

O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: *a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*

Jeni Vaitsman
Roberto W. S. Rodrigues
Rômulo Paes-Sousa

Management
of Social
Transformations



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Policy Papers /17

**Colaboradores do Ministério do Desenvolvimento
Social e Combate à Fome**

Caio Nakashima
Carlos Eduardo de Andrade Brasileiro
Danielle Oliveira Valverde
Gláucia Alves Macedo
Jomar Álace Santana
Juliana Guimarães
Júnia Valéria Quiroga da Cunha
Marcelo Gomes Gadelha
Mônica Rodrigues
Sarah Santiago Gerhard

Conselho Editorial da UNESCO no Brasil

Vincent Defourny
Bernardo Kliksberg
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

**Área de Ciências Humanas e Sociais da UNESCO no Brasil
responsável pelo acordo com MDS**

Marlova Jovchelovitch Noletto
Rosana Sperandio Pereira

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

Publicado em 2006 pela
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil
SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6, Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar
70070-914 - Brasília - DF - Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 3322-4261
Site: www.unesco.org.br
E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br BR/2006/PI/H/19

Sumário

Apresentação ▶ 5

Introdução ▶ 7

Abstract ▶ 9

O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil ▶ 11

1. O Contexto Institucional e Organizacional ▶ 13

O Contexto Institucional ▶ 13

O Contexto Organizacional ▶ 15

2. O Acordo Conceitual e Metodológico ▶ 21

3. O Sistema de Avaliação e Monitoramento ▶ 27

O Subsistema de Monitoramento ▶ 27

Estruturação da Base de Dados ▶ 28

Desenvolvimento de Ferramentas ▶ 28

A Construção de Indicadores ▶ 30

Desenvolvimento de Ferramentas Informacionais ▶ 32

Dicionário de Variáveis e Indicadores de
Programas – DICI-VIP ▶ 32

Dicionário de Variáveis ▶ 32

Dicionário de Indicadores ▶ 34

Dicionário de Programas ▶ 34

Dicionário de Fontes ▶ 34

Matriz de Informação Social – MI Social ▶ 36

O Subsistema de Avaliação ▶ 38

Termo de Referência ▶ 38

Acompanhamento dos Estudos ▶ 39



Resultados	▶	41
4. Considerações Finais	▶	43
Lista de Siglas	▶	47
Referências Bibliográficas	▶	49
Anexo I – Descrição Sumária dos Programas do MDS	▶	50
Anexo II – Minuta de Portaria Sobre a Política de Avaliação e Monitoramento do MDS	▶	53
Anexo III – Recursos Humanos	▶	61
Anexo IV – Recursos Investidos em Pesquisas e Programas	▶	63
Anexo V – Estudos Contratados	▶	64
Anexo VI – Publicações	▶	75

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que a UNESCO no Brasil publica, no âmbito *Management of Social Transformations Programme (MOST)*, a primeira edição da série especial sobre experiências governamentais brasileiras em políticas públicas de corte social.

A publicação em questão, realizada em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS), inaugura essa série, cuja iniciativa é da Área de Ciências Humanas e Sociais (Desenvolvimento Social) da UNESCO no Brasil, que acontecerá em colaboração com diferentes órgãos governamentais brasileiros.

Ao mesmo tempo em que reconhece o valor dessas experiências, a Área de Ciências Humanas e Sociais coloca em prática uma de suas principais missões, a de expandir o conhecimento e promover a cooperação intelectual, a fim de facilitar transformações sociais alinhadas com os valores universais de justiça, liberdade e dignidade humana. Por meio da utilização de uma ferramenta como o MOST, a UNESCO acredita que é possível potencializar os resultados alcançados com essa missão.

Criado pela UNESCO em 1994, dentro do Setor de Ciências Humanas e Sociais (SHS), o MOST é um programa de investigação social que tem por objetivo principal construir pontes entre a pesquisa, os formuladores de política e tomadores de decisão e a prática, subsidiando o desenvolvimento de políticas públicas eficientes que, de fato, possam transformar a realidade dos países.

Nesse sentido, esta publicação guarda estreita relação com a missão e os objetivos desse programa. Trata-se do relato de uma das experiências mais exitosas do Governo Federal, em termos de produção do conhecimento, que agora é amplamente compartilhada não só com a sociedade brasileira, mas com outros países-membros da UNESCO.

Sistemas de monitoramento e avaliação constituem uma das etapas mais sensíveis na gestão de programas e políticas públicas, sobretudo de desenvolvimento social, ainda que sua relevância seja inquestionável. O acompanhamento cotidiano e a realização de estudos específicos são



procedimentos relativamente novos no Brasil e, portanto, ainda não institucionalizados de forma adequada por órgãos públicos, para além daqueles criados para essa função específica.

A experiência da SAGI/MDS surge para auxiliar a reverter essa tradição. Espelhando-se nela, outros órgãos de governo – e até mesmo entidades da sociedade civil – poderão implementar processos de monitoramento e avaliação de programas tendo em vista questões como transparência nas ações, instrumentos para correção de rumos, oferta de informações confiáveis, objetivando sempre, em última instância, a potencialização de recursos e resultados.

A UNESCO está convicta de que dividir com outras nações a experiência de construção de um sistema de avaliação e monitoramento como este, e sua institucionalização como parte fundamental de processos de gestão de programas sociais, é uma grande oportunidade para formuladores e gestores de políticas – governamentais e não-governamentais – conhecerem uma tecnologia social promissora que pode auxiliar no aumento da eficácia de políticas públicas de diferentes cortes. Quanto mais uma política pública revelar-se inovadora e transformadora, tanto mais terá condições de fortalecer o horizonte da luta para cumprir a meta do direito social para todos.

VINCENT DEFOURNY

Representante da UNESCO no Brasil *a.i.*

Introdução

Patrus Ananias de Sousa¹

A iniciativa da UNESCO no Brasil de organizar e editar uma série de publicações sobre as experiências governamentais na área social traz um mérito já em sua concepção: ela busca se constituir como mais um instrumento a serviço da transparência e da democratização do acesso às informações e ao conhecimento produzido pelos órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas. Ao direcionar as publicações para os sistemas de avaliação e monitoramento das políticas, essa iniciativa tem ainda o potencial de reforçar o trabalho que estamos desenvolvendo no país no sentido de implementar, reforçar e ampliar os instrumentos de produção de indicadores sociais consistentes, que sirvam, efetivamente, de apoio para tomada de decisões e orientações de nossas políticas, programas e ações.

Neste trabalho, apresentamos, a convite da UNESCO no Brasil, o sistema de avaliação e monitoramento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil (MDS) que vem sendo construído pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) desde a formação do ministério, no início de 2004. Ele se enquadra nas ações de governo voltadas para a modernização da gestão das políticas públicas e vem se constituindo em um esforço voltado para a melhoria das ações do Estado.

Além de sua vasta extensão territorial, o Brasil conta ainda com um sistema administrativo altamente descentralizado, o que aumenta ainda mais o desafio da implementação de políticas públicas em qualquer que seja o setor. A construção do sistema de proteção social brasileiro, descentralizado e participativo, em seus 5.564 municípios, por meio de um conjunto de políticas, programas e ações, não pode mais prescindir

1. Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

da tomada de decisões com base em informação e evidências. Por isso mesmo, desde a formação do MDS, valorizamos a necessidade de se formular e implementar uma política de avaliação e monitoramento que permitisse a utilização de dados e informação na retroalimentação das políticas. Acreditamos que somente com o fortalecimento de uma cultura de transparência e prestação de contas na administração pública e com a utilização dos resultados da avaliação e monitoramento para melhorar o desempenho das políticas será possível tornar mais eficiente e eficaz a aplicação dos recursos públicos. Se, por princípio, o trato do dinheiro público exige completo zelo, tanto mais imperioso se torna esse zelo quando se trata do dinheiro direcionado para os mais necessitados. Devemos empreender todos os esforços para garantir que o investimento esteja, efetivamente, chegando aos que precisam e, principalmente, fazendo diferença na vida de cada um e da coletividade.

São muitos os desafios enfrentados para a construção e operação desse sistema. Esse texto descreve de forma sucinta alguns desses desafios, incluindo o contexto institucional e os procedimentos adotados, os quais vêm consistindo em passos decisivos para institucionalizar e integrar, no interior da administração pública, o conhecimento técnico à gestão das políticas sociais. Compartilhar as experiências, iniciativas e questionamentos em torno desse trabalho, em nossa opinião, pode ser um importante passo no caminho para aperfeiçoar e fortalecer nossa rede de proteção e promoção social, em sintonia com os mais preciosos princípios da transparência, do debate público e da responsabilidade política e administrativa.

Abstract

The System for Evaluating and Monitoring Social Development Policies and Programs in Brazil

This paper discusses the process and methodology for the creation of the evaluation and monitoring system of the Ministry of Social Development and The Fight against Hunger in Brazil. The creation of this system is part of a broader process for the establishment of organizational and institutional conditions to improve the efficiency, efficacy and effectiveness of government actions. It is a two-pronged innovation: first, it establishes the evaluation and monitoring function, incorporating it into the management of programs; it is also innovative in regards to accountability, as it publicizes monitoring indicators and the conclusion of evaluation studies.

Several challenges were faced in the creation and operation of this system. The first part of the text deals with the organizational and institutional context upon which the system was built, as well as the conditions for its implementation. The second part discusses the concept of evaluation and monitoring utilized and the procedures for the creation of the system: the creation of a database structure, the establishment of indicators, the development of informational tools, the creation and implementation of evaluation studies and the dissemination of information on these studies.



O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil

Jeni Vaitsman², Roberto W. S. Rodrigues³, Rômulo Paes-Sousa⁴

Introdução

Este trabalho procura descrever, passo a passo, a construção do Sistema de Avaliação e Monitoramento do MDS. A construção desse sistema constitui parte de um esforço para melhorar a gestão da informação sobre os programas e políticas de desenvolvimento social, com o objetivo mais amplo de melhorar seu desempenho. Significa uma inovação em dois sentidos: primeiro, na perspectiva da institucionalização da função avaliação e monitoramento como parte do processo de gestão dos programas; segundo, na perspectiva da *accountability*, por meio da *publicização* de indicadores de monitoramento, publicação dos resultados de estudos de avaliação e disponibilização à comunidade científica dos microdados das pesquisas.

Vários desafios foram enfrentados para a construção e operação desse sistema de monitoramento e avaliação, em um contexto em que entra em jogo uma série de condições organizacionais e institucionais, internas e externas ao MDS. Este trabalho discute o processo de construção desse sistema a partir da formação do MDS, no início de 2004, até o primeiro semestre de 2006, momento desse registro. Na primeira parte, abordamos o contexto no qual se construiu o sistema, bem como as condições para sua implantação. Na segunda parte, apresentamos a concepção de Avaliação e Monitoramento adotada. Na terceira, passamos à construção do sistema, descrevendo o modo como foi feita a estruturação da base de dados; a construção de indicadores

2. Doutora em Sociologia – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Diretora de Avaliação e Monitoramento, SAGI/MDS.
3. Ph.D. em Computação – *Imperial College (University of London)*. Diretor de Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos, SAGI/MDS.
4. Ph.D. em Epidemiologia Ambiental pela *London School of Hygiene and Tropical Medicine (University of London)*. Secretário de Avaliação e Gestão da Informação, SAGI/MDS.

e o desenvolvimento de ferramentas informacionais. Discutimos então a concepção e a operacionalização do subsistema de avaliação para chegar às considerações finais.

1. O Contexto Institucional e Organizacional

O Contexto Institucional

O Brasil é um país federativo, dividido em 27 estados e 5.564 municípios. Possui uma área de 8.514.215,3 quilômetros quadrados e uma população de aproximadamente 180 milhões de pessoas, das quais cerca de 44 milhões são pobres e 18 milhões, extremamente pobres. Ainda que a pobreza tenha sido reduzida nos últimos anos, a sociedade brasileira permanece uma das mais desiguais do mundo. No entanto, o ano de 2004 apresentou alguns resultados animadores: a pobreza caiu cerca de 8% e o índice de Gini – que mede a desigualdade de renda – que em 2002 era 0,573, diminuiu para 0,559 (NERI, 2005).

Em 2005, os recursos investidos pelos Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social chegaram a cerca de R\$ 76 bilhões, ou US\$ 34,8⁵, o equivalente a 3,9% do PIB. Deste total, os gastos com a Saúde representaram 1,9%, com Educação, um pouco mais de 1% e com Desenvolvimento Social, 0,9% do PIB.⁶

A criação do MDS, em janeiro de 2004, implicou o aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social – que se traduzem em programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva.⁷

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

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

7. O MDS foi criado pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004, fundindo o Ministério da Assistência Social

Isso significou uma expansão substantiva da cobertura de serviços e da rede de proteção social e, em 2005, cerca de 50 milhões de pessoas pobres e/ou vulneráveis foram beneficiadas pelos programas do MDS.

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

É dentro do sistema federativo e descentralizado, que se configurou com a Constituição de 1988, promulgada após o período de 20 anos de regime autoritário, que são implementadas as políticas de segurança alimentar, renda da cidadania e assistência social. Estados e municípios vieram a ter, a partir de então, novo papel, particularmente no que se refere à gestão das políticas sociais. Os municípios foram reconhecidos como entes federativos autônomos, com competência para organizar e prestar diferentes tipos de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. O nível federal passou a transferir para os estados, e, principalmente, para os municípios, um conjunto de responsabilidades e prerrogativas na gestão das políticas, programas e prestação de serviços sociais e assistenciais.

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

(MAS), o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, a qual era vinculada diretamente à Presidência da República. Em maio do mesmo ano, foi instituída a estrutura organizacional do novo Ministério, que passou a reunir as atribuições dessas três organizações.

O Contexto Organizacional

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

Coube à SAGI as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social do MDS, o que significou inovação da gestão pública brasileira, uma vez que até então não existia, em nenhum ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva; sobretudo uma unidade localizada horizontalmente em relação às secretarias finalísticas, e não verticalmente, como costuma ocorrer com unidades de avaliação e monitoramento.⁸

A figura 1 apresenta os principais programas, projetos e ações do MDS, cuja descrição sumária encontra-se no Anexo I⁹. Seu conteúdo completo pode ser encontrado no endereço eletrônico <www.mds.gov.br>.

