas à instrumentalização dos processos de tomada de decisão e ao aperfeiçoamento da programação futura.

Embora o fulcro da definição de avaliação apresentada até o presente momento, bem como de sua diferenciação em relação aos demais conceitos, tenha se centrado na presença de aspectos vinculados a procedimentos metodológicos e instrumentais, alguns autores relativizam o emprego de tais recursos e questionam as limitações das abordagens derivadas desse entendimento. Nesse sentido, Guba e Lincoln (1989) ressaltam que a avaliação deve transcender a simples aplicação dos métodos de pesquisa científica e incluir os diversos aspectos humanos, políticos, sociais, culturais e contextuais que envolvem todo o seu processo. Complementarmente, Arretche (1999) introduz noções de julgamento e de concepções de justiça para atribuir valor a uma política ou programa público em particular, enfatizando que não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação se possa circunscrever ao aspecto meramente instrumental e técnico.

Assim, a convergência do conceito de avaliação encontrada na literatura especializada, em relação à abrangência¹ e à intencionalidade² não é a mesma, quando são consideradas as diferentes estratégias de pesquisa. Verdung (1993), por exemplo, ressalta que existe um profundo desacordo em torno das bases metodológicas e das orientações práticas da investigação em matéria da avaliação. Tais divergências ensejam o emprego de estratégias diferenciadas de pesquisa fundamentadas em abordagens mais qualitativas ou mais quantitativas. Na verdade a discussão sobre abordagens quantitativas e qualitativas da avaliação de programas sociais surge com a própria evolução do corpo de conhecimentos e com as experiências levadas a cabo com intervenções sociais.

Assim, as concepções mais sistemáticas sobre avaliação de programas começam a tomar forma a partir da aplicação de técnicas, instrumentais e métodos de pesquisa aos problemas sociais. De acordo com Rossi e Freeman (1993), os esforços iniciais antecedem o período da Primeira Guerra Mundial, quando se desenvolveram procedimentos mais criteriosos e organizados para avaliar intervenções nas áreas do ensino e da saúde pública. Posteriormente, tais metodologias foram transferidas para outras áreas, ampliando-se o escopo de aplicação e disseminando-se a sua utilização tanto em países em avançado estágio de industrialização quanto em economias com menor grau de desenvolvimento.

De acordo com os mencionados autores:

A pesquisa na área de avaliação prosperou em larga escala no período pós-guerra face ao desenvolvimento de métodos estatísticos de pesquisa aplicáveis ao estudo dos problemas sociais, dos processos sociais e das relações interpessoais. Ao mesmo tempo, a necessidade de métodos sofisticados de avaliação de programas sociais estimulou o trabalho metodológico. Em especial, dois fatores contribuíram para o desenvolvimento do campo: o aperfeiçoamento da sistematização da coleta de dados, que resultou na sofisticação das técnicas de pesquisa, e o desenvolvimento de computadores capazes de examinar analiticamente grande número de variáveis estatísticas. (ROSSI; FREEMAN, 1993, p.11).

¹ O termo abrangência é empregado com a finalidade de denotar os entendimentos geral e restrito do conceito de avaliação. Assim, avaliação, no sentido geral, representaria uma visão de senso comum, caracterizada por uma mera comparação, medição e acompanhamento de determinada ação. Já em sentido restrito, avaliação representaria um conjunto de procedimentos sistematizados, com a finalidade de orientar a formulação de juízos sobre o mérito dessa ação.

² O termo intencionalidade diz respeito à ação planejada e dirigida para apoiar juízos sobre o mérito de diferentes componentes dos programas, a fim de comprovar o grau de realização dos eventos, proporcionar a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso, bem como orientar a tomada de decisão e aperfeiçoar as intervenções futuras.

Entretanto, na década de 70, ocorreu a maior expansão das técnicas de avaliação de programas sociais, decorrente de algumas situações específicas que marcaram a política social interna dos Estados Unidos e a sua política externa de ajuda a países em desenvolvimento. Nesse sentido, a preocupação com a adequada aplicação dos recursos obtidos através do financiamento de programas e projetos sociais exigia a correspondente contrapartida em técnicas mais sofisticadas de avaliação, induzindo à multiplicação do número de trabalhos, de estudos científicos e profissionais especializados (CALMON, 1999).

Nas décadas posteriores, a avaliação continuou mantendo uma posição importante no contexto da formulação das políticas sociais em decorrência das crises econômicas³ enfrentadas pela maioria dos países em desenvolvimento e das transformações estruturais⁴ por que passaram as economias centrais. Dentro desse contexto, as contribuições dos processos avaliativos estavam relacionadas à identificação de prioridades na alocação dos recursos escassos e à verificação dos resultados alcançados com as intervenções governamentais, mediante emprego de critérios de eficiência, eficácia e efetividade para aferir o desempenho dos empreendimentos no campo social.

Por sua vez, os enfoques atuais têm indicado a existência de convergência entre as abordagens quantitativas⁵ e as qualitativas, além da valorização de dimensões de análise muitas vezes relegadas ao plano secundário. Nesse sentido, aspectos como transparência, participação, *accountability*⁶, foco nos resultados e orientação ao usuário diretamente

³ As décadas de 70 e 80 foram caracterizadas pela perda do dinamismo da economia mundial, apresentando fortes impactos sobre a economia dos países em desenvolvimento, tais como desajustes estruturais e falta de estabilidade econômica. Na década de 90, os países em desenvolvimento foram compelidos a adotar políticas e programas de reestruturação econômica mediados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), com a finalidade de processar ajustes fiscais e equacionar desequilíbrios provocados pelo serviço da dívida.

⁴ As transformações estruturais referem-se à incorporação de novas tecnologias ao processo de produção das empresas e à configuração de uma nova organização industrial, baseada na flexibilidade do aparato produtivo, em economias de escopo, em operações multifuncionais, dentre outros aspectos, que provocaram incrementos significativos da produtividade e conduziram à eliminação de postos de trabalho. Nesse sentido, as políticas sociais dos países desenvolvidos apresentam como núcleo central de atenção as ações vinculadas à área do emprego, enquanto, nos países em desenvolvimento, as políticas sociais estão orientadas ao combate da pobreza.

⁵ A partir da década de 60 até meados dos anos 80, havia emprego predominante de modelos quantitativos com delineamentos analíticos ou experimentais. Tal influência deve-se, em grande parte, a orientações das principais agências de fomento e financiamento internacional em relação às prioridades de intervenção e às formas empregadas para a sua avaliação.

⁶ O termo foi empregado com o sentido de abranger aspectos como a sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam sobre determinada intervenção, à existência de mecanismos institucionais efetivos que permitam chamá-los à fala quando não cumprirem suas responsabilidades básicas, além do sentido convencional de capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre seus atos e uso de recursos.

envolvido são elementos que vêm assumindo importância significativa no tratamento das questões relativas à avaliação de programas, projetos e serviços na área social.

Para Shadish et al. (1995), o corpo de conhecimentos associado ao processo avaliativo avançou em três fases bem definidas. A primeira, referenciada durante a década de 60, foi caracterizada pelo emprego sistemático de métodos de pesquisa científica com a finalidade de melhor compreender as diferentes causas e circunstâncias que envolviam os problemas sociais. Segundo os mencionados autores, as principais contribuições dessa fase foram as obras de Michael Scriven e Donald Campbell. Em relação aos trabalhos de Scriven, destacam a introdução de conceitos importantes para a ampliação da teoria da avaliação, tais como avaliação formativa, avaliação somativa, metavaliação, objetividade do processo avaliativo e importância de dados empíricos, dentre outros aspectos.

Embora, os conceitos formulados por Scriven tivessem como preocupação central as avaliações de aprendizagem e de currículos escolares, tais concepções foram incorporando-se paulatinamente às experiências desenvolvidas em outros campos da área social. Com relação aos estudos de Donald Campbell, os autores destacam que sua contribuição está associada à introdução e à disseminação de técnicas quantitativas de pesquisa, enfatizando que os aspectos sociais estariam fundamentados na experimentação. Desse modo, o desenvolvimento de empreendimentos avaliativos com delineamento metodológico experimental e quase-experimental começaram a receber destaque especial por parte de especialistas e profissionais da área de avaliação.

A segunda fase caracterizou-se pela preocupação com a instrumentalização dos processos decisórios e desenvolveu-se durante os anos 70. De acordo, ainda, com Shadish et al. (1995), as principais contribuições derivam dos trabalhos de Carol Weiss, Joseph Wholey e Robert Stake, que oferecem interpretações sobre a utilização das informações geradas a partir dos processos avaliativos e a forma como poderiam propiciar melhorias no desempenho dos programas e dos projetos sociais. As questões relativas ao formalismo metodológico e à dinâmica da pesquisa científica em relação aos aspectos da realidade social foram, igualmente, objeto de discussão e preocupação por parte de especialistas nessa fase específica.

A última fase representa uma sistematização dos trabalhos desenvolvidos nas fases anteriores, evidenciando convergências e complementaridades entre concepções avaliativas de natureza quantitativa e qualitativa. Os principais representantes dessa fase são Peter Rossi, Robert Stake, Egon Guba, Yvoni Lincoln, dentre outros. As concepções vigentes nessa terceira fase partem do suposto de que os instrumentos utilizados nas práticas avaliativas estão diretamente relacionados com as circunstâncias, o contexto e o propósito do empreendimento (SHADISH et al., 1995).

Outro esforço de explicação da evolução das práticas avaliativas pode ser encontrado nos trabalhos de Guba e Lincon (1989), que analisam a avaliação como uma construção mental e que, portanto, sofre influências do contexto histórico existente. Assim, com base nessa consideração, categorizam a aplicação dos processos avaliativos em quatro gerações bastante distintas.

A primeira geração surgiu ao início do século XX e caracterizou-se pela importância atribuída aos procedimentos de coleta de dados e às técnicas de quantificação das informações para evidenciar a existência de habilidades, dificuldades e problemas. A sua operacionalização efetiva-se mediante processos formais, e a ênfase está associada aos aspectos relativos à medição, à comparação e à verificação. Sua aplicação mais disseminada ocorreu em ambientes educacionais, onde exerceu influência considerável pela generalização dos procedimentos de verificação do rendimento escolar (avaliações de ensino e aprendizagem), de análise das orientações e diretrizes educacionais (avaliação das políticas educacionais), de exame das estruturas organizacionais e de suas condições de ensino (avaliação institucional). Outro aspecto salientado pelos autores que contribuiu para a expansão dessa concepção de avaliação foi o surgimento da Administração Científica⁷, em decorrência das pressões pelo aumento da eficiência e da produtividade no ramo industrial.

A segunda geração desenvolveu-se durante o período 1920-1950 e se caracterizou pelo emprego de modelos descritivos para melhor compreender o funcionamento de uma determinada intervenção, analisar como foram alcançados os resultados e identificar os fatores restritivos ou determinantes de seu sucesso. Essa forma de proceder originaria o que se

⁷ Corrente do pensamento da Ciência da Administração, cuja abordagem central era a ênfase nas tarefas. Preconizava que os principais métodos científicos aplicáveis aos problemas da Administração eram observação e mensuração. A concepção de Administração Científica foi iniciada no começo do século XX e seu maior representante foi o engenheiro norte-americano Frederick W. Taylor.

convencionou denominar avaliação formativa, uma vez que a análise estava orientada não somente para a verificação dos resultados, mas também para oferecer contribuições ao aperfeiçoamento das intervenções.

A terceira geração procurou corrigir as limitações apresentadas pela abordagem anterior, tendo em vista que a importância significativa atribuída à descrição restringia o estabelecimento de juízos valorativos sobre as ações desenvolvidas na realidade social. Nesse sentido, os procedimentos de descrição e os de julgamento passaram a ser considerados complementares e fundamentais para o desenvolvimento de qualquer empreendimento avaliativo. Entretanto a incorporação da dimensão julgamento nos processos avaliativos exigia a existência de padrões de comparação e de referenciais externos passíveis de serem utilizados para fundamentar o exame do mérito da intervenção. Adicionalmente, esses padrões de comparação e referenciais externos norteariam a seleção dos procedimentos metodológicos que deveriam ser utilizados para o desenvolvimento da avaliação, possibilitando não somente constatar a existência de valor, como também descrever e medir o alcance dos objetivos propostos (GUBA; LINCOLN, 1989).

O enfoque preconizado por essa terceira geração tornou-se mais evidente durante o período compreendido entre 1950 e 1980 e se desenvolveu a partir da confrontação entre os resultados alcançados com os objetivos estabelecidos na fase de planejamento das intervenções. Assim, a avaliação consistiria na valoração mais sistemática e objetiva de um programa, projeto ou política em fase de implementação ou concluído, envolvendo a análise do desenho, dos recursos empregados, da organização, dos serviços e bens produzidos.

A quarta geração é caracterizada pela inclusão dos diferentes atores que estão direta ou indiretamente envolvidos no processo avaliativo. Esses atores, denominados *stakeholders* ou grupos de interesse, são pessoas que apresentam alguma ligação com as etapas de formulação e execução ou que são afetados pelos resultados das ações desencadeadas. Desse modo, a emissão de juízos de valor está igualmente influenciada por atitudes e comportamentos dos profissionais, dos planejadores, dos executores, dos usuários e dos beneficiários, dentre outros, que apresentam alguma relação com o empreendimento. Assim, os processos avaliativos exigem a análise de aspectos ligados às realidades política e administrativa, que configuram a concepção e a implantação dos programas sociais.

A importância atribuída aos grupos de interesse, nos processos avaliativos, é evidenciada igualmente nos trabalhos de Hartz (1999), Caiden e Caiden (2001), Furtado (2001) e de organismos internacionais como o BID, que enfatizam a necessidade de maior transparência, responsabilidade e efetividade das ações governamentais.

Com relação a esse aspecto, verifica-se que:

Nos últimos anos, a avaliação evoluiu de um enfoque unidimensional realizado por um único avaliador, que geralmente provinha do campo técnico a que se estava avaliando, até converter-se em uma atividade multidimensional concentrada em múltiplos níveis de um projeto, em que participa uma grande variedade de geradores de produtos de avaliação, assim como usuários dos resultados de uma avaliação. Atualmente, em lugar de basear-se unicamente nos pontos de vista de um avaliador nas distintas etapas, um grupo maior de envolvidos ajuda a dar forma à avaliação e a interpretar os seus alcances. A meta da avaliação passou da auditoria e da culpabilidade à meta atual de entendimento e de aprendizagem em função das experiências adquiridas (BID, 2005, p. 14).

Embora os esquemas retrospectivos utilizados por Rossi e Freeman (1993), Shadish et al.(1995) e Guba e Lincon (1989) não apresentem uniformidade quanto ao horizonte temporal em que as diversas concepções de avaliação se vão formatando e difundindo no contexto das políticas sociais, o exame mais acurado dessas visões indica a presença de inúmeras convergências, que possibilitam compreender a atenção dispensada por diversos analistas tanto para aspectos relacionados ao significado que vem assumindo o termo avaliação (medição, descrição, julgamento e participação), como para a instrumentalização dos processos de coleta e análise de dados e a utilização/destinação dos resultados do processo avaliativo.

As concepções de avaliação alternam o foco de atenção com o passar do tempo, dedicando interesse para aspectos diferenciados da forma como se processam as intervenções e de seu contexto social. Nesse sentido, os enfoques discutidos neste primeiro tópico não são excludentes, pelo contrário, apresentam muita similaridade em termos de estratégias de pesquisa e possuem elementos que se complementam, uma vez que abordam ou dão ênfase a diferentes matizes de uma mesma realidade.

Dessa forma, os aspectos comuns às diversas concepções apresentadas fornecem elementos para conformar uma primeira aproximação dos contornos e do alcance que uma sistemática de avaliação deve assumir. Isto é, ela deve propiciar condições que tornem possível medir e

comparar os resultados obtidos com a execução de determinada ação, descrever e explicar como foram alcançados os resultados finais, subsidiar o estabelecimento de juízos sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes do empreendimento e ensejar o emprego de processos inclusivos e participativos envolvendo diferentes atores sociais.

De outro lado, ao se realçar a complementaridade de inúmeras abordagens sobre avaliação, não se quer deixar de admitir que as divergências existentes também se constituem em dificuldades adicionais para a configuração de modelos de avaliação.

No entanto, para avançar na determinação dos contornos do modelo de avaliação, torna-se imprescindível um maior detalhamento dos componentes que estruturam o desenho e o funcionamento dos programas sociais. Dessa forma, no próximo tópico, efetuar-se-á uma discussão sobre os elementos constitutivos dos programas sociais e as suas inter-relações, com o propósito de identificar novas perspectivas de análise que devem ser incorporadas ao estudo.

2.2 CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS

Com a finalidade de aprofundar a discussão sobre os elementos centrais que devem ser contemplados em uma sistemática de avaliação, torna-se imprescindível efetuar um exame dos principais aspectos que norteiam a configuração e o funcionamento dos programas sociais, bem como das vinculações que apresentam com os critérios e prioridades mais amplos da política social.

Assim, os programas sociais podem ser definidos como um conjunto de ações necessárias para alcançar um objetivo concreto. Utilizam recursos indispensáveis para a consecução das metas estabelecidas, e suas ações encontram-se sob a responsabilidade de uma ou mais unidades administrativas. De outra forma, “[...] um programa é um conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos. Estabelece as prioridades de intervenção, identifica e ordena projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados.” (COHEN; FRANCO, 1993, p. 85).

Os programas sociais consistem em desdobramentos do processo de planejamento setorial e são concebidos e implementados para alcançar determinados propósitos da política social. Isto é, à medida que todos os problemas sociais não podem ser enfrentados simultaneamente e com igual intensidade, a ação governamental é direcionada para o atendimento de linhas de atuação prioritárias. Por sua vez, o enfoque do planejamento do setor público⁸ subdivide os programas em unidades mínimas de execução denominadas atividades e projetos.

A atividade é conceituada como um instrumento de programação destinado a alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo continuado e permanente, necessárias à manutenção da ação governamental. Por sua vez, o projeto consiste em empreendimento limitado no tempo e formado por um conjunto coordenado de operações inter-relacionadas, cuja finalidade é alcançar determinados objetivos dentro dos limites especificados de recursos. Assim, as principais diferenças entre esses dois instrumentos de programação estão associadas ao aspecto continuidade temporal e utilização dos recursos, sendo que o primeiro apresenta execução continuada e emprego intensivo de recursos para manutenção, enquanto o segundo é delimitado no tempo, e a utilização dos recursos destina-se, via de regra, para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental.

Embora a maioria das ações governamentais desenvolvidas na área social apresente características de atividade, isto é, empreendimento com duração prolongada e destinado ao custeio de bens e serviços públicos, grande parte da literatura especializada sobre o tema e os estudos práticos desenvolvidos na atualidade têm enfatizado, predominantemente, a avaliação de projetos. As razões para essa ênfase derivam de alguns problemas específicos, tais como a dificuldade para quantificar metas e benefícios de ações rotineiras ou de manutenção; inexistência, na maioria das vezes, de dotações destinadas a investimentos para instrumentos de programação categorizados como atividades, impedindo que se realizem análises através de critérios econômicos; e, dificuldades de comparação entre atividades de diferentes naturezas com vistas à sua priorização. Entretanto, apesar do destaque atribuído aos projetos e das limitações salientadas anteriormente, as diferentes técnicas encontradas na bibliografia

⁸ Atualmente, com a nova abordagem do processo de planejamento e orçamento implementada a partir de 1999, no Governo Federal, as atividades e projetos não se constituem mais em unidades mínimas de execução. Os instrumentos de programação podem, então, ser detalhados em subtítulos, de acordo com a terminologia empregada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de facilitar a localização do empreendimento e a identificação dos recursos alocados.

especializada podem ser empregadas para avaliação de atividades, desde que superados ou contornados os problemas salientados anteriormente.

As abordagens mais tradicionais de avaliação de programas sociais, tais como as encontradas nos trabalhos de Aguilar e Ander-Egg (1995), Cohen e Franco (1993), Contador (1988) e Silva (1983), dentre outros, recorrem ainda aos conceitos associados às etapas constitutivas do processo de planejamento, com a finalidade de proporcionar uma adequada caracterização dos mencionados instrumentos de programação. Nesse sentido, tais abordagens destacam que os elementos centrais que estruturam e definem a abrangência de um programa social são os objetivos, as metas, a população-objeto ou beneficiária e os recursos empregados. Ainda, segundo as mencionadas abordagens, esses elementos proporcionariam condições para o estabelecimento de um processo de avaliação objetivo e sistemático dos programas sociais.

Da discussão realizada até este momento, pode-se identificar um conjunto de elementos que devem estar presentes para viabilizar uma conveniente apreciação sobre os programas sociais. Isto é, a partir da comparação dos objetivos, metas, população-alvo e recursos empregados com custos, efeitos, impactos e resultados efetivamente verificados na implementação, é possível estabelecer apreciações sobre a cobertura e as condições de eficiência, eficácia e efetividade dos programas sociais.

A cobertura de um programa social é estabelecida pela população que se pretende atingir em determinada área geográfica e em dado horizonte temporal. De acordo com Aguilar e Ander-Egg (1995), a análise da cobertura deve considerar, igualmente, o grau de conhecimento, acessibilidade e aceitação que os beneficiários possuem sobre o programa, assim como a relação entre população atendida e população-objeto, que define a cobertura efetiva do programa.

As condições de eficiência permitem realizar uma avaliação interna dos programas sociais, analisando a quantidade de produtos e/ou serviços e os seus custos de produção. A avaliação de eficiência circunscreve-se ao exame de aspectos econômicos e financeiros, através da utilização de índices como rendimento, produtividade e custo, ou seja, índices que relacionam produtos finais com seus custos. As informações necessárias para esse tipo de análise dependem do nível de institucionalização e organização dos processos desenvolvidos pelos

órgãos responsáveis pela execução do programa e da qualidade das fontes estatísticas empregadas. Segundo Arretche (1999), a avaliação de eficiência talvez se constitua no instrumento de análise de maior importância na atualidade, em função da escassez de recursos públicos, que exige maior racionalização dos gastos, e da necessidade de aumentar a produtividade dos serviços, com a finalidade de ampliar a cobertura do atendimento e de evitar o desperdício de recursos.

A avaliação sob condições de eficácia pode ser entendida como o grau em que os objetivos e as metas dos programas são alcançados. Essa noção associa a coerência entre os resultados das ações desenvolvidas e os padrões de qualidade e precisão desejados. Neste aspecto, a análise dos dados e das informações deve permitir o cruzamento e o estabelecimento de relações, levando em conta variáveis que possam apresentar resultados relativos ao binômio ação *versus* bem-estar da população. Isso significa investigar, efetivamente, se as ações executadas foram concebidas e operacionalizadas corretamente e se estão, de fato, conseguindo atingir os objetivos propostos e promovendo os benefícios econômicos e sociais desejados. As informações necessárias são de caráter socioeconômico, obtidas a partir de levantamentos censitários e amostrais, além de serem apresentadas, geralmente, em números relativos, com a população beneficiária como denominador. Nesse sentido, esses indicadores expressam o grau de atendimento de um serviço que se deseja expandir e, se possível, universalizar.

A avaliação sob condições de efetividade dos programas deve contemplar os efeitos que sua ação promove no conjunto da sociedade. Isto é, os indicadores de eficiência e eficácia não são, por si só, suficientes para medir o conjunto de objetivos das políticas públicas, que se traduzem em objetivos mais amplos da sociedade. Não se trata mais de atender, simplesmente, aos requerimentos de qualidade e precisão, mas também de verificar se os resultados da implementação de programas sociais satisfazem às necessidades e aos desejos da comunidade a que servem, se a sua ação promove, sobre o meio ambiente, efeitos atrelados às diretrizes governamentais no sentido da equidade e do desenvolvimento socioeconômico.

Além da análise da cobertura e das condições de eficiência, eficácia e efetividade, a discussão travada neste tópico aponta outras dimensões de análise passíveis de serem incorporadas à sistemática de avaliação proposta e que apresentam conexão com os componentes internos do programa. Dessa maneira, Aguilar e Ander-Egg (1995) identificam

que, através da análise dos componentes internos, é possível se julgar a pertinência formal e potencial do programa ou a coerência interna entre seus diferentes componentes. Adicionalmente, esses componentes internos dizem respeito aos aspectos técnicos da implementação, ao ambiente organizacional e ao rendimento do pessoal vinculado ao programa.

Os aspectos técnicos da implementação referem-se à forma como se operacionaliza o programa. Isto é, para o desenvolvimento de um empreendimento, devem ser previstos os instrumentos necessários à sua adequada realização, dentre os quais se destacam o planejamento prévio das operações, a disponibilidade de recursos e a disponibilidade de meios físicos.

O ambiente organizacional consiste das facilidades ou dificuldades oferecidas pela própria instituição para execução de um programa. Esse tipo de análise implica levantar aspectos relativos à organização formal, aos fins da instituição, ao ambiente e ao contexto social. Assim, do ponto de vista estrutural, os aspectos que mereceriam maior distinção nessa dimensão seriam os vinculados à estrutura organizacional da entidade que abriga o programa ou projeto, compreendendo itens como organograma, manual de organização, níveis de autoridade e manual de procedimentos. No que diz respeito aos aspectos funcionais, as formas e os mecanismos de tomada de decisão, os canais de comunicação, os níveis de satisfação, o clima organizacional e os sistemas de controle são elementos que podem oferecer uma melhor compreensão sobre o funcionamento do programa.

Os aspectos vinculados ao rendimento do pessoal tratam da capacidade, da competência e da habilidade de um indivíduo para realizar determinadas tarefas que lhe são atribuídas dentro do programa. Adicionalmente, aspectos como atitude face ao trabalho, motivações, capacidade de sistematizar experiência e aplicar conhecimentos são considerados importantes para se obter um juízo mais completo sobre o rendimento pessoal.

Outro conjunto de dimensões de análise pode ser observado no trabalho de Draibe (2001), que aponta alguns subsistemas importantes para proceder ao exame da implementação de programas sociais. Em realidade, essas dimensões de análise estão associadas à tipologia de avaliação de processo, cujo conceito é formulado como:

As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados. (DRAIBE, 2001, p. 30).

Assim, com a finalidade de identificar os fatores condicionadores do sucesso ou do insucesso do empreendimento, a autora sugere analisar os aspectos gerais que envolvem o processo de implementação, tais como os subsistemas gerencial e decisório, processos de divulgação e informação, processo de seleção, processo de capacitação, subsistemas logísticos e operacionais e os processos de monitoramento e avaliação internos.

Em relação aos subsistemas gerencial e decisório, destaca que a sustentação da implementação do programa ou projeto está apoiada na estrutura organizacional da instituição responsável pela sua execução. Dessa forma, aspectos como níveis hierárquicos, graus de centralização e descentralização e capacidade gerencial devem ser analisados através de indicadores quantitativos ou qualitativos, com o propósito de fornecer uma melhor compreensão sobre os elementos de ordem administrativa que afetam o desenvolvimento do programa.

Os processos de divulgação e informação dizem respeito à disseminação de informações para os diversos públicos envolvidos, partindo do suposto de que o conhecimento das diversas atividades e tarefas por parte dos executores e dos critérios de aceitação e funcionamento por parte da população beneficiária são elementos fundamentais para a adequada condução do programa ou projeto. Nesse sentido, devem ser observados e analisados aspectos vinculados à clareza, abrangência, suficiência e agilidade do fluxo de informação para aferir a qualidade da comunicação interna e da externa.

O processo de seleção envolve um conjunto de critérios e padrões utilizados para o recrutamento e a escolha dos agentes responsáveis pela implementação e dos grupos beneficiados. Isto é, compreende a avaliação de aspectos relativos à qualificação de pessoal interno e à utilização de teste de meios para a população interessada nos produtos e serviços oferecidos, com o propósito de aquilatar a consistência dos processos seletivos e a congruência dos mesmos em relação aos objetivos mais gerais do programa.

O processo de capacitação compreende o conjunto de instruções e informações indispensáveis para a realização das tarefas previstas no programa. As questões assinaladas como mais importantes relativas a essa dimensão de análise estão associadas à qualidade e à quantidade dos instrumentos de treinamento empregados, bem como à eficácia alcançada nos processos de capacitação.

Os subsistemas logísticos e operacionais dizem respeito à análise dos recursos empregados e dos resultados alcançados com a intervenção. Desse modo, destaca-se o exame dos aspectos vinculados à eficiência, à eficácia e à efetividade, tendo em vista que tal avaliação se processa sobre a atividade-fim do programa.

Por fim, os processos de monitoramento e avaliação internos referem-se aos subsistemas desenvolvidos para propiciar um adequado acompanhamento e supervisão sobre a evolução do programa. Nessa dimensão, devem ser incluídos os empreendimentos mais abrangentes de análise, tais como avaliação interna e auditorias externas que fornecem elementos complementares para a tomada de decisão sobre as ações que devem ser corrigidas, alteradas, suprimidas e inseridas no escopo do programa.

As informações apresentadas no Quadro 1 proporcionam condições de se visualizar, de forma mais sintética, o modelo de avaliação de processo sugerido. Dessa forma, a cada dimensão de análise estabelecida são especificados indicadores que, sob o ponto de vista da pesquisa avaliativa, deveriam apresentar condições para subsidiar a emissão de juízos de valor sobre o funcionamento do programa. Isto é, a potencialidade da sistemática estaria diretamente relacionada à capacidade dessas dimensões de análise e indicadores oferecerem interpretações válidas e confiáveis sobre as intervenções.

		Dimensões	Exemplo de indicadores
Avaliação de Processo	Subsistemas gerencial e decisório		Competências dos gerentes; capacidade de implementar decisões; graus de centralização ou descentralização.
	Processos de divulgação e informação		Diversificação dos canais; suficiência e qualidade das mensagens; percentual do público atingido; adequação de prazos; agilidade do fluxo.
	Processo de seleção		Publicização; qualidade da sistemática de aferição do mérito; adequação do grupo selecionado aos objetivos do programa.
	Processo de capacitação		Competências dos monitores; duração e qualidade dos cursos; conteúdos; didática; avaliação dos beneficiados.
	Subsistemas logísticos e operacionais		Financiamento e gastos; provisão de recursos materiais; suficiência dos recursos; prazos e fluxos; qualidade da infra-estrutura e material de apoio.
	Processos de monitoramento e avaliação internos	Monitoramento	Regularidade; abrangência; agilidade na identificação dos desvios e incorreções; capacidade/agilidade em recomendar correções (<i>feedback</i>).
		Avaliação interna	Regularidade; abrangência; graus de participação e comprometimento dos atores e <i>stakeholders</i> ; efetividade em extrair lições, propor e recomendar melhorias, promover aprendizagem institucional.

