

**1º ENCONTRO SOBRE METODOLOGIAS  
DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS  
DE COMBATE À POBREZA**

**FORTALEZA, 21 E 22 DE MARÇO DE 2002**

**ANAIS**

**FORTALEZA  
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL  
2003**

Obra publicada pelo



**Presidente:**

Roberto Smith

**Diretoria:**

Antônio Roberto de Sousa Paulino

Francisco de Assis Germano Arruda

João Emílio Gazzana

Luís Ethewaldo de Albuquerque Guimarães

Pedro Eugênio de Castro Toledo Cabral

Victor Samuel Cavalcante da Ponte

**Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE**

**Superintendente:** José Sydrião de Alencar Júnior

**Coordenação do Encontro**

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

**Equipe Técnica de Acompanhamento**

Laura Lúcia Ramos Freire

**Edição:** Superintendência de Comunicação e Cultura

**Editor:** Jornalista Ademir Costa

**Normalização Bibliográfica:** Rita de Cássia Alencar

**Revisão Vernacular:** Acesso – Assessoria Documental

Internet: <http://www.bnb.gov.br>

Cliente Consulta: 0800 78-3030

[clienteconsulta@bnb.gov.br](mailto:clienteconsulta@bnb.gov.br)

Depósito Legal junto à Biblioteca Nacional, conforme  
decreto nº 1823, de 20 de dezembro de 1907

Copyright© by Banco do Nordeste do Brasil

E56

Encontro sobre Metodologias de Avaliação e Acompanhamento  
das Políticas de Combate à Pobreza (1. : 2002 : Fortaleza).

Anais do 1º Encontro sobre Metodologias de Avaliação e  
Acompanhamento das Políticas de Combate à Pobreza, realizado em  
Fortaleza, no ano de 2002. – Fortaleza: Banco do Nordeste do  
Brasil, 2003.

161 p. : il.

1 – Pobreza-Aspectos sociais. 2 – Políticas públicas-Pobreza.  
3 – Políticas públicas-Avaliação. I. Banco do Nordeste do Brasil. II.  
Título.

## SUMÁRIO

### APRESENTAÇÃO

<b>1 – ABERTURA.....</b>	<b>7</b>
<b>2 – PAINEL 1: O PLANEJAMENTO E A AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E IMPACTOS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>10</b>
<b>3 – PAINEL 2: INTRODUÇÃO SOBRE METODOLOGIAS QUANTITATIVAS DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DOS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA.....</b>	<b>32</b>
<b>4 – PAINEL 3: PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>35</b>
<b>5 – PAINEL 4: UMA ABORDAGEM SOBRE AS TÉCNICAS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS.....</b>	<b>41</b>
<b>6 - EXPOSIÇÃO SOBRE A ATUAÇÃO DE REDE DE ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS .....</b>	<b>55</b>
<b>7 – PAINEL 5: ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....</b>	<b>67</b>
<b>8 – PAINEL 6: AS LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS DO MÉXICO, HONDURAS E NICARÁGUA.....</b>	<b>97</b>
<b>9 – PAINEL 7: A SISTEMATIZAÇÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS.....</b>	<b>120</b>
<b>10 – PAINEL 8: A EXPERIÊNCIA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA “BOLSA ALIMENTAÇÃO”, DO GOVERNO FEDERAL.....</b>	<b>131</b>
<b>11 – PAINEL 9: AS LIÇÕES DA AVALIAÇÃO DO PROJETO “TRABAJAR”, DA ARGENTINA.....</b>	<b>141</b>
<b>12 – PAINEL 10: RESULTADOS DOS TRABALHOS EM GRUPOS TEMÁTICOS SOBRE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO .....</b>	<b>150</b>
<b>DE PROJETOS</b>	
<b>13 – ANEXO.....</b>	<b>160</b>



## **APRESENTAÇÃO**

O Banco do Nordeste traz a público os Anais do I Encontro Internacional sobre Metodologias de Avaliação e Acompanhamento das Políticas de Combate à Pobreza, realizado nos dias 21 e 22 de março de 2002, em sua sede, em Fortaleza-Ce, numa parceria com o Banco Mundial, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Instituto Internacional de Pesquisa sobre Políticas de Alimentação (IFPRI) e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID).

O objetivo é contribuir para o aperfeiçoamento dos critérios de avaliação das políticas públicas de combate à pobreza, através da disseminação de metodologias para mensuração dos resultados e impactos dos diversos instrumentos utilizados pelos governos na promoção do desenvolvimento.

Durante o encontro, com a participação de analistas, estudiosos e gestores públicos, foram apresentadas experiências nacionais e de vários países em programas e políticas de combate à pobreza, com ênfase em metodologias de avaliação de sua eficácia e dos impactos na população-alvo.

Pelo alto nível das palestras e discussões, bem como pela relevância atual do tema, estamos certos de que esta publicação será de grande valia para gestores públicos, técnicos, professores universitários e outros estudiosos do assunto, que procuram, como nós, contribuir para a almejada superação dos elevados níveis de desigualdades de renda e riqueza no País.

**José Sydrião de Alencar Júnior**

Superintendente do Escritório Técnico de  
Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE



## **1 – ABERTURA**

### **COMPOSIÇÃO DA MESA:**

Osmundo Rebouças – Diretor do Banco do Nordeste

Dorte Verner - Economista Sênior do Banco Mundial

Mônica Clark - Secretária de Planejamento do Estado do Ceará

Ariel Garcês - Diretor de Planejamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

### **OSMUNDO REBOUÇAS**

Bom dia a todos. Nós gostaríamos de dar as boas-vindas aos ilustres participantes deste seminário, especialmente à Dra. Dorte Verner, do Banco Mundial, à Dra. Mônica Clark, secretária de Planejamento do Estado, ao Dr. Ariel Garcês, do Ministério do Planejamento, secretários Pedro Sisnando e Edilson Azin, prefeitos, secretários, técnicos e gestores do Banco do Nordeste, para darmos início a este importante Encontro Internacional sobre Metodologias de Avaliação e Acompanhamento das Políticas de Combate à Pobreza.

Sabemos que pobreza é um tema de alta relevância para nós, especialmente aqui no Nordeste, e nesse tema sempre fomos muito abundantes em material de estudo, pesquisa, interesse e muitas políticas. Então, o seminário tem uma especial prioridade do Banco do Nordeste, que foi criado para combater a pobreza e já vem, há muitos anos, se dedicando a esse assunto.

Este é um seminário que vai procurar saber o que acontece depois de serem aplicadas as políticas de combate à pobreza. Muita gente esquece que acompanhar e avaliar é saber o que acontece com o público-alvo; não é o que acontece com o dinheiro que foi aplicado, se o dinheiro foi todo usado, se foi gasto naquelas verbas previstas, ou se o relatório é bem feito; não tem nada a ver com isso. Tem a ver é com acompanhar e avaliar a situação das pessoas que constituem o público-alvo do programa.

É muito comum vermos, aqui no Brasil e no Nordeste, relatórios que falam sobre como foi aplicado o dinheiro, quantas pessoas participaram disso e daquilo, mas nunca mencionam como é que mudou a vida das pessoas que são objeto do programa. Isso é o erro mais comum nas políticas públicas. Nós temos erro em todos os órgãos do governo nessa matéria; em todos os órgãos de financiamento, e o Banco do Nordeste não foge à regra. Dificilmente, nós vemos um estudo, uma pesquisa para ir às casas das pessoas e saber o que mudou na vida daquelas famílias.

Nós tínhamos aqui no Estado um programa antigo de combate à pobreza, que gastava milhões e milhões, e grande parte desse dinheiro ficava no bairro da Aldeota, um bairro nobre de Fortaleza, porque a gestão, a administração do programa consumia o dinheiro, e os técnicos, as pessoas que trabalhavam na burocracia do programa moravam na Aldeota. Então, o dinheiro do programa ia para as lojas, butiques e supermercados da Aldeota. Quando fomos avaliar a vida das pessoas que eram o público-alvo, vimos que não mudou nada, muitas até pioraram, mas os relatórios eram muito bonitinhos, bem feitos.

O Banco do Nordeste tem uma atuação muito forte nesse assunto de combate à pobreza; por isso é que ele dá grande prioridade a este encontro. Nós temos várias iniciativas no Banco sobre esse tema, muitas voltadas especialmente para capacitação da gestão pública. São exemplos o Seminário Internacional sobre a Gestão

Municipal, que foi realizado aqui há pouco tempo; o Programa de Capacitação de Prefeituras sobre Gestão Estratégica Urbana, promovido aqui, com apoio do Banco do Nordeste e do Banco Mundial; e o grande encontro com todos os prefeitos do Nordeste, no início da atual gestão, discutindo o papel do Banco em cada município e o que ele pode fazer para a prefeitura melhorar os seus programas, a aplicação de programas de desenvolvimento local, o balanço social do município e a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal da melhor maneira possível.

Agora, o Banco está fazendo com a Universidade Federal do Ceará (UFC) o primeiro curso de mestrado profissionalizante de Avaliação de Políticas Públicas, que é uma inovação; e com o Ministério do Planejamento, está apoiando a formação do Curso de Capacitação de Gestores Públicos para Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com os municípios, o Banco tem feito milhares de fundos de aval, que também são uma inovação: o município assina com o Banco um termo em que surge dali uma garantia para pequenos financiamentos em cada município; cada real colocado naquele fundo de garantia propicia o financiamento de projetos de cerca de 20 vezes esse valor, e isso tem proliferado em todos os mais de 1.900 municípios do Nordeste em que o Banco atua.

O programa de maior impacto no combate à pobreza, que vem sendo realizado há pouco mais de três anos, é o programa de microcrédito Crediamigo, que hoje já é o maior no Brasil e o segundo da América Latina, superado somente pelo Compartamos, do México, que ainda tem um número maior de pessoas. Esse programa é, na verdade, uma democratização do crédito. Pequenos empreendedores que tinham medo de entrar numa agência bancária hoje são clientes do Banco. Só no ano passado, em 2001, foram 257 mil empréstimos, aplicando 201 milhões de reais. Considerando o acumulado em três anos, o Banco já fez 643 mil financiamentos, aplicando 476 milhões de reais.

O Crediamigo é um programa de grande porte, que atinge muita gente pobre, e é um exemplo concreto de trabalho junto às pessoas. Pesquisa feita com a parceria do Banco Mundial, do Banco Interamericano e da Sociedade Alemã de Investimentos e Desenvolvimento (DEG), do governo alemão, constatou que as pessoas melhoraram de vida. O programa é importante não só porque aplicou mais de 400 milhões de reais, em 600 mil empréstimos; é porque as famílias melhoraram mesmo. Os pesquisadores foram às casas das pessoas, compararam a vida delas antes e agora e viram que houve uma mudança muito grande no padrão de vida das pessoas, inclusive na educação dos filhos, tirando os filhos da escola pública e colocando-os em escolas privadas, que lamentavelmente é um grande avanço em nosso país.

Todas essas iniciativas mostram que o Banco tem um grande apreço pelas ações de combate à pobreza e este encontro certamente vai consolidar muitos conhecimentos, discussões, experiências. Aqui nós temos especialistas nessa área, do Brasil e do exterior, que com certeza vão enriquecer demais esse tipo de conhecimento. Dando só um exemplo, temos aqui o André Urani e o Ricardo Henriques, que são conhecidos como produtores de trabalhos de profundidade sobre o tema e, com certeza, nós vamos ter grande sucesso neste encontro. Muito obrigado a todos.

## **DORTE VERNER**

Gostaria, primeiro, de agradecer ao Banco do Nordeste por ceder as instalações para este evento e gostaria também de agradecer a todos vocês por terem vindo a este encontro sobre avaliação de impactos de programas sociais. Estou muito contente de ver que nesta sala há representantes de todos os governos nordestinos e também da sociedade civil, porque, na realidade, não somente os governos ou técnicos do governo estão lançando programas; tem muitas Organizações Não-Governamentais



(ONGs), aqui no Nordeste mesmo, que fazem um trabalho fantástico, fazem programas que também precisam ser avaliados.

Eu gostaria também de agradecer a todos os especialistas brasileiros e internacionais que estão aqui, ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a nossos colegas que vêm de muito longe, de Moçambique, para trabalhar e aprender conosco; nós também podemos aprender muito com eles, porque em Moçambique eles têm o mesmo problema; têm muita pobreza, têm muitos programas que precisam avaliar para saber se realmente esses programas têm um impacto na redução da pobreza.

E não somente nós, nesses dias, estamos pensando em como fazer para combater a pobreza. No México, dois grandes financiadores de desenvolvimento estão reunidos também e tomaram a decisão, junto com todos os governos, de que antes de 2015 a pobreza no mundo deveria ser reduzida em 50%. Eles estão no México debatendo justamente como financiar essa redução da pobreza mundial.

Nós, aqui, podemos ajudar nessa tarefa. Fazer avaliações de impacto de nossos programas, de nossas intervenções aqui no Nordeste, é um passo muito importante. Todo mundo sabe que o dinheiro nunca é suficiente; então, precisamos fazer o máximo com os recursos que temos à nossa disposição para combater as pobreza nordestina, brasileira e moçambicana.

Neste encontro, vamos conhecer vários programas e avaliações que foram feitos no Brasil e na América Latina. De vez em quando, vamos falar um pouco o que aconteceu também em outros países. Vamos conhecer técnicas necessárias para conduzir uma avaliação de impacto dos programas sociais. Isso é mais ou menos o que eu gostaria de dizer agora. Depois, vou falar mais e vocês poderão fazer intervenção e também fazer perguntas. Muito obrigada.

## **MÔNICA CLARK**

Bom dia a todos, Dr. Osmundo, Dra. Dorte, Dr. Ariel, do Ministério do Planejamento, demais participantes deste encontro. Queria, inicialmente, em nome do governo do Estado, parabenizar a iniciativa do Banco Mundial e o apoio do Banco do Nordeste e do Ministério do Planejamento na promoção deste evento, que considero da mais alta importância.

O Dr. Osmundo já ressaltou o que significa uma avaliação sistemática ....

(sessão interrompida devido ao arremesso de uma torta nos integrantes da mesa por alguém da platéia)

## **MESTRE-DE-CERIMÔNIA**

Faremos um pequeno intervalo de dez minutos e retomaremos em seguida as atividades.

## **2 – PAINEL 1: O PLANEJAMENTO E A AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E IMPACTOS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO**

### **PALESTRANTES:**

André Urani – Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS)

Ariel Garcês – Diretor de Planejamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

### **MODERADORA:**

Mônica Clark – Secretária de Planejamento do Estado do Ceará

### **MÔNICA CLARK**

Retomando, aqui, com o primeiro painel, nós vamos ter oportunidade de ouvir duas apresentações, como está no programa. Mas eu gostaria de retomar o que eu estava falando, para ressaltar a importância desse evento, já que, por coincidência, eu estou aqui também coordenando esta mesa. Eu queria ressaltar que é fundamental o tema de avaliação sistemática das políticas públicas. O governo do Estado do Ceará, especialmente, é muito sensibilizado para este assunto e tem buscado vários apoios, especialmente do Banco Mundial, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), no nível do governo federal, e de outros organismos internacionais, para nos ajudar em termos de avaliação de políticas públicas, porque recursos muito expressivos são aplicados em programas sociais, principalmente, e é fundamental estar sistematicamente acompanhando e monitorando o retorno em termos de alcance da meta, do alvo, do beneficiário.

Ontem mesmo, eu estava no Rio de Janeiro, participando de um encontro com o Banco Mundial – uma equipe independente do Banco –, que faz uma avaliação muito profunda, de dez em dez anos, e pela primeira vez está fazendo essa avaliação aqui no Brasil. E o foco é exatamente essa reflexão: por que tanto se investe em tantos programas na área social e os resultados, em termos de pobreza e desigualdades, ainda não são satisfatórios? Essa é uma questão fundamental, que tem que permear qualquer gestão pública.

Com certeza, nós vamos ter oportunidade de ouvir aqui, durante estes dois dias de seminário, ferramentas analíticas e estudos de casos de como realmente crescer nesse compromisso de avaliar sistematicamente os programas. Como o Osmundo falou aqui, não é questão de acompanhar metas físicas e financeiras, é realmente avaliar o impacto, fazer uma reflexão muito mais profunda, uma coisa que se olhe e veja: “tudo bem, você fez tanto, mas por que não se alcançou na intensidade que se deveria a mudança na qualidade da vida, a mudança no perfil da pobreza?” Coisas realmente de impacto.

A gente sabe que os resultados são de longo prazo, principalmente por causa do nosso nível de educação; então, são medidas que precisam persistência, porque são de longa maturação, mas é preciso sempre ter a certeza de que se está no alvo certo, porque insistir gastando em programas ineficientes realmente seria uma opção completamente sem sentido.

Não foi por outra coisa que esse programa a que o Dr. Osmundo se referiu na fala dele, dizendo que muitos dos recursos ficavam nas butiques da Aldeota, hoje se transformou num programa que tem um alvo tão certo. Ele estava se referindo ao programa de combate à pobreza financiado pelo Banco Mundial, que é decorrência de uma iniciativa de dez anos atrás, e que se transformou no que hoje nós conhecemos como Projeto São José. É a nova geração de programas de combate à pobreza, do Banco. E por que hoje ele tem um alvo certo? Ele parte das comunidades, exatamente, como resultado de avaliações sistemáticas que foram mostrando os erros; não foi desvio, às vezes é apenas o desenho do projeto que não está adequado e uma burocracia muito pesada faz com que fique difícil alcançar o foco. Às vezes, a concepção é correta, o diagnóstico está correto, mas a implementação é dificultada não tanto por problema de desvio, mas de desenho.

Como corrigir essa fase de implementação? Essas avaliações nos permitem saber onde está o problema. O diagnóstico é que foi errado? A proposta está desviada? Ou é a implementação que está burocratizada, tem dificuldade de alcançar o alvo? Esse tipo de reflexão sistemática é importante que seja feita e, com certeza, depois desses dois dias, nós vamos sair mais enriquecidos com essas ferramentas analíticas, para fazer da avaliação das políticas públicas uma sistemática rotineira de trabalho.

Mas já me estendi demais; volto aqui a assumir o papel de mediadora do primeiro painel e passo a palavra para nosso primeiro palestrante, André Urani.

## **ANDRÉ URANI**

Muito obrigado, bom dia a todos. Eu gostaria, primeiramente, de agradecer o convite que foi feito pela Dorte e felicitá-la por ter organizado este evento aqui em Fortaleza, hoje e amanhã. Estou absolutamente convencido de que essa questão é crucial para o nosso país; a pobreza é o nosso problema mais urgente. Nós não somos um país pobre, mas temos muitos pobres, como todos nós sabemos, e nós gastamos muito nas nossas políticas públicas. O gasto público social brasileiro não é baixo, em absoluto, mas ele é ineficaz. Acho que todos nós aqui estamos convencidos da ineficácia e da inefetividade do gasto público social brasileiro.

Nós temos muito pouca experiência, enquanto país, em termos de avaliação e monitoramento de políticas públicas, e nós temos tudo o que aprender da experiência internacional; inclusive, e talvez, sobretudo, do Banco Mundial, em termos de avaliação de políticas públicas.

Eu gostaria aqui de lamentar a postura autoritária que foi assumida por aquela menina que arremessou uma torta aqui, porque esse é um espaço democrático. Eu vejo aqui representantes de diversos organismos internacionais, do mundo acadêmico, de órgãos oficiais, de ONGs e assim por diante, abrindo o debate que é crucial para este país, para todos aqueles que estão de fato preocupados em combater a pobreza; é disso que se trata e seria saudável que, ao invés de arremessarem tortas, ficassem aqui para conversar e trocar idéias, tentando ver se a gente seria capaz de avançar.

A Dorte me pediu para apresentar alguma coisa que fosse baseada na minha experiência como gestor de política pública na Secretaria Municipal de Trabalho da Prefeitura do Rio de Janeiro. Basicamente, é por essa razão que estou aqui, nesse momento. Eu não sou mais Secretário de Trabalho da Prefeitura do Rio de Janeiro; eu fui, no período de 1997 a 2000, e hoje estou de volta ao mundo acadêmico, de onde eu tinha saído. Basicamente, a proposta é tentar fazer alguma reflexão, enquanto uma pessoa que hoje está tentando trabalhar com avaliação de políticas públicas, tendo estado do outro lado do balcão. E aí, como é que essas duas coisas dialogam? É uma

longa história. Eu juro que passei os últimos dias, até ontem à noite de madrugada, me perguntando que tipo de linha eu tinha que imprimir a essa exposição hoje e eu vou, de uma certa maneira, improvisar em cima de uns dois ou três pontos que me parecem cruciais.

O primeiro tem a ver com a importância do diagnóstico das políticas públicas. A gente fala de menos nessa questão do diagnóstico. A Secretaria Municipal do Trabalho do Rio de Janeiro foi a primeira secretaria municipal do trabalho de uma cidade sede de região metropolitana no Brasil. Foi criada em 1997, por conta de uma sugestão que havia sido feita a todos os candidatos à prefeitura do Rio de Janeiro, por um grupo que se reunia no âmbito de uma coisa chamada Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Era um grupo heterogêneo de pessoas; existiam ali poucas pessoas ligadas à academia, mas havia representantes do mundo sindical, de ONGs, de associações patronais, de órgãos públicos, que tinham o objetivo de formatar propostas que fossem melhorar o mundo do trabalho no Rio de Janeiro.

Quem coordenava esse grupo, inicialmente, era o Eduardo Amadeu, que depois teria sido Ministro do Trabalho, e depois ainda, Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Eu me lembro que ele me chamou para participar do grupo porque eu era a única pessoa acadêmica e ele precisava de alguém para trocar uma idéia.

A primeira reunião tinha umas 40 pessoas, era uma Torre de Babel absolutamente incompreensível. Essas pessoas nunca tinham se encontrado em lugar nenhum, certamente não se encontrariam em torno de uma mesa de bar para tomar um chope juntas; são pessoas realmente muito díspares e cada uma atirava de um lado. Terminada a reunião, o Amadeu virou para mim e perguntou: “e aí, o que nós fazemos com base nessa confusão, nessa Babel?” Como bons acadêmicos que éramos, decidimos fazer um *paper*; esse era o pontapé inicial. E um *paper* sobre o mercado de trabalho do Rio de Janeiro. Esse *paper* é de autoria da Valéria Pedro, da Joana, que mudou de sobrenome agora, e do próprio Amadeu, e teve o nome censurado pela revista que o publicou; o nome correto era “Você quer mudar para São Paulo?”, mas o nome oficial é “Diferenciais Médios de Rendimento entre as Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro”.

Basicamente, o que esse *paper* mostrava é que o Rio de Janeiro se caracterizava por ter uma força de trabalho relativamente de boa qualidade, quando comparado, por exemplo, com São Paulo, mas uma péssima qualidade dos postos de trabalho. Logo, era preciso ter uma estratégia não de geração de novos postos de trabalho, mas de melhoria dos postos de trabalho existentes. Em torno desse diagnóstico, foi possível àquele grupo heterogêneo construir consensos e avançar, ao longo do tempo, durante dois anos, até que se chegasse à proposta, encaminhada a todos os candidatos a prefeito nas eleições de 96, para criação de uma secretaria de trabalho, com um programa; não era só a secretaria de trabalho que deveria ser criada, era uma secretaria que tinha uma política esboçada por um grupo de pessoas – ressaltar, mais uma vez – extremamente heterogêneo, em cima de um diagnóstico feito com base em tabulações especiais das nossas pesquisas domiciliares que estão aí disponíveis.

A Secretaria do Trabalho foi criada pelo prefeito Luís Paulo Conde, no primeiro dia do seu mandato, em 97, sem orçamento, sem equipe, com a missão de atuar nessa direção de melhorar a qualidade do trabalho no Rio de Janeiro, com base num arco de alianças com a sociedade civil, o setor privado, outros níveis de governo etc., mas se encaixando dentro de um esforço mais geral que a prefeitura fazia no sentido de ter uma política consistente de combate à pobreza. Tem aqui uma pessoa que participou dessa aventura desde o começo, durante os quatro anos, que é a Diolinda Prado.

Acho que é importante ser dito aqui, também, no estilo franco que pretendo adotar, que eu fui convidado a participar da Secretaria de Trabalho enquanto técnico que eu era, dentro de um governo que tinha a marca de ser um governo técnico, pelo perfil

das pessoas que estavam ali. O próprio prefeito era visto (hoje, talvez menos) como um sujeito essencialmente técnico. Ele, no caso, era um arquiteto urbanístico, Luís Paulo Conde. Era um governo predominantemente técnico, embora conservador, no sentido de que o partido que então abrigava o prefeito (que não é o mesmo que o abriga hoje) é reconhecido por um certo conservadorismo no Brasil. Ele tinha como prioridade absoluta uma política consistente, multissetorial e integrada (supostamente, pelo menos), de combate à pobreza, que era o Favela-Bairro.

O Favela-Bairro era uma política que tinha nascido um pouco antes; em 1994, deu os primeiros passos e em 1995, nasceu na prática. Era um programa revolucionário de enfrentamento da questão da pobreza urbana, numa região metropolitana com os desequilíbrios que tem a cidade do Rio de Janeiro; revolucionário, aqui entre parênteses, porque, ao invés de remover favelas, que era uma atitude típica da direita, ou ao invés de adotar a postura típica da esquerda, que, por incrível que pareça, era de deixar fazer e acontecer em termos de ocupação de espaço nas comunidades de baixa renda, fingindo que o problema não existe, o Favela-Bairro parte do pressuposto de que a favela existe e a principal diferença entre a favela e a não-favela é a ausência de bens e serviços públicos na favela.

Pode parecer besteira, mas acho importante ser mencionado aqui que, quando o poder público reconhece a favela e diz que a principal diferença é a ausência de bens e serviços públicos nas comunidades, isso implica duas coisas: primeiro, implica o reconhecimento de que o poder público se responsabiliza, direta ou indiretamente, por aportar os bens e serviços públicos que estão faltando naqueles territórios; e segundo (talvez mais importante do que o primeiro) é que você reconhece tudo aquilo que existe de privado acumulado naquelas comunidades, tanto em termos de investimento das pessoas em habitações, em equipamentos, mas também, e talvez, sobretudo, o próprio capital social que é acumulado ali dentro, que passa a ser valorizado, trabalhado, e passa a ser considerado um instrumento para poder alavancar as condições de vida naquelas comunidades.

O Favela-Bairro nasceu como um programa setorial, na cabeça de pessoas que são arquitetas, urbanistas e assim por diante; num primeiro momento, tinha um viés claramente de infra-estrutura, desde serviços públicos – vamos levar para lá ruas, praças, equipamentos de lazer, energia elétrica, infra-estrutura de maneira geral –, e tinha um olhar, de fato, muito perpendicular ao que poderia ser um olhar meu, acostumado a pensar o mundo sob a ótica da economia. A maneira que os arquitetos têm de considerar o mundo é bastante diferente da minha e, com certeza, também, da dos demais economistas que estão aqui presentes. Aprendi um bocado na convivência com todos esses arquitetos ao longo desses anos e tive a honra de entrar no âmago do programa Favela-Bairro e de poder participar, durante quatro anos, desse esforço fenomenal, que é buscar a integração das favelas ao território formal da cidade do Rio de Janeiro. Quando eu chequei à prefeitura, em 1997, o programa tinha tocado em 16 comunidades; ao final, no ano 2000, já tinha alcançado mais de 150 comunidades.

Continuando nesse assunto do diagnóstico, eu queria testemunhar como é que foi feito; aí é uma coisa muito íntima, nunca falei isso de público, mas eu acho que, num esforço como o que está sendo feito aqui, a gente tem que tentar dizer as coisas francamente e usar o tempo que a gente tem aqui para poder refletir. O Favela-Bairro, como eu disse, nasce setorial e, aos poucos, vai incorporando novos elementos. Essa incorporação de novos elementos é extremamente complicada. É óbvio que integrar as comunidades de baixa renda ao conjunto da cidade formal não é apenas um esforço arquitetônico e de urbanismo. Você tem diferenciais absolutamente absurdos de renda, você tem diferenciais de escolaridade, você tem diferenciais de acesso a uma série de serviços, como saúde, educação, creche e assim por diante; e se você quiser levar a sério um discurso de integração que não seja apenas urbanista, tem que ir integrando outros

elementos. Esses quatro anos, de 1997 a 2000, foram anos em que o Favela-Bairro foi aos poucos se expandindo, incorporando essas outras áreas até se tornar uma coisa mais multissetorial.

Essa integração não é nada fácil, porque existem vaidades envolvidas nessa história; o programa é de fulano ou de tal secretaria e aí as pessoas têm dificuldade de rachar a bola. No caso específico nosso, nós só conseguimos entrar no programa porque fomos atrás de recursos fora da prefeitura; dentro da prefeitura nós não conseguimos; nós entramos na máquina da prefeitura quase como se fôssemos intrusos, com idéias de que era preciso criar uma integração que não fosse apenas arquitetônica, mas que fosse capaz de contemplar também outras coisas, em termos de qualidade de vida. Mas, aos poucos, fomos entrando e participamos desse processo de expansão nesses quatro anos.

Uma coisa curiosa que eu tenho que dizer aqui é que o Rio de Janeiro tem 600 comunidades de baixa renda; na cidade do Rio de Janeiro tem 600 favelas. O programa chegou a atingir no final de 2000 mais de 150, se não me engano, 152 favelas, ou seja, praticamente um quarto das comunidades de baixa renda. Eu, como Secretário Municipal de Trabalho, não participei nesses quatro anos de nenhuma reunião para decidir em qual comunidade nós íamos entrar. Em quatro anos que permaneci na prefeitura, nunca consegui saber os critérios de por que entramos antes na comunidade A e não na comunidade B; não existe um diagnóstico que nos possibilite dizer: é para cá que nós vamos, porque é mais urgente.

Um caso caricatural que eu posso contar é, por exemplo, como o programa chegou à favela Dona Marta, lá em Botafogo. O governador Anthoni Garotinho, que tinha acabado de ser empossado, pegou um helicóptero, sobrevoou a favela e, na hora em que desce do helicóptero, ele diz: “vou construir um prédio lá embaixo do Dona Marta, vou derrubar todos os barracos e vou botar o povo da favela para dentro do prédio”. Aí chegou a prefeitura e disse que não é bem assim, que não pode, e aí conseguimos fazer uma parceria entre governo do Estado e prefeitura para interferir no Dona Marta. E aí veio o Favela-Bairro, que não parte de remoção.

Estou usando esse exemplo caricatural, mas verdadeiro, anedótico, simplesmente para ilustrar a falta de critério. Eu não tenho nada que me diga por que a gente está entrando antes em determinada favela. A única coisa que eu realmente sei é que se começou pelas favelas médias; as 16 primeiras eram médias, de 500 a 2.500 domicílios, e diferentes: tinha favela plana, tinha outra que era barranco, tinha uma que era na zona oeste, outra que era na zona sul, e assim por diante; e se fez isso para tentar aprender alguma coisa, visto que o programa era meio inédito. Mas, a partir daí, como é que as outras 140 ou quase isso foram selecionadas, eu nunca soube direito. Eu e minha secretaria sempre tivemos que correr atrás de decisões sendo tomadas em outros lugares, com base em parâmetros que eu desconhecia.

A nossa prioridade, dentro desse programa todo, era tentar gerar trabalho e renda. E os dados disponíveis sobre trabalho e renda eram dados ou de censo – e o censo era de 1991, portanto era velho; em seis anos, até 1997, a gente tinha passado por abertura da economia, privatização, estabilização e assim por diante –, ou dados de pesquisas domiciliares, cuja amostra era rarefeita demais para a gente poder tirar algum diagnóstico preciso sobre essas comunidades. Então, a gente resolveu investir numa pesquisa que tem dois aspectos: tem o lado domiciliar, por amostragem de domicílios, e tem o lado censitário, para tentar conhecer direito como é que eram essas comunidades nas quais a gente acabava entrando.

Nós achávamos que uma pesquisa como essa deveria servir para muita gente, porque, enquanto a gente perguntava como é que as pessoas trabalhavam, quanto ganhavam, qual a escolaridade que tinham, se estavam empregadas ou desempregadas e assim por diante, a gente também perguntava outras coisas: perguntava sobre a qualidade da habitação, perguntava se as crianças estavam na escola ou não, se tinham

acesso a outros serviços. E é com base nessas pesquisas que a gente imaginava que deveria desenhar as políticas.

Durante quatro anos, tentei fazer com que meus colegas de governo adotassem essa pesquisa e compartilhassem conosco, pelo menos, os seus resultados, visto que todo o custo da pesquisa recaía sobre a gente, embora a gente fosse, de longe, a secretaria mais pobre das que participavam desse esforço. Mas a pesquisa não era usada pelas outras secretarias, em momento algum, para tomar nenhum tipo de decisão. Ela era simplesmente desenhada, e o olhar dos meus outros colegas de trabalho, técnicos como eu, é que eu era acadêmico demais: “essas coisas não podem esperar, têm pressa, é preciso cumprir o contrato, a gente já sabe o que tem que fazer, tem que fazer rápido, por que você vai olhar o que está acontecendo nessa comunidade?” E a verdade é que a gente aprendeu um bocado olhando para essas pesquisas; elas estão disponíveis até hoje. E, por incrível que pareça, depois de terem destruído tudo, esse esforço de produzir informações sobre as comunidades de baixa renda está sendo retomado, agora, pela atual gestão da prefeitura do Rio de Janeiro.

A gente aprendeu um bocado e vou dar um exemplo para vocês. Eu, como economista acadêmico, já escrevi coisas do tipo “desemprego é para rico”, porque a gente pegava uma Pesquisa Mensal de Emprego (PME), ou uma Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), e via que as taxas de desemprego para as pessoas de muito baixa escolaridade, que são as mais pobres, são muito baixas. Se você usar, por exemplo, a PME ou a PNAD, e fizer um gráfico mostrando como é que evolui a taxa de desemprego por escolaridade das pessoas, você vai ver que a linha tem o formato de um U invertido, no sentido de que a taxa de desemprego é muito baixa para as pessoas que têm baixa escolaridade e para as pessoas que têm muita escolaridade; e chega a ser bastante alta para as pessoas que têm uma escolaridade média.

Basicamente, a idéia é que, como nós não temos uma rede de proteção social eficaz, as pessoas que são muito pobres não podem se dar ao luxo de ficarem desempregadas. Eu acreditava firmemente nisso, porque eu usava a PNAD e a PME; até que a gente entrou nessas comunidades e foi ver que aí as taxas de desemprego eram quatro vezes superiores à média da região metropolitana; para os menos escolarizados, eram ainda muito mais altas. A gente tinha um problema de desemprego que, para a região metropolitana do Rio e para a cidade do Rio, aparecia como um problema menor e, nessas comunidades, aparecia como um problema gigantesco. A gente chegava e percebia que, por exemplo, a escolaridade média dos adultos dessas comunidades era de cerca de três anos de estudo, contra oito no conjunto da região metropolitana; que, na maior parte dessas comunidades, havia uma alta taxa de analfabetismo, mais de 20% das pessoas adultas tinham menos de um ano de estudo, enquanto que, para a região metropolitana como um todo, essa taxa é de 3%.

E aí, isso começa a conformar uma série de ações. Você tem, por exemplo, que investir em aumento da escolaridade, porque, numa cidade como o Rio de Janeiro, se a pessoa tem zero ano de estudo, não vai encontrar trabalho decente; então, você tem que aumentar a escolaridade para poder oferecer a essa pessoa a chance de ter um trabalho decente. Você tem que direcionar uma série de instrumentos de geração de trabalho e renda em resposta a um tipo de perfil dessas comunidades que você acaba traçando a partir dessa pesquisa.

Nós tentamos fazer isso e tentamos fazer mais. A Diolinda, que está aqui presente, comandou um esforço de capacitação de gestores comunitários, com pessoas das próprias comunidades, que incluía um módulo pensado para que os próprios gestores comunitários fossem capazes de ler e interpretar os resultados da pesquisa, para poderem formular melhor suas demandas, não só com a prefeitura, mas com outros níveis de poder público, com a sociedade civil organizada e com o setor privado. A

gente tentou fazer isso. Não posso garantir, hoje, que tenha sido muito eficaz. Depois eu volto a falar sobre isso.

Uma primeira lição, que tentei ilustrar com exemplos práticos, é que, mesmo no governo técnico, que tem uma enorme preocupação com a pobreza e que coloca isso como a sua prioridade número um, inequívoca – acho que a gestão passada na prefeitura do Rio teve essa marca –, a questão do diagnóstico em termos de políticas públicas ainda é muito pouco utilizada. Se quisermos ter políticas eficazes, nós temos, no meu ponto de vista, que investir muito mais em diagnóstico do que nós somos capazes de fazer hoje. Eu acho que a falta de diagnóstico acaba provocando sobreposição de esforços; em muitos casos, acaba provocando uma série de idéias fora de lugar e de políticas fora de lugar. A secretária Mônica Clark estava falando aqui do desenho das políticas públicas; o próprio desenho das políticas públicas, dificilmente, ou só por um acaso, será adequado se não for baseado num diagnóstico consistente.

Nós temos muitas informações que podem ser utilizadas para fazermos diagnósticos consistentes. Aquelas informações que não existem são facilmente obteníveis; temos tecnologia para gerar informações a baixo custo e temos pouco hábito de fazer uso dessas informações. Essas informações têm de ser valorizadas, têm de ser trabalhadas; elas merecem um esforço, a meu ver, muito pesado, para que a gente seja capaz de, não só nos gabinetes de governo, mas no conjunto da sociedade, formular demandas que sejam corretas.

Numa outra esfera, hoje, já de volta à academia e na sociedade civil, junto com o Ricardo e com outros lá no Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), a gente tem realizado muitas discussões sobre políticas de desenvolvimento que priorizam a questão da desigualdade e a gente tem levado esses argumentos para o setor privado, para a sociedade civil. Mesmo na universidade, quando a gente mostra por que a desigualdade é a principal causa da pobreza no Brasil e o que é a distribuição de renda, as pessoas até hoje levam um susto com esses dados e mudam a maneira que elas têm de pensar, em muitos casos em função de olhar os dados que elas desconhecem. Esses dados que existem precisam ser divulgados para mudar a percepção que esse país tem de si próprio.

Esse país é muito estranho. Não é um país pobre, está no quarto mais rico da humanidade; 75% da humanidade estão vivendo em países mais pobres do que o nosso. No entanto, nós temos muitos pobres. Vou só pegar alguns dados aqui, que acho importantes: para estar no 1% mais rico da população brasileira, basta você ter uma renda familiar *per capita*, segundo a PNAD de 99, de R\$ 2.173,60. Isso quer dizer o seguinte: se a família é de quatro pessoas, significa uma renda familiar de R\$ 8.700,00 por mês, para estar no 1% mais rico; para você estar nos 10% mais ricos, a renda familiar *per capita* é de R\$ 571,00; para estar nos 25% mais ricos, basta ter uma renda de R\$ 193,00; para estar nos 50% mais ricos, você passa a ter uma renda de R\$ 131,00. Então, metade da população brasileira vive com uma renda familiar *per capita* que é abaixo de R\$ 131,00. Pela taxa de câmbio de hoje, é abaixo da linha de pobreza de dois dólares por dia, que o Banco Mundial usa muitas vezes nos seus estudos de pobreza ao redor do mundo. Hoje, fala-se da linha de pobreza de um dólar, mas a de dois dólares também é utilizada como linha alternativa. É linha arbitrária, como todas as outras. Esse é o nosso país, em termos da distribuição de renda.

Eu digo com alguma tranqüilidade, olhando para esta platéia, que nós todos aqui nos consideramos de classe média; nossa percepção de nós mesmos é que somos de classe média; acontece que nós não somos de classe média. Eu garanto que mais da metade desse auditório está no 1% mais rico da população brasileira. Nós só somos de classe média quando nos comparamos com países que são muito ricos, quando olhamos para a Europa ou os Estados Unidos; o nosso imaginário é direcionado para lá, não é



direcionado para cá. Quando olhamos para o país ou para o planeta, nós fazemos parte da elite, não somos classe média.

Aqueles que nós percebemos como pobres, de uma maneira geral, muitas vezes, especialmente no Sudeste (aqui no Nordeste é um pouco diferente), eles não são pobres: eles são a nossa verdadeira classe média. O nosso porteiro, a nossa empregada doméstica, essa é a nossa classe média. E o pobre que é pobre mesmo a gente não enxerga. Como diz o Ricardo, a nossa pobreza precisa ser visibilizada, a nossa pobreza precisa ser enxergada, não só aos olhos da opinião pública, mas aos olhos das políticas públicas. A pobreza passa ao lado, porque nós temos pouco hábito de olhar para nós mesmos; nós temos um referencial equivocados. Nós olhamos para os mais ricos; nós não construímos o nosso imaginário olhando para a Nigéria ou olhando para o Paraguai. Nós olhamos sempre para Miami ou para Paris. É preciso mudar o nosso referencial, é preciso que essa sociedade, na hora de formular as suas demandas políticas, passe a se enxergar a partir dos instrumentos que estão aí à disposição; eles podem e devem ser utilizados para que a gente seja capaz de empregar melhor os recursos que existem para se fazerem políticas públicas.

Talvez eu esteja falando demais, mas tem mais duas coisas que me parecem importantes, que eu gostaria de falar, ainda que tenha de falar com mais rapidez, porque eu me estendi demais nessa primeira parte. A primeira é dizer o seguinte: sem um diagnóstico consistente não tem política pública eficaz. Uma segunda coisa é que, como foi dito aqui por outros já nessa mesa hoje de manhã, ainda que rapidamente, é preciso avaliar o impacto do que é feito sobre a qualidade de vida do público-alvo. É preciso não só escolher direito o público-alvo, mas também ver se aquilo que se está tentando fazer teve de fato um impacto sobre a qualidade de vida; e saber medir custo-benefício mesmo, para poder comparar o que se está fazendo com outras coisas que estão em curso. Nós temos muito pouco hábito de fazer isso. Isso é uma coisa muito nova no Brasil; nós temos tudo a aprender com outros países que estão muito mais avançados do que nós em esforços desse tipo.

Daí, mais uma vez, volto a felicitar o Banco Mundial por estar aqui com essa iniciativa hoje, e trazendo pessoas que têm prática, como o Pedro Olinto, por exemplo, de fazer um esforço sistemático de avaliação de políticas públicas em lugares que, desse ponto de vista, são muito mais avançados do que nós. Minha experiência como gestor de política pública mostrou que essa indústria de avaliação ainda está nos primórdios no Brasil, é uma indústria incipiente; a gente precisa investir na qualidade dessa indústria. Os saberes são ainda muito viciados, estão cheios de cacoetes que são oriundos do mundo acadêmico. A Diolinda aqui presente pode confirmar isso.

Vamos pensar uma coisa concreta: quando vamos avaliar uma política de educação profissional (eu conheço várias avaliações, mas vamos pegar a nossa), somos obrigados a contratar a Unitrabalho. Eu sei que o Secretário de Trabalho e Ação Social do Ceará é um farol (não é do Banco do Nordeste, mas é um farol) para todos nós que nos preocupamos com o mundo do trabalho no Brasil, porque há anos está na frente, em termos de políticas públicas nessa área, em comparação com o resto do Brasil, mas é a Unitrabalho que se tem de contratar na hora de avaliar a educação profissional; pelo menos até dois anos atrás, isso era uma coisa absolutamente obrigatória. E as pessoas que nós acabamos contratando eram pessoas que tinham forte conhecimento no campo de pedagogia, que sabiam avaliar o conteúdo dos cursos que eram ministrados ali, mas não tinham a menor noção, por exemplo, de econometria; não digo nem de econometria, eu diria de estatística ou de matemática. As pessoas tinham uma enorme dificuldade de pensar a questão da avaliação de impacto.

Conhecendo outras experiências, eu vejo que muitas vezes se peca pelo oposto: você tem um enorme conhecimento de avaliação de impacto, você consegue estabelecer metodologias que são convincentes em termos de avaliação de impacto, mas

você não consegue medir direito por que você tem aquele impacto, porque você não tem uma análise detalhada, por exemplo, dos conteúdos que são ministrados dentro daqueles cursos. Os saberes ainda são extremamente segmentados; você ainda precisa investir um bocado em termos dessa máquina para azeitá-la, para torná-la mais multidisciplinar, mais abrangente e mais útil para todos aqueles que estão preocupados com essas questões.

É preciso, evidentemente, investir também no monitoramento contínuo dessas políticas públicas; a avaliação não pode ser feita pontualmente, de uma vez por todas. A avaliação tem que ser contínua e tem que extravasar as fronteiras do setor público; ela tem que ser apropriada pelo conjunto de atores que são interessados pela política pública em questão. Se não, ela não tem utilidade alguma, na verdade, se ela ficar destinada apenas ao setor público. Essa avaliação tem que ser compartilhada.

A terceira e última coisa que eu quero falar é a importância dessa questão da avaliação da política pública *versus* sustentabilidade das políticas públicas. Eu acho que boa parte da “alergia” que os gestores de política pública têm em relação à questão da avaliação é quanto a uma possível ameaça que essa avaliação pode representar frente ao trabalho deles. Eu acho que a avaliação de políticas públicas tem que ser vista exatamente de modo contrário; se bem feita, se compartilhada com o conjunto da sociedade, a avaliação pode ser a garantia da continuidade da política pública, rompendo, inclusive, o ciclo político.

Não sei se estou sendo claro, mas eu acho que nós temos um problema seriíssimo de combate à pobreza no nosso país, que é uma mudança de horizonte. Nós estamos vindo de décadas em que estivemos preocupados em resolver o problema do dia seguinte. Quando você fala de combate à pobreza, certamente você tem que pensar num horizonte muito mais amplo e num horizonte que vai além, inclusive, do próximo governo. Nós temos que obrigar os candidatos que estão aí pleiteando ser nossos governadores, nosso presidente, numa eleição que se realizará daqui a poucos meses, a se posicionarem sobre essas questões, mas sem nenhuma ilusão de que a questão da pobreza, ainda que a gente a priorize hoje, vá ser resolvida ao longo de um mandato de qualquer desses candidatos que vão, possivelmente, se eleger neste ano. Ainda que eles caminhem firmemente nesse caminho e de forma decidida e eficaz, esse caminho é longo e espinhoso, é cheio de pedras, é cheio de curvas e aí a gente tem que pensar em políticas que sejam capazes de sobreviver a uma alternância democrática, que é saudável, que é natural, que é desejável numa sociedade como a nossa.

Nós não temos que nos espantar com a possibilidade de ciclo político; mas, enquanto gestores de políticas públicas, ao invés de nos sentirmos ameaçados porque alguém de fora vai vir examinar o nosso trabalho e talvez vá dizer que a tal coisa não está bem feita e que o resultado não é muito bom, nós deveríamos enxergar a coisa de uma maneira totalmente oposta. Se uma avaliação é bem feita e ela passa a ser compartilhada com os outros atores envolvidos, de uma forma ou de outra, nessa política pública – refiro-me a outros níveis de governo, à sociedade civil, ao setor privado e assim por diante –, aumentam as chances de continuidade da política pública e, portanto, de efetividade de uma política séria de combate à pobreza.

Eu teria mais a falar aqui, especialmente dessa última questão, que é a questão da continuidade das políticas públicas, mas eu entendo que meu tempo há muito está esgotado. Falei demais, me desculpem. Muito obrigado.

## **MÔNICA CLARK**

Passamos a palavra para o segundo palestrante, Dr. Ariel, e vamos ver se conseguimos respeitar os 20 minutos.