8. A proposta de uma secretaria com esse fim havia sido feita, em 2003, pelo então Secretário-Executivo do ex-Ministério de Assistência Social (MAS), Ricardo Henriques, que, no entanto, não conseguiu implementá-la no MAS devido a resistências internas. Com a incorporação do MAS ao MDS, a proposta passa a ser defendida por Adriana Aranha, Assessora do Ministro Patrus Ananias, que a apóia integralmente, assegurando as condições para sua implementação.
9. Há certa superposição entre os termos “programas”, “projetos”, “ações” que expressa a própria história da formulação de um programa, que pode ter surgido com certos objetivos e dentro de certo escopo e ter-se modificado ao longo do tempo. O que costuma ser chamado habitualmente de “programa” no MDS – e aqui será chamado assim – muitas vezes recebe o nome “oficial” de “projeto” ou “ação”. Além disso, os vários programas, projetos e ações geralmente fazem parte de programas maiores, sob outra denominação, dentro do Plano Plurianual – PPA 2004-2007.



Figura 1: MDS – Implementação, Avaliação e Monitoramento de Programas

O primeiro desafio enfrentado pelos dirigentes da nova unidade de Avaliação e Monitoramento do recém-criado ministério foi: como – e por onde – começar a organizar um sistema de avaliação e monitoramento para programas implementados por outras secretarias, que também ainda se estruturavam ou se reestruturavam a partir de suas antigas funções? O contexto apresentava vários aspectos adversos e outros favoráveis.

Quanto aos aspectos adversos, em primeiro lugar, a unificação de diferentes organizações implicou reunir distintas trajetórias organizacionais, campos de conhecimento e objetos de atuação, cada qual com visões de mundo, modos de agir e soluções próprias para a condução de suas atividades e resolução de problemas. Em segundo lugar, não existia, em quaisquer das organizações anteriores, uma cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças legitimando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função avaliação e monitoramento. No Brasil, a integração dessa função ao planejamento e à gestão governamental envolvendo uma concepção de administração pública transparente e voltada para resultados ainda não se institucionalizou como prática “normal”¹⁰, ou seja, incorporada à visão de mundo de certa comunidade,

10. O termo “normal” é usado no sentido dado por Kuhn (1992) à idéia de “ciência normal”, que consiste no conjunto de valores, práticas, procedimentos, métodos, enfim, em uma visão de mundo que caracteriza as práticas e discursos aceitos como legítimos e necessários dentro de um paradigma científico em determinado momento histórico.

no caso tanto os gestores e dirigentes governamentais como os demais atores envolvidos em políticas e programas específicos.

Junto ao desconhecimento, encontrou-se também alguma resistência. Como observou Wildawsky, há muitos anos, as organizações não gostam de ser avaliadas (1979). Era comum a confusão entre, por um lado, avaliação e, por outro, fiscalização e controle, o que produziu alguma resistência em relação ao papel da SAGI. A avaliação tampouco era vista como “necessidade”, e muito menos prioridade, uma vez que, para os responsáveis pelos programas, o objetivo principal era conseguir, eles mesmos em circunstâncias adversas, o cumprimento de suas metas físico-financeiras. Junto a isso, uma vez que o tempo político não coincide com o tempo da produção de conhecimento, freqüentemente identificava-se a idéia de pesquisa a uma atividade “acadêmica”, e não como prática para produção de conhecimento que, ao seguir procedimentos metodologicamente apropriados, pode ser mais demorada.

Foi necessário então uma política, por parte da SAGI, de convencimento dos gestores – seus clientes internos – de que as informações produzidas pelo monitoramento e a avaliação possibilitariam não apenas melhorar o desempenho dos programas, mas verificar se os resultados previstos estavam sendo alcançados. Com o decorrer do tempo, o papel da SAGI tornou-se mais claro, reconhecido e legitimado pelas demais secretarias.

Em 2005, reforçando o processo de institucionalização da função avaliação e monitoramento, a Secretaria Executiva do MDS instituiu um Grupo de Trabalho, composto por membros de todas as outras secretarias, para elaborar a Política de Monitoramento e Avaliação do MDS. A minuta da portaria que passaria então a orientar as atividades de avaliação e monitoramento do MDS encontra-se no Anexo II.

Nesse mesmo contexto, foi criado o Comitê Gestor de Tecnologia e Informação. Esse comitê, composto por membros de todas as secretarias, é responsável pela política de informação e estabelece regras e padrões em relação aos sistemas de informações gerenciais e executivos, às tecnologias utilizadas, integração entre bases de dados, infra-estrutura.

Por outro lado, o fato de o sistema ter sido construído praticamente do zero também teve aspectos favoráveis. Além de a SAGI representar uma inovação no cenário governamental, estava dando um passo à frente ao instituir, de forma sistêmica, um conjunto de práticas que até então, quando

eram realizadas, o eram de forma fragmentada. Não havia uma receita já testada, um “como fazer”. Como o MDS era uma estrutura recém-criada, sem procedimentos já estabelecidos para a montagem da área de avaliação e monitoramento, a não ser uma portaria designando as atribuições da secretaria e seus departamentos, houve bastante espaço para iniciativa e criatividade para a definição dos caminhos a serem seguidos, por meio de um processo que implicou várias vezes, é importante reconhecer, ensaio e erro.

Outro aspecto favorável foi a política de contratação de pessoal definida pela SAGI, aceita sem qualquer objeção por parte das instâncias superiores do MDS (Secretaria Executiva e Ministro). Os critérios adotados foram exclusivamente meritocráticos e com base na formação e/ou experiência profissional das pessoas que foram contratadas, fosse para exercer cargos de direção, ou para as atribuições técnicas e administrativas. Os três departamentos da SAGI – Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos; Avaliação e Monitoramento; e Formação de Agentes Públicos e Sociais – recrutaram profissionais recém-formados, oriundos de diferentes áreas de atuação e de conhecimento: ciências sociais e humanas, tecnologia da informação, demografia, estatística, economia, nutrição, assistência social, agronomia, etc. Investiu-se em competência técnica e formação multidisciplinar, formando-se um quadro de pessoal, entre técnicos e administrativos, de 50 pessoas, sendo sete doutores e 12 mestres. O Anexo III apresenta a formação profissional e titulação do pessoal, em maio de 2006.¹¹

Os recursos para cobrir os custos da SAGI foram oriundos de várias fontes: Tesouro Nacional, empréstimos do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Parte dos recursos do Tesouro, ou seja, do orçamento nacional alocado ao MDS anualmente, e aprovado pelo Congresso Nacional, foi executada por meio de projetos de cooperação com organizações multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO),

11. Parte da equipe era bastante jovem, alguns recém-saídos da graduação, do mestrado, ou ainda cursando o mestrado. Isto, ao lado da inexistência de uma tradição na área de avaliação e monitoramento de programas sociais no setor público, colocou a necessidade de capacitação da equipe. A SAGI investiu, ao longo dos pouco mais de dois anos de existência do MDS, em formação, não apenas liberando pessoal, mas financiando sua participação em diferentes cursos de avaliação de políticas e programas sociais disponíveis no país e mesmo no exterior. Além disso, a própria SAGI financiou a realização do curso de Aperfeiçoamento em Avaliação de Programas Sociais, em parceria com outras instituições e universidades. Também fomentou a participação de técnicos em seminários e congressos, nacionais e internacionais.

Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).¹²

Essa cooperação foi crucial para efetivar a implementação da política, inclusive a de avaliação e monitoramento. Isso porque o MDS não possuía um quadro de pessoal próprio e foi formado com os servidores públicos herdados das estruturas anteriores, os servidores requisitados de outros órgãos públicos e os “especialistas em política pública e gestão governamental”¹³ incorporados.

Do ponto de vista dos custos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, levando em conta o fato de que a unidade foi montada praticamente a partir do zero, em cerca de dois anos de atividades, investiu-se os seguintes recursos: em pessoal, cerca de 3,8 milhões de reais (US\$ 1,7 milhão) entre servidores públicos, terceirizados, consultores nacionais e internacionais em diferentes funções, inclusive seus gastos com passagens e diárias. Em equipamentos de informática, sem considerar os custos de instalação e manutenção da rede, que é custeada pelo orçamento do ministério como um todo, gastou-se, até abril de 2006, cerca de R\$ 1 milhão (US\$ 440 mil) em aquisição de servidores, computadores, impressoras e *softwares*; em cursos de capacitação e treinamento, investiu-se cerca de R\$ 400 mil (US\$ 176 mil). Desde 2004 até hoje, as pesquisas contratadas e em contratação totalizam pouco mais de R\$ 35 milhões (US\$ 15,9 milhões), o que representa o maior percentual de nossos investimentos, que chega a R\$ 40,6 milhões (US\$ 18,4 milhões), embora corresponda a menos de 1% dos recursos investidos nos programas implementados. Isso tudo, sem contar os recursos já empenhados, mas ainda não executados, além dos recursos físicos e estrutura, utilizados pela Secretaria, mas orçados e administrados no âmbito da gestão do MDS. O Anexo IV apresenta os recursos investidos em pesquisas e programas.

12. Diante da carência de infra-estrutura, bem como de recursos humanos qualificados nos órgãos ministeriais, além das dificuldades derivadas da própria lentidão da máquina administrativa pública, a execução de projetos por meio de agências multilaterais tem sido uma sistemática empregada pelos órgãos governamentais mais dinâmicos para viabilizar com agilidade a execução dos recursos, inclusive a contratação de pessoal qualificado para o desenvolvimento de projetos.
13. Estes servidores fazem parte de uma carreira criada, em 1989, para a profissionalização do setor público. Pertencem ao quadro do Ministério do Planejamento, mas podem ser alocados em qualquer órgão da administração pública federal.

2. O Acordo Conceitual e Metodológico

Diante da diversidade de formação da equipe da SAGI e da ausência de experiência específica na área, foi necessário a definição de um arcabouço conceitual mínimo e comum sobre avaliação e monitoramento. A bibliografia de avaliação e monitoramento é ampla, comportando distintos conceitos e concepções. Isso pressupôs, no nível da Secretaria, a definição – e o acordo – sobre o que se estava entendendo por monitoramento e avaliação e como essas funções deveriam ser conduzidas como parte do ciclo das políticas e programas. A seguir, abordamos brevemente as definições que passaram a ser utilizadas.

Monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados.

O conceito de monitoramento encerra uma ambigüidade e pode se referir a dois processos distintos, ainda que interligados. Por um lado, enquanto o acompanhamento dos programas se constitui em uma atividade interna da organização, um procedimento “a distância”, por outro, o monitoramento também se refere a processos “presenciais”, checagens locais, que acabam constituindo um tipo de pesquisa rápida,

qualitativa, por meio da qual gestores, pesquisadores ou outros agentes podem verificar como a implementação está sendo realizada, e se está atingindo seus objetivos, além de verificar que problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos.

Um indicador consiste em um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais. O aumento ou diminuição desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno. Os indicadores de monitoramento da SAGI foram agrupados nas seguintes classes: “estrutura” – valores relativos à execução físico-financeira, à infra-estrutura, etc.; “processos” – valores relativos às etapas/relações que fazem parte da implementação do programa; “resultados” – valores relativos ao alcance de metas do programa.

Indicadores também podem ser produzidos com base em resultados de pesquisas de avaliação. Contudo, isso só tem um sentido efetivo se a pesquisa for repetida, para comparar os indicadores no tempo, se tiverem comparabilidade com outros indicadores, produzidos a partir de outras bases de dados; ou ainda, se puderem ser interpretados à luz de algum objetivo que se queira alcançar. Indicadores de avaliação também expressam certas condições relativas a “estrutura”, “processos” e “resultados”, esta última categoria englobando os indicadores de “impactos” e “efeitos”, de acordo com as dimensões do estudo a partir do qual são produzidos. Os estudos de avaliação podem ter como objeto as seguintes dimensões (DRAIBE, 2001):

- a) *Processos*: estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou programa, aí incluídos seus desenho, dimensões organizacionais e institucionais.
- b) *Resultados*, que englobam:
 - *desempenho* (ou resultados em um sentido estrito, *outcomes*): que se refere aos “produtos” do programa, tais como definidos em suas metas;
 - *impacto*: mudanças na situação dos beneficiários, provocadas diretamente pelo programa. As avaliações de impacto procuram, por meio de desenhos quase-experimentais, comparar dois grupos similares da população, medindo as diferenças observadas entre os dois grupos, decorrentes da exposição e da não-exposição a um programa;

– *efeitos*: outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que acabam se produzindo em decorrência do programa.

A avaliação costuma ser realizada por meio de estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos. Seu objetivo é melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras.

De um modo geral, as avaliações são executadas por instituições externas, com pesquisas que procuram responder a perguntas específicas, propor medidas de correção e orientar os tomadores de decisão, gestores e demais atores envolvidos no processo de formulação e implementação. Pode ter como objetivo melhorar a qualidade dos processos de implementação ou auferir resultados.

A depender dos objetivos e do objeto da avaliação, os estudos podem utilizar diferentes metodologias e se referir a distintos campos do conhecimento. Uma boa prática na área de avaliação de políticas e programas sociais é a realização de estudos interdisciplinares e que combinem metodologias quantitativas e qualitativas, para que se possa correlacionar diferentes dimensões de um programa ou política. Mas isso nem sempre é possível ou se aplica, por vários motivos.

Quando se pensa em prós e contras de desenhos e métodos para se contratar pesquisas, do ponto de vista da gestão pública, existem pelo menos quatro elementos de uma equação que devem ser ponderados: 1) os objetivos da pesquisa, ou o que se quer saber sobre o programa; 2) os recursos financeiros disponíveis; 3) as fontes de dados disponíveis; 4) o tempo em que se quer obter resultados.

A escolha do desenho e, conseqüentemente, dos métodos vai depender das perguntas que se quer responder, dos recursos e das fontes de dados disponíveis e do tempo em que se quer obter resultados. Quanto maior a abrangência, a representatividade, a combinação de métodos, o número de estratos de uma amostra, mais demorada e cara será uma pesquisa.