Quadro 1 – Dimensão e indicadores da avaliação de processo

Fonte: Adaptado de Draibe (2001, p. 38)

Ao se estabelecer uma comparação entre as dimensões de análise propostas por Aguilar e Ander-Egg (1995) e Draibe (2001), verificam-se muitos pontos de intersecção, ou seja, existe uma correspondência concreta entre a dimensão rendimento de pessoal especificada pela primeira e as definidas como processo de seleção e processo de capacitação pela segunda. A mesma correspondência poderia ser efetuada em relação ao ambiente organizacional e às dimensões de análise caracterizadas como subsistemas gerencial e decisório, processos de divulgação e informação, subsistemas logísticos e operacionais e processos de monitoramento e avaliação internos. Na verdade, a diferença entre as propostas das autoras circunscreve-se muito mais ao nível de desagregação das dimensões de análise do que propriamente a divergências nas bases conceituais.

Outra referência empregada para avaliação de programas sociais decorre dos trabalhos desenvolvidos pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas, que elaborou estudo sistematizando um conjunto de procedimentos metodológicos destinado a examinar as intervenções no campo social.

Desse modo, as concepções gerais que orientam e fornecem sustentação para a proposta do NEPP estão baseadas no emprego das teorias do programa e da implementação em estudos de avaliação.

A análise com base na teoria do programa procura avaliar em que medida as atividades desencadeadas pelo programa provocam um conjunto específico de respostas para atores e beneficiários do programa, permitindo comparar os estágios de formulação e implementação. Neste sentido, as análises centradas na Teoria do Programa tendem a dar ênfase a análise dos mecanismos que levam a mudança e não nas atividades de funcionamento do programa, e como estas tendem a gerar benefícios ou não para os clientes do programa. (NEPP, 1999, p. 48).

Em relação à teoria da implementação verifica-se que sua abordagem parte da idéia de que os formuladores dos programas, muitas vezes, apresentam concepções diferenciadas dos executores, isto é, na maioria das vezes, os resultados observados na execução dos programas não correspondem ao previsto, em decorrência de divergências quanto à forma de operacionalizar os serviços ou em relação à intensidade de utilização dos recursos.

Weiss (1997) efetua uma combinação entre a teoria do programa e a da implementação, enfatizando que o papel central dos avaliadores é compreender como os mecanismos de mudança e as atividades do programa se articulam, formando uma seqüência causal. Com base nessa seqüência causal, a análise volta-se para o entendimento de como e em que medida as diversas etapas do programa em funcionamento se aproximam daquelas originalmente planejadas.

As vantagens de avaliar com base nas teorias da mudança do programa são: ter uma clara compreensão de como a efetividade do programa é gerada; explicar como e porque os efeitos ocorrem; entender em que medida os resultados identificados estão conectados aquilo que o programa tem realizado e as atividades do programa. (NEPP, 1999, p. 49).

Essa perspectiva distancia-se da forma clássica de visualizar o ciclo de política pública como uma seqüência racional de operações que se inicia na formulação, passando pela implementação, até se encerrar na fase final de avaliação de seus resultados. Assim, a concepção clássica limita a interpretação dos problemas associados à implementação de programas sociais, pois não leva em consideração a ambigüidade dos objetivos do programa, a contradição sobre utilização dos recursos e o limitado conhecimento sobre as necessidades de coordenação, que existem na visão de formuladores e executores.

Além dessa nova perspectiva, o trabalho do NEPP chama atenção para os aspectos democracia e federalismo no Brasil, que afetam decisivamente na implementação de políticas públicas, uma vez que as intervenções são programadas e realizadas através da integração de vários níveis de governo. Nesse sentido:

Atualmente, raros são os programas que não são implementados no contexto de um sistema de relações intergovernamentais, sob processos decisórios pautados por regras democráticas. Ter em mente as consequências institucionais destes fatores é de fundamental importância para aumentar a probabilidade de sucesso de programas de larga escala. (NEPP, 1999, p. 11).

Particularmente, a integração de vários níveis de governo é de fundamental importância para programas sociais que exijam execução descentralizada e compartilhamento de responsabilidades entre as unidades federativas, como é o caso do PBF. Dessa forma, o grau de sucesso de um programa implementado através de relações intergovernamentais dependerá da ação cooperativa dos diferentes atores envolvidos e da adequada estrutura de incentivos.

Assim, o estudo do NEPP identifica três dimensões de análise que devem estar presentes em qualquer consideração sobre avaliação de programas sociais, a saber: (a) relações entre o desenho e os formatos que os programas adquirem ao final da implementação; (b) efeitos do processo de implementação sobre a organização, os atores e as condições iniciais; e (c) condições que propiciam ou entram o processo de implementação.

A primeira procura examinar o grau de convergência existente entre a configuração original projetada para o programa e a sua conformação ao final da implementação. A segunda está voltada para captar as alterações verificadas a partir da implementação do programa, comparando-as em diferentes momentos do tempo. Por último, a terceira busca identificar os fatores econômico-financeiros, institucionais e gerenciais que explicam a natureza, o alcance e os limites da implementação.

A metodologia do NEPP sugere, ainda, que a avaliação da implementação de programas sociais deve proporcionar condições para que os gestores possam avaliar de forma crítica a adequação das intervenções previstas em relação aos objetivos e às metas propostos, bem como as condições institucionais e a qualidade do apoio técnico-administrativo oferecido para o seu desenvolvimento.

Além das concepções mais centradas na avaliação de programas sociais, outros enfoques mais ecléticos estão ganhando espaço na discussão dos analistas. Essas novas perspectivas buscam estabelecer comparações entre o funcionamento de um programa social com o de uma organização empresarial, assinalando que os problemas enfrentados para a condução das atividades do primeiro apresentam bastante semelhança aos vivenciados pela segunda. Dessa forma, em decorrência de os programas sociais experimentarem problemas comuns aos das organizações, vinculados à alocação de recursos, às relações hierárquicas, à distribuição de competências e responsabilidade, à produção de bens e à prestação de serviços, seriam suscetíveis à adoção de práticas e técnicas empresariais que auxiliassem o seu planejamento, gerenciamento e avaliação. Nessa linha de análise, encontram-se as abordagens voltadas para o planejamento e a gestão estratégica, para a gestão pela qualidade e o aperfeiçoamento dos processos, bem como para modelos que efetuam associações com sistemas organizacionais complexos.

A utilização da abordagem do planejamento e da gestão estratégica em ambientes públicos decorre das formulações e experiências efetivadas em organizações privadas, que se iniciaram de uma forma mais efetiva a partir de 1970, com as contribuições pioneiras de Ken Andrews, Igor Ansoff e Alfred Chandler. Posteriormente, outros trabalhos, tais como de Ansoff (1977), Porter (1989), Oliveira (1988); Mintzberg et al.(2000) têm enfatizado a necessidade de as organizações contarem com estratégias de ação destinadas a orientar o seu posicionamento no ambiente em que está inserida. A estratégia passa a ser conceituada como um conjunto de objetivos e metas de longo prazo, de finalidades, de diretrizes fundamentais e de planos de ação adequadamente formulados para a obtenção de melhores condições de competitividade e de maiores resultados no mercado.

No Brasil, a transferência das concepções de planejamento estratégico da órbita privada para a pública federal deve-se, em grande parte, aos trabalhos desenvolvidos por Matus (1993), que incorpora a dimensão situacional à política e aos processos de gestão governamental. Isto é, evidencia as dificuldades dos modelos convencionais de planejamento normativo e indicativo, para oferecer contribuições para a formulação de adequados cursos de ação e apreender todos os problemas que envolvem a realidade.

Dentre as principais modificações decorrentes da adoção dessa postura estratégica, destacam-se o deslocamento da ênfase no controle dos meios para a avaliação dos resultados

dos empreendimentos e a identificação dos problemas da realidade como categoria central para a estruturação dos planos setoriais e de seus respectivos desdobramentos em programas, atividades e projetos. A partir dos problemas são identificados os objetivos e delineados os programas necessários ao atendimento do colimado. Os programas, como unidades autônomas de gestão, ficam sob a responsabilidade de gerentes que tem poder e autoridade para mobilizar recursos requeridos para o desenvolvimento e a execução de sua missão. Por sua vez, a avaliação dos resultados estabelece-se através da existência das condições de eficiência, eficácia e efetividade, que, quando presentes em conjunto, permitem afirmar que uma organização ou programa apresentou um bom desempenho nos níveis técnico, administrativo e gerencial.

As aplicações de modelos baseados na gestão pela qualidade (GIL, 1992; CAMPOS, 1996) têm uma introdução um pouco anterior à gestão estratégica no setor governamental brasileiro, isto é, as organizações públicas estão passando a adotar métodos e ferramentas gerenciais fundamentadas na filosofia da gestão pela qualidade total, com a finalidade de resolver os problemas relacionados à insatisfação da população em termos de quantidade e qualidade dos produtos e serviços colocados à disposição. Dessa forma, o conceito de qualidade no setor público passa a estar intimamente ligado ao atendimento das necessidades e das expectativas do cidadão (cliente externo) e sua mensuração processa-se através de requisitos associados à qualidade intrínseca, ao custo, ao atendimento, à moral, à segurança e à ética. Dentro desse contexto, o que confere a característica de qualidade do produto ou serviço público é o atendimento a todos os requisitos simultaneamente, havendo a necessidade de se constituir um conjunto de medidas estratégicas e operacionais que vise à mobilização e à cooperação de todos os membros da organização, com o objetivo de manter um padrão de atendimento e buscar constante aperfeiçoamento. Nesse sentido, os pontos básicos de análise adotados para efetuar apreciações sobre organizações e empreendimentos nos diversos campos de atuação governamental baseiam-se nos critérios liderança, estratégias e planos, clientes, informação, pessoas, processos e resultados estabelecidos pelo Programa da Qualidade do Serviço Público Federal.

A liderança diz respeito ao envolvimento de todas as pessoas, por meio de estímulo à colaboração e ao compromisso, com o atingimento de objetivos e metas. Refere-se, também, à forma como os gestores definem os rumos dos empreendimentos e disseminam os valores, as políticas e as diretrizes organizacionais.

Estratégias e planos são a forma como se organizam os cursos de ação do empreendimento e a maneira como são operacionalizados. Essa dimensão de análise examina como prioridades, as metas de curto e longo prazos e os planos de ação estabelecidos a partir do processo de formulação das estratégias. Merece atenção especial o modo como são elaboradas as propostas orçamentárias, enfatizando-se a consistência entre a alocação dos recursos e as metas institucionais previstas.

O critério clientes destaca o fundamento da satisfação dos usuários dos programas ou empreendimentos públicos com os produtos e serviços colocados a disposição. Verifica as práticas desenvolvidas para conhecer esses segmentos de usuários, levantando as suas necessidades e a maneira pela qual se criam facilidades de acesso aos produtos e serviços.

A informação refere-se à forma com estão organizados e estruturados os diversos sistemas de informação que orientam a tomada de decisão e a adequação dos recursos tecnológicos às necessidades da organização.

O critério pessoas busca analisar a adequação dos cargos às atividades desenvolvidas e as regras utilizadas para provimentos e promoções. Envolve, também, considerações sobre processos de capacitação de empregados e o alinhamento das metas institucionais com as atividades de educação e desenvolvimento dos agentes internos.

Os processos conformam a noção de que o sucesso do empreendimento está associado ao funcionamento integrado das diversas partes constitutivas da estrutura organizacional e ao direcionamento das ações para a consecução dos objetivos institucionais. Nesse critério, são avaliados aspectos relativos à forma como são gerenciados os processos-fim e o suporte proporcionado pelos processos de apoio.

Por último, o critério resultados do Programa de Qualidade do Serviço Público Federal aborda aspectos relativos aos resultados finais alcançados nas suas diferentes perspectivas, isto é, resultados orçamentários, financeiros, físicos e de satisfação do público interno e externo.

Outras contribuições para a discussão dos problemas que envolvem a avaliação de programas sociais podem ser encontradas nos trabalhos de Marinho e Façanha (2001),

Marinho (2001), Marinho et al. (2001) e Cardoso et al. (2002). Tais abordagens partem da concepção de que os programas sociais podem ser equiparados a sistemas organizacionais complexos, tendo em vista que devem ser examinados aspectos vinculados à amplitude dos objetivos, aos problemas de coordenação e descentralização administrativa, às regras de financiamento e de repasse dos recursos e ao seu horizonte temporal de desenvolvimento.

A amplitude dos objetivos vincula-se ao fato de os programas sociais possuírem, de uma forma genérica, alvos abrangentes, variados e com limitadas possibilidades de detalhamento das orientações que conduziram à sua conformação, hierarquização e implementação.

Os problemas de coordenação e descentralização administrativa dos programas sociais decorrem da constituição de linhas de autoridade e de responsabilidade para viabilizar a execução dos trabalhos previstos, com uma clara definição de atribuições e competências entre os diversos agentes envolvidos. Assim, torna-se necessária a constituição de estruturas organizacionais e administrativas, que levam a antecipar dificuldades em relação à coordenação entre as prioridades do programa e as dos agentes responsáveis pela sua execução, bem como em relação aos níveis de descentralização operacional requeridos para a conveniente condução das atividades.

As regras de financiamento e de repasse dos recursos não apresentam, na maioria das vezes, correspondência concreta com os propósitos que se pretendem alcançar com a operacionalização dos programas sociais. Para Marinho e Façanha (2001), elas não se encontram ligadas e conformadas pelos objetivos dos programas, inclusive pela dificuldade de sua adequada caracterização, o que tende a restringir a utilização de mecanismos adicionais de incentivo.

No que se relaciona ao horizonte temporal, a vigência dos programas sociais não é, *a priori*, conhecida, isto é, existem alguns indícios que podem oferecer informações aproximadas sobre o provável tempo necessário para que o programa seja capaz de produzir todos os efeitos desejados. Dessa forma, a duração dos programas não pode ser definida dentro dos contornos dos exercícios econômico-financeiros ou dos orçamentos fiscais, existindo a necessidade de negociações periódicas sobre recursos financeiros e estruturas formais de controle das atividades desenvolvidas.

Adicionalmente, Marinho e Façanha (2001) utilizam o modelo da teoria dos sistemas⁹ para representar o funcionamento de um programa social, onde as entradas são transformadas para obtenção das saídas desejadas. Entretanto, no referido modelo, as entradas não se circunscreveriam meramente aos recursos patrimoniais, materiais, humanos, gerenciais, informacionais e financeiros empregados, mas, de uma forma mais abrangente, envolveriam aspectos relativos ao conhecimento e às capacitações acumulados ao longo de experiências anteriores. Da mesma forma, as saídas não se limitariam, exclusivamente, aos produtos e aos serviços finais e terminados, mas assumiriam um significado mais amplo de realizações.

Ao final deste tópico, compete realizar algumas reflexões sobre as diferentes estruturas de análise discutidas e as possibilidades de estender seus postulados analíticos para avaliar o PBF. Em primeiro lugar, torna-se oportuno salientar que todas as estruturas de análise são apresentadas pelos autores como modelos genéricos de avaliação de programas sociais, ou seja, apresentam critérios de análise bastante amplos, com a finalidade de abranger uma variedade muito grande de situações. Nesse sentido, as contribuições que oferecem para a construção da sistemática de avaliação aplicada ao PBF são limitadas, excetuando-se a dimensão que envolve os aspectos atinentes à integração intergovernamental, explorados na proposta metodológica do NEPP, e que se constitui em fator crucial para a determinação do sucesso do programa em questão.

Em segundo lugar, o caráter genérico das estruturas de análise examinadas não descaracteriza a pertinência e a validade das dimensões de análise descritas. Na verdade, ao estabelecer uma comparação entre elas, verificam-se muitas áreas de sombreamento, indicando que, apesar de não apresentarem a potencialidade para explorar as especificidades do PBF, identificam as grandes linhas de análise que devem ser contempladas.

⁹ Teoria interdisciplinar capaz de transcender os problemas exclusivos de cada ciência e propor princípios e modelos gerais para todas as ciências envolvidas, de modo que as descobertas efetuadas em cada uma podem ser utilizadas pelas demais. (ANDRADE; AMBONI, 2007)

2.3 TIPOLOGIAS DE AVALIAÇÃO

É possível distinguir, na literatura especializada, inúmeras taxionomias de avaliação que são estabelecidas a partir de variados critérios de análise. Assim, é possível encontrar uma multiplicidade de tipologias, estratégias e técnicas que podem ser empregadas para categorizar a forma como se processam as avaliações. As razões apontadas para essa variedade de metodologias estão relacionadas às características dos programas sociais, às questões de pesquisa consideradas, às expectativas dos interessados e à infra-estrutura material e técnica disponível, dentre outros aspectos.

Verdung (1993) ressalta que existem inúmeros enfoques suficientemente sistematizados que aparecem na literatura. A existência de diferentes modelos e práticas de avaliação torna extremamente difícil a adoção de uma tipologia básica. Em realidade, apesar de a literatura estar repleta de sugestões para uma única taxionomia, as classificações sugeridas são, muitas vezes, incompatíveis e enfatizam aspectos distintos da avaliação.

Um exemplo particular de classificação é observado nos trabalhos de Rossi e Freeman (1993) que destacam conceitos associados à avaliação abrangente, à avaliação sob medida e à avaliação direcionada pela teoria. A avaliação abrangente parte da idéia de que devem ser consideradas todas as etapas pertencentes ao ciclo de vida de um programa, desde a sua formulação até a verificação de sua efetividade. A avaliação sob medida considera que os instrumentos a serem utilizados devem estar correlacionados com o estágio de desenvolvimento em que se encontram os programas ou projetos. Por sua vez, a avaliação direcionada pela teoria fundamenta-se na consideração de que o avaliador deve levar em consideração as bases teóricas que foram empregadas na formulação e na implementação do programa, para poder examiná-lo com adequação (ROSSI; FREEMAN, 1993).

Outra forma de distinção dos processos avaliativos é a classificação adotada pelo *Evaluation Research Society (ERS) Standards Committee* (1983, p. 9-11), que diferencia as práticas de avaliação em seis categorias, a saber:

- a) *Front-end analysis* – inclui as atividades de avaliação realizadas previamente à implantação do programa, no sentido de confirmar, verificar, ou estimar as

necessidades, a concepção, o suporte operacional, as fontes de financiamento, o arranjo institucional ou outros tipos de suporte necessários. Os resultados da avaliação têm como objetivo prover informações, a fim de aprimorar o planejamento do programa ao determinar o nível de implementação apropriada, ou mesmo ao gerar *feedback* para subsidiar decisões sobre a implantação, ou não, do programa. Essa tipologia de avaliação é também especificada, por Cohen e Franco (1993) e Aguilar e Ander-Egg (1995), como avaliação *ex-ante*, uma vez que antecipa a discussão sobre aspectos necessários à instrumentalização do processo de tomada de decisão;

- b) *Evaluability assessment* (avaliação de avaliabilidade) - constitui uma avaliação preliminar da concepção do programa para verificar se outros tipos de avaliação devem, ou não, ser iniciados. A avaliação da avaliabilidade ganhou destaque e legitimidade em face da crescente preocupação profissional com os custos da avaliação em relação aos seus benefícios e com a necessidade de identificar as características gerais dos programas (significância, abrangência, execução, etc.) que facilitam ou atrapalham os esforços de avaliação. A avaliação da avaliabilidade pode abranger os questionamentos de viabilidade técnica, os aspectos políticos e as características próprias do programa;

- c) *Formative evaluation* – envolve testes ou avaliações de programas em andamento, com o objetivo de realizar modificações ou aperfeiçoamentos. As atividades podem incluir análise das estratégias de gerenciamento, interações dos envolvidos no programa, avaliação dos recursos humanos, pesquisa das atitudes em relação ao programa e observações. Em alguns casos, a avaliação formativa significa pesquisa de campo de um programa em pequena escala, antes de sua implementação mais ampla. O avaliador geralmente trabalha em conjunto com os formuladores e administradores do programa, que participam diretamente das decisões para realizar as modificações necessárias. Essa tipologia de avaliação é referenciada, igualmente, na literatura especializada como avaliação de implementação, seguimento ou de processo, uma vez que procura entender o funcionamento dos programas e analisar o modo específico em que se procedeu a sua implementação. As formas básicas desse tipo de avaliação se direcionam para a análise das etapas, dos mecanismos, dos processos e das conexões causais existentes no funcionamento do programa. A análise geralmente parte para o entendimento da natureza e do modo de operação dos mecanismos envolvidos na implementação dos programas e de como estes se articulam (ou não) aos resultados esperados. O propósito

central é o de entender, com maior precisão, a realidade de operação do programa ou de parte dele e como cada uma das partes se relaciona aos possíveis resultados previstos e não esperados gerados pelo programa. As avaliações de funcionamento dos programas por examinarem de perto o que acontece durante a etapa de implementação têm como questões importantes de análise as atividades e benefícios ofertados pelo programa, os cursos de ação, as práticas gerenciais e os tipos de clientela;

- d) *Summative evaluation* – tenta identificar se o programa tem funcionado satisfatoriamente. A avaliação somativa é, em geral, realizada após a implantação do programa e tem como objetivo gerar informações úteis aos tomadores de decisões sobre a sua continuação, expansão ou redução. Os desafios dos avaliadores consistem em estabelecer os indicadores apropriados e identificar os tipos de impacto que podem ser atribuídos ao programa e não a outras influências. Algum conhecimento ou estimativa das condições anteriores à implantação do programa é requerido para o desenvolvimento desse tipo de avaliação. Essa classificação vinculada à natureza do que se avalia, que Cohen e Franco (1993), Aguilar e Ander-Egg (1995) e Draibe (2001) denominam avaliação de resultados, varia em função dos tipos de desempenho que se deseja investigar junto aos beneficiários do programa. A forma mais freqüente de análise dos resultados procura compreender em que medida o programa atinge os resultados esperados pelos planejadores. As técnicas e métodos geralmente utilizados para investigação dos resultados alcançados são entrevistas qualitativas com beneficiários, atores institucionais, complementadas com dados quantitativos sobre resultados, com base em dados oficiais gerados pelas instituições que implementam o programa. Outra questão importante sobre essa modalidade de avaliação diz respeito aos resultados que são analisados ou focalizados, se previstos ou não esperados. Na análise dos resultados previstos, a avaliação processa-se a partir de dados quantitativos e busca responder em que medida os mesmos foram atingidos. De outro lado, as avaliações centradas em resultados não esperados, considerados como aqueles que são gerados quando da implementação e que não haviam sido previstos pelos formuladores, empregam, geralmente, entrevistas qualitativas com beneficiários ou atores institucionais, tentando avaliar em que medida os programas implementados produzem um conjunto de resultados que não haviam sido previstos pelos formuladores. As avaliações de impactos também se inserem dentro da classificação orientada para os resultados. Entretanto, diferentemente de buscar a descrição e a explicação de como, por

que, e em que intensidade os resultados esperados ou efeitos não antecipados ocorrem, a avaliação de impacto volta sua atenção para compreender ou analisar o que ocorre com os beneficiários do programa como resultado da sua implementação. A temática básica desses estudos é entender os tipos específicos de impactos trazidos ou desencadeados pela implementação do programa para os beneficiários. A análise de impacto permite entender se o programa realmente produz os benefícios que se espera para os beneficiários e em que intervalo de tempo. Os tipos de estudos diferenciam-se também quanto à natureza dos impactos a serem considerados na análise - impactos de longo prazo e impactos de médio prazo sobre um conjunto de beneficiários. Para a análise dos impactos, são utilizados instrumentais metodológicos e de pesquisa de campo que permitam compreender o que teria ocorrido com os beneficiários na ausência do programa. Esses dados possibilitam entender mais de perto se realmente o programa tem levado, para os seus beneficiários reais, os resultados ou impactos pretendidos, ou se os benefícios gerados pelo programa estão sendo desviados para outros beneficiários não contemplados no planejamento original do programa ou na política específica;

- e) *Monitoring* – consiste em acompanhamentos periódicos e diretos dos serviços prestados e dos benefícios produzidos para verificar a sua consistência com as políticas públicas. O monitoramento do programa pode incluir propósitos ou resultados encontrados mediante a utilização de outras categorias de avaliação;

- f) *Metaevaluation* – é conhecida como auditoria de avaliação ou avaliação secundária. Essas atividades são aplicadas com maior freqüência à avaliação de impacto e são estimuladas por vários interesses, tais como investigação acadêmica, exigência dos órgãos que coordenam ou supervisionam o programa, não disposição do avaliado em aceitar o resultado da avaliação original, ou interesse nos efeitos posteriores da avaliação no programa. A metavaliação pode ter diversas formas que variam de críticas profissionais a relatórios de avaliação e de procedimentos para analisar os dados originais (muitas vezes, com hipóteses diferentes) à coleta de informações novas. No caso dos programas de maior interesse público, avaliações secundárias podem examinar os resultados de diferentes avaliações (ao incluir avaliações de diversas unidades e componentes) para verificar o impacto total.

Embora as seis categorias estabelecidas pelo *Evaluation Research Society* sejam abrangentes e passíveis de acomodar muitas facetas dos processos avaliativos, elas não esgotam todas as possibilidades de classificação adotadas na literatura especializada. Assim, destaca-se a tipologia estabelecida a partir da procedência dos avaliadores, referenciada nos trabalhos de Cohen e Franco (1993), Vergara (1993), Aguilar e Ander-Egg (1995), Draibe (2001) e Nirenberg et al. (2003), e que assume significativa importância na definição do tratamento a ser dispensado aos programas com elevado nível de descentralização administrativa, como é o caso do PBF.

Os autores citados destacam quatro modalidades de avaliação que podem ser realizadas a partir da origem dos avaliadores que participam da análise. A primeira, denominada avaliação externa, é empreendida por pessoas alheias à organização onde se desenvolve o projeto. Os argumentos favoráveis a esse tipo de avaliação estão vinculados à suposta isenção dos avaliadores em relação ao objeto a ser avaliado e à sua experiência em desenvolvimento de processos avaliativos. De outro lado, as críticas apresentadas a tal modalidade de avaliação enfatizam que ela se inclina a dar mais importância ao método de avaliação do que ao próprio conhecimento da área em que o projeto foi concebido, bem como questionam a pretensa objetividade conferida pelo emprego de avaliadores externos.

A segunda, descrita como avaliação interna, é realizada pela equipe formuladora ou gestora do programa ou projeto em questão. As vantagens dessa modalidade estariam associadas ao fato de a avaliação ser realizada por aqueles que conhecem a concepção e o funcionamento do projeto, minimizando os choques de interesse entre os diferentes atores. Como desvantagem, alega-se que proporcionaria menor garantia de objetividade, tendo em vista que os agentes envolvidos na avaliação podem ser diretamente interessados no sucesso ou no insucesso do empreendimento.

A terceira é denominada de avaliação mista, uma vez que procura combinar equipes interna e externa à organização para a consecução do empreendimento. Em realidade, a composição de equipes mistas tem por finalidade superar as dificuldades para operacionalizar processos avaliativos somente com componentes internos ou externos, ao mesmo tempo em que procura preservar as vantagens associadas a cada uma dessas estratégias.

A quarta modalidade de avaliação é definida como avaliação participativa, e sua finalidade básica é reduzir o distanciamento que existe entre os avaliadores e os beneficiários dos projetos. Segundo os autores, a estratégia participativa prevê a consideração dos usuários envolvidos em todas as etapas de desenvolvimento do projeto, desde o planejamento de sua concepção até a avaliação dos resultados.

Ainda dentro do critério da procedência dos avaliadores, Aguilar e Ander-Egg (1995) incorporam a modalidade de auto-avaliação, onde as próprias pessoas vinculadas à execução do empreendimento são encarregadas das atividades avaliativas.

Especificamente em relação ao PBF, o estabelecimento da procedência do avaliador é uma decisão bastante delicada, tendo em vista que os relacionamentos entre as diferentes esferas de governo são permeados por posturas não cooperativas e posicionamentos conflitivos. Adicionalmente, podem existir divergências de entendimentos sobre a concepção e a implementação do programa por parte das equipes vinculadas às diferentes instâncias administrativas. No entanto, a política nacional de assistência social tem orientado para o aprofundamento dos processos de descentralização político-administrativa, de controle social e de aperfeiçoamento das sistemáticas de monitoramento e avaliação das intervenções no campo social, sinalizando a adoção de princípios participativos e critérios mistos para a composição das equipes responsáveis pela condução do processo avaliativo.

Independentemente das tipologias de avaliação apresentadas anteriormente, podem ser encontradas, ainda na literatura especializada, inúmeros instrumentos ou técnicas de avaliação que adotam procedimentos diferenciados para aferir o funcionamento e mensurar os resultados alcançados com a intervenção pública. Tais técnicas são sido inspiradas nas concepções teóricas extraídas do campo das finanças públicas, notadamente no que diz respeito aos temas vinculados à análise do gasto governamental e ao orçamento público, assim como dos diferentes tipos de avaliação econômica.

A técnica de avaliação fundamentada no gasto público é processada através da comparação entre a evolução do gasto público total e do gasto do programa objeto de análise, como pode ser observado nos trabalhos de Fernandes et al. (1998a), Fernandes et al. (1998b) e Castro et al. (2003). Essa relação demonstra a participação do programa frente aos demais itens do gasto e evidencia, de certa forma, a natureza e a magnitude de sua contribuição para os

objetivos mais abrangentes da política econômica e social, tais como estabilização econômica, crescimento da produção, resultado fiscal, distribuição de renda, equidade, dentre outros. Entretanto esse tipo de análise apresenta grandes limitações, tendo em vista que, no gasto realizado, muitas vezes, não estão consideradas as despesas e os investimentos efetivados por outras esferas de governo, especialmente nos casos onde existe elevado grau de descentralização das políticas sociais. Adicionalmente, o gasto social é um conceito amplo, que pode contemplar, além dos recursos empregados nos programas sociais, aportes do setor privado, gastos em programas de outras naturezas, transferências inter e intragovernamentais, dentre outros. Outro aspecto importante é que essa forma de avaliação não leva em consideração a eficiência dos recursos utilizados, bem como a eficácia alcançada com a implementação de programas e políticas sociais.