## ARIEL GARCÊS

Queria agradecer, inicialmente, a presença, aqui, do Ministério do Planejamento. Para nós, é uma satisfação participar de um encontro desses, que coloca na centralidade da gestão pública e da sua relação com a sociedade a questão da avaliação. Como disse o André Urani, e todos os outros que nos antecederam aqui, essa é uma questão vital para a melhoria da qualidade do gasto público. Não vamos tergiversar, essa é a questão central: o diagnóstico e a avaliação. Eu queria era adicionar alguns aspectos e lhes mostrar, de alguma maneira, o que é que nós estamos fazendo no governo federal, que é, eu diria, um passo nessa direção; e eu digo que é um passo de muitos passos. Da maneira que foi colocada aqui – e nós compartilhamos integralmente com os aspectos que foram aqui abordados, eu vou enumerá-los –, eu tenho a impressão de que isso, como disse o André Urani por último, é o resultado de anos e anos de perseverar, de acreditar nesse processo de melhoria constante da ação de governo; e com isso, então, construir uma cultura e uma mudança comportamental do gestor público. E aí é que eu vou começar o que eu teria para dizer, porque acho que esse é o calcanhar de Aquiles desse processo.

Eu diria que hoje o setor público vive um drama nas reformas do Estado, não só no Brasil como no mundo inteiro, que é, pelo menos, mudar quatro questões, para tentar simplificar (me perdoem, aqui, o caráter talvez excessivamente pedagógico). A primeira delas é a questão do espírito burocrático. Esse Estado burocrático que precisa se alterar, introduzindo uma visão por resultados, uma visão empreendedora e, portanto, uma visão voltada para a sociedade. É que o Estado esteve voltado sempre para dentro e não é por outra razão que o Estado, que nasceu de uma posição clientelística, tinha que se preocupar com regras, tinha que se preocupar com os procedimentos, para que, no interesse geral da legalidade dos atos, se guardasse, de fato, o interesse geral e não o interesse da clientela, dos particulares. E nisso ficamos, porque, se formos de alguma maneira bem-sucedidos com uma profissionalização do setor público, com uma busca de regras relativamente estáveis dentro do setor público, nos preocupamos excessivamente e responsabilizamos o gestor público apenas pelos procedimentos e não pelos resultados na sociedade.

E aí se estabelece uma clivagem vital, que é que o gestor público não tem hoje elementos para ser responsabilizado por resultados na sociedade e sim por se gastou, em que condições gastou, se fez uma fiscalização, se fez um convênio, se fez transferência de recurso. Isso, para a sociedade, não quer dizer nada. É como disse o Osmundo Rebouças aqui logo no início: o importante é saber se, de fato, houve transformação social fruto do gasto público. E esta visão burocrática não muda do dia para a noite. É preciso estabelecer alguns instrumentos e, ao mesmo tempo, mudar pouco a pouco a gestão burocrática para essa gestão por resultados. É comportamental, portanto, e não administrativa a reforma de que estamos falando.

Outro ponto que foi colocado aqui é trabalhar a questão do problema, porque, se nós continuarmos a trabalhar toda a ação pública por função e setores, estaremos maximizando missões: educação, saúde, emprego, segurança pública etc. O que a sociedade precisa é a combinação desses fatores, como o André Urani comentou bem. Essa questão da multisetorialidade, da integração das ações numa combinação ótima de fatores em função de cada localidade e da condição social e econômica de cada comunidade, é uma briga de foice, vocês podem imaginar, porque há as corporações, os interesses clientelísticos de cada função; na área de educação, na área de saúde, cada um tem seus clientes, e eles não são a sociedade em geral, mas são a sociedade em particular.

Eu acho que uma questão central dos instrumentos de gestão pública é romper com essa enorme cristalização da ação taylorizada; quem vê a Esplanada dos

Ministérios percebe isso com muita clareza: a idéia da sociedade toda ela taylorizada naquela linha de montagem que vai da Esplanada até o Congresso, onde está a sociedade; quem dera que, chegando lá, todos fossem menos pobres. O problema é que a pobreza continua sendo o nosso grande problema, apesar de passar o gasto público pelo Trabalho, pela Educação, pela Saúde, por todos aqueles ministérios, todos eles alinhados numa linha de montagem taylorizada. É assim que funciona o setor público; mas não é só em Brasília, é o setor público no Brasil. E também queremos dizer que esse é um grande desafio não só no Brasil, mas no mundo inteiro.

Terceira questão que me parece vital no debate que foi colocado aqui é a questão da focalização. No setor público federal vocês então nem imaginam! Nós trabalhamos com estatística, o povo é uma estatística, o povo é uma situação puramente cinzenta. Como pode o governo federal identificar os reais problemas de uma localidade? Essa é uma questão central. Claro que isso existe para o Estado, isso existe para o município, mas em menor proporção. Daí, então, o processo de descentralização. Mas o processo de descentralização não é um processo, simplesmente, de transferência de recursos; é uma combinação de políticas públicas complementares entre União, Estado e Município, que tem que nascer na localidade. Portanto, a questão da focalização, que foi muito bem colocada como a questão do diagnóstico, é vital. E nós estamos caminhando ainda muito pouco nessa direção.

E, por último, a questão da co-responsabilidade, porque o Estado não faz sozinho; o Estado tem que, de alguma maneira, incorporar nos instrumentos de gestão o esforço que a sociedade faz e tem feito, e que tem mostrado a importância da mobilização social do terceiro setor, das próprias comunidades locais; essa combinação tem que ser estruturada numa ação de gestão e não simplesmente numa ação puramente voluntarista. É preciso criar instrumentos em que as parcerias apareçam, sejam identificadas, negociadas e cobradas nos seus resultados das partes que estão envolvidas: Estado e sociedade.

Com base nesses quatro aspectos que foram comentados aqui por todos, aos quais eu apenas adicionei, digamos, o meu alinhamento, no governo nós iniciamos uma reforma de natureza mais gerencial do que administrativa, porém de maneira complementar. Eu vou lhes comentar rapidamente de que se tratou. Por que isso? O princípio que nos norteou foi que, para melhorar a gestão pública nessa direção, era preciso mudar os instrumentos de gestão e não, simplesmente, mudar as caixinhas. Mudar as caixinhas é muito importante, porque dar flexibilidade às unidades administrativas, aos gestores públicos, e cobrar por resultados é vital; o setor público está hoje engessado. Nós podemos conversar, se houver perguntas a esse respeito.

O que estou lhes comentando é uma ação complementar de três grandes vetores que estão se produzindo no governo federal; porém, ainda, incipientes. O primeiro deles, que me trouxe aqui, é que nós fizemos uma reforma gerencial pelo lado do ciclo de gestão, pelo lado da tomada de decisão e dos recursos públicos, e não pelo lado da reforma administrativa. E ela tinha quatro grandes aspectos: primeiro, integração plano e orçamento – trazer o futuro para o presente ao tomar decisão sobre os recursos; segundo, gestão empreendedora – romper com essa visão excessivamente burocrática e, portanto, introduzir o conceito de responsabilidade por resultados e não apenas o conceito de legalidade dos atos, de procedimentos legais; a parceria público e privado, introduzi-la no sistema de gestão – junto com o orçamentário que é público, colocar também o orçamentário que é privado, mas trazê-lo de uma forma transparente, de tal maneira que o público se sinta comprometido com o privado e o privado se sinta comprometido com o público e não, simplesmente, um ato voluntário, que dá certo às vezes e em outras não; e, por último, o planejamento espacial.

Eu diria que, nesse caso aqui, o planejamento espacial está na diagonal de todo o planejamento, porque, na essência, há três questões colocadas atrás dessa

expressão-chave “planejamento espacial”: a primeira é a possibilidade de focalizar o gasto – quando a comunidade é identificada, bem identificada e diagnosticada, nós sabemos, de alguma maneira, os problemas que estão colocados ali; a segunda questão é a participação – a participação tem que ser localizada, planejada e localmente identificada; não existe participação no espaço ficcional do setor de saúde, de educação, de emprego; é uma coisa no local onde se exercita a participação. E, por último, a descentralização. Portanto, no nosso ponto de vista, descentralizar, participar e integrar multissetorialmente só é possível fazer com o planejamento espacial, localmente, e fazendo uma cunha no planejamento setorial.

Eu diria também que essa gestão é complementar ao plano diretor. Plano diretor é uma reforma administrativa. Então, se no primeiro item nós estamos tentando falar para vocês de uma experiência de tentar mudar o comportamento do gestor público, no segundo nós estamos tentando mudar as unidades administrativas. No plano diretor, é um simples ato normativo que cria uma agência executiva, uma organização social, uma agência reguladora. Mas, e se a cabeça das pessoas que estão dentro dessas unidades continuam as mesmas? Eu quero dizer que o grande desafio é a curva de contaminação de um novo processo de cultura de gestão empreendedora, que leva muito mais anos do que simplesmente uma penada que cria uma organização nova, uma agência reguladora etc. Eu diria que a primeira é muito mais dramática, é muito mais difícil, muito mais penosa, e tem que perseverar; a gente tem que poder acreditar nisso.

E, por último, a reforma tem que ser ancorada na Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre a qual, pela primeira vez, no Brasil, a combinação de uma Lei de Responsabilidade Fiscal com um planejamento comprometido com a transformação da gestão pública e a transformação social permite que o planejamento tenha sentido, porque sem planejamento fiscal é planejar recursos que nós não garantimos no futuro. Portanto, tratar da transformação social de médio e longo prazo sem ter um planejamento fiscal torna-se, no mínimo, uma operação arriscada e de possível falta de seriedade ou verossimilhança.

Por isso, então, integramos todas as ações de planejamento ao orçamento e a todos os recursos que não são orçamentários também. E o plano do governo federal procurou, de alguma maneira, mudar os instrumentos para mudar a percepção do gestor público dos seus compromissos com a sociedade. Esse foi o sentido que nós tentamos introduzir com as mudanças no planejamento, com a gestão integrada com o planejamento e o orçamento e com o conceito de programa que eu vou lhes comentar rapidamente.

O que é que acrescenta essa aposta numa mudança de gestão pública através desse esforço de integração de planejamento e orçamento todo ele voltado para resultados na sociedade? Primeiro, o gerenciamento; gerenciamento que estabelece a responsabilidade por custos e resultados. Aqui não se trata de ser responsável por fiscalizações, convênios, mas ser responsável por mudanças na sociedade. E aí, eu quero lhes dizer que a aposta é ambiciosa, porque eu sou do setor público de carreira, sou de ofício, e sei que uma coisa é o sujeito que fez uma portaria dizer: “cumpri com a minha tarefa, fiz a portaria, posso dormir tranquilo. Agora, se a portaria deu certo ou não deu certo, se uma lei deu certo ou não deu certo, se o código florestal deu certo ou não deu certo, se as leis estão pegando ou não pegando, não é meu problema, é problema da sociedade”. Como não é meu problema? É meu também, porque se eu fiz foi para gerar transformações na sociedade; e esta mudança de um indivíduo que, como gestor público, ficava satisfeito com os meios e não com os resultados é toda a tradição a mudar.

Esse é que é o grande embate: é não dormir mais em paz. E quero lhes dizer que isso é muito difícil. Eu acho que daqui para frente, se isso for para valer, gestor público não vai dormir tão em paz como dormia antes; eu não tenho dúvida. Por isso é

que eu tenho medo de que não seja para valer, porque essa é uma questão central e a sociedade é, sem dúvida, se não a mais interessada, aquela que poderá ajudar nessa direção. Não será do centro do Estado que virá essa mudança; virá de fora para dentro, por pressão.

Evidentemente que, para fazer tudo isso, era preciso mudar os instrumentos, e criamos a figura do programa. O programa é apenas uma forma instrumental, legal e burocrática de trazer os meios que o governo tem – recursos humanos, recursos financeiros, recursos materiais, patrimoniais, tudo que vocês imaginarem – com resultados na sociedade e quantificados. Essa é a aposta. Então, não pode mais o gestor dizer que agora ele só tem que pagar salários, pagar não sei o quê, transferir recursos, fiscalizações. Não! Ele tem que saber para que ele está fazendo isso. Essa é a questão central da reforma.

Por último, então, a reforma acrescenta os programas, que dão transparência à alocação de recursos e obtenção de resultados, e a visão estratégica, que é o foco: o foco na comunidade, o foco no problema, o foco no diagnóstico. Se vocês pegarem a sequência, a avaliação é o processo que dá dinâmica a esse quadro estático de que lhes falei. Avaliação é o aperfeiçoamento contínuo dos programas; para isso, é preciso ter um sistema de monitoramento em rede do ciclo produtivo e dos resultados. Estou lhes falando de uma gestão pública de 500 mil funcionários, 22 ministérios, 270 unidades administrativas, descentralizadas; é algo como 60 bilhões de recursos discricionários, mais tanto de folha de pagamento, benefícios etc. É uma monstruosidade de máquina. Portanto, fazer um trabalho aqui em rede é a aposta do que fazer sob medida.

O sob medida virá depois; aqui é uma inversão dos fatos. Foi feito um piloto, o Brasil em Ação, funcionou: 40 bilhões, 42 projetos, no meio de uma crise, foi realizada uma série de projetos que chegaram a termo e, acreditamos, que funcionava; então, expandimos isso para o governo, mas é uma aposta. É uma aposta no sentido de generalizar um processo de mudança gerencial e, portanto, tem um risco nisso, que é a superficialidade. Aí a aposta é no geral, todo mundo faz, não escapa ninguém, na idéia de que aqui ou todo mundo entra ou então está fora do pedaço. Essa é uma questão central na mudança, porque mudar é muito difícil, porque aqueles que gostam da mudança são os menores, são os pequenos, e aqueles que jogam contra são os que têm mais força. Essa foi a aposta: ou muda tudo ou não muda nada.

Vocês vão perceber que aqui tem uma idéia de grandes proporções e generalidades e não se aprofunda; essa é uma questão, um desafio importante, que fica para um processo *a posteriori*; aqui é uma aposta num plano mais geral de mudança, porém num plano mais superficial. Por isso, então, o monitoramento em rede, com sistemas informáticos, do ciclo produtivo e dos resultados.

E, por último, a gestão estratégica: buscar assegurar resultados. Gestão estratégica, para nós, é o conceito de que não basta fazer; é preciso saber se chegou ao resultado. E aqui um desafio para os avaliadores, que aqui provavelmente há muitos que militam nessa área. Eu fui dessa área também, em que pese dentro do governo, e quero lhes dizer que a postura natural de um avaliador é chegar no relatório. Eu acho que é errado. Numa visão por resultados, a postura do avaliador não é chegar no relatório; é influenciar a decisão de quem vai tomar decisão. É muito mais militante. E, do mesmo modo que o gestor tem que estar voltado para resultados, o avaliador não pode ficar na postura simples de chegar à conclusão de um relatório e dizer: “agora o problema é vocês tomarem a decisão, eu fiz a minha parte”. Numa sociedade e numa gestão voltadas para resultados, todos devem estar comprometidos com resultados e não apenas uma parte deles – é isso que eu queria lhes comentar. Então, assegurar resultados é gestão estratégica e permanente de buscar com que todas as equipes e as organizações estejam de fato atingindo os resultados.

E como é a estrutura programática do governo que nós implantamos com o plano 2000-2003? No governo, existem 389 programas, todos eles, em alguma medida, voltados para a sociedade, com alguma exceção; temos cerca de 60 programas que dizem mais respeito à área meio do governo e ao legislativo e judiciário, os restantes (portanto, estou falando de algo como 330 programas) são programas que estão voltados para a sociedade e têm esse formato. Por quê?

Imaginem esse objetivo (TABELA 1): eliminar a prática do trabalho pelo menor de 16 anos, salvo na condição de aprendiz. Qual é o indicador? Em 1999, havia 11,2% de crianças na condição de trabalho degradante, ou seja, naquelas atividades de trabalho ilegais e em condições degradantes e de risco; e nós nos propusemos que, em quatro anos, podíamos chegar a reduzir essa população para 5%.

**TABELA 1**  
**PROGRAMA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL**

<div> <div>Exemplo</div> <div>PPA 2000/2003</div> <div>Programas Finalísticos</div> </div>									
<div> <div>Programa: ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL</div> <div>Objetivo: Eliminar a prática do trabalho por menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz.</div> </div>									
<div> <div>Programa: ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL</div> <div>Objetivo: Eliminar a prática do trabalho por menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz.</div> <div>Indicador: TAXA DE TRABALHO INFANTIL</div> <div>Índice mais recente: 11,170</div> <div>Índice final PPA: 5,000</div> </div>									
Produto	Unid. Medida	Tipo	Nacional	Norte	Nordeste	Sudeste	C. Oeste	Sul	Total
Ações Organizacionais									
Atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada - Meta 2003: 752.862,00			749.323,00	120.090,00	1.353.253,00	62.440,00	61.164,00	0,00	2.346.270,00
Criança/adolescente atendido	Unidade	A							
Concessão de bolsa criança-cidadã - Meta 2003: 499.915,00			456.522,00	62.156,00	802.343,00	43.848,00	55.314,00	0,00	1.420.183,00
Criança/adolescente atendido	Unidade	A							
Fiscalização para erradicação do trabalho infantil			0,00	25.990,00	30.436,00	49.152,00	16.686,00	12.754,00	135.018,00
Fiscalização realizada	Unidade	A							
Mapeamento dos focos de trabalho infantil por Município			4,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00
Mapeamento realizado	Unidade	A							
Campanha para sensibilização da sociedade quanto ao trabalho infantil			3,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,00
Campanha realizada	Unidade	P							
Campanha para sensibilização da sociedade quanto ao trabalho infantil			10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00
Campanha realizada	Unidade	P							
Edição e distribuição de publicações institucionais sobre trabalho infantil			45.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	45.000,00
Exemplar distribuído	Unidade	P							
Estudos e pesquisas sobre trabalho infantil			9,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,00
Estudo/pesquisa publicada	Unidade	P							
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão								Página: 298/614	
Secretaria de Planejamento e Avaliação									

**FONTE:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

E quanto custa reduzir de 11,2 para 5%? Algo como R\$ 1 bilhão e 95 milhões. E o que é preciso fazer para gastar esse dinheiro? Essas são as ações (TABELA 2). Há outras ações, mas eu só queria lhes mostrar a arquitetura de um instrumento que busca co-responsabilidade da sociedade, mas também busca responsabilização do gestor, porque, ao colocá-lo desse modo, coloca-se para o gestor não mais o compromisso simples do gasto, mas de um gasto que está atrelado, em tese, a um indicador de resultados na sociedade. Examinem ali (TABELA 2) que está colocada uma regionalização dos gastos, em cada item, e estão discriminados os recursos orçamentários e de outras fontes.

## TABELA 2

### PROGRAMA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

#### Exemplo

**PPA 2000/2003**  
Programas Finalísticos

Programa: **ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL**  
Objetivo: Eliminar a prática do trabalho por menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz.

Indicador  
TAXA DE TRABALHO INFANTIL

Índice mais Recente 11,170  
Índice final PPA 5,000

Dados Financeiros em R\$ milhões:		Nacional:	N	NE	SE	CO	S	Total
Recursos dos Orçamentos da União		362,0	51,1	611,5	33,4	37,0	0,6	1.095,8
Demais Fontes		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>		<b>362,0</b>	<b>51,1</b>	<b>611,5</b>	<b>33,4</b>	<b>37,0</b>	<b>0,6</b>	<b>1.095,8</b>
<b>Ações Organizacionais</b>								
Atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada - Meta 2003: 752.862,00		749.323,00	120.090,00	1.353.253,00	62.440,00	61.164,00	0,00	2.346.270,00
criança/adolescente atendido	Unidade	A						
Concessão de bolsa criança-cidade - Meta 2003: 498.915,00		456.522,00	62.156,00	802.343,00	43.848,00	55.314,00	0,00	1.420.183,00
criança/adolescente atendido	Unidade	A						
Fiscalização para erradicação do trabalho infantil		0,00	25.990,00	30.436,00	49.152,00	16.686,00	12.754,00	135.018,00
fiscalização realizada	Unidade	A						
Mapeamento dos focos de trabalho infantil por Município		4,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00
mapeamento realizado	Unidade	A						
Campanha para sensibilização da sociedade quanto ao trabalho infantil		3,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,00
campanha realizada	Unidade	P						
Campanha para sensibilização da sociedade quanto ao trabalho infantil		10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00
campanha realizada	Unidade	P						
Edição e distribuição de publicações institucionais sobre trabalho infantil		45.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	45.000,00
exemplar distribuído	Unidade	P						
Estudos e pesquisas sobre trabalho infantil		9,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,00
estudo/pesquisa publicada	Unidade	P						

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Secretaria de Planejamento e Avaliação

Página: 298/614

2

**FONTE:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Dito desse modo, parece muito fácil. Qual é a problemática? É o que disse o professor André Urani aqui: é que ninguém garante que sejam exatamente só 11,2% de crianças; ninguém garante que custe R\$ 1 bilhão e 95 milhões reduzir de 11 para 5%, e não é evidente que essas ações sejam suficientes para reduzir e tirar as crianças dessa condição. O que eu quero dizer com isso é que há uma insuficiência de diagnóstico. Mas o que nós tínhamos à mão era a possibilidade de, dadas as condições de informação disponíveis hoje, construir um programa que co-responsabilize o setor público e a sociedade em torno de resultados. Essa era a aposta e essa é a aposta de um plano que está todo ele organizado por programas. Isso não é novo, isso tem muitos anos. O próprio Brasil, nas suas leis, já previa orçamento-programa, orçamento por desempenho, orçamento por resultados; é que ele veio a ser, digamos, cristalizado em 2000, no plano 2000-2003. Portanto, não há aqui nenhuma inovação. O que há é a aposta de que esse seja um instrumento válido para mudar a gestão pública, que é excessivamente burocrática para uma gestão mais empreendedora.

A TABELA 3 e o QUADRO 1 eu não vou comentar; são apenas para mostrar que tudo que está no plano está no orçamento e tudo que está no plano de quatro anos está também no orçamento de um ano. Essa é a mudança. O que significa? Que nós estamos trazendo as transformações que levam tempo para decisões de curto prazo, porque uma coisa é ter intenções, outra coisa é quantificar essas intenções e, mais ainda, é garantir que essas intenções e essa quantificação sejam praticadas no curto prazo. E a idéia de integrar plano com orçamento tinha essa finalidade e essa é a aposta que nós temos, em fazer com que as transformações tenham verossimilhança, tenham credibilidade e tenham transparência para a sociedade e para o setor público.



## TABELA 3

### PROGRAMA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

#### Exemplo

**PPA 2000/2003**  
Programas Finalísticos

**Programa: ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL**

**Objetivo:** Eliminar a prática do trabalho por menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz.

**Indicador**

TAXA DE TRABALHO INFANTIL

Índice mais Recente

11,170

Índice final PPA

5,000

**Dados Financeiros em R\$ 1**

Recursos dos Orçamentos da União

Demais Fontes

**Total**

Nacional

Norte

Nordeste

Sudeste

C. Oeste

Sul

**Total**

362.010.252

0

0

0

0

0

0

362.010.252

51.146.845

611.553.985

33.459.541

37.060.836

563.142

1.895.794.600

Ações:	Prod.	Unid.Med.	Nacional	N	NE	SE	CO	S	Total
Atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada	criança/adolescente atendido	Unid.	749.323	120.090	1.353.253	62.440	61.164	0	2.346.270
Concessão de bolsa criança cidadã	criança/adolescente atendido	Unid.	456.522	62.156	802.343	43.848	55.314	0	1.420.183
Fiscalização para erradicação do trabalho infantil	criança/adolescente atendido	Unid.	0	25.990	30.436	49.152	16.686	12.754	135.018
Mapeamento dos focos de trabalho infantil por Município	mapeamento realizado	Unid.	4	0	0	0	0	0	4

**FONTE:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

## Orçamento 2001

#### Exemplo

**Orgão** : 38000 – Ministério do Trabalho e Emprego

**Unidade** : 38101 – Ministério do Trabalho e Emprego

**R\$1,00**

**Quadro Síntese – Função, Subfunção e Programa**

			Recursos de Todas as Fontes						
	0088	ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	849.200						
		Atividades							
11	125	0088 2888 0000 Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil - Fiscalização realizada (unidade) 14255	611.000						
11	125	0088 2888 0001 Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil - Nacional - Fiscalização realizada (unidade) 14255 (Seq. 003456)		611.000	F	3 Outras Despesas Correntes	90	0	100
11	422	0088 2802 0000 Mapeamento dos Focos de Trabalho Infantil por Município - Mapeamento realizado (unidade) 1	15.000						
11	422	0088 2802 0001 Mapeamento dos Focos de Trabalho Infantil por Município - Nacional - Mapeamento realizado (unidade) 1 (Seq. 003457)		15.000	F	3 Outras Despesas Correntes	90	0	100
		Projetos							
11	332	0088 1458 0000 Promoção de Eventos para Sensibilização da Sociedade quanto ao Trabalho Infantil - Evento realizado (unidade) 4	120.000						
11	332	0088 1458 0001 Promoção de Eventos para Sensibilização da Sociedade quanto ao Trabalho Infantil - Nacional - Evento realizado (unidade) 4 (Seq. 003458)		120.000	F	3 Outras Despesas Correntes	90	0	100
11	422	0088 1459 0000 Estudos e Pesquisas sobre Trabalho Infantil - Nacional - Estudos/Pesquisas publicadas (unidade) 2	73.200						
11	422	0088 1459 0001 Estudos e Pesquisas sobre Trabalho Infantil - Nacional - Estudos/pesquisas publicadas (unidade) 2 (Seq. 003459)		73.200	F	3 Outras Despesas Correntes	90	0	100
11	422	0088 1460 0000 Edição e Distribuição de Publicações Institucionais sobre Trabalho Infantil - Exemplar distribuído (unidade) 10000	30.000						
11	422	0088 1460 0001 Edição e Distribuição de Publicações Institucionais sobre Trabalho Infantil - Nacional - Exemplar distribuído (unidade) 10000 (Seq. 003460)		30.000	F	3 Outras Despesas Correntes	90	0	100

4

#### QUADRO 1 – ORÇAMENTO 2001

**FONTE:** Ministério do Trabalho e Emprego

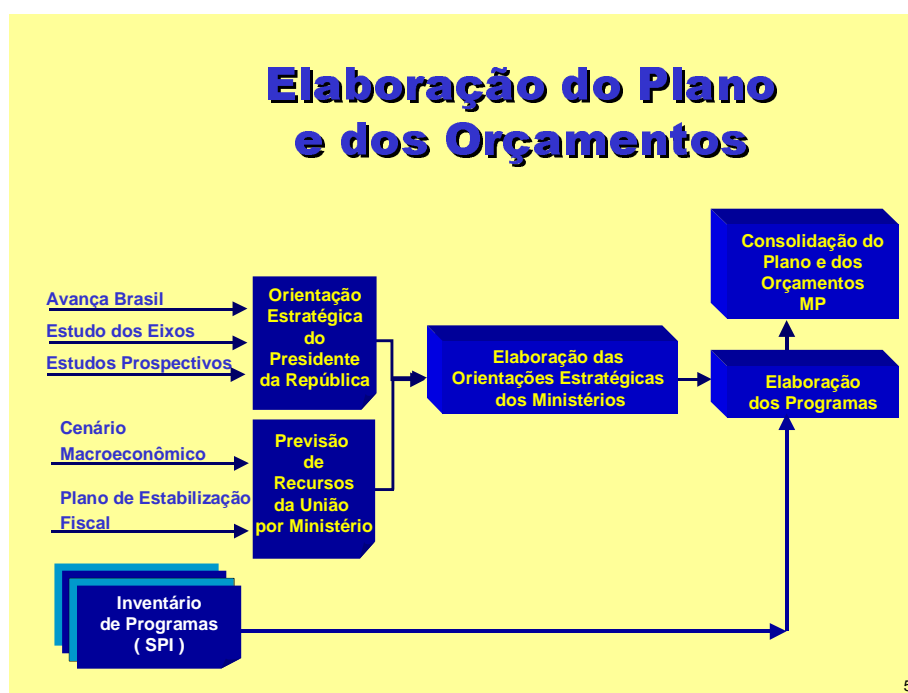
Para nós, o que é um programa? É uma unidade de gestão e uma referência para a alocação de recursos. Uma coisa é alocar recursos à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); desde que ela foi criada, em 1974, ela tem a mesma missão: desenvolver a tecnologia da agropecuária e da agroindústria brasileira. Aí chega

a população e diz: e cadê o meu problema? Meu problema é avicultura, meu problema é suinocultura, meu problema é aqui no Nordeste, por exemplo, podia ser cacau, podia ser fruticultura de exportação; esses são os problemas da sociedade, e não o desenvolvimento tecnológico da agropecuária e da agroindústria como uma coisa genérica, que gasta “X” durante tantos anos e simplesmente gasta pela mesma missão. Alocar recursos numa unidade administrativa ou alocar recursos num determinado problema faz toda a diferença.

É sobre isso que eu quis lhes chamar à atenção: quando se aloca recursos numa unidade administrativa, para a sociedade não tem grande sentido, a não ser no sentido histórico, que é igual e parecido sempre, para os filhos, para os avós e para os netos. No entanto, atacar um determinado problema e organizar a alocação de recursos atacando problemas é dar transparência política e social ao orçamento e não, unicamente, ter uma peça que nós chamamos de arbitragem financeira; é uma peça essencialmente social.

E o conflito da alocação está colocado, se visto por problemas e não por unidades administrativas. Quem vai dizer que não vai botar dinheiro na Embrapa? Agora, talvez seja mais importante colocar numa determinada doença, numa determinada unidade, num determinado produto, e quem vai decidir isso é a sociedade. Aí, faz sentido o embate de uma peça que é social, política, e que traduz todo o conflito dos interesses de uma sociedade. E, portanto, é esse também o sentido de fazer o controle da avaliação: fazer uma avaliação de uma unidade gestora é muito importante, mas fazer uma avaliação de um programa é avaliar o quanto ele está conseguindo atingir os resultados ou o quanto ele está longe de fazer isso.

E aí, então, nós elaboramos o plano. Se eu mostrei essa lâmina (FIGURA 1), é para dizer que nós fazemos uma avaliação de todos os componentes do plano: da orientação estratégica (que não vou lhes comentar, nós decidimos que seria uma orientação estratégica do presidente), da previsão dos recursos (ano a ano), da base estratégica setorial de cada ministério e dos programas. A essência da avaliação recai sobre os programas e vou mostrar rapidamente como é que nós fazemos isso.



**FIGURA 1 – ELABORAÇÃO DO PLANO E DOS ORÇAMENTOS**

A avaliação a que nós nos propusemos é uma avaliação de natureza mais gerencial. Eu queria mostrar isso aos senhores porque, muito provavelmente, pelo que está colocado na agenda de trabalho de hoje e de amanhã, o objetivo é muito mais uma avaliação de políticas públicas. E por que eu faço essa diferença? Não há como substituir uma pela outra. Eu acho que tem que haver avaliação de políticas públicas. O que se busca, ao introduzir uma avaliação de natureza mais gerencial, é combinar uma avaliação de desempenho, de ciclo produtivo, de exercício a exercício (um exercício gregoriano, 12 meses), com os resultados possíveis a serem atingidos.

E aí me diriam o seguinte: “mas a gente não tem resultados em políticas públicas no curto prazo, às vezes.” Nenhum problema. Eu vou verificar se o desempenho se aproxima disso, com uma série de mecanismos, com uma série de técnicas que me permitem saber a satisfação da sociedade, que me permitem saber se estou atendendo aos interesses previstos no programa, mesmo que as mudanças e os indicadores se movimentem mais lentamente que a gestão dos programas. É como se, porque uma mudança na educação, na saúde, ou mesmo na pobreza (nós comentamos isso aqui) leva muitos anos, eu não pudesse medir o desempenho de um programa no curto prazo.

Então, o que nós queríamos introduzir é uma combinação de políticas públicas (que essa tem toda uma tradição), com uma avaliação de natureza mais gerencial, anual, e de todos os programas, e do plano, e do governo; e eu queria lhes mostrar como é que se faz essa avaliação. Ela é muito superficial; ela não pode ser entendida como uma avaliação única e substitutiva das avaliações de políticas públicas, e sim como um complemento a essas avaliações, mas que avalia a gestão ano a ano. É isso o que eu queria lhes mostrar aqui: o esforço que estamos fazendo nessa direção de complementar o que é a avaliação de políticas públicas na gestão pública, com uma avaliação de natureza mais gerencial.

Os objetivos da avaliação anual: aprimorar a gestão, auxiliar a tomada de decisão, promover o aprendizado e prestar contas à sociedade. E eu diria que os objetivos estão nessa sequência. Não é por acaso que prestar contas está por último. Normalmente, quando se fala de avaliação, sobretudo nos países europeus, mesmo americanos, há uma tradição muito forte da prestação de contas à sociedade. E eu quero lhes dizer que aqui não se está, absolutamente, priorizando um sobre o outro; apenas se está enfatizando que se o governo vai mal, a própria sociedade vai saber. Agora, ter transparência, mostrar as informações, abrir o jogo para a sociedade, sim; essa é a diferença entre um país autoritário e democrático, eu não tenho dúvidas. A questão é saber como é que você opera dentro da máquina pública nessa direção. E eu quero lhes dizer que participação está bem, mas, se não tiver boa gestão, de nada adianta. Então, aquela sequência pareceria um pouco tecnicista, mas ela, na essência, responde que, se o governo vai bem, e a participação é um dado obrigatório de uma gestão democrática, então a coisa pode funcionar melhor. Então, aprimorar a gestão, tomar a decisão voltada para resultados e promover o aprendizado contínuo das equipes – esse é um pouco o sentido da nossa avaliação.

Como é que nós fizemos, então? Anualmente, os 380 programas são submetidos a uma avaliação, que tem uma determinada sequência e diretriz; ela tem umas etapas, que são essas que estou lhes mostrando aqui (FIGURA 2). Então, a primeira avaliação nasce no gerente. Estou lhes dizendo aqui que a postura da avaliação gerencial é a postura de que as avaliações têm que nascer nas equipes executoras, ou seja, é a auto-avaliação que está em questão e aí não há nenhuma ingenuidade nisso – isso é o que eu queria lhes comentar, porque aí sempre se coloca a postura de que a auto-avaliação é muito insuficiente porque a tendência do gestor público e das suas equipes é se autoprestigiar, ou mascarar seus defeitos, suas dificuldades. Eu queria lhes dizer que isso é uma hipótese, que pode ser comprovada muitas vezes, mas a questão

está em que as avaliações feitas por terceiros têm também uma deficiência crucial: é que elas são feitas, porém os executores não as admitem, não as aceitam, porque não são feitas por eles, porque eles não as incluem, muitas vezes.



**FIGURA 2 – ETAPAS E INSTÂNCIAS DE AVALIAÇÃO**

Então, é preciso combinar a auto-avaliação com a avaliação de políticas públicas feita por terceiros, por auditorias, e é preciso combinar esses fatores; não fazer da auto-avaliação uma ingenuidade, mas não transformar a avaliação em avaliação de terceiros e de auditoria, porque também a gestão não vai aceitar. E a possibilidade de transformar eficientemente a gestão pública a partir de avaliações que são feitas por terceiros também é diminuta, é pequena. Nós temos essa tradição no Brasil, sabemos dessa hipótese; além do que, as avaliações mais profundas geralmente levam mais tempo e isso é uma questão central; é por isso que é preciso combinar as duas. E eu estou aqui lhes comentando que o que nós tentamos é complementar pela ótica de uma avaliação mais gerencial e de curtíssimo prazo.

Portanto, há a auto-avaliação, que segue aquele esquema de examinar, programa a programa, os resultados, a concepção do programa e a implementação. Depois, há uma segunda etapa, que é uma avaliação setorial; é a avaliação que o Ministério faz dos seus programas e da sua gestão; ele examina os resultados de cada programa à luz de sua estratégia setorial e, também, a gestão do conjunto dos programas, porque os programas estão dentro de uma organização e, se a organização não tiver práticas gerenciais de boa qualidade, a propensão de os programas não darem certo é muito maior. Então, é preciso também fazer uma avaliação da organização com práticas de gestão e, assim, se faz. Por último, se faz uma avaliação do plano; levando em conta um cenário macroeconômico, analisa-se a consecução dos macroobjetivos e a gestão do plano.

Eu queria atrair a atenção dos senhores para o segundo ponto daquela última etapa: examinar a consecução dos macroobjetivos. Por quê? A coisa mais difícil é fazer uma avaliação ano a ano de um problema na sociedade; nós estamos vivendo isso e o Ipea é o nosso parceiro nessa análise. Uma coisa é fazer uma avaliação da educação (aqui, talvez o professor André Urani vá me ajudar); fazer um diagnóstico da educação

é mais ou menos assim (eu vivi isso na Ciência e Tecnologia e em outras áreas): eu pego os dados que eu tenho, pego algumas informações mais, faço algumas perguntas e faço uma avaliação da educação com aquilo que eu tenho. Está bem, tudo se enquadra na educação. Agora, fazer um diagnóstico de um determinado problema focalizado obriga o centro de pesquisa, obriga o especialista, obriga o centro de reflexão a uma enormidade de dificuldades operacionais, do tipo: conceitos, valores, estatísticas, diagnósticos, que conseguem confirmar ou infirmar aquilo que se está analisando. Quando se fala de emprego e trabalho, uma coisa é erradicar o trabalho infantil, outra coisa é falar de emprego, outra coisa é dizer da qualidade do emprego, outra coisa é acesso a emprego. Quando se fala da qualidade, obriga-se a pensar o conceito de acesso, o conceito de qualidade, a fazer um diagnóstico mais focalizado; e essa é uma aposta.

Nós temos 28 macroobjetivos (isso é um corte, é uma arbitragem, podiam ser outros) e esses 28 são agora submetidos a uma espécie de diagnóstico focalizado, buscando melhorar o diagnóstico da ação governamental. São diversos macroobjetivos, não vou lhes entrar no mérito, mas eu acho que aqui se coloca a possibilidade de fazer uma avaliação de natureza mais operacional, no nível dos programas, e de natureza mais estratégica, no nível dos macroobjetivos do governo. Essa combinação é que, para nós, está sendo muito difícil e é um aprendizado contínuo. Fizemos uma experiência, estamos na segunda, estamos aí ralando, mas é muito satisfatório perceber que as idéias nascem desse confronto do operacional com o estratégico, do focalizado com a gestão, do diagnóstico com a operação.

E tudo isso, evidentemente, gera um relatório que vai ao Congresso; mas, para nós, o relatório ao Congresso ainda é um produto, eu diria, burocrático. Eu queria lhes chamar a atenção porque, lamentavelmente, o Congresso ainda não vê isso como uma peça importante de fiscalização e de cobrança; ainda vê como peça de fiscalização e cobrança o Balanço Geral da União, porque o Tribunal de Contas da União (TCU), por obrigação constitucional, tem de observar as contas do Presidente. Vejam como, no relacionamento entre o Executivo e a gestão, o setor público e o Congresso, nós ainda estamos no estágio de um relacionamento excessivamente burocrático. Em vez de verificar se, de fato, a gestão pública está gerando resultados, ficam nas contas; e, lamentavelmente, as contas são importantes, mas é preciso saber o quanto elas geraram de resultados, e aí fica assim um hiato.

Eu queria dizer que isso também é para reflexão aqui: o relatório, que poderia ser uma peça muito importante para nós, de fiscalização, de debate, de capacidade de influenciar prioridades, perde, define no Congresso, porque as coisas ficam num plano ainda mais burocrático ou, evidentemente, no campo dos outros interesses ou de outras prioridades. Não vou entrar no mérito. O fato é que esse tipo de relatório ainda não cala fundo na classe política.

A avaliação, então, segue um processo relativamente envolvente, que vai desde o gerente, como lhes comentei, a avaliação do programa; depois passa pela avaliação do Ministério do Planejamento, que envolve outras organizações para fazer com que a avaliação do gerente não seja simplesmente auto-avaliação, mas um processo de agregação de informações acerca do programa no conjunto da máquina pública; depois, avaliação dos macroobjetivos, até, enfim, a melhoria da gestão.

E aqui é que vai a questão: a avaliação tem que gerar resultados. Se não gerar resultados, é perda de tempo. E como fazer com que algo que é uma norma, que é exigência legal, se transforme em algo que de fato contribui e agrega valor à gestão? Aí é muita conversa, aí é trabalho de negociação. E o nosso objetivo, no segundo ano de avaliação, foi centrar os aperfeiçoamentos de avaliação nesses elementos.

No primeiro ano, foi aquela guerra de saber como fazer uma avaliação de todo um governo. Vocês não imaginam as dúvidas, as confusões, as ousadias, os atropelos. E fizemos algo. Mas, no segundo, aperfeiçoamos, fizemos uma pesquisa junto

ao setor público, junto aos gestores, aos gerentes, aos secretários executivos; fizemos uma longa pesquisa, investigando o que estava faltando, o que estava ruim; aproveitamos e melhoramos. E agora estamos introduzindo toda uma série de técnicas para fazer com que, de fato, a avaliação que foi feita pelo gerente e pelo Ministério se transforme em alguma coisa de resultados.

Aí eu não vou entrar em detalhes, porque o tempo está se esgotando, mas há em curso uma série de técnicas que nós estamos introduzindo, como as reuniões setoriais. Estamos fazendo nesse momento 22 reuniões setoriais, envolvendo o Ipea, Orçamento, Planejamento, Secretaria de Gestão; a reunião não é no Ministério do Planejamento; é de fato determinada lá no Ministério Setorial, é lá que as coisas acontecem; e estamos voltando a eles indagando o seguinte: o que é que pode ser melhorado no orçamento seguinte e na gestão do Ministério? Mas não é um debate, é uma discussão; dura um dia, e aí quebramos os pratos, eles nos cobram coisas, acham que estamos fazendo maldades – a Mônica Clark sabe muito bem como é que funcionam essas coisas –, mas é muito importante, sim, que o Ministério do Planejamento ou o Ministério da Fazenda vá ao Ministério Setorial e dê a cara para bater. Eu quero dizer que falo isso com pura convicção, porque aí o compromisso é aquele compromisso que não é burocrático, mas é um compromisso da máquina, que acredita no que faz; e vai lá, vamos discutir o que pode e o que não pode, na gestão, recursos humanos, Direção e Assessoramento Superior (DAS), função, resultados, pesquisa, indicadores, aquelas coisas todas.

De 380 programas, 262 querem mudar seus indicadores. Para mim, foi o melhor dado da avaliação deste ano. Significa o seguinte: que, pela primeira vez, a máquina, majoritariamente, está querendo mudar, porque está sentindo que o indicador pode ser um atributo importante e ela pode ser cobrada por resultados. Então, esse é um grande dado que eu queria consignar aqui à reflexão de vocês. Depois do segundo ano, a máquina começa a perceber que o indicador não mede bem; se acha que não mede bem, é porque está interessada em medir, e isso já foi um grande passo.

Aqui eu termino dizendo aos senhores que nós introduzimos a avaliação no ciclo de gestão, nas decisões principais dos eventos de um ano de gestão. Quais são elas? Uma é revisão. Feita a avaliação do governo, dos programas, se faz a revisão do plano e do orçamento; e o cadastro do próximo orçamento nasce da avaliação. Vocês não imaginam o efeito que isso tem! Porque, pela primeira vez, o gestor público tem que tratar de orçamento, que antigamente era uma caixinha que ficava numa área dos técnicos especializados em orçamento, como se fosse uma coisa só financeira. Isso fez e está fazendo uma mudança muito importante na gestão, mas tem muito caminho pela frente.

A outra é mudar a gestão. Nós incidimos os resultados da avaliação em dois tipos de eventos: os eventos que tratam dos recursos humanos, financeiros etc. e os eventos que tratam dos recursos de gestão, da melhoria de gestão e das práticas de gestão: pesquisa de satisfação do usuário, gestão estratégica, enfim, não vou lhes tomar mais tempo com isso.

Eu queria comentar que isso tudo é muito incipiente, isso tudo é muito aprendizado, isso tudo tem uma única orientação: é como fazer com que os instrumentos ajudem a mudar o comportamento do gestor público. Essa é a questão que está em jogo; e aí a avaliação é peça central desse processo. E o decreto que nós editamos – só temos um decreto no governo para fazer tudo isso, é o decreto 2829 – tem três blocos, só. Primeiro, como é que se integra plano com orçamento; segundo, quais são as responsabilidades do gerente do programa; e terceiro, como fazer a avaliação – e aqui estabelece as regras e as obrigações de todo o setor público para isso. Isso para mostrar que a avaliação, para nós, realmente é uma aposta e uma ambição muito grande; longe estamos ainda de ter a certeza de que isso ficará.

## MÔNICA CLARK

Só para encerrar essa mesa, eu gostaria de acrescentar duas palavrinhas. Primeiro, dizer que considero muito ricas as duas experiências que ouvimos aqui, porque experiências diferentes. Vimos um trabalho focado, a experiência do Favela-Bairro no Rio de Janeiro, e aqui, o desafio enorme de incorporar uma ferramenta de avaliação no grande desafio da gestão de todos os programas em nível do governo federal.

Mas, me chamaram a atenção quatro pontos comuns nas duas apresentações e eu queria, para concluir essa mesa, nivelar. Na minha percepção, ficou muito clara a mensagem de que diagnóstico é fundamental; nunca deixar de fazer diagnóstico, por mais repetitivo que possa parecer. A gente acha que já sabe de tudo, de onde estão os outros problemas, mas sempre há mudanças, a própria realidade é muito complexa e é fundamental que isso seja sempre feito sistematicamente. E explorar melhor as informações que já existem; não é sempre fazer novas pesquisas, mas há muitas informações disponíveis que não são conhecidas e podem ser úteis, desde que bem trabalhadas com as ferramentas adequadas. Então, nunca deixar de fazer diagnóstico.

Segundo, definir muito claramente o foco. Os dois frisaram isso com muita ênfase; o foco do público-alvo, também, e de qual o programa que deve atingir esse público-alvo. No caso do Favela-Bairro, ficou muito claro: você sabia quem eram, onde eles moravam (ele falou muito de regionalização, também) e o que você queria mudar: queria gerar emprego e renda. Então, os dois falaram isso: ter muito clara a definição do alvo, do que você quer alcançar. E isso tem muito a ver com o desenho do programa, do que você quer alcançar.

O terceiro, que foi muito falado também, que eu considero um grande desafio, já na fase da implementação, é a visão intersetorial: chegar junto. Foi mencionado muito que se conhecia o diagnóstico, mas havia dificuldade até entre os colegas secretários de saber como chegar junto. Isso é um grande desafio. A gente tem conversado muito com o Banco Mundial sobre como potencializar o impacto dos programas e sabemos que é só se eles chegarem juntos no mesmo sentido.

E o último, que é exatamente o objeto desse seminário, a avaliação. Ela nunca pode deixar de ser feita; e misturando nessa avaliação instrumentos acadêmicos, todas as ferramentas disponíveis, com o conhecimento da realidade, ouvindo o público que foi beneficiado. Acho que isso resume um pouco os quatro pontos que me chamaram a atenção nas duas apresentações. Lembro que, ao final dos painéis de hoje, nós teremos os debates em torno dos temas apresentados. Fica encerrado esse primeiro painel.

### **3 – PAINEL 2: INTRODUÇÃO SOBRE METODOLOGIAS QUANTITATIVAS DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DOS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA**

#### **PALESTRANTE:**

Dorte Verner – Economista Sênior do Banco Mundial

#### **MODERADOR:**

Everton Chaves – Gerente do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), do Banco do Nordeste

#### **ÉVERTON CHAVES**

Bom dia. Vamos dar continuidade ao evento, juntando duas mesas, de acordo com o programa. Iniciaremos com a Dorte, que falará sobre algumas metodologias quantitativas de avaliação de impacto de programas e, depois, teremos a participação da Helen Appleton, que nos brindará com palestra sobre processos participativos no planejamento e avaliação das políticas públicas.