As avaliações de impacto, realizadas por meio de desenhos quase-experimentais, que procuram estabelecer relações de causalidade,

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

Em uma perspectiva “pragmática”, ou seja, voltada para a resolução de problemas, a avaliação é um instrumento crucial para melhorar o programa. Esse é o caso das avaliações de processos, ou de desempenho. Tanto em estudos de processos quanto de desempenho, os desenhos e métodos adaptam-se ao contexto, ao problema que se quer pesquisar e à abrangência da pesquisa, freqüentemente combinando métodos quantitativos e qualitativos: *surveys* com questionários fechados, entrevistas semi-estruturadas e abertas, observação, e outros. Uma vantagem desses estudos é que, dependendo do escopo, podem ser realizados mais rapidamente, dando resultados e informações úteis, para os gestores e gerentes, mais diretamente voltados para situações contextuais.

Por outro lado, há certos tipos de estudos realizados pela SAGI que não cumprem diretamente a função de avaliação, mas, sim, a de produzir informação para o planejamento e a programação das próprias políticas. Este foi o caso, por exemplo, do levantamento sobre os beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Como a secretaria responsável pelo programa, a SNAS, só possuía dados relativos aos recursos repassados aos municípios, sem qualquer informação sobre o público-alvo, foi realizado um levantamento junto aos municípios, que então forneceram dados que serviram de base para se fazer um perfil dos beneficiários e subsidiar a gestão do programa.

Outro exemplo foram as duas pesquisas feitas em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a rede da assistência social no Brasil, com o intuito de subsidiar o investimento e o planejamento da implementação e gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A primeira identificou toda a estrutura pública de organização da política (associações, conselhos, instituições) e de prestação de serviços nos municípios brasileiros e a segunda, a rede de assistência do setor privado, com informações sobre equipamentos assistenciais, tipos de serviços prestados, recursos humanos.

Há alguns estudos, que medem pela primeira vez um determinado fenômeno, cujos resultados passam a constituir uma linha de base, que poderá ser acompanhada, com a repetição da pesquisa após algum tempo, a fim de se verificar se o fenômeno investigado sofreu alguma mudança. Este foi o caso do Suplemento sobre Segurança Alimentar – pesquisa sobre as percepções da população em relação às condições de acesso a alimentos suficientes e de qualidade, cujos dados foram coletados pelo IBGE, junto com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2004. Uma vez que esta pesquisa foi realizada pela primeira vez no país, se repetida, permitirá o acompanhamento, ao longo do tempo, dessas condições. Outro estudo, também realizado com o IBGE, é o Suplemento da PNAD 2006 sobre Trabalho Infantil, que permitirá acompanhar a evolução deste fenômeno, que já havia sido medido em 2001 por metodologia similar.

Estudos de avaliação são sempre pesquisas aplicadas, cujos resultados servem ao mesmo tempo como instrumento de melhoria da gestão e *accountability* da política, uma vez que permite que os resultados de investimentos públicos sejam julgados com base em evidências empíricas.

3. O Sistema de Avaliação e Monitoramento

O Sistema de Avaliação e Monitoramento (SAM) desenvolvido pela SAGI é composto por dois subsistemas: o de monitoramento e o de avaliação. Esses dois subsistemas, embora relacionados, são independentes entre si e organizados com base em distintos procedimentos, metodologias e instrumentos. Um sistema de avaliação e monitoramento não é a mesma coisa que um sistema de informação gerencial, ainda que os dados aí existentes constituam uma fonte para sua estruturação. A seguir, descrevemos os componentes e a metodologia de construção dos dois subsistemas.

O Subsistema de Monitoramento

Um dos objetivos da construção do sistema de monitoramento dos programas do MDS foi a instituição de um processo contínuo de acompanhamento do desempenho dos programas em relação às metas, em que resultados podem ser medidos por meio de indicadores produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados e disponibilizados *on line*.

Uma característica do sistema de monitoramento é sua alta complexidade e magnitude. Antes da sua elaboração, foi preciso estabelecer uma série de definições quanto aos procedimentos de coleta e fontes utilizadas. A montagem do sistema exigiu a estruturação de uma base de dados, a construção de indicadores dos programas e o desenvolvimento de ferramentas informacionais para o tratamento da informação, como veremos a seguir.

Estruturação da Base de Dados

A principal matéria-prima de um sistema de monitoramento de programas sociais são os dados operacionais dos programas. No caso do MDS, esses dados não são produzidos apenas internamente, em seus vários departamentos e secretarias, mas também externamente, por outros ministérios, prefeituras, órgãos localizados em diferentes níveis federativos (estados e municípios), bem como associações da sociedade civil.

Ao tempo de criação da SAGI, a situação inicial encontrada, no que diz respeito aos dados, é que eles não eram integrados. Foi necessário realizar um levantamento dos programas sociais em andamento, originários de outros ministérios ou já sob a gestão do recém-criado MDS, bem como dos sistemas de informação que davam suporte tecnológico a esses programas. Foi preciso então trilhar um caminho exploratório e investigativo, localizando e mapeando toda a estrutura de dados disponíveis desses programas e os fluxos desses dados pelo Ministério.

O primeiro passo para a realização desse levantamento consistiu em verificar que dados disponíveis existiam – e onde. Identificaram-se tanto os responsáveis pela produção dos dados nas outras secretarias do MDS quanto os órgãos produtores/gestores dos dados, bem como seus fluxos e principais usuários.

Desenvolvimento de Ferramentas

O segundo passo consistiu em um levantamento de ferramentas e sistemas de informação existentes no MDS, seguindo-se como roteiro uma matriz com quatro dimensões: estrutura, sistema, entrada e saída de dados. Como resultado, identificou-se 12 diferentes sistemas de informação no MDS, entre os quais o Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico); o Sistema de Informação de Acompanhamento Físico e Financeiro das Ações de Assistência Social (SIAFAS-Web), que realiza o acompanhamento físico-financeiro dos programas de ação continuada da assistência social; o Sistema de Revisão da Avaliação Social do Benefício de Prestação Continuada, (REVAS-BPC-LOAS), que se refere aos beneficiários idosos e deficientes de baixa renda, além de planilhas de pagamentos e repasses.

Neste levantamento, constatou-se que uma vez que os sistemas foram produzidos em estruturas administrativas distintas e com diferentes objetivos eles variam bastante quanto ao número e tipo de variáveis,

magnitude, escopo e nível de maturação. Por exemplo, enquanto o REVAS-BPC-LOAS e o CadÚnico abrangem registros de milhões de beneficiários, alimentados de maneira descentralizada para fins de transferência de renda, alguns sistemas desenvolvidos no antigo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) eram ferramentas gerenciais com informações em nível agregado para consumo interno (BRITTO *et al.*, 2004).

Com exceção dos sistemas oriundos do extinto MESA, em geral de menor porte, os principais sistemas encontrados no MDS haviam sido concebidos ou estavam localizados em outras organizações. O Siafas-Web, por exemplo, havia sido desenhado pela Fundação Getulio Vargas (FGV) como parte do inacabado projeto de construção da Rede Articulada de Informações da Assistência Social. Hoje, aquele sistema está hospedado na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV). O CadÚnico, a Folha de Pagamentos do Bolsa Família e o REVAS-BPC-LOAS são geridos por órgãos externos: o CadÚnico, pela Caixa Econômica Federal (CEF) e o REVAS-BPC-LOAS pela DATAPREV, como mostrado na figura a seguir.

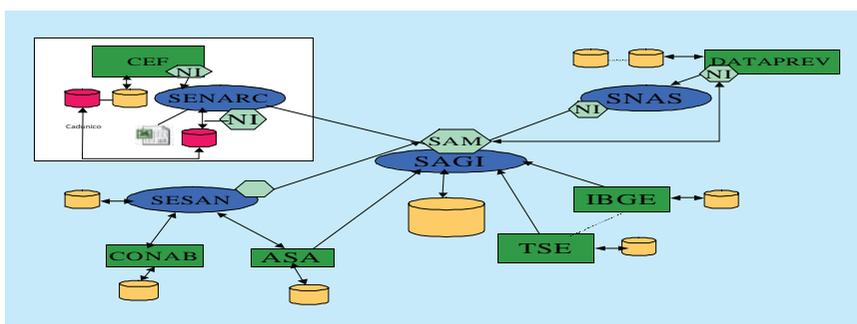


Figura 2: Repositório de dados do MDS – aspecto organizacional

Na figura 2, mostramos o cenário atual de funcionamento do Sistema Avaliação e Monitoramento de Informações Sociais a cargo da SAGI. O funcionamento desse sistema acompanha a implementação descentralizada dos programas sociais. Os dados podem ser obtidos de duas formas: a primeira, quando os dados são produzidos em nível local, nos municípios, que os enviam direta e periodicamente para as secretarias finalísticas, responsáveis pela gestão dos programas. A outra forma é quando agências operadoras ou parceiras, como, por exemplo, a Caixa Econômica Federal, a DATAPREV, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e a Arti-

culação do Semi-Árido (ASA), se responsabilizam pela obtenção dos dados, inclusive aqueles oriundos das prefeituras e estados.

As secretarias finalísticas concentram o recebimento dos dados por meio de sistemas e informações gerenciais já disponibilizados. A SENARC (Transferência de Renda), a SNAS (Assistência Social) e SESAN (Segurança Alimentar e Nutricional) são fontes principais de dados para alimentar o SAM. Estas secretarias enviam os dados à SAGI, responsável pela construção de indicadores dos programas e gestão da informação. No entanto, a SAGI tem acesso direto às informações de instituições como o IBGE e Tribunal Superior Eleitoral (TSE), entre outros.

Uma vez que a maior parte dos 5.564 municípios brasileiros é de pequeno porte e com capacidade administrativa e gerencial limitada, é possível encontrar centenas de cenários tecnológicos, conforme a capacidade dos municípios. A maioria das prefeituras não tem acesso pleno a internet de alta velocidade, o que enseja diferentes soluções tecnológicas para atender às peculiaridades institucionais dos municípios e estados. Conseqüentemente, a coleta e carga dos dados para alimentar os sistemas gerenciais usados para monitorar os programas requer soluções muito individualizadas para atender prontamente às responsabilidades de cada município.

A Construção de Indicadores

A construção de indicadores de monitoramento e avaliação sobre as políticas e programas de desenvolvimento social é feita a partir da coleta de dados primários sobre os programas, nas várias esferas em que atua a política: órgãos municipais, estaduais e federais provedores de serviços governamentais e não-governamentais, instâncias de controle social, etc. O fato de os dados primários serem alimentados por fontes tão diversas e sobre as quais a SAGI, ou mesmo o MDS, muitas vezes não tem governabilidade alguma, consiste em um dos nós críticos da produção de indicadores confiáveis, uma das condições para que o monitoramento e a avaliação sejam feitos de forma efetiva.

A definição de indicadores requer muita clareza sobre os objetivos e a lógica de cada programa. É sempre possível calcular um número grande demais de indicadores, os quais nem sempre conseguem expressar os fenômenos ou as condições mais significativas para o programa. Os dados também devem ser produzidos com periodicidade e agregação definidas, para que os indicadores possam ser comparados. Os indicadores do SAM foram definidos com base nos seguintes atributos:

- a) *validade*: capacidade de o indicador medir o fenômeno que se pretende medir;
- b) *confiabilidade*: qualidade dos dados que servem de base para o cálculo do indicador;
- c) *sensibilidade*: deve ser sensível o bastante para captar o atributo que se pretende captar em relação a pessoas ou fenômenos;
- d) *desagregação*: o nível territorial ao qual se refere o indicador;
- e) *periodicidade*: intervalo de tempo em que o indicador é atualizado. Isso depende, por sua vez, da periodicidade com que o dado bruto é registrado na base de dados original.

Foi preciso preparar uma base de dados com as variáveis selecionadas para a construção dos indicadores. Procedeu-se, então, ao levantamento das variáveis relativas aos programas existentes nos bancos/sistemas de informação do MDS, bem como sobre a rotina de recebimento dos dados primários. Para esse levantamento, foi preenchida uma planilha com as seguintes dimensões:

- a) *nível de agregação territorial*: nível territorial que o dado informa, como, por exemplo: município, UF, Brasil, etc;
- b) *unidade de referência*: unidade que o dado informa, como, por exemplo: beneficiário, família, etc;
- c) *periodicidade*: intervalo de tempo em que o dado é gerado e inserido no sistema de informações, como, por exemplo: mensal, bimestral, anual;
- c) *fonte*: sistema de informação que originou o dado recebido, como, por exemplo, o CadÚnico, a PNAD do IBGE, etc.

A construção dos indicadores foi feita a partir desse levantamento. Elaborou-se outra planilha, com campos para o nome do programa, nome do indicador, descrição, nível de agregação, classificação, periodicidade com que o dado é informado e fórmula de cálculo. Começou-se pelos indicadores mais simples, ou seja, que pudessem ser construídos a partir dos dados existentes nos sistemas de informação efetivamente disponíveis na SAGI.

Os indicadores foram validados pelas secretarias finalísticas correspondentes. Para seu cálculo, estabeleceu-se uma estratégia de curto, médio e longo prazos, dependendo das dificuldades relacionadas à

obtenção dos dados primários. Os primeiros indicadores calculados foram os mais óbvios e básicos, ou seja, os físico-financeiros. A participação do Grupo de Trabalho de Avaliação e Monitoramento no processo permitiu estabelecer o compromisso de que as secretarias finalísticas – que detinham os dados sobre os programas – enviassem para a SAGI os dados primários com periodicidade predefinida, para o cálculo dos indicadores e a entrada em operação do subsistema de monitoramento. A figura 3 apresenta o modelo da planilha de indicadores.

O cálculo dos indicadores depende não apenas da definição conceitual e da fórmula, mas também do tratamento e programação dos dados, os quais eram oriundos de aproximadamente 40 bancos, de várias secretarias e órgãos externos (CEF, DATAPREV, etc.) e com diferentes formatos. Foi feito um trabalho de uniformização, mantendo-se apenas as variáveis necessárias para o cálculo dos indicadores. A junção dos bancos foi bastante trabalhosa, devido ao volume dos dados e pelo fato de que a formatação das variáveis seguia diferentes padrões.