Outras técnicas importantes de avaliação de programas e projetos sociais são as baseadas na análise econômica e podem ser decompostas em avaliação de custo-benefício, análise de custo-eficácia e a análise de custo-utilidade.

A análise de custo-benefício fundamenta-se na comparação dos benefícios e dos custos de um projeto, sendo que a condição de aceitabilidade está vinculada à superação do primeiro em relação ao segundo, isto é, como, nessa forma de avaliação, tanto os custos como os benefícios são expressos em termos monetários, torna-se fácil a comparação e o emprego de procedimentos para a quantificação dos resultados. Em realidade, os procedimentos empregados não diferem muito dos utilizados na avaliação privada, existindo a necessidade de apreciar os benefícios futuros em relação aos custos que devem ser suportados na atualidade. Além desse aspecto, esse modo de avaliação pode proporcionar informação sobre as conseqüências econômicas das medidas ou dos programas alternativos.

A concepção genérica da análise de custo-benefício repousa na verificação da eficiência de um programa ou projeto mediante a comparação dos recursos utilizados para a sua implementação e os benefícios obtidos. Em outras palavras, é uma avaliação que procura determinar a alternativa menos custosa para o atingimento de objetivos específicos, ou para empregar com a maior racionalidade possível um dado recurso.

A análise de custo-benefício pode ser realizada de maneira prospectiva, ou mesmo em um dado estágio de desenvolvimento de um programa. Nesses casos, dois requisitos devem estar

presentes a fim de propiciar uma adequada avaliação: a possibilidade de apartar os fundos utilizados para a consecução do empreendimento durante o horizonte de tempo de sua execução e a possibilidade de identificar os efeitos do empreendimento através da quantificação da repercussão do programa em termos de unidades monetárias. De qualquer maneira, independentemente do momento de aplicação, a análise de custo-benefício consiste em identificar os impactos positivos e negativos do programa e compará-los com os custos sociais incorridos para a sua efetivação.

Entretanto inúmeras limitações são apresentadas para a utilização da análise de custo-benefício. Essas limitações dizem respeito à dificuldade de quantificar benefícios em termos monetários, principalmente aqueles que apresentam natureza intangível. Adicionalmente, o próprio cálculo dos componentes dos custos torna-se complexo, já que são necessários considerar, além dos gastos com pessoal, administração, equipes, ferramentas, materiais e outros custos operacionais, os custos de oportunidade referentes a alternativas de investimentos que se excluem com a decisão de execução do programa. Outro aspecto importante diz respeito à determinação dos diferentes destinatários ou beneficiários, uma vez que os programas sociais carregam diferentes tipos de externalidades e, conseqüentemente, apresentam benefícios difusos em relação aos públicos-alvos.

Por sua vez, a realização da análise de custo-benefício obedeceria as seguintes fases ou etapas apresentadas a seguir.

- 1) Decidir a perspectiva que se adotará para calcular custos e benefícios. Definitivamente, responder à pergunta: custos e benefícios para quem? [...]
- 2) Especificar, medir e valorar os custos e benefícios. Para isso, é necessário realizar três tarefas sucessivas:
 - Identificar e medir custos e benefícios. [...]
 - Transladar os custos e benefícios para unidades monetárias. [...]
 - Valorar custos e benefícios. [...]
- 3) Ajustar os custos e benefícios a valores presentes, de acordo com a base monetária comum. Faz-se isto aplicando uma classe de desconto que permite introduzir o fator tempo na valorização dos custos e benefícios, já que os custos e benefícios ocorrem em momentos diferentes e é preciso traduzi-los para uma medida comum. Em outras palavras, é preciso responder à pergunta: os benefícios futuros valerão quanto menos que aqueles derivados do presente? A resposta dependerá da classe de juro ou classe de desconto e do tempo escolhido [...]. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 179-183).

A análise de custo-benefício, por se tratar de um modelo desenvolvido inicialmente para avaliação de iniciativas no âmbito dos negócios, é um procedimento adequado para selecionar

a alternativa ou a opção otimizadora de benefícios. No entanto, a sua aplicação é bastante restrita, em se tratando de programas ou projetos de caráter social. Esse fato deve-se, em grande parte, à impossibilidade de traduzir os efeitos intangíveis ou de reduzi-los a unidades monetárias. Na verdade, os resultados mais significativos e importantes de um empreendimento social podem estar associados a aspectos de difícil mensuração, tais como efeitos sobre determinados aspectos culturais, questões estratégicas, integração regional, segurança, aperfeiçoamento dos procedimentos pedagógicos e de saúde pública, dentre outros. Adicionalmente, cumpre salientar que a adequada aplicação da análise de custo-benefício depende da determinação de um conjunto de relações que possibilite visualizar como as variáveis mais importantes estão atuando dentro do projeto. Dessa forma, essas relações devem ser determinadas de modo que seja possível estabelecer a contribuição dos insumos para a consecução dos produtos do programa ou projeto.

Por sua vez a análise de custo-eficácia ou custo-efetividade é um procedimento que procura avaliar a eficiência na consecução dos objetivos de um programa social. A principal diferença entre a análise de custo-benefício e a análise de custo-eficácia reside na questão da quantificação dos insumos e dos resultados em termos monetários. Isto é, na análise de custo-eficácia, os resultados não são expressos em unidades monetárias, sendo que sua aplicação se efetiva através da comparação dos custos do projeto com os benefícios resultantes, medidos em unidades físicas.

Da mesma forma que a análise de custo-benefício, esse tipo de análise pode ser feito antes, durante e depois da execução de um empreendimento, havendo uma distinção entre a análise de custo real e a análise de custo potencial. A primeira efetiva-se após a realização do projeto, enquanto a segunda decorre de uma análise que se processa antes de uma intervenção, com a finalidade de avaliar os impactos potenciais junto às populações-alvo.

Os princípios que fundamentam a análise de custo-eficácia são os mesmos que norteiam a análise de custo-benefício, e a sua forma de implementação é semelhante. As etapas para o desenvolvimento da análise de custo-efetividade são:

[...] (i) identificar com precisão os objetivos do projeto. [...]; (ii) traduzir os objetivos em dimensões operacionais e indicadores. Em alguns projetos, é viável transformar os objetivos em metas, isto é, que os fins qualitativos sejam expressos em magnitudes quantitativas no projeto formulado. [...]; (iii) especificar as alternativas que serão avaliadas e medir os recursos afetados em valores monetários. [...] e (iv)

valorizar comparativamente as alternativas. Os projetos costumam ter objetivos centrais e complementares. Existem, assim, efeitos procurados e previstos (os objetivos) e, portanto, positivos, e outros não procurados (positivos ou negativos) [...] (COHEN; FRANCO, 1993, p. 215-219).

Dessa forma, a análise de custo-eficácia permite comparar e ordenar os programas em termos de seus custos para alcançar as metas preestabelecidas. No entanto, como os benefícios não são convertidos a um denominador comum, não se pode avaliar quais programas produzem os melhores retornos. O único aspecto possível de avaliação é a eficácia relativa das metas do programa em função dos recursos empregados (custos).

Apesar das vantagens da análise de custo-eficácia em relação à análise de custo-benefício, ela apresenta inúmeras limitações. Em primeiro lugar, os resultados obtidos a partir de avaliações da eficácia dos programas sociais não podem ser generalizados. Eles devem levar sempre em consideração os problemas associados às externalidades dos projetos que podem provocar economias ou deseconomias de escala. Em segundo lugar, a análise de custo-eficácia não permite comparar projetos com objetivos diferenciados, a menos que sejam unificados através de uma matriz de integração. Por último, o conceito empregado para eficácia e efetividade é bastante ambíguo dentro dessa abordagem, muitas vezes não havendo uma clara distinção entre a comparação dos resultados alcançados com o rendimento observado na execução de um empreendimento, ou seja, a análise de custo-eficácia relaciona resultados com custos de obtenção, por isso, não é o único meio que pode ser empregado para avaliar resultados.

Por fim, a análise de custo-utilidade procura incorporar questões relativas aos benefícios percebidos pelos indivíduos na avaliação dos custos (expressos em unidades monetárias) e dos resultados das intervenções. Nesse sentido, emprega medidas qualitativas ou subjetivas para a ponderação dos resultados verificados com a execução de um programa social. A vantagem dessa forma de avaliação econômica em relação às mencionadas anteriormente é que ela proporciona condições para o tratamento de projetos que apresentem resultados não tangíveis, ou que produzam benefícios que não podem ser traduzidos em unidades monetárias. Adicionalmente, a análise de custo-utilidade permite a comparação entre diferentes alternativas de intervenção, levando em consideração as percepções dos indivíduos diretamente envolvidos.

O procedimento de análise de custo-utilidade pode se estruturar nas seguintes fases:

[...] (i) definir o objetivo da análise, que geralmente será comparar várias alternativas de intervenção a custos e resultados parecidos ou semelhantes; (ii) identificar as pessoas que têm interesse legítimo na avaliação. Em uns casos serão os afetados diretos, noutros, o pessoal do programa, ainda noutros, a comunidade que ela afeta, dependendo do tipo de decisão que se tomar e do caráter ou natureza da intervenção; (iii) determinar a dimensão de valor para as utilidades (atributos) entre as pessoas ou representantes das partes identificadas no segundo ponto. Quer dizer, entre todos os interessados na avaliação se constrói uma “árvore de atributos”, considerando as possíveis utilidades das intervenções alternativas; (iv) ponderar os atributos e valores mediante um sistema de comparação de razões que posteriormente deverão ser traduzidas numa escala (0-1 ou 0-10); (v) estabelecer medidas objetivas de cada uma das dimensões que se consideram importantes, unificando as escalas (pode ser utilizada a escala de 0-100); (vi) calcular as utilidades, multiplicando e somando os resultados para cada uma das alternativas a escolher e (vii) analisar a sensibilidade para resolver o problema da subjetividade, modificando o processo de ponderação (seja utilizando as medidas de grupo ou individuais, eliminando as cifras extremas, ou qualquer outro procedimento semelhante)[...] (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 190-191).

Apesar das vantagens desse tipo de avaliação sobre as demais, a aplicação da análise de custo-utilidade tem sido mais restrita, isto é, ela induz a uma avaliação subjetiva dos benefícios de um programa, tornando os procedimentos de implementação da análise mais participativos. Entretanto sua principal limitação consiste no fato de que sua maior utilidade se manifesta quando existirem várias alternativas de ação. São raros os casos de aplicação após a execução de um programa, conforme assinala Aguilar e Ander-Egg (1995), uma vez que não tem sido muito comum obter informação sobre o valor dado pelas pessoas aos efeitos que tenham ocorrido com uma dada intervenção.

Outras experiências têm recorrido a delineamentos quantitativos para identificar os impactos de determinados programas e projetos sociais. Esses delineamentos são apropriados para a descrição analítica de parâmetros e variáveis, assim como para analisar se os impactos observados em determinada realidade social podem ser atribuídos à implementação de um certo programa ou projeto, ou se são explicados por outros fatores ou circunstâncias. As abordagens descritivas exigem a sistematização de dados e informações através de planos amostrais e, em muitos casos, do emprego de modelos matemáticos para o tratamento e a interpretação dos resultados.

A abordagem experimental apresenta como requisito central a utilização de procedimentos que envolvem a constituição de grupo experimental e de um grupo de controle, além do emprego de modelos matemáticos e estatísticos para o seu desenvolvimento. O grupo

experimental é constituído por elementos que são submetidos a determinado tratamento. O grupo de controle é estabelecido com a finalidade de comparar os resultados da intervenção, e seus integrantes podem ou não receber tratamento diferenciado do grupo experimental. A escolha aleatória dos componentes de ambos os grupos controla as explicações alternativas, e as diferenças observadas no comportamento das variáveis de análise identificam se os efeitos foram provocados pela instalação do programa ou projeto.

Nesse sentido, podem ser destacados inúmeros trabalhos, como os de Soares e Pianto (2003), Felício e Fernandes (2003), Ferro (2003), Cardoso et al (2002), Marinho (2001) e Sabóia e Rocha (1998), que adotaram a abordagem quantitativa para analisar programas sociais. A importância da análise dessas experiências está vinculada à discussão das técnicas empregadas e à possibilidade de adoção de procedimentos de natureza quantitativa para conformar o modelo de avaliação do Programa Bolsa Família.

Dessa forma, o estudo de Soares e Pianto (2003) busca estimar o impacto do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) sobre o trabalho de crianças, sobre a sua frequência e sobre a renda nos municípios cuja inclusão no programa se efetivou no período de 1997-1999. Os procedimentos adotados para o estabelecimento do grupo de controle basearam-se na técnica de *matching* de Heckman¹⁰, que consiste em encontrar um município não pertencente ao programa e com características semelhantes para permitir a comparação com o atendido pelo programa. A mensuração do impacto é feita a partir das diferenças estatisticamente significativas observadas nos escores das variáveis dos municípios participante e não participante do programa. Os resultados da análise indicaram impactos positivos, ocorrendo redução do trabalho infantil em todos os municípios pertencentes ao programa, mesmo que esse efeito não possa ser comprovado na totalidade dos casos.

¹⁰ Para maiores detalhes sobre a técnica consultar Heckman (1985).

Do relato da mencionada experiência, fica bastante evidente que, para o desenvolvimento de avaliações de impacto de um programa social, três exigências devem ser satisfeitas. Em primeiro lugar, é necessário ter clareza dos objetivos primários do programa, ou seja, é necessário definir cuidadosamente quais são as variáveis que formarão os parâmetros pelos quais o sucesso do programa será medido. Em segundo lugar, deve-se ter uma série histórica que proporcione condições de comparação entre os diferentes momentos da análise. Por último, é necessário ter-se um grupo de comparação. Idealmente, este seria um grupo de controle idêntico ao que se beneficia do programa, mas que não participa dele. O autor assinala, ainda, que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domiciliar (PNAD) é apta a satisfazer as três condições mencionadas anteriormente, tendo em vista que contém as variáveis ou os parâmetros de análise, possui séries históricas de diferentes horizontes temporais e permite a construção do grupo de comparação.

O trabalho de Felício e Fernandes (2003) procura avaliar o impacto dos programas oficiais de transferência de renda sobre a pobreza nos estados brasileiros, assim como determinar o tamanho dos programas e a distribuição dos gastos.

Os programas envolvidos na análise foram o Bolsa-Escola, o Renda Mínima, Auxílio ao Deficiente Físico e Mental e o Seguro-Desemprego, e a fonte de informação empregada para o desenvolvimento da avaliação foi o Censo Demográfico 2000 do IBGE. Os resultados gerais apresentados no estudo demonstraram que os gastos com transferências de renda, em 2000, estiveram muito aquém do necessário para solucionar a pobreza. Outra conclusão do estudo leva à constatação de que os recursos foram alocados de forma inadequada, tendo em vista que os programas atendem mais às famílias não pobres, assim como a média dos benefícios que estas recebem é maior do que os distribuídos às famílias que estão abaixo da linha de pobreza.

O indicador de pobreza utilizado no estudo foi a proporção de indivíduos pobres na população brasileira e a determinação dos impactos dos programas foi estabelecida mediante a comparação de pobres antes e depois da implantação dos programas de transferência de renda, podendo ser considerada uma medida de eficácia de tais programas.

Outro aspecto importante analisado foi o grau de focalização dos gastos, e a sua caracterização se processou por meio de medidas como grau de cobertura do programa

(proporção de famílias pobres em que alguém da família recebeu ao menos um dos benefícios citados) e vazamento (quantas, dentre as famílias beneficiadas, não são pobres).

De outro lado, o estudo enfatiza que o impacto dos programas na redução da pobreza é desprezível (queda de 0,32%) e que os resultados são semelhantes nas diferentes unidades da Federação.

Quanto à cobertura dos programas, apenas 3% das famílias pobres brasileiras receberam algum dos benefícios. O grau de cobertura é maior no Distrito Federal, onde quase 14% das famílias são beneficiadas. Os estados com pior cobertura são Acre (0,76%) e Rondônia (1,08%).

O vazamento apurado para os programas foi de 52,5%, ou seja, mais da metade dos benefícios distribuídos no País foram recebidos por famílias que não são pobres. Os estados com maiores índices de vazamento foram São Paulo (73,16%) e Santa Catarina (72,59%). Entre os que apresentam menor vazamento estão Sergipe (21,98%) e Alagoas (23,7%).

Por último, o estudo evidencia outra questão bastante alarmante que é a má distribuição dos recursos. Observou-se que o valor médio das transferências feitas às famílias pobres é menor do que o das distribuídas entre as não pobres, chegando à metade do valor nos Estados de Alagoas e Sergipe.

O trabalho de Ferro (2003) avalia os impactos do Programa Bolsa Escola sobre o trabalho infantil, destacando que o mencionado programa é eficiente na redução do número de horas mensais de trabalho das crianças, bem como constata que uma bolsa adicional diminui a jornada de trabalho das crianças em duas horas na área urbana e em três horas na área rural.

Os resultados do estudo enfatizam que a criança que não estuda e, portanto, trabalha em tempo integral, recebem um salário médio superior à soma do salário médio recebido pelo trabalho parcial com benefício pago pelo programa, indicando que o custo de oportunidade dessa criança no mercado de trabalho não é compensado pelo valor da bolsa. Entretanto, quando a criança já divide o tempo entre trabalho e estudo, participar do programa aumenta

seu rendimento mensal, porque adiciona ao salário o valor da bolsa, mas não fornece incentivos para deixar o mercado de trabalho.

Por outro lado, os trabalhos de Cardoso et al. (2002) e Marinho (2001) apresentam uma distinção metodológica bastante acentuada em relação aos anteriores, uma vez que recorrem à técnica de *Data Envelopment Analysis* – (DEA)¹¹ para o estabelecimento de fronteiras de eficiência. O primeiro efetua uma avaliação conjunta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), enquanto o segundo avalia os serviços ambulatoriais e hospitalares nos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Estudos dessa natureza utilizam um conjunto de variáveis representativas dos recursos, dos serviços, dos indicadores de qualidade, dos dados demográficos e dos indicadores de utilização para estabelecer o modelo matemático representativo do funcionamento do programa e, a partir dele, determinar curvas de eficiência para cada unidade de decisão considerada.

Por último, Sabóia e Rocha (1998) realizaram uma avaliação sobre o programa de renda mínima implantado no Distrito Federal, em 1995. Essa avaliação baseou-se em metodologia concebida pelos autores, sendo composta por três módulos distintos. O primeiro envolve considerações sobre o processo de seleção em termos da capacidade de atingir e mobilizar as famílias em torno do programa. Adicionalmente, os critérios e os filtros aplicados ao programa devem ser avaliados com a finalidade de verificar se foram adequadamente utilizados. A análise de características das famílias selecionadas *versus* as das não selecionadas permite avaliar a eficácia do processo de seleção, fornecendo já algumas indicações sobre o sucesso da focalização.

O segundo módulo constitui-se na avaliação da focalização, que consiste na comparação dos requisitos estabelecidos para o ingresso no programa com os da população.

O terceiro faz a mensuração e a análise dos efeitos do programa sobre a população assistida, envolvendo diferentes horizontes de tempo. No curto prazo, as modificações

¹¹ A análise de envoltória de dados é uma técnica de programação matemática utilizada para a determinação de fronteiras de eficiência.

ocorridas limitam-se àquelas que estão associadas à mudança do consumo como resultado do aumento da renda, assim como mudanças que resultam de aspectos institucionais do programa. Se o comparecimento ao posto de saúde ou a inscrição na agência oficial de emprego forem, por exemplo, exigência para obter o benefício, certamente a maioria das famílias irá fazê-lo, alterando, em conseqüência, o padrão de comportamento verificado antes do ingresso no programa. No médio prazo, podem ser esperados efeitos resultantes de um nível de renda mais elevado, como melhoria nas condições nutricionais, melhor desempenho escolar, maior sentimento de cidadania, melhor envolvimento comunitário; efeitos sobre emprego e melhorias de renda de forma auto-suficiente, representando rompimento do ciclo de pobreza, é um objetivo que, realisticamente, só pode ser considerado como uma medida do sucesso de um programa de renda mínima no longo prazo.

De outro lado, os autores reconhecem as limitações da metodologia de avaliação proposta e sugerem que outros aspectos devem ser incorporados ao modelo. Dentre eles, destacam os critérios objetivos de desligamento dos beneficiados, o acompanhamento sistemático das famílias beneficiadas, os aspectos institucionais abarcando a articulação entre os órgãos governamentais envolvidos, as fontes de financiamento e os custos.

Como conclusões do estudo foram salientadas as evidências de uma boa focalização do programa de renda mínima do Distrito Federal, mostrando que os critérios e os procedimentos utilizados para a seleção das famílias, embora possam suscitar algumas críticas e sugestões de melhoria, funcionaram a contento no início de implantação. A respeito dos critérios de seleção, tecem recomendações no sentido de aperfeiçoar os parâmetros básicos que determinam o ingresso no programa.

Ao final deste capítulo compete ressaltar que as considerações teóricas e operacionais apresentadas, apesar de refletirem o atual estágio de discussões sobre a avaliação de programas e projetos sociais, não têm a pretensão de esgotar a matéria. Outros aspectos mereceriam ser incorporados à discussão com a finalidade de enriquecer o debate e proporcionar um melhor entendimento sobre a forma como se conduzem os processos avaliativos. No entanto, os diversos referenciais analisados e as reflexões realizadas já fornecem elementos suficientes para o estabelecimento dos contornos e limites da sistemática de avaliação aplicada ao Programa Bolsa Família, a qual deve ser concebida de forma abrangente e comportando o uso de procedimentos de pesquisa de natureza qualitativa e

quantitativa. Adicionalmente, ela deve possibilitar medir, descrever, comparar e emitir juízos de valor sobre o funcionamento, os resultados e os impactos do programa.

De outro lado, a sistemática de avaliação deve apresentar consistência com as orientações emanadas da política de assistência social e pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com vistas a aprofundar os processos de descentralização político-administrativa, controle social, monitoramento e avaliação das intervenções sociais.

3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O presente capítulo desenvolve uma incursão sobre as principais concepções teóricas que sustentam o desenho e a implementação de programas de garantia de renda mínima, com o propósito de destacar as suas características e especificidades. Adicionalmente, efetua uma discussão sobre as iniciativas de renda mínima encontradas na literatura especializada e sobre as principais experiências nacionais, regionais e locais com programas dessa natureza. Posteriormente, realiza uma análise da atual configuração do Programa Bolsa Família em termos de procedimentos de funcionamento, gestão e acompanhamento, buscando identificar elementos relevantes que servirão de subsídios para a constituição de uma sistemática de avaliação que permita oferecer, ao mesmo tempo, apreciações sobre como essas diversas iniciativas estão sendo implementadas e considerações sobre a sua eficiência, eficácia e qualidade.

A necessidade de alinhar considerações teóricas sobre o desenho e a implementação de programas de garantia de renda básica ou de garantia de renda mínima prende-se ao fato de que tais intervenções se fundamentam em visões ideológicas diferenciadas, não havendo, inclusive, entre os seus principais defensores¹², certa unanimidade em relação à forma e à configuração que os mesmos devem assumir diante de diferenciadas realidades econômicas e sociais.

Dessa forma, o primeiro tópico deste capítulo procura aprofundar a análise sobre as concepções teóricas que sustentam iniciativas baseadas em transferência direta de renda e explorar a viabilidade de tais propostas para enfrentar os problemas decorrentes da exclusão social, encontrados tanto em sociedades mais desenvolvidas quanto naquelas que não passaram por um processo de promoção mais generalizado do Estado de Bem-Estar¹³. Busca, igualmente, verificar a forma de operacionalização de tais programas em países de maior

¹² Os principais defensores dos programas de renda básica ou renda mínima têm alinhado um conjunto de argumentos que sustentam a supremacia de intervenções dessa natureza para enfrentar as drásticas mudanças que estão ocorrendo no cenário econômico e social dos países desenvolvidos. Dentre eles, destacam-se, no cenário internacional, Aznar (1995), Gorz (1995), Rosanvallon (1995) e Van Parijs (2003), dentre outros.

¹³ O estado de Bem-Estar Social surgiu, nos países europeus, em decorrência do avanço do capitalismo e refere-se a um conjunto de políticas e mecanismos sociais que se foram ampliando, com o passar do tempo, na direção da garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos através do acesso aos serviços básicos de educação, saúde, proteção social contra contingências, habitação, etc.

dinamismo econômico, com o fito de tecer comparações com as iniciativas nacionais e proporcionar a identificação de aspectos determinantes das condições de eficiência, eficácia, efetividade e qualidade das intervenções sociais.

No segundo tópico deste capítulo, identificam-se os principais programas regionais e locais que adotam ou adotaram a estratégia da transferência direta de renda ao público beneficiário nos últimos 20 anos. A análise dessas experiências tem por finalidade destacar elementos componentes do desenho dos programas que se mantiveram após a sua implementação e outros aspectos que não apresentaram condições de serem operacionalizados ou preservados, em decorrência de limitações financeiras, institucionais e/ou gerenciais. De outro lado, busca-se caracterizar a estrutura e o funcionamento dos programas em termos de estratégia de implementação, determinação de público-alvo, presença de condicionalidades, condições de entrada no programa, formas de gerenciamento e operacionalização, bem como identificar os principais problemas extraídos a partir de experiências avaliativas desenvolvidas.

No terceiro tópico, realiza-se uma análise descritiva sobre os programas nacionais de transferência de renda e, em especial, caracteriza-se a evolução e o estágio atual do Programa Bolsa Família. Adicionalmente, recorre-se a estudos e experiências avaliativas desenvolvidas em relação a essa modalidade de intervenção, com a finalidade de identificar aspectos determinantes do seu funcionamento e, conseqüentemente, subsidiar a identificação de dimensões de análise, categorias, variáveis e indicadores que representem com maior fidelidade o desempenho do programa em termos de funcionamento e resultados alcançados.

3.1 CONCEPÇÕES DOS PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

As primeiras iniciativas de implementação de programas de garantia de renda mínima surgiram nos países desenvolvidos da Comunidade Européia, em decorrência do avanço e da consolidação dos seus sistemas de proteção social. Os primeiros países que implantaram ações dessa natureza foram Dinamarca, Alemanha, Holanda, Bélgica e o Reino Unido, nos anos 60. Eles foram seguidos, nos anos 80 por Espanha, Finlândia, França, Luxemburgo e Suécia.

Atualmente, a União Europeia recomenda adesão aos programas de garantia de renda mínima como forma de prover uma rede de segurança para indivíduos e famílias que não disponham de meios de subsistência, embora tal decisão esteja circunscrita ao âmbito da soberania de cada um dos países membros.

De uma forma geral, os programas de garantia de renda mínima caracterizam-se por uma transferência direta de renda para indivíduos ou famílias que não apresentam condições de se auto-sustentarem, sendo que a quantidade de recursos transferida a cada beneficiário é estabelecida a partir de considerações econômicas e sociais vigentes em cada país e de aspectos relativos ao perfil do público alvo dos mencionados programas.

Na maioria dos casos, a transferência monetária apresenta determinada proporcionalidade ao número de componentes do grupo familiar e é acompanhada por medidas de reintegração social e benefícios complementares, isto é, o nível em que o benefício é fixado depende da composição doméstica. Em Portugal, por exemplo, os primeiros dois adultos recebem a integralidade do benefício, o terceiro 75%, e cada criança, 50%, não havendo uma padronização entre os países-membros. Em termos gerais, os benefícios variam de 221 euros em Portugal a 808 euros em Luxemburgo, para uma única pessoa. Essas quantias podem incluir uma moradia e um subsídio familiar, que são fornecidos se certas exigências estão satisfeitas de acordo com cada legislação. Os benefícios complementares de alojamento são proporcionados em alguns países, como Finlândia, França e Alemanha, mas não são disponibilizados em outros, como a Bélgica, Irlanda e Espanha (HENRIQUES, 2003).

Em relação ao público-alvo, os benefícios restringem-se aos que possuem renda inferior a determinado valor considerado mínimo, exigindo informações relativas à situação financeira e patrimonial do requerente para a concessão. A duração do benefício é ilimitada na maioria dos países da Europa, desde que mantidas as condições iniciais que proporcionaram o ingresso no programa e atendidas determinadas contrapartidas previstas na legislação, tais como a inscrição nos serviços de emprego, participação em atividades de reintegração social e disponibilidade para o trabalho.

O financiamento desses programas é bastante diferenciado entre os países da Comunidade Européia, existindo variadas combinações de competências e responsabilidades entre as diversas esferas nacionais.

A forma de participação financeira e gerencial das instâncias subnacionais varia de um país para outro. Em alguns, a contribuição do governo central ou federal é majoritária (Holanda) ou integral (Inglaterra, Luxemburgo, Irlanda). Há também aqueles, como a Bélgica e a Dinamarca, onde tal coparticipação financeira é repartida igualmente. Na Alemanha, a lei é federal, mas cabe aos municípios sua aplicação e seu financiamento. Já na França, a transferência é, em si, atribuição do governo central, com participação complementar dos departamentos responsáveis pelo financiamento e implementação dos programas de inserção profissional. (LAVINAS, 1998, p. 1).

Outra característica dos programas de garantia de renda mínima europeus é a universalidade. Isto é, destinam-se a todos aqueles que não dispõem de renda suficiente para se manterem, não se limitando ao atendimento de um determinado segmento da população.

No que diz respeito às condições de acesso, os principais aspectos que determinam o ingresso nos programas de renda mínima são idade, nacionalidade e residência. Em alguns países, como Bélgica, Holanda, Portugal e Reino Unido, a exigência de idade é acima de 18 anos, na Áustria é de 19 anos, na Espanha e na França é de 25 anos e, em Luxemburgo, alcança 30 anos. Outros países não estabelecem idade mínima, como Alemanha, Dinamarca, Finlândia e Suécia. No caso de França, Portugal e Espanha, embora exista a imposição de idade mínima para viabilizar o ingresso ao programa, esse aspecto não elide a possibilidade de redução dessa exigência, quando os indivíduos jovens são responsáveis por dependentes (HENRIQUES, 2003).