Eu gostaria de sugerir a todos que anotem seus questionamentos para que, depois do intervalo do almoço, possamos ter um debate bastante rico de troca de experiência, de troca de informações, de aprofundamento das questões que os expositores farão aqui nesse momento. Inicialmente, a Dorte terá 20 minutos para expressar suas idéias.

#### **DORTE VERNER**

Eu temo decepcioná-los, mas não vou colocar nenhuma fórmula, não vou falar de nenhum aspecto técnico, estatístico. Se preferirem, posso falar com vocês depois, lá fora, sobre isso. Também não vou falar de nenhuma experiência, porque Pedro Olinto vai falar sobre isso hoje, mais tarde, e amanhã.

Então, vou fazer realmente, como disse, uma breve introdução sobre os métodos de avaliação de impacto dos programas contra a pobreza.

Há pouco conhecimento sobre o impacto, no Nordeste, no Brasil e em muitos países, dos programas e projetos para combater a pobreza. Milhões de reais são gastos todo ano em desenvolvimento, mas pouco é sabido sobre o impacto real desses projetos nos pobres. Existe ampla evidência de benefícios aos pobres em três variáveis: crescimento econômico, investimento em capital humano e provisão de redes de segurança para os pobres. Entretanto, para um programa ou projeto específico em um Estado do Nordeste, em todo o Brasil ou em Moçambique, geralmente não é conhecido se a intervenção gerou os benefícios esperados e qual foi o impacto geral na população.

Duas perguntas deveriam ser levantadas quando se lança um projeto: os recursos estão sendo usados de forma eficaz? O programa ou projeto poderia ser melhor desenhado para obter os resultados esperados? Essas questões somente podem ser respondidas em uma avaliação de impacto que possa medir os resultados de um programa separados dos demais fatores.



Uma avaliação rigorosa pode ser bastante eficiente com: planejamento, suporte aos responsáveis pelas políticas e investimento relativamente pequeno comparado ao custo total do projeto. A avaliação dos impactos é particularmente importante nos municípios, estados e países de baixa renda, com recursos escassos, porque cada centavo gasto deveria ser utilizado para maximizar o seu impacto na redução da pobreza, no município, no estado, no país inteiro.

O que fazer se um programa é mal desenhado ou não alcança os beneficiários esperados? Eu acho que existem três possibilidades. Com a informação correta, os programas podem ser redesenhados, melhorados ou mesmo fechados, eliminados totalmente. A gente não deveria ter medo de tomar a decisão de eliminar um projeto se ele não dá resultados; deve-se gastar o dinheiro em outro programa. A gente não pode ter medo de perder a credibilidade que já conquistou no mercado por isso, porque essa credibilidade só pode continuar a existir se a gente também toma a decisão de eliminar coisas que não dão certo. O conhecimento obtido de estudos de avaliação de impacto também fornece *inputs* críticos ao desenho apropriado de futuros programas e projetos.

Uma avaliação compreensiva inclui, pelo menos, quatro conceitos: monitoramento, avaliação do processo, avaliação do custo-benefício e avaliação do impacto. O que quer dizer monitoramento? O monitoramento ajudará a avaliar se o programa está sendo implementado conforme foi planejado. A avaliação do processo preocupa-se com o modo como o programa opera e enfoca os problemas na entrega do serviço. A avaliação do custo-benefício avalia os custos do programa, relacionando-os aos benefícios produzidos pelo programa.

Finalmente, a avaliação do impacto determina se o programa teve os efeitos esperados nas pessoas e instituições; se os efeitos são atribuídos ao programa; e se há consequências não-intencionadas (positivas ou negativas) nos beneficiários. Este encontro enfoca principalmente o fato de os benefícios do projeto alcançarem a pobreza e os pobres e o impacto que esses benefícios têm em seu bem-estar.

As questões direcionadas à avaliação do impacto incluem: como o projeto afetou os beneficiários? A melhoria foi um resultado direto do projeto ou ela teria ocorrido de qualquer maneira? O desenho do programa poderia ser modificado para melhorar o impacto? Os custos foram justificáveis?

Para medir os impactos, precisamos medir os ganhos dos participantes, como, por exemplo, o ganho para os pobres. O ganho é a diferença de bem-estar dos beneficiários e não-beneficiários do programa. Entretanto, o problema é que não é observado um valor, caso o programa não exista, isto é, *counterfactual* (contrafactual).

O problema de avaliação de impacto é justamente estimar o contrafactual: o que estaria acontecendo sem o programa? As metodologias quantitativas para determinar o contrafactual são desenhos experimentais, que Pedro Olinto vai explicar um pouco melhor amanhã, quando falar das experiências na América Central; e desenhos quase-experimentais, como aquela experiência aqui no Brasil do Bolsa Alimentação, de que o Pedro também vai falar um pouco mais tarde.

Outras metodologias para avaliar os impactos são metodologias qualitativas ou participativas. Elas podem contribuir para se entender as perspectivas dos beneficiários, o valor que os beneficiários dão aos programas e os processos que impactaram os resultados. Mas uma coisa deve ficar bem clara aqui: não existem técnicas perfeitas. Eu acho que o Pedro vai falar um pouco sobre isso também, pois ele tem muita experiência. Não existe nenhum modelo que possa ser usado por todos os programas. Não existem fórmulas. Isso é uma coisa dinâmica. Cada programa é diferente e temos que tomar isso em conta.

Na mesa anterior já falaram várias dessas coisas que se precisa para fazer avaliação de impacto. É essencial conhecer bem o programa, incluindo detalhes

administrativos e institucionais; e conhecer a situação (ter um mapa da pobreza, conhecer outros programas públicos que trabalham junto na mesma área e as divisões étnicas, pois muitos estados e municípios têm grupos indígenas. Eu não acho que eles sempre têm o mesmo jeito de reagir que tem um outro grupo, como esse do Favela-Bairro, de que o André Urani falou antes.

É preciso ter dados formais de pesquisas como Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e outras, mas, de vez em quando, você tem que ir a campo fazer você mesmo a pesquisa, porque, infelizmente, no Brasil, todas as pessoas que fazem avaliação, mesmo as pessoas que trabalham no Ministério do Planejamento, reclamam disso: as pesquisas em prateleira, hoje, não têm nenhuma informação dos beneficiários dos programas federais. Você não pode fazer como é feito na Argentina, como nós vamos ver no projeto Trabajar, onde existem pesquisas e dados que mostram se a pessoa participou ou não. Aqui, você mesmo tem que ir lá. Então, quando vocês falarem com o pessoal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por favor, reclamem um pouco e peçam para essas informações serem incluídas; isso é muito importante para melhorar o nosso trabalho.

Também é preciso ter dados informais, fazer entrevistas, falar com as pessoas beneficiárias e também com não-beneficiários. Essa informação é essencial. Vou citar um exemplo que ocorreu na primeira avaliação de impacto que fiz na Costa do Marfim. Eu cheguei lá, era um programa de treinamento e capacitação do mercado de trabalho informal. Como aqui no Brasil, lá o setor informal não tem muito acesso a programas de treinamento e capacitação. Eles já tinham lançado o programa e a gente começou a fazer pesquisas, porque lá não tinha absolutamente nada que pudesse ser usado; fizemos o controle, fizemos tudo. E como Costa do Marfim tem alguma similaridade com o Nordeste, porque tem um semi-árido, tem um sertão, eles começaram a treinar pessoas em toda a Costa do Marfim, no interior, na costa, em qualquer lugar. E os programas não foram muito prestigiados. É verdade que algumas poucas pessoas no interior, no sertão, procuraram o programa sobre pesca, mas fora disso era mais ou menos a mesma coisa. A gente tinha todos os dados e não viu impacto nenhum na criação de frangos. E o governo da Costa do Marfim não gostou disso. Mas eu perguntei: você foi ao interior? Quando eu fui lá, todos os frangos já tinham morrido, porque não tinha água; claro que não tinha impacto em termos de renda dessas pessoas que criavam frango. Muitas vezes, você tem que ir lá ver, falar com as pessoas, para entender o que está acontecendo. Os dados não são suficientes.

Quais os métodos para avaliação de impactos? Muitas vezes, é útil ter um grupo comparativo para identificar o contrafactual do que teria acontecido sem o programa. Esse grupo é montado de forma similar ao grupo de tratamento. A única diferença é que o grupo comparativo não participou.

Existem vários métodos diferentes para tratar esse contrafactual. O modelo de *randomization*, de que o Pedro vai falar um pouco, e o de *Maching* também. E existem métodos instrumentais variáveis e de diferenciação dupla. Este último é quando você pega os dados de não-participantes e possíveis participantes antes do programa, vê as diferenças e, depois, coleta os dados dos mesmos indivíduos após o programa, vendo também as diferenças. Depois, faz a comparação das duas diferenças.

Essa é uma introdução breve, talvez breve demais, mas vocês podem obter mais informações no *site* do Banco Mundial, que tem um livro escrito no ano passado sobre avaliação de impacto, que trata de todos esses assuntos de que eu falei aqui, escrito em inglês e também em espanhol (<http://www.worldbank.org/poverty/library/impact.htm>). Vocês podem pegar diretamente lá, não custa nada. Também tem outro *site* dentro do *site* do Banco Mundial que tem informações sobre avaliação. Acho que vale a pena consultar. Eu mesma aprendi muito com isso. Obrigada.

## **4 – PAINEL 3: PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **PALESTRANTE:**

Helen Appleton – Assessora para Desenvolvimento Social da América Latina - Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID)

### **MODERADOR:**

Éverton Chaves - Gerente do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), do Banco do Nordeste

### **ÉVERTON CHAVES**

Vamos passar a palavra agora para a Helen, dizendo que nós temos tempo e ela pode usar mais de 30 minutos para expor suas idéias.

### **HELEN APPLETON**

Obrigada. Tenho que pedir desculpas, não falo português, então vou falar em espanhol. Mas tenho transparências em português. Portanto, é uma mescla.

Nosso tema é “Processos participativos no planejamento e avaliação das políticas públicas – experiências de outros países”. É importante destacar que ninguém tem a solução com relação à participação e que tampouco existe uma metodologia correta; isso é algo que todos estamos explorando e investigando.

O que significam essas palavras “participativo” ou “participação”? Existem muitas definições, dependendo das circunstâncias e da situação. Por exemplo, um *referendum* é uma metodologia participativa, como consultas, diálogos e processos de debate através de oficinas e reuniões públicas. No passado, a participação dependia muito da vontade política do governo em termos de compromisso de incluir algum ângulo de ponto de vista em seus debates e suas políticas, mas acreditamos que temos de avançar mais adiante pela vontade política e buscar processos permanentes de diálogo, de discussão e debate.

Vivemos todos em sistemas democráticos, com congressos e parlamentos mais ou menos representativos. Então, uma pergunta melhor seria: que tipo de participação é necessária, apropriada e efetiva, em circunstâncias diferentes? Ou, como podemos apoiar os processos democráticos para que sejam mais ativos, mais inclusivos, mais representativos, mais responsivos e, por fim, mais efetivos?

Com relação à redução da pobreza, fica claro que o crescimento econômico na América Latina tem favorecido mais alguns grupos de ricos. Então, outra pergunta seria: como podemos construir políticas que reduzam efetivamente a pobreza?

Em que consiste a contribuição da participação nos processos de políticas públicas? Todos nós entendemos as condições da pobreza. É verdade que entendemos, ou pensamos que entendemos? É somente saúde e educação ou há outros fatores importantes? Quanto sabemos das condições qualitativas, bem como das quantitativas

em que vivem os pobres diariamente? Quanto sabemos das experiências diárias de violência? Quanto entendemos do temor e da vulnerabilidade? Na realidade, são sabemos e não entendemos muito. Para chegar a políticas mais eficazes, temos que apoiar sistemas em que os mesmos pobres tenham papéis centrais na seleção, priorização, desenho, implementação e monitoramento dessas políticas.

Vale a pena refletir um pouco sobre o que nos ensinam as experiências dos países vizinhos durante o desenvolvimento de suas estratégias para redução da pobreza. Não sei se todos aqui entendem o que é esse sistema de produção de estratégias para a redução da pobreza. É algo que está, por parte do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e de outros doadores, vinculado com a redução da dívida externa. Então, os países subdesenvolvidos têm que produzir estratégias para redução da pobreza, que consistam em diagnósticos políticos e planos de ações, todos baseados em diálogos extensivos aos seus cidadãos. Na América Latina, os países subdesenvolvidos são Bolívia, Honduras e Nicarágua, e também há 17 países em outras partes do mundo.

O que necessitamos para o desenho de políticas que possam reduzir a pobreza? Existem muitos requisitos, mas vou destacar três áreas em que participação pode oferecer muito valor agregado. Claro que necessitamos de informação excelente sobre as condições em que vivem os pobres, os problemas que os afetam e suas prioridades para uma melhora de vida.

Informação é muito importante, mas não é tudo. O uso de uma metodologia participativa significa que a informação conseguida é de boa qualidade, mas também que as pessoas cheguem a ser envolvidas em um processo de diálogo e discussão; e isso também é muito importante para a sustentabilidade de qualquer política. Se falamos dos pobres, falamos dos grupos mais vulneráveis de todos. É imprescindível que eles sejam incluídos na monitoração e nas políticas para combate à pobreza; não têm recursos, nem redes de segurança, se as políticas não funcionam, não funcionam bem ou são malfeitas. É necessário entender rapidamente o impacto deste tipo de política; e, se incluirmos os pobres, é uma metodologia para entender este tipo de impacto rapidamente.

Para ter sustentabilidade, necessitamos da cooperação dos grupos mais afetados e que esta cooperação dure no curto, médio e longo prazo. Uma democracia viva é uma em que todos os grupos estão envolvidos.

Retornamos ao tema da informação; informação de boa qualidade. Uma conclusão das estratégias para redução da pobreza nos outros países é que as estatísticas e os sistemas de compilação de dados são geralmente débeis. Mas o uso de sistemas participativos tem-se apoiado no fortalecimento da qualidade de informação e nos diagnósticos produzidos para as estratégias. Isso ajuda na identificação de necessidades que, de verdade, refletem melhor as prioridades dos pobres. E há, também, uma experiência aqui no Brasil, a experiência do Programa Desenvolvimento Dirigido por Comunidades (CDD), coordenado pelo Banco Mundial, que nos indica que a identificação de necessidades prioritárias é algo que apóia a eficiência e eficácia dos gastos, que são muito importantes para o Banco. É uma área em que, todavia, não se tem investigado muito, mas é algo em que todos podemos trabalhar.

A informação participativa nos assinala problemas geralmente menos identificados ou mais qualitativos. Por exemplo, o fato de que muitas mulheres destacam o problema da violência em suas vidas, tanto nas casas como nas ruas. E boa informação também assinala as diferenças em prioridades entre grupos. Por exemplo, homens e mulheres têm diferentes prioridades; brancos e afrodescendentes também têm prioridades diferentes.

As análises das estratégias para redução da pobreza afirmam que a participação de grupos da sociedade civil tem ajudado na identificação de diferenças regionais dentro dos países. Também tem ajudado na identificação dos assuntos de marginalização e exclusão e no reconhecimento do problema da corrupção. É

importante que a recompilação de dados usando uma metodologia participativa não seja um processo de extração, e sim um resultado de processos de diálogo e fluxo de informação.

Sistemas de monitoramento e avaliação são, todavia, desafios enormes, mas há três níveis-chave em que a participação pode ajudar no monitoramento. Em nível de insumos, a divulgação da informação entendível sobre políticas desenvolvidas e recursos alocados. Insumos, uma parte básica da planificação. Isso é algo que apóia a transparência e a participação; e também ajuda a combater a corrupção. Esse é o primeiro passo, é algo muito básico, mas ajuda muito.

Com relação aos produtos, a participação de grupos comunitários é muito importante; remete ao que está se passando em diferentes níveis. Por exemplo, em nível local, o que se passa nas escolas e nos postos sanitários com relação à implementação de políticas? Há remédio nos postos? Existem professores na sala de aula? Já foram construídas obras públicas como pontes e estradas rurais? Esse tipo de informação faz com que as ações de autoridades locais, estatais e nacionais sejam mais transparentes.

Sobre os resultados em médio e longo prazo, não existe, neste momento, muita informação sobre os impactos e a sustentabilidade de várias medidas políticas para reduzir a pobreza. Sem dúvida, governos tanto nacionais, federais, como locais necessitam desta informação para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. É importante entender como estão afetados e os impactos tanto qualitativos como quantitativos.

Ainda que seja um ponto básico, é importante também destacar que o monitoramento não significará nada, se não existirem possibilidades para modificar as políticas segundo os resultados desse monitoramento. Parece um ponto muito básico, mas, em muitos casos, é muito difícil modificar uma política depois de seu desenho.

O que mais temos aprendido das experiências de outros países? Não existem soluções simples; é um processo não exato, em que estamos todos aprendendo; e é só um primeiro passo. Aprendemos que é muito difícil chegar aos pobres; e, se fosse mais fácil, os governos já teriam conseguido mais. Àqueles que estão no campo ou em lugares remotos, a elite se apresenta como a voz dos pobres. É muito difícil envolver até mesmo os grupos de pobres. Não obstante, as análises indicam que os próprios processos resultaram em mais coesão entre a sociedade civil e mais conhecimento das ações do governo.

Mulheres, indígenas e afrodescendentes – esses três grupos têm sido historicamente excluídos de processos democráticos em muitos países e formam porcentagens desproporcionais de pobres. Também foram marginalizados grupos de diálogo e consulta durante as estratégias de redução de pobreza, ainda que existisse a intenção de incluí-los. É necessário um pensamento radical para enfrentar esse tipo de exclusão. Discriminação é algo que existe em todos os níveis da sociedade e que está historicamente integrada em processos econômicos, em processos políticos, sociais e culturais. Esse é um desafio para todos.

Outras lições aprendidas: os governos não entendem bem os assuntos de participação. Tiveram medo, no princípio, creio, e organizaram processos limitados. Geralmente, os governos não incluíam os representantes dos municípios e da sociedade civil na planificação e no desenho do processo de consulta. Por fim, em alguns casos, saíram com uma lista de compras, ao invés das necessidades investigadas, discutidas e priorizadas. Esses problemas existem tanto nos níveis centrais como nos níveis locais.

Ainda que com diálogo organizado, em um sistema sofisticado de descentralização, os municípios cometeram os mesmos erros que o governo central, especialmente com grupos como mulheres e indígenas. Então, sem apoio, os municípios não são mais representativos que os governos nacionais. Mas aos municípios cabem

papéis muito importantes como representantes locais; e um resultado do processo da produção de estratégias é que, em muitos casos, estão muito deficientes.

Outro problema foi o fato de que os governos não realizaram de modo transparente os processos de produção das estratégias finais, porque algumas prioridades foram incluídas e outras não. Por fim, em alguns casos, a sociedade civil ficou muito frustrada, deu andamento aos seus próprios diálogos e produziu sua própria estratégia.

Mais um ponto vinculado a isso é que, às vezes, na estratégia houve um diagnóstico de boa qualidade; um diagnóstico que retrata bem a situação do país, mas a vinculação entre esse diagnóstico e as políticas e planos de ação não era muito clara. Geralmente, os governos não conseguiam apoiar a participação de ministérios e departamentos do próprio governo – esse era um problema sério. A estratégia para redução de pobreza (ERP), foi produzida dentro do próprio governo e creio que uma estratégia compartilhada por todo o governo é uma prioridade para a implementação.

Outras lições aprendidas: as Organizações Não-Governamentais (ONGs), na sociedade civil, também necessitam de apoio na realização desse tipo de processo; a representatividade das ONGs não é sempre clara nem genuína. Às vezes, respondem aos seus doadores na Europa em vez de responder aos governos locais e nacionais; e alguns de seus membros são urbanos, de classe média e com um alto nível de educação. Muitas ONGs não têm capacidade para explicar políticas econômicas a seus membros. Também não têm a organização nem a presença para entrar em um diálogo prolongado com governos e com um doador como o Banco Mundial ou doadores bilaterais.

Doadores podem apoiar tanto o governo quanto a sociedade civil, mas também necessitam apoiar modificações em seus programas, segundo as pautas das estratégias para redução da pobreza; e têm que considerar se seus próprios programas estão implementando as metodologias participativas que apóiam. As análises das estratégias para redução da pobreza indicam que os doadores, especialmente os multilaterais, mantêm, todavia, uma atitude de cima para baixo. Por exemplo, em alguns casos, o Fundo pediu para receber a estratégia de redução da pobreza aqui na América Latina em inglês, antes dos cidadãos dos países envolvidos. Não fica claro, todavia, se o Fundo está disposto a trocar sua posição com relação a reformas macroeconômicas segundo os resultados de processos participativos. Então, este é outro ponto importante.

Conclusões: a participação tem muito potencial, mas esse potencial não está completamente provado. Sem dúvida, sabemos que as metodologias e as aproximações do passado não tiveram muito êxito. E sabemos também que uma parte do problema era a falta de um *ownership*. Então, reconhecemos que necessitamos de uma mudança, se vamos apoiar uma redução real nos níveis de pobreza, e que a participação nos oferece uma fórmula para incluir muita gente, tanto em assunto de diagnóstico e desenho como em atividades de implementação.

Os mecanismos democráticos formam parte de uma aproximação participativa. É muito importante que sejam incluídos, em debates, discussões e processos de diálogo, os parlamentos e os congressos. Também com a sociedade civil. São recursos para melhorar o desenho e o *ownership* de qualquer política. Então, não são corpos que possam ser excluídos no futuro.

Se um governo trata de desenhar processos políticos sem a inclusão dos grupos mais afetados, corre o risco de seguir com mecanismos exclusivos. Uma coisa que surgiu das estratégias para redução da pobreza foi a importância de um espaço permanente para a articulação entre governo e sociedade civil. Existem poucos países que têm esse tipo de espaço constitucional.

Todos os atores envolvidos nesse tipo de planificação, esse tipo de estratégia, necessitam de fortalecimento institucional. Isso é muito importante para doadores também. Por um lado, ONGs necessitam melhores habilidades e organizações

representativas. Por outro lado, governos necessitam entendimentos e mecanismos para chegar melhor aos pobres e processos melhores para desenho monitoração e implementação de políticas. Outra coisa muito importante é como fortalecer os governos locais.

Também é muito importante o envolvimento de todas as partes do governo, todos os ministérios, todos os corpos vinculados com o governo. A dominação de uma elite dentro do próprio governo não é parte do futuro da implementação. Também os doadores têm papéis importantes em apoiar o fortalecimento institucional, mas necessitam reconhecer suas próprias áreas de debilidade. Têm que desenvolver suas próprias habilidades, escutar as vozes dos pobres e apoiar a integração dessas mensagens e a formulação de políticas.

Os grupos pobres e seus representantes são recursos ricos para o desenho de metodologias participativas; temos que incluí-los e aproveitar seus conhecimentos. Obrigada.

### **EVERTON CHAVES**

Muito obrigado, Helen. No papel de moderador, eu gostaria de tomar alguns minutos para destacar algumas idéias que foram apresentadas aqui e estimular a platéia a pensar perguntas e questões sobre o que foi discutido. Uma idéia que ficou clara nas apresentações das duas palestrantes é que a avaliação é um processo em desenvolvimento. Nós temos ainda pouca literatura sobre isso. As experiências sempre nos trazem novas informações, de modo que nós, que trabalhamos com avaliação de políticas, devemos entender que as metodologias são sempre processos abertos. Foi um pouco isso o que a Dorte colocou quando falou que as metodologias estão em evolução, são processos dinâmicos. Isso é muito importante para que a gente não possa ter dogmas com relação a metodologias de avaliação.

É claro que, para avaliar bem, é preciso conhecer bem o contexto; e aí, também, as duas foram enfáticas nessa questão. A Dorte destacou a importância de se conhecer quais são aquelas variáveis que, mesmo não fazendo parte diretamente do processo, têm uma influência muito grande; e, muitas vezes, quando não se isola o efeito dessas variáveis, os resultados de uma política podem ser, de alguma forma, subestimados ou até superestimados.

A Helen colocou aqui a questão da dívida externa. Hoje, no mundo inteiro, se discute o protecionismo com relação ao comércio mundial de produtos agrícolas para os países em desenvolvimento como uma forma de combate à pobreza, porque o comércio é uma forma de permitir que a riqueza flua entre os países. Então, variáveis como essas não podem deixar de ser consideradas quando se vão avaliar mesmo as políticas localizadas.

Outro aspecto importante é o da informação, tanto a informação quantitativa quanto a informação qualitativa, como foi destacado aqui; e aí, também houve uma confluência de idéias no sentido de que é preciso que o avaliador procure entrevistar as pessoas, conversar com elas, conhecê-las, para entender o contexto em que elas vivem, em que situação as políticas podem ser melhor desenhadas. E a Helen nos traz uma pergunta importante: que tipo de participação é necessário? Como é que essa participação deve ser organizada, favorecida? Acho que essa é uma questão muito importante, até para que nós tenhamos eficiência nesse processo. O diálogo é fundamental, disse a Helen; ou seja, é preciso conversar com os grupos que serão alvo de uma política pública, uma política com resultados esperados e específicos. Sobre isso, é claro, há questões para nós fazermos: como é que a gente pode desenhar um diálogo mais transparente, para que o resultado de uma política não seja, simplesmente,

absorvido pelas elites daquele grupo ao qual se está dando um tratamento? Que tipo de diálogo a gente poderia ter? Como é que os palestrantes aqui vêem essa questão? E aí ficaria para o debate na segunda parte.

Quero citar também algumas lições que nós aprendemos a partir da apresentação da Helen. Primeiro, a idéia de que esse processo de participação não é exato; ele é muito complexo e ele envolve questões culturais, sociais e também políticas. Então, o ritmo e a qualidade com que essa participação acontece têm que ser considerados sobre os aspectos dessas variáveis.

Também ficou clara a idéia de que, muitas vezes, pode ser difícil chegar aos pobres. Às vezes, pensa-se que se está fazendo uma política adequada para melhorar as condições de vida das pessoas mais pobres, mas, como disse ela, os governos não sabem ouvir e não sabem trabalhar essa questão da participação. Então, é preciso que se faça um esforço muito grande nesse sentido. É preciso também desenvolver maiores vínculos entre a sociedade civil e outras representações dessa sociedade, principalmente os parlamentares; há, de certa forma, o consenso de que o parlamento não representa tanto a população de modo geral, e, sim, representa mais aqueles que têm canais de influência, que são mais organizados. Também se destacou aqui que o fortalecimento institucional é algo fundamental para que esse processo seja mais eficiente, mais transparente e atinja a todos.

Eu queria concluir, em termos das idéias que pude perceber das duas palestrantes, dizendo que nós, que trabalhamos políticas de combate à pobreza, podemos aprender muito quando conversamos com as pessoas mais pobres. Elas têm muito a oferecer não só em termos de criatividade, mas também em termos de soluções que se adequam às suas necessidades. Com isso, nós, que elaboramos políticas públicas, que pensamos políticas públicas, poderemos ser mais eficientes, efetivos e eficazes no desenho dessas políticas.

Eu gostaria de agradecer às duas palestrantes. De acordo com o nosso *script*, teremos os debates na segunda parte, após o intervalo, e esperamos que haja uma participação intensa da platéia, principalmente questionando as palestrantes para que possamos extrair delas mais informações sobre o assunto. Muito obrigado.



## **5 – PAINEL 4: UMA ABORDAGEM SOBRE AS TÉCNICAS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS**

### **PALESTRANTE:**

Pedro Olinto – Instituto Internacional de Segurança Alimentar (IFPRI)

### **MODERADOR:**

Alberto Teixeira – Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (INESP-CE)

### **PEDRO OLINTO**

O Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas de Alimentação e Nutrição (IFPRI) tem como missão identificar e analisar políticas sustentáveis para satisfazer às necessidades de alimentação e nutrição das populações pobres. Esse MAPA 1 mostra todos os países onde temos atividade de pesquisa: praticamente todos os países da América Latina. No Brasil, estamos iniciando agora um projeto de avaliação do programa “Bolsa Alimentação”. Também há vários países na África onde fazemos pesquisas de avaliação e estamos começando, agora, uma pesquisa no Afeganistão também para monitorar estados nutricionais do país.



**MAPA 1 – AONDE FAZEMOS PESQUISA**  
**FONTE: IFPRI**

Nessa apresentação, vou falar sobre quatro pontos, tentar discutir quatro questões: avaliar ou não avaliar um programa ou uma política do governo? Uma vez que se decidiu que se vai avaliar, o que devemos avaliar? Como determinar o que avaliar? Como avaliar? Em seguida, concluirei.

Avaliar ou não? É uma pergunta importante que os gestores de políticas têm que responder. Que tipos de fatores são importantes nessa decisão? Primeiro, determinar se o programa ou a política é estrategicamente importante. Segundo, se há uma lacuna na literatura; se é um programa do qual não se conhecem os impactos, os efeitos, então, logicamente, existe uma motivação para avaliar. Mas se é, por exemplo, uma coisa como vacinação de Pólio, cujo resultado se conhece bem, não faz sentido avaliar.

É importante fazer essas perguntas, porque avaliação é um processo caro e tem que estar bem claro se realmente vale a pena avaliar ou não. É preciso perguntar se o projeto é inovador, se é uma política nova, se é um desenho inovador que não foi provado antes e que deve ser avaliado; se o projeto é replicável, de modo que, se ele tem um impacto positivo, você possa replicá-lo ou expandi-lo. O objetivo da avaliação é não só replicar ou modificar um projeto ou um programa; se o programa é caro e tem um impacto incerto, esse é mais um fator que favorece a avaliação. É muito importante que as intervenções do programa sejam bem definidas. Programas que têm intervenções muito vagas, que não têm um efeito específico na população-alvo, são difíceis de avaliar e se pode gastar muito dinheiro tentando fazer uma avaliação que não tem resultado no final.

O que avaliar? Primeiramente, é importante identificar os indicadores de fim e propósito do programa. No IFPRI, quando somos abordados por um cliente que quer fazer uma avaliação, o que tentamos implementar é uma metodologia de marco lógico, que define, identifica o fim e os propósitos do projeto. Essa separação entre fim e propósito vai ficar mais clara daqui a pouco.

Outro ponto a se avaliar é a focalização do programa. Se o programa tem uma população-alvo que é bem específica, é importante avaliar se a população-alvo é a que está sendo beneficiada por esse programa. Vamos falar um pouco sobre isso também. E é preciso avaliar também o custo-efetividade do programa: se ele é a forma mais barata de se atingirem os impactos esperados. É importante, no final da avaliação, saber se realmente vale a pena continuar com esse tipo de programa ou se é melhor procurar alternativas mais baratas.

Não vou falar sobre estudos de relação custo-benefício porque essa não é uma área em que fazemos muita pesquisa, porque requer mais modelagem teórica e nós fazemos mais trabalhos empíricos. Mas, também, seria importante, se tiverem modelos teóricos, avaliar a relação custo-benefício do programa.

Nós utilizamos a ferramenta de planejamento sistemático chamada marco lógico justamente para ajudar os gestores dos programas a estabelecer os fins e propósitos, os resultados do programa e as atividades do projeto. Ela também nos ajuda a identificar os indicadores específicos que devem ser avaliados. Vou mostrar um exemplo de marco lógico somente do componente que tem a ver com avaliação, mas marco lógico é um exercício bem mais complexo, que serve para ajudar todo o processo de planejamento de atividades do gestor.


Definindo os termos do marco lógico, o fim estabelece em que o projeto vai contribuir para solução do problema do setor. Por exemplo, os programa de Bolsa Alimentação e Bolsa Escola contribuem para a acumulação de capital humano das populações pobres. Agora, o Bolsa Escola tem um propósito e o Bolsa Alimentação tem outro. Mas os dois têm o mesmo fim, que é ajudar a acumulação de capital humano de uma população mais pobre do Brasil.

O propósito é o impacto direto a ser produzido pelo projeto. Por exemplo, no caso do Bolsa Escola, é a frequência à escola, a assistência à escola; no caso do

Bolsa Alimentação, a redução da desnutrição infantil; e, por exemplo, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PET), a redução do trabalho infantil. Esses são propósitos específicos de cada programa. Por que fazer essa diferenciação? Essa diferenciação é importante porque é muito mais fácil você avaliar o impacto do programa nos propósitos, é muito mais difícil você avaliar o impacto do programa no fim do programa comum, que é acumular capital humano, nesse caso, porque é difícil isolar o impacto de cada programa. O fim é mais indicado para monitoramento. Se você seguir indicadores, por exemplo, de salário das populações mais pobres, se ele aumenta com o tempo, no longo prazo, talvez seja o efeito desses programas.

O resultado desse exercício de marco lógico é uma matriz que tem várias fileiras e colunas (TABELA 1). As fileiras você começa com o fim do marco lógico, que, por exemplo, no caso dos programas de transferência de renda mínima, é a acumulação de capital humano dos pobres. Isso é um fim que você pode tentar colocar em indicadores como, por exemplo, salários que são conseguidos no mercado de trabalho pelas populações beneficiárias no futuro. Por exemplo, talvez agora, a média da população-alvo desses programas seja de 350 reais por mês (não sei, estou supondo) e o impacto esperado talvez deva ser 500 reais por mês. Esse tipo de impacto é difícil medir especificamente para cada programa, mas é importante você monitorar, dar um seguimento de longo prazo.

**TABELA 1**  
EXEMPLO DE MARCO LOGICO



Exemplo de Marco Lógico			
Resumo Narrativo:	Indicadores		
	Definição	Atual	Final
<b>Fim:</b> Acumulação de Capital Humano dos pobres	Salários reais	R\$350	R\$500
<b>Propósito 1:</b> ↑ Frequência Escolar	% Crianças de 6-12 na escola	85%	95%
<b>Propósito 2:</b> ↓ Desnutrição infantil	% Crianças desnutridas	20%	15%

Page 2

**FONTE:** IFPRI

O propósito dessas políticas de renda mínima, por exemplo, no Bolsa Escola, é aumentar a frequência à escola. No caso do Progres, do México, que nós avaliamos, o programa iniciou com mais ou menos 85% de assistência à escola e o impacto esperado era aumentar isso para 95%. Por que é importante já colocar o impacto esperado, se isso é um exercício hipotético? O importante é que isso vai afetar o desenho da amostra que você vai fazer para sua avaliação. É muito importante que isso seja definido antes de começar a avaliação, para você dimensionar sua amostra e tentar chegar a um custo da avaliação. O propósito 2, desnutrição infantil, no caso do México, era em torno de 20%, e o projeto queria reduzir essa incidência para 15%.

Quais são os indicadores verificáveis? Indicadores de fim descrevem como medir o impacto global do programa; indicadores de propósitos descrevem como medir impactos diretos do projeto. Esses indicadores têm de ser bem específicos em termos de quantidade, qualidade, tempo e grupo-alvo; ou seja, quando você fala em reduzir a desnutrição infantil de 20% para 15%, você tem que ser bem específico: quero reduzir isso, em dois anos, para a população de zero a 24 meses. Isso é bem importante no desenho da avaliação, porque isso vai ter implicações para o desenho da amostra.

Um bom indicador deve ser bem relevante; logicamente, mede o que é importante e bem objetivo, ou seja, não tem ambigüidade em termos de quantidade, tempo e qualidade.

Quais são os benefícios de fazer todo esse exercício de marco lógico? Normalmente, quando um gestor nos pede para ajudá-lo a fazer a avaliação, nós insistimos em fazer esse exercício e, logicamente, tem resistência porque leva um tempo, leva uma semana, às vezes duas semanas. Mas é muito importante, porque o IFPRI não tem como objetivo fazer avaliações e conseguir contratos atrás de contratos. Nosso objetivo é fazer a capacitação local para que os gestores ou a comunidade acadêmica local possam seguir fazendo esse tipo de avaliação no futuro. Nós não chegamos e dizemos: olha, esses são os indicadores que você tem que avaliar. Nós tentamos determinar esses indicadores e a forma de avaliação conjuntamente com todos os participantes do processo.

Ter um marco lógico evita uma abordagem casuística do planejamento do projeto, ajuda a criar alianças com participantes importantes (e esse exercício tem que ser o mais amplo e participativo possível), ajuda a minimizar mal-entendidos na implementação do projeto e minimiza o risco de futuras críticas de grupos de pessoas que dizem: “você não avaliou o que é relevante, esses indicadores não são relevantes”. Logicamente, sempre vai haver críticas, sempre vai ter alguém que vai dizer que não concorda com os indicadores que você está avaliando. Mas, se você faz um processo amplo e participativo, você minimiza a probabilidade de ter esse tipo de crítica.

Outro item importante de avaliar nesses programas de transferência mínima que nós avaliamos é a focalização. Ou seja, responder à pergunta: “o programa atinge a população-alvo?” Os tipos de indicadores que olhamos nessa análise seriam: indicadores de subcobertura (a porcentagem da população-alvo não atingida pelo programa), indicadores de “vazamento” (a porcentagem de beneficiários que não são da população-alvo) e impactos diferenciados. Mesmo que você tenha uma focalização perfeita, é muito importante você saber que toda a população-alvo entra no programa e não existe “vazamento”. Também é importante determinar qual o impacto diferenciado, ou seja: os mais pobres da população-alvo têm maior dificuldade de responder ao programa, ou será que esse programa tem um impacto melhor para aqueles que têm mais condição de aproveitar os seus benefícios? Essa é uma pergunta importante. Se você tem esse tipo de impacto diferenciado, talvez seja importante determinar um redesenho do programa para uma melhor focalização.

Ainda sobre focalização: o custo de receber o benefício é mais alto para os mais pobres? Por exemplo, alguns grupos populacionais, que não encontram um caixa eletrônico ou uma casa lotérica por perto, podem ter uma dificuldade muito grande de retirar o dinheiro desses programas de renda mínima como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, que dão um cartão magnético para se fazer retirada de transferências. É muito importante identificar esse tipo de problema. É muito importante, também, fazer uma análise de custos privados de participação no programa (ou seja, saber quanto custa para uma família ser beneficiária do programa, em termos de tempo, dinheiro, custo de transporte etc.); é preciso entender bem a auto-seleção dentro do programa: saber se a população-alvo tem maior probabilidade de entrar no programa e se a população que

não é alvo se auto-exclui, por exemplo, por ser difícil retirar o benefício ou porque o benefício é muito baixo e não vale a pena o esforço de entrar no programa. Esse tipo de análise é importante para ajudar a redesenhar ou aperfeiçoar o programa.

Outro aspecto importante da análise de focalização, principalmente no Brasil, que é um país grande e descentralizado, é tentar identificar os fatores associados a uma boa focalização. Por exemplo, de novo com os programas de renda mínima: todo cadastramento e inscrição de beneficiários é feito em nível de município. Municípios têm formas diferentes de fazer seu cadastramento. Eles focalizam áreas diferentes e conhecem suas comunidades de formas diferentes. Por exemplo, no Estado do Ceará, é impressionante a percentagem das pessoas do público-alvo que estão inscritas no Bolsa Alimentação. De longe, é o Estado que está mais eficiente em inscrever ou cadastrar a população-alvo. Uma pergunta interessante é: por que alguns municípios são capazes de fazer isso e outros não? Isso serve para ajudar a redesenhar o programa e tentar fazer mais eficiente a focalização.

É muito importante determinar se você quer fazer uma análise de focalização, porque isso implica fazer uma amostragem da população; não só da população-alvo do programa, mas de toda a população em nível de municípios. Se você quer determinar em que parte da distribuição de renda está a sua população beneficiária, você tem que ter uma estimativa dessa distribuição. Isso implica uma amostragem mais ampla do município, se você quiser fazer em nível de município. Ou seja, você tem que incluir a população não-alvo na sua amostra. Um problema sério é que, normalmente, você precisa esperar o programa ser implementado para fazer uma amostragem e determinar em que parte da distribuição estão os beneficiários. O problema é que, normalmente, você faz isso depois do programa, depois que eles já receberam o benefício, e isso já afetou a renda deles; ou seja, você tem que aplicar métodos econométricos para retirar esse impacto do programa na renda da família a fim de determinar qual é a distribuição antes do programa.

Outro aspecto importante de avaliar no programa seria custo-efetividade, ou seja, responder à pergunta: existe uma forma mais barata de se obter o mesmo impacto? Você precisa, primeiro, medir o impacto do programa; e, ao mesmo tempo, durante o programa, você precisa coletar dados de custos em todos os níveis - municipal, federal e estadual -, e também os custos privados. Quando você recebe um cartão do Bolsa Escola, você tem que ir lá retirar o dinheiro, você tem que registrar, tem que cadastrar; tudo isso implica um custo privado. Tem também o custo de você retirar uma criança do mercado de trabalho e colocar na escola; aquilo tem um custo em termos de renda familiar. É importante medir isso também.

Já fizemos o exercício de marco lógico, determinamos o que avaliar, quais as variáveis, quais os indicadores. Agora, vamos falar sobre “como avaliar?” Vou falar sobre a importância de você entender e determinar um modelo teórico ou conceitual. Vou falar um pouco do desenho experimental e quase-experimental, que já foi mencionado pela Dorte, e também, rapidamente, sobre métodos qualitativos e o trabalho de campo.

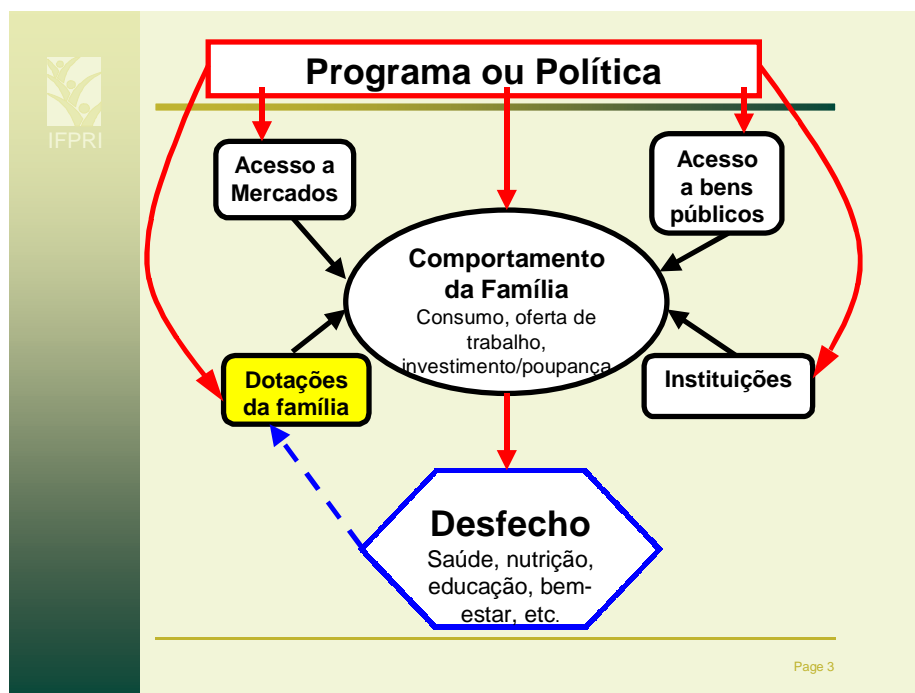
Para poder delinear o seu estudo de avaliação em termos de amostra e de questionário, é muito importante você saber se vai adotar uma abordagem de “caixa preta” ou um modelo estrutural. A abordagem “caixa preta” é quando, simplesmente, você tem uma intervenção, um programa ou um projeto, alguma coisa acontece com o público-alvo e você tem um resultado que é expresso em variáveis de desfecho ou resultado do programa. Por exemplo, o programa Bolsa Alimentação seria uma transferência de renda que afeta alguma coisa na família, na população, e você tem mudanças em variáveis de saúde, nutrição, bem-estar em geral. Se quiser, você pode adotar essa abordagem bem minimalista; isso economiza em termos de amostra, de

trabalho de campo; a necessidade de dados é bem mais reduzida, pois você só precisa identificar quem recebeu o programa e as variáveis de desfecho no final.

O problema nesse tipo de estudo é que o resultado é muito restritivo. Você pode dizer se o programa teve impacto ou não, mas não entende bem o processo pelo qual existe o impacto, por que teve ou não impacto e qual o impacto médio. E o que você faz? Você quer responder: por que não teve impacto? Será que não teve impacto para ninguém ou será que só teve impacto para uma camada da população?

Então, o que a gente sugere é você tentar, com especialistas na área, fazer uma cirurgia nessa caixa preta; abrir a caixa preta e ver o que está lá dentro, ver quais são os processos de comportamento que estão envolvidos em fazer com que o programa tenha impacto ou não. Abrindo essa caixa preta, você passa por um modelo estrutural, que seria esse: você continua com a intervenção, que é o programa ou a política; no final, como resultado, você mede as variáveis de desfecho do programa (saúde, nutrição, educação etc.), mas você tenta entender melhor o que está no núcleo dessa caixa preta.

Nos programas de renda mínima, o que está dentro do núcleo principal é uma família que recebe uma transferência, um benefício, e decide o que fazer com isso. Por exemplo, no Bolsa Alimentação, a família recebe um cartão magnético; esse cartão não vai mudar o estado nutricional da criança, a criança não vai comer o cartão; a família tem que pegar o cartão, tem que retirar o dinheiro, tem que decidir se quer cumprir com as condições de participação no programa (no caso do Bolsa Escola, tem que decidir se tira a criança do mercado de trabalho e põe na escola). Todas essas decisões, que estão naquela parte oval central (FIGURA 1), são parte do comportamento da família. Existem outros componentes que estão em volta da família, que nós chamamos em Economia de variáveis exógenas, pelo menos no curto prazo, que são: acesso a mercados, acesso a bens públicos, instituições, dotações da família. Tudo isso vai afetar como a família responde a esse tipo de programa.



**FIGURA 1 – MODELO ESTRUTURAL**  
**FONTE: IFPRI**

O programa tem um impacto direto no comportamento da família, mas também tem um impacto, por exemplo, no acesso a mercados. Uma família que começa a receber uma transferência de renda mensal, de repente consegue usar essa transferência de renda como garantia de um empréstimo pequeno. Isso – estou fazendo uma hipótese – talvez mude o acesso dela a mercado de crédito, ou a mercado de trabalho. Então, se você adotar um modelo mais estrutural e tentar entender todos esses mecanismos que afetam a resposta da família ao programa, você tem uma análise muito mais rica e você pode determinar se existe algum impacto e como ele é gerado.

Por exemplo, uma das decisões na família é a oferta de trabalho para o mercado. Essa oferta para o mercado de trabalho está dentro daquela parte oval do modelo, que é a decisão na família: quem vai trabalhar e quantas horas vai trabalhar. Isso é afetado pelo acesso a mercado, é afetado pelo fato de a família ter algum tipo de bem (se tem terra, se tem casa própria ou não) e também acesso a bens públicos e instituições. O programa pode afetar sua dotação ou pode afetar seu acesso a mercado de trabalho e, por isso, afetar a sua decisão de quem vai para a escola e quem não vai para a escola. Esse é um modelo bem simplificado de um modelo econômico de decisão da família, mas é importante você entender isso antes de desenhar seu estudo de avaliação, porque isso implica em quais modelos econométricos você vai estimar. E, dependendo do modelo econométrico, o seu desenho de amostra, o seu desenho de questionário é diferente.