Desenvolvimento de Ferramentas Informacionais

O cálculo de indicadores requer a utilização de ferramentas computacionais para coletar, processar dados e disponibilizar informações em diversos formatos de acordo com o tipo de programa a ser monitorado. Duas ferramentas para o tratamento da informação foram desenvolvidas pela SAGI: Dicionário de Variáveis e Indicadores de Programas (DICI-VIP), e a Matriz de Informações Sociais (MI Social).

Dicionário de Variáveis e Indicadores de Programas – DICI-VIP

O DICI-VIP é uma ferramenta desenvolvida para ser acessada via internet, que armazena informações de variáveis, programas e indicadores de todos os programas do MDS. Com estas informações, é possível recuperar a memória dos dados manipulados pelo Ministério utilizados para o cálculo de indicadores de monitoramento e avaliação. O DICI-VIP é composto de vários dicionários:

Dicionário de Variáveis

Neste dicionário estão cadastradas as variáveis oriundas de várias fontes, incluindo o próprio Ministério. Algumas das fontes utilizadas são

Programa	Indicador	Descrição	Desagregação	Classificação	Periodicidade	Unidade	Fórmula
Bolsa Família	Cobertura do Programa Bolsa Família segundo a estimativa de pobreza	Expressa a cobertura do Programa Bolsa Família numa área geográfica, segundo a periodicidade e o nível de desagregação, tendo como base a estimativa da quantidade de famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 100,00.	Brasil/Região/ Mesorregião/ Microrregião/UF/ Município	Resultado	Mensal	Porcentagem	$i0019 = (\text{Quantidade de famílias que recebem o benefício Bolsa Família dividida pela Quantidade de famílias com renda familiar per capita até R\$ 100,00}) \text{ multiplicada por } 100 \text{ (cem), no período e desagregação de referência.}$
Bolsa Família	Percentual de alcance da meta de cadastramento para o Programa Bolsa Família	Expressa a relação entre o número de famílias inscritas no CadÚnico com renda familiar <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 100,00 e a estimativa do número de famílias com renda familiar <i>per capita</i> até R\$ 100,00.	Brasil/Região/ Mesorregião/ Microrregião/UF/ Município	Processo	Mensal	Porcentagem	$i0016 = (\text{Quantidade de famílias cadastradas no CadÚnico com renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 100,00 dividida pela estimativa do número de famílias com renda familiar per capita até R\$ 100,00}) \text{ multiplicada por } 100 \text{ (cem).}$
Construção de Cisternas	Número de cisternas construídas em cada município atendido pelo programa	Expressa o número de cisternas construídas no município atendido pelo programa.	Brasil/UF/Município	Resultado	Anual	Unidades	$i0020 = \text{Quantidade de cisternas construídas.}$
Construção de Cisternas	Recursos médios repassados por cisterna	Expressa o valor médio (R\$) de cada cisterna construída.	Brasil/Região/ Mesorregião/ Microrregião/UF/ Município	Estrutura	Mensal	Reais	$i0119 = \text{Valor total repassado para a construção de cisternas dividido pela quantidade de cisternas construídas.}$

Figura 3: Planilha de Indicadores

formulários, questionários e bases de dados relacionados com os programas sociais do MDS. Para cada variável do dicionário de variáveis, há uma entrada de informação de tipo (numérico, alfabético, etc.); tamanho (número de caracteres da variável), se os valores das variáveis são discretos ou contínuos, bem como o significado da variável para quem a utiliza. Além destes atributos, cada variável foi classificada em dados atômicos e compostos. Dados atômicos são dados primários que não podem ser decompostos em outros dados. Dados compostos são estruturas de dados que representam a composição de vários dados.

Dicionário de Indicadores

Neste dicionário estão descritos a finalidade e uso dos indicadores sociais. Adicionalmente são armazenadas as fórmulas matemáticas compostas a partir de variáveis do dicionário de variáveis.

Dicionário de Programas

Neste dicionário estão cadastrados os programas do MDS. Cada programa é descrito por vários atributos, tais como nome, descrição, público-alvo, datas significativas, entre outras informações.

Dicionário de Fontes

Neste dicionário estão listadas as fontes de origem de todas as informações apostas nos dicionários de variáveis e de indicadores. Toda e qualquer fonte cujos dados tenham sido utilizados para qualquer programa social é armazenada neste dicionário, incluindo sistemas de informações e formulários eletrônicos.

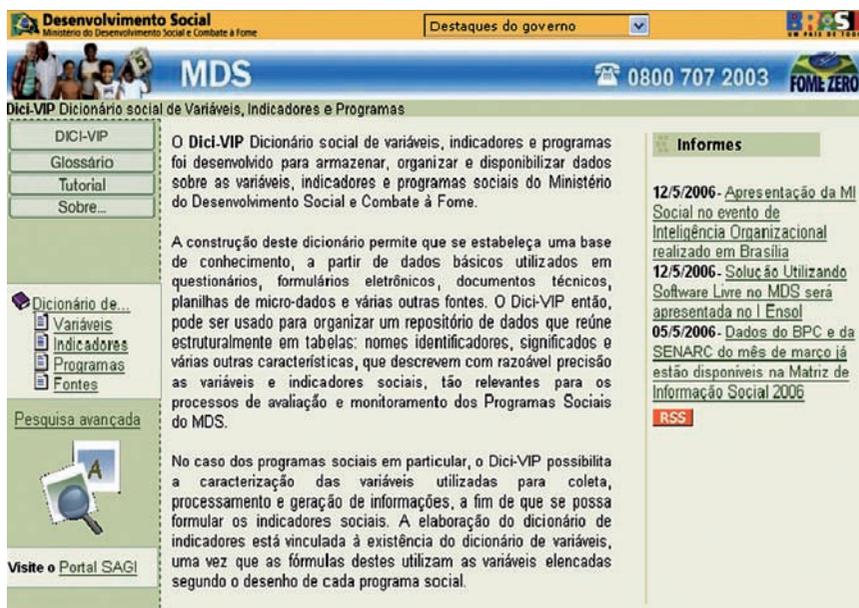


Figura 4: Ferramenta DICI-VIP

A figura 4 mostra a tela principal da ferramenta. Além dos quatro dicionários, a ferramenta ainda possui um glossário e um tutorial. Ao lado, são disponibilizadas notícias sobre a evolução da ferramenta, além de informações de interesse da Secretaria e do Ministério.

A figura 5 mostra a arquitetura de subsistemas que sustenta os quatro dicionários, criada para ordenar a utilização de dicionários por ferramentas de geração de questionários, coleta e exportação de dados. A construção do dicionário de indicadores está vinculada à existência do dicionário de variáveis. Adicionalmente, o dicionário pode ser usado para definir a organização básica de um repositório centralizado ou distribuído de dados: estrutura das tabelas, apropriando-se de nomes e características de cada elemento de dados (variáveis e indicadores).

No caso dos programas sociais em particular, o dicionário de dados permite caracterizar as variáveis utilizadas para coleta, processamento e geração de informações para a formulação de indicadores. E para isto, pressupõe-se um conjunto de variáveis vinculadas por meio de uma fórmula, calculada segundo a lógica de cada indicador.

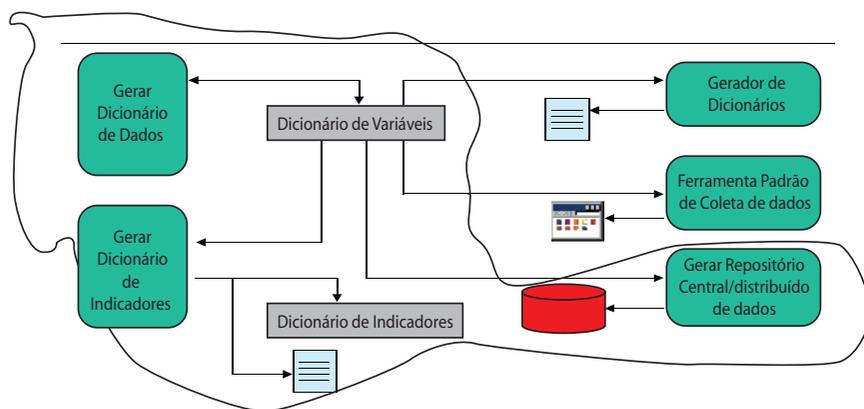


Figura 5: Instrumentos de Monitoramento e Avaliação

Matriz de Informação Social (MI Social)

A MI Social é uma ferramenta computacional que disponibiliza informações na forma de indicadores, os quais são visualizados em função do território para buscar a atuação dos programas sociais. O contrário também é possível. A ferramenta localiza os territórios nos quais atua um determinado programa.

As informações sociais podem ser visualizadas em vários níveis de desagregação, incluindo as unidades da Federação, microrregiões, municípios e territórios especiais. Estão disponíveis, por exemplo, dados relativos a população rural e urbana, fundos constitucionais, dados socioeconômicos de todos os territórios.

A ferramenta MI Social está integrada com o DICI-VIP. Os indicadores sociais mostrados na MI Social são derivados a partir das variáveis e indicadores dos programas armazenados no DICI-VIP. Os cálculos são realizados *on line* e refletem uma atualização frequente dos dados sociais.

Além dos indicadores e informações básicas dos programas sociais do MDS, estão disponíveis para consulta na ferramenta informações demográficas e socioeconômicas em diferentes níveis de agregação territorial. As informações produzidas podem também ser obtidas em vários formatos: planilhas eletrônicas, relatórios, tabelas, gráficos, mapas estatísticos e mapas temáticos, como mostram as figuras 6 e 7.

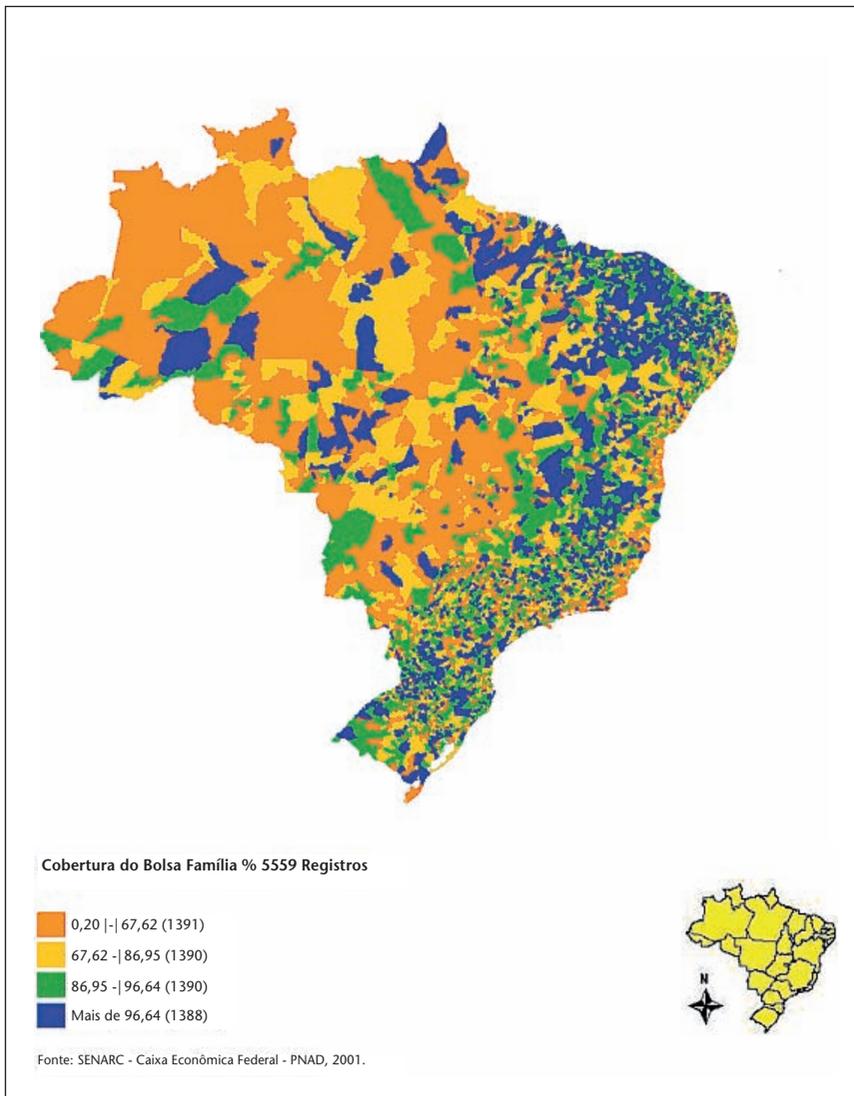


Figura 6: Matriz de Informações Sociais Cobertura do Bolsa Família nos municípios em março de 2006

A figura 6 mostra um mapa da cobertura do programa Bolsa Família em todos os municípios do Brasil. A figura 7 exemplifica o monitoramento de repasses financeiros em três municípios. Estas saídas podem ser obtidas em tempo real e os dados são alimentados a partir de sistemas de informações gerenciais alimentados pelos municípios.

Estas informações são disponibilizadas para os executivos do Ministério com o propósito de dar transparência à gestão das políticas públicas, bem como para a tomada de decisões no âmbito do MDS.

Segue abaixo a apresentação dos valores repassados a municípios no período de janeiro de 2005 a março de 2006.

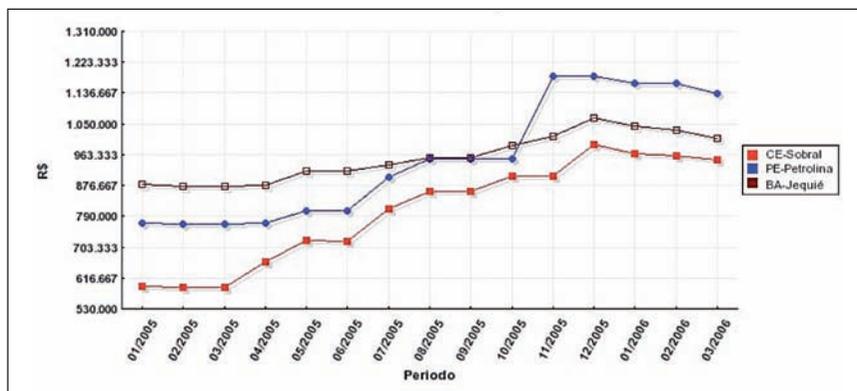


Figura 7: Bolsa Família – valores repassados

O Subsistema de Avaliação

A decisão sobre os estudos a serem feitos depende da equação, já mencionada, que deve ponderar o que se quer saber sobre o programa, os recursos financeiros e dados disponíveis, bem como o tempo em que se quer obter os resultados. Uma vez que existem 21 programas sob gestão direta do MDS – além de um conjunto de outras ações não estruturadas sob a forma de programas –, um primeiro critério utilizado para decidir “por onde começar” e quanto aplicar em um estudo baseou-se nos recursos orçamentários alocados aos programas. Em geral, aqueles com maiores recursos também receberam mais recursos para a pesquisa, como pode ser verificado no Anexo IV. A lista das pesquisas contratadas ou já em fase de contratação é apresentada no Anexo V.