Em relação à nacionalidade e à residência, observa-se que os programas dos diversos países apresentam diferenças na forma de operacionalizar esses requisitos. A maior parte prescinde da nacionalidade como condição de acesso, como nos casos de Holanda, Luxemburgo, Portugal e Reino Unido. Em outros, os programas são destinados aos cidadãos nacionais, como na Alemanha e na Bélgica. No que se refere à residência, essa condição também é avaliada de forma diferenciada entre os países-membros da União Européia, sendo, em alguns, considerada condição necessária, e, em outros, como Irlanda do Norte, Luxemburgo e Reino Unido, dispensável (FONSECA, 2001).

Assim, verifica-se que as experiências com programas de garantia de renda mínima dos países europeus são variadas e diferenciam entre si por inúmeros aspectos, tais como condições de acesso (nacionalidade, idade, residência), valor dos benefícios, contrapartidas, administração (centralizada ou descentralizada) e formas de financiamento (nacional, regional ou local). Na realidade, as diferentes configurações assumidas pelos programas de garantia de renda mínima procuram adequar as ações de combate à pobreza e medidas de integração social de grupos carentes às especificidades de cada unidade nacional.

Entretanto as concepções sobre os programas de garantia de renda mínima têm sido questionadas, em decorrência de dois fatores que estão promovendo uma ampliação no debate sobre o alcance e os limites desses instrumentos de política social. De acordo com Lavinias e Versano (1997), o primeiro está associado à idéia de que a quantidade de empregos formais é cada vez mais reduzida em função do aumento da produtividade e da flexibilidade dos postos de trabalho verificado no aparato produtivo das economias modernas. O segundo parte da constatação de que essas modificações são inerentes à lógica da nova organização da produção, conduzindo a elevadas taxas de desemprego, conseqüentemente, o equacionamento do problema de geração de renda e da falta de trabalho deve ser enfrentado com medidas mais radicais de redução do tempo de trabalho ou com a instituição de novas formas de distribuição do trabalho.

As transformações que estão ocorrendo na economia mundial têm provocado reflexos no mundo do trabalho, com a geração de um número de desempregados cada vez maior e com a ampliação dos trabalhos precarizados. Essa situação produz instabilidade nos sistemas de proteção social, rompendo com o tradicional equilíbrio existente entre os elementos básicos de sustentação que conformaram o *Welfare State*, quais sejam, o pleno emprego, o crescimento e a família estável (ROSANVALLON, 1995).

Nesse contexto, o debate internacional tem apontado os programas de transferência de renda como possibilidade de solução para a crise do emprego e o enfrentamento da pobreza, sendo defendidos por políticos, organizações sociais e estudiosos de diferentes concepções ideológicas. Em linhas gerais, podem ser identificadas algumas das concepções teóricas que cobrem os principais aspectos dessa polêmica.

A primeira considera os programas de transferência de renda mecanismos compensatórios e residuais, constituindo-se em um instrumento simplificador do sistema de proteção social. Essa posição, assentada na concepção de imposto de renda negativo de Friedman (1962), defende uma transferência monetária destinada aos mais pobres e desafortunados em substituição aos demais serviços e benefícios sociais fornecidos pelo Estado. A concepção subjacente ao imposto de renda negativo está na crença do mercado como instrumento autorregulador da economia, e, conseqüentemente, os mecanismos a serem utilizados para a intervenção estatal não devem provocar desequilíbrios nas relações de oferta e demanda. Dessa forma, a transferência de renda deve ser limitada a um valor mínimo, que não possa substituir os salários ofertados no mercado de trabalho como também não deve desestimular a procura de emprego por parte dos beneficiários. Dentro dessa linha de argumentação, os programas de garantia de renda mínima estariam atrelados às considerações de eficiência do mercado e racionalidade econômica. Por outro lado, seguindo essa lógica de funcionamento, o ingresso no programa deveria ser antecedido por um rígido teste de meios, com a finalidade de não desestimular o interesse pelo trabalho.

Em realidade, essa visão baseia-se na concepção de que o crescimento do desemprego industrial é inevitável, e, por conseqüência, a renda mínima destina-se aos que estão momentaneamente impossibilitados de exercer atividades formais, decorrente da falta de oportunidade ou de exigência de qualificação profissional, ou aqueles incapazes de se inserirem efetivamente no mercado de trabalho. Dessa forma, o benefício a ser concedido tem a natureza complementar, não devendo exceder a um determinado montante a fim de não desestimular o indivíduo a buscar colocação no mercado de trabalho.

Uma outra perspectiva enfoca os programas de transferência de renda como mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como política de complementação dos serviços sociais básicos existentes. Essa concepção é inspirada nos trabalhos de Aznar (1995), Gorz (1995) e Rosanvallon (1995). Ela se baseia numa racionalização da distribuição de renda e visa combater a pobreza relativa, com vistas à constituição de uma sociedade de tempo livre, na qual também o trabalho seja redistribuído entre todos os cidadãos. Assim, a questão ligada à redução da jornada de trabalho é de fundamental importância para essa proposta, e a transferência de renda é vista como complementar aos programas e serviços sociais existentes.

Diante dessas considerações, os autores defendem a concepção de que os programas de garantia de renda mínima devem ser direcionados não aos pobres, mas aos trabalhadores, como uma compensação pela redução de sua jornada de trabalho, de forma a impedir a legitimação de uma sociedade dual. Essa proposta mantém a perspectiva do trabalho como elemento central da cidadania e advoga que a redução da jornada de trabalho não deveria acarretar rebaixamento de renda aos trabalhadores. Embora essa concepção seja considerada por muitos como uma visão utópica, uma vez que seu objetivo é incluir todos no mercado de trabalho e propiciar tempo livre para que as pessoas possam se dedicar a atividades político-culturais, ela mantém, a exemplo da proposta de imposto negativo, uma forte vinculação entre trabalho e cidadania. Nesse sentido, o trabalho é visto como eixo essencialmente organizador da vida pública, estabelecendo um elo indissociável entre direito à renda e direito ao trabalho.

Entretanto essa concepção apresenta alguns aspectos contraditórios, tendo em vista que a operacionalização dos programas de renda mínima garantida não prescindiria de imposições contratuais relativas à incondicionalidade e de exigências de contrapartidas, principalmente em relação ao trabalho. Nessa linha de raciocínio, a contrapartida é vista como um mecanismo de incitação/estímulo ao trabalho e não como instrumento de constrangimento. Trata-se, assim, de um direito e não de uma obrigação, o que implica que seja proposta e não imposta a aplicação de sanções para aqueles que se recusarem a trabalhar.

A renda básica incondicional, defendida por Van Parijs (2003) não se fundamenta na busca de solução para a crise do trabalho, mas, sim, nos ideais de justiça social de inspiração libertária de Rawls (2002). Nesse sentido, a proposta de renda básica universal e incondicional, segundo esses autores, deve ser estendida a todo cidadão, por fazer parte da comunidade, em função de sua participação no patrimônio comum. Ademais, a renda básica deve ser garantida de forma a não restringir seu uso pelas pessoas e nem a conduta das mesmas. Portanto, a transferência de renda deve ser desvinculada de qualquer condicionante, inclusive do trabalho, pois ela é conferida devido à condição de cidadania. Na realidade, segundo essa perspectiva, a utilização de condicionantes como a exigência de buscar ou aceitar as ofertas de trabalhos disponíveis, bem como a realização de testes de meios, são desnecessários, tendo em vista que, dentro de uma sociedade capitalista, as pessoas buscam continuamente melhorar seu padrão de vida, e a renda mínima é insuficiente para proporcionar tudo aquilo que elas desejam. Adicionalmente, a forte presença da ética do

trabalho nessas sociedades é motivo suficiente para que as pessoas procurem por ele, o qual é revestido de significados e valores que condenam aqueles que não têm uma ocupação.

Dessa argumentação, vislumbra-se que a concepção de cidadania não está mais vinculada ao trabalho formal. Nesse sentido, Silva et al. (2004) observa que a separação entre renda e trabalho é a principal contribuição dessa concepção de programa de renda mínima ou renda básica para a cidadania. Para os autores, essa proposta, ao garantir uma renda às pessoas, independentemente de sua inclusão no mercado de trabalho, faz com que se repense a noção de cidadania tradicional. Assim, a noção de renda mínima substitutiva, que vê na quebra do vínculo entre trabalho e renda uma saída para a atual crise social, rompe com o paradigma típico dos sistemas de proteção social dos países desenvolvidos, onde os benefícios têm sempre, direta ou indiretamente, o mercado de trabalho como referência.

Entretanto, em termos práticos, permanecem algumas questões não resolvidas sobre possibilidade de os programas de garantia de renda mínima assegurar condições para integração social àqueles que não dispõem de trabalho ou que se encontram em ocupações fragilizadas.

Em realidade, as vertentes teóricas que têm servido de referência para a discussão de programas de renda mínima, apesar de oferecerem interpretações adequadas da realidade econômica e social, apresentam limitações em suas formulações, que variam desde o comprometimento dos princípios da universalidade e incondicionalidade, consagrados nos direitos sociais, até o rompimento do binômio renda-trabalho, aspecto considerado essencial para a constituição da cidadania.

Assim, de um lado, a proposta fundamentada na manutenção da cidadania atrelada ao trabalho preconiza uma renda mínima complementar ao salário, permitindo a inclusão de todos no mercado de trabalho. Outros autores que defendem essa proposição criticam a introdução de uma renda básica destinada aos pobres que não trabalham, porque ela comprometeria a cidadania pela falta de ocupação e, conseqüentemente, assumiria a condição de assistencialista. Por outro lado, os programas de garantia de renda mínima, ao imporem

exigências vinculadas ao trabalho, estariam contrariando os princípios da universalidade e da incondicionalidade consagrados pelos direitos sociais¹⁴.

Em outro extremo, encontra-se a proposta que prevê uma transferência de renda de caráter universal e incondicional a todas as pessoas, derivada do exercício da condição de cidadania e independentemente da sua relação com o mercado de trabalho. Isto é, o próprio caráter universal e incondicional da transferência financeira constitui-se em elemento essencial para a cidadania. A crítica estabelecida a essa concepção deriva do entendimento de que o trabalho é o fundamento central da cidadania e a sua ausência conduziria a intervenções marcadamente assistencialistas.

De outro lado, a discussão sobre o caráter assistencialista ou integrativo dos programas de garantia de renda mínima oferece condições para que a noção de cidadania seja analisada sob outro prisma. Na verdade, o estabelecimento do caráter ou da natureza do programa não depende, exclusivamente, da forma como se processa a transferência, ou se ela se reveste de um requerimento essencial para a cidadania. O que define a natureza assistencialista ou não do programa é a presença de componentes ou mecanismos emancipatórios que sustentariam a configuração e a operação dos programas sociais.

No entanto, ao analisar o funcionamento dos diferentes programas de garantia de renda mínima, verifica-se uma dificuldade para associar os seus procedimentos práticos a alguma concepção teórica, referenciada anteriormente. Isto não significa que os elementos teóricos que fornecem condições para efetuar interpretações sobre a natureza dos programas e a noção de cidadania devam ser desconsiderados, tendo em vista que eles permitem vislumbrar a direção que os programas assumirão no futuro. Assim, procurar saber qual das concepções teóricas inspirou a formulação de um determinado programa e em que medida ele se aproxima ou se distancia do modelo original, são tarefas úteis para que se possa definir o alcance desse programa, ainda que limitações políticas, institucionais e econômicas possam restringir seus resultados.

¹⁴ Para uma discussão sobre o significado e o alcance dos direitos sociais, consultar Couto (2003).

Nessa linha de raciocínio, Arretche (2001) assinala que muitas avaliações que apresentam resultados insatisfatórios sobre o funcionamento de determinados programas e políticas sociais decorrem do emprego de critérios diferenciados daqueles estabelecidos originalmente pelos seus formuladores. Esse fato poderia ser explicado pela inclusão de proposições que não estavam no horizonte de execução e pela dinâmica assumida na fase de implementação, onde muitos objetivos estabelecidos na fase de planejamento podem ser reformulados, em função de alterações ou diferentes percepções sobre os contextos político, econômico e institucional.

Ao final deste tópico, torna-se importante recuperar algumas questões tratadas, pela importância que conferem à construção das bases conceituais da sistemática de avaliação aplicada ao Programa Bolsa Família.

Em primeiro lugar, muitas concepções e orientações formuladas na fase de planejamento dos programas sociais são alteradas quando da sua implementação. Essas modificações podem estar relacionadas aos seguintes aspectos: (a) limitações cognitivas sobre as intervenções previstas; (b) contingências vinculadas aos contextos econômico, institucional, político e social; (c) aumento do espaço discricionário dos agentes implementadores; (d) divergências de preferências e prioridades entre os agentes formuladores e os envolvidos direta ou indiretamente na execução do programa. Nesse sentido, uma metodologia de avaliação de programas sociais não pode ser concebida se furtando a analisar e a considerar esses aspectos. Isto é, a estrutura analítica que favorecerá a emissão de juízos de valor deve contemplar elementos de análise que propiciem a discussão e a reflexão sobre esses condicionamentos da realidade.

Em segundo lugar, a discussão sobre natureza (assistencialista *versus* emancipatório), orientações ideológicas (liberal *versus* distributivista), concepções teórica (universal *versus* focalizado), aspectos institucionais (níveis de descentralização administrativa, financiamento, competências) e aspectos operacionais (condicionalidades, contrapartidas, teste de meios) permite a identificação de balizadores que nortearão a configuração da sistemática de avaliação e sustentarão os princípios de consistência e validade da pesquisa avaliativa.

Por último, como os programas sociais são desdobramentos da política social e procuram atender a um aspecto específico da realidade, torna-se necessário analisar com maior propriedade o contexto particular onde estão se processando as experiências de transferência

de renda, com vistas a adequar a sistemática de avaliação proposta as nuances dos contextos institucional, político, econômico e social. Dessa forma, os próximos tópicos buscarão caracterizar como estão se processando as experiências locais, regionais e nacionais com programas de transferência direta de renda.

3.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA NO BRASIL

O presente tópico tem por finalidade tecer considerações sobre os programas de transferência direta de renda implementados de forma descentralizada pelos municípios e estados brasileiros, com o propósito de proporcionar um melhor entendimento sobre a configuração e da dinâmica que os mesmos vêm assumindo ao longo destes últimos anos e contextualizar tais intervenções dentro da atual política de assistência social brasileira. Nesse sentido, recorreu-se a análises e a avaliações sobre as experiências locais e regionais, elaboradas por especialistas e estudiosos da área social, para oportunizar uma maior compreensão sobre o assunto, assim como para aprofundar o processo de refinamento sucessivo do modelo de análise aplicado ao Programa Bolsa Família.

Dessa forma, inicialmente, faz-se uma reflexão sobre como as concepções dos programas de renda mínima foram sendo paulatinamente introduzidas no contexto institucional e político nacional. Posteriormente, descrevem-se as razões que levaram a antecipação da implementação de programas locais e regionais em relação aos nacionais, assim como a dinâmica que vêm assumindo nestes últimos anos.

A discussão sobre a utilização de mecanismos de transferência direta de renda como forma de combate à pobreza no Brasil apresentou maior destaque a partir de 1990. Embora o debate tenha sido inaugurado em décadas anteriores com a concepção de imposto de renda negativo¹⁵, foi a partir da apresentação do projeto de lei de criação do Programa de Garantia

¹⁵ A introdução da discussão sobre a utilização de mecanismos de transferência de renda baseados na concepção de imposto de renda negativo no Brasil foi defendida, inicialmente, por Silveira (1975) e, posteriormente, por Bacha e Unger (1978).

de Renda Mínima (PGRM)¹⁶ que o assunto se reveste de maior visibilidade na sociedade brasileira.

Tal discussão assume relevância no cenário nacional em decorrência dos persistentes problemas de desigualdade na distribuição de renda e da extrema pobreza de parcela da população brasileira, evidenciando a incapacidade dos arranjos institucionais e das políticas sociais anteriores para darem respostas mais efetivas ao enfrentamento dessas questões. O contexto das políticas sociais que prevaleceu no período 1970-1980 foi marcado pela ênfase atribuída à proteção do trabalhador pertencente ao mercado formal e predominantemente urbano, onde os programas e serviços sociais funcionavam como forma de compensar ou de atenuar os problemas gerados pelo modelo de crescimento econômico adotado. O seguro-desemprego, concedido aos trabalhadores desempregados em virtude de dispensa sem justa causa, e o abono salarial, destinado aos empregados que tenham recebido rendimentos de fontes pagadoras que contribuíram para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), são exemplos típicos de assistência financeira introduzidas no mencionado período e direcionadas aos trabalhadores vinculados ao mercado de trabalho formal.

Especificamente, a política de assistência social era marcada pelo funcionamento de programas desvinculados das políticas de desenvolvimento econômico, de caráter localizado, emergencial e pontual, destinados à problemática das crianças nas ruas e em situação de risco social (SILVA et al., 2004).

A Constituição Federal de 1988, apesar de não ter sido componente determinante de uma mudança de orientação nas políticas sociais brasileiras, introduziu novos marcos normativos sobre a organização e os objetivos da seguridade social¹⁷, estabelecendo como objetivos gerais, dentre outros, a universalidade da sua cobertura e do seu atendimento, assim como a uniformidade e a equivalência dos benefícios e serviços prestados às populações urbanas e rurais. Na realidade, os dispositivos da norma constitucional buscaram imprimir uma nova dinâmica para as áreas da seguridade social e, principalmente, para a formulação de uma

¹⁶ O Projeto de Lei nº 80/91, apresentado pelo Senador Eduardo M. Suplicy, previa complementação de renda aos indivíduos maiores de 25 anos, limitada a 30% da diferença entre a renda auferida e o mínimo estabelecido.

¹⁷ A Constituição Federal de 1988 define seguridade social como um conjunto de ações integradas, de iniciativa das administrações públicas, em diferentes esferas de governo e da sociedade em geral, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

política de assistência social que superasse a antiga concepção assistencialista¹⁸. Dentro dessa linha, a garantia de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possuam meios para sua manutenção, consagrado no inciso V, do art. 203 da Constituição Federal e, posteriormente, regulamentado através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, deu origem ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), constituindo-se em um dos mais importantes programas de transferência direta de renda, de natureza não contributiva, implementados no País.

Paralelamente, iniciou-se um debate mais profundo no ano de 1991, com a proposta de constituição do Programa de Renda Mínima, elaborado pelo Senador Eduardo Suplicy. Tal proposta serviu para ampliar a discussão sobre programas dessa natureza e possibilitou o surgimento de experiências pioneiras nas Cidades de Campinas, Brasília, Ribeirão Preto e Santos. Tais iniciativas passaram a despertar interesse e a mobilizar o debate ao longo da década de 90.

Na referida década, ampliaram-se as discussões sobre as novas formas de exclusão social provocadas pelas transformações que estavam ocorrendo nos cenários econômicos nacional e internacional. O aumento do desemprego estrutural e o rebaixamento dos requisitos ocupacionais passaram a dominar a agenda política e a se constituir em uma das maiores preocupações dos sistemas de proteção social.

Adicionalmente, a visão predominante de que os direitos sociais e trabalhistas consagrados na Constituição Federal de 1988 agiriam como fatores inviabilizadores da inserção do Brasil na economia internacional suspendeu o debate nacional sobre a viabilidade e a efetividade dos programas de garantia de renda mínima para resolver os problemas da pobreza e da inclusão social.

O contexto acima marca uma era na qual o Estado brasileiro passou a orientar sua atuação pelos parâmetros do projeto neoliberal, cujo objetivo principal é inserir o País na competitividade da economia mundial globalizada. Nesse sentido, a chamada reforma do Estado atribuiu profundas transformações no seu perfil e no seu formato, conferindo-lhe como

¹⁸ O termo assistencialista é empregado na acepção de uma política de assistência social voltada para o atendimento dos problemas sociais a partir de ações de caridade e filantropia e não como um direito do cidadão de recebe-la e um dever do Estado de provê-la.

principal função a de Estado ajustador da economia nacional à dinâmica da economia internacional. Assim, nesse período, foram sendo descartadas conquistas sociais das décadas de 70 e 80, sendo os direitos sociais e trabalhistas conquistados considerados como obstáculos ao ajuste da economia às exigências da economia internacional (SILVA et al., 2004).

Assim, com o debate sobre a implementação dos programas de garantia de renda mínima retirados da agenda nacional pelas contingências econômicas e a prioridade de ajustamento estrutural das contas públicas, abriram-se espaços para alguns municípios e estados buscarem, de uma forma isolada, dar respostas aos problemas de desemprego, pobreza, distribuição de renda e exclusão social.

Em trabalho realizado por Silva et al. (2004), observa-se um mapeamento das diversas iniciativas de implementação de programas de transferência direta de renda dos estados e municípios brasileiros. Esse mapeamento objetivou construir um perfil dos programas dando destaque para a sua identidade, caracterização, bem como indicando questões relativas ao processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação de impacto realizadas. O número total de iniciativas consideradas foi 37, sendo que sete corresponderam à órbita estadual e 30 à esfera municipal.

Em relação à identidade, verificou-se que a maioria dos programas assumiu a denominação de renda mínima, com vinculação institucional majoritariamente às áreas de assistência social, educação, trabalho e renda. O início dessas iniciativas foi entre os anos de 1995 e 2001, sendo que o número maior delas ocorreu no início da série temporal, mas, paulatinamente, houve uma redução na quantidade de implementações por ano. Outro aspecto importante retirado do estudo é a sua distribuição geográfica. No Estado de São Paulo foram implementadas 27 das 37 iniciativas estudadas, correspondendo a 60,1% do total dos programas de transferência direta de renda.

Em relação às características mais marcantes dos programas, verificou-se uma clara distinção dos implementados pelo Governo Federal em termos de abrangência das iniciativas e dos valores estipulados para os benefícios. Assim, os programas municipais e regionais apresentaram uma abrangência mais limitada em relação à quantidade de famílias atendidas. Por outro lado, o valor dos benefícios dos programas federais são inferiores, via de regra, aos

dos regionais e locais, sendo que a média destes últimos é superior à dos estaduais. Ainda em relação ao valor dos benefícios, observou-se que aqueles que não apresentam nenhuma regra de indexação têm se mantido congelados ao longo do tempo.

No que diz respeito às metas de atendimento, o estudo constatou que, em muitos casos, não houve alteração na quantidade de beneficiários, e, para aqueles que experimentaram algum tipo de evolução, a taxa de crescimento foi extremamente modesta. As explicações apresentadas para essa situação foram as contingências financeiras das administrações públicas municipais e estaduais. Nesse sentido, a fixação das metas de atendimento estaria mais vinculada à disponibilidade de dotação orçamentária e à vontade política do que propriamente à demanda potencial e aos parâmetros de elegibilidade para acesso aos programas.

De outro lado, os programas municipais têm assumido, com maior intensidade, a execução das atividades socioeducativas e o encaminhamento das famílias aos serviços sociais básicos. Adicionalmente, procuram desenvolver articulações com as demais áreas sociais, notadamente com as de educação, saúde e trabalho. No entanto, o estudo constata que a articulação se tem processado de forma restrita, tendo em vista as limitadas condições financeiras das unidades federadas e a fragilidade dos serviços básicos colocados à disposição da população. Ademais, essas iniciativas localizam-se, em geral, nos estados com maior dinamismo econômico, nas capitais ou nas cidades de médio e grande porte.

Em resumo, os programas de transferência direta de renda implementados pelos municípios e estados apresentam atendimento restrito, empregam critérios mais limitados de focalização e possuem pouca articulação com os demais programas e políticas sociais.

Feito esse apanhado genérico de constatações sobre as iniciativas municipais e estaduais com os programas de transferência direta, passa-se, agora, a analisar, individualmente, as principais iniciativas, com o fito de explorar as peculiares e reunir observações sobre o impacto de cada um dos programas.

Silva et al. (2004) efetua também uma análise sobre os programas pioneiros de transferência direta de renda desenvolvidos pelos Municípios de Campinas, Distrito Federal,

Ribeirão Preto e Santos, com o propósito de avaliar aspectos relativos à sua configuração e ao seu funcionamento.

Nesse sentido, observa que Campinas foi a primeira cidade que implantou um programa de renda mínima, em março de 1996. O programa encontra-se vinculado à Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social e, em seu primeiro ano de funcionamento, atendia a 2.392 famílias, com 6.068 crianças. Em outubro de 2003, eram atendidas 3.118 famílias, com 7.517 crianças e adolescentes. Em 2005, o total de famílias beneficiadas era de 3.080, abrangendo 6.535 crianças e adolescentes (PMC, 2005).

Os objetivos declarados do programa são possibilitar suporte de renda às famílias em situação socioeconômica precária, visando ao enfrentamento das situações de pobreza em conjunto com ações intersetoriais, ao fortalecimento das redes de solidariedade locais e ao incentivo à geração de renda e trabalho. Na realidade, trata-se de um programa de transferência de renda, com repasses mensais e temporários (18 meses) para famílias com filhos de zero a 16 anos, moradores no município, no mínimo, há quatro anos e com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 35,00.

O acesso ao programa depende do atendimento dos critérios eletivos mencionados anteriormente e do preenchimento de uma ficha cadastral que busca caracterizar o estado de pobreza dos postulantes. Em relação ao seu funcionamento, inicialmente, os procedimentos e critérios de seleção, controle e acompanhamento eram unificados, e a execução era descentralizada em unidades administrativas regionalizadas, responsáveis pelo cadastramento, pelo acompanhamento e pelo repasse de recursos. A coordenação geral do programa ficava, anteriormente, a cargo da Secretaria Municipal da Família, da Criança, do Adolescente e de Ação Social, que efetuava a articulação com as unidades regionalizadas, com as Secretarias Estadual e Municipal da Educação, bem como com os demais organismos que apresentassem envolvimento direto ou indireto com o programa.

A configuração original do programa condicionava a transferência financeira à obrigatoriedade de frequência às atividades dos grupos socioeducativos e, no caso das crianças, de frequentarem a escola e postos de saúde, com a finalidade de melhorar o seu estado nutricional, de oportunizar a sua permanência na escola, de melhorar as condições

gerais de vida das famílias e de oportunizar maior integração familiar e participação comunitária (PMC, 2005).

Entretanto o estudo de Silva et al. (2004) enfatiza que esse acompanhamento não ocorre de forma sistemática e que um dos aspectos positivos do programa diz respeito à aceitação, por parte dos beneficiários, das reuniões educativas mensais. Salienta, todavia, a inviabilidade de tal serviço na atualidade, em função do número de famílias vinculadas ao programa e do número limitado de técnicos para desenvolverem esse trabalho. Outros resultados positivos apresentados no estudo dizem respeito à diminuição da subnutrição e da redução do tempo de permanência das crianças na rua.

Quanto à aplicação dos benefícios do programa, os valores são empregados em alimentação, vestuário, compra de eletrodomésticos, melhorias habitacionais, pagamentos de dívidas e saúde.

Outro estudo realizado pelo NEPP (1996) aponta deficiências no processo de seleção, inexistência de procedimentos de registro de demandas potenciais, falta de divulgação de informações sobre o funcionamento do programa, excesso de burocracia, ausência de sistemáticas de avaliação de impacto sobre educação, saúde e geração de renda, dificuldade de integração entre órgãos de política pública, falta de acompanhamento das famílias desligadas e de estímulos para a geração de renda.

Como aspectos positivos, o estudo do NEPP destaca o funcionamento dos grupos socioeducativos como mecanismos sistemáticos de acompanhamento das famílias e o aumento da auto-estima das famílias vinculadas ao programa, embora predominasse a idéia de favor em relação a ele.

Feitas essas considerações sobre o programa de transferência direta de renda de Campinas, passa-se analisar o Programa Bolsa-Escola implantado no Distrito Federal, em 1995.

O Programa Bolsa-Escola de Brasília constituiu-se em um programa de renda mínima escolar para famílias com filhos na escola pública. Esse programa de transferência de renda se caracterizou como política pública educacional, tendo como objetivo central tirar crianças da rua ou do mercado de trabalho, concedendo-lhes o direito de estudar. A operacionalização do

programa foi atribuída à Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal. Em termos de funcionamento, a concepção original do Bolsa-Escola previa uma coordenação através de uma comissão executiva, sob a presidência da Secretaria de Educação e composta por representantes do Gabinete do Governador, da Secretaria do Desenvolvimento Social e Ação Comunitária, da Secretaria do Trabalho, da Fundação Educacional, do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Movimento dos Meninos e Meninas de Rua. A essa comissão competia aplicar critérios e selecionar as famílias a serem contempladas, coordenar, supervisionar e avaliar o programa.

A estratégia concebida para implementação do programa foi gradual, iniciando pela etapa de experiência piloto, extensão para outras cidades carentes e generalização do programa em todo o Distrito Federal. A primeira etapa foi levada a cabo na cidade satélite de Paranoá e teve seu início com um trabalho de sensibilização com as escolas e famílias da comunidade. Após esse trabalho, houve treinamento dos técnicos que seriam responsáveis pelas inscrições e seleção das famílias. As inscrições foram precedidas de divulgação junto à comunidade e se deram nas escolas. Em Paranoá foram selecionadas 1.773 famílias, que passaram a receber a Bolsa mensalmente. Posteriormente, o programa foi expandido para as demais cidades do Distrito Federal, sendo que, em setembro de 1997, já havia sido implementado em nove cidades satélites e contava com 22.493 famílias beneficiárias (Waiselfisz et al., 1998).

O programa propugnava assegurar um salário mínimo a cada família carente que tivesse todos os seus filhos, de sete a 14 anos de idade, na escola pública, com o objetivo de universalizar a escolaridade. De outro lado, o Poupança-Escola garantia, a cada aluno do Bolsa-Escola um registro contábil, que era transformado numa caderneta de poupança. Ao final de cada ano letivo era assegurado a cada aluno aprovado um crédito correspondente a um salário mínimo, que ficava alocado no Fundo de Solidariedade do Distrito Federal (FUNSOL). Ao concluir, com sucesso, a quarta série do ensino fundamental, o aluno poderia sacar a metade do saldo, sendo que a outra metade poderia ser sacada ao concluir a oitava série, e o total do saldo poderia ser retirado quando da conclusão do ensino médio. Era eliminado do programa o aluno que fosse reprovado duas vezes consecutivas.