Se você está interessado em saber como o programa afetou a oferta de trabalho da família, você tem que perguntar para a família quem trabalha no mercado, quem que fica em casa e qual é o impacto que teve o programa nessa decisão. Por exemplo, você pode observar, nesses programas de transferência mínima, que não houve nenhuma mudança no padrão de consumo de uma família. E por que elas não usaram a renda adicional para consumir algo mais no mercado? Talvez essa renda adicional tenha sido suficiente para tirar uma mãe do mercado de trabalho e deixá-la em casa cuidando dos filhos. Isso talvez não tenha nenhum efeito líquido na renda familiar, mas o que está acontecendo, que a gente tem que observar, é que a mãe está consumindo mais tempo com os filhos. É um bem que ela está consumindo, porque ela quer investir na criação dos filhos e, por isso, você não observa mudanças de gastos em alimentos ou em outros gastos da família.

Por que é importante você decidir? Você tem de decidir se você vai fazer uma análise econométrica ou a comparação de médias; se você adota um modelo estrutural, você vai fazer uma avaliação econométrica e não comparação de médias simples. Isso é importante para delineamento da amostra e o desenho do questionário; o tipo de pergunta que você vai colocar no questionário é determinado pelo tipo de modelo que se adota.

A Dorte já falou sobre o desenho experimental e o desenho quase-experimental; eu só vou falar, rapidamente, sobre os pontos fortes e fracos de cada opção que se tem. O desenho experimental é uma loteria em que você seleciona beneficiários para um programa ao azar. Um ponto forte é que esse é um método muito mais robusto de medir o impacto. Você precisa adotar poucas premissas para você identificar o impacto, para você dizer se o que você está medindo realmente é o impacto do programa. É simples, fácil de entender, fácil de explicar; todo mundo entende o que é um modelo experimental: você seleciona pessoas ao azar para participar ou não do programa e isso diminui em muito a necessidade de coleta de informação. Quando você usa um desenho experimental, a sua necessidade de dados é bem menor e você tem um poder de identificação do impacto maior.

Mas o desenho experimental também tem seus pontos fracos. Em primeiro lugar, esse tipo de desenho é adotado em projetos-piloto, projetos pequenos; ou seja, você quer iniciar uma experiência, você faz um projeto-piloto, você seleciona as pessoas

aleatoriamente e você estuda se esse piloto teve impacto ou não. Agora, o projeto-piloto não é idêntico ao programa como um todo. Depois que você termina um piloto, se você realmente quer seguir com o programa, você quer expandir, e a administração do programa grande é diferente; você tem que extrapolar o resultado obtido para estimar esse impacto do programa como um todo.

O desenho experimental também é sujeito a um problema de viés de substituição, ou seja, não é como uma experiência sobre o efeito de um remédio. No caso do remédio, uma pessoa recebe um placebo, que não tem resultado nenhum, e a outra recebe o remédio. A pessoa que recebe o placebo não sabe que não está recebendo o remédio, então o comportamento dela não é diferente do comportamento daquela que está recebendo o remédio. Em experimentos sociais não é assim. A pessoa que é excluída de um programa sabe que está excluída do programa e, de repente, ela pode tentar substituir, ou seja, achar um outro programa parecido. Amanhã, vou falar sobre nossa experiência em Honduras, em que os municípios excluídos tentaram trazer outras instituições, em alguns casos, para fazer o mesmo tipo de programa no município. Ou seja: essa seleção aleatória dos beneficiários pode criar uma resposta que é diferente no caso do experimento bioquímico.

Também existem efeitos de equilíbrio geral que você pode ter. Por exemplo, a transferência de renda mínima, no caso do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação, pode ter um impacto na economia geral cujo efeito é muito difícil medir num projeto-piloto. Se você avalia um programa completo, como um todo, depois da implementação, você ao mesmo tempo já está avaliando o impacto desses efeitos através de crivo geral.

E, finalmente, a exclusão de beneficiários, a exclusão de pessoas do público-alvo de um programa está sujeita a um questionamento ético. Principalmente, se é um programa que é muito óbvio que tenha um impacto positivo. Se é um programa que ainda é experimental e que não se sabe se terá um impacto positivo (e é isso o que se deve avaliar), esse problema ético é diferente. O outro problema é que, se você tem um piloto, você tem que, por definição, fazer uma exclusão. Num projeto-piloto, que é pequeno, você tem que excluir alguém e eu acho muito mais justo dar uma probabilidade igual a todo mundo para participar de um programa, excluir aleatoriamente, como uma loteria, do que determinar, de uma forma subjetiva, esse município vai e esse município não vai. Se você faz essa seleção aleatória de uma forma aberta, todos sabendo que têm a mesma probabilidade de entrar ou não no programa, eu acho mais justo.

Então, a viabilidade de implementar um desenho experimental depende de algumas condições: se o projeto é inovador (se existe incerteza do impacto), se o projeto é piloto, se você tem que, de qualquer maneira, fazer uma exclusão, porque você não tem um orçamento para beneficiar todo o público-alvo, ou se a implementação do programa é gradual. Por exemplo, se você quer que o programa seja amplo, mas você vai começar devagar, você só pode beneficiar 20 municípios nos primeiros seis meses, por que não selecionar esses 20 municípios aleatoriamente? Não existe razão para selecionar de outra maneira, politicamente ou o que seja. Outro fator importante a se considerar é se você pode medir o impacto em curto prazo. Se você vai excluir alguém de um programa que tem potencial de ter impacto, é importante você saber que essa exclusão tem curto prazo; se você pode medir o impacto em seis meses, em um ano, e as pessoas excluídas sabem que elas podem entrar, então é mais viável você implementar um desenho experimental.

E, finalmente, o desenho experimental tem que ser transparente e politicamente viável. Nós temos encontrado resistência política em alguns lugares onde tentamos implementar um desenho experimental; e, realmente, nesse caso, você tem que procurar outra opção, porque não tem jeito. Em Honduras, nós reunimos todos os prefeitos dos 70 municípios onde implementamos o piloto, e selecionamos cada



município aleatoriamente, por um sorteio, para participar dos diferentes grupos de intervenção: grupo-controle, grupo de tratamento e algumas outras interações. O importante foi fazer isso de forma bem transparente, chamar os prefeitos, chamar as pessoas da comunidade para verem que isso é um processo transparente, que não existe favorecimento político nesse processo. Escolhemos uma criança para retirar o nome do município, para ter menos suspeita.

O desenho quase-experimental, que a Dorte comentou, é um desenho em que você não seleciona aleatoriamente os municípios ou o público-alvo. Ou seja, você implementa o programa e, depois, tenta encontrar pessoas, famílias ou municípios que foram excluídos do programa por algum motivo: porque não quiseram entrar ou porque não tiveram interesse, ou por qualquer razão. A grande vantagem de adotar um desenho desse tipo, em que, depois da implementação do programa, você seleciona participantes e não-participantes na sua amostra e tenta medir o impacto, é que você não precisa extrapolar de um piloto para o programa como um todo; você já está avaliando o programa como um todo; o impacto que você está medindo já tem os efeitos de equilíbrio geral, já tem os efeitos de *macrofeedback*, então você tem uma medição mais global.

Também não tem viés de substituição. Ou seja, as pessoas que foram excluídas do programa normalmente não tentam alguma alternativa, porque elas foram excluídas por uma auto-exclusão, ou porque não havia interesse da comunidade do município de participar. Esse desenho é política e eticamente viável; não há problemas éticos em fazer exclusões. E se você decide fazer um desenho quase-experimental, depois da implementação do programa, se você entender bem detalhadamente todo o processo de seleção e inclusão de beneficiários, você pode descobrir oportunidades de comparação sem necessidade de fazer uma exclusão aleatória.

Por exemplo, no caso do Bolsa Alimentação, nós descobrimos que o programa utilizado para fazer o cadastramento nos municípios aceita a digitação de caracteres especiais, como o ç. Esses dados todos são enviados para a Caixa Econômica e, quando chega lá, o programa da Caixa Econômica não aceita caracteres especiais. Então, nós descobrimos que várias pessoas foram excluídas do programa porque tinham ç no nome: Maria das Graças, Conceição e outras. Foram excluídas as famílias inteiras. Logicamente, a Caixa está tentando resolver esse problema, mas isso criou uma oportunidade rápida de a gente ir para o campo e comparar as famílias que têm ç com aquelas sem ç e ver se houve impacto diferente. Foi uma avaliação rápida, de seis meses; eu espero que essas famílias entrem no programa rapidamente, mas agora já posso medir algumas diferenças no crescimento das crianças.

Pontos fracos: os métodos não são tão robustos como os experimentais, a análise é mais sofisticada, é um pouco mais complicada, não é só uma comparação de médias simples e requer mais informação. Você precisa coletar bastante informação de cada família, de cada indivíduo, no público-alvo, para determinar por que essa família participou ou não no programa. O número de variáveis que você tem que controlar no seu levantamento de campo é muito maior; então, isso encarece o seu trabalho de campo.

A viabilidade depende de alguns fatores como uma linha de base. Quando você faz um desenho quase-experimental, ajuda muito se você tiver uma linha de base, que é um levantamento de campo no início do programa, em que você mede todos os indicadores antes de implementar o programa. E se você tem condição, se você é chamado cedo o suficiente no processo, você pode fazer isso. Às vezes, é muito difícil identificar variáveis instrumentais que você pode utilizar para identificar o impacto. As premissas têm que ser um pouco razoáveis; você não pode tomar premissas que são totalmente irrealistas para identificar esse impacto; e o orçamento do levantamento de

campo tem que estar disponível; e, normalmente, esse tipo de análise requer um orçamento maior do que o exigido pelo desenho experimental.

Falando sobre métodos qualitativos, essa não é a minha área de especialização, mas nós tentamos sempre ter componentes qualitativos nas nossas avaliações. Em primeiro lugar, porque isso nos ajuda a desenvolver o nosso modelo estrutural, nosso modelo teórico, para se entender como é que esse programa pode potencialmente ter impacto numa família ou no seu público-alvo. Voltando àquela aranha que eu construí (FIGURA 1), que é o modelo conceitual, o estudo qualitativo antes da implementação do programa pode nos ajudar a entender todas aquelas vias em que o programa pode ter impacto no final.

Obviamente, métodos qualitativos também são importantes para você identificar impactos potenciais que não podem ser medidos quantitativamente, mas, principalmente, o que nós tentamos alimentar na América Central é que, depois de uma avaliação intermediária, em que você identifica comunidades nas quais o programa tem impacto muito forte e outras comunidades em que o impacto foi mais baixo, você tenta fazer um estudo de caso de grupos focais para entender o que é que está acontecendo: por que em alguns lugares a transferência de renda fez aumentar em muito a matrícula na escola, ou a frequência na escola, e em outros lugares, não? É mais fácil você entender essa diferenciação do impacto se você tiver um componente qualitativo de avaliação no seu projeto.

Agora, vou falar sobre as fases do trabalho de campo, para vocês terem uma idéia do que é necessário para todo esse processo de levantamento de dados. Em primeiro lugar, é preciso fazer um desenho ou um delineamento da amostra. Para isso, você necessita a definição dos indicadores de fim e propósito, que nós tentamos sempre fazer nessas oficinas de marco lógico; decidir o seu modelo teórico, o seu modelo conceitual (se você vai ter uma abordagem de caixa preta ou se você quer entender mais as vias estruturais em que o impacto pode acontecer); você precisa definir se vai fazer um desenho experimental ou quase-experimental, se os dados vão ser coletados longitudinalmente ou se vai fazer um corte transversal; decidir se quer fazer ou não uma avaliação de focalização, porque isto é importante em desenhar a amostra; você precisa saber se vai amostrar só a população-alvo ou se quer uma amostra representativa de toda a população de uma região geográfica, de um município.

É preciso também fazer uma análise prévia de dados disponíveis. Por exemplo: se você quer medir se o projeto ou o programa tem um impacto no aumento dos gastos de alimentos, você precisa ter uma noção da variância dessa variável “gastos em alimentos”; então, você precisa tentar identificar dados já disponíveis. No caso do Brasil, nós estamos utilizando os dados da Pesquisa de Padrão de Vida (PPV) que nos deu indicação da variação do consumo de alimentos. Com base nesse indicador, a gente desenha a amostra.

E, finalmente, é preciso definir o orçamento. Normalmente, você começa com o orçamento já definido; você faz toda essa análise e vê se o projeto se enquadra no orçamento ou não; se não, você tem de tomar algumas decisões difíceis. Por exemplo: talvez não valha a pena avaliar esse indicador porque esse indicador requer uma amostra muito grande, então vamos deixar esse indicador de lado, vamos passar para o próximo indicador, que é mais importante e que requer uma amostra menor.

Depois do delineamento da amostra, você precisa desenhar o questionário. De novo, você precisa saber o propósito do programa, os fins do programa, para você determinar as variáveis, conhecer os indicadores que você quer medir para você desenhar o seu questionário. De novo, você precisa saber se quer adotar um modelo caixa preta ou estrutural, para saber se você quer coletar outras variáveis que podem ser afetadas pelo programa, como oferta do mercado de trabalho, acesso ao crédito etc. Precisa decidir se você quer fazer uma avaliação da focalização, porque, se você quer

avaliar a focalização, você precisa perguntar, por exemplo: por que uma família decidiu não entrar no programa, apesar de ser elegível? Quais as razões? Precisa determinar os custos privados de uma família, ou seja, no seu questionário você precisa ter perguntas indagando quanto custa para uma família ou para um beneficiário ir retirar o seu benefício no Banco ou na Caixa Econômica. E também, você precisa ter idéia do orçamento, porque o tamanho do questionário afeta o tempo que você leva no campo, e se ele for muito grande fica muito caro.

Além disso, você tem que contratar entrevistadores de campo, treiná-los, fazer um pré-teste, um ensaio com o questionário, revisar o questionário, talvez fazer outro pré-teste, revisar de novo, finalmente ir para o levantamento de campo, digitar os dados, criticar esses dados e fazer a análise final.

Rapidamente, vou mostrar algumas fotos do nosso trabalho em Honduras. A primeira (FOTO 1) é de um time de campo. Nós temos 20 times iguais, que têm um supervisor, quatro entrevistadores, geralmente uma enfermeira que faz todo o levantamento antropométrico, ou seja, pesa a criança, como aqui (FOTO 2), pendurando a criança numa balança, tira amostra de sangue para determinar a incidência de anemia, mede a estatura da criança e também a estatura da mãe. No caso de Honduras, estamos fazendo também provas estandardizadas para medir o impacto do programa na *performance* na escola (FOTO 3).



**FOTO 1 – TIME DE CAMPO**



**FOTO 2 – ENFERMEIRA PESANDO CRIANÇA**



**FOTO 3 - PROVA PARA MEDIR O IMPACTO DO PROGRAMA NA *PERFORMANCE* DA ESCOLA**

E aqui (FOTO 4) são todos os questionários que nós coletamos em três meses em Honduras. São 5.600 questionários, que foram todos digitados para a linha de base e, agora, vamos fazer a mesma coisa pela segunda vez para medir já o impacto inicial.



**FOTO 4 – QUESTIONÁRIOS COLETADOS**

A próxima foto é a equipe do IFPRI num dia de chuva, fazendo supervisão do trabalho de campo (FOTO 5). E minha foto favorita do público-alvo de Honduras é esta (FOTO 6): uma menina que deveria estar na escola, mas está trabalhando, ajudando a família na lavoura.



**FOTO 5 – EQUIPE DO IFPRI**



**FOTO 6 – TRABALHO INFANTIL**

As conclusões: avaliações de impacto são caras, não são baratas; então é muito importante você determinar quando fazê-las, se fazê-las ou não. Nós recomendamos bastante que se faça um exercício de marco lógico antes de fazer uma avaliação, porque isso ajuda não só o planejamento da avaliação como também o planejamento da implementação do programa; também ajuda você a juntar forças e evitar discórdias. E montar um estudo desse de avaliação leva tempo; então, é importante, quando você está pensando em desenvolver um programa novo, um projeto novo, já pensar em contratar alguém para começar a desenhar ou fazer todo esse processo de desenho da avaliação.

### **ALBERTO TEIXEIRA**

Obrigado Dr. Pedro. Na parte de debates, uma grande pergunta talvez fosse: como é que os atores sociais em Honduras trabalham, de modo a não impactar negativamente na implementação dessa avaliação?



## 5 - EXPOSIÇÃO SOBRE A ATUAÇÃO DE REDE DE ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS

### EXPOSITOR:

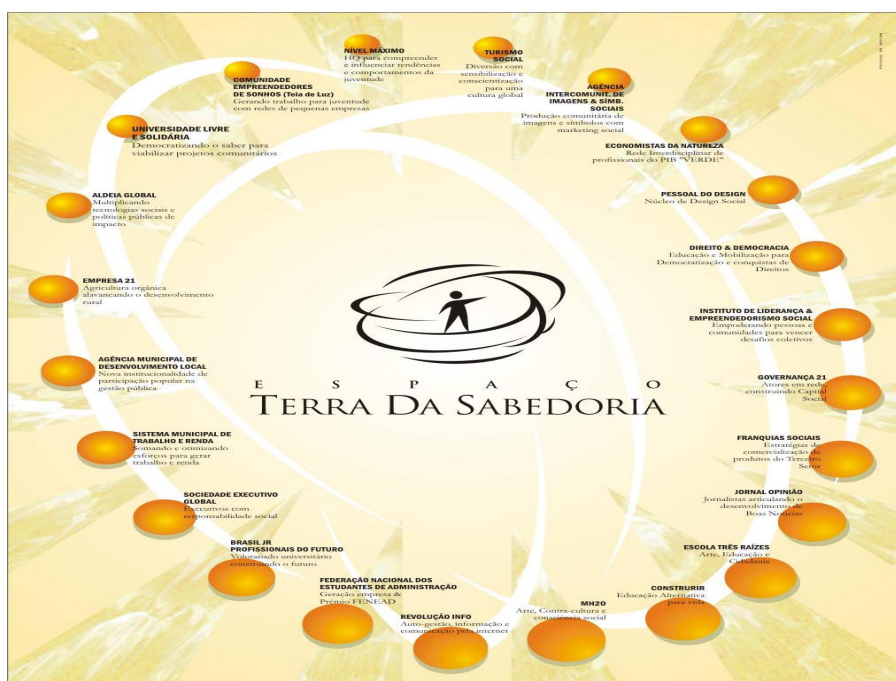
Egídio Guerra – Coordenador da ONG “Espaço Terra da Sabedoria”

### MESTRE-DE-CERIMÔNIAS

Queremos convidar o Egídio Guerra, que é da Ashoka e coordenador do Espaço Terra da Sabedoria, para falar um pouco sobre Organização Não-Governamental (ONG).

### EGÍDIO GUERRA

Meu nome é Egídio, eu sou coordenador de uma rede de organizações não-governamentais que atuam no Nordeste brasileiro (FIGURA 1). Nós fomos convidados para falar um pouco sobre o nosso trabalho e, ao mesmo tempo, dizer como nós observamos a avaliação de impacto e acompanhamento de políticas de combate à pobreza. Eu queria falar, rapidamente, sobre o que algumas dessas ONGs estão fazendo hoje.



**FIGURA 1 – ESPAÇO TERRA DA SABEDORIA**

**FONTE:** Espaço Terra da Sabedoria

Nós temos 450 empresas juniores espalhadas pelo Brasil, que estão tentando colocar jovens universitários para fazer programas de voluntariado em ONGs, para gerar o desenvolvimento social de comunidades. Nós temos aqui presente o representante da Empresa 21, que trabalha com alimento orgânico, que está buscando fazer com que núcleos de famílias no interior do Estado possam produzir alimento orgânico e se sustentar, conseguindo clientes aqui na capital e em outras capitais do Nordeste para comprar esses alimentos.

Nós temos também a Universidade Solidária, que são professores, doutores, buscando a democratização do saber em comunidades. O jornal Opinião também está aqui presente; são jornalistas que estão procurando divulgar muitas coisas diferentes que estão acontecendo, feitas pela sociedade civil, com melhor impacto, com redução de custos, como o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) colocou muito bem. Basicamente, essas ONGs estão atuando em conjunto dentro de algumas comunidades, que são escolhidas de forma que nós possamos otimizar recursos, somar competências e, principalmente, garantir a participação popular da comunidade nesses processos.

Essas instituições agem em conjunto e temos alguns coordenadores que facilitam esse trabalho, ou seja: atividades técnicas-chave que facilitam que essas instituições se desenvolvam cada vez mais e possam melhorar seus resultados nas comunidades atendidas. Por exemplo: todo o planejamento financeiro é pensado em conjunto, visando otimizar recursos; todo o processo de administração é feito pela internet, para reduzir custos com burocracia etc. Temos nas ONGs um processo de captação de recursos para fazer com que esse dinheiro chegue na ponta, na comunidade. Temos um controlador, que se preocupa só com os indicadores; alguém que se preocupa só em parceirizar essas ações com o poder público, para que ele faça a sua parte, entre outras atividades.

Nós nos organizamos em torno de 25 segmentos sociais (QUADRO 1), e nós atuamos basicamente com três programas.



**QUADRO 1 - SEGMENTOS SOCIAIS GERADORES DE CAPITAL SOCIAL NO ESPAÇO TERRA DA SABEDORIA**

**FONTE:** Espaço Terra da Sabedoria



Eu queria detalhar para os senhores, especialmente, o nosso projeto de geração de trabalho e renda. Estamos montando incubadoras de pequenas empresas em comunidades excluídas, com o objetivo de gerar emprego para o jovem, porque hoje 66% dos desempregados são jovens e são esses mesmos jovens que estão envolvidos em criminalidade, prostituição, drogas, violência. Isso nós estamos fazendo com redes de pequenas empresas. Os jovens universitários estão indo a essas comunidades para ajudar esses jovens a desenvolverem pequenas empresas dentro da vocação da comunidade; e cada ONG dessas lança dez pequenas empresas por ano, a um custo médio de R\$1.000,00 por emprego, gerando uma média de dois mil empregos/ano. Por esse projeto, nós ganhamos, no ano passado, o título de melhor projeto do Brasil em desenvolvimento econômico e social e fomos agora indicados pela Universidade de Notre Dame como melhor projeto da América Latina.

Agora, a participação com os governos continua sendo difícil. Se não fosse a economista-chefe do Banco Mundial em Fortaleza, Dorte Verner, nada deste projeto teria acontecido. Nós conseguimos, graças a ela e graças à Secretária de Planejamento, Mônica Clark, uma audiência com o Governador e toda a sua equipe de secretários, agora no dia 7 de janeiro, e conseguimos formalizar o apoio a essas 25 incubadoras que nos foram estabelecidas enquanto meta.

O que é que eu posso fazer para garantir a participação da sociedade civil? Este é um questionamento que nós gostaríamos que os senhores fizessem e pudessem abrir, nos órgãos em que os senhores atuam, espaços para as ONGs, porque, no mundo todo, já existem milhares de soluções capazes de resolver a situação de pobreza, só não são escutadas.

Aqui em Fortaleza, também faz parte da minha organização Dora Andrade, do balé EDISCA, que tem inovado e tem mostrado caminhos para melhorar a educação e a saúde, inclusive com os melhores indicadores de saúde do Estado, através de uma ONG. Em nível nacional, temos Rodrigo Baggio, do Comitê de Democratização da Informática.

Então, além de criar uma boa metodologia, é importante garantir, através do cargo e de seus métodos, a participação da sociedade civil, porque as estruturas burocráticas que foram apresentadas aqui pelo governo federal só vão mudar se as pessoas que lá estão mudarem. Nesse sentido, eu gostaria de concluir colocando que muitos prefeitos também têm aberto espaço para a participação da sociedade civil. Aqui, eu tenho o exemplo do prefeito de Maranguape, que, durante muito tempo, trabalhou com a sociedade civil e um dos nossos projetos, hoje, é política pública em Maranguape. E também, estamos conseguindo um sistema municipal de trabalho e renda em Maracanau. Então, é possível construir esse canal.

Por fim, é nesse tipo de participação, muito difícil, que algumas ONGs têm apostado. Não no tipo de participação que nós vimos hoje pela manhã e à qual nós queremos aqui externar uma crítica; porque o mundo é mais complexo do que qualquer um possa imaginar, sentado na sua cadeira. Nós estivemos no Fórum Social, em Porto Alegre, e temos estado presentes em várias reuniões com ONGs do mundo inteiro. Agora, é importante que a gente compreenda que o que nós vimos pela manhã, aqui, não é democracia; e é importante que a gente compreenda que, infelizmente, muitos estudantes universitários e muitas ONGs acham que vão resolver o problema distantes da realidade da pobreza e sem propostas concretas. É preciso ter propostas concretas para dialogar com o governo e isso também foi colocado pelo DFID em sua fala. Nós temos isso e muitas ONGs já conseguem isso.

É importante que a gente compreenda também que algumas ONGs buscam melhorar a participação da comunidade no processo de desenvolvimento econômico e social, mas não são todas elas. O *New York Times*, recentemente, denunciou que muitas ONGs no mundo ganham de salário um milhão e meio de dólares e também isso não é

justo; e a maioria dos recursos investidos no terceiro setor também não chega às comunidades. Então, é também preciso dialogar entre as ONGs. Se você não aprofundar as questões que estão envolvidas, a discussão não chega aos objetivos.

Então, nós gostaríamos de agradecer o espaço aberto durante esse seminário; eu não falei em detalhes das 25 organizações; eu gostaria só de frisar algumas que estão aqui presentes, principalmente, por exemplo, o movimento *Hip Hope*, que é uma política que hoje consegue tirar muitos jovens das gangues, da violência, trocando a agressão física pela palavra, pelo *rap*. Isso, com certeza, nenhuma política pública tem alcançado com os mesmos recursos, porque eles trabalham hoje sem nenhum recurso até para chegar e realizar uma reunião. Atuo em 30 bases em Fortaleza e tenho reconhecimento de várias teses de doutorado que já diagnosticaram todo esse impacto. Mas, apesar dessas teses, apesar desses prêmios, como eu disse, o nosso caminho é muito difícil ainda. Graças a pessoas como a Dort, temos avançado e espero que cada um dos senhores facilite esse acesso, para que o Brasil chegue mais rápido onde todos nós esperamos. Muito obrigado!

## **MESTRE-DE-CERIMÔNIAS**

Nós chegamos ao momento dos debates e lembramos que as perguntas poderão ser feitas diretamente ao microfone ou então por escrito, através dessas fichas que estão com as nossas recepcionistas. As perguntas poderão abordar todos os temas que foram relatados até agora, incluindo os painéis da manhã.

## **ALBERTO TEIXEIRA**

Enquanto as pessoas estão conversando, se preparando para fazer algumas perguntas, eu gostaria de iniciar a discussão perguntando ao Dr. Pedro sobre a sua experiência em Honduras: como é que se dá essa relação, muitas vezes conflituosa, entre os técnicos que estão ali para fazer a análise e os atores sociais que estão envolvidos, não somente em termos da sociedade civil, mas dos próprios governos, em nível nacional e subnacional? Como é que se dá essa relação, já que nem sempre se consegue aquilo que se quer atingir através de um plano para análise das políticas públicas? É que muitas vezes há uma intencionalidade, mas, quando há a aplicação de um modelo de análise, começam a aparecer as dificuldades para que esses objetivos sejam realmente atingidos.

## **PEDRO OLINTO**

Nossa experiência em Honduras é bem interessante, porque é nessa abordagem de avaliação do projeto Programa de Ocupações Familiares (PRAF), que é um programa de renda mínima em que as famílias recebem transferências monetárias com a condição de manter os filhos na escola e adotar algumas práticas de saúde e nutrição. O projeto é um projeto-piloto, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, desde cedo, foi acoplada ao projeto a condição de fazer uma avaliação de impacto bem feita.

Quando nós decidimos selecionar 70 municípios mais pobres de Honduras para fazer essa avaliação, nós chamamos 70 prefeitos e outros representantes das comunidades para explicar o que nós queríamos fazer. A princípio, houve uma reação muito positiva de todos; todos estavam interessados em participar. Logicamente, isso

mudou um pouco depois da seleção. Apesar de termos feito aleatoriamente a seleção, os prefeitos dos municípios que foram excluídos do programa não ficaram tão contentes. O que a gente aprendeu nesse processo é que é muito importante você fazer, nesse caso, uma avaliação rápida; ou seja, não deixar a avaliação demorar muito, porque logicamente a paciência das comunidades e dos prefeitos que estão fora vai diminuindo com o tempo.

Em segundo lugar, é muito importante sensibilizar a população, esses grupos locais, prefeitos e representantes de ONGs, de que esses resultados vão ser feitos públicos; que essa não é uma avaliação restrita ao consumo dos bancos internacionais ou do governo. Todos os nossos produtos do Instituto Internacional de Pesquisa sobre Políticas de Alimentação (IFPRI) são feitos públicos na nossa página web (<http://www.ifpri.org>), e nós tentamos utilizar os resultados estatísticos do trabalho de campo para sensibilizar as comunidades sobre os problemas sociais que elas têm.

Por exemplo: depois de fazer o nosso levantamento de linha de base, nós fizemos um resumo de todos os indicadores de educação e saúde e discutimos isso diretamente com os prefeitos e comunidades para mostrar onde cada comunidade ou cada município se encontrava no ranqueamento, em termos de assistência a escola, incidência de diarreias, problemas de nutrição etc. Isso, ao nosso ver, é voltar essa informação que a gente retirou da comunidade para as famílias, para as comunidades, a fim de que possam tomar conhecimento da situação e talvez tentar solucionar esses problemas. Então, um dos nossos compromissos é o de sempre retroalimentar as comunidades com os resultados e os dados que nós coletamos no campo.

Uma pergunta por escrito: “Como uma instituição pode ter acesso à assessoria do IFPRI para avaliar um projeto ou uma política pública?” Em primeiro lugar, por e-mail, eu posso mostrar de novo nosso endereço na web (<http://www.ifpri.org>). Nós estamos sempre interessados em colaborar com outras instituições e outros órgãos governamentais e não-governamentais, formando parcerias com o objetivo de implementar projetos de avaliação. O nosso objetivo é criar capacidade local de avaliação. Nós não temos interesse em continuar. Se nós fizermos bem feito o nosso trabalho, depois de um certo tempo podemos sair. Nós não queremos ter contratos no Brasil, por exemplo, porque nós esperamos que, aqui, vamos criar capacidade local para fazer este tipo de trabalho. Nós estamos sempre interessados em colaborar com outras instituições ou outros órgãos. Se a pessoa que fez essa pergunta quiser, eu posso dar meu e-mail e podemos conversar mais sobre isso.

## **DO AUDITÓRIO**

Meu nome é Lúcia Moreira, eu sou da coordenação do Projeto de Combate à Pobreza Rural do Estado de Pernambuco. Eu gostaria de um esclarecimento em relação à experiência de Honduras, a que o senhor se referiu, onde foram escolhidos, segundo eu entendi, 70 municípios dos mais pobres, e depois o senhor falou numa escolha aleatória dos grupos de controle. Esses grupos de controle estariam dentro desses 70 municípios?

## **PEDRO OLINTO**

Exatamente. Nós tínhamos orçamento para um programa que era suficiente para a população dos 70 municípios mais pobres de Honduras. Então, nós identificamos esses setenta municípios, utilizamos dados nutricionais, de estatura média por idade, para identificar os municípios mais pobres do país, e selecionamos 70 que são muito

parecidos em termos de indicadores de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros indicadores de bem-estar. Esses 70 foram aleatoriamente selecionados em quatro grupos de tratamento. Amanhã de manhã eu vou explicar em mais detalhes quais são esses grupos. Então, você tem um grupo que recebe uma transferência monetária para criar incentivo para manter a criança na escola e para adotar práticas de nutrição e saúde; outro grupo recebe as transferências monetárias da comunidade para melhorar os serviços de saúde e de educação; ou seja, um grupo recebe incentivos para demanda e outros recebem incentivos para melhorar a oferta. O terceiro grupo recebe os dois. A gente quer medir a sinergia entre esses dois tipos de tratamento. E um quarto grupo não recebe nada, que é o nosso grupo-controle.

## **LÚCIA MOREIRA**

A nossa dificuldade atualmente é esta: nós estamos iniciando uma avaliação de impacto do nosso projeto e, realmente, a tendência é que nós não adotemos essa questão do grupo-controle, porque é muito complicado, eticamente, e bastante crítico. Quando você tem um programa governamental, um benefício que deveria estar disponível, no nosso caso, para toda a população rural pobre, fica difícil você escolher, mesmo que aleatoriamente, comunidades ou municípios que não terão acesso a esse benefício só por uma questão de controle científico. Então, é muito complicada essa questão. Eu gostaria até de ouvir mais opinião de como a gente deve conduzir isso de uma forma talvez mais humana. Obrigada.

## **PEDRO OLINTO**

Essa é uma pergunta muito boa e é sempre uma questão ética que a gente tem. Se o programa de vocês é um programa amplo e vocês têm orçamento suficiente para toda a população-alvo, realmente não justifica você excluir ninguém. Eu acho que você só pode justificar um desenho experimental que tenha exclusão se você só tem verbas suficientes para um projeto-piloto. Se você tem que excluir alguém, de qualquer maneira, porque você não tem recursos, ou se você tem que excluir alguém porque o programa vai ser implementado de uma forma gradual e você tem de decidir por quem você vai começar, independentemente de você adotar um desenho experimental ou não, você tem que excluir alguém.

A questão é: qual é a forma mais justa de você excluir? Como você identifica quem excluir, ou qual município excluir? Eu penso que se você der uma probabilidade igual a todo mundo de participar, essa é a forma mais justa; ou seja, numa loteria, todo mundo é elegível a participar. Para mim, é mais justo do que escolher a dedo, por uma variável que eu não sei qual é; pode ser favorecimento político, porque algum grupo pressiona mais por incentivo. Então, se você tem que excluir, eu penso que a exclusão aleatória é a mais justa. Agora, se é um programa amplo, para o qual você já tem verbas, aí estou inteiramente de acordo: você não pode excluir.

Nesse caso, o que eu acho que a gente tem que fazer é estudar o programa com bastante detalhe e entender muito bem o processo de seleção dentro do programa, entender muito bem quem decide participar e quem não decide participar. Por exemplo: no caso do Bolsa Alimentação, a gente descobriu que algumas pessoas estavam sendo excluídas por azar delas, porque tinham um ç no nome. Para nossa sorte, nós estamos usando isso, rapidamente, para tentar avaliar o impacto dos últimos seis meses. Mas a gente sabe que daqui a dois meses não vai existir mais isso, porque se espera que eles solucionem o problema.

Mas, você entendendo bem o processo de seleção, de cadastramento – quem entra, quem não entra, tudo isso –, você começa a ser exposto a oportunidades que facilitam a avaliação. Se você não tem essa sorte que a gente teve no Bolsa Alimentação, o que eu tentaria procurar é variáveis instrumentais. A gente pode conversar sobre isso com mais detalhes. Eu acho que é um pouco complicado para discutir agora, mas existem métodos econométricos que podem facilitar esse tipo de identificação de impacto.

Eu tenho uma pergunta por escrito: “No desenho experimental, a seleção se dá por amostra aleatória simples. No delineamento quase-experimental, que critérios são usados para a seleção dos municípios?” Eu não sei se entendi bem, mas talvez exista uma confusão entre a seleção de amostras e a assinação de intervenção, de tratamento. Ou seja, no desenho experimental, você decide aleatoriamente quem participa e quem não participa, como a loteria. Depois que é feita essa loteria, você faz uma amostra simples ou estratificada para avaliar o impacto. Ou seja, são duas coisas diferentes: a amostra aleatória e a assinação ao programa, que também é aleatória.

No quase-experimental, a amostragem é muito parecida com a amostragem do desenho experimental. Você pode ter diferenças se você quer identificar especificamente um grupo-controle que você sabe que foi excluído e você sabe que esse grupo-controle é muito pequeno na população e, se você fizer uma amostra simples, a sua amostra de grupo-controle vai ser muito pequena. Então, você tenta fazer uma superamostragem nessa população excluída para ter uma amostra mais balanceada. Eu não sei se ficou claro.

## **DO AUDITÓRIO**

Alejo Lerzundi, do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), do Piauí. Você falou que a avaliação era um pouco para se pensar em fazer ou não fazer, pelos altos custos que ela impõe. Eu acho que essa é uma perspectiva do ponto de vista do IFPRI, que vai fazer o trabalho. Mas, considerando a avaliação como parte do sistema, ela é absolutamente necessária, não se pode prescindir dela, porque senão você não sabe que objetivos vão ser cumpridos ou não vão ser cumpridos; e, mesmo assim, você não tem oportunidade de reciclar o processo, não é verdade?

Mais outra relação que eu queria fazer: você também disse que, em nível de fim, os indicadores se prestam mais para fazer monitoramento, e em nível de propósito, os indicadores se prestam mais para fazer avaliação de impacto. Não sei se é verdade, mas a mim parece que não é assim, porque os impactos, muitas vezes, ocorrem depois de terminado o projeto, em função do tempo. Então, ele é um motivo de uma avaliação de impacto; mas isso com indicadores de fim. E em nível de propósito, em função do tempo, seriam avaliações a finalizar o projeto. E agora, aquele monitoramento, em português, é o que chamamos acompanhamento, e esse acompanhamento é no dia-a-dia, ou seja, em cima das atividades. Eu não sei se estou equivocado com esse comentário. Obrigado.

## **PEDRO OLINTO**

Não, obrigado, deixe-me clarificar um pouco. Em primeiro lugar, eu devia ser um pouco mais específico na minha terminologia. O que eu quis dizer sobre fazer ou não a avaliação é que fazer uma avaliação de impacto em que você possa atribuir a causalidade de uma mudança de indicador àquele projeto específico, você identificar que essa mudança do indicador (ou seja, a melhoria da educação, a redução da

desnutrição) foi devida àquele projeto específico, às vezes é muito caro; esse é o tipo de avaliação de que eu estou falando. Logicamente, você tem que estar sempre avaliando, existem outros métodos de avaliação e acompanhamento e algum tipo de avaliação é importante. Agora, eu me referi à avaliação de impacto específico que dá a causalidade de um indicador.

Em relação ao fim e ao propósito, não é muito claro exatamente o que é um fim e um propósito. O que eu quis dizer com relação a um fim é que, normalmente, leva tempo para você ter resultado nesse fim; você deve acompanhar, você deve monitorar. Se você quer medir, por exemplo, o impacto de um programa na distribuição de renda, logicamente que o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e os outros institutos devem continuar monitorando a distribuição de renda no longo prazo e ver quais são as mudanças observadas. Mas isso não é o que eu chamo de avaliação de impacto, que é atribuir essa mudança de distribuição de renda a um projeto específico. Você só pode avaliar os indicadores dos propósitos específicos daquele projeto, que não são afetados, na grande maioria, por outros projetos, por outros programas. Eu não sei se ficou claro.

Uma pergunta por escrito: “Como se estabelece a participação dos chamados beneficiários em uma avaliação de impacto?” Depende do desenho que você quer fazer. Se você quer um desenho experimental, pode estabelecer isso aleatoriamente: você faz uma loteria e alguns entram e outros não. Se é um desenho quase-experimental, normalmente é uma decisão dos beneficiários se eles querem participar ou não. Ou seja, se o programa existe no município ou não, algumas pessoas podem decidir não participar porque não vale a pena, porque o benefício é muito pequeno etc. Mas, é importante entender esse processo para você poder identificar o impacto.

Outra pergunta: “Como os resultados de uma avaliação de impacto podem ser aproveitados pelos beneficiários?” Essa é uma pergunta difícil e a resposta depende do que você chama de beneficiário. O que nós tentamos fazer, pelo menos em Honduras e Nicarágua, é retornar esse resultado da avaliação para as municipalidades, para os municípios que participaram ou não do programa, e tentar socializar esses resultados e indicar o que é que pode estar influenciando que um município tenha um resultado diferente do outro. Talvez, só pelo fato de ver que o município vizinho tem um impacto melhor, o município possa tomar interesse e ir visitar o município vizinho para ver o que ele está fazendo diferente. A gente tenta trabalhar em nível de município; em nível de família é um pouco mais difícil, nunca tivemos uma experiência de tentar utilizar diretamente com a família os resultados.

## **DO AUDITÓRIO**

Carlos Saladônio, Secretário de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente de Limoeiro do Norte. Eu ouvi aqui, em seminários anteriores, que o IPEA tem pesquisas mostrando que, apesar dos planos econômicos estabelecidos no Brasil, a pobreza não diminui. E eu queria saber se existe alguma avaliação da influência do poder político nesse estágio permanente de pobreza do Brasil; avaliar a incidência do poder político local, estadual e nacional, e se as políticas que são estabelecidas não são políticas conservadoras.

## **PEDRO OLINTO**

Eu, pessoalmente, não conheço nenhum estudo nesse sentido em nível do Brasil. O que nós fizemos em Honduras foi tentar entender o processo político local e como esse processo político local afeta a focalização de um programa. Ou seja, em governos municipais de Honduras que têm uma maior participação da população, você tem uma melhor focalização do programa: você tem uma maior participação do público-alvo e um menor vazamento ao público que não é alvo. A equipe do IFPRI tem antropólogos e sociólogos que trabalham nessa área, agentes de políticas que querem entender as diferenças que acontecem em termos de focalização em cada município. Agora, em termos nacionais, de Brasil, eu não posso responder. Não sei se alguém do IPEA ou de outra instituição quer responder essa pergunta.

## **ALBERTO TEIXEIRA**

Só complementando, são interessantes alguns estudos feitos em termos de América Latina que contribuem com o que o Dr. Pedro está falando. Por exemplo, pergunta-se para o Paraguai (essa pergunta é para toda a América Latina): quem governa no teu país? E a resposta seria, em primeiro lugar, as máfias, e em segundo lugar os partidos políticos. Quando você trabalha em termos de capital social, alguns projetos que têm dado mais certo é onde tem maior participação não partidária, mas, sim, participação da sociedade. É o caso de Costa Rica e do Uruguai em termos de América Latina, que têm os melhores indicadores de participação. E aí não esqueçamos: quem são os políticos? Quem elege os políticos? Então, ao fazer essa análise, nós temos que relacionar em termos do cidadão, da cidadã, do espaço público de manifestação, através de uma democracia representativa. E aí, fazer a aliança de como é que se dá também a democracia participativa. Seria, talvez, um estudo muito interessante não só no nosso Estado, mas em outros Estados e outros países, comparando como é que se dá esse capital político, esse capital social, no processo de elaboração, monitoramento, implementação das políticas e até mesmo na cobrança dos resultados. Eu acho que seria muito interessante essa colocação.

## **DO AUDITÓRIO**

Boa tarde. Eu me chamo Cíntia, sou estudante do Curso de Serviço Social da UECE. Antes de começar a minha intervenção, eu gostaria de falar sobre o ato que aconteceu hoje de manhã, que foi colocado como uma postura autoritária. Eu não estou aqui para julgar se foi certo ou foi errado, mas eu gostaria só de lembrar e de ficar como uma reflexão que essas posturas autoritárias vêm sendo tomadas não de agora. Eu acho que o ato mais recente foi o que aconteceu de 7 a 13 de março, aqui, em que a sociedade civil não foi convidada para estar discutindo sobre as políticas e os projetos que seriam implementados no nosso país. Então, isso também não seria um ato autoritário? E até a questão do nosso direito de ir e vir também ficou comprometido.

Então, quando a gente quer julgar um ato isolado como autoritário, como imprudente, a gente tem que estar avaliando todas as posturas que vêm sendo tomadas na nossa cidade, no nosso país, que também são atos autoritários e são atos consentidos pela população. Então, antes de julgar se foi correto ou não aquele ato, vamos julgar os vários atos que a gente, calada, vem deixando passar na nossa cidade.

Agora, a minha intervenção mesmo: antes de falar sobre a questão da avaliação, eu acho interessante falar sobre a própria concepção que a gente tem de

pobreza e a concepção de projetos sociais para combater a pobreza, porque aqui eu acho que percebi vários pontos. No painel hoje cedo, o porteiro não foi colocado como pobre, apesar de provavelmente ganhar R\$ 180,00 por mês. Que concepção de pobreza é essa? Não é uma concepção de pobreza, é uma concepção de miserabilidade. Então, até que ponto essas políticas de combate à pobreza são para os miseráveis?

Como eu sou estudante de Serviço Social, já participei de vários projetos em comunidades, projetos do governo também, em que os agraciados por esses projetos são pessoas que recebem até um quarto de salário-mínimo *per capita*. Ou seja, se eu recebo mais de R\$ 37,75 eu não sou considerada pobre. Será que eu não sou pobre? Então, eu acho que precisamos começar a reavaliar a concepção que temos de pobreza.

Outro ponto também: antes de se avaliar o processo de avaliação dessas políticas, a gente tem que avaliar também a questão do qualitativo. Eu ouvi muito aqui o quantitativo, quantos estudantes estão na escola, mas não quem aprendeu a ler. Eu já participei também de um projeto de alfabetização de adultos em que estudantes terminavam a quarta série e só sabiam desenhar o nome; nem assinar o nome eles sabiam; eles sabiam desenhar o nome, porque não sabiam o que estavam escrevendo. Então, a gente tem que ver também até que ponto essas avaliações avaliam realmente. É muito bonito eu botar num quadro que “x” crianças estão na escola. Quantas dessas “x” crianças sabem escrever? Eu digo “x” pessoas recebem R\$ 15,00 por mês. Quanto desses R\$ 15,00 estão realmente me beneficiando? Então, eu acho que percebi muito essa questão do quantitativo. E aí é uma pergunta também: de que forma essas avaliações abrangem essa parte qualitativa, da subjetividade, realmente?

Outro ponto é em relação à segmentação das políticas públicas, que foi colocada aqui: a educação trabalha na educação, a saúde trabalha na saúde. Aí, no exemplo do mutirão, que tenta solucionar o problema de habitação, eu retiro uma comunidade carente, dou uma casa para ela, mas não dou um hospital próximo, não dou uma escola próxima, não dou emprego. Aí, o que as pessoas fazem? Vendem a casa, porque não adianta ter um teto se não têm o que comer, se não têm onde trabalhar, se não têm onde estudar. E aí esses são os vagabundos, porque venderam a casa que o governo deu. Então, eu acho que a gente tem que estar analisando de que forma se avalia também essa segmentação das políticas sociais e de que forma elas poderiam estar trabalhando unificadas.

E outra questão é: até que ponto essas políticas são assistencialistas e assistemáticas? Porque eu passo dois anos beneficiando uma pessoa e, de repente, eu paro de dar esse benefício porque essa pessoa está ganhando mais do que um quarto de salário mínimo, mas ela ainda não consegue viver com isso. Então, de que forma há a continuidade dessa avaliação e de que forma essa avaliação também tenta trabalhar a auto-sustentabilidade da comunidade, que foi um tema que eu também não vi ser trabalhado aqui, porque eu dou R\$ 15,00 por mês e caio naquele clichê: eu dou o peixe, mas não ensino a pescar. Então, de que forma essa avaliação tenta buscar a auto-sustentabilidade das comunidades? O que o programa faz para que a própria comunidade tenha condições de estar se sustentando, para que nas próximas eleições eu não tenha que prometer novamente que vou renovar aquele projeto e, sim, que aquela comunidade tenha condições de se sustentar. É mais ou menos isso.

## **PEDRO OLINTO**

Eu não sei se posso responder a todas as perguntas. São perguntas muito boas e eu acho que precisaríamos mais de duas horas para poder responder tudo. Mas algumas coisas que você mencionou me permitem clarificar um pouco. Por exemplo, a questão de que tem mais crianças na escola, mas se sabem ler ou não. Logicamente, o



que apresentei aqui é um pouco simplificado, mas, pelo menos no projeto de Honduras, além de medir a matrícula e a frequência na escola, nós avaliamos o aprendizado. Eu mostrei aquela foto em que as crianças estão fazendo um teste estandardizado para medir a proficiência delas em espanhol e em matemática. A gente tenta medir se elas sabem ler e fazer matemática simples. Logicamente, talvez não seja o teste ideal, eu não sou pedagogo, mas nós tentamos fazer o melhor possível com os técnicos locais de Honduras, aplicando um teste que a gente achava que mediria o impacto do programa na capacidade do estudante e não só na assistência à escola.