Termo de Referência

Após a definição do programa a ser avaliado, passa-se à discussão, junto com um técnico da secretaria finalística, dos aspectos do programa a serem pesquisados. Em seguida, a SAGI passa à fase da elaboração do Termo de Referência (TOR), documento que consiste no instrumento utilizado pelas organizações públicas, nacionais e internacionais, para esta-

belecer os parâmetros técnicos e jurídico-administrativos para os editais de seleção e contratação de instituições para a execução das pesquisas. Os parâmetros técnicos definem o escopo, objetivos, metodologia, cronograma e custos do projeto. Os parâmetros jurídico-administrativos se referem aos requisitos exigidos, seja pelo MDS, pela legislação brasileira ou por organismos internacionais, em relação aos procedimentos de seleção e contratação. Entre os requisitos, a propriedade dos microdados por parte do MDS, o perfil e experiência técnica da equipe executora. A minuta do TOR é enviada para o técnico da secretaria finalística, para validação final.

Posteriormente, é encaminhado para o órgão de cooperação internacional a cargo da gestão dos recursos alocados para o projeto. O órgão de cooperação verifica se todos os requisitos exigidos foram cumpridos e o TOR é publicado para que as instituições que correspondam às especificações do edital se candidatem à execução da pesquisa. Após os trâmites do processo seletivo, conforme definidos no edital, e o julgamento por parte de uma comissão técnica, seleciona-se para contratação a instituição que tenha apresentado a melhor proposta em termos de qualidade técnica e preço.

Acompanhamento dos Estudos

Os estudos contratados são acompanhados pelos técnicos da SAGI em todas as suas fases. Ainda que os termos de referência definam a dimensão do programa a ser avaliada (processo ou resultados) e alguns parâmetros metodológicos (amostra representativa nacional ou por região), o detalhamento do desenho, amostra e instrumentos de coleta de dados, são feitos posteriormente, pela instituição contratada e o acompanhamento e aprovação da SAGI.

O desenho e a amostra da pesquisa são definidos levando-se em conta os recursos e as fontes de dados disponíveis. A seleção de amostras representativas, escolhidas aleatoriamente, depende da existência e acesso a cadastros. No entanto, existem casos em que o MDS não dispõe de um cadastro dos beneficiários de programas. Isso ocorre quando os recursos são repassados diretamente aos municípios, que são encarregados de repassá-los aos beneficiários. Quando há programas executados por intermédio de organizações externas ao MDS, como a CONAB ou a ASA, e isso faz que parte das bases de dados relevantes para a pesquisa não esteja disponível no MDS, tendo de ser obtida por meio de negociações com essas organizações.

Definida a amostra, uma proposta de instrumento de coleta de dados (questionário, roteiro de entrevista) é elaborada pela instituição contratada, com base nas questões a serem investigadas e enviada para discussão e aprovação pela SAGI. Em geral, a metodologia da pesquisa, incluindo a amostra e os instrumentos de coleta de dados, constitui o primeiro produto previsto no cronograma de desembolso dos estudos contratados.

No momento da coleta de dados, um técnico da SAGI procura fazer ao menos uma visita ao campo, junto com os pesquisadores da instituição contratada.¹⁴ O objetivo é acompanhar a condução do trabalho de campo, compreender o contexto local, conversar com beneficiários e, com isso, promover o aprendizado da própria equipe. Como a SAGI é uma unidade que contrata pesquisas, o processo de trabalho da equipe é realizado, sobretudo, internamente, no “escritório”. Diferentemente das secretarias finalísticas, os técnicos da SAGI não têm muita oportunidade de conhecer a operação dos programas localmente. A ida a campo constitui um momento de aprendizagem para a equipe, pois os técnicos podem participar, junto a pesquisadores mais experientes, da experiência de trabalho de campo, o que inclusive contribui para a melhoria de sua capacidade de acompanhar o desenvolvimento da pesquisa.

14. Houve exceção quanto a esse procedimento nos casos das pesquisas “Avaliação de Impacto do Bolsa Família” e “Avaliação da Implementação do Bolsa Família” a qual se realizou nos mesmos municípios da Avaliação de Impacto. Acordou-se que o MDS desconheceria os municípios onde seriam coletados os dados para garantir que não houvesse nenhuma intergerência na gestão do programa.

Resultados

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

A apresentação dos resultados da pesquisa pelos pesquisadores que a executaram é dirigida ao público do MDS e a convidados externos envolvidos no tema. A divulgação também se dá por meio de várias publicações, como os Cadernos de Estudos de Desenvolvimento Social e livros, como pode ser visto no Anexo VI. O objetivo das publicações, além de tornar público os resultados das avaliações, é subsidiar o debate técnico e político sobre as políticas e programas da área de desenvolvimento social.

A etapa final é a disponibilização para o público dos microdados, os quais, segundo as normas contratuais, pertencem ao MDS. Quatro meses após a divulgação dos resultados da pesquisa, os microdados – sem a identificação pessoal de qualquer entrevistado – são disponibilizados para o Consórcio de Informações Sociais (CIS)¹⁵. Uma vez que os microdados constituem importante fonte para pesquisas, ao disponibilizá-los à comunidade científica, pretende-se tornar mais eficiente a utilização dos recursos públicos investidos em pesquisa e, ao mesmo tempo, promover a transparência e *accountability* em relação aos resultados desses investimentos. O CIS, além de descrever e documentar os bancos de dados recebidos, comunica ao doador as transferências de informações solicitadas, o que permite inclusive a avaliação do impacto dos estudos na comunidade científica.

15. O Cadastro de Informações Sociais é resultado de um projeto do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Democratização e Desenvolvimento da Universidade de São Paulo (NADD-USP), em parceria com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Um de seus objetivos é a transferência e o intercâmbio de informações entre pesquisadores de instituições associadas à ANPOCS, via internet.

1- Discussão	2- Termo de Referência	3 - Contratação
<p>SAGI/SF</p> <ul style="list-style-type: none"> Definição da avaliação a ser realizada Relevância do estudo proposto 	<p>SAGI/SF</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboração do TOR pela SAGI Revisão do TOR pela SF 	<p>Órgão de Cooperação Internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> Aprovação do TOR Contratação da instituição executora (IE) que apresentar melhor projeto
4 - Reunião/ Definições importantes	5 - Acompanhamento	6 - Resultados Finais
<p>SAGI/SF/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> Definição de questões relevantes para o estudo Disponibilização dos dados necessários para a realização da pesquisa 	<p>SAGI/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento dos instrumentos de pesquisa Visitas ao campo Avaliação e aprovação de relatórios parciais e do relatório final 	<p>SAGI/SF/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> Recomendações da avaliação (IE) Reuniões com os gestores Retroalimentação dos Programas
7- Divulgação dos Resultados	8 - Publicações	9 – Disponibilização dos microdados
<p>SAGI/SF/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> Apresentação dos resultados finais ao MDS Seminários abertos ao público externo 	<p>SAGI</p> <ul style="list-style-type: none"> Cadernos de estudos Relatórios de pesquisa Livros 	<p>SAGI</p> <ul style="list-style-type: none"> Envio dos arquivos dos microdados das pesquisas para o CIS
<ul style="list-style-type: none"> SAGI = Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação SF = Secretaria Finalística IE = Instituição Executora CIS = Consórcio de Informações Sociais 		

Figura 8: Ciclo de Avaliação

4. Considerações Finais

No Brasil, a criação de uma unidade horizontal dentro de uma estrutura ministerial para avaliação e monitoramento das políticas e programas de proteção e assistência social apresenta um caráter inovador, em vários sentidos. A incorporação da avaliação e monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas com base em informação e análise de dados, fortalece a expansão de uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública. Como uma iniciativa do MDS para a modernização da gestão de suas políticas também é parte de um processo voltado para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade de um conjunto de ações do Estado.

A SAGI assumiu um lugar definido na divisão social do trabalho no campo da avaliação: contratante de serviços. Ainda que frequentemente membros da equipe realizem estudos, levantamentos e análise de problemas específicos¹⁶, a função de executar pesquisas jamais foi assumida, o que seria inteiramente inexecutável dentro de uma estrutura ministerial e diante dos objetivos de avaliar o conjunto de programas e políticas do MDS.

Como contratante de estudos, obteve-se pelo menos três tipos de ganho: de *escala*, tendo sido possível contratar um grande número de pesquisas em tempo relativamente curto; de *diversidade*, pois se definiu como estratégia de avaliação a contratação de estudos de diferentes tipos, desenhos, abordagens e métodos; de *qualidade*, uma vez que foi possível selecionar as instituições mais adequadas para a realização de cada tipo de estudo. Foram feitos desde grandes pesquisas nacionais em conjunto com o IBGE

16. Estas análises geralmente são feitas sob a forma de Notas Técnicas, para subsidiar, no MDS, o debate sobre determinados temas.

até avaliações de impacto com desenho longitudinal e quase-experimental, passando por estudos de caso, com abordagem antropológica.

Essa estratégia, no entanto, só foi bem-sucedida devido à decisão de formar uma equipe enxuta e qualificada, multidisciplinar e com suficiente experiência em pesquisa não apenas para saber o que se queria contratar, mas também com conhecimento teórico e metodológico para avaliar os produtos entregues. Uma gestão não-burocrática, flexível e centrada no reconhecimento das capacidades individuais, autonomia e responsabilidade da equipe foi decisiva para a produção de um conjunto significativo de pesquisas, ferramentas, publicações, cursos, em um período de tempo tão curto. Mesmo quando se considera as demais áreas da política social, consolidadas há mais tempo, unidades equivalentes à SAGI, quando integradas às estruturas ministeriais, além de menores, não dispõem de tanta capacidade de execução e capacidade técnica agregada.

A SAGI desenvolveu um modelo institucional de avaliação próprio, incluindo uma rotina de procedimentos para o ciclo de avaliação, que vai desde a definição do problema à elaboração dos termos de referência de pesquisas, contratação, acompanhamento, divulgação e publicação regular dos resultados.

Do ponto de vista do monitoramento, a construção da Matriz de Informações Sociais teve duas principais conseqüências: a primeira, tornando-se poderoso instrumento de gestão com informação agregada em nível municipal pela primeira vez na área de proteção social; a segunda, o fato de a entrada em funcionamento da Matriz de Informações Sociais ter induzido à resolução de pelo menos três tipos de problemas de informação do MDS: a produção, a padronização e a atualização dos dados.

Os sistemas e programas herdados das três estruturas governamentais que deram origem ao ministério atual não configuravam um sistema e tampouco a função monitoramento e avaliação estava presente. Ao se estabelecer a função e as diretrizes de uma política de avaliação e monitoramento, garantindo-se recursos físicos, humanos e financeiros para suas atividades, criaram-se as condições organizacionais e institucionais para construção e implementação do sistema.

Um dos grandes desafios da área de desenvolvimento social no Brasil hoje é a construção de seu sistema de proteção social. O enfrentamento desse desafio passa pela integração das ações e programas do MDS a partir

da família e do território, envolvendo a articulação complexa entre diferentes atores, agências e organizações. A institucionalização de um sistema de avaliação e monitoramento sensível a essa complexidade é um pressuposto para a integração efetiva das várias áreas e programas que hoje convergem para as políticas de desenvolvimento social e o MDS vem, ao lado da implementação da política, criando as condições técnicas e operacionais para a efetividade de sua gestão. Para que a avaliação e monitoramento deixe de constituir inovação e efetivamente se incorpore à cultura – às crenças e práticas – do campo das políticas, é preciso garantir sua continuidade.

Por outro lado, a institucionalização da avaliação e monitoramento na área social, onde há grande demanda por contratação de servidores públicos de carreira e capacitação de seu quadro de pessoal, também induz à formação de recursos humanos mais qualificados. O pleno funcionamento do sistema, orientado por indicadores e conceitos compartilhados sobre dimensões comuns a todos os programas – tais como população-alvo, cobertura, benefícios, etc. –, promove a formação de uma identidade comum na área, especialmente em um momento em que se pretende implementar uma mudança de paradigma, com a substantiva expansão da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos.

Após pouco mais de dois anos de atuação, a experiência e o modelo de avaliação e monitoramento desenvolvidos no MDS estão sendo objeto de estudo do Banco Mundial e FAO. O diálogo internacional vem se fortalecendo não apenas com as agências multilaterais de fomento, mas também com instituições de pesquisa, públicas e privadas, pesquisadores independentes, gestores e técnicos; um tipo de parceria entre Governo e instituições internacionais praticamente inexistente anteriormente na área de avaliação e monitoramento.

A institucionalização da avaliação e monitoramento como parte das organizações do Estado aproximou a dimensão técnica da gestão das políticas. Certamente, são inúmeros os desafios para essa aproximação, com seus distintos tempos, necessidades, práticas, formas de discursos e critérios de julgamento. Um gestor necessita dar respostas rápidas para resolver problemas, dispondo, por isso mesmo, de tempo bem menor do que aquele necessário para se produzir conhecimento sobre determinado problema.

Contudo, são os resultados de estudos validados pela comunidade científica que conseguem criar algum tipo de acordo entre distintos atores, com interesses e concepções muitas vezes divergentes – implementadores, formuladores de políticas, tomadores de decisões, formadores de opinião, sociedade civil, legisladores – sobre os resultados de programas e políticas. Nesse sentido, a grande inovação do MDS na área de avaliação e monitoramento foi a criação de mecanismos institucionais que vêm viabilizando não apenas a interação entre o conhecimento técnico e científico e as políticas, mas sua efetiva utilização na retroalimentação das políticas.