Enquanto permaneciam em depósito, os recursos do Poupança-Escola eram utilizados para financiar o Programa Meu Primeiro Trabalho, de geração de emprego e renda, especialmente orientado para fornecer crédito para jovens de famílias pobres, que, ao concluírem o ensino

médio, não tinham possibilidade imediata de ingressar na universidade. Esses jovens recebiam treinamento e crédito para abrir seu próprio negócio.

A focalização do programa era obtida através do estabelecimento de um conjunto de critérios de elegibilidade associado a um sistema de pontuação, que previa a consideração de aspectos como dependentes especiais, números de dependentes até 14 anos, situação conjugal, grau de instrução do requerente, grau de instrução do cônjuge, inserção no mercado de trabalho do requerente, inserção no mercado de trabalho do cônjuge, condição de ocupação da moradia, renda familiar *per capita*, quantidade de bens de consumo duráveis, quantidade de bens patrimoniais e quantidade de animais domésticos.

Embora o trabalho de Sabóia e Rocha (1998) tenha identificado falha no sistema de pontuação, a mesma avaliação reconhece que os critérios e procedimentos de seleção das famílias apresentaram uma boa focalização no início do programa.

No que diz respeito à destinação dos recursos, o estudo de Waiselfisz et al. (1998) revela que estes eram utilizados no atendimento das necessidades básicas das famílias, principalmente com alimentação, aquisição de material escolar, melhorias nas moradias, pagamento de contas, aluguel e medicamentos. Destaca, também, o papel da mãe como gestora dos benefícios e como elemento integrador das relações afetivas da vida familiar. Adicionalmente, enfatiza o fortalecimento da auto-estima dos beneficiários, através da melhoria das condições de vida propiciadas pelo programa, e o aumento significativo das preocupações com a vida escolar dos filhos, além de identificar evidências de redução da evasão escolar, melhoria na aprendizagem e no aproveitamento escolar.

Por outro lado, o estudo mencionado anteriormente constatou ainda que, embora existisse certa clareza em relação aos critérios de acesso, como frequência escolar e residir há mais de cinco anos no Distrito Federal, alguns aspectos não tinham visibilidade suficiente junto ao público beneficiário.

Waiselfisz et al (1998) destacam que a transferência financeira, ao se transformar em estratégia central de sobrevivência, provocava uma constante insegurança entre as famílias beneficiárias, dado o caráter limitado de tempo de recebimento do benefício. Nesse sentido, o estudo faz recomendações em relação ao programa, tais como avaliar o tempo de duração do

benefício, reexaminar os critérios de acesso e permanência, desenvolver divulgações sobre o programa para os públicos específicos, tornar público os motivos da perda do benefício, estabelecer mais contato entre o programa e os beneficiários e acompanhar os alunos bolsistas desligados do programa para identificar impactos da perda do benefício.

Ao encerrar as considerações sobre o Programa Bolsa-Escola de Brasília, cabe salientar que houve uma profunda transformação na sua configuração e no funcionamento a partir de 1998. O nome foi alterado para Programa Renda Minha, e está destinado a oferecer transferência monetária para crianças e adolescentes na faixa etária de seis a 15 anos, em situação de extrema pobreza.

O programa da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto iniciou a sua implementação em 1995. Seus objetivos declarados são garantir o atendimento às famílias com alto grau de vulnerabilidade social incentivando a manutenção da criança e do adolescente dentro do processo escolar, reduzir a mortalidade infantil e buscar a garantia de oportunidades iguais também para crianças e adolescentes portadores de deficiências (PMRP, 2007).

As famílias priorizadas são aquelas cujos filhos e/ou dependentes menores de 14 anos se encontram em situação de risco, que apresentam alto índice de absenteísmo escolar, ou que se encontram em situações caracterizadas de mendicância ou exploração da força de trabalho infantil. Elas recebem recurso financeiro, assegurado por lei, no Orçamento Municipal, variando de R\$ 60,00 até R\$ 100,00 por família. Adicionalmente, o benefício pode ser acompanhado de trabalho socioeducativo e, em alguns casos, de encaminhamentos para a realização de cursos de capacitação profissional (PMRP, 2007).

A contrapartida exige que os pais mantenham na escola as crianças e os adolescentes que vivem nas ruas, devendo assinar um termo de responsabilidade e apresentar atestado de matrícula das crianças no ensino fundamental, bem como a carteira de saúde, e submeter-se a acompanhamento institucional regular.

O desligamento das famílias do programa ocorre pelo não cumprimento das obrigações especificadas no termo de responsabilidade, ou no caso de declaração falsa ou de qualquer uso de meio ilícito para obter o benefício. A permanência da família no programa foi fixada em

um ano inicialmente, podendo ser prorrogada, quando mantidas as condições iniciais que justificaram o benefício.

O estudo de Silva et al. (2004) identifica como aspectos positivos a diminuição do índice de evasão escolar, a reorganização familiar, a consciência dos direitos e deveres, a alfabetização de adultos e a qualificação profissional. Os elementos considerados negativos foram a ausência de acompanhamento do programa, e de realização de pesquisa avaliativa para verificação do impacto do programa sobre as famílias atendidas e desligadas, serviços sociais deficientes e processo seletivo restritivo.

Finalmente, o mencionado estudo salienta que o programa de Ribeirão Preto reproduz os problemas que vêm se destacando como as deficiências ou os aspectos problemáticos dos programas de transferência de renda de iniciativa municipal, isto é, apresenta um número limitado de famílias atendidas, mantém valores semelhantes de transferência monetária às famílias em relação ao início de sua implementação, apresenta resultados gerais e subjetivos, não havendo iniciativas no sentido de mensurá-los melhor. Também aponta a insuficiência de uma rede de serviços que possa ser acionada para o atendimento das necessidades do grupo familiar e, sobretudo, para oferecer possibilidades de autonomização das famílias atendidas.

O programa de transferência direta de renda de Santos foi instituído em 1995, com a finalidade de apoiar famílias com filhos e dependentes de até 16 anos de idade, em situação de risco, que residissem há mais de 12 meses no município e comprovassem que as crianças maiores de sete anos estavam matriculadas em escola do ensino fundamental ou de ensino médio. Além da condição mencionada, o programa destinava-se a famílias com renda *per capita* familiar mensal inferior a R\$ 50,00, que residissem no município há pelo menos um ano e que os filhos ou dependentes não estivessem frequentando a escola, ou trabalhassem em condições de exploração. O auxílio monetário mínimo era de R\$ 50,00 por família com uma criança ou adolescente, até o máximo de R\$ 80,00, quando a família tivesse mais de um filho ou dependente de até 16 anos de idade.

Atualmente, o valor de referência da renda *per capita* foi atualizado para R\$ 120,00 e o valor do benefício mensal obedece aos seguintes critérios:

- R\$ 120,00 para o único ou primeiro beneficiário da família;

- R\$ 60,00 para os demais beneficiários da família;
- Os benefícios mensais estão limitados a R\$ 240,00 por família.

Adicionalmente, os benefícios previstos são concedidos pelo prazo de seis meses, prorrogáveis por dois períodos consecutivos ou não, desde que não exceda ao prazo total de 18 meses.

A família beneficiária assume as seguintes obrigações, mediante termo de compromisso: (a) manter a criança ou o adolescente freqüentando regularmente à escola; (b) retirar a criança ou adolescente de situação considerada ilegal; (c) prover, conforme suas condições, alimentação, alojamento, vestuário e tratamento de saúde aos seus dependentes; (d) comunicar ao programa alterações registradas em sua condição socioeconômica ou mudança de domicílio; e (e) receber visitas do programa e participar de atividades promovidas por este.

A seleção das famílias ocorre através de encaminhamentos feitos pela rede de organizações governamentais e não-governamentais de saúde, assistência social e conselhos tutelares.

A permanência da família é, inicialmente, de seis meses, prorrogável por igual período após a avaliação do técnico responsável. O acompanhamento das famílias e das crianças na escola é feito por relatório bimensal, e a Secretaria da Educação informa a freqüência escolar das crianças ou adolescentes e encaminha para o programa.

O estudo de Silva et al. (2004) relata que, embora o programa não tenha sido avaliado globalmente para a verificação de impactos, os informantes apontaram, com base na observação e em depoimentos, a existência dos seguintes resultados: (a) melhorias nas condições de saúde, esporte, lazer e cultura das crianças e adolescentes; (b) integração das famílias à rede de serviços, bem como o fortalecimento dos vínculos entre seus integrantes; (c) elevação da auto-estima e da autoconfiança; (d) menor índice de evasão escolar e integração das crianças em jornada ampliada, na escola e em atividades complementares.

Com relação aos aspectos problemáticos, foram destacados: (a) dificuldade para processar o acompanhamento das famílias; (b) valor irrisório da transferência monetária, insuficiente para a efetiva alteração das condições de auto-sustentação das famílias; (c) falta de

capacitação da equipe técnica para renovar as alternativas de propostas para a família; (d) limitadas possibilidades de autonomização das famílias.

Outros resultados interessantes são observados no trabalho de Lavinias (1998), onde se analisam as experiências das Cidades de Vitória e Belo Horizonte e do Distrito Federal. O estudo compara as três experiências a partir de algumas dimensões de análise, a saber: critérios de elegibilidade e contrapartidas; valor do benefício e tempo de permanência no programa; e coordenação administrativa, formato e acompanhamento dos programas.

Em relação aos critérios de elegibilidade e contrapartidas, o estudo destaca que as condições de acesso aos programas se estabelecem pela combinação de três elementos centrais: renda *per capita* inferior à determinada quantia; ter filhos em idade escolar ou pré-escolar e regularmente matriculados no ensino fundamental; tempo mínimo de residência no local. Existem outros critérios restritivos, adotados em alguns lugares, como uma avaliação cadastral das reais condições socioeconômicas dos requerentes.

Esses três aspectos, que delimitam as condições de acesso, apresentam um papel relevante na focalização do programa e no estabelecimento da demanda potencial dos benefícios. Adicionalmente, o tempo de residência atua como mecanismo inibidor à atração exercida pelo programa, desincentivando a mobilidade entre municípios.

Na opinião da autora, os critérios mais efetivos para determinar as condições de acesso são a avaliação socioeconômica e as visitas domiciliares, uma vez que proporcionam informações detalhadas sobre as famílias candidatas, sendo possível reduzir o vazamento do programa. Entretanto tal procedimento é caro e, certamente, não pode ser empregado em todas as localidades.

Por sua vez, as contrapartidas apresentaram aspectos comuns nas experiências analisadas, tais como participação obrigatória em reuniões promovidas pelo programa, frequência sistemática e bom desempenho escolar. Alguns municípios estabelecem obrigações adicionais para os adultos, como o seu cadastramento em programas de geração de emprego e renda. No entanto, a constatação do estudo é que essas contrapartidas são pouco acompanhadas e monitoradas.

Em relação à dimensão valor do benefício e tempo de permanência no programa, verifica-se que a transferência de renda é realizada através de um valor fixo ou mediante a complementação progressiva da renda familiar *per capita*. Outra característica comum às três experiências é a delimitação de um prazo máximo de permanência das famílias no programa.

No que diz respeito aos aspectos de coordenação administrativa, formato e acompanhamento, o estudo de Lavinias (1998) aponta que as iniciativas apresentam configuração semelhante à modalidade Bolsa-Escola e são administradas por pequenas equipes de profissionais ligadas à área de assistência social. Constatou, igualmente, a existência de articulação com as demais políticas sociais e a ausência de procedimentos para avaliar o impacto sobre os aspectos que constituem as razões da existência do programa.

Por último, cabe tecer algumas considerações sobre o programa de transferência de renda implementado em Porto Alegre, a partir de 1997. Ele previa a concessão de Bolsa-Auxílio de R\$ 150,00 por seis meses, renováveis por mais seis meses, para as famílias¹⁹ consideradas em situação de vulnerabilidade²⁰ social.

Os critérios de elegibilidade eram formados por comprovação de residência, renda *per capita* de meio salário mínimo e possuir filhos (crianças e adolescentes) em situação de risco pessoal (violência familiar, mendicância, uso de drogas na família, exploração sexual e trabalho infantil).

O encaminhamento das famílias para a seleção do programa é realizado por Conselhos Tutelares, Coordenadorias das Promotorias da Infância, Juizado da Infância e Juventude, entidades que atuam junto a crianças e adolescentes, bem como a partir das triagens realizadas nas famílias que buscam os serviços sociais.

¹⁹ A família é compreendida como núcleo natural e fundamental da sociedade e como lugar, por excelência, de proteção social. Nesse sentido, as ações do programa devem buscar fortalecer os laços familiares, além de fomentar a articulação espontânea de solidariedade existente nas comunidades (MARTINS, 2002).

²⁰ A noção de vulnerabilidade social supõe uma política de proteção que se proponha a enfrentar as situações decorrentes da pobreza e da exclusão social que ameaçam o desenvolvimento físico, social, mental e moral das crianças, adolescentes e/ou idosos, tais como situação de rua e/ou mendicância, violência, uso de drogas; trabalho infantil; cumprimento de medida de proteção (abrigo) ou medidas socioeducativas (em conflito com a lei); desnutrição; pessoas portadoras do vírus HIV; adolescentes grávidas; pessoas portadoras de deficiência (MARTINS, 2002).

Nas triagens, procura-se identificar as dificuldades enfrentadas pelo grupo familiar e as possibilidades de intervenção. As entrevistas de seleção são feitas na residência das famílias e individualmente, a partir de critérios para o ingresso no programa. A triagem deve observar qual a necessidade de acompanhamento da família, a partir de alguns pontos básicos de vulnerabilidade social. Caso a família seja escolhida para participar do programa, em qualquer modalidade, deverá assinar, previamente, um contrato de ingresso contendo os compromissos a serem por ela alcançados e será feito um plano de intervenção.

As famílias para aderirem ao projeto devem comprometer-se a comparecer aos atendimentos, participar de reuniões em grupo, matricular e manter seus filhos na escola, além de providenciar outros encaminhamentos avaliados como necessários.

Os compromissos assumidos envolvem, principalmente, os seguintes aspectos:

- a) buscar a superação dos motivos de ingresso no programa, cumprindo o plano de ação individual traçado conjuntamente com o técnico social;
- b) matricular e manter as crianças em idade escolar, de sete a 14 anos, nas escolas da rede estadual ou municipal. A frequência obrigatória definida pelo MEC é de, no mínimo, 80%. As crianças em idade pré-escolar devem ser encaminhadas para as escolas infantis ou creches comunitárias;
- c) inscrever e manter crianças e adolescentes em programas que possibilitem o seu desenvolvimento integral, em oficinas de música, dança, atividades recreativas, trabalho educativo, Serviço de Atendimento Socioeducativo (SASE), dentre outras;
- d) utilizar os recursos da Bolsa-Auxílio para o desenvolvimento saudável dos familiares, incidindo diretamente em melhorias nas condições de vida dos beneficiados;
- e) freqüentar regularmente as reuniões do grupo e atendimentos individuais agendado.

Por outro lado, a avaliação desenvolvida sobre o programa (FASC, 1997) apontava para as seguintes situações: quanto aos fatores socioeconômicos, 37% das famílias não apresentavam nenhuma renda, 33% eram incapacitadas para o trabalho por motivo de saúde ou qualificação,

e 30% possuíam renda mensal insuficiente, indicando condições de pobreza e exclusão bastante acentuada; quanto aos fatores de risco para as crianças e adolescentes, 27% encontravam-se em situação de mendicância, 18% das crianças e dos adolescentes estavam fora da escola, 18% das crianças e dos adolescentes apresentavam problemas de saúde, 17% estavam em situação de maus tratos, 11% em situação de drogadição, 4% em circunstâncias de exploração do trabalho juvenil, 3% apresentavam gravidez na adolescência, e havia uma pequena percentagem de prostituição infantil. A mendicância foi constatada como o principal fator de ingresso, evidenciando uma das principais estratégias de sobrevivência dessas famílias.

Sobre os fatores de riscos em que se encontravam os adultos, compete salientar que 28% relataram ser vítimas de violência doméstica e 45% faziam uso de drogas e álcool.

No que se refere à destinação da Bolsa-Auxílio ofertada pela programa, os resultados registrados indicam a utilização dos recursos em melhorias habitacionais, como construção de banheiros, colocação de piso, arrumação de telhado ou ampliação da casa. Constatou-se, igualmente, que grande parte dos recursos foi destinada à aquisição de material escolar, alimentação, vestuário, compra de utensílios domésticos, móveis e equipamentos eletrônicos, pagamentos de dívidas atrasadas em armazéns, água, luz e tratamento médico, sendo que algumas famílias empregaram os recursos para a compra de instrumentos para o trabalho ou pagamento de taxas para cursos de qualificação profissional.

Com relação aos impactos do programa na vida da família, o levantamento levado a cabo pela equipe de técnicos evidenciou que o programa incidiu no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, no aumento da participação comunitária e no estabelecimento de relações solidárias, na inserção, na permanência e na diminuição da evasão escolar, na identificação e na suspensão de situações de mendicância, de trabalho infantil, de maus tratos, de situação de rua, e ingresso das crianças e dos adolescentes em atividades como oficinas de trabalho educativo, culturais e pedagógicas.

A avaliação realizada pela FASC (1997) oferece uma visão bastante positiva do programa, considerando-o um instrumento importante para a política de proteção à criança e ao adolescente, na medida em que proporciona a superação de alguns fatores de risco que levam as crianças e adolescentes à condição de extrema vulnerabilidade pessoal e social.

Outra avaliação procedida por Waiselfisz et al. (2004) objetivou analisar a impressão dos beneficiários sobre a importância, a cobertura, a visibilidade e a articulação do programa com as demais instâncias da política social.

A maioria dos respondentes indicou que o grupo familiar possuía uma renda situada entre um e dois salários mínimos e uma média de 5,8 membros por família, considerando-se para o cálculo dessa média, todas as pessoas que vivem na mesma residência, independentemente de relações de parentesco.

No que diz respeito ao tipo vulnerabilidade/risco que condicionou a entrada da família no programa de garantia de renda mínima, foram arroladas as situações de violência doméstica, negligência, trabalho infantil, situação de rua, desemprego (ausência de renda) e risco nutricional.

Ao serem perguntados sobre como ficaram sabendo da existência do programa ao qual estão vinculados, observou-se que a maioria dos respondentes indicou os encaminhamentos realizados pelos Conselhos Tutelares, as informações de vizinhos e/ou amigos, assim como os próprios centros de atendimento da Rede Básica de Assistência Social.

Em relação ao conhecimento que possuíam sobre o funcionamento do programa, informaram que todos os requisitos necessários ao ingresso foram repassados pelos técnicos responsáveis pelas triagens. Em linhas gerais, os entrevistados expressaram um bom nível de conhecimento sobre documentação exigida, critérios de seleção, valor dos benefícios, compromissos para renovação, duração, procedimentos de suspensão e desligamento.

No que diz respeito aos encaminhamentos sugeridos pelo programa, tais como educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, saúde, atenção básica, atenção especializada, qualificação profissional, dentre outros, constatou-se que, na maioria dos casos, as informações e orientações recebidas foram adequadas para o acesso aos demais setores da rede de proteção social. Somente uma família informou que não foi providenciado encaminhamento para outra unidade, mesmo existindo a real necessidade de atendimento na área de educação infantil.

Na opinião dos respondentes, o programa está ajudando as famílias a superarem as dificuldades, sendo que os recursos financeiros recebidos são utilizados para proporcionar alimentação, melhorias na habitação, aquisição de equipamentos básicos de higiene, dentre outros. Além desses aspectos, vários depoimentos assinalaram o aumento da auto-estima dos responsáveis e/ou do grupo familiar, em decorrência da possibilidade de reconstruir as suas vidas. Como aspectos positivos do programa, foram relatadas as palestras sobre saúde, interesse da técnica pelo bem-estar da família e presteza no atendimento familiar. Os aspectos negativos mais relatados foram a falta de participação nas reuniões por parte dos interessados, o não cumprimento das regras pactuadas por parte dos responsáveis e/ou membros da família e as dificuldades no encaminhamento de demandas para outras áreas da rede de proteção social.

Com a finalidade de verificar as articulações do programa com os demais setores da rede de proteção social, foi solicitado aos respondentes que efetuassem uma apreciação em relação a atendimento recebido, disponibilidade de vagas, tempo decorrido desde a procura até o efetivo atendimento e facilidade de acesso.

Nesse sentido, observaram-se algumas dificuldades vinculadas ao acesso e à disponibilidade de vagas na educação infantil. Ao contrário, as vagas para o ensino fundamental e médio foram caracterizadas como de fácil acesso e adequada oferta, em decorrência da cobertura oferecida pelas redes de ensino público (estadual e municipal) em Porto Alegre.

Em relação à articulação do programa com os serviços de saúde, verificou-se, pelas manifestações dos entrevistados, que a rede de atenção primária básica foi ativada para diversos tipos de atendimentos, tais como a obtenção de medicação controlada, consulta com médicos e com dentistas. No que diz respeito ao tempo de atendimento, há posições divergentes enfatizando rapidez na prestação dos serviços e, em outros casos, demora na obtenção de determinados procedimentos. A articulação dos serviços, segundo depoimento dos pesquisados, é adequada, tendo em vista que aqueles que foram encaminhados avaliaram o atendimento como bom e de rápido acesso. Entretanto houve manifestações que relativizaram a qualidade dos serviços prestados nos postos de saúde, quando a iniciativa era dos usuários. Já para a rede de atenção especializada, os entrevistados registraram diversas

modalidades de encaminhamentos para atendimento a filhos excepcionais, psiquiatria, neurologia, avaliando os serviços e as informações recebidas como adequados.

Na área de qualificação profissional, observou-se que o programa se articulou com os demais setores da estrutura municipal, no sentido de viabilizar oportunidades de capacitação aos membros das famílias. Dessa forma, os depoimentos dos entrevistados indicam encaminhamentos para cursos de serigrafia, padaria, computação, marcenaria e corte e costura. Indicam, igualmente, que os serviços são adequados e que a intermediação do programa facilitou o acesso aos mesmos, embora existam registros de situações onde os interessados se encontram aguardando vagas.

Ao final, os entrevistados efetuaram uma avaliação geral da integração dos serviços prestados pela rede de proteção social, oferecendo as suas percepções em relação às articulações do programa e aos demais setores sociais. Essa apreciação foi solicitada com a finalidade de verificar se o usuário percebe o esforço desenvolvido pelas estruturas administrativas do município para trabalhar de forma intersetorial e/ou de rede, no sentido de favorecer a prestação dos serviços e o atendimento das diversas demandas. As respostas apontaram uma percepção limitada da integração dos serviços, sendo que os pesquisados identificaram dificuldades em relação ao fluxo de informações, principalmente em relação à falta de conhecimento das unidades operacionais sobre o funcionamento das demais.

3.3 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, criado em outubro de 2003, com a finalidade de unificar os programas de mesma natureza, denominados Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

O primeiro foi instituído em 2001 e estava vinculado ao Ministério da Educação. Os objetivos centrais que nortearam a sua atuação foram a universalização do ensino fundamental, a redução da evasão escolar e a ampliação dos horizontes econômico, cultural e social da população que se encontra abaixo da linha da pobreza.

O segundo vinculava-se ao Ministério da Saúde e consistia em uma complementação da renda familiar. Foi criado, igualmente, em 2001, e a sua concepção estava orientada para reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre famílias brasileiras pobres.

O Programa Auxílio-Gás iniciou seu funcionamento em 2002, e seu objetivo central era compensar os efeitos da liberação do preço dos derivados do petróleo e da retirada do subsídio ao gás de cozinha.

Por sua vez, o Cartão Alimentação foi instituído em 2003, sendo constituído por um conjunto de ações implementadas com o objetivo de promover a segurança alimentar a todos os brasileiros.

As principais razões apontadas para a unificação dos programas foram a existência de programas sobrepostos, a fragmentação de ações e a pulverização dos recursos, bem como a inexistência de uma coordenação geral dos programas.

O PBF é um programa de transferência direta de renda que apresenta como características centrais a condicionalidade na concessão de benefícios e a focalização do público-alvo. Assim, a concessão dos benefícios está vinculada ao atendimento de determinadas contrapartidas e o grupo beneficiário é formado por famílias pobres, com renda mensal, por pessoa, de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 e extremamente pobres, com renda mensal, por pessoa, de até R\$ 60,00.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate a Fome (1996), o programa está assentado em três dimensões específicas para a superação da fome e da pobreza: (a) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; (b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades; e (c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Nesse sentido, o programa parte da concepção de que a transferência financeira é um instrumento emergencial que busca satisfazer as necessidades mais elementares das famílias em situação de vulnerabilidade. Adicionalmente, incorpora a idéia de que o rompimento do ciclo de pobreza está vinculado ao efetivo exercício de direitos sociais básicos, como educação e saúde, assim como da participação da família em uma rede de proteção que possibilite oferecer condições de uma inserção mais efetiva nos ambientes econômico e social, através de instrumentos complementares de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil, dentre outros.

Os benefícios concedidos pelo Programa Bolsa Família correspondem a valores pagos que variam de R\$15,00 a R\$ 95,00, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças. Em alguns casos, o valor pago pode ser um pouco maior, como acontece com as famílias que migraram de programas remanescentes e recebiam um benefício maior nesses programas.

Como condicionante, o programa exige que a família se comprometa a manter suas crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e a cumprir os cuidados básicos em saúde: o calendário de vacinação para as crianças entre zero e seis anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

Os critérios de elegibilidade prevêem o acesso de famílias com renda mensal por pessoa de até R\$120,00, e a forma de acesso estabelece-se através da inscrição junto às prefeituras dos seus respectivos municípios, para efetuarem o registro no Cadastro Único dos Programas Sociais (CUPS). A partir das informações do CUPS, o Governo Federal seleciona as famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 por pessoa. A seleção considera o orçamento disponível e as metas de expansão do programa. Cada município tem um número estimado de famílias pobres considerado como a meta de atendimento do programa naquele território específico. Essa estimativa foi elaborada por um grupo de trabalho composto por representantes do então Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa), da Casa Civil, do IBGE e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os cálculos basearam-se nos dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004, ambos do IBGE.

As famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa podem ser incluídas no programa, independentemente de sua composição. Por sua vez, as famílias com renda mensal

entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 por pessoa podem ingressar no programa desde que tenham gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes entre zero a 15 anos. Para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o público-alvo preferencial para o recebimento do benefício em nome da família é a mulher. Essa decisão tem como base estudos sobre o papel da mulher na manutenção da família e a sua capacidade em usar os recursos financeiros em proveito de toda a família.

A gestão dos benefícios é composta por um conjunto de atividades que objetivam realizar a entrega de recursos financeiros às famílias. A regulamentação atual do programa é disciplinada pela Portaria GM/MDS, nº 555, de 11 de novembro de 2005.

Na gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, os gestores municipais podem realizar bloqueios, desbloqueios ou cancelamentos dos benefícios financeiros das famílias por meio do Sistema de Gestão de Benefícios (SGB). Dessa forma, é agilizado o tratamento das diversas situações que levam à interrupção temporária ou permanente do pagamento dos benefícios financeiros, não havendo mais a necessidade de envio de ofícios à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) para solucionar os casos de bloqueio ou de cancelamento.

A Gestão de Benefícios pode ser realizada de duas maneiras:

- municípios com termo de adesão publicado no Diário Oficial da União podem utilizar o Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família , via *internet*;
- municípios sem termo de adesão publicado no Diário Oficial da União realizam as atividades de gestão de benefícios (bloqueio, cancelamento, etc.) enviando ofícios à SENARC, para processamento.

Os benefícios pagos pelo programa estão classificados em dois tipos, de acordo com a composição familiar:

- básico, no valor de R\$ 50,00 concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa, independentemente da composição familiar;

- variável, no valor de R\$ 15,00 para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 45,00, equivalente a três filhos por família.

Para o caso das famílias vinculadas aos programas remanescentes (Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), cuja migração para o PBF implicou perdas financeiras, existe o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), que é calculado caso a caso e possui prazo de prescrição, além do qual deixa de ser pago.

Algumas famílias beneficiárias de programas remanescentes podem receber mais do que o valor máximo de R\$ 95,00, previsto no Programa Bolsa Família. São os casos em que as famílias vieram desses programas e recebiam, somando-se todos os benefícios, mais do que o valor máximo pago pelo Programa Bolsa Família. A parcela que excede o limite previsto para o programa recebe o nome de benefício variável de caráter extraordinário.

Os benefícios básico e variável estão previstos na Lei nº 10.836, de 09.01.2004 , e foram regulamentados pelo Decreto nº 5.209, de 17.09.2004 . Os valores referenciais do PBF para a definição da renda que caracteriza famílias pobres e extremamente pobres, fundamento para concessão do benefício básico, foram reajustados pelo Decreto nº 5.749, de 11.04.2006.

O Quadro 2 mostra os valores de benefícios que as famílias integrantes do programa podem receber:

SITUAÇÃO DAS FAMÍLIAS	RENDA MENSAL <i>PER CAPITA</i>	OCORRÊNCIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE ZERO A ANOS, GESTANTES E NUTRIZES	QUANTIDADE E TIPO DE BENEFÍCIOS	VALORES DO BENEFÍCIO (R\$)
Situação de pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	Um membro	Uma variável	15
		Dois membros	Duas variáveis	30
		Três ou mais membros	Três variáveis	45
Situação de extrema pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50
		Um membro	Básico mais uma variável	65
		Dois membros	Básico mais duas variáveis	80
		Três ou mais membros	Básico mais três variáveis	95

Quadro 2 – Critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006).

As responsabilidades governamentais e os procedimentos de gestão dos benefícios do programa prevêem um gerenciamento descentralizado, em conjunto com os entes federados. Cada esfera de governo tem atribuições e competências diferenciadas em relação ao programa.

O Governo Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é o gestor do PBF em âmbito federal. A inclusão das famílias no programa é operacionalizada pela SENARC, que realiza a concessão do benefício segundo regras predeterminadas.