Com relação à focalização, ter várias instituições e órgãos do governo com programas diferentes, essa é uma pergunta importante. Eu acho que observei no Brasil uma proliferação de programas de renda mínima que talvez pudessem ser mais bem integrados em um programa. Mas, isso é uma decisão política e eu não vou comentar isso. Mas, é importante para o IFPRI medir exatamente a eficiência de focalização desses programas, que quer dizer o seguinte: a gente quer saber se realmente os mais necessitados, os mais pobres, estão recebendo esses benefícios, ou esses benefícios estão sendo capturados por uma camada que ainda é pobre, por alguma definição, mas não representa os mais necessitados. Esse é um fator importante nos nossos estudos de avaliação.

E, finalmente, quanto à crítica de alguns programas serem assistencialistas, eu não posso falar por todos os programas, mas isso é uma crítica que a gente recebe, às vezes, por exemplo, em Honduras e Nicarágua, onde a gente tem esses programas de transferência de renda condicionada a mudanças de comportamento. Por exemplo, você transfere renda a uma família com a condição de que essa família mantenha os filhos na escola e observem algumas práticas de saúde e nutrição. Logicamente, existem críticas a esse tipo de programa, porque as pessoas não entendem por que você tem que transferir renda, por que não pode só conscientizar ou educar a família.

Minha opinião pessoal, como economista, é que uma família pobre, ao criar uma criança bem-nutrida que chega aos seis anos e tem capacidade de entrar em uma escola e aprender, essa família está fazendo um bem para o país, que vai beneficiar a sociedade muito mais do que a essa família mesmo. Eu acho que pedir que essa família tenha todo o custo privado desse investimento nessa criança é muito. O benefício para o país é um bem público, a educação de uma criança pobre é um bem público. Essa criança tem uma probabilidade menor de se tornar um criminoso, essa criança tem uma probabilidade maior de se tornar um cidadão produtivo para a sociedade. Então, a meu ver, pessoalmente, eu acho que na verdade nós estamos pagando uma dívida que nós temos com a família pobre que tem a vontade de investir para que seu filho ou filha tenha condição de ser um cidadão produtivo. Eu não tenho problema ético com isso, eu não acho que seja um projeto assistencialista. Na verdade, é uma dívida que a sociedade tem com essa família. Mas, essa é minha opinião pessoal, eu não posso responder por todo mundo.

## **ADRIANO SARQUIS**

Eu queria reiterar as palavras do Dr. Osmundo, falar da nossa satisfação de recebê-los aqui e dizer que, quando nós pensamos em realizar esse evento, inicialmente, prevíamos realizar apenas para professores universitários, pesquisadores, técnicos de instituições públicas e ONGs. Mas, dada a importância do tema que ia ser tratado, nós resolvemos abrir também para os estudantes universitários, com a certeza de que eles serão os futuros gestores ou pesquisadores das universidades.

Então, eu gostaria que, no intervalo, vocês procurassem a recepção para dar o nome, porque amanhã vamos ter uma nova inscrição, um novo registro, só para evitar

que se repita o evento que ocorreu hoje de manhã. O nosso objetivo aqui é fazer discussões, fazer debates, de forma a enriquecer a nossa compreensão, o nosso conhecimento, sobre os temas que estão sendo tratados. As pessoas que queiram se manifestar não precisam reagir. Se há um autoritarismo, se há uma violência, a gente não deve também agir de forma violenta. Eu acho que quem quiser pode manifestar aqui, verbalmente, suas opiniões, suas idéias, sua discordância. Não é preciso agredir.

### **MESTRE-DE-CERIMÔNIAS**

Vamos convidar a todos para um breve intervalo de quinze minutos e retornaremos em seguida.

## **7 – PAINEL 5: ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

### **MODERADOR:**

Luis Antônio de Paulo – Universidade Federal do Ceará (UFC)

### **PALESTRANTES:**

Ricardo Henriques – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/UFF)  
Antônio Márcio Buainaim – Universidade de Campinas (UNICAMP)

### **LUÍS ANTÔNIO DE PAULO**

Em geral, o protocolo manda que o moderador seja uma pessoa muito discreta. Eu vou procurar ser discreto, mas pediria licença aos dois professores para destacar um episódio muito importante que a nossa Universidade Federal do Ceará vem vivendo hoje, que é a criação de um mestrado profissional em avaliação de políticas públicas. Acabamos de selecionar a primeira turma na semana passada e esse mestrado foi organizado com a parceria do Banco do Nordeste, que tem cinco alunos aprovados, do Governo do Estado, que tem quinze alunos, e Organizações Não-Governamentais (ONGs) e outras instituições, com mais cinco alunos. Esse momento, então, é muito oportuno para nós, tendo em vista que nos inserimos, juntamente com outras universidades e entidades, nessa comunidade que vem procurando trabalhar na avaliação de políticas públicas. Vamos ao trabalho. Passamos a palavra, então, para o professor Ricardo Henriques, professor da Federal Fluminense e hoje também técnico do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

### **RICARDO HENRIQUES**

Boa tarde. É um prazer estar novamente nessa sala, continuando a discutir, por outros ângulos, a questão social no País. E eu queria agradecer, em particular, o convite da Dorte. Eu sei que, talvez, o melhor fosse esquecer, simplesmente, mas eu gostaria de voltar a falar do ato de ontem, que não só foi antidemocrático, autoritário, mas foi absolutamente despropositado, sobretudo conhecendo a pessoa da Dorte, que é uma técnica do Banco Mundial, mas prima por solidariedade, por engajamento político, por preocupação dedicada e cotidiana com a melhoria das condições de vida da população, inclusive da população brasileira. Então, quero simplesmente marcar o despropósito daquele ato.

Vou falar, na verdade, menos sobre metodologia e, sim, tentar um recorte, um diagnóstico dos problemas do desenho da política social brasileira em grandes traços. Eu acho que foi a Mônica Clark que, antes do episódio, lançou um mote que é, em última instância, um mote do que eu quero apresentar aqui; ela falou como é surpreendente o fato de o Brasil gastar tanto na política social e a pobreza continuar tão alta. Basicamente, é sobre isso que eu vou tentar falar e convergir para a questão – e aí, sim, algo metodológico – sobre avaliação e focalização.

O primeiro dado, simplesmente para impactar, é a estrutura do gasto social das três esferas do governo brasileiro (TABELA 1). Nós vemos o seguinte: o Brasil, no ano de 98, eu acho, gastava em torno de R\$ 135 bilhões, o que dá um pouco mais de 20%, 22% ou 23% do Produto Interno Bruto (PIB), na área social – o que, do ponto de vista da experiência internacional, é extremamente significativo; é impossível dizer que se gasta pouco.

**TABELA 1**  
**GASTO SOCIAL DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO**  
**POR ÁREA DE ATUAÇÃO**

Área	(em bilhões de Reais/ano)	
	Gasto	Porcentagem
Gasto Social	<b>135</b>	<b>100</b>
Previdência Social	<b>35</b>	<b>26</b>
Benefícios a Servidores	<b>30</b>	<b>22</b>
Educação e Cultura	<b>28</b>	<b>21</b>
Saúde	<b>22</b>	<b>16</b>
Habitação e Urbanismo	<b>7</b>	<b>5</b>
Emprego e Defesa do Trabalhador	<b>3</b>	<b>2</b>
Assistência Social	<b>3</b>	<b>2</b>
Transporte Urbano de Massa	<b>3</b>	<b>2</b>
Saneamento	<b>1</b>	<b>1</b>
Organização Agrária	<b>1</b>	<b>1</b>
Alimentação e Nutrição	<b>1</b>	<b>1</b>
Ciência e Tecnologia	<b>0</b>	<b>0</b>
Proteção ao Meio Ambiente	<b>0</b>	<b>0</b>

**FONTE: IPEA**

Desse gasto, 26% é em previdência, 22% é para pagar benefícios de servidores; ou seja, metade do gasto está aqui, mas a outra metade está distribuída assim: 20% em educação, 15% ou 16% em saúde. O quadro mostra toda essa estrutura. Nós gastamos, por exemplo, R\$ 7 bilhões em habitação e urbanismo, R\$ 3 bilhões em assistência social, o que não pode ser considerado pouco.

A questão é que nós temos muitos pobres. E o que é que nós precisamos para uma tentativa de erradicar a pobreza? O importante nós temos. Esse dado aqui está para 97 (TABELA 2), eu não o atualizei, mas, se vocês observarem, o gasto necessário para erradicar a pobreza, supondo que fosse possível um sistema de focalização perfeita, ou seja, se nós conseguíssemos identificar todos os pobres, o que é virtualmente impossível (daqui a pouco vou falar sobre isso), mas, se fosse possível identificá-los e transferir recursos para todos esses pobres, nós necessitaríamos de algo como R\$ 34 bilhões.

**TABELA 2**  
EVOLUÇÃO E GASTO NECESSARIO PARA ELIMINAR  
A POBREZA NO BRASIL

Ano	Porcentagem de Pobres	Gasto Necessário para Eliminar a Pobreza (R\$ Bilhões)	Renda Total da Famílias - PNAD - (R\$ Bilhões)	PIB (R\$ Bilhões)	Porcentagem da Renda das Famílias Necessária para Eliminar a Pobreza	Porcentagem do PIB Necessária para Eliminar a Pobreza
1981	43.3	28.8	274.6	538.5	10.5	5.4
1985	44.6	32.5	308.3	599.1	10.5	5.4
1990	44.4	37.2	357.2	651.6	10.4	5.7
1992	43.8	39.0	310.4	654.8	12.6	6.0
1995	37.1	32.8	425.6	757.9	7.7	4.3
1996	36.6	34.0	437.8	778.8	7.8	4.4
1997	37.1	34.3	373.0	807.5	9.2	4.2

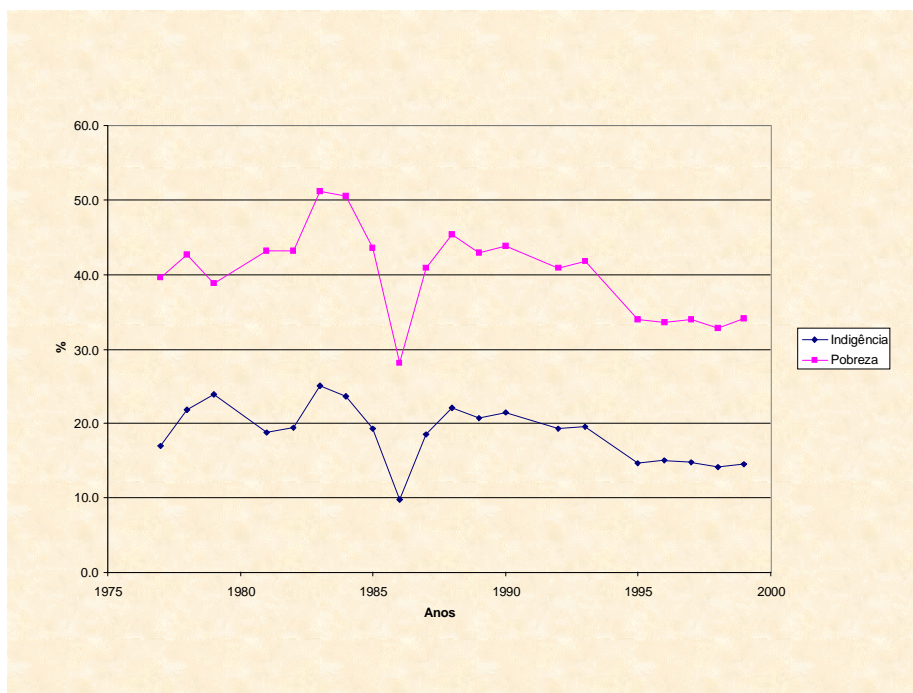
**FONTE:** IPEA

Lembrem que nós gastamos R\$ 135 bilhões na área social. Então, precisaríamos de algo como R\$ 34 bilhões, o que equivale, mais ou menos, a 4% do PIB. Para erradicar a miséria, nós precisaríamos de algo como R\$ 8 bilhões. Vejam que nós estamos falando de 153 milhões de pessoas que são pobres, do ponto de vista dessa metodologia, dos quais 22 milhões são indigentes. O ponto que interessa é que, em termos absolutos, é mais do que consistente esse volume de recursos que já se investe na área social e, em termos relativos, não é uma impossibilidade mobilizar algo em torno de 4% do PIB para tentar combater a pobreza.

Vamos agora sair da total abstração e vamos pensar que não é possível a focalização perfeita, porque há todos os problemas metodológicos e há, inclusive, problemas que nós temos dificuldade de abordar, que são os desvios. Isso existe em todos os processos de distribuição de recursos e existe, em bom português, corrupção nesse processo. Vamos colocar um custo de 50% de corrupção. É razoável? É baixo? É alto? Então, consideremos uma taxa de corrupção de 20%, e vamos ter de ineficiências totais algo mais do que 50%. Então, vamos dobrar esses recursos. Se fosse necessário dobrar, nós necessitaríamos de algo como R\$ 70 bilhões para acabar com a pobreza e não com a indigência, não com a miséria absoluta, como foi colocado aqui. Ou seja, para retirar 50 milhões de pessoas da condição de pobreza, o que equivaleria, grosso modo, a 8% do PIB, o que não seria inviável. E, tirando a previdência social, nós já gastamos R\$ 100 bilhões na área social. Então, esse gasto poderia estar erradicando a pobreza, mas ele está sendo gasto em algum outro lugar.

Agora, um quadro absolutamente geral, para chegar efetivamente ao ponto da focalização. A linha superior, no gráfico, é a evolução da pobreza (GRÁFICO 1). Nós vemos o seguinte: a pobreza no Brasil, nos últimos 25 anos, está oscilando entre 30% e 50%. O auge da pobreza foi na crise dos anos 80, 82 e 83. Nós tivemos duas quedas na pobreza: imediatamente após o efeito de controle da inflação, ou seja, quando ela se descontrolou nós voltamos ao patamar exatamente anterior, em torno de 42% ou

41%, e no período pós-plano cruzado, que foi uma queda com menor intensidade, mas com o grande mérito de ser auto-sustentada ao longo do tempo. Nós não continuamos tendo quedas na pobreza, o que seria desejado, mas ela se estabilizou.



**GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO TEMPORAL DA INDIGÊNCIA E DA POBREZA NO BRASIL**  
**FONTE: IPEA**

Nós, efetivamente, vivemos um novo patamar de pobreza, que é algo em torno de 34%. Agora, o mais importante é entender que, mesmo estando muito melhor do que no passado recente, esse é um tamanho bastante significativo. Eu estou dizendo para vocês que o número disso equivale a mais de 50 milhões de pessoas. E o grande dilema é entender a especificidade da realidade brasileira para ter tantos pobres assim, não sendo um país pobre.

Então, o que é que nós teríamos, em uma tipologia absolutamente ideal? Nós temos casos como os países da Europa, que são países ricos, com poucos pobres; é fácil ter essa situação. Temos, na situação diametralmente oposta, esse continente excluído da geopolítica internacional que é a África: esses são países pobres, com muitos pobres, e que têm um desafio absolutamente estrutural para conseguir, em algum momento, erradicar a sua pobreza, que só ocorrerá a partir de uma nova repactuação internacional e de algum modelo de crescimento extremamente sustentado. Endogenamente, é virtualmente impossível que a maioria dos países da África consiga erradicar a sua pobreza. Então, eles estão em uma situação oposta.

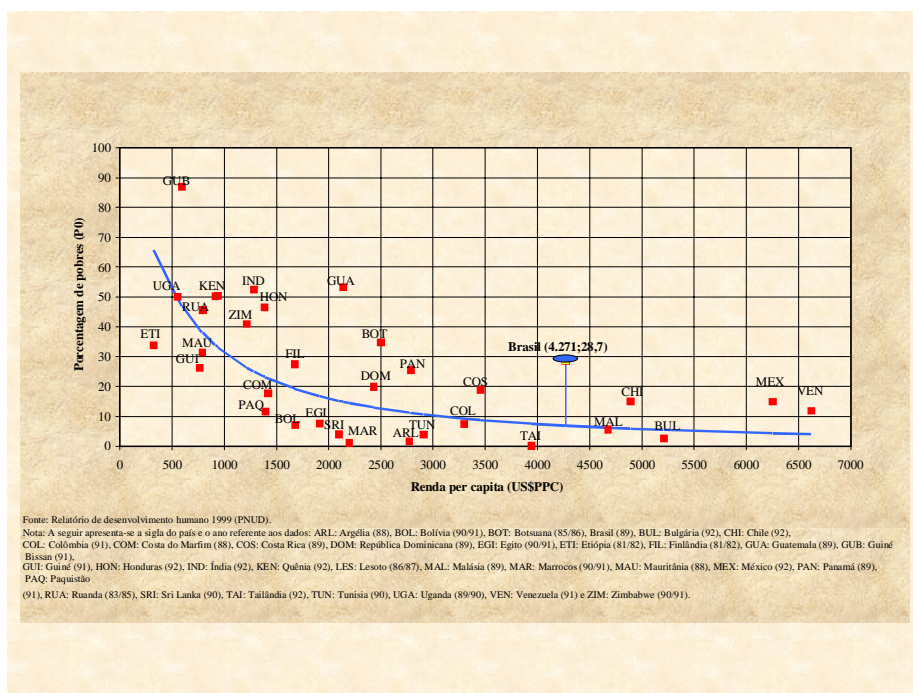
Temos outros dois tipos de casos: alguns países que, apesar de não muito ricos, conseguiram ter baixa na pobreza. Costa Rica é um pouco um caso desses e Cuba é um caso típico desses, é um país que não é rico, mas conseguiu um acordo social que tem relativamente poucos pobres. Qual é o outro caso que sobra? Só sobra um caso: são países que, apesar de serem relativamente ricos, têm muitos pobres. Esse caso tem como paradigma, efetivamente e infelizmente, o Brasil.

Essa curva (GRÁFICO 2) simplesmente está mostrando isso: vejam os eixos, a renda *per capita* e o percentual de pobres. O que é essa curva? Essa curva não é



nada normativo, não é nada desejável, é simplesmente a tradução de mais ou menos como o mundo é em termos do percentual de pobres e riqueza *per capita*; ou seja, hipoteticamente, um país que tivesse mil dólares de renda *per capita* tenderia a ter 30% de pobres; isso está sobre a curva, está claro? Ou seja, o gráfico mostra a distribuição normal da pobreza e da renda *per capita* do mundo, hoje. O que é que nós temos? Quem está sobre a curva, está mais ou menos como o mundo é; quem está abaixo da curva, está tendo um desempenho social melhor do que o esperado. Vamos imaginar um país hipotético, com mil dólares *per capita*, que tivesse 20% de pobres. Ele estaria tendo um desempenho social melhor do que o esperado, porque seria esperado que ele tivesse 30% de pobres. Então, aqueles países que estão abaixo da curva estão tendo um acordo social melhor do que o esperado para a distribuição que o mundo apresenta, mais ou menos; e quem está acima da curva está pior do que o mundo é. Quem está muito acima da curva é Guatemala, Guiné Bissau e Brasil.

Vejam aqui o que é que nós temos. Isso aqui é tudo mais ou menos final dos anos 80, início dos anos 90, que dá comparabilidade; nós tínhamos 28,7% de pobres e poderíamos ter perto de 8,9% de pobres; ou seja, há um excesso de algo como 20% da população que está na condição da pobreza e não deveria estar aí se o Brasil simplesmente conseguisse repactuar a sua estrutura de distribuição de renda no padrão que o mundo tem hoje, independentemente dos nossos e dos vossos ideais de mundo. Então, se ele simplesmente distribuisse como países que têm renda parecida com a dele, ele tenderia a ter menos 20%, ou seja, algo como menos 34 milhões de pessoas na condição de pobreza.

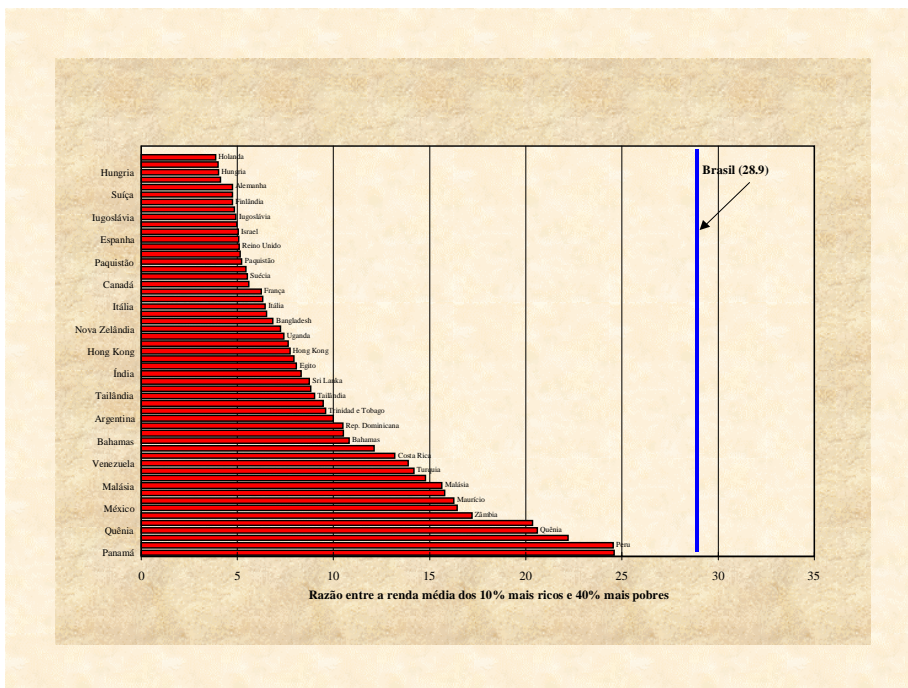


**GRÁFICO 2 – RELAÇÃO ENTRE NÍVEL DE POBREZA (MEDIDO PELA PORCENTAGEM DE POBRES) E RENDA PER CAPITA PARA UM CONJUNTO SELECIONADO DE PAÍSES**  
**FONTE: PNUD**

O ponto fundamental decorre essencialmente do seguinte: qual é o tamanho da nossa desigualdade? E o ponto-chave é que não só a nossa desigualdade é absolutamente fora do padrão, como nós não temos percepção da gravidade desse

Simplemente acredito o seguinte: nós temos uma percepção muito clara que nos gera indignação cotidiana com a pobreza, mas nós não temos tanta percepção quanto à desigualdade; ou seja, a pobreza nos indigna cotidianamente. O estereótipo da pobreza, uma menina negra na rua pedindo esmola, nos perturba emocionalmente, mas seguramente o nosso cotidiano não se indigna em intensidade sequer próxima a essa com a desigualdade.

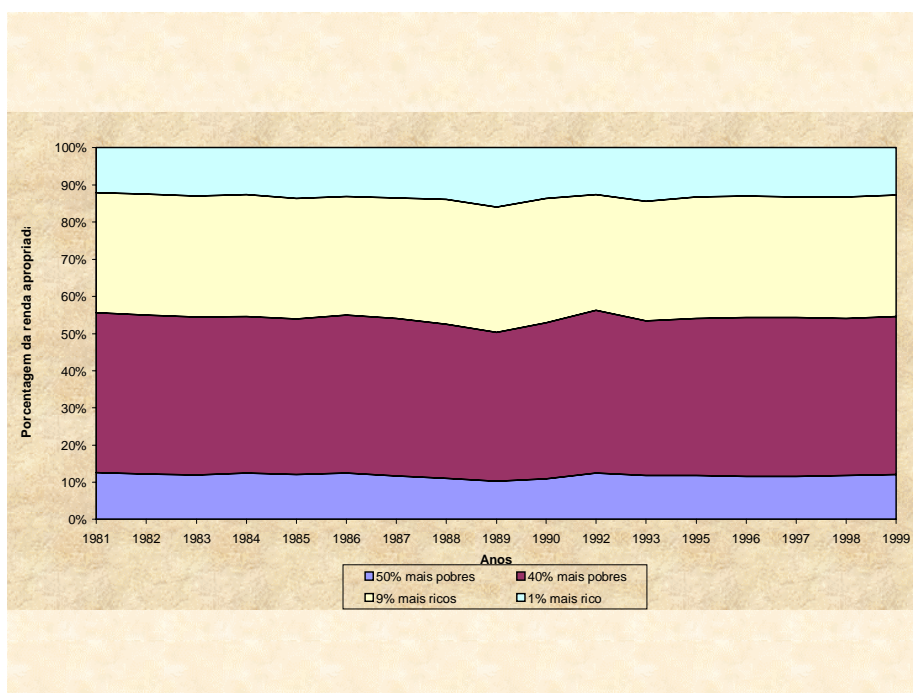
Vejam aqui (GRÁFICO 3), só para a gente ter uma idéia, a apropriação de renda dos 10% mais ricos em relação aos 40% mais pobres. Nos Estados Unidos, essa relação é mais ou menos de 5 vezes; na Argentina (não essa Argentina de agora, mas a Argentina na sua suposta normalidade), é em torno de 10 vezes; e no Brasil chega a 28 vezes. Eu não vou ter tempo de problematizar isso, mas o tamanho é absolutamente excepcional, dada a experiência dos outros países. Vejam que há um comportamento meio contínuo, nesse empilhamento de países e, de repente, a gente tem um salto, que é o caso brasileiro. Nós estamos realmente na situação de, se não o maior, um dos campeões de desigualdade.



**FONTE:** Barros e Mendonça (1995)



Mais do que isso, além de ser gigantesca a desigualdade, nós temos o seguinte (esses dados já estão muito impregnados na mídia; então, vamos rememorá-los): os 10% mais ricos da população detêm metade da renda deste país e, no espelho simétrico, e evidentemente perverso, a metade mais pobre da população detém algo como 10%, 12% da renda. Dez por cento da população detêm algo em torno de R\$ 600,00 *per capita*, ou seja, uma família de quatro pessoas, com renda de R\$ 2.400,00, essas pessoas já estão entrando nos 10%. Isso em si é perturbador, assustador e incômodo, mas o que é mais grave é que é assim pelo menos há um quarto de século, pelo menos há 40 anos; e aí o que nós temos é a estabilidade da desigualdade nesse país (GRÁFICO 4).



**GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DA PORCENTAGEM DA RENDA APROPRIADA POR CADA DÉCIMO DA DISTRIBUIÇÃO NO BRASIL**  
 **FONTE: IPEA**

No GRÁFICO 4, só estão os dados a partir de 1981, mas nós temos dados confiáveis desde 1977 e dá para extrapolar isso até os anos 60. Mas vocês podem levar o gráfico pelo menos até 1977 e ele vai ficar igualzinho; ou seja, os 50% mais pobres, não só hoje, estão em torno de 11 a 12%, como ao longo de todo esse quarto de século se apropriam de 12% da renda. Os 10% mais ricos, toda essa área amarela e azul claro, detêm em torno de 50% da renda. Um simples detalhe, simplesmente para ficar um pouquinho mais incômodo: isto se trata de renda, não de patrimônio. Se nós conseguíssemos ter uma medida de patrimônio minimamente confiável, é evidente que o patrimônio só estaria distribuído entre as pessoas mais ricas.

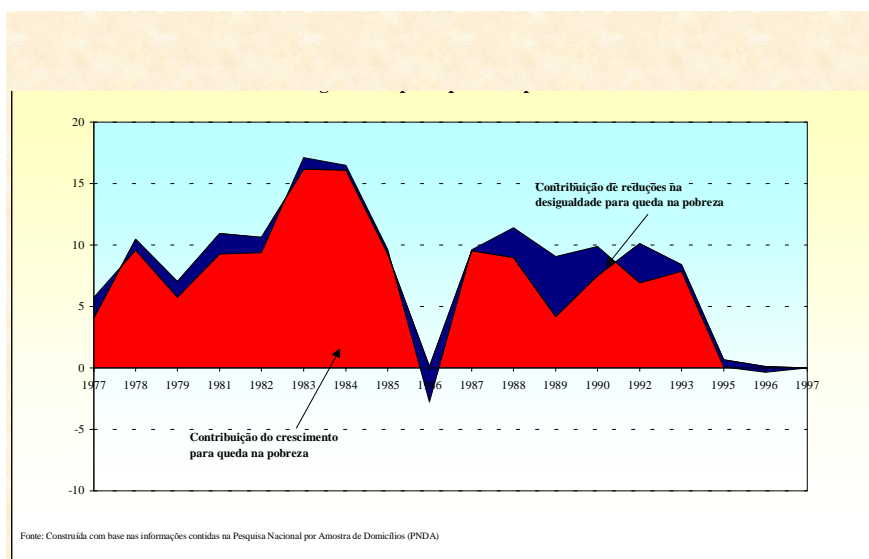
Se vocês observarem, essa areazinha azul-claro está sempre maior do que a área azul mais escura; ela indica quanto é apropriado pelo 1% mais rico. Ou seja, da renda disponível nesse país, as famílias que estão no 1% mais rico se apropriam de mais renda do que metade da população.

Agora, a gente viu que a pobreza se mexe, a pobreza cai. O ponto todo é que se estabeleceu um certo consenso, uma certa forma de se fazer política no Brasil, no que se refere à questão social – e aí eu quero frisar que é consenso, isso não é problema de

governos especificamente. Qual é o consenso virtual que se estabelece? Um consenso que eu denomino “variações do modelo culinário delfiniano”. Todos se lembram do modelo culinário do Delfim Neto, não se lembram? “Vamos crescer o bolo para depois distribuir”. Esse bolo do Delfim, que poderia ser imputado a um economista absolutamente relevante, bem informado, mas que opta por um quadro de direita, claramente, no espectro político brasileiro, e que foi ministro da ditadura militar, poderia ser atribuído a uma visão, aspas, conservadora de direita, algo tecnocrática, com raízes ditatoriais militares. Poderíamos fazer essa deflação aqui sem nenhuma dificuldade. No entanto, quando nós avançamos no debate entre os analistas econômicos e sociais e na sociedade civil como um todo, quando se vai para os antropólogos, para os sociólogos, para supostas análises que teriam outras diferenças qualitativas, há um consenso que é a variação desse modelo.

Por exemplo: dois anos atrás, nas páginas amarelas da VEJA, um importante sociólogo de espectro mais ao centro (se considerarmos essa idéia de direita e esquerda), mas às vezes se denominando centro-esquerda, às vezes se denominando centro-direita, dizia que só existem três formas de erradicar a pobreza no Brasil: crescer, crescer e crescer. Eu denomino isto, para ficar no mote do bolo, a versão *nouvelle cousine* do modelo do bolo do Delfim Neto. Quando nós continuamos no espectro partidário e vamos mais à esquerda, o que está implícito e explícito em alguns momentos como o eixo central da possibilidade de erradicar a pobreza no Brasil? O crescimento econômico. O que é que estou dizendo para vocês? Há um virtual consenso (eu digo que a maioria das pessoas aqui deve acreditar nisso) de que a melhor forma de combater a pobreza no Brasil é o crescimento econômico. É só uma evidência empírica, que eu já comento.

Esse GRÁFICO 5 é meio chato de ler, vou tentar explicar. Ele indica, em cada ano, a diferença da pobreza em relação ao último ano. Estou comparando o ano de 1998, na verdade, a cada ano anterior. Vejam só: 83 era o ponto de pico da pobreza; então, nós temos a distância de 16 pontos em relação a 1998. A pobreza de 1978 era 10 pontos a mais do que a pobreza de 1998. A pobreza em 1986 era 3 pontos a menos do que a de 1998. Esses pontos não são pontos percentuais; tem umas brincadeiras aqui, mas são pontos alguma coisa, pontos a mais ou pontos a menos.



**GRÁFICO 5 – CONTRIBUIÇÃO DO CRESCIMENTO E DE REDUÇÕES NA DESIGUALDADE PARA QUEDA NA POBREZA**  
**FONTE: IBGE/PNAD**

O que interessa é o seguinte: dá para identificar o que dessas diferenças está associado à distribuição de renda e o que está associado a crescimento econômico. Lembrem que, na experiência empírica, a desigualdade está estável, mas ela está estável num período em que tivemos ditadura militar, abertura política, constituinte, três governos democraticamente eleitos, um presidente devidamente cassado via *impeachment*; tivemos treze planos de estabilização econômica, tivemos os diversos choques externos, desde o choque do México até o choque da Rússia, passando pela Ásia etc. Nós tivemos todas as mudanças políticas, institucionais e econômicas possíveis e imagináveis. Não aconteceu nada na desigualdade, como vimos naquele gráfico lá atrás. E, tirando o impacto do cruzado e o impacto do real, o que sempre explicou as pequenas quedas de pobreza que nós observamos foram mecanismos de crescimento econômico. Isso não é um fatalismo, isso é, na verdade, a tradução de que o exercício da política econômica, em última instância, está sempre enviesado por essa percepção de que a principal estratégia para erradicar a pobreza no Brasil é o crescimento econômico.

Se tudo que eu falei antes faz algum sentido, nós estamos dizendo o seguinte: se é verdade aquela tese, aspas, de que o principal problema do Brasil não é pobreza e, sim, desigualdade e, portanto, para erradicar a pobreza eu tenho que fazer políticas consistentes de combate à desigualdade, o que esse consenso estabelece, na verdade, nada mais é do que a importação de uma tese que tem valor universal num certo sentido: que é obvio que, quando você cresce, você reduz a pobreza, mas não viabiliza a sustentabilidade da redução da pobreza no Brasil. Isto não é um discurso que estou colocando contra crescimento. É evidente que nós devemos fazer todo o esforço para crescer, mas o que nos mostra a história real específica do Brasil é que estratégias únicas de crescimento não têm poder de sustentabilidade para erradicar a pobreza, que devia ser a nossa meta. Então, temos que compatibilizar crescimento econômico com políticas de combate à desigualdade.

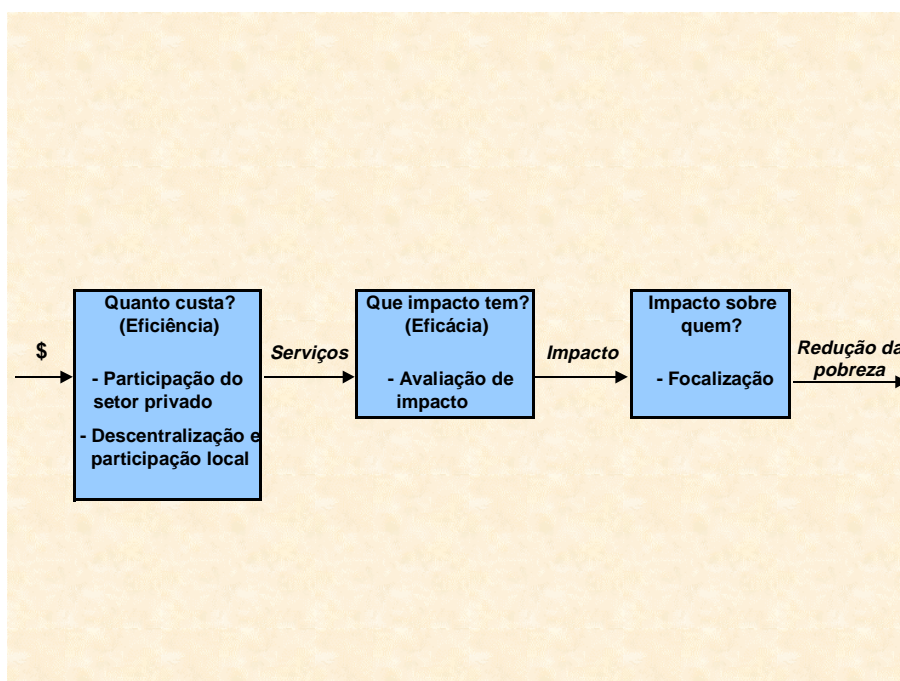
Isso tudo é um pano de fundo para tentar pensar a questão de avaliação e de focalização. Na verdade, para pensar sobre a primeira tabela, da política social: por que gastamos aquilo tudo e temos tanta pobreza? Basicamente, o fundamental do que eu vou estar demonstrando aqui é que gastamos bastante, poderíamos gastar mais, talvez, mas já gastamos mais do que suficiente. Contando todo aquele desconto de ineficiência, corrupção etc., teríamos recursos mais do que suficientes para erradicar a pobreza, considerando o que já gastamos na área social. No entanto, a pobreza está ali, a pobreza não é mexida, a não ser de forma marginal, em geral via política de crescimento econômico. O ponto todo é que não só a questão da desigualdade é ocultada, num certo sentido, como há um problema estrutural de desenho da grande política social brasileira, no que se refere a atingir os pobres. No jargão, a política não é focalizada.

Vejam só: o Pedro já explicou quase tudo, vai falar ainda mais, vai continuar explicando; o Antônio Márcio vai explicar, todo mundo vai explicar, todo mundo é especialista em avaliação. Vou só falar aqui de um pequeno fluxozinho, para depois mostrar um dado, mas é tudo mais ou menos o que o Pedro disse; eu acho que o máximo está colocado, como questões-chave para se entender o problema da avaliação.

Lembrando do exemplo do placebo, o que nós temos é um problema algo semelhante ao problema dos remédios, apesar de nós não podermos fazer placebo, como o Pedro bem disse. Mas nós temos um problema de, primeiro, saber se um remédio seria bom ou ruim. Para ver se o remédio é bom ou ruim, o que é que se faz? Usa-se o placebo. Aplica-se o placebo com as pessoas, aplica-se o remédio de verdade e, por um processo de tentativa e erro, depois de longas pesquisas laboratoriais, chega-se a saber se o remédio é bom ou ruim. Tipicamente, é um problema de eficiência. Depois, tem a questão de saber se a utilização do remédio gera algum resultado, se tem eficácia, porque eu posso ter um ótimo remédio para diabetes, para tuberculose, qualquer coisa,

só que implantar esse remédio requer uma fortuna tão grande que, se eu fizer um mínimo de política de prevenção, um mínimo de racionalidade, vou ter pouquíssimas pessoas com aquela doença e não vale o esforço de tentar aplicar aquele remédio. O remédio pode ser bom, mas, apesar de ser bom, ele pode não ser eficaz. Mas, mais do que isso, eu posso ter um bom remédio absolutamente eficaz para tuberculose – ele é muito bom, ele custa barato, eu sei como ele funciona, é a melhor coisa contra tuberculose –, e eu pego um bando de gente com diabetes e dou para elas o remédio de tuberculose. Realmente, não vai servir muito para resolver o problema dos diabéticos, a não ser naquele universo que, por acaso, é diabético e tuberculoso.

Depois, esse debate pode prosseguir com mais rigor, mas tipicamente o que a gente está falando é no problema da eficiência de uma política social e eu vou voltar a isso. Além dessa questão, tem toda a questão de romper com o espaço público estritamente estatal, ou seja, é absolutamente fundamental a participação do setor privado, da sociedade civil organizada, e a participação local, a idéia da descentralização. Se eu não tiver esses três vetores, eu tenho uma dificuldade enorme de fazer com que um programa ou uma política social tenha alguma consistência, embora ele possa, do ponto de vista modelar, do ponto de vista abstrato, ser muito bom. Tenho de conseguir chegar no local e ter a participação da sociedade civil e do setor privado, de alguma forma, desestatizando o espaço público (eu volto daqui a pouquinho a falar sobre isso). Por outro lado, eu preciso ter eficácia, saber do impacto, e preciso saber se está chegando aos pobres ou não (QUADRO 1).



**QUADRO 1 - FLUXOS OPERACIONAIS DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

**FONTE:** IPEA

Existem alguns dilemas; eu vou simplesmente mencioná-los. O primeiro é produção de serviços públicos: acesso, eficiência e necessidade de investimento; é o campo da fronteira entre se a provisão do serviço deve ser pública ou privada, e toda a experiência vai na direção de que algumas têm que ser públicas, outras têm que ser privadas, e o público, o estatal, tem que assumir cada vez mais o papel regulador e conseguir que a oferta dos serviços seja um *mix* de alguma coisa.

O segundo dilema é descentralização e participação local. Isso é só um ponto, porque eu acho que já falei aqui, numa outra vez, só sobre isso; fizemos um seminário em que abordamos a idéia entre conseguir ter flexibilização e eficiência frente ao abandono. Ou seja, numa sociedade como a brasileira, com 5.600 municípios, a estratégia da descentralização sem nenhuma intermediação pode significar abandono para uma quantidade significativa de municípios. Eu tenho que entender que a descentralização deve ir tanto no nível inframunicipal como no nível supramunicipal. Em alguns momentos, eu tenho que conseguir criar bacias de municípios e, em alguns momentos, eu deveria descentralizar não mais em direção aos municípios, mas aos provedores de serviços ou até aos beneficiários. Isso seria tão mais eficaz, se eu conseguisse, em um município grande, fazer com que o responsável por aquelas políticas não fosse o prefeito e, sim, o diretor do hospital, para poder ter controle social. Dependendo do caso, não teria que ser nem o diretor do hospital e, sim, a pessoa, via programas de *voucher*. Quem é que eu estou responsabilizando? A pessoa, estritamente, por isso. Então, descentralização pode ser inframunicipal ou supramunicipal.

Não adianta ter certos programas cheios de conselhos de participação. Lembro de uma mesa em que eu estava sentado com o Prefeito de Monteiro, Carlos Batinga, que fez aqui uma declaração maravilhosa. Ele disse: eu não posso contar isso para o governo federal, mas, se o governo federal me desse 70% dos recursos que ele me dá e reduzisse mais da metade da burocracia que eu tenho que fazer, eu preferiria. É um município pequeno, que tem de construir 500 comissões e não tem nem sociedade civil organizada (a mesma pessoa está na área de saúde, na de educação) e não consegue. Então, é preciso entender qual é a eficácia de um sistema de descentralização. *In totum*, é um valor positivo, mas não é tão absoluto assim.

O terceiro ponto envolve simplesmente o seguinte: a avaliação de impacto faz parte do elemento, mais ou menos como o Pedro estava colocando, de seleção dos programas sociais. É absolutamente fundamental que, em um processo dinâmico, com o passar do tempo, a própria avaliação pode servir como elemento de seleção. É um pouco o que a Dorte tinha falado aqui, rapidamente: por que não abandonar programas que a gente vê que não estão funcionando? Evidentemente, é muito mais eficaz, do ponto de vista da racionalidade da gestão e do ponto de vista do impacto sobre a condição de vida das pessoas, abandonar programas absolutamente ineficazes do que continuar gastando aqueles recursos em nome de ficar batendo contra a parede. Então, o próprio processo de avaliação pode ser selecionador de programas.

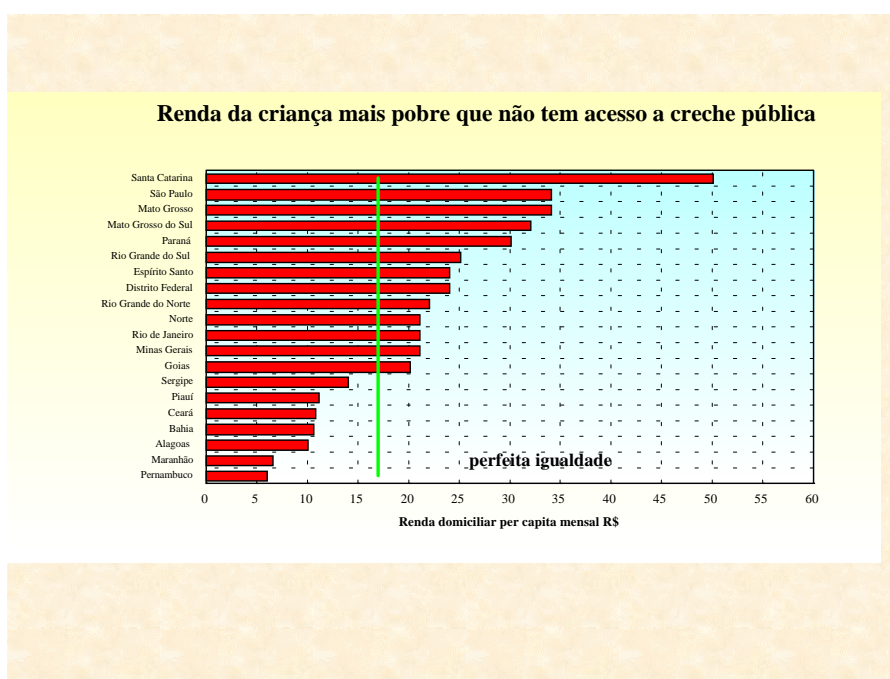
E a outra coisa, depois eu falo com algum detalhe, é a idéia de políticas universais *versus* políticas focalizadas. O ponto-chave é o seguinte: dada a especificidade da desigualdade brasileira, é incontornável se tentar fazer políticas focalizadas para além de políticas universais. Eu vou citar aqui alguns casos, antes de concluir.

Existem, “grosso modo”, como grandes rubricas, três principais fontes de má focalização, que é o nosso grande problema; os gastos não chegam nos pobres. E eu já vou mostrar como, em vários casos, eles não chegam. Mas, o que é que pode acontecer? Eu posso ter uma repartição absolutamente inadequada dos recursos centrais entre os agentes locais. Pensem em qualquer instância, como no caso do governo federal. Obviamente, vocês todos aqui no Nordeste percebem com radicalidade, a desigualdade regional que esse país tem. Então, o governo federal pode distribuir entre os Estados recursos para um determinado programa de forma absolutamente inadequada. O mesmo pode acontecer dentro dos Estados (um governo de Estado, com seus recursos próprios, pode distribuir de forma absolutamente inadequada entre os municípios) e o mesmo pode acontecer dentro dos municípios (distribuir aqueles recursos de forma inadequada para suas várias áreas sociais). Eu vou mostrar um caso desses absolutamente típico.

A outra é uma seleção inadequada de público-alvo, que tem a ver com aquilo que eu estava falando, do remédio: o bom remédio funciona etc., só que eu não consigo selecionar. E a outra coisa, que talvez seja ainda mais desafiadora, é que, mesmo com todos os mecanismos andando direito (o Pedro mencionou isso um pouco), mesmo estando com o sistema de avaliação, a gente fazendo tudo o que acha que é melhor, mesmo assim, é difícil chegar ao público-alvo. Sobretudo, lembrem, em uma sociedade que pega grandes números. Nós temos 22 milhões de pessoas que são miseráveis, que são indigentes, e uma parcela significativa delas sequer tem documento de identidade; há dificuldade de se chegar efetivamente, na prática cotidiana, a essa parte da população que é totalmente miserável. Nós sabemos que eles existem, conhecemos algum pelo impacto no olho, no nosso trajeto do trabalho para casa, mas quem são efetivamente esses pobres ninguém sabe; temos que inventar uma forma de identificá-los.

Então, eu vou agora mostrar alguns casos típicos de problemas de focalização que eu acho que explicam, em grande parte, por que aqueles recursos todos gastos na área social não erradicam ou não afetam sensivelmente a pobreza no Brasil. Vou trabalhar alguns casos que têm a ver com aqueles dilemas. Vou estar mostrando para vocês o problema de gastos sociais em creches, nos Estados brasileiros, sabendo que o problema das creches é semelhante ao problema de portadores de deficiência e semelhante ao auxílio para idosos; é a mesma natureza de problema de focalização. Vou mostrar para vocês o desafio crucial do ensino universitário, a distribuição do seguro-desemprego e o viés anticriança da política social brasileira.