Lista de Siglas

- ANPOCS** – Associação Nacional de Pós-Graduação e Investigação em Ciências Sociais
- ASA** – Articulação do Semi-Árido
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD** – Banco Mundial
- BPC** – Benefício de Prestação Continuada
- CadÚnico** – Cadastro Único dos Programas Sociais
- CEF** – Caixa Econômica Federal
- CGU** – Controladoria Geral da União
- CIS** – Consórcio de Informações Sociais
- CONAB** – Companhia Nacional de Abastecimento
- CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social
- DATAPREV** – Empresa de Tecnologia e Informação da Segurança Social
- DFID** – Departamento para o Desenvolvimento Internacional
- DICI-VIP** – Dicionário de Variáveis e Indicadores de Programas
- FAO** – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
- FGV** – Fundação Getúlio Vargas
- FPM** – Fundo de Participação dos Municípios
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IUPERJ** – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
- LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social
- MAS** – Ministério de Assistência Social
- MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MESA** – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
- MG** – Minas Gerais
- MI Social** – Matriz de Informação Social
- MOST** – *Management of Social Transformations Programme*
- MPU** – Ministério Público da União
- NAAD-USP** – Núcleo de Apoio a Investigação sobre Democratização e Desenvolvimento da Universidade de São Paulo
- PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos

- PAIF** – Programa de Atenção Integral à Família
- PBF** – Programa Bolsa Família
- PETI** – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PL** – Projeto de Lei
- PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PPA** – Plano Plurianual
- REVAS-BPC-LOAS** – Sistema de Revisão da Avaliação Social do Benefício de Prestação Continuada
- SAGI** – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
- SAIP** – Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
- SAM** – Sistema de Avaliação e Monitoramento
- SENARC** – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
- SESAN** – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar
- SHS** – Setor de Ciências Humanas e Sociais
- SIAFAS-Web** – Sistema de Informação de Acompanhamento Físico e Financeiro das Ações de Assistência Social
- SNAS** – Secretaria Nacional de Assistência Social
- SPOA** – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
- SUAS** – Sistema Único de Assistência Social
- TCU** – Tribunal de Contas da União
- TOR** – Termos de Referência
- TSE** – Tribunal Superior Eleitoral
- UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: Secretaria de Assistência Social, 2004.

BRITTO, T.; SEPÚLVEDA, J.; BARBOSA, D. *Levantamento dos sistemas de informação dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

DRAIBE, S. M. Introdução. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.

LAUDON, C. K.; LAUDON, J. P. *Sistemas de informações*. 4.ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

NERI, M. *Miséria em queda*. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

WILDAWSKY, A. *Speak truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown & Company, 1979.



Anexo I: Descrição Sumária dos Programas do MDS

SENARC – Secretaria de Renda de Cidadania

Programa Bolsa Família: Programa de transferência de renda com condicionalidades nas áreas de saúde e educação, destinado às famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 120,00 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos – saúde, alimentação, educação e assistência social. O valor do benefício pode variar entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00 por mês, dependendo da condição econômica da família e da presença de crianças em idade escolar, gestantes e/ou nutrízes.

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): programa que visa a erradicação do trabalho de crianças e/ou adolescentes (com idade inferior a 16 anos), por meio de bolsa mensal de R\$ 40,00 por criança em atividade laboral urbana e R\$ 25,00 por criança em atividade laboral rural. Em contrapartida, as famílias têm de matricular seus filhos na escola e fazê-los freqüentar a jornada ampliada.

Benefício de Prestação Continuada (BPC): benefício assistencial constitucional que garante um salário mínimo mensal às pessoas acima de 65 anos e às pessoas com deficiência, incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, com renda familiar *per capita* menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Agente Jovem: dirigido a jovens entre 15 e 17 anos em situação de risco. Bolsa no valor de R\$ 65,00 para a capacitação teórica e prática para a permanência na escola e preparação para o mercado de trabalho por meio de atividades específicas.

Proteção Social Básica à Criança de 0 a 6 anos (PAC): apoio técnico e financeiro a programas e projetos executados por estados, municípios e entidades sociais, destinados ao atendimento de crianças, valorizando a convivência sociofamiliar.

Atenção às Pessoas com Deficiência (PCD): apoio técnico e financeiro a estados, municípios e instituições para ações de proteção social básica e especial e de inclusão social das pessoas com deficiência, vulnerabilizadas pela situação de pobreza ou de risco pessoal e social, bem como de suas famílias.

Atenção à Pessoa Idosa (API): apoio técnico e financeiro a serviços de proteção social básica e especial e entidades sociais, destinados ao atendimento da pessoa idosa vulnerabilizada pela pobreza.

Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela): ações sociais especializadas e multiprofissionais, dirigidas a crianças e adolescentes e suas famílias vítimas de abuso ou violência sexual.

Programa de Atenção Integral à Família (PAIF): serviço de acompanhamento socioassistencial a famílias em situação de vulnerabilidade, desenvolvido nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

SESAN – Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional

Programa de Aquisição de Alimento (PAA): visa incentivar a produção de alimentos pela agricultura familiar, permitindo a compra, por meio de várias modalidades, de produtos até o limite de R\$ 2.500,00 por agricultor/ano, e a sua distribuição para pessoas em situação de insegurança alimentar, ao atendimento dos programas sociais estaduais e municipais e a formação de estoques.

Construção de Cisternas: construção de cisternas para armazenamento das águas das chuvas destinadas a famílias de baixa renda, residentes na área rural de municípios do semi-árido e que não disponham de fonte de água ou meio de armazená-la adequadamente.

Distribuição de Cestas: distribuição de cestas básicas a famílias em situação de risco alimentar, famílias acampadas, comunidades indígenas, remanescentes de quilombos, comunidades atingidas por barragens e em *situações* emergenciais. Parte dos produtos é originada na compra da agricultura familiar realizada pelo PAA.

Hortas Comunitárias: implantação de hortas, viveiros, lavouras e pomares comunitários, para a melhoria das condições de segurança alimentar de comunidades pobres.

Cozinhas Comunitárias: implantação de pequenas unidades de produção de refeições, contemplando áreas de grande concentração da população, inclusive em locais de ocupação subnormal.

Restaurantes Populares: ampliação da oferta de refeições prontas, nutricionalmente balanceadas, originadas de processos seguros, comercializadas à preços acessíveis, por meio de restaurantes em convênio com estados e/ou municípios.

Educação Alimentar: disseminação, por meio de diferentes instrumentos, de práticas de segurança alimentar, valorizando a melhoria dos hábitos alimentar e de consumo, bem como a valorização da alimentação regional local.

Bancos de Alimentos: organização das doações de alimentos, em geral oriundos de produtores e comércio locais, impróprios para a comercialização mas adequados ao consumo humano, e repasse para instituições que produzem e distribuem refeições, gratuitamente, a indivíduos em situação de vulnerabilidade alimentar.

Anexo II: Minuta de Portaria sobre a Política de Avaliação e Monitoramento do MDS



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

PORTARIA N° nnnn, DE dd/mm/2006

Institui e regulamenta a Política de Monitoramento
e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e
Combate à Fome.

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelo art. 87, da Constituição Federal; inciso II, do art. 27, da Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003; e Decreto n° 5.550, de 22 de setembro de 2005, resolve:

TÍTULO I

Do Objeto e Objetivos da Política de Monitoramento e Avaliação

Art. 1º A Política de Monitoramento e Avaliação tem por objeto a análise dos processos, produtos e dos resultados referentes aos programas e ações executados ou financiados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 2º São consideradas ações de monitoramento aquelas que se destinam ao acompanhamento da implementação e execução dos programas e ações, visando à obtenção de informações para subsidiar o gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas, bem como a identificação precoce de eventuais problemas.

Parágrafo único. Constituem ações de monitoramento, sem prejuízo de outras que estejam em acordo com a definição estabelecida pelo **caput**, as atividades seguintes:

- I – definição do conjunto mínimo de indicadores que devem ser monitorados por programa ou ação;
- II – definição do conjunto mínimo de dados que devem ser coletados por cada programa ou ação;
- III – acompanhamento sistemático da execução física e financeira dos programas e ações;
- IV – construção e implantação de sistemas de informações dos programas e ações;
- V – coleta ou recebimento sistemático dos dados referentes aos programas e ações;
- VI – supervisão *in loco* dos programas e ações executados pelo MDS ou por seus parceiros, governamentais e não-governamentais;
- VII – produção de indicadores referentes aos programas e ações;
- VIII – análise dos indicadores referentes aos programas e ações.

Art. 3º O MDS demandará, também como contrapartida ao financiamento de programas e ações executados por parceiros governamentais e não-governamentais, que estes enviem regularmente os dados necessários, inclusive documentais, para realização da atividade de monitoramento.

Art. 4º São consideradas ações de avaliação qualquer estudo ou pesquisa referente aos programas e ações que tenha um dos seguintes objetivos:

- I – análise da implementação de programas e ações;
- II – análise de resultados imediatos dos programas e ações;
- III – análise de impactos ou efeitos dos programas e ações;

IV – análise da eficiência, da equidade, da eficácia ou da efetividade de programas e ações;

V – análise do perfil dos beneficiários dos programas e ações;

VI – elaboração de diagnósticos de perfil da demanda;

VII – avaliação da satisfação de beneficiários/usuários;

VIII – avaliação da qualidade dos serviços prestados;

IX – elaboração de estudos de “linha de base”.

Parágrafo único. Dentre as ações de avaliação, aquelas a que se referem os incisos III, IV, VII e VIII do artigo quarto, serão realizadas, preferencialmente, em parceria com universidades e instituições de pesquisa.

Art. 5º As ações de avaliação possuem natureza e objetivo distintos das ações de fiscalização e auditoria, com as quais não se confundem.

TÍTULO II

Dos Princípios e Diretrizes da Política de Monitoramento e Avaliação

Art. 6º A Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome está baseada nos princípios da ética, da transparência, da imparcialidade e da isenção.

Art. 7º Do ponto de vista organizacional, a definição e execução de todas as ações de monitoramento e avaliação são pautadas pelos princípios de cooperação, articulação e integração entre os órgãos internos do MDS.

Art. 8º A Política de Monitoramento e Avaliação tem como diretriz contribuir para o aprimoramento da gestão pública, fornecendo elementos que contribuam para o aumento da responsabilização, eficiência, eficácia e efetividade das políticas sociais, e para o exercício do controle social sobre as políticas públicas.

Parágrafo único. As ações de monitoramento e avaliação devem contribuir para o acompanhamento dos Programas do Plano Plurianual (PPA).

Art. 9º A formulação e implementação dos programas e ações do MDS devem contemplar a necessidade de monitoramento e avaliação e viabilizar os meios necessários para sua realização, especialmente no que se refere à especificação dos indicadores e ao provimento regular de dados necessários por parte dos executores do programa ou ação.

Art. 10. Os dados e informações resultantes de estudos ou pesquisas financiados pelo MDS serão, independentemente de quem os realizar, integralmente repassados ao MDS, que é detentor de todos os direitos sobre os mesmos.

TÍTULO III

Dos Instrumentos de Execução da Política de Monitoramento e Avaliação

Art. 11. A execução da Política de Monitoramento e Avaliação é assegurada, dentre outros meios, pelo conjunto dos seguintes instrumentos:

- I – plano Anual de Monitoramento e Avaliação;
- II – sistema de Monitoramento;
- III – relatório de Acompanhamento da Execução Física e Financeira;
- IV – relatórios das Avaliações Específicas;
- V – relatórios Semestrais dos Indicadores de Monitoramento;
- VI – relatório Anual de Financiamento da Assistência Social no Brasil;
- VII – relatório Anual das Ações de Monitoramento e Avaliação.

Art. 12. O Plano Anual de Monitoramento e Avaliação deve ser elaborado de acordo com as seguintes definições:

- I – indicar quais programas e ações do MDS devem ser priorizados pelas ações de avaliação no ano subsequente ao da elaboração do Plano;
- II – considerar para elaboração as avaliações realizadas anteriormente pelo MDS ou por outras instituições;
- III – propor iniciativas para aprimoramento das ações de monitoramento;
- IV – ser elaborado de forma participativa por Grupo de Trabalho com representação das secretarias, secretaria executiva, assessoria do Fome Zero e Gabinete do Ministro, sob coordenação da SAGI;

V – ser elaborado e aprovado pelo Grupo de Trabalho até o mês de agosto do ano anterior ao da sua execução;

VI – registrar, além das ações de monitoramento e avaliação sob responsabilidade direta da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, as ações de avaliação que, porventura, sejam realizadas por algum outro órgão interno deste ministério.

Art. 13. O Plano Anual de Monitoramento e Avaliação comportará revisões periódicas, nas quais poderão ser incluídas ou excluídas ações, desde que haja justificativa relevante e acordo entre os órgãos do Ministério afetados pela alteração.

Art. 14. Os Relatórios das Avaliações Específicas serão apresentados e discutidos com o órgão interno responsável pelo programa, serviço ou ação objeto da avaliação.

§ 1º Os estudos e pesquisas nos quais forem empenhados recursos financeiros específicos devem gerar relatório de acesso público.

§ 2º Os relatórios dos estudos e avaliações devem, sempre que for pertinente, conter recomendações para as políticas e programas em questão.

Art. 15. O Sistema de Monitoramento define o conjunto mínimo de indicadores utilizados para o monitoramento dos programas e ações do Ministério e disponibiliza periodicamente os valores atualizados dos mesmos.

Parágrafo único. A periodicidade de atualização de cada indicador dependerá da periodicidade de atualização dos dados pelas fontes produtoras.

Art. 16. Os Relatórios Semestrais de Monitoramento serão elaborados com base nos dados recebidos e processados pelo Sistema de Monitoramento e deverão conter uma análise quali-quantitativa do desempenho dos programas e ações do Ministério.

Art. 17. O Relatório Anual das Ações de Monitoramento e Avaliação apresentará uma síntese das principais conclusões, resultados e recomendações dos estudos e pesquisas realizados ao longo do ano.