Competem à SENARC as seguintes atribuições: elaborar as normas e os regulamentos que formam o desenho normativo do PBF; gerir o Cadastro Único dos Programas Sociais; fiscalizar a gestão local do PBF; promover melhorias e fomentar a utilização do Sistema de Gestão de Benefícios por parte de gestores municipais, coordenadores estaduais, membros das instâncias de controle social e integrantes da rede pública de fiscalização do PBF, com vistas à eficiência, à eficácia e à transparência das ações de gestão de benefícios; promover o intercâmbio das boas práticas entre os gestores municipais do PBF e a divulgação delas em nível nacional; realizar atividades de gestão de benefícios; promover ações de capacitação dos agentes responsáveis pelas atividades de gestão de benefícios e dos membros das instâncias de controle social em parceria com os demais entes federativos, dentre outras.

Os Ministérios da Saúde e da Educação também desempenham um importante papel no que tange à gestão de benefícios, uma vez que o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades tem efeitos diretos sobre os benefícios das famílias.

A participação dos estados na gestão de benefícios está mais focada em seu papel coordenador dos municípios que formam seu território. Eles têm a função de promotores do desenvolvimento das atribuições municipais, não apenas estimulando uma ação local qualificada, como também fornecendo o suporte e o apoio técnico necessários ao planejamento e ao desenvolvimento do programa.

As principais atribuições dos estados são: divulgar, aos demais órgãos públicos estaduais e à sociedade civil organizada, informações relativas aos benefícios do PBF e aos programas

remanescentes, propiciando, assim, maior transparência às atividades de gestão de benefícios realizadas por seus municípios; realizar ações de capacitação dos agentes municipais e estaduais responsáveis pela gestão de benefícios em parceria com o MDS; e acompanhar a gestão de benefícios desenvolvida pelos municípios.

No modelo de gestão descentralizada do PBF, competem aos gestores municipais as seguintes responsabilidades: verificar, periodicamente, a conformidade da situação das famílias beneficiárias do PBF e dos programas remanescentes aos critérios de elegibilidade desses programas, se necessário, utilizando técnicas de amostragem estatística, de modo a adequar os benefícios financeiros à realidade das famílias; realizar o credenciamento dos funcionários da prefeitura e dos integrantes da instância de controle social municipal, bem como capacitar os usuários; atender aos pleitos de informações e de esclarecimentos da rede pública de fiscalização; divulgar as informações relativas aos benefícios do PBF e aos programas remanescentes aos demais órgãos públicos locais e à sociedade civil organizada; manter a SENARC informada sobre os casos de deficiências ou irregularidades identificadas na prestação dos serviços de competência do agente operador ou de sua rede credenciada na localidade.

O Sistema de Gestão de Benefícios é um sistema *on-line*, desenvolvido para viabilizar a descentralização da gestão de benefícios do Programa Bolsa Família. Pode ser utilizado em qualquer computador com acesso à *internet*, facilitando o trabalho do gestor municipal, uma vez que este não precisa instalar programas ou configurar o computador para realizar a gestão de benefícios.

Com a descentralização da gestão de benefícios aos municípios que aderiram ao programa, os gestores municipais têm autonomia para realizar bloqueios, desbloqueios, cancelamentos de benefício e reversões de cancelamento.

A distribuição do número de municípios envolvidos com o programa e a quantidade de famílias que recebem benefícios, por unidade da Federação, pode ser visualizada no Quadro 3.

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	FAMÍLIAS ATENDIDAS
Acre	22	54.721
Alagoas	102	342.578
Amazonas	62	203.066
Amapá	16	20.936
Bahia	417	1.408.832
Ceará	184	917.411
Distrito Federal	1	42.606
Espírito Santo	78	193.439
Goiás	246	266.892
Maranhão	217	716.604
Minas Gerais	853	1.185.132
Mato Grosso do Sul	77	118.171
Mato Grosso	139	142.731
Pará	143	499.797
Paraíba	223	419.803
Pernambuco	185	861.627
Piauí	222	361.682
Paraná	399	481.762
Rio de Janeiro	92	423.113
Rio Grande do Norte	167	306.140
Rondônia	52	94.506
Roraima	15	31.525
Rio Grande do Sul	497	456.975
Santa Catarina	293	146.367
Sergipe	75	195.447
São Paulo	645	1.117.907
Tocantins	139	109.159
Total	5.561	11.118.929

Quadro 3 – Quantidade de municípios e famílias atendidas pelo PBF no Brasil
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006)

Em relação à rede de pagamento de benefícios em âmbito nacional, a Superintendência Nacional de Distribuição de Serviços ao Cidadão, da Caixa Econômica Federal, é a unidade administrativa responsável pela interlocução com o MDS quanto à logística de pagamentos e à operacionalização do PBF e dos programas remanescentes, sem prejuízo da necessária descentralização de atividades para a realização dos serviços pactuados em contrato.

Para cada município, há uma agência de vinculação do agente operador incumbida da logística de operação dos programas na localidade, a qual deve realizar a interlocução institucional com a prefeitura.

O pagamento de famílias beneficiárias pode ser efetuado nos seguintes canais de pagamento da CEF, observadas as regras fixadas pelo Banco Central do Brasil para criação e funcionamento:

- a) agências ou postos de atendimento bancários - estabelecimentos oficiais da CEF;
- b) unidades lotéricas - estabelecimentos comerciais de realização de prognósticos, credenciados e habilitados pela CEF;
- c) correspondentes bancários - estabelecimentos comerciais ou prestadores de serviços bancários específicos credenciados e habilitados pela CEF;
- d) terminais de auto-atendimento - equipamentos de automação bancária da CEF sob a responsabilidade de uma agência bancária.

As condicionalidades definidas no Programa Bolsa Família abrangem, principalmente aspectos vinculados às áreas de educação e saúde. Na área de educação, as famílias devem matricular as crianças e os adolescentes de seis a 15 anos em estabelecimento regular de ensino e garantir a frequência escolar de, no mínimo, 85% da carga horária mensal do ano letivo, informando sempre a escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula, com a devida justificativa. Adicionalmente, deve informar, de imediato, sempre que ocorrer mudança de escola por parte do aluno, para que seja viabilizado e garantido o efetivo acompanhamento da frequência escolar.

Na área de saúde, as famílias com gestantes e nutrizes devem inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde, assim como participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.

Ainda dentro da área de saúde, os responsáveis por crianças menores de sete anos têm a obrigatoriedade de levá-las às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e de manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério da Saúde, bem como devem levar a criança às unidades de saúde, portando seu cartão de saúde, para realizar o acompanhamento do seu estado nutricional, do seu desenvolvimento e de outras ações, conforme o calendário mínimo do Ministério da Saúde.

As atribuições e competências no acompanhamento das condicionalidades do programa são disciplinadas pelas Portarias Interministeriais MEC/MDS nº 3.789, de 17.11.2004, e MS/MDS nº 2.509, de 18.11.2004. Tais normativas estabeleceram regras para o cumprimento das condicionalidades de frequência escolar e de saúde respectivamente. Além disso, para regulamentar a gestão e a repercussão do não-cumprimento das condicionalidades sobre os benefícios financeiros do programa e também para definir as sanções aplicáveis às famílias que não cumprirem as condicionalidades, o MDS editou a Portaria nº 551, de 9.11.2005.

De acordo com esta última regulamentação, a gestão de condicionalidades do Bolsa Família envolve o acompanhamento periódico das famílias beneficiárias; o registro de informações referentes ao acompanhamento das condicionalidades, pelo município, nos sistemas disponíveis dos Ministérios da Educação e da Saúde; o conjunto de medidas adotadas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios para propiciar às famílias beneficiárias condições de cumprimento das condicionalidades, bem como para evitar que permaneçam em situação de não-cumprimento; e a repercussão gradativa da aplicação de sanções referentes ao não-cumprimento de condicionalidades sobre a folha mensal de pagamento do programa.

As responsabilidades do gestor municipal com relação ao cumprimento das condicionalidades pelas famílias são de articular, capacitar e mobilizar os agentes envolvidos nos procedimentos de seu acompanhamento; mobilizar, estimular e orientar as famílias

beneficiárias sobre a sua importância; realizar o acompanhamento sistemático das famílias com dificuldades, avaliando as causas e promovendo, sempre que necessário, a redução da situação de risco por meio da inserção da família em programas e ações voltados para combater os efeitos da vulnerabilidade identificada; notificar formalmente o responsável legal pela família, quando identificar o não-cumprimento, conforme modelo padrão estabelecido na Portaria MDS nº 551, de 09.11.2005; e encaminhar, para conhecimento da instância de controle social do programa, a relação das famílias que devem ter o benefício cancelado em decorrência do não-cumprimento.

Adicionalmente, para que o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades seja viabilizado, torna-se fundamental a integração das ações da área responsável pela gestão do programa com as áreas de saúde e educação no município. O gestor deve informar-se sobre quem são os responsáveis pelas áreas de saúde e educação que registram as informações e manter contato freqüente. O programa recomenda, também, que exista articulação entre o gestor do PBF e as áreas de saúde, educação e assistência social, de forma a garantir a intersetorialidade necessária ao desenvolvimento das suas ações.

As ações decorrentes do não-cumprimento de qualquer condicionalidade podem se processar das seguintes formas: na primeira ocorrência de descumprimento, a família recebe uma advertência por escrito, lembrando-a dos seus compromissos com o programa e da vinculação entre o cumprimento e o recebimento do benefício. Na segunda, a família fica sujeita às sanções de bloqueio do benefício por 30 dias. Na terceira, é realizada a suspensão do benefício, que é a interrupção do direito de receber o benefício por um período de dois meses. Nesse caso, a família não recebe as parcelas suspensas. Por fim, o cancelamento da concessão do benefício implica o desligamento da família do programa, sendo imposto exclusivamente depois da aplicação da segunda suspensão consecutiva do benefício. Todas as sanções devem ser acompanhadas de notificação por escrito aos responsáveis legais pela família.

Um aspecto importante no funcionamento do programa está associado à obrigatoriedade de o município oferecer as condições para que as condicionalidades sejam cumpridas. Não há aplicação de qualquer sanção às famílias que não cumprirem as condicionalidades, caso fique demonstrada a oferta irregular ou inadequada dos respectivos serviços. Nesses casos, cabe à

esfera administrativa responsável pelos serviços em falta demonstrar a sua oferta regular e adequada.

A gestão e o acompanhamento das condicionalidades constituem-se em processos básicos para o funcionamento e a viabilização do programa, porque ele está baseado na concepção de que a cidadania das famílias pode ser fortalecida a partir da sua inserção efetiva junto aos serviços de educação e saúde e da articulação com as demais políticas públicas, notadamente de assistência social e geração de renda. Nesse sentido, o programa preconiza o desenvolvimento de outros, complementares, para atender às demandas diferenciadas de serviços para todos os componentes do grupo familiar. Esses programas complementares devem, em princípio, responder às diferentes especificidades, que se situam em desde atividades de alfabetização e educação de jovens e adultos até a capacitação ou o acesso a microcrédito.

Outro aspecto julgado importante para a implementação de programas complementares é o desenvolvimento de ações que explorem as potencialidades econômicas, culturais e naturais, com a promoção de uma política de desenvolvimento social que tenha como objetivo a inclusão das famílias de baixa renda no setor produtivo.

No plano federal, os programas de alfabetização e educação de jovens e adultos, desenvolvidos pelo MEC, o PRONAF desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo Banco do Nordeste, assim como o programa de Tarifa Social de Energia e Luz, proposto pelo Ministério de Minas e Energia, são alguns exemplos de programas considerados complementares ao PBF. Adicionalmente, o programa preconiza que semelhantes iniciativas sejam desenvolvidas na órbita dos estados e municípios, a fim de que os objetivos por ele propostos apresentem maiores condições de serem efetivados.

Por último, o programa prevê a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação. Esses mecanismos de controle social apresentam como eixo central o compartilhamento de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo e a constituição de um organismo, denominado Instância de Controle Social (ICS), que é formado por um grupo de pessoas com a responsabilidade de acompanhar o funcionamento e o desenvolvimento de ações implementadas pelo poder público ou que potencializem os resultados do Programa Bolsa Família no município.

A Instância de Controle Social deve ser um órgão permanente, criado com a função de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família nos municípios, nos estados e no Distrito Federal. Deve ser instituída por ato do chefe do Poder Executivo local (prefeito ou governador, conforme o caso), no qual serão indicados os representantes do Governo e da sociedade civil e seus respectivos suplentes. A formalização de instância, conselho ou comitê de controle social do PBF deve se dar por meio de um ato formal do Poder Executivo municipal, informando a criação da instância, ou indicação, se já existente no município, e sobre o que deverá se responsabilizar para o controle social do programa.

Os critérios que devem ser observados para a sua composição são de representação mista (governo-sociedade civil) com, no mínimo, 50% de representantes de entidades ou organizações da sociedade civil, inclusive de beneficiários do programa, e intersetorialidade, o que significa contar com integrantes que atuem nas áreas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando existente, sem prejuízo de outras áreas que o poder público municipal julgue conveniente.

Por último, feitas essas especificações dos diversos procedimentos que compõem as dimensões administrativas e gerenciais do programa, passa-se, agora, a aprofundar a discussão sobre os aspectos teóricos e operacionais que envolvem esse programa de transferência direta de renda.

Nesse sentido, o Programa Bolsa Família transformou-se no ponto de referência da atual política social do Governo. Para alguns críticos, ele assume características assistencialistas, em decorrência dos baixos valores dos benefícios e das dificuldades de articulação com as demais políticas sociais. Essas restrições dificultam o processo de construção de alternativas para superar a situação de vulnerabilidade e de pobreza em que se encontram as famílias beneficiárias.

De outro lado, contrariando esses posicionamentos críticos, os defensores do PBF argumentam que ele se constitui em um programa de transferência condicionada de renda. A condição é que as famílias beneficiadas mantenham seus filhos matriculados nas escolas públicas e cumpram com um calendário de visitas a postos de saúde, ou seja, que invistam no

capital humano de seus filhos. É essa condicionalidade que o torna fundamentalmente diferente de outros programas de transferência de renda.

Nessa linha de raciocínio, parte-se do suposto de que a única forma de gerar crescimento sustentado de longo prazo e de reduzir a desigualdade e a pobreza é pela melhoria na distribuição de educação para a população, ou seja, criar condições para que todas as crianças, pobres ou não, tenham igual acesso à educação de qualidade.

Portanto, a questão fundamental a ser avaliada é se as condicionalidades estão sendo implementadas. Caso elas estejam sendo cumpridas, o programa torna-se um instrumento efetivo de intervenção social. Dentro dessa concepção, uma adequada sistemática de avaliação dos progressos do programa é de fundamental importância para propiciar aperfeiçoamentos no seu desenho e na sua operacionalidade.

4 SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO

O presente capítulo trata das considerações teóricas e operacionais que foram utilizadas para a elaboração da sistemática de avaliação das intervenções municipais do Programa Bolsa Família. Neste sentido, compete salientar que a sistemática estrutura-se em dois fundamentos básicos. O primeiro consiste em um modelo de análise padronizado para qualquer localidade onde se desenvolve o programa. Esse modelo é composto por categorias de análise que procuram representar o comportamento de uma ou de um conjunto de características do programa.

Em relação às categorias, o modelo contempla três níveis de agregação denominadas de dimensão, grupo de indicadores e indicador. A dimensão corresponde ao agrupamento de grandes traços ou características dos indicadores utilizados para emitir juízo de valor sobre o programa. Os grupos de indicadores são divisões particulares das dimensões que procuram representar um conjunto homogêneo de características. Por sua vez, os indicadores são as menores unidades de análise e representam uma característica específica do funcionamento do programa.

O modelo contempla, igualmente, critérios para julgamento de cada um dos indicadores de análise, com exceção dos indicadores de resultado (quantitativos), com a finalidade de proporcionar orientações para o processo avaliativo e padronizar entendimento sobre os graus atribuídos. Dessa forma, o modelo de análise identifica quais os itens que serão considerados no processo avaliativo e os critérios empregados para avaliá-los.

Na verdade, a pretensão do modelo é oferecer uma estrutura de análise uniforme que apresente condições de ser utilizada em diferentes contextos e localidades. Tal estrutura proporcionaria elementos para efetuar comparações entre os resultados alcançados nas intervenções realizadas em diferentes municípios brasileiros, possibilitando identificar aspectos que mereceriam uma atenção mais acurada por parte dos gestores e oportunizando informações para aperfeiçoar a concepção e operação do programa.

Embora o modelo de análise seja um instrumento importante na concepção dessa forma de avaliação, ele, por si só, não elide a existência de influências peculiaridades decorrentes do

espaço geográfico e do contexto onde se processam as intervenções. Assim, para contornar essas dificuldades e proporcionar maior estabilidade ao modelo de análise, tornou-se imperativo definir procedimentos de pesquisa e orientações operacionais que devem ser observadas quando da realização do processo avaliativo. Esses procedimentos e orientações constituem-se no segundo fundamento da sistemática de avaliação.

Assim, os procedimentos de pesquisa auxiliam a formação de opinião sobre um dado indicador. Isto é, além do conhecimento dos indicadores e dos critérios de julgamento, são descritas diversas abordagens metodológicas que deverão acompanhar a aplicação do modelo de análise, com vista ao correto enquadramento do indicador na graduação respectiva de seu critério de julgamento. As orientações operacionais consistem em indicações sobre a estrutura e a dinâmica da avaliação, enfatizando questões referentes à forma como se processa a avaliação.

Outro fator importante diz respeito aos aspectos que devem ser discutidos antes da operacionalização da avaliação. Envolve considerações sobre a responsabilidade pelo processo avaliativo e sobre a procedência dos agentes que terão a responsabilidade pela condução da avaliação.

Por fim, nos próximos tópicos serão abordados com maior intensidade os elementos que nortearam a constituição do modelo de análise e dos demais procedimentos do processo avaliativo.

4.1 MODELO CONCEITUAL DE AVALIAÇÃO

Os principais balizamentos estabelecidos para a elaboração do modelo de avaliação estão associados à natureza da avaliação que se pretende abordar e à modalidade de intervenção que se propõe a examinar. Com relação à natureza da avaliação, o modelo de avaliação pretende dar respostas sobre a forma através da qual os recursos e as ações se articulam com os resultados finais, examinando aspectos como atividades, os benefícios ofertados, os cursos de ação, as práticas gerenciais e os tipos de clientela do programa. Assim, a investigação está orientada para o estabelecimento de elementos que propiciem condições para mensurar,

descrever, interpretar e emitir juízos sobre os diversos aspectos que envolvem o funcionamento do programa.

De uma maneira mais abrangente, envolve avaliações de programas em andamento, com o objetivo de realizar modificações ou aperfeiçoamentos. Essa tipologia de avaliação, como foi analisado no Capítulo 1, é referenciada na literatura especializada como avaliação de implementação, seguimento ou de processo, uma vez que procura entender o funcionamento dos programas e analisar o modo específico em que se procedeu a sua implementação. As formas básicas desse tipo de avaliação se direcionam para a análise das etapas, dos mecanismos, dos processos e das conexões causais existentes no funcionamento do programa.

Em relação à modalidade de intervenção, busca-se estabelecer um modelo genérico de avaliação para proceder ao exame das ações descentralizadas do PBF. Esse modelo genérico, entretanto, deve ser suficientemente capaz de dar conta dos aspectos específicos que envolvem essas intervenções no âmbito municipal. Neste sentido, o PBF é um programa de transferência direta de renda que apresenta como característica central a exigência de condicionalidades para a concessão de benefícios. Assim, a concessão dos benefícios está vinculada ao atendimento de determinadas contrapartidas e o grupo beneficiário é formado por famílias pobres e extremamente pobres.

Dessa forma, o modelo de análise proposto inscreve-se, portanto, dentro da lógica da avaliação de processo e busca propor uma estrutura padronizada que permita subsidiar apreciações sobre as ações desenvolvidas pelos municípios que implantaram o PBF, em diferentes contextos e localidades. Assim, estabelecidos os marcos que delimitam os contornos do modelo de avaliação, torna-se oportuna a discussão dos elementos ou parâmetros que serão empregados para a sua constituição.

Em se tratando de avaliação de processo, o modelo de análise deve contemplar aspectos determinantes do funcionamento do programa ou que podem contribuir para a realização de propósitos específicos. Isto é, a avaliação de processo não se restringe ao funcionamento do programa, mas pode, igualmente, utilizar os resultados de uma intervenção social para analisar a sua congruência com os meios utilizados. Adicionalmente, as peculiaridades do

Programa Bolsa Família devem ser exploradas e incorporadas ao modelo de avaliação, com vistas a possibilitar uma interpretação mais precisa dessa modalidade de intervenção.

Desse modo, a primeira aproximação, de caráter genérico, no sentido de buscar parâmetros de análise para avaliação de processo, pode ser obtida recorrendo-se as reflexões realizadas no Capítulo 1, quando são apresentados os trabalhos de Aguilar e Ander-Egg (1995), Draibe (2001), NEPP (1999), Marinho e Façanha (2001), ENAP (2002) e PQGF (2001). Esses trabalhos estabelecem critérios e/ou aspectos que devem ser considerados quando do exame da pertinência e consequência de ações desenvolvidas em um departamento, programa, projeto, dentre outras unidades de agregação administrativa. Nesse sentido, os aspectos essenciais que devem ser considerados para emissão de apreciações sobre determinado empreendimento, de acordo com os autores, podem ser visualizados no Quadro 4.

AGUILAR E ANDER- EGG (1995)	DRAIBE (2001)	NEPP (1999)	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL (ENAP, 2002)	PROGRAMA DA QUALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL (PQGF, 2001)	MARINHO E FAÇANHA (2001)
Aspectos técnicos da implementação. Ambiente organizacional. Rendimento do pessoal.	Subsistemas gerencial e decisório. Subsistemas logísticos e operacionais. Processos de monitoramento e avaliação internos Processos de divulgação e informação Processo de seleção. Processo de capacitação.	Relações entre desenho e os formatos dos programas. Efeitos do processo de implementação sobre a organização. Condições que propiciam ou entram o processo de implementação.	Condições de eficiência. Condições de eficácia. Condições de efetividade. Objetivos. Metas. Ações, atividades e projetos. Recursos.	Estratégias e planos. Resultados. Liderança. Clientes. Informação. Processos. Pessoas.	Amplitude dos objetivos. Horizonte temporal de desenvolvimento. Problemas de coordenação e descentralização administrativa. Regras de financiamento e de repasse dos recursos. Processo. Insumos. Resultados.

Quadro 4 – Comparação entre as diferentes estruturas de análise

Uma análise mais detalhada das informações constantes do Quadro 4, revela que muitos aspectos são comuns às diferentes estruturas de análise. Neste sentido, parece clara a importância atribuída ao aspecto recursos humanos, tanto por parte de Aguilar e Ander-Egg (1995), como por Draibe (2001) e pelo PQGF (2001). Da mesma forma, aspectos relativos aos processos, sistemas e resultados são recorrentes aos diversos modelos, ensejando fortes indícios de consenso dos autores em relação a determinadas categorias.

Assim, a sistematização das informações do Quadro 4 é a primeira tentativa de identificação das categorias de análise que apresentariam maior potencialidade para compor o modelo de avaliação. Adicionalmente, o procedimento a ser adotado para realizar a sistematização pretendida deriva de critério válido e referenciado no método da análise de

conteúdo, que parte da idéia que fenômenos que apresentam características comuns devem ser classificados em grupos semelhantes.

De outro lado, a sistematização dessas informações não pode ser realizada adotando, unicamente, os termos ou expressões que os autores escolheram para definir os aspectos relevantes dos seus respectivos modelos. Muitas vezes, as palavras ou expressões empregadas não guardam nenhuma relação com o conteúdo daquilo que se pretendia contemplar no modelo. Dessa forma, o passo mais sensato é comparar as definições detalhadas apresentadas pelos autores para identificar traços comuns e similaridades. Com essa linha de raciocínio, foram retomados os principais conteúdos dos modelos discutidos no Capítulo 1, analisando proximidades e distanciamentos de cada um dos aspectos destacados, similaridades e diferenças entre os propósitos dos critérios, bem como concordâncias e discordâncias em relação a um componente em particular.

O resultado dessa análise evidenciou que, embora existam muitas semelhanças entre os critérios destacados pelos diferentes modelos de avaliação, eles não são totalmente compatíveis no sentido de produzir uma correspondência concreta entre as diversas dimensões ou categorias apresentadas. Uma compatibilização limitada entre as categorias dos modelos foi obtida através da constituição de classes arbitrárias, com o intuito de enquadrar cada um dos componentes das estruturas de avaliação analisadas.

Realizadas os confrontos, verificou-se que os aspectos arrolados em cada um dos modelos de análise poderiam ser associados às classes arbitrárias, conforme especificado no Quadro 5.

CLASSES ARBITRÁRIAS	AGUILAR E ANDER- EGG (1995)	DRAIBE (2001)	NEPP (1999)	ENAP (2002)	PQGF (2001)	MARINHO E FAÇANHA (2001)
Estratégias e resultados	Aspectos técnicos da implementação.	Subsistemas gerencial e decisório.	Relações entre desenho e os formatos dos programas. Efeitos do processo de implementação sobre a organização.	Condições de eficiência. Condições de eficácia. Condições de efetividade. Objetivos. Metas.	Estratégias e planos. Resultados. Liderança. Clientes.	Amplitude dos objetivos. Horizonte temporal de desenvolvimento. Problemas de coordenação e descentralização administrativa. Resultados.
Processos, sistemas e infraestrutura física e técnica	Ambiente organizacional.	Subsistemas logísticos e operacionais. Processos de monitoramento e avaliação internos Processos de divulgação e informação Processo de seleção. Processo de capacitação.	Condições que propiciam ou entram o processo de implementação.	Ações, atividades e projetos.	Informação. Processos.	Regras de financiamento e de repasse dos recursos. Processo.
Recursos ou insumos.	Rendimento do pessoal.			Recursos.	Pessoas.	Insumos.

Quadro 5 – Agregação de dimensões de análise por aspectos comuns

A categorização realizada, apesar destacar inúmeras traços comuns entre os aspectos de cada modelo de análise, não possibilita uma total compatibilidade entre as estruturas de análise. Isto é, a dimensão ambiente organizacional, empregada por Aguilar e Ander-Egg (1995), contempla os aspectos vinculados aos processos e sistemas como, também, aos relacionados à infra-estrutura física e técnica. As mesmas dificuldades podem ser estendidas para o grupo constituído a partir da agregação pelo critério recursos ou insumos. Na realidade, os diferentes modelos de análise refletem posicionamentos dos respectivos autores em relação à importância atribuída a cada uma das categorias empregadas para representar o funcionamento de um programa.

De outro lado, um exame mais acurado de cada um dos modelos de análise revela algumas fragilidades muitas vezes associadas à limitada abrangência das categorias e, em outras, por não apresentarem clareza nos propósitos de separação. Com relação a esse aspecto, Aguilar e Ander-Egg (1995) definem duas categorias distintas, de mesma ordem, denominadas ambiente organizacional e rendimento de pessoal. Na verdade, o rendimento de pessoal faz parte integrante do ambiente organizacional, não havendo muita justificativa para sustentar essa distinção. A argumentação que poderia ser utilizada em favor de tal distinção, talvez estivesse ligada à importância que essa categoria aportaria ao resultado final do programa, destacando-a das demais, mesmo reconhecendo que se constitui subitem de uma categoria maior. No entanto, *a priori*, é difícil caracterizar essa importância, tendo em vista que os programas sociais apresentam características diferenciadas e, muitas vezes, alguns fatores podem não apresentar significância para o alcance dos seus resultados.

Assim, as agregações destacadas em cada um dos modelos de análise representam a importância que os diferentes autores atribuem a determinados aspectos do funcionamento do programa, e, conseqüentemente, orientaram a construção de indicadores que tornem possível apreender o seu comportamento. Nessa linha de raciocínio, cada estrutura de análise conduzirá a diferentes orientações metodológicas sobre quais variáveis e indicadores serão adotados e de que forma eles serão levantados, analisados e considerados para emitir juízo de valor. De outro lado, convém salientar que as propostas de análise descritas foram concebidas para orientar processos avaliativos em geral, não se comprometendo com características específicas de funcionamento de um dado programa social.

Dessa forma, apesar da abrangência dos modelos analisados, eles não são suficientemente claros para servirem de base para a estruturação de uma sistemática de avaliação. Adicionalmente, como o modelo de análise a ser desenvolvido deve propiciar uma visão bastante precisa dos aspectos a serem analisados, uma vez que tem a pretensão de se constituir em instrumento padronizado a ser adotado em diversas situações e por diferentes agentes avaliadores, a precisão conceitual e a uniformidade de entendimentos são exigências fundamentais para a sua estruturação e viabilidade de implementação.

Assim, torna-se necessário dar um passo adicional na busca de uma alternativa para o estabelecimento de categorias de análise que orientem a formulação da sistemática de avaliação. Com esse objetivo, a partir das discussões estabelecidas nos capítulos anteriores

pode-se iniciar uma classificação dos dados para a produção de categorias mais homogêneas de análise, recorrendo-se a ferramentas da análise de conteúdo.

Para Bardin (1988) as categorias são classes de informações que reúnem um grupo de elementos que apresentam características específicas ou comuns. Essas categorias podem ser obtidas através de duas maneiras diferenciadas, a saber:

- a) o sistema de categorias é fornecido e os elementos são divididos da melhor forma possível, à medida que vão sendo encontrados;
- b) o sistema de categorias não é fornecido, resultando de classificação analítica e progressiva dos elementos.

Embora as diversas classificações encontradas na bibliografia forneçam um referencial preliminar para iniciar a modelagem da estrutura de análise, apresentam limitações quanto a clareza e a forma de agregação. Ademais, como foram concebidas para abrigar as generalidades dos programas sociais, que diferem entre si em termos de escala e natureza de propósitos, não contemplam as particularidades dos programas de transferência direta de renda e, mais especificamente, do funcionamento do PBF.

Desse modo, recorreu-se a alguns princípios definidos por Bardin (1988) para a determinação das categorias de análise, tais como homogeneidade, exclusão mútua, pertinência e objetividade. Para esse processo, a revisão bibliográfica realizada destacou que, de uma forma geral, os programas sociais são compostos por elementos que determinam o seu funcionamento. Esses elementos, por sua vez, podem ser caracterizados como os fatores necessários a sua realização, o conjunto de processos e sistemas que dão sustentação aos seus propósitos, as estratégias e planos que são utilizados para o estabelecimento das prioridades e dos cursos de ação.

Essa consideração permitiria formular uma estrutura provisória de análise formada pelos aspectos descritos no Quadro 6.