O problema mostrado aqui é o problema de transferências sociais intra-Estados (GRÁFICO 6). O exercício é simplesmente o seguinte (isso é uma hipótese): dados os recursos que existem para creches nos vários Estados brasileiros, a gente pegou esses recursos e simulou uma focalização perfeita. A primeira criança mais pobre entra na creche, a segunda criança mais pobre entra na creche, a terceira criança mais pobre entra na creche... Eu peguei a distribuição da pobreza das crianças que têm idade de creche em cada Estado e fui enfileirando cada uma até dar o recurso que eu tinha para cada Estado.



**GRÁFICO 6 – RENDA DA CRIANÇA MAIS POBRE QUE NÃO TEM ACESSO A CRECHE PÚBLICA**

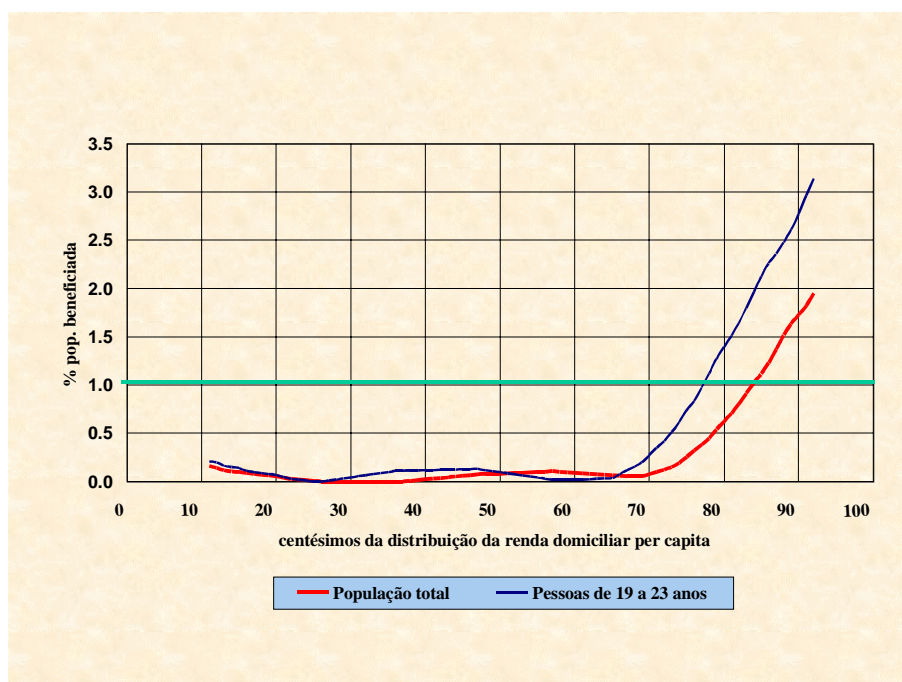
**FONTE: IPEA**

O que aconteceu foi o seguinte: a última criança atendida pelos recursos que existem para creches em Santa Catarina vive em uma família que tem renda de R\$ 50,00 *per capita*. Todo mundo é pobre, todo mundo está mal. O problema é intrapobreza e intradistribuição de recursos. Em Pernambuco, a última criança atendida vive numa família com a renda *per capita* de R\$ 6,00. Percebam só o seguinte: se eu pegasse esse mesmo recurso e distribuísse homogeneamente entre os Estados, o que é que aconteceria? Eu teria que essa criança, cuja família tem renda *per capita* de R\$ 50,00, não estaria sendo atendida em Santa Catarina, mas muitas outras crianças em outros Estados estariam sendo atendidas. Se vocês olharem no GRÁFICO 6, não é uma coincidência, mas todos são do Nordeste: Pernambuco, Maranhão, Alagoas, Bahia, Ceará, Piauí e Sergipe. Nós estaríamos atendendo, nesses Estados, todas as crianças com renda familiar *per capita* em torno de R\$ 17,00.

O que é que isso está traduzindo? Um enorme problema de focalização, onde não há má-fé de ninguém; a única coisa que está acontecendo é que a distribuição de recursos para creche intra-Estados não respeita um princípio de erradicação da pobreza nacional das crianças. O que é que isso traduz, em última instância? Traduz a enorme diferença entre a capacidade de captar de Santa Catarina frente à necessidade social de Pernambuco. Qualquer que seja o mecanismo, do legítimo mecanismo do *lobby*, à pressão parlamentar, ou simplesmente ao relator da emenda que esta lá, não importa; o que acontece é que os Estados que têm maior poder de pressão, portanto maior capacidade de barganha, conseguem trazer para si um recurso que permite dar conta de muito mais famílias, enquanto outros, como Pernambuco, não têm essa capacidade. Ou seja, as crianças em idade de creche, em Pernambuco, têm um tratamento diferenciado das crianças de Santa Catarina em idade de creche, porque eu tenho em Pernambuco um problema de assimetria entre a minha capacidade de pressionar por recursos e a necessidade real da população. Então, esse é um típico problema.

O segundo é muito mais polêmico. Vamos entender essa curva aqui (GRÁFICO 7). O programa aqui é universidade, mas vamos imaginar um programa qualquer. Se ele fosse homogeneamente distribuído entre a população, o primeiro 1% da população, teria acesso a 1% desse programa; o segundo 1% da população teria acesso a 1% desse programa; o décimo por cento da população teria acesso a 1% desse programa. Cada 1% da população teria 1% desse programa. Suponhamos que a população tivesse 100 pessoas, todas as pessoas teriam acesso à mesma quantidade do programa, quaisquer que sejam elas. Se o programa vai em direção aos pobres, ou seja, é um programa que é focalizado em pobres, os pobres detêm uma parte maior desse programa do que os ricos.





**GRÁFICO 7 – GRAU DE INCIDÊNCIA DO ACESSO AO 3º GRAU DO SISTEMA PÚBLICO**

**FONTE: IPEA**

Estou dizendo o seguinte: o programa é essa linhazinha do GRÁFICO 7; como é que eu vou distribuí-la entre todo mundo? Se eu estou preocupado em fazer com que o programa atinja os pobres, essa linha verde seria puxada para cima nessa parte de renda *per capita* menor. Só que, no GRÁFICO 7, a gente tem um programa concreto, que é a universidade pública brasileira. Vejam só o que acontece com a universidade pública brasileira: a não ser pelas regras do acaso, portanto, *performances* individuais que se sobrepõem à estatística, à média, à norma, virtualmente nenhuma pessoa entre os 65% mais pobres da população tem sequer acesso à universidade; entre os 65% e os 85% têm, mas numa intensidade menor do que haveria no caso de uma distribuição homogênea, representada pela linha verde.

Eu não vou me alongar, mas isso está traduzindo o que nós sabemos: que a estrutura de ensino brasileira assumiu uma tal perversidade, que as pessoas com mais recursos fazem seus filhos estudar na escola privada e quando eles chegam à universidade migram para a escola pública de qualidade. O que nos perturba é que isso é um gasto público que não chega nos pobres, não chega em 80% da população. Qual é a responsabilidade social que se tem sobre esse gasto público?

A mensalidade de uma escola de ensino médio custa em torno de 350 reais, o que dá 4.200 reais por ano; quatro anos custariam mais ou menos 16.600 reais. Uma faculdade leva quatro anos, supondo que o aluno seja legal. O que é que está fazendo o tão generoso, fraterno e dedicado, quase apaixonado, pai dos jovens, meninas e meninos que entram na universidade? Ele faz um gesto de enorme coesão familiar, crédito intertemporal significativo, ajustes de conflitos que vinham da adolescência, dando um carro para seu filho ou para sua filha. O carro Palio custa mais ou menos 12 a 15 mil reais, está certo? Considerando a mensalidade de 350 reais, que não é o preço da Universidade, esse pai tão generoso saiu lucrando. O Estado deu um enorme subsídio para ele, porque ele vinha pagando 350 reais todo mês, ele ainda poupou dois mil reais, e aquela família ficou muito feliz, porque aquele pai foi tão generoso, tão bonzinho. Eu sei que nós fazemos isso. Percebam que eu estou, obviamente, provocando, mas essa



suposta generosidade nossa, que resolve parte daqueles conflitos com nossos filhos adolescentes, é um subsídio do Estado. Estritamente.

Obviamente, isso é extremamente polêmico. O que está discutido é que, não necessariamente, dado o estágio de exclusão em que nós estamos, a gratuidade é sinônimo de publicidade. Isto não quer dizer que a gente tem que fazer com que esses jovens adolescentes paguem monetariamente por esse recurso. Isso seria ingênuo e seria contraproducente; mas, certamente que o Estado brasileiro deveria forçar todos os que estão na universidade pública, para ter o diploma em qualquer área, a cumprir pelo menos dois semestres de estágio obrigatório na área social. Não tenho dúvida disso.

Se os Estados tivessem firmeza e compromisso social, fariam o seguinte: você vai ser engenheiro, você vai ser sociólogo, você vai ser biólogo, não tem nenhum problema; estude muito e, além do mais, dedique um ano da sua vida fazendo trabalho comunitário, vá fazer estágio em ONGs, vá fazer estágio na sociedade, porque é essa troca que se está fazendo. Isso é enorme responsabilidade social. Percebam que, obviamente, não é o cinismo de dizer: “vamos privatizar”, porque esse discurso é banal. A questão não é a privatização; a questão é: o que é publicizável?

E a questão que nós estamos apresentando aqui com enorme radicalismo é privatizando o espaço público, porque nós só estamos garantindo o acesso a esse ensino de qualidade para aqueles que teriam dinheiro para pagar. Obviamente, a contrapartida disso é que lá na escola primária, lá na escola secundária pública, não existe, em geral, escola de qualidade. Nós voltamos ao problema da qualidade; precisaria haver uma política pública sustentada ali no primário e no secundário. Mas, enquanto ela não tem efeito, tem que haver uma enorme revolução educacional; eu tinha que estabelecer uma contabilidade de justiça social entre as pessoas que estão na universidade e as pessoas que não têm direito ao acesso.

Mais um programa, o seguro desemprego (TABELA 3), que eu vou passar rápido só para mostrar algumas coisas. Pela intuição, seguro desemprego deveria servir para segurar desempregado. Alguém discorda disso? Vejam na TABELA 3 o seguinte: a percentagem das pessoas beneficiadas pelo seguro desemprego que estão desempregadas é só 21%. Ou seja, 79% das pessoas que recebem o seguro desemprego dizem ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nas pesquisas da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), que recebem o seguro desemprego e que ou estão ocupadas, têm outra ocupação (45%), ou estão inativas, não estão procurando emprego (34%). Ou seja, 34% ganham seguro desemprego e se dão ao luxo de ficar em casa parados. Isso é um problema absolutamente fundamental se a gente está preocupado com focalização de políticas públicas.

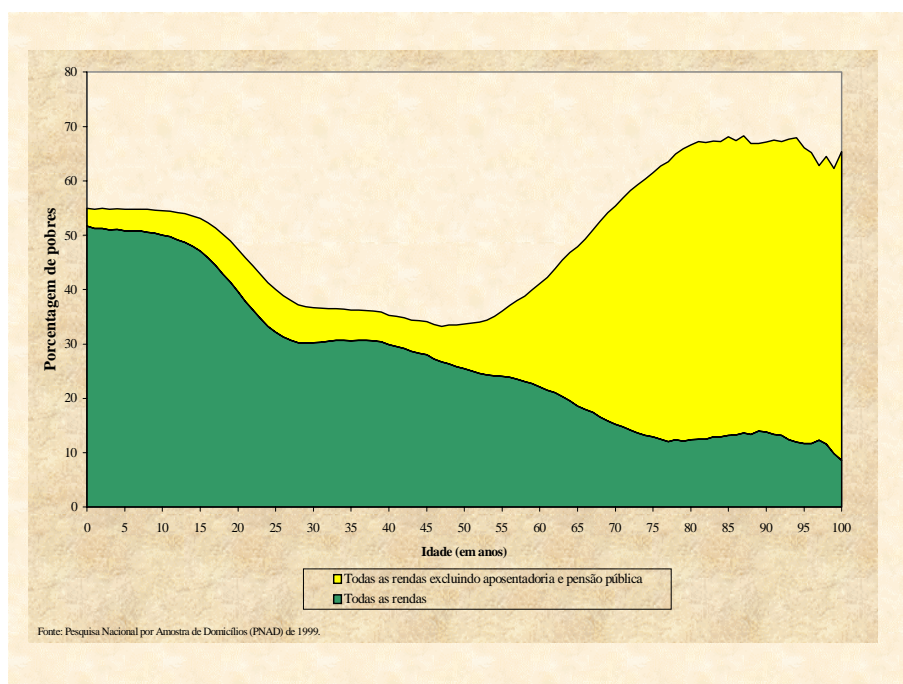
**TABELA 3**  
INDICADORES DO GRAU DE FOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE  
PROTEÇÃO AO TRABALHADOR NO BRASIL

Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV)			
Indicador	Total	Pobreza	
		Pobres	Não pobres
População total	100	25	75
Beneficiários do seguro-desemprego	100	32	68
Benefícios com o seguro-desemprego	100	23	77
Valor médio do benefício (R\$ mês)	189	135	215
Desempregados	100	40	60
Desempregados que recebem seguro-desemprego	100	63	37
Porcentagem dos beneficiários que estão desempregados	21	41	12
Porcentagem dos beneficiários que estão ocupados	45	28	53
Porcentagem dos beneficiários que estão inativos	34	31	35
Benefício do seguro-desemprego como porcentagem:			
da renda pessoal	39	70	34
da renda familiar	16	33	14

**FONTE:** IPEA

Por outro lado, as pessoas podem dizer que seguro desemprego não tem a ver com pobre, mas só que tem um detalhe: dos beneficiários do seguro desemprego, só 32% são pobres, o que nos coloca um problema. Além do mais, o seguro desemprego representa 16% da renda familiar. A gente poderia ficar alguns dias discutindo essa TABELA 3 aqui, mas é que o seguro desemprego, no mínimo, do ponto de vista do que deveria ser a população-alvo, independentemente dos critérios de pobreza, está totalmente equivocado. Se nós adicionarmos ao seguro desemprego algum critério de justiça social que tente erradicar esse nosso dilema estrutural de pobreza, então ele está totalmente equivocado.

Mais um, e esse é mais polêmico ainda (GRÁFICO 8). Esqueçam as duas cores, considerem só a parte de cima do GRÁFICO 8, que indica a pobreza do país distribuída pela idade das pessoas, de zero a cem anos, se eu excluir todas as aposentadorias e pensões. Isso é uma hipótese; se não existissem aposentadorias e pensões, a composição da pobreza no Brasil seria desse tamanho.



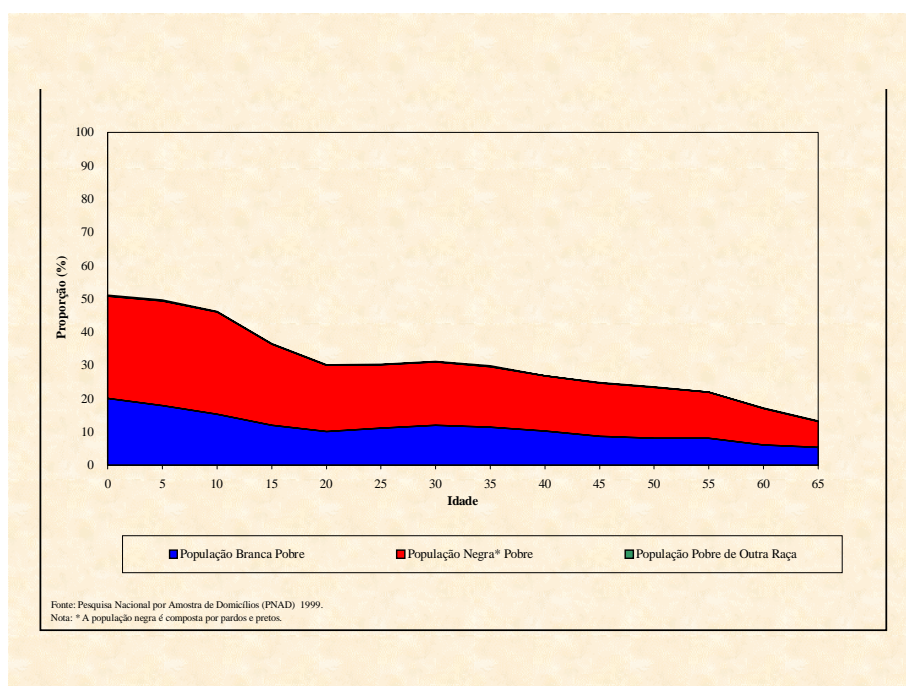
**GRÁFICO 8 – GRAU DE POBREZA POR ANO DE IDADE-1999**  
**FONTE: IBGE/PNAD**

Precisamos pensar o seguinte: se eu tenho a pobreza concentrada em duas corcovas e, se, por um princípio banal de justiça intergeracional, eu quisesse simplesmente acabar com a pobreza fazendo transferências do governo, eu teria uma linha hipotética que reduziria as duas corcovas. Não é isso o que acontece quando eu faço essas transferências via pensões e aposentadorias. O que acontece é que os idosos deixam de ser pobres, algumas crianças e adolescentes deixam de ser pobres, porque moram em famílias que provavelmente têm avós que estão recebendo aposentadorias e pensões, e como é que fica a composição da pobreza? Qual é a pobreza efetiva do Brasil quando eu considero pensões e aposentadorias? Aí é a outra linha do GRÁFICO 8, que é a composição etária da pobreza brasileira.

É óbvio que não vamos ser contra aposentadorias, mas o modo como se faz a política social, a política pública, implica o seguinte fato: 50% das crianças de zero a dez anos, no País, são pobres. Faz-se isto para conter a pobreza dos idosos. Não se faz nada, aqui, para conter a pobreza das crianças. Ou seja, há, evidentemente, um viés anticriança na política social brasileira. Radicalizando, eu acho que faz sentido, em termos da racionalidade, no amplo espectro político, partidário e doutrinário no Brasil. Ou seja, não seria ingênuo supor que um governo mais à direita, um governo mais à esquerda, mudasse radicalmente isso. Única e simplesmente o que acontece é um problema eleitoral chave. Essas pessoas aqui (crianças) sofrem de um enorme problema do capital político, elas simplesmente não votam; não votam e não são alvo da política social.

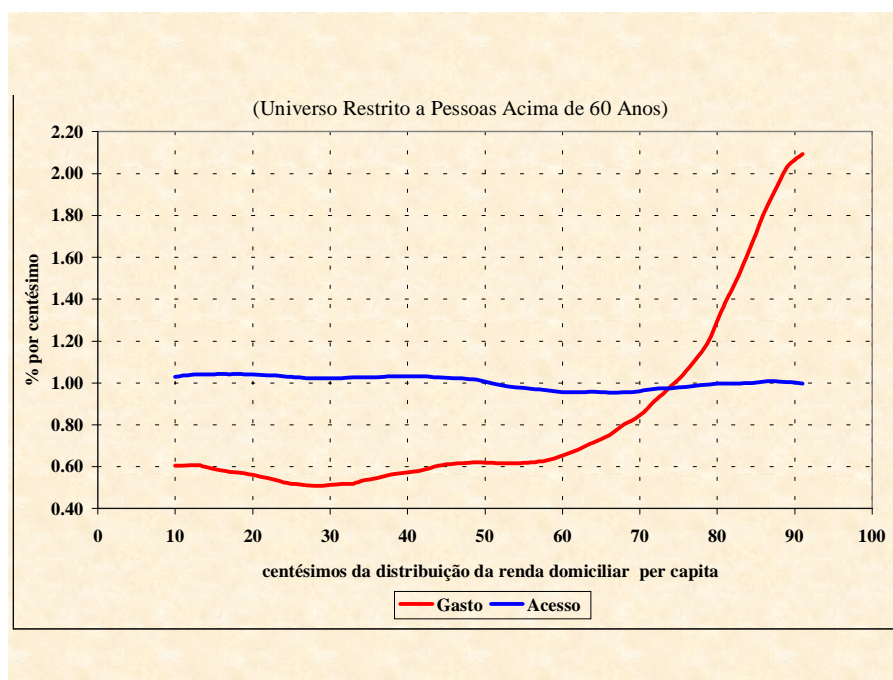
Toda a minha agenda de pesquisa no último ano é sobre a questão racial. Por isso, eu trouxe esse gráfico (GRÁFICO 9): isso aqui é aquela mesma curva, mas indicando a composição racial, onde se vê que a maioria da pobreza é de população negra. Nesse país, 53% das crianças de zero a seis anos são pobres; mas, se considerarmos o conjunto das crianças brancas desse país, 35% das crianças de zero a seis anos são pobres; se considerarmos o conjunto das crianças negras desse país, 65% das crianças de zero a seis anos de idade nesse país são pobres. Um mínimo de

responsabilidade intergeracional na sociedade tem que haver e alguma coisa tem que ser feita.



**GRÁFICO 9 – DISTRIBUIÇÃO DA POBREZA SEGUNDO A IDADE - 1999**  
**FONTE: IBGE/PNAD**

Um detalhe, simplesmente para radicalizar isso: não são só os idosos que são beneficiados pela política social; são os idosos ricos que são beneficiados pela política social. Eu tenho um problema de dupla focalização, eu não chego nas crianças. Aqui (GRÁFICO 10) é simplesmente a incidência dos gastos com aposentadoria. O que acontece nessa curva azul? São as pessoas que têm acesso. Obviamente, eu devo ter uma distribuição normal na aposentadoria entre idosos: eu tenho idosos pobres, classe média, ricos etc. O que é que acontece? Todas as pessoas com mais de 60 anos que recebem pensão estão uniformemente distribuídas ao longo de toda a distribuição de renda. Mas o volume de recursos que vão para essas pessoas está totalmente concentrado entre os idosos ricos, ou não-pobres.



**GRÁFICO 10 – GRAU DE INCIDÊNCIA DOS GASTOS E ACESSO A APOSENTADORIA E PENSÕES DO SISTEMA PÚBLICO**

**FONTE: IPEA**

Nos meus três minutos finais, eu vou falar uma sequência de coisas para articular essa colocação impressionista empírica. Primeiro ponto: se tudo isso faz algum sentido, o eixo da política social tem o desafio de, por um lado, atacar o problema da desigualdade para resolver o problema da pobreza. Mas isso nos coloca alguns dilemas. Primeiro, que foi mencionado aqui: enfrentar a questão de estratégias compensatórias frente a estratégias estruturais. Evidentemente, a manutenção de estratégias compensatórias não vai na direção de combater a desigualdade para erradicar a pobreza. Temos que abrir mão de estratégias compensatórias? De forma alguma. Por quê? Porque as estratégias compensatórias são as únicas que dão conta da urgência da pobreza. Nós temos que enfrentá-la de forma urgente, radical e imediata.

No entanto, toda a concentração da política em torno de eixos compensatórios é uma política que pensa o problema da pobreza sem relacioná-lo com a questão da desigualdade. Portanto, é preciso ter programas estruturais, que são programas basicamente de redistribuição de ativos, onde a questão da educação é chave e a questão do crédito – o exemplo aqui do Banco do Nordeste em percepção disso – passa a ser chave.

Por outro lado, eu preciso pensar o outro dilema entre a questão de políticas universais e políticas particulares. Nós somos formados, nós todos, basicamente – até a grande escola uspiana, que acaba formando todos os professores que dão aula nas universidades do Brasil como um todo –, na velha tradição republicana francesa, que acredita que só há uma forma de fazer política, que é a política universal, que tem que tratar todo mundo por igual. O que eu estou dizendo, o que tudo nos mostra aqui, é que tratar todo mundo por igual, na realidade brasileira, hoje, é de um absoluto cinismo, absolutamente ineficaz e simplesmente reprodutor de um pacto de desigualdade, que se sustentará a ponto de não conseguir reduzir a pobreza.

Ou seja, eu tenho que tratar desigualmente os desiguais, tenho que tratar desigualmente as regiões, tenho que tratar desigualmente os negros, tenho que tratar desigualmente as mulheres, tenho que tratar desigualmente os portadores de deficiência, tenho que tratar desigualmente muita coisa nesse Brasil para poder viabilizar um certo

saldo dessa dívida histórica que é estruturalmente excludente e só via políticas indutivas e algo particulares eu vou poder mexer na desigualdade, porque políticas universais nós temos e o Brasil tem melhorado em tudo. Um detalhe, lembrando aqui do bolo: em todos os indicadores sociais, o Brasil melhorou; melhorou na última década, e melhorou mais intensamente pós-governo Fernando Henrique. Tem melhorado. Mas a questão é a seguinte: melhora e as distâncias não mudam entre ricos e pobres e, por exemplo, entre brancos e negros. Melhora para todos os brancos, melhora para todos os negros, mas a distância entre brancos e negros ou se mantém ou aumenta. Não há eixo sobre a questão da desigualdade.

Isso implica o seguinte (é uma idéia que o André mencionou aqui): é absolutamente fundamental visibilizar a pobreza; ou seja, é absolutamente fundamental definir o Cadastro de Pessoa Física (CPF) dessa pobreza. Para saber quem é quem na pobreza, eu tenho que desenvolver duas coisas – e é por isso que eu tinha que falar isso, porque isso tem tudo a ver com o sistema. Eu tenho que desenvolver um sistema de focalização e tenho que desenvolver um sistema de avaliação; um sistema de avaliação que permita políticas integradas e focalizadas.

Agora, a questão metodológica, simplesmente para concluir, porque eu já mencionei antes: para ter um sistema focalizado e com avaliação permanente, eu tenho que romper com essa visão estatizante do espaço público. Eu crio condições para que o espaço público seja um processo de interação com alguma sinergia – lembrei do rapaz que estava aqui falando dos governos democraticamente eleitos, legítimos, responsáveis, por serem protagonistas desse exercício. Se eu não consigo uma interação entre os governos em seus vários níveis, entre a sociedade civil organizada e o setor privado, eu não garanto eficácia na política. Mas eu não garanto mais coisas: eu não garanto controle social, eu não garanto participação e eu não garanto continuidade das políticas.

Todos nós estamos cheios de exemplos de bons projetos que são feitos em um determinado governo e, simplesmente, quando muda o governo, para a direita ou para a esquerda – é absolutamente aleatório isso – simplesmente, por algumas coisas, vaidade, autorias etc., há uma ruptura com os programas, inclusive com os bons. A única possibilidade de não haver essa ruptura é um controle social muito forte, e um controle social muito forte requer que existam papéis de protagonismo e de corresponsabilidade para o setor privado, para a sociedade civil organizada e para os governos como um todo. Talvez esse seja o maior desafio: desenvolver um sistema de focalização e de avaliação que permita, talvez, erradicar a pobreza via estratégia de redução de desigualdades. Muito obrigado.

## **LUÍS ANTONIO DE PAULO**

Muito obrigado, professor Ricardo, eu fiquei meio constrangido em interrompê-lo, mas você falou exatos 55 minutos. Eu queria lembrar aos nossos alunos do mestrado, aqui, que os trabalhos do professor Ricardo serão utilizados durante o curso. Então, é bom ficarem atentos para o que ele está dizendo e também para o professor Márcio, o nosso colega da Unicamp. O professor Antônio Márcio está profundamente gripado, mas não abriu mão de participar desse evento.

## **ANTÔNIO MÁRCIO**

Antes de mais nada, quero agradecer aos organizadores pelo convite. A gente vem trabalhando há anos, desde 1997, com a avaliação de políticas públicas.

Então, é sempre muito estimulante poder participar de eventos onde a gente tem oportunidade de intercambiar idéias. Eu devo dizer o seguinte: quando recebi o programa e vi o título da mesa em que eu ia participar, eu tive sérias dúvidas quanto à forma de elaborar a minha apresentação. Essa dúvida persistiu até a hora do almoço, quando eu preparei uma terceira versão da apresentação. Uma possibilidade era, dado o título do evento, explorar a nossa experiência em metodologias, propriamente, de avaliação. Fizemos avaliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1997; em 1998, do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA); depois, em 1999, do Cédula da Terra; em 2000; e continuamos na avaliação desse Cédula da Terra. Este ano, tivemos a experiência de formular uma proposta de avaliação para o Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR II). Então, tínhamos algo para comentar sobre a área de metodologia, que parecia o tema principal.

A outra alternativa era apresentar os resultados dessa avaliação e, então, tratar a eficácia de algumas políticas apresentando resultados da avaliação. Na hora do almoço, pelo tom do seminário, eu falei: não é bem nenhuma das duas, e preparei uma terceira, e devo dizer que também não corresponde, porque, depois de um dia inteiro de debates tão intensos, densos, apresentações maravilhosas como a que a gente acabou de ouvir, a aula brilhante do Pedro sobre metodologia de avaliação, o melhor seria eu me levantar e ir embora, porque, de fato, apesar de ter três apresentações, as três ficaram inadequadas e foram quase que abordadas com muito mais competência do que eu vou poder fazer. De qualquer maneira, vou optar por apresentar a da hora do almoço.

Minha idéia é tentar explorar um pouco a experiência que a gente teve em várias avaliações e debater a eficácia da política pública brasileira a partir desse diálogo entre avaliação e eficácia dos programas. A essa altura, a única coisa que eu posso acrescentar é recorrer a exemplos concretos dessa experiência que o grupo da Unicamp tem e que talvez seja uma das mais ricas, porque a gente vem conseguindo há vários anos se manter na área.

O título é pretensioso, como sempre: Metodologias e Arranjos Institucionais de Avaliação e Acompanhamento de Políticas de Combate à Pobreza. A idéia fundamental é que, na verdade, embora alguns dos *slides* tenham um tom de metodologia, a apresentação não tem nada a ver com metodologia. O ponto fundamental é que essa questão de combate à pobreza é uma questão muito complexa. A pobreza brasileira tem várias dimensões e isso a torna algo complexo. Ela é difusa. Embora esteja concentrada fortemente em algumas regiões como o Nordeste, o Norte de Minas, ela também tem uma dimensão urbana fantástica, com características distintas da pobreza na região Nordeste. Segundo o indicador que se toma, ela tem um comportamento até mesmo diferente.

Quando você mede pela renda, ela tem níveis que são diferentes e, quando você mede a pobreza por *basic needs*, por acesso a alguns recursos, então, é de fato um fenômeno muito complexo e os programas de combate à pobreza estão se tornando cada vez mais complexos. Se a gente compara programas de intervenção nessa área de meados dos anos 70, eram coisas muito simples. A gente tinha uma ilusão com aqueles primeiros Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRIs), por exemplo, de que bastavam algumas obras; e aí ia muito na linha do que a gente acabou de ouvir, de provocar crescimento, que estaria resolvido. Então, se tratava de construir uma estrada, uma escola ou alguma coisa desse tipo, e eu não tenho nenhuma razão para achar que isso não fosse uma crença sincera e honesta de que se poderia resolver o problema com crescimento e com alguma coisa adicional. O fato é que, quando a gente pega os novos programas, eles se tornam muito complexos. E o primeiro ponto é que qualquer metodologia de avaliação destes programas de combate à pobreza não pode evitar de enfrentar essa complexidade. O Pedro já explorou esse tema do ponto de vista das dificuldades metodológicas; então, eu só quero ressaltar esse ponto.



Tem uma questão que é fundamental, que é como construir essa metodologia. De novo não vai uma aula, que o Pedro já nos deu. Quando a gente pega a maioria dos projetos, das metodologias de avaliação de programas e políticas sociais de combate à pobreza, o que a gente vê é que a metodologia é derivada diretamente daquela concepção imediata do programa. Para usar a linguagem do Pedro, não se abre a caixa preta. Na nossa experiência de cinco anos avaliando três ou quatro projetos, a gente considera que esses passos talvez sejam interessantes para a construção de uma metodologia.

É preciso, efetivamente, partir da concepção do programa, dos objetivos explícitos, mas, fundamentalmente, abrir a caixa preta. O que o Pedro chamou de caixa preta, no nosso jargão, nós chamamos de estrutura de governança das políticas; é a idéia de que, por trás de cada política, de cada desenho de programa, está embutido um conjunto de regras, um conjunto de incentivos, de restrições, que, na verdade, determinam, pelo menos do ponto de vista conceitual, se esses programas são consistentes ou não.

Ou seja, não basta eu declarar e ter uma política que é para suportar o desemprego (tomando um exemplo recente), se quando eu analiso as regras desse programa eu encontro que pessoas que estão ocupadas podem participar do programa. Então, a gente já identifica aí uma inconsistência; e, de alguma maneira, essa inconsistência teria que se refletir na metodologia de avaliação, do contrário, a gente não vai pegar. Não pegando esse detalhe, é possível que a gente declare como eficaz, como eficiente, uma política desse tipo e, de fato, ela não é.

Em geral, quem formula a metodologia de avaliação não tem poder; já estamos em um outro nível de interferir no desenho. O adequado seria que as duas coisas fossem feitas paralelamente a esse exercício, de tal maneira que essa inconsistência pudesse ser corrigida. Então, é preciso, de fato, fazer essa análise da estrutura de governança dos programas, para ver se ela é consistente com aqueles objetivos.

Por exemplo, no programa Cédula da Terra, que a gente vem avaliando – já fizemos uma avaliação e agora estamos concluindo a segunda –, a gente destrinchou os vários elementos dessa estrutura de governança. Um programa associativo, então, daí deriva um conjunto de incentivos e de problemas. É um programa em que a comunidade tem acesso a crédito para adquirir ativos relevantes, como terra. Portanto, esse é um outro elemento: a terra tem que ser paga e daí deriva uma lógica que forma a consistência do programa e essa lógica levanta questões importantes para a análise de efetividade da política social.

Mas, não é suficiente a gente ficar nesse nível. O segundo nível que eu acho importante ver é que a concepção é bastante consistente, mas, da concepção para a realidade, no caso do Brasil, tem um enorme salto. E o que nós observamos ao longo do tempo é que há programas que são bonitos, são, de fato, consistentes e a gente vibra quando analisa: “puxa, agora sim, nós temos a solução para este problema da pobreza”; mas eu estou pensando em uma dimensão muito menor e a realidade é ligeiramente diferente do livro-texto. Então, nós precisamos fazer uma reflexão, quando se constrói a metodologia sobre o que acontece quando a gente coloca, pelo menos, a macrorrealidade, os dados grossos da realidade, sobre essa estrutura conceitual.

Exemplo: em todos os PCPRs, programas de combate à pobreza rural, vivemos agora na questão de termos que nos associar. Esta é a palavra de ordem: “pobres de todo o Brasil, associem-se”. Esse eu acho que é o mote. E quando você vai analisar, na verdade, a consistência dos programas, da sua estrutura de governança, você vê que a associação é um elemento fundamental da lógica deles; ou seja, é possível invalidar a consistência conceitual do programa se você fala assim: “mas essas



associações não funcionam”. Se elas não funcionam, o modelo fica inconsistente. Então, é preciso que a gente cheque isso antes, ao pensar a avaliação.

Como é o impacto da realidade? Eu tenho um programa que pressupõe uma associação, pressupõe um conselho comunitário, democrático, participativo, autêntico etc. Eu tenho outro programa que pressupõe a existência de um mercado de terra, que pressupõe a existência de acesso a crédito adicional, que pressupõe a existência de serviços de extensão rural, de uma escola que funcione. Enfim, você pressupõe um monte de coisas e isto dá uma robusta consistência, mas, na realidade, isso não ocorre. E você não precisa fazer a pesquisa para ter essa constatação sobre esses dados; isso tem que ser levado em conta para você poder avaliar, ter um modelo adequado.

Eu quero dizer o seguinte: se você não leva em conta que a associação pode não funcionar, no seu modelo de avaliação, você pode nem ter a associação. Este é o ponto. Mas, se isto pode não funcionar, e isto é um elemento importante da estrutura de governança do programa, ou da caixa preta, na linguagem do Pedro, então é fundamental que eu pense como eu incorporo o papel das associações no meu modelo de avaliação.

Depois, você tem um outro ponto, que é a questão da implementação. Nós partimos da consistência conceitual e de analisar a estrutura de governança dos programas, já vimos como essa estrutura conceitual resiste a uma avaliação, a um contato com a realidade; e você tem um problema de implementação. Todas essas políticas, hoje, são políticas descentralizadas, como devem ser na sua grande maioria. De qualquer maneira, introduzo uma nota de polêmica, porque essa questão da descentralização é colocada um pouco como uma panacéia e, em muitos casos, as condições para que a descentralização funcione não estão dadas. Você deu já um exemplo, mas são muitos os outros exemplos que se poderiam dar.

E, depois, existem políticas que não são necessariamente descentralizadas, até, por exemplo, políticas em que você precisa de uma coordenação centralizada e uma implementação descentralizada. Vacinação, por exemplo, não dá para você descentralizar a política. Não vai aí nenhuma propaganda política do nosso ex-ministro Serra, mas é preciso um Ministério de Saúde. Evidentemente, se você não tem uma operação centralizada de planejamento, você não consegue viabilizar; fica aquele negócio de que um município pode vacinar, o outro não, e isso inviabiliza completamente o esforço do município que vacinou.

Esse tipo de coisa vem acontecendo demais no País, não na área de vacinação, mas, por exemplo, em controle sanitário animal, em muitas áreas, porque virou moda descentralizar, cada um fazer o seu: eu vacino contra aftosa, o meu vizinho não vacina, e o meu esforço se torna vão. Mas, de qualquer maneira, a linha de tendência é de políticas centralizadas. Acontece que as agências, os estados e os municípios, cada qual tem as suas prioridades, tem a sua cultura institucional. Isso não é levado em conta, mas isso afeta fortemente a eficácia e a efetividade da política. Ela tem uma concepção centralizada, mas, no momento da implementação, ela é modificada por aquele contexto local.

A gente pode captar efeitos de curto prazo que já são suficientes, que já são grandes ou não, e é possível fazer a avaliação. Mas, se eu desenho um instrumento para captar impactos socioeconômicos que requerem muito tempo, quando eu fizer a avaliação não vou captar e vou falar: “ah, que porcaria essa política! É pouco efetiva”. E se a gente levasse a sério, e deveríamos levar a sério a utilização da avaliação como mecanismo de seleção de políticas, como foi mencionado aqui, esta política estaria fora, quando ela poderia ser uma política adequada.

Um outro elemento que eu quero comentar, que a gente deveria considerar em um plano mais conceitual, são os desdobramentos e os vínculos. O problema, como eu disse, é complexo, as intervenções são complexas e, na verdade, a gente está vivendo

em um mundo que é quase como se fosse uma disputa de espaço político. Então, a tal secretaria tem o seu programa de combate à pobreza, o tal ministério, o seu, o outro ministério tem outro; cada um ataca uma parcela da pobreza, porque, na verdade, cada um está cultivando o seu eleitor, as suas articulações, e isto é feito de uma maneira muito fragmentada, sem qualquer articulação.

Para dar um exemplo, no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – agora um pouco menos, mas até pouquíssimos anos atrás –, era tudo em relação aos assentados. O INCRA distribuía a terra, o INCRA construía estrada, o INCRA fazia o auxílio-habitação e depois, na verdade, ele construía; a idéia era essa de construir a infra-estrutura. Tinha o posto de saúde, a escola; criou um programa de alfabetização para assentados e, recentemente, eu ouvi menção de um programa na área de saúde para assentados. Então, ele vira, na verdade, um superórgão, cobrindo tudo. É como se nós vivêssemos em um país que não tem secretaria ou ministério da Educação, de Saúde, de Infra-Estrutura, e os recursos que deveriam ser direcionados para a reforma agrária, *stricto sensu*, se diluem de uma maneira absolutamente ineficiente por um monte de coisas.

Ou seja, nós não temos só um problema de focalização de público-meta. Como foi colocado, nós temos um problema de focalização do uso dos recursos por cada instituição que tem um determinado mandato. Então, você tem, de fato, uma grande pulverização de ações e há duas tendências contrapostas, em termos de políticas sociais, hoje: enquanto de um lado algumas se abrem, querendo pegar tudo, outras se tornam muito específicas. Temos que esperar as avaliações sobre o Bolsa Escola, sobre políticas mais específicas, para falar algo sobre eficácia. Eu tenderia a ver que, na verdade, esse modelo pode funcionar melhor e o outro modelo dependeria de uma articulação institucional muito forte que ainda não está madura no Brasil.

Hoje de manhã, eu tive uma participação em um outro evento que está havendo aqui; eu falava exatamente sobre essa questão de gestão de política pública e dizia que você não precisa nem falar de problemas de articulação entre instituições, porque isto ocorre é dentro de cada instituição. As secretarias, em um mesmo ministério, não se conversam em geral; então, a Secretaria de Ensino Superior não fala com a Secretaria de Ensino Fundamental, porque são duas coisas diferentes; e as duas estão no Ministério da Educação (MEC). Então, não há qualquer articulação dentro de um ministério, imagine entre ministérios, entre instituições.

Esse é um quadro que eu, sem nenhum medo de ser muito injusto, com algumas exceções, generalizaria para o Brasil, estados, municípios etc. É um processo que está mudando, mas o fato é que, exatamente porque você tem ações em muitas áreas, essas intervenções têm muitos desdobramentos e isto coloca um sério dilema no momento de conceber a metodologia de avaliação dessas políticas. Como, na verdade, avaliar aquilo que é efeito dessa política?

A minha pergunta é: vale a pena esse esforço? Porque a gente faz um esforço brutal – foi um pouco a nossa experiência na metodologia de análise do PCPR II – e fazer um esforço brutal que requer uma sofisticação instrumental enorme para tentar isolar, com a maior precisão possível, o efeito da ação do PCPR II, o que é muito difícil porque ele está cercado de outras ações que vão na mesma direção, cada uma dessas ações tem desdobramentos e isso deveria ser considerado também nas metodologias. E, na verdade, essas questões que eu levantei gerariam, segundo a nossa visão, um conjunto de objetivos e de problemas a serem enfrentados pela avaliação.

O segundo ponto que eu queria colocar diz respeito a essa questão de avaliação de impactos e acompanhamento. O que é que eu tenho visto nos últimos tempos? Eu tenho visto uma coisa alvissareira, que é a introdução de avaliação de impacto socioeconômico das políticas. Isso nunca ocorreu no Brasil; nos últimos dez anos é que vem sendo introduzido. Por nunca ter ocorrido isso, a gente vem repetindo

velhas políticas com nomes novos, porque a gente nunca avaliou o impacto delas. Na verdade, nós não temos informações que permitam selecionar políticas, selecionar ações. E eu acho extremamente positiva essa novidade.

Agora, temos que avaliar o impacto socioeconômico das políticas e não é preciso dizer que não temos nenhuma cultura de avaliação de impactos socioeconômicos. O que eu tenho dito é que, na verdade, a avaliação de impacto socioeconômico só interessa para quem está fazendo avaliação, porque gera uma consultoria, gera uma pesquisa, gera um *paper* acadêmico. Na maioria dos casos, na verdade, é malvista essa questão de avaliar; vem quase como uma imposição do Banco Mundial, uma imposição do BID. Felizmente, não é uma condicionalidade do FMI, porque senão seria desastroso. Mas, é parte do processo de mudança da cultura.

Da mesma maneira, eu acho que há dez anos devia haver duas ou três pessoas que entendiam e podiam fazer uma avaliação de impacto socioeconômico, quando você buscava os grupos na academia, no IPEA, por exemplo. Hoje, já tem mais. Então, da mesma forma você tem essa contrapartida. No setor público, avaliar era uma coisa absurda e, hoje, a gente já tem uma mudança. A avaliação de impacto socioeconômico é muito relevante, porque é ela que vai nos dar esta dimensão da efetividade, da eficácia, da eficiência do programa. No fundo, ela vai responder à questão do remédio: se o remédio era certo e atingiu a população certa e curou, ou não. Então, é fundamental essa avaliação.

O outro modelo, que já é muito mais velho, na verdade é o do acompanhamento e avaliação. O que eu percebo hoje é que há uma ruptura entre essas duas coisas. Você tem, de um lado, uma boa parte dos projetos contratados de avaliação de impactos, que não foram desenhados para contribuir, para aportar insumos e informações que ajudem a este trabalho de acompanhamento e avaliação durante a marcha do programa, e isto gera uma dicotomia absurda, ineficiente, e que não ajuda em nada a melhorar a eficácia da política social de combate à pobreza.

Eu dou como exemplo a nossa experiência: em 99, a partir de uma conferência que teve aqui, organizada pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco Mundial, nos foi solicitado montar uma operação quase de emergência; eu me lembro que era o dia 8 ou 9 de dezembro, ficamos trancados em um quarto de hotel um grupo de oito ou dez pessoas do Banco Mundial, do BNB, do Governo do Estado do Ceará, porque era preciso fazer uma avaliação preliminar do Cédula da Terra, que já vinha gerando muita polêmica. Já tínhamos, de fato, uma metodologia, que havia sido desenvolvida antes para isso, e fomos a campo com várias pessoas que eu encontrei aqui. O Sr. Luís Antônio foi fundamental no processo, que não teria saído se ele não tivesse montado uma bela equipe aqui no Ceará, que permitiu que a gente, em dez dias, testasse a metodologia.

O fato, para resumir, é que lançamos isso em fevereiro; na semana anterior ao Carnaval, estávamos nos cinco Estados, com gente recrutada localmente, treinada por uma equipe central, que éramos nós, e, no final de maio, nós tínhamos os resultados dessa avaliação. Não era um resultado que a gente considerava rico, cheio de informações; tínhamos descoberto um monte de coisas, de pequenos problemas. Tínhamos, por outro lado, descoberto várias coisas positivas que permitiriam, inclusive, contrapor os argumentos dos grupos da sociedade civil que se opunham ao programa.

Exatamente por falta dessa cultura de avaliação a que me refiro, e por ser algo meio complicado, este trabalho, que foi feito em um esforço de guerra, posso dizer, ficou engavetado de junho a dezembro daquele ano e nem as equipes dos órgãos estaduais que nos ajudaram a fazer, que se irmanaram, que foram a campo conosco – embora fosse algo de nossa responsabilidade, nos deram todo apoio –, nem eles viram. O Josias, que eu vejo aqui na platéia, não viu a avaliação. Eu me lembro que, lá para setembro ou outubro, ele me telefonou e disse: “vem uma missão aí, não dá para você

me enviar aquele negócio?” Respondi: “Não dá, porque o meu contrato diz que eu não posso divulgar nem para a minha mãe”. Então, eu mandei umas tabelas para ele.

O fato é que em dezembro, por alguma decisão, nos reunimos aqui na bela Fortaleza para apresentar os resultados. E quando a gente apresenta os resultados acontece exatamente aquela coisa: uma parte do grupo dos Estados reagia àquilo como se fosse um julgamento, e eu ressalto, porque o Josias está aqui, que a postura do grupo do Ceará foi completamente diferente. Falavam: “Não, isso é insumo para a gente, vamos ouvir”. E num momento de grande tensão, se não fosse a intervenção do grupo do Ceará, acabava a reunião, porque alguns achavam que estavam sendo julgados. Não adiantava a gente falar: “escutem, não estamos avaliando vocês, relaxem!”

Mas isso gerou dois resultados: primeiro, uma enorme perda, porque se a avaliação tivesse sido absorvida em junho ela poderia ter ajudado na implementação e melhorado a eficácia dessa política, porque ela aportava, de fato, contribuições relevantes. Tanto aportava que, depois, ela foi importante; não sei se muito importante, mas várias das nossas descobertas, das nossas constatações e recomendações foram incorporadas no redesenho do programa, quando se fez o programa de crédito fundiário. Não sei se plenamente, não importa, mas o fato é que essa dialética entre avaliação e eficácia só pode existir se a metodologia de avaliação de impacto for construída também como uma metodologia de acompanhamento e avaliação em tempo real, que aporte subsídios, a todo momento, para as instituições responsáveis pela implementação de políticas.