Parágrafo único. O Relatório será encaminhado à Secretaria-Executiva até, no máximo, o final do mês de janeiro do ano subsequente.

TÍTULO IV

Das competências e responsabilidades dos órgãos internos do MDS na execução da Política de Monitoramento e Avaliação

Art. 18. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação é o órgão responsável pela coordenação da Política de Monitoramento e Avaliação.

Art. 19. As ações de monitoramento e avaliação executadas pela SAGI, ou por instituição por ela contratada, devem contemplar as determinações do Plano Anual de Avaliações.

Parágrafo único. No detalhamento técnico-operacional dos objetivos e metodologias particulares a cada ação de avaliação ou monitoramento prevista no Plano Anual, a SAGI atuará de forma articulada com as Secretarias finalísticas, responsáveis pelo programa ou ação em questão.

Art. 20. Respeitadas as competências estabelecidas pelo Decreto nº 5.550, de 2005, compete à SAGI as seguintes ações e responsabilidades:

- I – coordenar a elaboração do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação;
- II – aferir a qualidade dos Relatórios das Avaliações Específicas;
- III – validar os indicadores que compõem o Sistema de Monitoramento;
- IV – elaborar os Relatórios Semestrais dos Indicadores de Monitoramento;
- V – elaborar o Relatório Anual das Ações de Monitoramento e Avaliação;
- VI – executar, diretamente ou em parceria com outras instituições, as ações de avaliação previstas no Plano Anual de Monitoramento e Avaliação, com exceção daquelas que estejam explicitamente sob responsabilidade de outro órgão interno deste Ministério;
- VII – promover, em conjunto com a Assessoria do Fome Zero e Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), o monitoramento das ações do Fome Zero, no âmbito do Ministério;
- VIII – executar ações de monitoramento complementares àquelas desen-

volvidas pelas demais Secretarias, especialmente aquelas a que se referem os incisos I, II, VII e VIII do parágrafo único do art. 2º;

IX – fornecer aos demais órgãos internos, sempre que solicitada, informações referentes às ações de monitoramento e avaliação que estejam sob sua responsabilidade;

X – divulgar por meio da internet, de publicações impressas, de eventos e seminários, os resultados dos estudos e pesquisas previstos no Plano Anual;

XI – manter centro de documentação de acesso público com todos os estudos e avaliações produzidos pelo MDS.

Art. 21. Compete a cada órgão interno o monitoramento dos programas e ações finalísticos sob sua responsabilidade, especialmente no que se refere às atividades definidas pelos incisos III, IV, V e VI do parágrafo único do art. 2º.

§ 1º Os órgãos responsáveis pela gestão dos programas e ações finalísticos devem solicitar o apoio da SAGI sempre que as atividades desenvolvidas estejam relacionadas àquelas referidas nos incisos I, II, IV e VII do parágrafo único do art. 2º.

§ 2º A execução de atividades relacionadas ao inciso IV do parágrafo único do art. 2º serão obrigatoriamente analisadas pelo do Comitê Gestor de Tecnologia e Informação, instituído pela Portaria nº 556, de 11 de novembro de 2005.

Art. 22. É responsabilidade de todo órgão interno do MDS fornecer à SAGI os documentos, informações e dados necessários à execução das ações de Monitoramento e Avaliação.

Art. 23. Os órgãos internos do MDS são responsáveis por enviar à SAGI, sem necessidade de solicitação prévia, cópia de todos os estudos e pesquisas por eles realizados, para que os mesmos sejam incorporados ao acervo do centro de documentação ao qual se refere o inciso XI do artigo 20.

Art. 24. Compete à SPOA o monitoramento da execução físico-financeira dos programas e ações do Ministério e a elaboração dos relatórios a que se referem os incisos III e VI do artigo 11.

Parágrafo único. A SPOA deve disponibilizar para os demais órgãos internos do MDS os dados, informações e documentos referentes à execução física e financeira, que sejam necessários às atividades de monitoramento e avaliação realizadas pelos mesmos.

Art. 25. Compete à Secretaria Executiva garantir a ação cooperativa entre os órgãos envolvidos na execução da Política de Monitoramento e Avaliação.

Art. 26. Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Anexo III: Recursos Humanos

Recursos Humanos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, segundo função e titulação:

Função	Titulação					Total
	Ensino Médio	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	
Direção		2	1	3	5	11
Administração/Gestão		2	1			3
Apoio Administrativo	2	3				5
Técnico	3	13	1	9	2	28
Estagiários técnicos	3					3
Total	8*	20**	3	12	7	50

Fonte: SAGI, 2006.

* Todos estão cursando o Ensino Superior.

** Quatro estão cursando o Mestrado.

Recursos Humanos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, segundo curso de graduação e titulação:

Formação	Titulação				Total
	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	
Direito		1			1
História	2				2
Serviço Social			1		1
Ciência Social/ Ciência Política	3		3	2	8
Economia	2		2		4
Pedagogia	1				1
Psicologia	1				1
Medicina/Saúde Pública				3	3
Química/Nutrição			2	1	3
Agronomia		1	1		2
Estatística	2		2		4
Tecnologia da Informação e Comunicação*	5		1	1	7
Administração	2				2
Biblioteconomia	1				1
Arquitetura		1			1
Secretariado Executivo	1				1
Total	20	3	12	7	42

Fonte: SAGI, 2006.

*Estão agregados nesta categoria os cursos de Administração de Sistemas de Informação, Computação, Tecnologia em Telemática e Engenharia.

Anexo IV – Recursos Investidos em Pesquisas e Programas

Programas Sociais do MDS	Recursos Investidos (US\$)		Relação entre os recursos investidos em pesquisa e os recursos dos programas (a)/(b) (%)
	Pesquisas (a)	Programa (b)	
Bolsa Família	8,863,499.09	4,310,657,583.64	0,206
BPC	265,909.09	6,039,257,161.89	0,004
Sentinela	129,545.45	27,809,127.27	0,466
PETI	1,495,454.55	426,190,622.73	0,351
Agente Jovem	239,714.77	53,035,616.98	0,452
PAIF	3,377,727.27	56,497,363.64	5,979
PAA	680,545.45	91,801,216.70	0,741
PAA-Leite	115,863.64	76,631,793.64	0,151
Cisternas	225,301.72	53,319,197.35	0,423
Restaurantes Populares	63,869.55	40,059,543.25	0,159
Educação Alimentar	159,090.91	6,256,411.36	2,543
Cestas de Alimentos	209,090.91	61,434,895.36	0,340
Bancos de Alimentos	90,909.09	2,848,377.09	3,192
Total	15,916,521.50	11,245,798,910.89	0,142

Fonte: SAGI, 2006.

a – Recursos investidos nos programas em 2004 e 2005

b – Inclui todas as avaliações (2004-2006)

Anexo V – Estudos Contratados

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Bolsa Família	1	Estudo sobre a importância das transferências na renda municipal		Análise da importância do volume de renda transferido pelo Programa Bolsa Família segundo tipo de município.	Concluída
	2	Pesquisa domiciliar longitudinal – Impacto do Programa Bolsa Família no gasto e consumo das famílias – Primeira Fase	PNUD	Avaliação do impacto do programa sobre gastos com alimentação, educação e saúde; medidas antropométricas e indicadores de desnutrição; empoderamento e capital social; relações de gênero e alocação intrafamiliar de recursos.	2º sem. 2006
	3	Avaliação de implementação do Programa Bolsa Família	Banco Mundial/ PNUD	Avaliação da gestão local do Programa Bolsa Família, correlacionando-a com os resultados do programa no município.	2007
	4	Prestação de Serviços e Economia Local	Banco Mundial/ PNUD	Avaliação da gestão do programa e de seu impacto sobre a capacidade institucional dos municípios, a economia local e a oferta de serviços sociais.	2007
	5	Survey com os beneficiários do Programa Bolsa Família	PNUD	Investigação das percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família: grau de conhecimento dos beneficiários sobre o programa e sua avaliação sobre a importância da iniciativa na melhoria de suas condições de vida.	Concluída
	6	Avaliação do Cadastro Único – Focalização Região Nordeste	Banco Mundial/ PNUD	Avaliação da qualidade do cadastramento e recente recadastramento do CadÚnico.	2007

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Bolsa Família	7	Estudo de casos sobre controle social	Banco Mundial/ PNUD	Avaliação do funcionamento do controle social do programa e seus efeitos em termos de capital social.	2007
	8	Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – Segunda Fase	Banco Mundial/ PNUD	Avaliação do impacto do programa sobre gastos com alimentação, educação e saúde; medidas antropométricas e indicadores de desnutrição; relações de gênero e alocação intrafamiliar de recursos.	2007
	9	Avaliação de Resultados do Programa Bolsa Família sobre as relações de gênero	DFID	Avaliação dos efeitos do programa sobre as relações de gênero e o empoderamento das famílias beneficiárias por meio de estudo de casos qualitativos em 10 municípios.	2º sem. 2006
	10	Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família no empoderamento nas relações de gênero	DFID	Avaliação do impacto do programa sobre o empoderamento das mulheres beneficiárias.	2007
	11	Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família sobre o rendimento escolar das crianças de famílias beneficiárias	Banco Mundial/ PNUD	Levantamento de dados e avaliação do impacto da transferência de renda, realizada por meio do Bolsa Família, no rendimento escolar das crianças e adolescentes membros de famílias beneficiárias.	2007
	12	Pesquisa com beneficiários do Programa Bolsa Família sobre condições de Segurança Alimentar e Nutricional	PNUD	Procura mensurar as percepções dos beneficiários do Programa sobre a melhoria de suas condições de vida, principalmente sobre as mudanças referentes à qualidade e à quantidade de alimentos consumidos pelas famílias beneficiárias.	Concluída



O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Bolsa Família	13	Impacto socioepidemiológico do Programa Bolsa Família	PNUD	Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família considerando seus resultados sobre a situação nutricional das crianças de famílias beneficiárias.	2º sem. 2006
	14	Impacto do Programa Bolsa Família nas condições nutricionais, realizado em parceria com Ministério da Saúde e Universidade Federal de Pernambuco	PNUD	Estudo quantitativo de coorte, sendo este o terceiro acompanhamento realizado após um ano de transformação do Programa Bolsa Alimentação em Bolsa Família.	2º sem. 2006
	15	Estudo sobre os resultados das auditorias e fiscalizações de órgãos externos ao MDS – Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU) e Ministério Público da União (MPU)	Banco Mundial	Análise dos problemas e pontos críticos identificados pelo TCU, CGU e MPU, bem como pelo próprio MDS, na gestão e implementação do Programa Bolsa Família durante o ano de 2005, nos níveis federativos pertinentes.	2º sem. 2006
BPC	1	Estudo sobre a implementação do programa e impacto sobre os beneficiários	PNUD	Avaliação do processo de gestão do Programa (etapas de fluxos, processos de concessão e revisão, processos decisórios, capacitação, gargalos, inovações, etc.) e efeitos diretos e indiretos do benefício sobre a população beneficiária, na região Sudeste.	Concluída
	2	Estudo do impacto orçamentário das modificações da LOAS – PL 3.055/97	PNUD	Identificação do impacto orçamentário das modificações propostas pelo PL 3.055/97, no que se refere à alteração do critério de renda para concessão do BPC.	Concluída
	3	Estimativas de crescimento do público-alvo potencial do BPC para 2005-2010	PNUD	Estimativa do crescimento do público-alvo potencial do BPC para 2005-2010.	2º sem. 2006

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
BPC	4	Estudo sobre os índices de cobertura do BPC e demanda potencial atual	PNUD	Cálculo e análise dos índices de cobertura do BPC e demanda potencial atual.	2º sem. 2006
	5	Estudo sobre impacto potencial do BPC no sistema previdenciário brasileiro	PNUD	Análise dos possíveis impactos do BPC no sistema previdenciário brasileiro.	2º sem. 2006
	6	Estudo sobre a importância das transferências na renda municipal		Análise da importância do volume de renda transferido pelo BPC segundo tipo de município.	Concluída
	7	Avaliação da sistemática utilizada para revisão do benefício e proposta de nova sistemática	PNUD	Identificar e sistematizar a estrutura, processo, gargalos/ oportunidades e mecanismos institucionais e de gestão que regem o Processo de Revisão do BPC.	2º sem. 2006
Enfrentamento ao Abuso Sexual Contra Crianças e Adolescentes (Sentinela)	1	Estudo para a elaboração do índice de elegibilidade (vulnerabilidade, risco e infraestrutura)	PNUD	Desenvolvimento de uma metodologia para a construção de um "Índice de elegibilidade" dos municípios brasileiros para implantação do Programa Sentinela.	Concluída
	2	Estudo de casos sobre o Programa de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual	PNUD	Avaliação da implementação e dos efeitos/resultados produzidos pelo programa por meio de entrevistas com gestores municipais/estaduais, famílias beneficiárias e membros de instâncias de controle social.	1º sem. 2006
População em Situação de Rua	1	Documento do 1º encontro nacional de população em situação de rua	PNUD	Sistematização das discussões dos participantes acerca dos principais desafios e estratégias para a construção de políticas públicas nacionalmente articuladas dirigidas à população em situação de rua.	Concluída
	2	Contagem da população em situação de rua em 60 municípios brasileiros	UNESCO	Obtenção de informações que possibilitem caracterizar a população em situação de rua, subsidiar a implantação e/ou redimensionar as políticas públicas dirigidas a esse segmento.	2007



***O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais:
a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil***