CATEGORIAS SELECIONADAS	AGUILAR E ANDER- EGG (1995)	DRAIBE (2001)	NEPP (1999)	ENAP (2002)	PQGF (2001)	MARINHO E FAÇANHA (2001)
Estratégias e resultados	Aspectos técnicos da implementação.	Subsistemas gerencial e decisório.	Relações entre desenho e os formatos dos programas. Efeitos do processo de implementação sobre a organização.	Condições de eficiência. Condições de eficácia. Condições de efetividade. Objetivos. Metas.	Estratégias e planos. Resultados. Liderança. Clientes.	Amplitude dos objetivos. Horizonte temporal de desenvolvimento. Problemas de coordenação e descentralização administrativa. Resultados.
Processos e sistemas.	Ambiente organizacional.	Subsistemas logísticos e operacionais. Processos de monitoramento e avaliação internos Processos de divulgação e informação Processo de seleção. Processo de capacitação.	Condições que propiciam ou entravam o processo de implementação.	Ações, atividades e projetos.	Informação. Processos.	Regras de financiamento e de repasse dos recursos. Processo.
Infra-estrutura física e técnica	Ambiente organizacional. Rendimento do pessoal.			Recursos.	Pessoas.	Insumos.

Quadro 6 – Separação de aspectos por categorias selecionadas

Como se observa, as categorias selecionadas fundamentam-se na analogia de um programa social com uma organização complexa, tendência que vem sendo observada na atualidade por muitos autores (MARINHO; FAÇANHA, 2001, CARDOSO et al. 2002). Essa analogia é particularmente interessante uma vez que compara os programas sociais a um sistema aberto, onde as entradas são transformadas, através dos processos, em resultados. Dessa forma, as entradas corresponderiam aos elementos disponíveis da infra-estrutura física e técnica (materiais, pessoal, equipamentos, instalações). Os processos envolveriam aspectos relativos aos sistemas de prestação de serviços, de informação, de orçamento e finanças, de divulgação, de apoio administrativo, de capacitação, de provimento de recursos, dentre outros. Os resultados ou as saídas seriam representados pelos serviços prestados à comunidade em geral, não se limitando somente aos aspectos mais visíveis, mas, também, ao confronto sobre a conveniente implementação dos planos estabelecidos.

Adicionalmente, essa forma de analisar os programas sociais apresenta vantagens adicionais, uma vez que proporciona condições de estabelecer com maior facilidade as relações entre os meios empregados, os resultados alcançados e as metas estabelecidas, oportunizando a análise das condições de eficiência e eficácia tanto das atividades fins, quanto das operações de apoio.

As três categorias selecionadas caracterizam com maior precisão os elementos envolvidos na análise, em comparação com as demais estruturas de análise relacionadas no trabalho, facilitando o entendimento e a compreensão do modelo, tendo em vista que esses aspectos se constituem em requisitos fundamentais para a geração de uniformidade nos tratamentos avaliativos a serem dados a partir do modelo proposto. Assim, identificaram-se três dimensões como estratégias e resultados, processos e sistema e infra-estrutura física e técnica.

Entretanto, os programas sociais apesar de apresentarem comportamentos semelhantes aos encontrados nas organizações modernas, diferem muito em escala de utilização dos recursos materiais, humanos e patrimoniais. Neste sentido, em muitas organizações os recursos empregados são compartilhados por diversos programas e projetos, não se podendo, *a priori*, fazer a distinção precisa da destinação dos recursos. Assim, diante das dificuldades de caracterizar aspectos da infra-estrutura física que são compartilhados entre diferentes programas e projetos, adotou-se para compor o modelo de análise duas dimensões, a saber: estratégias e resultados e processos.

A opção por duas dimensões de análise deve-se, também, as próprias características de funcionamento do PBF junto aos municípios brasileiros. Na verdade, uma determinada unidade administrativa da esfera municipal é responsável pela operacionalização do PBF. Assim, os recursos organizacionais são compartilhados entre atividades do programa e atividades inerentes às operações meio e fim da organização.

Escolhida as categorias mais abrangentes que constituirão o modelo de avaliação, o passo seguinte é identificar os seus desdobramentos. Essa abordagem baseia-se na técnica *top down*²¹ e recomenda que as dimensões de análise devam ser decompostas em tantas unidades quantas forem necessárias para representar o fenômeno analisado.

²¹ Abordagem adotada para modelagem de dados que parte, inicialmente, para a análise dos níveis de maior abrangência e, após, volta-se para os aspectos mais detalhados da realidade (BARBIERI, 1994).

Assim, recorrendo-se as descrições que serviram de base para a constituição das dimensões de análise estratégias e resultados e processos, verificam-se os seguintes conceitos associados. A dimensão estratégias e resultados envolve os aspectos relacionados aos formatos previstos e efetivamente operacionalizados pelo programa, oferecendo condições para determinar apreciações sobre os resultados e considerações sobre eficiência, eficácia e efetividade. Nesse sentido, os objetivos e as metas declarados, o nível de satisfação dos usuários do programa, as preferências e opções manifestas em planos de ação e a congruência entre a estrutura de recursos prevista e a utilizada fazem parte integrante dessa dimensão. Isto é, essa dimensão deve possibilitar uma análise da cobertura do programa, dos objetivos e metas a serem alcançados e dos planos de melhoria que devem ser implementados para promover o aperfeiçoamento continuado do funcionamento do programa.

Os processos, por sua vez, correspondem a todos os procedimentos e sistemas que são utilizados para executar as atividade-fim e de apoio do programa. Eles envolvem atividades de atendimento técnico ao público-alvo, relacionamento com prestadores de serviços, sistema orçamentário e financeiro, sistema de divulgação, sistema de apoio administrativo, sistema de acompanhamento, sistema de material e patrimônio, sistema de pessoal e sistema de informação.

De outro lado, ao resgatar as discussões travadas em relação à especificidade do Programa Bolsa Família, observa-se que a sua dinâmica de funcionamento exige a conjugação de esforços das diferentes esferas de governo. Nesse sentido, a União, os estados federados e os municípios apresentam um conjunto de atribuições e responsabilidades referentes à condução do programa.

Na realidade, a distribuição das competências e dos encargos das diferentes esferas administrativas processa-se por imposição normativa e por adesão proposta por outro nível mais abrangente de governo, embora os estados e os municípios disponham de autonomia política e fiscal para realizarem determinadas intervenções por iniciativa própria.

Em relação às disposições normativas, a Constituição Federal e a Lei Orgânica da Assistência Social disciplinam a organização e a gestão da assistência social, estabelecendo como orientações básicas a descentralização político-administrativa e a integração das políticas setoriais e das ações de iniciativa pública e da sociedade. Entretanto a LOAS

estabelece, igualmente, que as ações das três esferas de governo na área de assistência social se realizam de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à União e a coordenação e a execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos estados e municípios.

O funcionamento do Programa Bolsa Família, ao se sustentar sobre essas bases institucionais e, suplementarmente, por celebração de termo de adesão entre os entes federados, abre espaços para potencializar incongruências existentes entre a autoridade central e os executores do programa. Assim, em ambientes de política descentralizada, torna-se necessário comprometer os agentes responsáveis pela execução do programa com os objetivos e a estratégia de implementação previstos, assim como incentivá-los a empreender esforços na consecução das ações que lhes foram atribuídas.

Dessa forma, como assinalam Marinho e Façanha (2001), os programas de governo podem enfrentar dificuldades semelhantes às tratadas através das teorias dos incentivos e dos contratos²². Nesse sentido, abordam que determinadas modalidades de contratos poderiam comprometer a eficiência do programa pela ocorrência dos denominados custos de transação existentes nas relações contratuais, à medida que as partes contratantes viessem a se defrontar com comportamento oportunista.

Nessa linha de argumentação, Arretche (1999b) assinala que as negociações entre as diferentes esferas de governo são permeadas por interesses e objetivos variados e cada uma pretende transferir à outra a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e conservar para si a maior parte dos benefícios.

Assim, o êxito de um programa que exige relações intergovernamentais depende do grau de cooperação obtido entre os agentes, uma vez que eles não se encontram vinculados a uma mesma estrutura hierárquica. Dessa forma, a condição de execução descentralizada do Programa Bolsa Família assume uma importância significativa, uma vez que se constitui em fator crítico para o seu funcionamento.

²² Para maiores esclarecimentos sobre os problemas associados às teorias dos incentivos e contratos ver Marinho e Façanha (2001) e Tirole (1994, 1999).

Além da execução descentralizada, o Programa Bolsa Família apresenta fortes condicionantes, que impõem um funcionamento intersetorial. Isto é, ele exige que a família se comprometa a manter suas crianças e seus adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e a cumprir cuidados básicos com saúde, tais como vacinação e agenda pré e pós-natal para gestantes e mães em amamentação. Essas contrapartidas estimulam a intersetorialidade e demandam arranjos organizativos complexos para coordenar os relacionamentos que se estabelecem com as demais áreas sociais da mesma esfera de governo.

Afora isso, o caráter emancipatório atribuído ao programa reforça a argumentação da intersetorialidade, tendo em vista que, somente pelo valor do benefício, seria improvável esperar que houvesse uma transformação nas condições econômica e social das famílias beneficiadas. A idéia subjacente a essa consideração é que a elevação do nível educacional das crianças permitirá ampliar a capacidade de geração de renda, rompendo com as condições que reforçam a pobreza.

Assim, com base nas argumentações alinhadas e nas especificidades do PBF, assumem relevância as questões associadas à intersetorialidade e à articulação intergovernamental, que se constituem em elementos chaves para a determinação do sucesso do programa. Dessa forma, esses fatores críticos devem aparecer de forma explícita no modelo de avaliação. Neste sentido, ao se considerar a argumentação anterior sobre a caracterização das dimensões de análise e as especificidades do PBF, é possível, de uma forma intuitiva, desdobrar as dimensões de análise em níveis mais desagregados, denominados grupo de indicadores, conforme descrito no Quadro 7.

DIMENSÃO DE ANÁLISE	GRUPOS DE INDICADORES
Estratégias e resultados	Cobertura
	Objetivos e metas.
	Planos de melhoria
Processos	Coordenação do programa
	Articulação com a rede de proteção e promoção social
	Sistemas e recursos

Quadro 7 – Dimensões de análise e grupos de indicadores

O desdobramento das dimensões de análise em grupos de indicadores propicia condições para avaliar um agrupamento específico de itens. Esse aspecto é particularmente importante,

uma vez que oferece condições para se tratar de forma mais detalhada as implicações de cada grupo de indicadores sobre o resultado final da avaliação. Assim, na dimensão estratégias e resultados foram relacionados os fatores de sucesso do programa e as medidas que servem de parâmetros para avaliar o seu desempenho. Esses fatores de sucesso estão associados à taxa de cobertura do programa, aos objetivos e às metas propostos e aos planos de melhoria desenvolvidos.

Como fatores de sucesso na dimensão processos, encontram-se os aspectos relacionados à coordenação do programa, articulação com a rede de proteção e promoção social e sistemas e recursos. Especificamente, em relação ao PBF, o cumprimento das condicionalidades nas áreas da educação, da saúde e da geração de renda estimula a intersetorialidade. Dessa forma, a intersetorialidade e as articulação intergovernamental são atividades que apresentam semelhanças e afinidades com o grupo de indicadores dessa dimensão do modelo proposto.

A tarefa de desagregação dos diversos grupos de indicadores em indicadores específicos se mostrou mais evidente do que nas etapas anteriores. Isto é, dada a regra de formação dos elementos de um conjunto, torna-se fácil a identificação das características desse conjunto. Neste sentido, o Quadro 8 demonstra as divisões dos grupos de indicadores da dimensão estratégias e resultados.

GRUPOS DE INDICADORES	INDICADORES
Cobertura	População do município
	Estimativa famílias pobres – cadastro único
	Estimativa famílias pobres - PBF
	Total famílias cadastradas – cadastro único
	Total famílias cadastradas - PBF
	Número de famílias beneficiadas - PBF
	Número de famílias beneficiadas - PBE
	Número de famílias beneficiadas - PBA
	Número de famílias beneficiadas - PAG
	Número de famílias beneficiadas - PCA
Objetivos e metas	Número de famílias beneficiadas - PBF
	Índice de validade dos cadastros
	Índice de atualização dos cadastros
	Índice de condicionalidade da educação
	Índice de condicionalidade da saúde
Planos de melhoria	Índice de gestão descentralizada
	Plano de trabalho integrado
	Aperfeiçoamento de pessoal

Quadro 8 – Grupos de indicadores e indicadores da dimensão estratégia e plano

O grupo de indicadores cobertura abrange todas as taxas de cobertura do PBF, levando em conta as situações diferenciadas de cadastro e benefício. Em termos de objetivos e metas, são caracterizadas as metas finalísticas, associadas ao número de famílias beneficiadas e os diferentes índices de eficiência processual. Tanto os indicadores do grupo cobertura quanto do grupo objetivos e metas são apurados pelo próprio MDS e servem como referenciais para analisar o comportamento do programa em um série histórica.

Por outro lado, o grupo de indicadores representado por planos de melhoria envolve um conjunto de ações e decisões necessárias para implementar as atividades planejadas. A avaliação desse grupo, ao contrário dos dois primeiros desta dimensão, segue uma linha qualitativa fundamentada em critérios de julgamento.

Com relação aos grupos de indicadores da dimensão processos, o Quadro 9 especifica os diversos elementos que compõe sua estrutura.

GRUPOS DE INDICADORES	INDICADORES
Coordenação do programa	Formação do coordenador
	Experiência do coordenador
	Atuação do coordenador
Articulação com a rede de proteção e promoção social	Articulação com área de educação
	Articulação com área de saúde
	Articulação com área de geração de renda
	Articulação com outras áreas sociais
sistemas e recursos	Sistema cadastro único
	Sistema gestão de benefícios
	Sistema gestão de condicionalidades
	Divulgação do programa
	Conhecimento do programa
	Recursos humanos
	Equipamentos
	Instalações

Quadro 9 – Grupos de indicadores e indicadores da dimensão processos

Em relação aos grupos de indicadores da dimensão processos, verifica-se para o caso da coordenação do programa que os indicadores específicos referem-se a habilidades e competências do coordenador. A importância desse quesito está associada ao fato de que o estilo de gestão é considerado um dos fatores-chaves de sucesso do programa. De outro lado, a articulação do programa com os demais serviços sociais é de fundamental importância para um empreendimento social que, de acordo com os seus interlocutores formais, se caracteriza como emancipatório. Adicionalmente, o grupo de indicadores sistemas e recursos apresenta articulação com os serviços de cadastro único, gestão de benefícios e acompanhamento de condicionalidades que são atividades típicas do PBF. Os demais indicadores, tais como divulgação, conhecimento, recursos humanos, equipamentos e instalações foram incorporados à estrutura de análise em decorrência da destacada importância atribuída a esses elementos nas avaliações desenvolvidas em programas de transferência de renda. De outro lado, a atribuição de valor para esses grupos de indicadores e indicadores, segue, uma orientação qualitativa.

Por último, o Quadro 10 apresenta os indicadores que serão empregados na avaliação e os respectivos critérios de julgamento.

INDICADORES	VALOR QUANTITATIVO
População do município	Informação MDS
Estimativa famílias pobres - PCU	Informação MDS
Estimativa famílias pobres - PBF	Informação MDS
Total famílias cadastradas - PCU	Informação MDS
Total famílias cadastradas - PBF	Informação MDS
Número de famílias beneficiadas - PBF	Informação MDS
Número de famílias beneficiadas - PBE	Informação MDS
Número de famílias beneficiadas - PBA	Informação MDS
Número de famílias beneficiadas - PAG	Informação MDS
Número de famílias beneficiadas - PCA	Informação MDS
Número de famílias beneficiadas - PBF	Informação MDS
Índice de validade dos cadastros	Informação MDS
Índice de atualização dos cadastros	Informação MDS
Índice de condicionalidade da educação	Informação MDS
Índice de condicionalidade da saúde	Informação MDS
Índice de gestão descentralizada	Informação MDS
	Critérios de julgamento
Plano de trabalho integrado	<p>1 - Quando não existe plano de trabalho integrado.</p> <p>3 - Quando são desenvolvidas ações pontuais para desenvolver trabalho integrado.</p> <p>5 - Quando são formalizados planos integrados de trabalho com os diferentes níveis de governo.</p>
Aperfeiçoamento de pessoal	<p>1 - Quando não existe oferta de programas de capacitação.</p> <p>3 - Quando são desenvolvidas ações pontuais envolvendo capacitação e aperfeiçoamento de pessoal.</p> <p>5 - Quando são desenvolvidas ações sistemáticas de capacitação e treinamento.</p>
Formação do coordenador	<p>1- Quando a trajetória de formação do coordenador não demonstra competências adquiridas para o exercício da função de coordenador do programa.</p> <p>2- Quando a trajetória de formação do coordenador demonstra que adquiriu competências que não lhe possibilitam desenvolver adequadamente o programa.</p> <p>3- Quando a trajetória de formação do coordenador demonstra que adquiriu competências que o tornam apto para desenvolver razoavelmente o programa.</p>

continua

	<p>4- Quando a trajetória de formação do coordenador demonstra que adquiriu competências que o tornam apto a desenvolver o programa.</p> <p>5- Quando a trajetória de formação do coordenador demonstra que adquiriu competências que o tornam apto a desenvolver plenamente o programa.</p>
Experiência do coordenador	<p>1- Quando não há experiência suficiente do coordenador para o exercício da função de coordenador do programa.</p> <p>2 - Quando a experiência do coordenador lhe possibilita desenvolver de forma precária o programa.</p> <p>3 - Quando a experiência do coordenador o habilita para desenvolver razoavelmente o programa.</p> <p>4 - Quando a experiência do coordenador possibilita o cumprimento da maioria das atividades que envolvem a realização do programas.</p> <p>5 - Quando a experiência do coordenador o habilita para o pleno desenvolvimento do programa.</p>
Atuação do coordenador	<p>1- Quando a atuação do coordenador não atende às exigências do programa.</p> <p>2- Quando a atuação do coordenador ocorre de forma eventual ou acidental, pouco freqüente e inconstante. Apresenta baixa integração com os demais atores do programa.</p> <p>3- Quando a atuação do coordenador ocorre de forma razoável.</p> <p>4- Quando a atuação do coordenador ocorre de forma adequada.</p> <p>5- Quando a atuação do coordenador ocorre de forma plenamente adequada. Existe consistência nas práticas.</p>
Articulação com área de educação	<p>1 - Quando não apresenta nenhuma articulação com a política setorial.</p> <p>2 - Quando se limita ao cumprimento das condicionalidades da área.</p> <p>3 - Quando atende ao cumprimento das condicionalidades e efetua alguns encaminhamentos.</p> <p>4 - Quando atende ao cumprimento das condicionalidades, efetua alguns encaminhamentos e desenvolve algumas atividades conjuntas e pontuais com a política setorial.</p> <p>5 - Quando existe uma forte articulação entre a política setorial e o programa, bem como projetos desenvolvidos em parceria.</p> <p style="text-align: right;">continua</p>

Articulação com área de saúde	<p>1 - Quando não apresenta nenhuma articulação com a política setorial.</p> <p>2 - Quando se limita ao cumprimento das condicionalidades da área.</p> <p>3 - Quando atende ao cumprimento das condicionalidades e efetua alguns encaminhamentos.</p> <p>4 - Quando atende ao cumprimento das condicionalidades, efetua alguns encaminhamentos e desenvolve algumas atividades conjuntas e pontuais com a política setorial.</p> <p>5 - Quando existe uma forte articulação entre a política setorial e o programa, bem como projetos desenvolvidos em parceria.</p>
Articulação com área de geração de renda	<p>1 - Quando não apresenta nenhuma articulação com a política setorial.</p> <p>2 - Quando se limita ao cumprimento das condicionalidades da área.</p> <p>3 - Quando atende ao cumprimento das condicionalidades e efetua alguns encaminhamentos.</p> <p>4 - Quando atende ao cumprimento das condicionalidades, efetua alguns encaminhamentos e desenvolve algumas atividades conjuntas e pontuais com a política setorial.</p> <p>5 - Quando existe uma forte articulação entre a política setorial e o programa, bem como projetos desenvolvidos em parceria.</p>
Articulação com outras áreas sociais	<p>1 - Quando não apresenta nenhuma articulação com a política setorial.</p> <p>2 - Quando se limita ao cumprimento das condicionalidades da área.</p> <p>3 - Quando atende ao cumprimento das condicionalidades e efetua alguns encaminhamentos.</p> <p>4 - Quando atende ao cumprimento das condicionalidades, efetua alguns encaminhamentos e desenvolve algumas atividades conjuntas e pontuais com a política setorial.</p> <p>5 - Quando existe uma forte articulação entre a política setorial e o programa, bem como projetos desenvolvidos em parceria.</p>
Sistema cadastro único	<p>1 - Quando o cadastramento e atualização se processam em pontos de atendimento.</p> <p>2 - Quando o cadastramento e a atualização dos dados são precedidos por visita domiciliar, em mais de 10% dos domicílios.</p> <p>3 - Quando o cadastramento e a atualização dos dados são precedidos por visita domiciliar, em mais de 20% dos domicílios.</p> <p style="text-align: right;">continua</p>

	<p>4 – Quando o cadastramento e a atualização dos dados são precedidos por visita domiciliar, em mais de 30% dos domicílios.</p> <p>5 – Quando o cadastramento e a atualização dos dados são precedidos por visita domiciliar, em mais de 50% dos domicílios.</p>
Sistema gestão de benefícios	<p>1 - Quando não existem ações de acompanhamento dos benefícios do programa.</p> <p>3 - Quando são desenvolvidas ações pontuais para a programa.</p> <p>5 - Quando são desenvolvidas ações sistemáticas de gestão de benefício.</p>
Sistema gestão de condicionalidades	<p>1 - Quando não existem ações de acompanhamento das condicionalidades.</p> <p>3 - Quando são desenvolvidas ações pontuais para acompanhar as condicionalidades.</p> <p>5 - Quando são desenvolvidas ações sistemáticas de acompanhamento das condicionalidades.</p>
Divulgação do programa	<p>1 - Quando não existem ações de divulgação do programa.</p> <p>3 - Quando são desenvolvidas ações pontuais para a divulgação do programa.</p> <p>5 - Quando são desenvolvidas ações sistemáticas de divulgação do programa.</p>
Conhecimento do programa	<p>1 - Quando o público em geral apresenta pouco conhecimento sobre o programa.</p> <p>3 - Quando existe um conhecimento relativo do programa.</p> <p>5 - Quando existe um elevado nível de conhecimento do programa por parte do público em geral.</p>
Recursos humanos	<p>1 - Quando não atende a nenhuma das exigências do programa.</p> <p>2 - Quando atende parcialmente as exigências relativas ao cadastro único, ou a administração e manutenção de base de dados, ou a capacitação.</p> <p>3 - Quando os requisitos mínimos são atendidos.</p> <p>4 – Quando os requisitos mínimos são atendidos e existem ações pontuais de capacitação.</p> <p>5 - Quando supera as exigências em termos de quantidade e qualidade e existem ações sistemáticas de capacitação.</p>

continua

Equipamentos	<p>1 - Quando não atende a nenhuma das exigências do programa.</p> <p>2 - Quando atende parcialmente as exigências relativas ao cadastro único.</p> <p>3 - Quando os requisitos mínimos são atendidos.</p> <p>4 - Quando os requisitos mínimos são atendidos e existem projetos de ampliação dos recursos.</p> <p>5 - Quando supera as exigências mínimas e são disponibilizados recursos adicionais.</p>
Instalações	<p>1- Quando os espaços físicos não comportam o número de usuários, bem como não atendem as condições mínimas de acústica, iluminação, ventilação, mobiliário e limpeza.</p> <p>2- Quando os espaços físicos são pouco adequados em termos de dimensão para o número de usuários, acústica, iluminação, ventilação, mobiliário e limpeza.</p> <p>3- Quando os espaços físicos são razoavelmente adequados no que diz respeito à dimensão para o número de usuários, acústica, iluminação, ventilação, mobiliário e limpeza.</p> <p>4- Quando os espaços físicos da maioria dos ambientes são adequados no que diz respeito à dimensão para o número de usuários, acústica, iluminação, ventilação, mobiliário e limpeza.</p> <p>5- Quando os espaços físicos de todos os ambientes, interno e externos viabilizam a cobertura do número de usuários, acústica, iluminação, ventilação, mobiliário e limpeza.</p>

Quadro 10 – Descrição dos indicadores e dos critérios de julgamento

Os primeiros indicadores associados à cobertura e aos objetivos e metas são de natureza quantitativa. Essas informações são extraídas dos bancos de dados do MDS e servem como elementos de comparação com as realizações observadas.

Os demais indicadores são de natureza qualitativa e a atribuição de valores se orientará pelos critérios de julgamento estabelecidos para cada indicador. A escala adotada para atribuição dos pontos varia de 1 a 5, sendo 1 a escala de menor aderência ao quesito e 5 aquela que representa o pleno atendimento dos aspectos.

A seguir, passa-se a discutir os procedimentos de pesquisa e as orientações operacionais que complementam o modelo de avaliação das intervenções municipais do Programa Bolsa

Família, assim como são efetuadas considerações sobre alguns aspectos que influenciam os delineamentos da sistemática de avaliação.

4.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA E ORIENTAÇÕES OPERACIONAIS

Do ponto de vista operacional, as informações qualitativas e quantitativas levantadas durante o processo de avaliação deverão fornecer elementos para caracterizar o nível de atendimento dos indicadores de avaliação, que, em conjunto, conformam os grupos e dimensões de análise.

A cada indicador, o avaliador buscará associar o critério que estabelece a sua situação. Os critérios para a avaliação dos indicadores poderão ter cinco graus distintos de complexidade e aprofundamento de forma a propiciar, coerentemente, interpretações sobre o funcionamento do programa. O juízo de valor sobre o nível de atendimento de cada critério deverá ser construído a partir das múltiplas fontes de informações disponíveis durante o processo de avaliação, tais como: análise da documentação, informações de caráter qualitativo e quantitativo, avaliação *in loco*, entrevistas e reuniões.

A análise documental deve propiciar condições para o exame dos documentos oficiais do Programa Bolsa Família. Entretanto são especialmente importantes aqueles que definem a política do programa e do setor (objetivo, diretrizes, metas, fluxos físico-financeiros previstos e realizados, fontes de financiamento, desempenho, atendimento, público alvo, etc.).

Outros dados importantes para processar a avaliação são:

- indicadores de desempenho físico e financeiro;
- características da população alvo do programa;
- características regionais que afetam o desempenho e a implementação do programa.

As fontes que podem ser utilizadas são documentos de orçamento e execução financeira do programa, critérios de distribuição de recursos, organograma, fluxos de informações, censos e outras bases de informação populacional e domiciliar, censos econômicos, perfis municipais, etc.

Para identificar questões centrais, problemas e potencialidades, podem ser empregados:

- relatórios de avaliações anteriormente realizados;
- apostilas e material de divulgação do programa;
- outras avaliações internas ou externas que tenham sido realizadas.

Observa-se que os dados oficiais dos programas são fontes imprescindíveis para sua avaliação. O uso desses dados permite ao avaliador economizar tempo, especialmente em relação aos dados agregados. Ter acesso ao sistema de informação do programa e aos seus arquivos é, igualmente, de grande utilidade, na medida em que podem conter dados sistematizados sobre funcionários, orçamento, normas, organização e relatório de atividades e formas de acesso e de seleção dos beneficiários/usuários do programa.

Entrevistas com o coordenador do programa, com usuários, com o corpo funcional e diretivo envolvido, assim como com representantes dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e com autoridades locais podem fornecer um quadro geral de implementação do programa.

Nessas entrevistas, é importante discutir:

- objetivos estabelecidos no programa e os resultados já alcançados;
- o que o programa procura atingir com a sua implementação;
- em que locais o programa está sendo mais bem sucedido e em quais está sendo mais deficiente;

- viabilidade e eficácia do programa em seu atual formato;
- pontos fortes e fracos da intervenção;
- elos críticos, atores e organizações que devem ser contatados na avaliação.

Todas essas informações devem ser sistematizadas de modo a compor, para o avaliador e para o gestor do programa, um referencial a partir do qual serão construídas as fases subsequentes do processo de avaliação.

Sugere-se que as informações básicas obtidas na análise documental e nas entrevistas com decisores, implementadores, usuários e especialistas sejam sistematizadas em um relatório. Esse relatório, além de incentivar os avaliadores a realizarem uma síntese dos principais pontos de avaliação da implementação, poderá servir como material informativo.

As informações que serão registradas no relatório deverão considerar as fontes documentais complementares e as obtidas através de reuniões e entrevistas com o pessoal direta e indiretamente envolvido com o programa.

A metodologia recomendada para pesquisas de avaliação de processo ou de implementação de programas tende a ser mais qualitativa do que quantitativa, não elidindo a utilização combinada de ambos os recursos.

Assim, dentro da lógica do modelo proposto as entrevistas oferecem um suporte decisivo aos avaliadores para subsidiar seus juízos de valor em relação aos critérios de julgamento estabelecidos no formulário único de avaliação.

Por outro lado, apesar de o modelo de análise assumir uma concepção eminentemente qualitativa, uma avaliação de processo ou de implementação não pode prescindir de alguns indicadores de resultado. Esses indicadores podem ser obtidos através de inúmeros trabalhos que procuram medir o impacto dos programas de transferência de renda sobre os efeitos que pretendem produzir, tais como a redução do trabalho infantil, aumento da frequência escolar, melhoria nas condições de alimentação e nutricionais das crianças, redução da mortalidade infantil, dentre outros. Entretanto esses resultados são obtidos através de modelos

experimentais ou quase experimentais, não havendo uma profusão desses estudos para subsidiar a análise das intervenções em todo espaço geográfico brasileiro.

Na indisponibilidade de estudos de impacto, o avaliador pode recorrer a alguns procedimentos mais simplificados para embasar seu posicionamento sobre o programa. Nesse sentido, grande parte dos programas de transferência de renda tem empreendido avaliações sobre as preferências e as percepções dos usuários em relação a dado produto, serviço ou atendimento. Esse tipo de avaliação tem sido realizada em dois níveis, buscando medir o grau de satisfação dos beneficiários e, muitas vezes, dos seus implementados.