Eu temo que, se isto não ocorrer, se continuar o modelo que está mais ou menos dominante, de mecanismos de avaliação de impacto que são completamente descolados do pessoal que está implementando as políticas, simplesmente para aportar os impactos, não vai funcionar. Até porque, depois que tiver o impacto, mesmo que sejam feitos relatórios anuais, relatórios bianuais, não adianta, porque o relatório final é que mostra: É este o impacto.

Quando há a criação dessa dialética, eu não preciso, necessariamente, do relatório final, do último número, refinado ao limite, para passar informações relevantes para os órgãos responsáveis pela implementação da política e que possam ser úteis para eventuais correções de marcha. Então, é preciso preservar a independência da avaliação, mas é preciso também preservar este espaço de interlocução permanente entre os grupos de avaliação de impactos e de acompanhamento com os órgãos responsáveis pela avaliação. Eu acho que esse é um ponto fundamental.

Só para tentar ir avançando no caminho da conclusão, eu acho que tem uma questão, portanto, de um desenho de metodologia de avaliação que é muito relevante para responder às perguntas relevantes, mas para funcionar também como gerador de insumos para o processo de implementação das políticas. E tem uma questão de um arranjo institucional para fazer a avaliação; nós também temos experiências múltiplas em arranjos institucionais e eles, evidentemente, têm que ter um desenho adequado que assegure a boa execução da avaliação.

Primeiro, a independência: eu não posso estar dependente do órgão responsável pela implementação; eu não posso depender diretamente dos recursos dele. Isto é um inferno, porque na maior parte das vezes essa instituição não vai me ver com muito bons olhos, por mais simpático que eu possa ser.

Segundo, a questão da atribuição de responsabilidades. Nós estamos vivendo um processo, por exemplo, onde você tem um modelo descentralizado, é um exemplo muito bom de como a descentralização pode não funcionar. Na primeira avaliação que fizemos desse programa Cédula da Terra, era uma operação centralizada e descentralizada; nós incorporamos plenamente esse modelo; quem fez o trabalho foram as equipes locais, conosco, sob nossa responsabilidade. Então, foi todo um planejamento centralizado. Depois, um burocrata qualquer em Brasília decidiu que isso

não era bom, era preciso descentralizar. Então, descentralizou-se e contrataram-se cinco instituições locais para fazer e nós deveríamos simplesmente fazer assim. Esse processo está com dois anos e a gente não consegue obter os resultados finais. Durante esses dois anos essas equipes trabalharam sem qualquer vinculação com os organismos dos Estados, não puderam dar nenhuma contribuição para a implementação desse programa ao longo de dois anos e o pior de tudo é que o resultado ainda não saiu e ainda pode demorar um pouco para sair.

Então, é preciso, digamos, construir a metodologia, construir um arcabouço institucional para a avaliação, que é bastante importante para que a avaliação possa ser relevante para a eficácia das políticas. Sem isso, ela será um exercício meramente acadêmico, sem nenhuma eficácia.

Eu quero, pelo adiantado da hora, fazer alguns comentários de natureza mais geral sobre a eficácia mesmo, que a avaliação pode captar, mas desvinculada um pouco de avaliação. Por exemplo, eu comentei que coordenei diretamente a avaliação do PRONAF em 1997, do PROCERA em 1998, a avaliação preliminar do Cédula da Terra e a avaliação, agora mais de impacto mesmo, do Cédula da Terra nesse último período. Então, tenho a experiência dessas várias avaliações. E a gente percebe vários elementos que comprometem demais a eficácia, além daqueles que você já comentou. Um desses elementos, eu já comentei aqui, é a falta de relação com as outras coisas. Não há nenhuma relação, só que a consistência do programa pressupõe esta relação. Então, a política acaba não funcionando.

Por exemplo: PROCERA. Vocês se lembram do finado Programa de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), que tinha aquelas linhas básicas de investimento e custeio? O PROCERA era um belo programa, complicado do ponto de vista dos incentivos, porque, na verdade, ele não tinha embutido nenhum mecanismo que, digamos, empurrasse os agricultores tomadores do PROCERA a serem eficazes, a aplicarem bem os recursos. Ou seja, ele não tinha nenhuma governança nesse sentido que ajudasse a empurrar para os objetivos desejados.

A governança dele era, primeiro, uma maior honestidade do cidadão, o desejo dele de fazer ou não fazer; segundo, uma fiscalização que não existia, porque se eu não aplicasse os recursos, desviasse, eu era passível de punição; e, claro, você tinha um outro mecanismo: quem não pagar não pode renovar o PROCERA. Mas, a cada ano, vinha o movimento social, eu não discuto se com razão ou não, e conseguia impor uma protelação do pagamento, que eu acho razoável. Quando isso acontece com os grandes, por que não com os pequenos? Não é uma crítica, é uma constatação. Então, o único fato positivo de uma governança que levaria a uma boa aplicação dos recursos era: esse cara tem que pagar o crédito, por isso ele vai comprar a vaca, ele vai plantar a árvore e vai tratar essa árvore adequadamente. Só que, como logo no primeiro ano se renegociou porque teve uma seca, no outro ano porque teve uma enchente, no terceiro ano porque caíram os preços, os caras não pagavam. No final das contas, estabeleceu-se uma cultura no meio agrário de que o PROCERA não se pagava. Eu via extensionistas dizerem o seguinte: “não, o senhor não se preocupe, o senhor pode tirar porque na hora de pagar vem o Movimento dos Sem-Terra (MST), dá uma porrada no governo (desculpe a expressão) e aí o governo recua e a gente não tem que pagar”. Com isto, você relaxou esse único mecanismo que poderia levar a uma maior efetividade do PROCERA.

O segundo ponto era o seguinte: o cara fazia um investimento nesse ano e os pacotes de crédito associados ao crédito pressupunham uma extensão rural que não existia, uma assistência técnica que também não existia e havia vários pacotes, eu não me lembro quais eram os pacotes do Ceará. Acho que eram bode, algodão. Cada lugar tinha o seu *mix*; era um pacote de investimento, e que pressupunha assistência técnica e extensão rural, que não tinha mais; pressupunha que o indivíduo, todo ano, teria acesso a um crédito de custeio, que era necessário para ele manter o bode, adubar o coco, a

árvore frutífera etc. O que é que aconteceu em quase todos os casos, mesmo naqueles casos onde o dinheiro foi bem aplicado? Chegava o outro ano, o crédito de custeio, que era fundamental para o cara comprar o adubo, fazer a limpa, não chegava; a gente visitava as unidades e estava lá aquele quintal de coco, que para a gente é pouco, mas que, para os caras, era muito importante para gerar renda, para elevar o nível, tomado por mato, formiga, morrendo. A gente questionava por que ele deixava assim, e o cara falava: “Professor, como é que eu vou cuidar? Eu tenho que comer, e não veio o crédito de custeio”.

Aí vai uma coisa mais geral: o setor público, ao desenhar as suas políticas sociais, assume compromissos com os pobres e se lixa para os compromissos. Essa é que é a verdade. O pobre é tratado como pobre, ou seja, como não cidadão, porque é evidente que, se há compromisso com a classe média ou com a classe rica, ele cumpre, porque ela vai lá e cobra, ela tem meios de cobrar. Com os pobres, não. Então, é um compromisso assumido e de fato esse compromisso não é honrado, o programa não funciona, e aí vamos nós avaliadores falar: “Olha, o PROCERA não funcionou”. E, claro, se a gente não tem cuidado de ter uma metodologia adequada, eu vou dizer que o PROCERA não funcionou (como tinha muita gente que dizia) porque os assentados compram motocicleta, desviam o dinheiro, tomam cachaça etc. A gente encontrou casos desse tipo, mas como exceção; a grande maioria, de fato, aplicava os seus recursos de uma maneira minimamente correta e ele não funcionou, eu diria, por falha do governo. Os compromissos embutidos, o contrato, digamos assim, implícito naquela política social não foi cumprido, era desconsiderado descaradamente, sem falar do caso mais conhecido, em que esse crédito chegava a coisas completamente atípicas.

Este mesmo tipo de problema, de alguma maneira, se manifestou no programa de crédito fundiário. Qual era o grande mote do programa de acesso à terra via mercado? “No fundo, essas pessoas não estão sob a tutela do Estado, nós estamos fazendo um contrato com o banco, é um crédito e eles são autônomos”. Só que neste pacote, nesse contrato com o banco tinha uma série de outras cláusulas. Aí você fala: “tudo bem, você tem um crédito para comprar a terra e, junto com isto, com este contrato, eu estou te dando acesso a recursos x, y e z, que você pode utilizar para a, b e c.” Isto era parte do contrato, estava no meu contrato, implícito ou explícito.

O que aconteceu, em muitos casos? Eu, de fato, tiro o crédito, compro a terra, e o resto do pacote não vem; e, claro, no outro ano eu sou declarado ineficiente. Por quê? Porque a política social, o governo, o setor público, os responsáveis, não tratam, na verdade, a população pobre como cidadão e não cumprem os contratos implícitos. Isso provoca uma fantástica ineficiência, ineficácia, das políticas públicas. Esse é um ponto que eu queria ressaltar.

O segundo ponto que eu queria ressaltar, para não me alongar, é a questão da articulação institucional, que, eu já mencionei, é algo crucial. No setor público, há mais competição do que cooperação, e eu estou absolutamente convencido de que uma certa dose de ineficácia das políticas sociais se deve à competição no interior do setor público, quando na verdade a atitude deveria ser uma atitude de cooperação. Ou seja: a gente não coopera, a gente compete, eu tenho que demarcar o meu espaço político e por aí vai. Esse, para mim, é um grande problema causador da ineficácia da política pública.

O outro ponto que eu quero comentar é o da sustentabilidade das políticas públicas. Há um conjunto de políticas públicas de combate à pobreza que necessariamente são políticas de longo prazo. O aspecto de curto prazo é muito importante. Inclusive nos modelos de avaliação é preciso ter cuidado. Eu venho insistindo com o pessoal do Banco Mundial e do governo que está vinculado a esse programa de crédito que a gente está avaliando que eles estão ansiosos por verem impactos. Eu falo: “olha, há um risco em falar que nós vamos produzir uma avaliação

de impactos. Em dois ou três anos não tem impacto disso. Isso precisa tempo”. Mas há uma grande ansiedade por resultados.

E, na verdade, eu não sei também por quê – depois o Pedro pode explorar isso nas outras intervenções –, há uma quase obsessão pela renda. Se a gente não tiver impactos em termos de renda, estamos fritos, quando este é o mais difícil, porque este é que requer um tempo maior de maturação e há um desprezo pelos impactos de curto prazo, inclusive efeitos de bem-estar relevantes de curto prazo, muitos dos quais não são sustentáveis, mas que são relevantes e deveriam ser considerados. Por exemplo, o fato de o cara ter tido acesso a uma casa muda muito. Talvez ele continue lá no grupo de pobreza medido pela renda, mas eu, se fosse pobre agora e passasse a ter pelo menos uma casa, eu acho que eu estaria um pouquinho melhor do que estava antes.

Ou seja, uma boa parte desses programas eleva alguns outros serviços e nada disso é, às vezes, considerado. Eu já vi, por exemplo, avaliações da reforma agrária que simplesmente desconsideram o fato de que o assentado passou a ter, de alguma maneira, acesso a serviços públicos que ele não tinha e isso é relevante. Pode não ser o mais importante, porque não é o que assegura a sustentabilidade, mas não é irrelevante isso.

O fato é que as ações são ações de longo prazo e as metodologias de avaliação às vezes ignoram os impactos de curto prazo; nunca se chega a fazer avaliação de impacto de longo prazo porque elas estão desenhadas para o horizonte do programa, que são dois ou três anos. Mas o ponto mais importante é que os programas não são sustentáveis, como vocês já haviam comentado. Isso produz uma enorme ineficácia, um enorme desperdício de recursos. Muitas vezes eu faço todo o trabalho de casa correto, faço todos os investimentos e as ações que eu diria quase preparatórias; quando estamos prontos para dar o salto, há uma descontinuidade. A descontinuidade não é só por mudança de partido político no governo, mas isso acontece; o caso mais paradigmático disso foi aquele belíssimo programa em Brasília, que tinha o Cristovam Buarque, que era o Bolsa Escola, e que o Roriz, quando entrou, paralisou porque era um programa que tinha o carimbo do Cristovam.

Mas não é só isso. É problema de dinheiro, é problema orçamentário, é uma série de fatores, que geram uma enorme ineficácia na gestão e nos resultados das políticas sociais de combate à pobreza, porque elas são, por definição, de longo prazo. O efeito de curto prazo é muito mais fácil e, se a política não tem continuidade, não é sustentável, ela não se garante. Então, esse eu acho que é um outro problema.

Eu tinha apontado aqui a questão da focalização, não vou mais falar; ela já foi abundantemente falada. Mas eu, sendo professor de uma universidade pública, tomo o caso da focalização para mostrar que esse é um grande desafio. Você tem vazamentos para tudo quanto é lado, não há nenhuma dúvida nisso. Mas você tem um problema que é sério: é que, na verdade, várias políticas sociais têm fins múltiplos. Eu acho que isso torna a questão muito mais complexa.

Tome-se o caso do ensino superior, que foi dado. Julgado pela ótica do combate à pobreza, não há nenhuma dúvida, é uma política altamente distorcida. Mas a questão que nós temos que também levantar é: podemos implementar uma política pública de ensino superior no Brasil, com as condições atuais do Brasil, pela ótica do combate à pobreza? Eu quase diria, sabendo que você não vai ter tempo de responder, porque são 18:45, que isso seria uma irresponsabilidade. Por quê? Porque esse aparato de ensino superior público cumpre funções estratégicas na formação de mão-de-obra qualificada no Brasil e na geração de ciência e tecnologia que, se nós não tivéssemos, esse país seria muito pior do que de fato é. Então, eu digo: ainda bem que isso não foi destruído.

Agora, é concreto, é uma enorme distorção do ponto de vista de combate à pobreza. Portanto, quando você olha uma parte das políticas sociais, elas têm esse

múltiplo papel na sociedade, que torna mais difícil manejar. Como é que eu vou avaliar a eficácia da política de ensino superior pública? Pela ótica do combate à pobreza ou por outra ótica? Vocês estão entendendo? Há muitos efeitos e é muito difícil captar isso.

Eu ficaria por aqui. Acho que houve um problema nas minhas transparências, o que não faz muita diferença, porque, como eu digo, era a versão da hora do almoço, que era um pretexto para eu poder falar um pouco. Mas a mensagem, que é uma obviedade, que eu queria deixar, é que, de fato, eu acredito que a avaliação de políticas pode ser um instrumento muito relevante para aumentar a eficácia das políticas sociais.

Mas não é trivial enfrentar o desafio da avaliação; é preciso uma mudança de cultura, é preciso valorizar a avaliação, saber que ela custa dinheiro. Eu me lembro que, em um certo momento, eu estava na Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e eu tentava exatamente convencer um ministro de que era preciso ter uma avaliação; era um programa de R\$ 300 milhões e ele não queria gastar um milhão. Eu falava: “escuta, qualquer banco que vá fazer um investimento em um projeto, qualquer empresa que quer que seu dinheiro seja bem gasto, gasta mais do que isso. Por que você não quer gastar?” Porque não há uma cultura, não há uma valorização e a gente também não quer gastar dinheiro na avaliação.

É preciso definir essa engenharia institucional onde se mantenha a independência da avaliação, mas, ao mesmo tempo, uma dialética, um intercâmbio muito bom; e a avaliação tem que ser vista não apenas para medir o impacto, a eficácia do programa, mas a mesma avaliação tem que ser um instrumento, tem que ser construída como um processo que, na verdade, gera continuamente insumos para melhorar a implementação dos programas. Obrigado.

## **LUÍS ANTÔNIO**

Muito obrigado, professor Antônio Márcio. Havia a previsão de um debate de meia hora, mas, como não teremos tempo, devolvo a palavra para os dois palestrantes, se quiserem se manifestar.

## **RICARDO HENRIQUES**

Só para esclarecer uma frase, que eu fiquei com dúvidas se foi mal interpretada, sobre o ensino. O que eu quero é que o ensino tenha essa qualidade e entrem os pobres na universidade. Eu não quero tirar as pessoas que estão lá dentro, eu quero que abram a universidade para os pobres. Obviamente isso implica uma discussão, por exemplo, desse sistema tão estapafúrdio que a gente tem de seleção, como o vestibular, que é certamente uma demência enquanto estratégia de ensino. Tem várias outras implicações; só estou citando essa. É preciso aumentar a captação, ter ensino de qualidade para todo mundo e ter estratégia de pesquisa. É só uma observação.

## **MESTRE-DE-CERIMÔNIAS**

Muito obrigado, professores Ricardo, Antônio Márcio e Luís Antônio. Obrigado a todos.



## **8 – PAINEL 6: AS LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS NO MÉXICO, HONDURAS E NICARÁGUA**

### **PALESTRANTE:**

Pedro Olinto – Instituto Internacional de Pesquisa sobre Políticas de Alimentação (IFPRI)

### **MODERADOR:**

Vicente Ferrer-Andreu – Banco Mundial

### **VICENTE FÉRRER-ANDREU**

Bom dia. Quando Dorte me pediu que eu fosse o moderador da sessão desta manhã, eu pensei: às 9:00 da manhã, em Fortaleza, eu gostaria mesmo é de estar na praia. Depois, pensei um pouco mais sobre o tema idiomático, porque eu falo um inglês razoável, falo um espanhol bom, falo um mal portunhol. Mas, às 9:00 da manhã, as pessoas que estão aqui estão descansadas, estão felizes. De outra parte, Helen Appleton, do DFID, demonstrou ontem que a questão idiomática não é um problema quando se tem coisas interessantes e boas para falar. Ademais, depois da experiência de ontem, eu tenho somente um palestrante que falará esta manhã; então, eu não tenho que me preocupar em controlar o tempo de sua exposição. Com isto, vou deixar a palavra com Pedro Olinto, que falará 45 minutos sobre o tema “As Lições das Experiências de Avaliação e Acompanhamento de Políticas no México, Honduras e Nicarágua”. Depois, teremos tempo e esperamos um debate dos temas pendentes de ontem e hoje. Obrigado.

### **PEDRO OLINTO**

Obrigado, Vicente. Bom dia. Mais uma vez, é um prazer estar aqui. Ontem, nós conversamos sobre a importância de se fazer avaliação de impacto em programas sociais. Também apresentamos uma abordagem metodológica para fazer esse tipo de avaliação. Hoje, eu quero apresentar dois casos. Na verdade, o título inclui Honduras, porque, quando fui convidado para fazer essa apresentação, eu estava com a esperança de já ter resultados da avaliação de Honduras. Mas, infelizmente, houve um atraso no trabalho de campo, que é uma coisa que acontece muito em avaliação, então eu vou me dedicar mais aos resultados de México e Nicarágua, porque eu acho que são mais interessantes e mais relevantes para a experiência brasileira.

Os dois programas dos quais vou apresentar os resultados fazem parte de um conjunto de programas que têm como objetivo principal incentivar a acumulação de capital humano em famílias pobres. Como eu mencionei ontem, durante a discussão, a filosofia por trás disso é que o retorno do investimento que as famílias fazem na educação dos filhos, na criação de filhos saudáveis e educados, não é só um bem privado. Uma criança bem educada vai trazer retorno para a sociedade, porque vai ser um cidadão produtivo da sociedade ou, pelo menos, tem a probabilidade maior de ser

um cidadão produtivo da sociedade, e isso beneficia não só a família que investiu nessa criança, mas também a sociedade como um todo. Essa a justificativa para a idéia de que a sociedade tem que ajudar as famílias pobres ou, pelo menos, recompensá-las pelo esforço que elas fazem em educar os filhos e alimentá-los bem.

Os três programas principais nessa área de capital humano que nós estamos avaliando no IFPRI, na América Latina, são: primeiro, o projeto Progresas, no México, que nós terminamos de avaliar em 2000 e que está sendo agora renovado pelo novo governo, que, depois da avaliação, cujos resultados vamos ver, decidiu seguir com o programa. Na Nicarágua, o programa chama-se Rede de Proteção Social, que tem, basicamente, o mesmo desenho do Progresas, com a mesma filosofia. E o de Honduras se chama Programa de Ocupações Familiares (PRAF), que, basicamente, também tem a mesma filosofia e o mesmo desenho do Progresas.

Quais são os objetivos do Progresas? O primeiro objetivo é a redução da pobreza no longo prazo através de investimentos em capital humano, isto é, educação, saúde e nutrição. Esse é o objetivo de longo prazo do Progresas. No curto prazo, o objetivo foi tentar amenizar as dificuldades criadas pelos efeitos das reformas econômicas do governo Salinas, o governo antes do Fox. A idéia é que, com a liberalização, com o neoliberalismo, com a entrada para o Nafta, muitas famílias em várias comunidades rurais tiveram um grande choque na sua renda *per capita* por eliminação de vários programas de governo de proteção de preços, principalmente do milho. A idéia é que você deveria recompensar essas famílias com transferência monetária. Mas, embutida nessa transferência monetária, você tem uma condicionalidade: é que as famílias têm que cumprir com algumas metas, em termos de práticas de saúde e nutrição, e têm que tentar manter os filhos na escola a partir da terceira série.

A intervenção, então, é simultânea em três setores: nutrição, saúde e educação. Um dos objetivos principais é aumentar o uso de escolas e de centros de saúde já existentes. E as transferências são entregues às mães; as mães têm o controle das transferências monetárias. Um objetivo, aqui, é aumentar o empoderamento da mulher e aumentar o controle da mulher no orçamento familiar. Uma outra característica é que a avaliação já foi acoplada ao desenho do programa desde o início, o que facilitou muito o trabalho do IFPRI, em termos de desenho da avaliação. Esse é um típico exemplo em que os gestores do governo decidiram, desde o começo, fazer uma avaliação, entendendo que a expansão desse programa dependeria de resultados positivos.

A fase inicial do programa beneficiou 2 milhões e 600 mil famílias em 72 mil comunidades rurais. Isso representa 40% da população rural e 11% da população total do México. O orçamento anual desse programa até 2000 era de quase 800 milhões de dólares por ano, o que representava 0,2% do Produto Nacional Bruto (PNB) e 20% do orçamento federal de combate à pobreza; significa, realmente, um esforço de guerra do México.


Eu vou falar agora sobre os três componentes: educação, saúde e nutrição. No componente de educação do programa, você tem um sistema de bolsas educacionais que começa na terceira série do primário, variando de 19 dólares por mês por aluno a 24 dólares por mês por aluno, dependendo do sexo e da série em que ele está. Até o final do primário, todos recebem o mesmo. A partir do segundo grau, as meninas recebem mais do que os meninos, porque eles tinham um interesse especial em aumentar a permanência de mulheres na escola.

Existe também uma ajuda monetária para compra de material escolar e as condições para prosseguir recebendo esse benefício são que o estudante esteja matriculado na escola e tenha uma frequência mínima de 85% das aulas. Acoplado a esse programa, também tem um aumento significativo dos salários dos professores e um

programa de treinamento de professores nas áreas rurais, para que eles aprendam métodos educacionais mais modernos.

Aqui temos a estrutura das bolsas escolares (TABELA 1). Na 3ª série, as crianças recebem 60 pesos por mês cada uma, que significa mais ou menos, hoje, seis dólares por mês; isso vai aumentando gradativamente até a sexta série e, a partir do segundo grau, como vocês podem ver, as meninas começam a receber mais dinheiro do que os meninos.

**TABELA 1**  
MONTHLY AMOUNT OF EDUCATIONAL GRANT (PESOS)

 IFPRI	Monthly Amount of Educational Grant (Pesos)		
	Grade	Boys	Girls
	<b>Primary</b>		
	3rd year	60	60
	4th year	70	70
	5th year	90	90
	6th year	120	120
	<b>Secondary</b>		
	1st year	175	185
	2nd year	185	205
	3rd year	195	225
	Note: The standard age for primary school entry (1 <sup>st</sup> year) is 5-6 years, so that primary school children are usually in the age group 6-12 years and secondary-school children in the age group 13-18 years.		
	Page 1		

**FONTE:** IFPRI

Um componente de saúde e nutrição, basicamente, é um pacote básico de serviços de saúde. A família recebe uma ajuda financeira, um apoio alimentar, e recebe também um suplemento nutricional que corresponde a 100% dos micronutrientes e 20% das calorias diárias necessárias às crianças. Receber essa ajuda monetária e o suplemento nutricional está condicionado a visitas periódicas ao centro de saúde. Também é condição que a família vá ao centro de saúde para receber informação e educação sobre práticas alimentares e práticas de saúde.

Do lado da oferta, houve um investimento grande no melhoramento dos serviços de saúde, que foi, basicamente, o aumento da oferta de medicamentos nos centros de saúde públicos do México. A TABELA 2 mostra a frequência ao centro de saúde, que é condição para que a família seja beneficiária do Progreso. A criança de 0 a 1 ano tem que visitar o centro de saúde sete vezes em um ano; tem que ter uma visita aos 7 dias depois do nascimento; aos 28 dias depois do nascimento; e outras visitas com dois, quatro, seis, nove e doze meses de idade. A criança de um a dois anos tem que ter quatro visitas; a de três a cinco anos tem que ter três visitas; a de seis a onze anos, duas visitas. As mulheres em idade fértil têm que fazer quatro visitas por ano, uma a cada três meses; gestantes, cinco visitas pré-natais; e nutrízes, duas visitas logo após o parto, no período puerperal, e durante a lactação. Adultos e adolescentes devem visitar o centro

de saúde uma vez por ano para poder continuar sendo elegíveis ao benefício do Progresá.

**TABELA 2**  
**FREQUÊNCIA AOS CENTROS DE SAÚDE**

Frequência aos centros de saúde	
Grupo etário	Frequência anual
<b>Crianças</b>	
0-1 ano	7 visitas: 7 e 28 dias; 2, 4, 6, 9 & 12 meses
1-2 anos	4 visitas: 1 cada 3 meses
3-5 anos	3 visitas: 1 cada 4 meses
6-11	2 visitas: 1 cada 6 meses
<b>Mulheres</b>	
Férteis	4 visitas: 1 cada 3 meses
Gestantes	5 visitas pré-natais.
Nutrízes	2 visitas logo após parto e lactação
<b>Adultos</b>	
Adolescentes	1 visita por ano
Idosos	1 visita por ano

**FONTE:** IFPRI

Basicamente, essa transferência monetária, pelo menos do componente de saúde e nutrição, cria um incentivo para você usar mais ou demandar mais o serviço de saúde. Isso põe uma pressão muito grande nos serviços de saúde pública para realmente oferecerem um serviço não-necessariamente de qualidade, mas, pelo menos, de quantidade. Em resumo, os benefícios do Progresá são, basicamente, de 21 dólares por mês por família, em média, dependendo do número de crianças na escola e do número de crianças com menos de seis anos. Desses 21 dólares, 11 dólares vêm da bolsa escolar, 10 dólares vêm da bolsa de nutrição e saúde. Isso representa, em média, para essas famílias, 20% dos gastos mensais totais da família.

Como são selecionados os beneficiários? Como eu disse no começo, esse programa tem a avaliação acoplada desde o início do desenho. O que eles fizeram foi realizar uma seleção em dois estágios. Primeiro, selecionaram os municípios. Na verdade, eles chamam de localidades, que são um pouco menor do que o município, e selecionaram, por um índice de pobreza que é tipo um IDH, os municípios mais pobres do México, excluindo Chiapas, pelos problemas de instabilidade política na época.

Depois de selecionados os municípios, dentro do município, existe também uma seleção de famílias pelo índice de pobreza familiar. Eles aplicam à família um questionário que pergunta a renda e pergunta outras variáveis de qualidade de vida, fazem um ranqueamento dessas famílias e selecionam as mais pobres. Ou seja, dentro de cada município ou de cada localidade existe uma seleção de parte da população, dependendo desse índice de pobreza. Isso é um pouco diferente dos outros programas, como o PRAF, na Nicarágua, onde, uma vez selecionado o município mais pobre, como a pobreza era muito homogênea, decidiram incluir todo mundo que está no município. No México, não. Eles resolveram selecionar dentro do município, fazer uma focalização

mais forte dentro do município, e isso causou alguns problemas que nós vamos discutir no final.

O desenho da avaliação foi experimental. Os municípios foram selecionados aleatoriamente desse grupo de municípios mais pobres. Desses municípios selecionados aleatoriamente, o IFPRI selecionou uma amostra de 506 municípios; 186 municípios não estavam no programa, foram excluídos do programa aleatoriamente, e 320 estavam no programa, faziam parte do tratamento. A amostra total nesses 506 municípios continha 24 mil famílias. Realmente, foi um esforço de guerra para fazer esse levantamento de campo de 24 mil famílias.

Para terem uma idéia do *timing* dos levantamentos de campo e do programa, a linha de base, feita antes do início do programa, foi feita em março de 1998; ou seja, terminaram o levantamento de campo em março de 98. As 24 mil famílias foram entrevistadas, um questionário bem completo foi feito para essas 24 mil famílias, e terminaram em março de 1998. Em junho de 1998 o programa começou. Uma segunda rodada de levantamento de campo foi feita em novembro de 1998, já para medir o impacto inicial; depois, uma outra rodada em junho de 1999 e uma rodada final em novembro de 1999. Então, você tem uma medição antes do programa e três medições depois do programa.

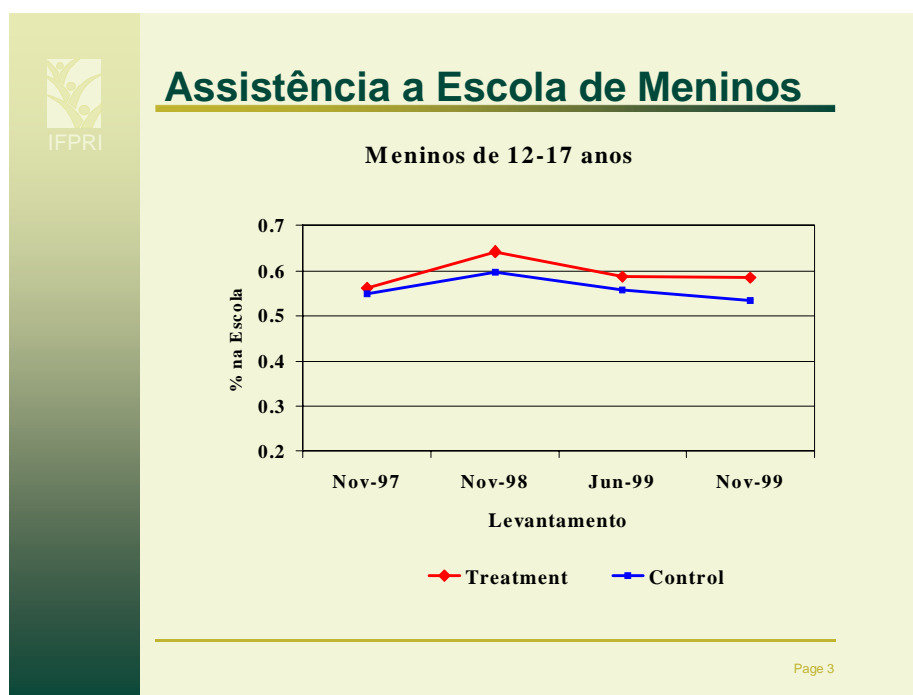
Vamos começar agora com alguns resultados da avaliação. Em primeiro lugar, a focalização do Progreso. Como eu falei ontem, as duas variáveis que a gente mede na focalização são a porcentagem de subcobertura, ou seja, a porcentagem de famílias do público-alvo que são excluídas do programa por algum motivo; e a porcentagem de vazamento, aquela porcentagem dos beneficiários que não fazem parte do público-alvo. A gente analisou a focalização com três premissas: uma é a de que público-alvo são as famílias que fazem parte dos 25% mais pobres do país. Se esse é o público-alvo, então parece que, em termos de subcobertura, o programa foi bem-sucedido. Somente 7% do público-alvo não foram incluídos no programa, que é realmente bem eficiente, é uma porcentagem bem baixa.

Por outro lado, 70% dos beneficiários estavam acima dessa linha de pobreza, o que indica que houve um vazamento grande. Ou seja, se você escolheu essa linha de pobreza dos 25% mais pobres como o seu público-alvo, o programa teve um vazamento bem grande; muita gente que estava acima dessa linha de pobreza recebeu benefício também. A dificuldade que você tem é que, se você resolve diminuir o vazamento, você corre o risco de eliminar famílias do público-alvo. Ou seja, o ganho social de você eliminar uma família que não devia estar no programa talvez seja muito pequeno para justificar a perda de bem-estar representada pela probabilidade de você eliminar uma família que devia estar no programa; por isso o gestor de política tem de pensar bem se vale a pena aumentar pressão de seleção, correr o risco de eliminar famílias que deveriam realmente estar no programa, para eliminar algumas que não deveriam estar.

Se você usa a linha de pobreza dos 50% mais pobres do país, então 10% da população-alvo não teriam sido atingidos, enquanto que 42% dos beneficiários não eram do público-alvo. Se você aumenta a linha de pobreza até 78%, a subcobertura aumenta e o vazamento diminui. Mas, para o governo do México, o público-alvo eram os 25% mais pobres do país; então, a subcobertura realmente foi baixa, infelizmente o vazamento foi alto, mas a decisão foi de que não valia a pena aumentar a pressão de seleção para não arriscar uma cobertura menor.

Vamos agora olhar o impacto do programa na educação: o GRÁFICO 1 mostra a assistência escolar de meninos de 12 a 17 anos. Vou começar dessa faixa de 12 a 17 anos porque, antes de 12 anos, não houve um impacto estatisticamente significativo e vou me concentrar naqueles que foram significativos. Olhando no primeiro ponto deste GRÁFICO 1, a linha vermelha é a média das famílias que estão no programa (ou

seja, o tratamento) e a linha azul são as famílias no grupo controle. Elas começam bem juntas, com porcentagens de matrículas bem parecidas, em torno de 55% a 56%, ou seja, 56% das crianças de 12 a 17 anos estavam matriculadas na escola antes do programa. Logo após o programa, na primeira rodada de novembro de 1998, existe um aumento da porcentagem de matrícula tanto no grupo-controle como no grupo de tratamento, ou seja, no programa; o grupo-controle sobe para 60% e o grupo de tratamento a mais ou menos 64%. Ou seja, houve um aumento nos dois, mas a vantagem de você ter um grupo-controle é que parece que parte do aumento do grupo de tratamento não foi um impacto do programa, foi algum impacto normal, talvez, de estacionalidade, mas houve um aumento no diferencial, houve um aumento maior para as famílias que estavam no programa. De novembro de 1998 a junho de 1999 houve uma queda na taxa de matrículas e, eu não entendo bem, talvez isso tenha a ver com o ciclo escolar; eu acho que o ano letivo do México, como nos Estados Unidos, começa em agosto, então você começa com a matrícula muito alta e cai em junho, porque está no final do período, cai para os dois grupos, tanto para as crianças do programa como para aquelas do grupo-controle; mas ainda existe um diferencial positivo que indica um impacto positivo do programa. E, finalmente, em novembro de 1999, a matrícula das crianças que estavam fora do programa, no grupo-controle, continua caindo, cai para quase 53%, e a das crianças que estavam no programa fica em torno de 58%. A conclusão é que houve um impacto positivo e significativo em manter crianças na escola.

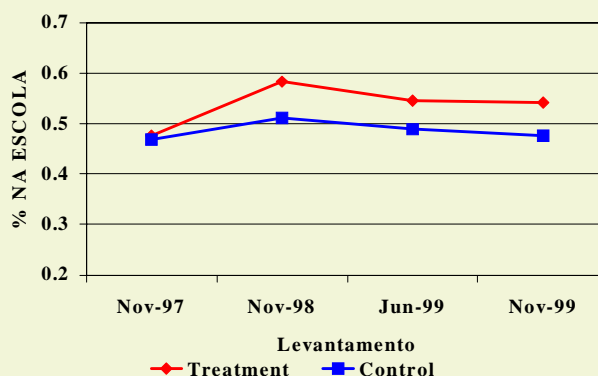


**GRÁFICO 1 – ASSISTÊNCIA A ESCOLA DE MENINOS**  
**FONTE: IFPRI**

Com relação às meninas, o impacto na assistência à escola é mais dramático (GRÁFICO 2). Os dois grupos começam mais ou menos de um ponto igual, de mais ou menos 47% de matrículas para as meninas de 12 a 17 anos; logo após o programa, isso sobe para quase 60% das meninas no programa e não sobe tanto para as meninas fora do programa; sobe mais ou menos para 50%, um diferencial bem grande, que segue mais ou menos constante até o final da última medição em 1999. Há um impacto dramático do programa, então, em manter meninas na escola. Esse impacto mais forte talvez tenha a ver com o fato de que as meninas recebem mais dinheiro do que os meninos para ficar na escola, ou seja, o custo da bolsa por estarem na escola é maior do que o dos meninos.

## Assistência a Escola de Meninas

Meninas de 12-17 anos



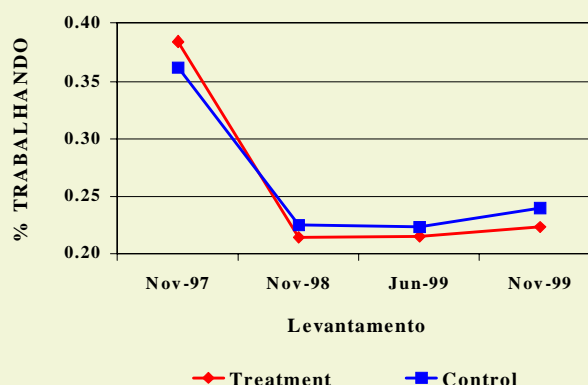
Page 4

**GRÁFICO 2 – ASSISTÊNCIA A ESCOLA DE MENINAS**  
**FONTE: IFPRI**

Olhando o trabalho infantil, o GRÁFICO 3 indica a porcentagem de meninos que trabalharam na semana anterior, ou seja, durante a entrevista do levantamento a gente pergunta: “você trabalhou na semana passada?” Antes do programa, aproximadamente 36% dos meninos, quase 40% no grupo do programa, responderam que sim, trabalharam na semana passada; em seguida, houve uma queda substancial dos dois grupos, controle e tratamento. Eu acho que isso tem a ver com o fato de que as comunidades excluídas do programa sabiam que o programa talvez viesse a beneficiá-las, e que, para ser beneficiado, era preciso estar matriculado na escola. Então, mesmo estando excluídas do programa, essas famílias talvez tenham o incentivo de matricular os filhos para, potencialmente, receberem o benefício no futuro. Quando se termina a avaliação, se expande o programa. Isso, porém, é um exemplo de que mesmo um desenho experimental não é perfeito, o grupo-controle não é o *contrafactual* perfeito para o grupo de tratamento, não é uma comparação perfeita, não é exatamente o que aconteceria com essas famílias, se não existisse o programa de forma alguma; existe o impacto que vaza para o grupo-controle. Mesmo assim, a porcentagem de crianças trabalhando no mercado de trabalho parece ser menor para aquelas crianças no programa.

## Trabalho Infantil

Meninos 12-17 anos



Page 5

**GRÁFICO 3 – TRABALHO INFANTIL**  
**FONTE: IFPRI**

O resumo dos resultados da educação indica um impacto positivo na assistência escolar para meninos e meninas, tanto no primário como no secundário; no segundo grau, o impacto é mais dramático, especialmente para as meninas; realmente, o programa tem um impacto muito grande em manter as meninas na escola; houve também um impacto significativo na oferta de trabalho de meninos de 12 a 17 anos e não houve impacto nas meninas. Não fez muita diferença na oferta de trabalho das meninas de 12 a 17 anos, mas, sim, nos meninos. Houve um impacto grande em estar ou não matriculado, mas não medimos nenhum impacto significativo na frequência escolar; a frequência dos dois grupos era bem alta, talvez, uma vez mais, porque as pessoas do grupo-controle sabiam que, para entrar no programa futuramente, teriam que ter uma frequência alta.

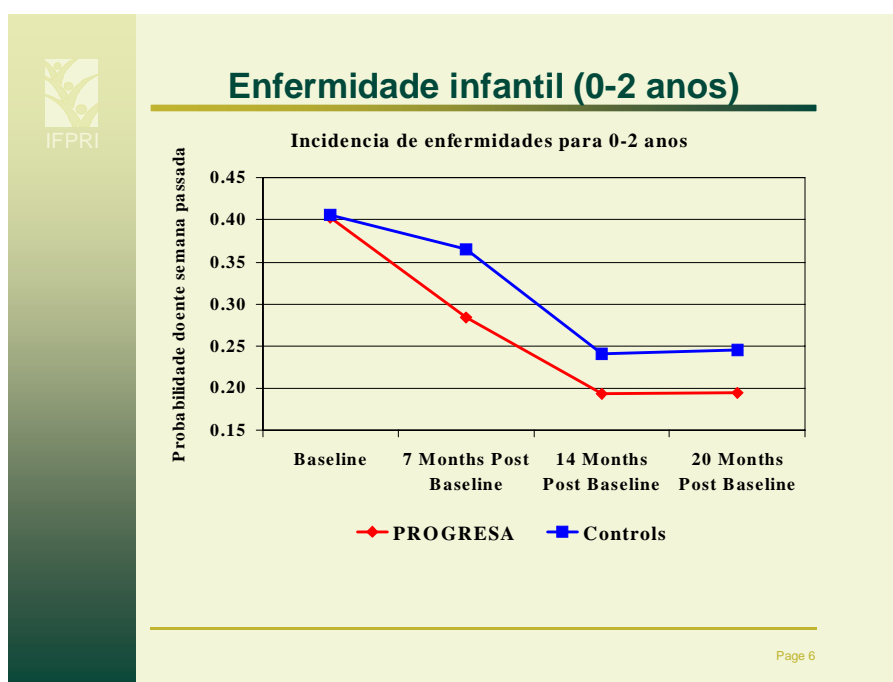
Houve um aumento no rendimento escolar. Provas estandardizadas foram aplicadas tanto no grupo-controle quanto no grupo-tratamento, e mediu-se o impacto positivo no rendimento escolar. A conclusão principal, interessante, é que existe um impacto positivo em manter crianças na escola, especialmente na transição do primeiro para o segundo grau. Quando as crianças terminavam o primeiro grau, a possibilidade de irem para o segundo grau era muito baixa, mas aquelas que receberam o programa, porque o incentivo é bem maior no segundo grau, decidiram, com maior probabilidade, ficar na escola depois que terminaram o primeiro grau.

Mas o impacto não foi tão grande em trazer crianças de volta para a escola; isso é uma conclusão importante. Ou seja, o programa tem um impacto grande em manter aquelas que já estavam na escola. Quanto às crianças que não estavam na escola, que talvez tenham saído muito cedo no primeiro grau e que já estão muito defasadas em termos de educação, o programa não teve sucesso em trazê-las de volta, talvez porque essas crianças já tenham alguma ocupação e o investimento que teriam de fazer em educação para compensar receber essa transferência monetária era muito alto; para elas não fazia sentido. Então, eu acho que é um programa que não serve para trazer crianças que saíram, mas serve para manter aquelas que já estão na escola e diminuir a probabilidade de saírem no futuro.



A idade de entrada é mais baixa. As crianças que entram na escola, nas comunidades onde existia o programa, eram mais jovens. Estamos falando da primeira série. Vejam bem, as crianças de 1ª. e 2ª. série não recebem a transferência; mesmo assim, as famílias tinham uma tendência maior de matriculá-las cedo na escola, para que, no futuro, pudessem receber o benefício, uma vez que cheguem na 3ª. série; e é muito mais provável que uma criança consiga chegar à 3ª série, se ela entrar cedo na escola. Eu quero dizer que, apesar de a transferência ser somente a partir da 3ª. série, existe o impacto nas séries anteriores também. Há menor repetição de séries. Uma das condições para estar no programa é que você não pode repetir uma série mais de duas vezes; então, houve um esforço maior e menos repetição.

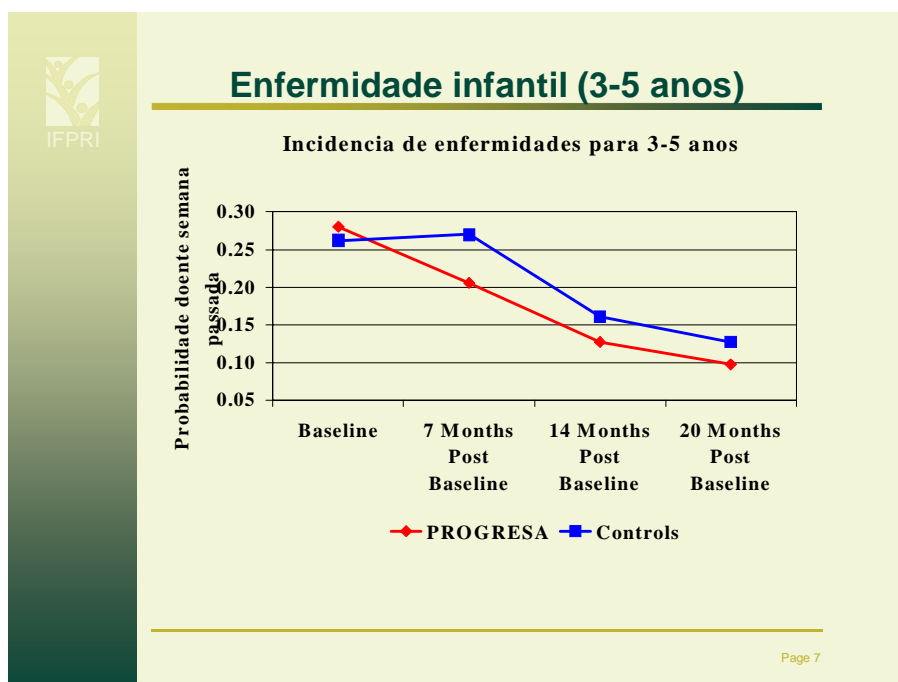
Estou mudando agora para o impacto na saúde (GRÁFICO 4). Esse indicador de saúde é a probabilidade de que uma criança de zero a dois anos estivesse enferma ou doente na semana anterior. No levantamento de linha de base, a porcentagem era uma média de 40%; 40% das crianças de zero a dois anos reportaram que estavam doentes na semana passada e os dois grupos, tratamento e controle, são muito parecidos. Depois do programa, houve uma queda drástica na porcentagem de crianças que reportaram estar doentes, mas a queda foi bem mais drástica para as famílias no programa. Houve um impacto significativo na redução da incidência de doenças, principalmente diarreia, nas crianças de zero a dois anos, e essa redução segue nos dois grupos até o final da medição. Vinte meses depois da linha de base, havia um diferencial ainda grande entre as crianças do programa e aquelas que não eram do programa.



**GRÁFICO 4 – ENFERMIDADE INFANTIL (0-2 ANOS)**  
**FONTE: IFPRI**

A incidência de enfermidades para as crianças de três a cinco anos também demonstrou uma queda nos dois grupos, mas, principalmente, naquelas do programa (GRÁFICO 5). O que explica a queda no grupo-controle, para mim, talvez seja o investimento maior que o México fez na oferta e na melhoria da qualidade dos serviços de saúde acoplados ao programa, que afetou não só as comunidades no programa, mas

também as pessoas que moram em comunidades vizinhas, que podem utilizar os serviços de saúde de outro município.