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	1	Levantamento de beneficiários – PETI	SAGI/MDS	Levantamento de abrangência nacional com o objetivo de coletar um conjunto mínimo de informações a respeito dos beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, junto às prefeituras dos 2.788 municípios que implementam o programa.	Concluída
	2	Suplemento sobre trabalho infantil da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios 2006	BID	Suplemento para acompanhar e atualizar dados nacionais sobre trabalho infantil.	2007
	3	Estudo qualitativo para avaliação e aprimoramento do PETI	BID	Estabelecimento de “padrões mínimos de qualidade” referentes à execução da Jornada Ampliada; definição de indicadores para o monitoramento e avaliação da Jornada Ampliada; identificação de “boas práticas” de Jornada Ampliada; elaborar orientações e propostas pedagógicas para o desenvolvimento das ações socioeducativas e de convivência da Jornada Ampliada.	2007
	4	Estudo quantitativo para avaliação e aprimoramento do PETI	BID	Investigação dos valores e atitudes sobre trabalho infantil entre as famílias beneficiadas pelo PETI, assim como as percepções e avaliações sobre os resultados produzidos pelo Programa; identificação do perfil dos recursos humanos municipais envolvidos na implementação da Jornada Ampliada; caracterização da estrutura física dos locais de realização da Jornada Ampliada.	2007
Agente Jovem	1	Avaliação de impacto do Programa Agente Jovem sobre egressos e estudos qualitativos sobre ações de capacitação	PNUD	Avaliação do impacto do programa baseado em estudo de egressos com aplicação de questionários e avaliação das ações de capacitação teóricas e práticas oferecidas aos beneficiários do programa.	2º sem. 2006

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
PAIF	1	Estudos quali-quantitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)	BID	Avaliação da satisfação dos usuários, gestores e equipe técnica do CRAS sobre a qualidade e diversidade dos atendimentos e serviços oferecidos no programa.	2007
Rede de Serviços da Assistência Social	1	Suplemento Gestão da Assistência Social MUNIC – realizado em parceria com o IBGE	BID	Mapeamento da estrutura pública de prestação de serviços da Assistência Social em todos os municípios brasileiros, identificando a capacidade e natureza dos atendimentos.	2º sem. 2006
	2	Pesquisa com instituições sem fins lucrativos de Assistência Social, PEAS – realizada em parceria com o IBGE	BID	Identificação da natureza jurídica, das relações com os conselhos de assistência social e caracterização dos serviços prestados ao público-alvo e fontes de financiamento.	2007
Inclusão Produtiva	1	Avaliação do Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens	PNUD	Avaliação dos resultados produzidos pelo programa sobre a inclusão produtiva dos jovens beneficiados.	2007
PAA	1	Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – Região Nordeste	FAO	Avaliação da efetividade do programa comparando a cadeia de implementação das diferentes modalidades do programa, mapeando os fluxos de todas as etapas de sua implementação e avaliando as percepções dos agricultores que constituem o público-alvo do programa.	Concluída
	2	Estudo do impacto do programa sobre os arranjos econômicos locais – NE e Sul	FAO	Avaliação do potencial de mercado gerado pelas compras públicas do PAA; Análise dos efeitos gerados pelo PAA sobre os atores envolvidos na comercialização de produtos da agricultura familiar nas duas regiões.	Concluída



***O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais:
a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil***

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
PAA	3	Avaliação de impacto do Programa Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar em nível nacional	FAO	Avaliação dos efeitos de médio prazo produzidos pelo programa sobre a ótica do beneficiário, da unidade produtiva e familiar e do desenvolvimento local.	2º sem. 2006
PAA – Leite	1	Estudo sobre os beneficiários (produtores e consumidores) do programa	FAO	Avaliação do processo de seleção dos beneficiários do programa e de suas percepções sobre o programa.	Concluída
Restaurantes Populares	1	Caracterização dos restaurantes populares existentes	FAO	Identificação e caracterização das diferentes modalidades de implantação de restaurantes populares em municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes, mapeando os existentes e caracterizando suas diferentes modalidades de implantação.	Concluída
	2	Estudo do perfil dos usuários dos restaurantes populares	FAO	Investigação do perfil dos usuários dos principais restaurantes populares em funcionamento no país para subsidiar a expansão da rede de restaurantes populares e ampliação da oferta de alimentação de qualidade a preços acessíveis, para as populações vulneráveis dos centros urbanos brasileiros.	Concluída
Cisternas	1	Estudo do impacto do programa sobre a vida dos beneficiários e a qualidade da água	FAO	Avaliação do uso das cisternas no semi-árido nordestino, construídas por meio do repasse de recursos do MDS e o abastecimento de água utilizado pelas famílias.	Concluída
	2	Estudo sobre a implementação, seleção e capacitação dos beneficiários	FAO	Avaliação do programa segundo critério da equidade, da forma pela qual as famílias beneficiadas foram selecionadas e a existência de critérios claros de seleção.	2º sem. 2006

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Educação Alimentar	1	Avaliação das estratégias de implementação do Programa Educação Alimentar, focalizando os materiais distribuídos pelo Projeto Rede de Cartilha, além do perfil e grau de satisfação dos usuários (professores)	FAO	Implementação e resultados deste projeto em uma amostra representativa nacional de escolas rurais e urbanas a partir de análise da distribuição, do conteúdo e do aproveitamento dos materiais didáticos.	2º sem. 2006
Distribuição de Cestas de Alimentos	1	Avaliação do perfil dos beneficiários e da distribuição de cestas de alimentos no programa ação emergencial, focalizando a seleção e perfil dos beneficiários e seu grau de satisfação	FAO	Conhecer a cobertura do programa Atendimento Emergencial – distribuição de cestas de alimentos, o perfil dos beneficiários, a composição das cestas, as percepções dos beneficiários quanto a quantidade, qualidade e regularidade dos produtos ofertados e sua interferência na redução da insegurança alimentar.	2º sem. 2006
Bancos de Alimentos	1	Caracterização e avaliação dos bancos de alimentos implantados no país	FAO	Mapear todos os bancos de alimentos existentes no país e estabelecer uma análise comparativa das vantagens e desvantagens relacionadas às diferentes modalidades.	2º sem. 2006
Hortas Comunitárias	1	Caracterização e avaliação das hortas comunitárias implantadas no país	FAO	Identificação das hortas comunitárias no país implementadas em parceria com o MDS, caracterizando as suas diferentes modalidades de implantação e formas de gestão.	2º sem. 2006
Cozinhas Comunitárias	1	Caracterização e avaliação das cozinhas comunitárias implantadas no país	FAO	Identificação das cozinhas comunitárias existentes no país e as apoiadas pelo MDS, caracterizando as suas formas de gestão e o perfil do público-alvo.	2º sem. 2006



***O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais:
a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil***

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Chamada Nutricional	1	Avaliar o perfil nutricional de crianças menores de 5 anos de idade de populações específicas, em situação de vulnerabilidade social – quilombolas, semi-árido e assentamentos rurais do Nordeste	PNUD	Avaliação do perfil nutricional de crianças menores de 5 anos de idade de populações específicas, em situação de vulnerabilidade social, semi-árido e assentamentos rurais do Nordeste.	Concluída
	2	Chamada Nutricional Quilombola: Projeto Zanauandê	PNUD	Estimar a prevalência da desnutrição protéico-energética, de sobrepeso e do baixo peso ao nascer, além de identificar o recebimento de benefícios sociais pelas famílias quilombolas.	2007
	3	Inquérito Nutricional entre os Povos Indígenas	PNUD	Estimar a prevalência de desnutrição energético-calórica e sobrepeso em aldeias indígenas e caracterizar a situação de segurança alimentar e nutricional.	2007
Populações Específicas	1	Avaliação da efetividade do Projeto Carteira Indígena	FAO	Identificação das comunidades que receberam recursos provenientes do projeto Carteira, caracterizando as linhas temáticas apoiadas.	2º sem. 2006
	2	Ações estruturantes para comunidades quilombolas	FAO	Avaliação da implementação do Convênio nº 006/2003 estabelecido entre o MDS e a Fundação Cultural Palmares para execução de ações estruturantes em comunidades quilombolas.	2º sem. 2006
	3	Acesso das comunidades tradicionais aos programas do MDS	PNUD	Avaliação, mapeamento e georreferenciamento dos equipamentos de assistência social básica e os serviços assistenciais, além de verificar o acesso das comunidades quilombolas aos programas do MDS.	2007

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Segurança Alimentar	1	Suplemento sobre insegurança alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004		Identificação do grau de insegurança alimentar da população brasileira, utilizando como conceito de insegurança alimentar o acesso limitado a uma alimentação de qualidade suficiente e quantidade necessária para o bom desenvolvimento humano.	Concluída
	2	Análise do Suplemento sobre insegurança alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004		Análise do suplemento de segurança alimentar da PNAD 2004 por meio do plano de análise da Escala de (In)Segurança Alimentar.	2º sem. 2006
Pesquisas de Opinião	1	Pesquisa de opinião sobre os programas do MDS	PNUD	Averiguação do entendimento da opinião pública brasileira sobre as políticas e programas sociais implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Mensuração do grau de conhecimento e avaliação da população brasileira sobre os programas do MDS.	Concluída
	2	Pesquisa de opinião sobre os programas do MDS	PNUD	Averiguação do entendimento, ao longo do tempo, da opinião pública brasileira sobre as políticas e programas sociais implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	Concluída
	3	Avaliar a percepção dos beneficiários dos programas do MDS na região Centro-Oeste	FAO	Averiguação do entendimento da população da região Centro-Oeste sobre as políticas e programas do MDS procurando mensurar o grau de conhecimento e avaliação sobre as políticas sociais do Governo Federal.	2º sem. 2006



***O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais:
a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil***

Programa	Pesquisa		Órgão de Cooperação Internacional	Descrição	Período Conclusão
Todos	1	Avaliação da gestão dos Programas do MDS em 10 municípios	UNESCO	Desenvolvimento e validação da metodologia de controle de qualidade interno para o monitoramento dos programas sociais do MDS.	2º sem. 2006
	2	Avaliação do impacto dos programas sociais administrados pelo MDS – Vale do Jequitinhonha (MG)	PNUD	Avaliação do impacto dos programas sociais do MDS comparando beneficiários e não-beneficiários nas microrregiões Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha.	2007

Anexo VI – Publicações

Item	Publicação	Descrição	Tiragem	Status
Periódicos Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*	nº1. A importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros, 2004. Autora: Rosa Maria Marques	Estudo sobre o PBF que compara as transferências constitucionais como o FPM aos recursos transferidos por meio dos benefícios às famílias pobres.	1.600	Concluído
	nº 2. Subnutrição e obesidade em países em desenvolvimento. Experiência internacional com a escala de percepção da insegurança alimentar. 2004. Autores: Rafael Perez Scamilla e Benjamin Caballero. 2004	Os artigos tratam das questões relacionadas ao paradoxo da desnutrição e da obesidade em países em desenvolvimento.	2.000	Concluído
	Suplemento ao nº 2: Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. 2004	Textos especialmente produzidos para a V Conferência Nacional de Assistência Social.	2.000	Concluído
	nº 3. PAA Nordeste	Discorre sobre o modelo econométrico que foi desenvolvido no processo de implementação da pesquisa sobre o PAA Leite no Nordeste.	1.000	Em andamento
	Suplemento ao nº 3. nº 1. Contribuições do MDS à Conferência Nacional da Pessoa com Deficiência. 2006	Textos especialmente produzidos para a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.	1.300	Concluído
	Suplemento ao nº 3. nº 1. Contribuições do MDS à Conferência Nacional da Pessoa Idosa. 2006	Textos produzidos para a I Conferência Nacional dos Direitos do Idoso.	700	Concluído
	Nº 4. Chamada Nutricional	Textos que relatam a pesquisa realizada no semi-árido sobre a situação do estado nutricional das crianças de 0 a 6 anos.	1.000	Em andamento

*Visam divulgar pesquisas, disseminar resultados e subsidiar discussões e avaliações acerca das políticas e programas sociais.



O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil

Item	Publicação	Descrição	Tiragem	Status
Pesquisas	Relatório PETI. 2005	Perfil dos beneficiários do PETI que foi levantado junto ao 2.788 municípios que implementam o Programa.	5.130	Concluído
	Pesquisa de opinião usuários dos restaurantes populares. 2005 (SAGI/IBOPE)	Relatório sobre pesquisa de opinião realizada pelo IBOPE em cinco capitais junto aos usuários dos restaurantes populares.	1.030	Concluído
	Perfil das Famílias do PBF no CadÚnico - Brasil e Regiões. 2005. (SAGI)	Levantamento realizado a partir de dados secundários sobre o perfil das famílias beneficiárias do PBF constantes no CadÚnico.	150	Concluído
	Perfil das Famílias do PBF no CadÚnico - Regiões e unidades da federação. 2005 (SAGI)	Levantamento realizado a partir de dados secundários sobre o perfil das famílias beneficiárias do PBF constantes no CadÚnico.	570	Concluído
Manuais	Manual do Usuário SAGITec 2004	Manual de consulta para utilização da ferramenta SAGITec.	100	Concluído
	Manual MI Social. 2006.	Manual para os usuários da ferramenta MI Social.	1.000	Em andamento
Livros	Relatório das pesquisas realizadas pela SAGI (parceria SAGI/UNESCO/FAO)	Registrar a memória das principais pesquisas realizadas pela SAGI.	-	Em andamento
	Guia metodológico dos instrumentos de pesquisas. (parceria SAGI/UNESCO)	Organizar todos instrumentos e metodologias de pesquisas utilizados pela SAGI.	-	Em andamento
	Dicionário de indicadores e variáveis	Sistematizar os indicadores produzidos pela SAGI para monitoramento dos programas do MDS.	-	Em andamento
	Atlas de desenvolvimento social	Traduzir a execução e a expansão da cobertura dos programas do MDS para o formato georeferenciado.	-	Não iniciado

Item	Publicação	Descrição	Tiragem	Status
Folders	Folder Dados 2004	Informações estatísticas sobre os principais programas implementados pelo MDS no exercício de 2004.	25 mil	Concluído
	Folder Dados 2005	Informações estatísticas sobre os principais programas implementados pelo MDS no exercício de 2004.	30 mil	Concluído
	Folder divulgação "Cadernos de Estudos"	Informações sobre as próximas edições da série "Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate".	5 mil	Concluído
Newsletters	Newsletter para o Seminário "Transferência de Renda: o que mudou?"	Síntese dos principais estudos sobre transferência de renda apresentados no Seminário "Transferência de Renda: o que mudou?".	300	Concluído
	Newsletter para o Seminário Internacional "Os rumos da transição nutricional no Brasil: fome e obesidade no contexto de exclusão social"	Síntese dos principais estudos sobre a questão da apresentados no Seminário "Transferência de Renda: o que mudou?".	500	Concluído