Procura-se, então, conhecer a extensão da satisfação dos diferentes públicos acerca do programa avaliado nas perspectivas arroladas a seguir.

Variáveis do grau de satisfação dos executores:

- avaliação subjetiva acerca das condições de capacitação do programa;
- avaliação subjetiva acerca das condições de operação do programa;
- avaliação subjetiva acerca da satisfação dos técnicos envolvidos na implementação do programa.

Variáveis do grau de satisfação dos beneficiários:

- avaliação subjetiva acerca das condições de acesso, serviços, ou recursos disponibilizados pelo programa;
- avaliação subjetiva acerca das condições de operação do programas (qualidade de atendimento basicamente).

No entanto, algumas precauções devem ser tomadas ao se utilizarem estudos de mensuração do grau de satisfação dos beneficiários do programa. As restrições apresentadas envolvem desde avaliações realizadas sem o mínimo rigor metodológico (denominadas quase

avaliações) até aquelas que são produzidas com o intuito de melhorar a imagem de um serviço ou atendimento.

Por último, o modelo de análise considera dois conceitos de condições de eficácia para complementar a emissão de juízo de valor sobre o programa. A primeira, eficácia finalística, refere-se à relação entre as metas propostas e metas atingidas pelo Programa Bolsa Família. As variáveis de eficácia e os indicadores adotadas são os que seguem.

Variáveis da eficácia finalística:

- resultados da execução orçamentária ou financeira;
- cobertura do programa;
- meta de famílias atendidas no ano.

Indicadores:

- volume total de recursos transferidos;
- população do município;
- estimativa de famílias pobres com o perfil do Programa Bolsa Família;
- estimativa de famílias pobres com o perfil do Cadastro Único;
- número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Escola;
- número de famílias beneficiárias do Programa Auxílio Gás;
- número de famílias beneficiárias do Programa Cartão Alimentação.

A segunda, eficácia processual, avalia se os meios e a metodologia de implantação do programa estão sendo empregados de acordo com as estratégias de implementação (administrativa, orçamentário-financeira e político-organizacional) previamente definidas. As variáveis de eficácia processual e os indicadores adotados são os que seguem.

Variáveis da eficácia processual:

- fluxos de recursos e prazos de execução orçamentária;
- existência de atividades de capacitação;
- existência de sistemas de comunicação e informação entre níveis de governo e entre organizações setoriais;
- níveis e formas de participação social;
- prazos, formas, processos e condições da oferta de bens e serviços sociais;
- prazos e formas de prestação de contas;
- índice de validade dos cadastros;
- índice de atualização dos cadastros;
- índice de condicionalidade na educação;
- índice de condicionalidade na saúde;
- índice de gestão descentralizada.

Indicadores:

- fluxogramas de transferência de recursos;

- fluxogramas da seleção, aquisição, produção e distribuição de bens ou serviços;
- modalidades de informação do funcionamento do programa aos beneficiários;
- existência e formas de funcionamento de conselhos ou outra forma prevista de participação colegiada;
- quantidade e qualidade da oferta de bens e serviços;
- fluxogramas e formas da prestação de contas;
- total de famílias cadastradas;
- total de famílias cadastradas - perfil do Programa Bolsa Família;
- total de famílias cadastradas – perfil do Cadastro Único;
- número de cadastros válidos;
- número de cadastros atualizados.

A maioria dos dados relativos aos indicadores e às variáveis relacionados encontra-se disponível, de forma eletrônica, no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Realizadas as principais considerações sobre os procedimentos de pesquisa e as orientações operacionais que devem ser levadas em consideração para uma adequada operação da sistemática de avaliação proposta, passa-se a analisar, no próximo tópico, seus condicionantes.

4.3 REQUISITOS PRÉVIOS À AVALIAÇÃO

Avaliar como um programa está sendo implementado é perguntar como ele está sendo operacionalizado, quais são os nexos institucionais existentes e como funcionam, como a população está recebendo e avaliando o serviço, como a integração institucional está ocorrendo, como as instâncias de governo estão se relacionando e o papel que cada uma desempenha, como as parcerias estão sendo constituídas, se os aspectos normativos do programa estão sendo seguidos para que ele possa ser realizado em um determinado lugar, etc.

No caso específico da estratégia de avaliação de processo, pretende-se detectar os nós ou elos críticos para a implementação do programa, os resultados positivos já alcançados, as sugestões que visam aperfeiçoar sua implementação, assim como as potencialidades que apresenta.

Trata-se de indicar quais os passos essenciais e, portanto, que decisões estratégicas devem ser tomadas para desencadear um processo de avaliação focado na implementação e nos seus resultados imediatos junto aos usuários ou beneficiários de bens e serviços. Na realidade, há um conjunto básico de questões a serem respondidas, durante o planejamento inicial da avaliação de um programa, relativas à sua viabilidade, dadas às características descritas no Capítulo 1. Isto é, o programa deverá ser o fruto de uma avaliação interna ou externa? Esse é um problema operacional que se refere à natureza do agente responsável pela condução do processo de avaliação.

A escolha dos avaliadores (internos ou externos) afeta a direção a ser tomada no curso da avaliação. Não há uma resposta definitiva capaz de responder a todos os casos. Na verdade, como aponta Weiss (1997), o fundamental para essa decisão é levar em conta os seguintes fatores:

- confiança administrativa – os administradores devem confiar na capacidade técnica dos avaliadores;

- objetividade – os avaliadores devem ser capazes de evitar a realização de uma análise enviesada, politicamente interessada e com objetivos previamente estabelecidos que fogem do compromisso com a qualidade e a confiabilidade dos resultados da avaliação. Deve haver distanciamento relativo e imparcialidade nesse sentido. Mas isso não significa, necessariamente, que o avaliador deva pertencer ao *staff* do programa ou ser um consultor externo. Isso significa, sim, que o avaliador deve saber como e ter capacidade de evitar as pressões que possam interferir negativamente na direção e no resultado da avaliação do programa;
- entendimento e conhecimento do programa – quanto maior intimidade com o programa e seu processo de implementação, maiores são as chances que o avaliador tem de obter resultados mais próximos da realidade do programa;
- potencial de utilização - geralmente os membros do *staff* do programa têm maiores chances de divulgar os resultados da avaliação e torná-la mais efetiva. Tal qualidade, no entanto, permanece restrita àqueles que têm prestígio e autoridade dentro da sua estrutura;
- autonomia - de modo geral, os consultores externos têm maiores chances de exercer autonomia frente à condução e aos resultados do programa, assim como têm uma perspectiva mais ampla e profunda, uma vez que são especialistas em pesquisas de avaliação.

Todas essas considerações devem ser levadas em conta, quando se faz a relação entre os custos e os benefícios da contratação de avaliadores internos ou externos. Ambas as alternativas apresentam vantagens e desvantagens. Avaliadores internos entendem o modo de funcionamento da organização, seus interesses e necessidades, assim como as oportunidades existentes para que os resultados sejam colocados em prática. Os avaliadores externos, em compensação, podem ter maior experiência na condução de processos avaliativos, maior autonomia e maior imparcialidade.

Da mesma forma, a escolha da esfera de governo que se responsabilizaria pela condução dos processos avaliativos é crivada, também, de aspectos positivos e negativos. A realização

de avaliações sob a responsabilidade dos municípios proporcionaria um menor custo e, certamente, um menor grau de imparcialidade.

Diante desses aspectos, existe uma maior inclinação para avaliadores externos e da órbita estadual conduzirem os processos avaliativos. A justificativa para tal recomendação está associada aos aspectos de maior isenção e de custos adicionais não muito superiores, tendo em vista que o pessoal técnico dos estados poderia ser utilizado nessas avaliações.

Entretanto, independente da escolha do agente responsável pela condução do processo avaliativo, alguns aspectos devem ser observados nas avaliações *in loco*, tais como a disponibilidade de recursos adequados (humanos, financeiros, infra-estrutura de apoio, etc.) e em número suficiente para dar início ao projeto de avaliação. Assim, dois aspectos adicionais merecem consideração especial:

- há apoio técnico, político e burocrático em grau suficiente para que o programa venha a ser avaliado;

- que conjunto de pessoas e instituições dão sustentação ao programa e deve ser incorporado ao processo de avaliação.

Ao encerrar esse capítulo compete realizar algumas considerações gerais sobre a sistemática de avaliação proposta e seus respectivos componentes como o modelo de avaliação, os procedimentos de pesquisa e as orientações operacionais.

Em relação ao modelo de avaliação, deve-se salientar que as dimensões de análise, os grupos de indicadores e os indicadores identificados são os aspectos centrais da avaliação. Isto é, o modelo de avaliação transforma-se em instrumento de avaliação e orientará a atuação dos agentes avaliadores. O critério de julgamento associado a cada característica ou a cada indicador oferecerá uma escala de graduação objetiva da proximidade ou do distanciamento daquele item em relação às condições desejáveis, facilitando a interpretação e o entendimento do processo avaliativo. Essa condição permitirá, igualmente, uma maior confiabilidade nos resultados das avaliações, uma vez que unificará instrumentos de levantamento, critérios de julgamento, procedimentos de pesquisa e orientações operacionais.

Explorando com maior profundidade essa questão, poderiam ser apresentadas restrições a essa sistemática enfatizando que um modelo padronizado não teria condições de acomodar todos os diferentes aspectos que envolvem o contexto e os locais onde se realizam essas intervenções. Na medida em que a avaliação aumenta a sua confiabilidade (por ser padronizada) perderia a sua especificidade (validade contextual). Na realidade, isto se constitui em um dos grandes problemas das metodologias padronizadas que apresentam rígidos procedimentos operacionais e de pesquisa. Para minimizar esses aspectos, a estrutura de análise ou sistemática de avaliação deve apresentar componentes flexíveis que possam ser adaptados às diversas circunstâncias nacionais, em decorrência da abrangência do PBF. Dessa forma, a sistemática proposta tem a pretensão de superar essas dificuldades, uma vez que os indicadores de avaliação, embora sendo os mesmos para todas as diferentes localidades e contextos, podem apresentar graduações diferentes ou exigências ajustadas ao contexto dos municípios avaliados. Neste sentido, o próprio Sistema Único de Assistência Social fixa orientações em relação à oferta de serviços, ao gerenciamento, à fiscalização e ao controle social das ações do setor de acordo com o nível ou aspectos demográficos dos municípios. Isto é, não se pode esperar que um município considerado pequeno disponha de um mesmo arranjo institucional de uma metrópole para viabilizar uma articulação efetiva entre o PBF e uma política de geração de renda, por exemplo. Para cada grupo de municípios que apresente condições demográficas semelhantes podem ser estabelecidos padrões de avaliações compatíveis com a estrutura institucional correspondente. Assim, a sistemática proposta apresenta uma estrutura bastante aberta e proporciona condições para se adaptar a diferentes exigências demográficas, sem perder, contudo, a sua condição de instrumento unificador e padronizador de avaliação.

Por outro lado, outro aspecto que deve ser explorado é a natureza da sistemática de avaliação em relação às informações requeridas. A sistemática, dentro dessa forma de classificação, pode ser considerada tanto qualitativa quanto quantitativa, tendo em vista que utiliza recursos de ambos os enfoques. Em realidade, o próprio modelo de análise, que origina o instrumento de avaliação apresenta dados quantitativos e escalas de avaliação qualitativas. Em relação aos dados quantitativos, tais como população do município, estimativa de famílias pobres, famílias beneficiadas, etc, os sistemas atuais já disponibilizam essas informações, conseqüentemente, não existirá a necessidade de se criar procedimentos específicos para prover essas informações. Entretanto, em relação aos dados qualitativos do instrumento e que devem ser valorados, essas informações serão justamente objeto de apreciação por parte dos

agentes avaliadores. Neste sentido, a preocupação central dos avaliadores será relacionar, com maior fidelidade possível, a realidade que envolve as condições de cada indicador com os critérios de julgamento definidos. Desse modo, transforma-se um atributo qualitativo em quantitativo, permitindo analisar padrões de alteração e a contribuição de cada indicador ou grupo de indicadores para o resultado do programa ou para as diversas intervenções realizadas em determinado espaço geográfico. Posteriormente, através de modelos estatísticos de análise discriminante ou modelos de fronteiras de eficiência como o DEA, discutido no primeiro capítulo, podem ser obtidas interpretações sobre a participação ou contribuição de cada um dos indicadores sobre o resultado do programa. Essa informação é de extrema importância uma vez que proporciona condições para priorizar as intervenções e escolher aquela composição fatorial que apresente maior condição de eficiência.

Adicionalmente, compete salientar que, ao quantificar atributos qualitativos, não se objetiva concentrar a avaliação em aspectos quantitativos. Na verdade, para cada grupo de indicadores e para cada dimensão de análise considerada, o avaliador deverá efetuar um relatório sucinto contendo os pontos fortes e fracos encontrados. Esse relatório, previsto no tópico relativo a orientações operacionais, deverá conter as impressões qualitativas do avaliador. Essas informações apresentam relevância em função de complementarem os resultados quantitativos obtidos em cada aspecto analisado da avaliação. Dessa forma, além de uma medida quantitativa que representa o resultado da avaliação de um determinado item, a sistemática possibilitará informações qualitativas sobre ele, enriquecendo e subsidiando o processo avaliativo como um todo.

Outro aspecto importante a ser considerado diz respeito aos agentes avaliadores. Embora esse aspecto já tenha sido explorado em diversos momentos deste trabalho e, principalmente, neste último tópico que trata dos requisitos prévios à avaliação, a concepção da sistemática proposta parte do suposto de que a avaliação externa, para o tipo de programa analisado, seria a mais recomendada. Dessa forma, a idéia seria constituir avaliadores *ad hoc* não pertencentes à estrutura administrativa do município, que seriam devidamente capacitados para desenvolver os processos avaliativos. Em realidade, uma coordenação geral desse processo poderia ficar sob a responsabilidade dos estados, que são os entes federativos que apresentam menor envolvimento com o PBF.

Em relação ao PBF, a reflexão em torno de como realizar uma avaliação sobre as intervenções descentralizadas revela algumas dificuldades adicionais. A primeira diz respeito à natureza descentralizada do Programa, que exige comportamentos colaborativos entre as diferentes esferas de governo. A segunda está relacionada às condicionalidades exigidas nas áreas de educação, saúde, nutrição, que exige um comportamento articulado com as demais políticas sociais e as diversas instâncias que prestam os respectivos serviços, exigindo uma abordagem intersetorial.

A conjugação desses dois fatores intersetorialidade e relações intergovernamentais revestem o PBF de elevada complexidade, na medida em que exige um gerenciamento descentralizado por várias agências de entes federados de todas as esferas. No entanto, apesar das dificuldades encontradas julga-se que a sistemática proposta seja potente o suficiente para acomodar esses problemas e dificuldades. Ademais ela é bastante flexível no que tange aos parâmetros de análise, vislumbrando uma possibilidade de adequação aos diversos contextos e a variedade de porte dos municípios.

Por último, acredita-se que a investigação tenha apresentado resultados positivos e permita não apenas contribuir para a discussão teórica sobre a possibilidade de aplicação do modelo de avaliação padronizado para o Programa Bolsa Família, mas sim forneça insumos para o estabelecimento de uma sistemática que permita o acompanhamento contínuo dos programas sociais, principalmente, aqueles que por sua abrangência territorial e dimensão financeira, necessitem um olhar mais acurado por parte dos planejadores e gestores.

5 CONCLUSÃO

A avaliação de programas sociais é um empreendimento que tem por finalidade oferecer interpretações adequadas sobre determinada modalidade de intervenção social. Ela busca descrever, comparar e explicar comportamento dos diversos componentes de um projeto ou programa e, a partir dessas considerações, avaliar a pertinência e a conseqüência de sua forma de operação e de seus resultados.

Assim, a avaliação de programas sociais tem sido empregada para proporcionar maior racionalidade nas intervenções, evitar que recursos sejam utilizados sem considerações sobre a sua eficiência econômica e social, bem como viabilizar aperfeiçoamentos no planejamento e na implementação das políticas públicas em geral.

Nesse contexto, a presente tese inscreve-se como mais um elemento de contribuição para a discussão do alcance e da abrangência das atividades avaliativas. A sua finalidade foi de elaborar uma sistemática de avaliação para aplicação em intervenções descentralizadas do Programa Bolsa Família. A elaboração da sistemática de avaliação desenvolveu-se em três etapas distintas e seqüenciais. A primeira consistiu de análise dos principais modelos de avaliação de resultados e de funcionamento de programas sociais, objetivando identificar metodologias para proceder ao exame de tais intervenções. A segunda compreendeu um exame dos programas de transferência direta renda, visando propiciar um melhor entendimento sobre o desenho e configuração de tais empreendimentos sociais. A terceira etapa envolveu a elaboração do modelo de avaliação e foi desenvolvido a partir dos resultados verificados na primeira e segunda etapa da investigação.

De outro lado, existe uma firme convicção que o estudo alcançou os resultados esperados, tendo em vista que a sistemática foi formalizada em termos de diferentes elementos constitutivos, tais como o modelo de avaliação, procedimentos de pesquisa e orientações operacionais. Isto é, foi construído um modelo de análise contendo diferentes dimensões, grupos de indicadores e indicadores que permitem efetuar apreciações e emitir juízos de valor sobre determinados aspectos do PBF. Adicionalmente, os procedimentos de pesquisa e as orientações operacionais fornecem elementos complementares para a condução da sistemática de avaliação. Dessa forma, a crença que a investigação alcançou os resultados estabelecidos

está apoiada na visão de que a sistemática de avaliação elaborada, por sua configuração e forma de operacionalização, responde a questão de pesquisa e apresenta uma aderência muito concreta com os objetivos gerais e específicos estabelecidos para a condução do estudo.

Quanto à capacidade da sistemática de avaliação de fornecer interpretações confiáveis sobre o andamento dos programas, torna-se difícil, *a priori*, asseverar que os juízos de valor obtidos através dessa modalidade de análise correspondam com os realmente verificados. Em realidade, o êxito dos modelos avaliativos se efetiva na prática e não através de considerações teóricas ou de sólidos argumentos lógicos, embora esses últimos possam justificar o desenvolvimento do estudo.

Entretanto, a confiabilidade de uma avaliação está diretamente vinculada à estabilidade de seus resultados quando aplicada repetidas vezes em situações iguais ou ao mesmo tempo por pesquisadores diferentes. Assim, do ponto de vista técnico, o problema da confiabilidade apresenta relação com os instrumentos que se utilizam, com os agentes que realizam as avaliações e com a metodologia utilizada. Neste sentido, a sistemática proposta apresenta algumas vantagens no sentido de produzir resultados mais estáveis, à medida que oferece critérios de julgamento padronizados para cada característica a ser avaliada do projeto ou programa. Esse aspecto, por si só, permite um melhor entendimento da condição objetiva dos itens avaliados e facilita a compreensão dos agentes envolvidos sobre o alcance do processo avaliativo. Dessa forma, a perspectiva da sistemática de avaliação proposta de empregar uma única estrutura de análise, parametrizada, com procedimentos de pesquisa definidos e orientações técnicas uniformes conduzem a presumir que seus resultados apresentam condições prováveis de estabilidade e, portanto, confiáveis. No entanto, a verdadeira determinação da confiabilidade da metodologia de pesquisa somente pode ser mensura por meio da análise da estabilidade dos resultados mediante aplicações de medidas repetidas ou através de estudo da equivalência dos resultados, quando os instrumentos são administrados por diferentes pessoas.

Por fim compete salientar algumas considerações sobre as perspectivas da sistemática de avaliação em termos de praticidade, utilidade e oportunidade. Em relação ao primeiro aspecto, a avaliação deve apresentar condições de fornecer interpretações confiáveis sem, contudo, criar estruturas avaliativas e procedimentos sofisticados que possam comprometer ou onerar em demasia o orçamento do projeto ou dos programas sociais. Neste sentido, acredita-se que a

sistemática proposta se insira dentro desse critério, tendo em vista que proporciona uniformidade de procedimentos avaliativos e apresenta condições de ser aplicada em diferentes contextos e localidades.

No que diz respeito à utilidade, a avaliação deve servir para melhorar o programa ou projeto. Isto é, os resultados da avaliação devem propiciar informações úteis para os gestores e planejadores. Neste sentido, à medida que exista a disponibilidade de resultados avaliativos, envolvendo experiências que empregaram o mesmo modelo de análise e os mesmos procedimentos de pesquisa e operacionais, essas informações podem servir de parâmetros para não somente orientar as prioridades locais, quanto avaliar se as dificuldades das intervenções referem-se à mesma modalidade de problemas ou se devem a situações diferenciadas. Ademais, essas informações podem alertar sobre a necessidade de ampliar as intervenções em determinadas localidades ou propor novas formas de incentivos aos contratantes (instâncias de governo), baseado na identificação de problemas recorrentes em diversas avaliações.

Em relação à oportunidade, é necessário não perder de vista que o Sistema Único de Assistência Social é uma realidade. A área de Saúde, por sua longa tradição com a implementação do SUS, já apresenta um conjunto de procedimentos padronizados e uniformes que orientam suas ações e decisões. Neste sentido, o PBF é o programa de transferência direta de renda mais importante em termos orçamentários e de abrangência territorial do País e, conseqüentemente, exige o desenvolvimento de procedimentos que possam originar informações para determinar as condições em que se desenvolvem essas intervenções nas diferentes localidades, a eficiência praticada, os aperfeiçoamentos incorporados e, adicionalmente, uma efetiva transparência desse programa.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rui; AMBONI, Nério. **Teoria geral da administração**. São Paulo: M.Books, 2007.

ANSOFF, H. Igor. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

AGUIAR, Marcelo; ARAÚJO, Carlos Henrique. **Bolsa-escola: educação para enfrentar a pobreza**. Brasília: UNESCO, 2002.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. “Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40): 111-41. 1999b

AZNAR, Guy. **Trabalhar menos para trabalharem todos**. São Paulo, Scritta, 1995.

BACHA, Edmar; UNGER, Roberto. **Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BARBIERI, Carlos. **Modelagem de dados**. Rio de Janeiro: Infobook, 1994

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora 70, 1988.

BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP. 2001.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos**. Disponível em: <http://www.iadb.org>. Acesso em: 20/04/2005.

CAIDEN, Gerald; CAIDEN, Naomi. Enfoque y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño em programas del sector público. **Revista do Serviço Público**: Brasília, ano 52, n. 1, jan/mar. 2001.

CALMON, Kátia. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**: Rio de Janeiro, n. 19, p. 4-67, jun. 1999.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento pelas diretrizes**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1996.

CARDOSO, Larry et al. Avaliação de Programas Sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): eficiência relativa e esquemas de incentivo. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, texto para discussão n° 859, janeiro/2002.

CASTRO, Jorge Abrahão et al. Análise e evolução do gasto social federal: 1995-2001. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, texto para discussão n° 988, outubro/2003.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

CONTADOR, Cláudio R. **Avaliação social de projetos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

COUTO, Berenice Rojas. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Tese de Doutorado, Porto Alegre, defendida em fevereiro/2003.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Assistência social**. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/asocial/reestrut/index.html>. Acesso em: 10/05/2004.

_____. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria C. CARVALHO, Maria do C. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP. 2001.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. O plano plurianual: construindo novas relações entre planejamento e orçamento. Brasília: ENAP, out/2002.

EVALUATION RESEARCH SOCIETY - ERS - Standards Committee. In: American Evaluation Association. San Francisco: **New Directions for Program Evaluation Series**, n. 15, p. 7-18, 1983.

FASC - FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA. Caracterização das Famílias Atendidas no Programa de Apoio e Orientação Familiar. Documento Interno FASC, Porto Alegre, 1997.

_____. Coordenação de Rede Básica – Programa Família Apoio e Proteção. Documento Interno FASC, Porto Alegre, 2002.

_____. Relatório Encontro Geral de Famílias. Documento Interno FASC, Porto Alegre, 2002.

FELÍCIO, Fabiana; FERNANDES, Reynaldo. Impacto dos programas oficiais de transferência de renda sobre a pobreza nas unidades da Federação Brasileira. Brasília: Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF, texto para discussão n° 2, setembro/2003.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha et al. Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, texto para discussão n° 547, fevereiro/1998a.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha et al. Gasto social das três esferas de governo - 1995. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, texto para discussão n° 598, outubro/1998b.

FERNANDES, Reynaldo; FELÍCIO, Fabiana. Impacto dos programas oficiais de transferência de renda sobre a pobreza nas unidades da federação brasileira. Brasília. Escola de Administração Fazendária – ESAF, texto para discussão n° 2, setembro/2003.

FERRO, Andréa. **Avaliação do impacto dos programas de bolsa escola no trabalho infantil no Brasil**. Piracicaba: USP, 2003, Dissertação, Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo, 2003

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

FONSECA, Ana Maria Medeiros. **Família e política de renda mínima**. São Paulo, Cortez, 2001.

FURTADO, Juarez P. Um método construtivista para avaliação em saúde. Rio de Janeiro: **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 6, n. 1, p. 165-181, 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, texto para discussão n° 776, janeiro/2001.

GIL, Antônio de Loureiro. **Qualidade total nas organizações: indicadores de qualidade, gestão econômica da qualidade, sistemas especialistas de qualidade**. São Paulo: Atlas, 1992.

GORZ, A. Saindo da sociedade do trabalho assalariado. São Paulo: Fundação Seade, v.9, n° 3, jul-set. 1995.

GUBA, Egon. LINCOLN, Yvonna. **Fourth generation evaluation**. Newbury Parky: Sage Publications, 1989.

HARTZ, Zulmira M. Avaliação dos programas de saúde: perspectivas teórico-metodológicas e políticas institucionais. Rio de Janeiro: **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 4, n. 2, p. 341-353, 1999.

HECKMAN, J., ROBB, R. Alternative methods of evaluating the impact of interventions: an overview. *Journal of Econometrics*, v. 30, p. 239-267, 1985.

HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. In: **Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando os caminhos para a inclusão social**: Brasília, UNESCO, 2003.

LAVINAS, Lena. Programas de Garantia de Renda Mínima: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, texto para discussão n° 596, outubro/1998.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais de avaliação. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, texto para discussão n° 787, abril/2001.

MARINHO, Alexandre. Avaliação da Eficiência Técnica nos Serviços de Saúde dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, texto para discussão n° 842, novembro/2001.

MARINHO, Alexandre; et al. Avaliação descritiva da rede hospitalar do sistema único de saúde (SUS). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, texto para discussão n° 848, dez/2001.

MARTINS, Anália. Família apoio e proteção: por que um novo mundo é possível. In: Fórum de Políticas Sociais – Porto Alegre da Inclusão Social: PMPA, 2002.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre, Bookman, 2000.

MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, vol. 2, 1993.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome. Programa Bolsa Família. Disponível <http://www.mds.gov.br> Acesso em 12/12/2006.

NEPP - NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICA PÚBLICA. Relatório da pesquisa de acompanhamento e avaliação de implementação do Programa de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas. Campinas: UNICAMP, 1996.

NEPP - NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICA PÚBLICA. Programa de apoio à gestão social no Brasil: desenho e implementação de estratégia de avaliação. Campinas: UNICAMP, julho/1999.

NIRENBERG, Olga. et al. **Programación y evaluación de proyectos sociales**: aportes para la racionalidad y la transparência. Buenos Aires: Paidós, 2003.

NOVAES, Hillegonda Maria D. Avaliação de programas, serviços e tecnologias em saúde. **Revista de Saúde Pública**. São Paulo: n. 34, p. 547-559, outubro/2000.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Estratégia empresarial**: uma abordagem empreendedora. São Paulo: Atlas, 1988.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PMC – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Relatório de Gestão – Exercício 2005. Campinas: Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social, 2005.

PMRP – Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. Programa de Renda Familiar Mínima. Disponível em: <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/index.html>, acesso em 16/01/2007.

PORTER, Michael. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PQGF – Programa de Qualidade no Serviço Público Federal. Mobilização para a qualidade no setor público. Brasília: PQSP, 2001

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RICO, Elizabeth de Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

ROCHA, Sônia. Pobreza e transferências de renda. In: **Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando os caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. **La nueva cuestión social: repensar el estado providencia**. Buenos Aires: Manantial, 1995.

ROSSI, Peter H. & FREEMAN, Howard E. **Evaluation: A Systematic Approach**. Newbury Park: Sage Publications, 1993.

SABÓIA, João; ROCHA, Sonia. Programas de renda mínima — linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira do Paranoá, no Distrito Federal. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, texto para discussão n° 582, agosto/1998.

SALVADOR, Ângelo Domingos. **Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica: elaboração de trabalhos científicos**. 8. ed. Porto Alegre: Sulina, 1980.

SHADISH, William R. et al. **Foundations of Program Evaluation: theories of practice**. Newbury Park: Sage Publications, 1995.

SILVA, Fernando Antônio Rezende. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1983.

SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo, Cortez, 2004.

SILVEIRA, Antonio. Redistribuição de renda. *Revista Brasileira da Economia*. Rio de Janeiro: FGV, abr/jun, 1975.

SOARES, Sergei; PIANTO, Donald M. Metodologia e resultados da avaliação do programa de erradicação do trabalho infantil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, texto para discussão n° 994, novembro/2003.

TIROLE, J. *The internal organization of government*. *Oxford Economic Papers*, v. 46, n.1, p. 1-29, 1994.

_____. Incomplete contracts: where do we stand? *Econometrica*, v. 67, n. 4, p. 741-781, jul. 1999.

VAN PARIJS, Philippe. A renda básica: por que, como e quando nos países dos hemisférios norte e sul?. Rio de Janeiro: *Econômica*, v. 4, n. 1, p. 75-93, jun/2002.

VARSANO, R. LAVINAS, Lena. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, texto para discussão n° 534, abril/1997.

VERDUNG, Evert. Modelos de evaluación. **Revista de Servicios Sociales y Política Social**. Madrid, 2° trim. 1993.

VERGARA, Mário Espinoza. **Evaluación de proyectos sociales**. 3. ed. Buenos Aires: Editorial Hvmánitas, 1993.

WAISELFISZ, Julio et al. Bolsa escola: melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998.

WEISS, Carol H. **Evaluation research: methods of assessing program effectiveness**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

_____. How can theory-based evaluation make greater headway?. San Francisco:
Evaluation Review, n. 21, p. 501-524, 1997.