**GRÁFICO 5 – ENFERMIDADE INFANTIL (3-5 ANOS)**  
**FONTE: IFPRI**

Em resumo, houve um aumento significativo nas visitas aos centros de saúde, observado nas comunidades do programa; uma redução de 12% na incidência de enfermidades para as crianças de zero a cinco anos e significativo impacto positivo na saúde dos adultos. Como está acabando o tempo, vou resumir os impactos de nutrição. Houve um impacto positivo no crescimento das crianças. Em média, depois de um ano de programa, as crianças do programa tinham um centímetro a mais do que as crianças fora do programa. Estamos falando de crianças que começaram com zero a seis meses e foram medidas de novo no fim do programa. Reduziu-se significativamente a probabilidade de baixa estatura na população do programa.

Houve aumento significativo também no consumo de alimentos. A qualidade da nutrição, da dieta das pessoas do programa, aumentou também; ou seja, com essa ajuda adicional para comprar alimentos, houve um maior consumo de carnes, alimentos de proteína animal, vegetais e frutas e isso, acoplado ao suplemento nutricional que foi entregue, resultou em maior estatura e melhor estado nutricional das famílias no programa.

Conclusões do ProgresA: o ProgresA parece ter atingido seus objetivos principais. Nós fizemos também uma análise de custo-efetividade, que eu não vou apresentar aqui porque é muito elaborada, mas me parece também que o projeto atingiu seus objetivos de uma forma custo-efetiva. Em áreas rurais mais pobres, deve-se considerar a inclusão de todas as famílias no programa. A exclusão de famílias dentro de cada município, ou seja, a seleção de beneficiários, foi feita em dois estágios. Selecionou-se uma área geográfica que é menor que o município, uma localidade, e essa seleção na área geográfica já foi feita por um índice de pobreza; dentro dessa área geográfica, foram selecionadas algumas famílias que se julgava serem as mais pobres. O problema é que essa seleção é muito imperfeita; é difícil medir a pobreza pelas variáveis

que se coleta no campo e o que indicou isso foram estudos feitos por sociólogos e antropólogos do IFPRI. A exclusão de algumas famílias e a inclusão de outras causou muito conflito social dentro da comunidade. Ou seja, a coesão social dentro de comunidades pequenas foi afetada negativamente pelo programa. Então, a nossa sugestão foi de que, na expansão do programa, pelo menos em comunidades rurais, que são muito homogêneas, não se deveria fazer exclusão alguma, o benefício seria dado a todos na comunidade.

Nós também recomendamos uma expansão do programa para as áreas urbanas. E, sem dúvida alguma, apesar de haver um impacto positivo no rendimento escolar das crianças, parece que não foi o suficiente. Pelo menos os cientistas, os pedagogos do projeto Progresá, acham que ainda é preciso aumentar a qualidade do ensino nas escolas do programa.


Só para concluir: quando o governo Fox assumiu o poder, eles estavam realmente considerando se iam seguir ou não com o Progresá e, graças a esse resultado da avaliação, que foi bem positivo, que demonstrou um impacto significativo do programa, eles resolveram expandir o Progresá. Logicamente, mudou de nome, tem outro símbolo, mas é o mesmo programa, que, inclusive, recebeu um bilhão de dólares de empréstimo do Banco Interamericano para sua expansão este ano.

Vou falar sobre a Nicarágua, rapidamente. Basicamente, o programa é o mesmo, é a mesma idéia, o mesmo objetivo de aumentar o investimento no capital humano, só que é muito menor. Eles começaram com um piloto pequeno de seis mil famílias em 21 comunidades selecionadas aleatoriamente. A comunidade aqui é uma comarca, que é uma área geográfica que determina uma comarca eleitoral: todos aqueles votam no mesmo lugar. Então, nós selecionamos aleatoriamente, dentre as comarcas mais pobres do país, essas 21 comarcas para entrar nesse projeto-piloto.

As intervenções são quase idênticas às do Progresá: também há transferência monetária para incentivar assistência à escola, transferência monetária para incentivar visitas ao centro de saúde, e observação de práticas de nutrição e saúde. O desenho foi experimental também: essas 21 comunidades foram aleatoriamente selecionadas e, então, nós fizemos uma amostra de 1.735 famílias, 962 famílias no programa e 773 famílias no grupo-controle.

O primeiro resultado que vou apresentar é o aumento nos gastos anuais *per capita* da família (TABELA 3). Esses valores estão em córdobas; se eu não me engano, um dólar custa mais ou menos doze córdobas. Então, para você converter para dólar, tem que dividir por 12. A primeira linha dessa TABELA 3 mostra a medição final, ou seja, o levantamento de campo final; a segunda linha mostra a medição inicial, a linha de base, antes do programa; e a terceira linha é a diferença entre as duas medições. O método utilizado aqui é o de diferenças duplas. Vocês vêem que houve um aumento significativo no gasto *per capita* das famílias do programa. Esses são gastos *per capita* em termos reais, ou seja, com preços relativos do início da linha de base. Então, houve um aumento de 381 córdobas *per capita* por ano (ou seja, três dólares por ano), o que não é muito grande. No entanto, houve uma redução no gasto *per capita* das famílias não incluídas no programa de 629 córdobas, ou mais ou menos seis dólares *per capita* por ano.

**TABELA 3**  
EFEITOS DAS TRANSFERÊNCIAS NOS GASTOS DA FAMÍLIA



**Efeitos das transferencias nos gastos da familia**

**Gastos anuais per cápita**

Medición	Programa	Control	Diferencia
Final (2001)	4523	3300	<b>1223 ***</b>
Línea Basal (2000)	4142	3929	212
<b>Diferencia</b>	<b>381 ***</b>	<b>-629 ***</b>	<b>1011 ***</b>

Bono promedio per cápita 612 (aproximación muy gruesa)


Page 8

**FONTE:** IFPRI

A explicação é que houve uma seca muito grande nesse ano, nessas comunidades rurais. Então, as famílias que estavam no programa tiveram melhor condição de manter o seu nível de consumo. A dupla diferença resulta em um impacto de mil córdobas por ano *per capita*, que representam talvez oito ou sete dólares por ano, o que é significativo estatisticamente, mas não é um aumento muito grande em termos de gasto *per capita*.

A frequência com que crianças com menos de três anos foram pesadas em centros de saúde é um indicador de atenção em centros de saúde: aumentou também significativamente (TABELA 4). Antes do programa, 56% das crianças das famílias do grupo de tratamento tinham sido pesadas nos seis meses anteriores. Depois do programa, como isso é um requerimento para ficar no programa, 91% das crianças foram pesadas: não houve um aumento significativo no grupo-controle; então isso significa que o programa teve impacto de um aumento de 28 pontos percentuais no número de crianças de zero a três anos que foram pesadas ou que visitaram um centro de saúde nos últimos seis meses.

**TABELA 4**  
CRIANÇAS COM MENOS DE 3 ANOS PESADAS NOS ÚLTIMOS 6 MESES



**Impacto do Programa na Atenção a Criança**

**Crianças com menos de 3 anos pesadas nos últimos 6 meses**

Medición	Programa	Control	Diferencia
Final (2001)	91.4	67.4	<b>24.1 ***</b>
Línea Basal (2000)	56.1	60.6	-4.5
<b>Diferencia</b>	<b>35.4 ***</b>	<b>6.8</b>	<b>28.6 ***</b>


Page 9

**FONTE:** IFPRI

A porcentagem de crianças com vacina completa para a idade (ou seja, você pergunta se uma criança de certa idade tem todas as vacinas que deveriam ter as crianças daquela idade), antes do programa, estava em torno de 36% a 40% (TABELA 5). Para o grupo de tratamento, isso aumentou significativamente: passou de 36% para 82%, um aumento de 45 pontos percentuais, que é bem significativo; e houve um aumento grande, também, no grupo-controle, de 28 pontos percentuais. Uma vez mais, demonstra que o método experimental não é perfeito em identificar.

Para mim, isso significa que ou é um esforço muito grande das famílias, porque existe uma demanda aumentada por vacinas, ou é um esforço grande do governo do Estado em fornecer essas vacinas, que logicamente vazou para as comunidades que não estão no programa. Então, isso acaba tendo um efeito, e o impacto medido é 17,3%, que não é estatisticamente significante. Estatisticamente, não houve um impacto, você não pode dizer que o impacto foi positivo, apesar de você ter um aumento grande das famílias que estão no programa. Intuitivamente, eu acho que houve um impacto; o problema é que houve um impacto também no grupo-controle e você não pode dizer estatisticamente qual é o impacto.


**TABELA 5**  
**PORCENTAGEM DE CRIANÇAS COM VACINA COMPLETA**

 <b>Impacto do Programa na Atenção a Criança</b>			
<b>% de Crianças com vacina completa</b>			
	<b>Programa</b>	<b>Control</b>	<b>Diferencia</b>
Final (2001)	82.0	68.5	13.6**
Basal (2000)	36.5	40.3	-3.8
<b>Diferencia</b>	<b>45.5***</b>	<b>28.2***</b>	17.3

**FONTE:** IFPRI

Quanto à porcentagem de crianças de sete a treze anos que estão matriculadas na escola, há um aumento significativo nas famílias do programa, que tinham 69% das crianças de sete a treze anos na escola e isso subiu a quase 94%, ou seja, em níveis quase de países desenvolvidos (TABELA 6). Esse, realmente, é um impacto impressionante. No grupo-controle não houve um aumento significativo na matrícula. Comparando com a vacina, isso demonstra que é muito mais difícil aumentar a oferta de vagas na escola no curto prazo (essa avaliação foi feita em um ano), ou então não houve vazamento para o grupo-controle, que manteve mais ou menos a mesma taxa de matrícula. A verdade é que, se você visitar algumas escolas, elas estão superlotadas.

**TABELA 6**  
**MATRÍCULA NA ESCOLA**


 <b>Matricula na Escola</b>			
<b>% de Crianças de 7-13 años matriculadas</b>			
<b>Medición</b>	<b>Programa</b>	<b>Control</b>	<b>Diferencia</b>
Final (2001)	93.7	75.1	<b>18.6***</b>
Basal (2000)	68.9	72.0	-3.1
<b>Diferencia</b>	<b>24.8***</b>	3.1	<b>21.7***</b>

**FONTE:** IFPRI

A questão que precisa ser analisada é o que acontece com a qualidade do ensino quando você aumenta o número de crianças que estão sentadas uma perto da outra. Essa é uma análise que tem que ser feita mais de longo prazo; mas, pelo menos, demonstramos que há um aumento da demanda por escola. Quanto à melhoria e aumento da oferta, esse é um outro assunto que tem que ser tratado no futuro.

A deserção escolar também diminui significativamente para as crianças de sete a treze anos, em quase todas as séries (TABELA 7), à exceção da 3ª. série, em que não houve uma redução significativa na deserção escolar.

**TABELA 7**  
**DESERÇÃO ESCOLAR**



**Deserção Escolar**

**% Crianças 7-13 anos que seguem na escola**

<b>Grupo</b>	<b>1ª. Serie</b>	<b>2ª. Serie</b>	<b>3ª. Serie</b>	<b>4ª. Serie</b>
Programa	95.9	95.7	95.2	91.4
Controle	87.8	88.3	88.8	79.6
<b>Diferencia</b>	<b>8.1***</b>	<b>7.4**</b>	6.4	<b>11.8**</b>


Page 12

**FONTE: IFPRI**

Esse mesmo indicador de deserção escolar, agora separado para crianças em extrema pobreza, crianças pobres e crianças não-pobres (TABELA 8). O interessante desse resultado é que o aumento mais significativo, de dez pontos percentuais, foi para famílias em extrema pobreza. Aquelas famílias em extrema pobreza que receberam o benefício tiveram um aumento bem substancial na taxa de matrícula, de 84% para 94%; para as crianças em pobreza, esse aumento foi só de 6%; e quanto às crianças não-pobres que estão no programa, não houve um aumento significativo na taxa de matrícula. Isso mostra que é um programa bem regressivo em termos de aumentar a demanda por educação nas populações em extrema pobreza.



**TABELA 8**  
**DESERÇÃO ESCOLAR**



<b>Deserção Escolar</b>			
<b>% de Crianças que seguem na escola</b>			
<b>Grupos</b>	<b>Pobres Extremos</b>	<b>Pobres</b>	<b>Nao Pobres</b>
Programa	94.7	95.0	96.1
Control	84.8	89.2	92.4
<b>Diferencia</b>	<b>10.0***</b>	<b>5.9**</b>	3.7

Page 13

**FONTE:** IFPRI

Conclusões da Rede de Proteção Social: o programa teve um impacto positivo na acumulação de capital humano: parece ter um impacto positivo em manter crianças na escola, em aumentar a taxa de matrícula significativamente para as famílias de extrema pobreza, não tanto para as famílias mais ricas, o que é desejável. Nós também recomendamos que o programa deve ser expandido para as áreas urbanas, porque a incidência de pobreza em áreas urbanas na Nicarágua, principalmente em Manágua, tem aumentado muito com a imigração rural-urbana.

A focalização deve ser repensada para a expansão do programa. O método de focalização adotado na Nicarágua foi selecionar uma comarca, uma comunidade, uma área geográfica bem pobre, e todo mundo nessa área é beneficiário, independente de renda, independente de pobreza ou não. No entanto, se você quer expandir esse programa, você vai ter que incluir comarcas maiores, municípios maiores, e que vão ser mais diversos. Ou seja, se você quiser ter uma baixa porcentagem de vazamento do programa, você não vai poder adotar o mesmo método de focalização, porque você vai ter uma taxa de vazamento muito alta. Então, tem que repensar uma forma de identificar famílias pobres.

Agora – e isso é uma das lições aprendidas –, se você adota o método de focalização do México, você, em primeiro lugar, corre o risco de excluir famílias que deveriam estar no programa; em segundo lugar, você corre o risco de criar conflitos sociais e abalar a coesão social das comunidades. Então, é uma questão difícil decidir como focalizar. A Nicarágua adotou um método geográfico em que seleciona um bairro ou uma comunidade e beneficia todo mundo. O México tentou identificar famílias individuais e excluir outras. Esse é um processo que não é perfeito e você tem que pesar os ganhos e perdas. Em conclusão, é isso.

## **VICENTE FÉRRER-ANDREU**

Obrigado, Pedro. Não vou tentar resumir a palestra do Pedro; eu somente queria, para o benefício de vocês e do debate, indicar os três tipos de questionamentos que eu acho interessantes para prosseguir no debate. De uma parte, é o desenho dos projetos, sobretudo a possível relevância para o Brasil e para o Nordeste. O caso do México é um país evidentemente do estilo do Brasil. O outro, a Nicarágua, é mais um país que não é muito diferente, em população, do Ceará ou de alguns Estados do Nordeste.

O segundo tema para questionamento, para debate, são os resultados dos projetos: até que ponto, os gastos dos projetos tiveram uma efetividade real? E o terceiro tipo de questionamento, para dar a vocês opção de escolher, é, evidentemente, a metodologia de avaliação em si mesma. Nas apresentações de ontem à tarde, foram discutidos os prós e os contras de todos os palestrantes. Eu acho que o Pedro não vai ter nenhum problema em dar questionamento dos três temas.

## **HELEN APPLETON**

Tenho uma pergunta geral. Um dos objetivos do programa Progres, no México, era reduzir efeitos das reformas econômicas na pobreza, no curto prazo. Desse meu ponto de vista, penso que é melhor buscar reformas econômicas que não impactem de uma forma má na pobreza. Então, buscamos reformas econômicas que tenham bons impactos na pobreza ou buscamos reformas econômicas que podem ter um impacto mau na pobreza?

## **PEDRO OLINTO**

Essa é uma decisão para o governo do México, mas eu imagino que o governo do México não adotou reformas econômicas para aumentar a pobreza; eu imagino que eles tinham a idéia de que isso ia causar crescimento econômico e reduzir a pobreza ao mesmo tempo. Pelo menos, eu tenho a boa-fé de que isso foi a intenção. O que eu acho é que existe uma fase de transição de famílias que estão acostumadas a operar economicamente em um marco institucional em que o Estado é muito forte na oferta de crédito rural, na oferta de preços para o milho (estamos falando na maioria das famílias rurais) e, com a liberalização e a eliminação de subsídios, eliminação de programas de crédito, eliminação de programas de preços mínimos, essas famílias logicamente sofrem em um período inicial. A idéia é que, com o tempo, se você mantiver essas crianças na escola, elas acumularão capital humano e vão ser capazes de mudar sua atividade econômica, ser mais competitivas em outros setores da economia, e vão ser capazes de se adaptar às reformas. Então, a minha impressão é que essas reformas teriam impacto positivo na redução da pobreza mais no longo prazo, mas, no curto prazo, você tem que compensar aquelas famílias que estão perdendo por uma mudança institucional muito grande.

## **ALEJO LERZUNDI**

Chamou-me a atenção o objetivo de aumentar o capital social através de investimentos para reduzir a pobreza no longo prazo. Eu creio que, no longo prazo, é preciso eliminar a pobreza, porque você reduz a pobreza já no primeiro ano; o primeiro

investimento já reduz em alguma coisa a pobreza. Eu gostaria de uma explicação a respeito. Outra coisa que me chama a atenção, também, é uma expressão que você utilizou várias vezes para indicar os resultados do projeto: o impacto do projeto “parece” que foi. Frente às cifras que você está mostrando, que são cifras estatísticas, o “parece” estaria mal colocado. Uma palavra, por favor, a respeito.

#### **PEDRO OLINTO**

Deixe-me responder primeiro a segunda pergunta. Eu sempre uso “parece” porque essas estimativas estatísticas têm uma distribuição probabilística em volta do resultado. Se você diz que aumentou a matrícula em 10%, isso é uma estimativa que tem uma variação, que pode ter sido de 5% e pode ter sido de 80%. Esses aumentos são significativos estatisticamente, por isso eu digo “parece”. Mas, eu não conheço ninguém que poderia dizer que o aumento foi exatamente de 30%. Esse é o motivo da palavra “parece”.

#### **ALEJO LERZUNDI**

É que, se “parece”, haveria que se buscar algum outro procedimento para que seja. Eu entendo perfeitamente o que é variância estatística e essa cifra é claro que tem uma variância estatística. Mas, suponho que, se “parece”, haveria que se buscar outro método mais confiável, para que não só pareça, mas tenha uma confiabilidade.

#### **PEDRO OLINTO**

A função dos pesquisadores do Instituto é fornecer a informação, dizer qual é a ordem de incerteza da informação e os gestores de política decidem se esse é um resultado forte o suficiente ou não. O resultado é que os tomadores de decisão do México decidiram que era um resultado forte o suficiente e resolveram continuar com o programa. Em relação à primeira pergunta, que também eu acho que é de semântica, quanto a se falar em reduzir ou eliminar a pobreza no longo prazo: para mim, eliminar faz parte de reduzir, reduzir totalmente é eliminar.

#### **ALEJO LERZUNDI**

Refiro-me a reduzir a pobreza em tantos por cento. Tem que haver um padrão de pobreza, digamos, decente, convivível com uma figura de desenvolvimento. Mas, no longo prazo, me parece um objetivo fraco dizer reduzir a pobreza.

#### **PEDRO OLINTO**

Talvez eu não tenha explicado bem. A idéia é investir, agora, em nutrição e educação das crianças, para que, quando adultas, se tornem cidadãos produtivos da sociedade. Então, parte das transferências é para minimizar o impacto das reformas econômicas e a outra parte é para criar incentivos de investimento em capital humano, que vão ter resultados, em termos de pobreza, no longo prazo, quando essas crianças se tornarem produtivas no mercado de trabalho.

Eu tenho uma pergunta por escrito: “Eu gostaria, se possível, que você falasse um pouco sobre os valores de investimento que deram ou dão suporte ao programa”. Não sei se posso responder isso. Não sei se essa é a pergunta, mas, junto com o incentivo ao aumento da demanda de serviços de saúde e educação, houve investimentos grandes, pelo menos no México, em termos de melhoria da qualidade de educação, investimentos grandes em equipar centros de saúde com equipamentos e materiais de medicina, mas eu não posso quantificar isso, realmente eu não saberia dizer agora.

Eu esqueci de mencionar, mas todos os relatórios de avaliação do Progres e também, daqui a pouco, do programa da Nicarágua vão estar disponíveis na página da *web* do IFPRI (<http://ifpri.org>) e vocês podem baixar esses relatórios na hora que quiserem.

### **DO AUDITÓRIO (Não identificado)**

Eu queria aproveitar essa experiência internacional do Pedro, no México e no Brasil, e indagar que tipo de lições o México pode trazer para o Brasil e vice-versa. Por exemplo, o Projeto Alvorada e o Progres, que tipo de lições um pode oferecer para complementar o outro?

### **PEDRO OLINTO**

Eu acho que existem lições tanto em termos de metodologia de avaliação como de política. Eu vou começar pelo mais fácil, para mim, que é em termos de metodologia. Eu acho que, no caso do Brasil, tem-se que repensar bem se vale a pena fazer um desenho experimental, porque, como se viu no México, houve vazamentos grandes em termos do impacto do programa em comunidades que estavam excluídas do programa. Então, você faz um esforço tremendo de excluir famílias, e no final é difícil identificar o impacto do programa com precisão, porque houve vazamentos, houve *spillovers*.

No Brasil, os programas que são similares, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, estão em pleno vapor e uma avaliação experimental, agora, seria difícil. Existem, como eu falei ontem, oportunidades de fazer uma avaliação quase-experimental razoavelmente robusta, por algumas eliminações que estão sendo feitas quase aleatoriamente do programa e que se pode aproveitar para medir o impacto do programa.

Em termos de focalização, eu acho que, no Brasil, existe um pensamento muito forte de não incluir famílias com renda acima de meio salário mínimo *per capita* nestes programas, tanto no Bolsa Alimentação como no Bolsa Escola. A forma como isso está sendo medido, porém, é um pouco duvidosa. Eu acho que você ir a uma família e perguntar qual foi a sua renda *per capita* no mês passado é pegar uma variável totalmente imprecisa. Então, eu acho que se devia ter um pouco mais de cuidado, talvez pensar em uma focalização geográfica, uma combinação de focalização geográfica com focalização individual; talvez, em comunidades que são muito homogêneas e bem pobres, não valha a pena excluir ninguém, para você não ter o problema que aconteceu no México, de abalar a coesão social nessas comunidades. Então, em algumas comunidades pequenas, rurais, talvez se devesse incluir todo mundo e, se realmente tiver alguma pessoa lá que seja mais rica e se der ao trabalho de entrar no programa para receber R\$ 45,00 por mês, paciência. Eu acho que o custo de tentar eliminar essa família

vai ser muito alto e o risco de você eliminar uma pessoa que deveria estar lá vai ser alto também.

A focalização é um problema sério; a gente não tem a resposta. É muito fácil quando você tem um piloto pequeno, como na Nicarágua, em que você identifica as 20 comunidades mais pobres do País para fazer um piloto. Nessas comunidades, todo mundo é pobre e não vale a pena você selecionar; mas, como você vai expandir o programa, esse problema aparece. Como fazer? Isso é uma pergunta de pesquisa muito interessante.

Nós queremos explorar, na expansão do programa em Honduras, é ter mecanismos que criem incentivos para as famílias mais ricas se auto-excluírem do programa. Primeiro, a transferência é pequena e, segundo, se você fizer uma distribuição que é feita em um bairro pobre, as madames não vão sair de suas casas para ficar em uma fila em um bairro pobre para tirar o benefício. Seria algum tipo de controle social que daria um custo alto para as famílias mais ricas participarem, mas isso ainda tem que ser pensado.

Temos outra experiência importante do México. Eu, sinceramente, não entendo por que, no Brasil, esses programas são separados. Bom, eu entendo, mas acho que agora, que a definição das eleições, em termos de partido do governo, está mais ou menos definida, esses programas deviam estar juntos. É muito difícil você fazer toda a administração dos programas de forma separada, se as famílias que estão sendo focalizadas são as mesmas. Se há famílias com crianças de zero a seis anos que vão estar no Bolsa Alimentação e há famílias com crianças de seis a doze que vão estar no Bolsa Escola, por que não fazer um programa só, que seja totalmente coordenado? Teoricamente, eles têm que estar coordenados interministerialmente, mas todos nós conhecemos que coordenação é uma coisa difícil e se deveria pensar em fazer um programa só.

## **DO AUDITÓRIO**

Sou Maria Ozanira, coordenadora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Eu queria fazer duas colocações bastante breves: uma é uma observação e a outra é uma pergunta mesmo. A observação é que eu acompanhei atentamente, desde ontem, toda a discussão a respeito da utilização de metodologia de grupo-controle, a metodologia clássica, experimental, para se desenvolverem avaliações de impacto em programas sociais e, hoje, com a apresentação das experiências, me ficou ainda mais claro o quanto essa metodologia é problemática em termos de ética, que todo mundo sabe, e também em termos de gerar outros problemas e dificuldades, conforme foi colocado. Eu acho que nós, que vivemos discutindo a questão de avaliação de programas sociais, de políticas públicas, realmente precisamos aprofundar esse debate. Essa é a observação.

E a questão: se for possível, que você coloque algumas informações a respeito da transformação que houve no Progreso, no México. Como é que ele se encontra atualmente? Inclusive quanto à designação, porque me parece que você falou que até a designação do programa foi alterada.

## **PEDRO OLINTO**

Em relação à primeira pergunta, sobre o desenho experimental, como eu falei ontem, não existe uma solução única para qualquer avaliação. Eu acho que a nossa abordagem é tentar entender o programa muito bem e explorar qualquer oportunidade

que se tenha de exclusões que não são aleatórias, mas que são quase aleatórias, talvez. Agora, a questão ética, uma vez mais, depende. Se você tem um projeto-piloto, por definição, você tem que excluir alguém, e eu acho que, às vezes, é mais ético excluir aleatoriamente do que excluir por uma seleção subjetiva, qualquer que seja.

### **MARIA OZANIRA**

Só uma observação bem rápida: você não exclui, mas você coloca as pessoas em situações constrangedoras, no caso das pessoas que estão sendo entrevistadas, respondendo questões, quando, na verdade, não são atingidas pelo programa. O ético é nesse sentido de que é, de certa maneira, constrangedor. Tanto é que, como as pessoas ficam naquela ansiedade de se inserir no programa, as experiências constatarem uma certa proximidade em termos de determinados impactos do programa.

### **PEDRO OLINTO**

Eu acho que o problema de constrangimento é maior quando você faz uma seleção intrageográfica, ou seja, em uma área pequena, você seleciona as pessoas para participarem ou não. Inclusive, isso não é nem indicado, porque logicamente há vazamentos, você está mudando o comportamento dos dois grupos. O grupo-controle também vai mudar de comportamento ao ver que o vizinho está recebendo um benefício. Normalmente, o que tentamos fazer, se decidimos fazer um desenho experimental, é selecionar municípios que são geograficamente separados, em que não existe esse conflito intracomunitário muito forte.

Eu gostaria de falar mais um pouco em relação à ética também. Eu acho que excluir alguém de um programa que claramente tem impactos muito positivos, que nós sabemos, realmente não faz sentido. Se você sabe que tem impacto positivo, é totalmente não-ético excluir uma pessoa. O problema é quando você tem programas inovadores que precisam ser experimentados e o risco que você corre é de não excluir aleatoriamente e concluir, no final da medição de impacto, que o programa não tem impacto; e se o programa realmente tiver impacto, mas você não conseguiu concluir porque o seu desenho não lhe permite identificar esse impacto, você está, talvez, arriscando eliminar da agenda de políticas um programa que, talvez, fosse muito positivo e que pudesse beneficiar muita gente no futuro, mas que não vai beneficiar por causa de um problema de identificação do impacto. Ou seja, existe esse problema também; não é uma questão fácil. Mas eu só queria colocar que é uma outra dimensão do problema ético você arriscar que um programa bom seja eliminado da agenda de políticas porque a avaliação não foi bem feita. Você está excluindo gente, no futuro, desse programa.

Em relação ao segundo ponto, o programa do México foi expandido para todo o País. Inicialmente, foram só algumas comunidades e, agora, ele está sendo expandido para todo o País, inclusive o Chiapas, e o desenho é mais ou menos o mesmo; eu só disse que mudou o nome porque é um novo presidente, um novo governo, e cada um quer chamar o programa de outro nome, e foi isso o que aconteceu.

## **MESTRE-DE-CERIMÔNIAS**

Obrigado, Dr. Pedro Olinto. Nós passaremos imediatamente para o nosso segundo painel, sobre “A Sistematização do Processo de Avaliação de Políticas”, e convidamos o professor Vicente Férrer a continuar atuando como moderador no próximo painel.

## **9 – PAINEL 7: A SISTEMATIZAÇÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS**

### **MODERADOR:**

Vicente Ferrer-Andreu – Banco Mundial

### **PALESTRANTES:**

Marcelo Néri – Fundação Getúlio Vargas

Maria da Piedade Moraes - Economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

### **VICENTE FÉRRER-ANDREU**

Fico surpreso, evidentemente, em ser convidado a atuar como moderador deste painel e, certamente, vou ouvir com muito cuidado a apresentação dos dois palestrantes. Para começar, o Dr. Marcelo Néri é o primeiro palestrante.

### **MARCELO NÉRI**

Muito obrigado, agradeço pelo convite. O que vou procurar fazer aqui é uma apresentação mais geral. Pelo que eu entendo, pela estrutura do programa, o que foi discutido foram muitas experiências específicas, estudos de caso, metodologia microeconômica de avaliação, e eu vou tratar aqui de temas mais gerais relativos à sistematização do processo de avaliação de políticas.

Basicamente, na minha exposição, eu tenho três partes: na primeira, vou falar sobre um arcabouço geral que capta os canais de operação da política de combate à pobreza; então é um arcabouço que procura privilegiar a interação entre políticas, uma coisa simples, rápida; no segundo ponto, que é o mais importante, eu vou discutir um sistema de metas sociais, que eu acho que é uma forma de sistematizar o sistema de avaliação; na verdade, eu vou discutir dois tipos de metas sociais que são complementares; e, finalmente, discutir problemas associados ao monitoramento desse sistema de metas sociais, a operacionalização.

Só para a gente ter uma idéia da distribuição geográfica do problema, quando a gente olha o mapa da indigência no Brasil, a gente vê que ele está bastante concentrado no Nordeste. Não vou entrar em detalhes sobre medição etc. E uma visão geral sobre tipos de políticas de combate à pobreza, basicamente, a gente tende a classificar as políticas em dois tipos: políticas compensatórias e políticas estruturais. As compensatórias, na metáfora usual, dão o peixe; as políticas estruturais dão a vara de pescar, ou ensinam a pescar. Uma transfere renda, outra permite a construção de ativos.

Como políticas compensatórias, temos: renda mínima, seguro desemprego, distribuição de cesta básica, salário mínimo; e políticas estruturais são aquelas que dão ativos, que seriam, por exemplo: regularização fundiária, educação, saúde, infraestrutura, políticas que atacam no portfólio de ativos das pessoas.



Eu acho que há, pelo menos, três grandes propriedades que a gente busca nas políticas sociais, nas políticas de combate à pobreza. Uma é o foco: quanto mais elas visarem os pobres, quanto mais acertarem os pobres, melhor, e isso se refere tanto a políticas compensatórias como a políticas estruturais. Um segundo atributo desejável das políticas seria a velocidade, a rapidez com que os efeitos da política são sentidos nas condições de vida, no bem-estar das pessoas. E a terceira é a sustentabilidade, ou seja, a persistência: quão persistentes são os efeitos da política?

A gente pode imaginar que as políticas compensatórias se distinguem das estruturais pela velocidade, no geral, enquanto as estruturais privilegiam a persistência, mas não é necessariamente assim. Por exemplo, uma política de regularização fundiária, que é uma política estrutural, pode ser implementada muito rapidamente. Então, vamos dizer, essa divisão compensatória *versus* estrutural, velocidade *versus* persistência, muitas vezes é artificial.

A gente vem trabalhando com um tipo de divisão entre políticas que está representada nesse arcabouço, a título de exemplo, que é olhar para o efeito das políticas. São basicamente três tipos de efeitos que uma política de combate à pobreza pode ter sobre as condições de vida das famílias de baixa renda. O primeiro é o efeito direto, quando determinados programas suprem uma necessidade direta das famílias. Por exemplo, um programa de financiamento de moradia ou de infra-estrutura. As pessoas têm necessidades básicas: água, esgoto, casa própria ou um teto e esses programas tipicamente oferecem esse elemento, que é como se estivesse, na linguagem de economista, na função utilidade; é um atributo da função utilidade das pessoas, algo diretamente ligado ao bem-estar.

Um segundo tipo de efeito que as políticas públicas podem ter sobre a pobreza é aumentar a capacidade de geração de renda das pessoas. Os exemplos aqui são políticas de reforço de capital humano. Por exemplo, políticas em educação, saúde, treinamento; mesmo políticas de combate à violência são políticas de como preservar o capital humano da sociedade; isso tem um impacto importante sobre geração de renda e outras políticas de apoio microempresarial.

E um terceiro tipo de política, para o qual a gente tem olhado muito pouco aqui no Brasil, são políticas que procuram suavizar os padrões de vida ao longo do tempo. Acho que no Brasil a gente tem uma visão muito estática de pobreza; os nossos estudos são muito estáticos, são fotografias; a gente olha para a geração de renda e isso é um pouco contraditório porque no Brasil a dinâmica de renda é muito grande, a instabilidade é muito grande; então, é importante olhar para a capacidade da política de suavizar consumo ao longo do tempo, suavizar os padrões de vida. Isso se refere tanto a amortecer choques, como, por exemplo, a reformas econômicas, como foi dito anteriormente, ou flutuações econômicas. Que tipo de políticas você pode ter? Seguro desemprego, frentes de trabalho contra a seca, por exemplo, ou um programa de demissão voluntária.

E outro tipo é alavancar oportunidade, no sentido de, por exemplo, crédito, ou seja, microcrédito, como, por exemplo, o CrediAmigo. Então, isso é um arcabouço de políticas olhando para esses três tipos de efeito.

O meu objeto principal aqui é a questão das metas sociais. Então, a minha percepção é que o debate social brasileiro é algo menos pragmático que o debate econômico. Primeiro, historicamente, ele não tem o mesmo destaque que o debate econômico, sendo que o debate econômico é muito um debate macroeconômico; mas acho que recentemente isso tem começado a mudar.

E uma característica do debate social é que ele é muito emotivo, às vezes muito pouco racional, e o debate econômico, não; é um debate mais em torno de restrições orçamentárias duras, é mais pragmático: o objetivo é esse, o objetivo é a

inflação X, o déficit público Y, e o debate social não tem, no geral, esse mesmo tipo de pragmatismo, que eu acho que pode ser melhorado.

Ao mesmo tempo, eu acho que, no nosso discurso na área social, nós temos diagnósticos muito bons, mas, na hora de propor, quando a gente avalia bem as políticas, acho que não tanto aqui no Brasil, mas eu acho que aqui no Brasil a gente tem proposto poucas ações concretas no nível de debate.

O que eu acho que as metas sociais procuram fazer é um conceito que tem sido discutido no mundo todo. Uma série de países assinaram, lá em Copenhague, em 1995, e isso foi ratificado em 2000: existem metas em nível mundial de redução da pobreza à metade até 2015, ligadas à mortalidade, educação, analfabetismo; então, você tem uma série de metas colocadas em termos internacionais. E o que eu vou analisar aqui são dois tipos de metas, que eu acho que são bastante complementares.

O primeiro tipo são as metas prefixadas. São metas que vão um pouco na linha das metas inflacionárias do Banco Central. É um tipo de abordagem que segue muito a literatura de regras *versus* descrição, que os macroeconomistas conhecem muito e o exemplo que a gente tem aqui no Brasil é a idéia de metas inflacionárias. O Banco Central vai com uns dois, três anos de antecedência e se compromete com a trajetória futura da taxa de inflação e, apesar da nossa longa experiência inflacionária, da nossa cultura inflacionária, de maneira surpreendente o Banco Central tem sido muito bem-sucedido em atender objetivos auspiciosos de controle inflacionário – essa é minha percepção. É uma meta em que você propõe uma determinada trajetória futura do indicador, comunica isso à sociedade, e esse é um compromisso. Então, esse é o primeiro tipo de meta. Eu vou detalhar isso posteriormente.

O segundo tipo seriam metas mais na linha microeconômica, metas *a posteriori*, que seguem mais uma literatura microeconômica na linha de regulação e *procurement* (compras) e é uma forma de superar assimetrias de informação entre executores de política e diversos tipos de principais, de pessoas que delegam aos executores. Os principais podem ser desde eleitores até níveis mais altos de governo. Por exemplo, no Projeto Alvorada, o governo federal quer que estados e municípios tenham determinado tipo de ação, então você tem um problema de atingir esse objetivo; outro exemplo, organismos multilaterais fazem empréstimos e estão interessados em determinada qualidade da alocação de recursos, da eficiência dos recursos. Então, são esses os dois tipos de metas.

Eu vou tratar primeiro, e em menor detalhe, as metas agregadas. Então, quais são as possíveis vantagens das metas agregadas? Primeiro, eu acho que as metas agregadas colocam em maior pé de igualdade o debate social *vis-à-vis* ao debate microeconômico. Então, para ser bastante concreto, qual a idéia de metas agregadas? Da mesma forma que o Banco Central faz, a idéia seria, por exemplo, o governo federal se comprometer com uma trajetória futura de indicadores de pobreza. Então, vamos supor que a taxa de indigência seja 29% hoje, eu tenho uma trajetória de longo prazo fixada; seria no ano que vem, por exemplo, estar em 27%, se eu sou mais ambicioso; ou 28 ou 28,5%, se eu sou menos ambicioso. É ter um compromisso à semelhança do que o Banco Central faz em relação à inflação.

Vocês podem imaginar que é complicado ter metas sociais agregadas, mas é complicado também ter metas inflacionárias. O processo de fixar inflação é um processo altamente descentralizado: são milhões de agentes que fixam preços e salários em toda a economia; então não acho que seja mais difícil nem menos nobre do que a questão de inflação; acho que as metas inflacionárias são algo importante. Outra vantagem em termos de dar maior organicidade é que já existem metas internacionais. Por exemplo, essa que eu citei de redução de pobreza. O mundo está mais complexo depois desse processo de globalização. Então, é preciso organizar melhor os esforços nacionais, internacionais. Uma vantagem de você ter esses objetivos explícitos de

redução de pobreza; seria você se integrar melhor ao debate macroeconômico e social, tanto interna quanto externamente.

Um segundo tipo de vantagem seria que você, num certo sentido, na questão de metas, está caminhando na mesma direção. Vamos citar o Projeto Alvorada, que dá incentivos para as crianças irem à escola; ela recebe a bolsa se vai à escola, ou seja, são benefícios condicionados. A meta social pode ser utilizada nesse sentido também, como condicionalidade de desempenho.

Quero chamar a atenção que essa meta agregada é algo mais do que um mecanismo de gerenciamento de programas – isso é obviamente um aspecto importante –, é algo mais do que um acordo internacional burocrático; acho que tem um aspecto Campanha, um aspecto de os governos, não necessariamente o governo federal, proporem à sociedade um objetivo de redução de pobreza, de redução de mortalidade, e a minha impressão é que este tipo de abordagem teria uma receptividade maior até do que metas inflacionárias ou metas fiscais junto à sociedade. Eu acho que o cidadão comum, ao contrário dos mercados, está menos preocupado com o resgate da dívida financeira e muito mais preocupado com o resgate da dívida social, ou com a sua parcela na dívida social e, pelo que eu tenho visto, acompanhado, eu acho que seria importante mobilizar a sociedade, e eu acho que isso é um aspecto importante pelo fato de a política social, em todas as partes do mundo, em particular no Brasil, estar cada vez mais complexa. Com a Constituição de 88, você descentralizou. Então, a influência de níveis municipais, estaduais, se tornou maior; então, há um problema de coordenação maior.

Depois, e principalmente mais recentemente, você tem uma série de iniciativas do terceiro setor, mesmo de empresas; então, o problema de coordenação torna-se cada vez mais sério e eu acho que o papel fundamental dos governos, em particular do governo federal, é atuar com mecanismo de coordenação, de forma a canalizar esses esforços descentralizados para um objetivo mais convergente. Então, eu acho que esse seria o objetivo dos agregados das metas sociais e eu não vou entrar aqui em maiores detalhes. Isso, na verdade, pode se dar em vários níveis. Por exemplo, existe a meta de redução mundial da pobreza à metade até 2015; então, essa é uma meta internacional. O país pode ser avaliado dentro dessa meta internacional. Por exemplo, você tem agora um movimento em que se tem feito perdão de dívida de países pobres altamente endividados; então, você tem um problema de alocação de recursos.

Um outro exemplo: vamos supor que o Brasil se proponha a reduzir a pobreza de X para Y: como é que o governo federal, no caso, vai gerenciar esse processo de redução de pobreza, de alocação de recursos entre as unidades? Basicamente, o que tem sido feito até agora – e eu acho que é um avanço muito importante – é, por exemplo, no Projeto Alvorada, você privilegiar municípios com menor índice de desenvolvimento humano. Você deixou de lado critérios políticos e está seguindo critérios técnicos bem definidos, ao meu ver.

Agora, eu acho que falta algo mais do que isso. Acho que a versão 2.0 (dois ponto zero) do Projeto Alvorada deveria, na renovação dos recursos, premiar os municípios que andam mais rápido que os outros. Você tem um ponto de partida, os mais pobres recebem mais, eu acho que faz todo o sentido. Só que o mais pobre que consegue reduzir mais rapidamente a sua pobreza, que está contribuindo mais para a meta agregada, deveria ter, na renovação do Projeto Alvorada (e isso pode ser em outros níveis), acesso a mais recursos, porque ele está dando maior retorno social ao investimento que foi feito nele. Então, é nesse sentido de premiar os municípios com maior avanço de indicadores sociais.

Eu chamo a atenção para o fato de que, no Brasil, você está num momento especialmente bom para isso, pelo fato de ter os resultados do Censo de 2000, que permitem até um detalhamento das análises em nível de bairro, setor censitário;

eventualmente, você está justamente num marco onde essa informação está disponível; então, o seu ponto de partida para o sistema de metas é um ponto de partida privilegiado em termos informacionais, então essa é a proposta.

Quais são os problemas, vamos dizer, informacionais, os tipos de problemas que as metas procuram enfrentar? As metas sociais estão dentro de um arcabouço clássico de principal e agente. Por exemplo, você quer potencializar que o prefeito encarregado de um determinado programa social faça o melhor uso possível dos recursos que são transferidos para ele. Se o problema tivesse informação perfeita, bastaria você ter um esquema de incentivo; se fosse observável o esforço do prefeito na execução dos recursos, você teria um esquema de incentivo mais simples. Mas o caso, em geral, mais interessante, mais relevante, é o caso onde você tem informação imperfeita, quer dizer, você não sabe exatamente quais são os acidentes de percurso, qual é a capacidade do prefeito, qual a capacidade de oferecer um determinado retorno social; você consegue observar os resultados da política, tipicamente. Por exemplo, a trajetória dos indicadores sociais: isso seria uma medida, dentro do sistema de avaliação, como um sinal do nível de esforço e de competência dos agentes.

Então, as metas sociais, os indicadores de desempenho social representariam esse sinal de esforço do agente. Obviamente, existem problemas, e a literatura trata desses problemas. O primeiro problema é como tratar esse problema dinamicamente. Eu aponte, mais ou menos, o que eu acho que pode ser uma direção, que é no sentido de que você faz uma primeira rodada de liberação de verbas, você avalia o desempenho e condiciona a liberação de verbas do próximo período a esse desempenho; obviamente, não é o único critério, mas seria incluir no critério de concessão de verbas o desempenho social; acho que na literatura essa é a solução típica.

E o segundo problema, que é um problema complicado, é como você trata choques agregados na economia. Então, você traça uma meta de reduzir a pobreza numa determinada municipalidade de X para Y, mas acontece um acidente de percurso. Por exemplo, no ano passado, a gente teve um acidente de percurso: a gente estava planejando uma trajetória da economia brasileira muito melhor até abril do que depois de abril, porque houve choques internacionais. Agora, se todas as unidades (vamos dizer municípios, no caso do Projeto Alvorada) estão sujeitas ao mesmo choque, você pode fazer uma avaliação relativa de desempenho. A questão, nesse caso, talvez seja menos ter uma meta absoluta – que obviamente é muito mais fácil de transmitir à sociedade um determinado objetivo palpável do que uma meta relativa –, mas o que talvez faça mais sentido em termos de justiça, de operacionalidade mesmo, sejam metas relativas, em que os que tiverem um melhor desempenho relativo teriam acesso a mais recursos. Essas abordagens estão contempladas nessa literatura de regulação e *procurement* (compras), que eu citei anteriormente.

Em suma, por que adotar metas sociais? Primeiro, por exemplo, existem ciclos eleitorais; com meta de longo prazo, você pode alongar horizontes de planejamento, horizontes de atuação, e dissociar políticas públicas do calendário eleitoral, aumentar esse grau de dissociação. Você tem a meta, se a meta é reduzir a pobreza à metade ao cabo de 15 anos, você tem um objetivo de longo prazo; e, obviamente, o problema é que os governos têm prazos menores do que as pessoas que vivem na sociedade, do que o País. Então, seria importante que as metas fossem de longo prazo.

O segundo tipo de objetivo é aumentar a coordenação. Como eu falei, a política social brasileira hoje em dia é muito mais complexa do que era 15 anos atrás; você tem uma série de atores envolvidos no processo, então você precisa desse mecanismo de coordenação. Eu acho que houve um avanço importante no debate social brasileiro causado pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal. No Brasil, a gente nunca teve, na área social, uma percepção de restrição orçamentária. No debate sempre foi:

“não, você sobe o salário mínimo, você dá cesta básica, faz tudo”; você não tinha noção de prioridade. Acho que com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que acho que é um passo anterior importante à implantação de um sistema de metas, você tem uma noção de restrição orçamentária muito clara hoje, muito mais clara do que você tinha três anos atrás.

Quando se discute salário mínimo, hoje, no País, que figura no imaginário do brasileiro como a política social, só se escuta qualquer proposta se ela tiver fontes de recursos direcionadas; isso é um avanço incrível. Então, eu acho que, com uma noção de restrição orçamentária e com metas, você pode definir prioridades mais facilmente, o que leva ao terceiro ponto: no Brasil, no debate, todo mundo se sente meio pobre, todos os agentes, os atores, se colocam como pobres; até muitas pessoas da classe alta, que se julgam da classe média, querem que os benefícios da política social se voltem para elas e conseguem isso na prática. A gente analisa a estrutura dos gastos sociais brasileiros e vê que é altamente regressiva.

Então, as metas: se vocês querem combater a pobreza, então vamos discutir, vamos propor um indicador de pobreza. O indicador é esse? Então, fica muito mais fácil discutir, comparar políticas. Você quer que as pessoas tenham um salário mínimo de R\$ 180,00 e outras pessoas tenham bolsa-escola de R\$ 15,00: será que faz sentido isso em termos de justiça social? É complexo. Realmente, para o aposentado, faz sentido um salário mínimo de R\$ 180,00; cada um puxa a sardinha para o seu lado. Agora, se você tiver uma meta explícita de redução de pobreza, se isso for acordado com a sociedade, fica mais fácil você debater quais são as prioridades de políticas públicas; então, você aumenta a focalização.

O que eu acho que está no fundo, por trás de todos esses programas – e é por isso que eu sou um entusiasta de programas como Progres e Projeto Alvorada –, é o fato de serem programas que estão olhando para o futuro, que estão investindo nas crianças, que são a parte mais frágil da sociedade, não só em termos de indicadores sociais – a taxa de miséria entre as crianças é 50% superior em relação ao conjunto da sociedade, que inclui as próprias crianças – mas por uma razão muito simples, de que nas democracias o sistema é “um adulto – um voto”, não é “uma pessoa – um voto”, e 45% de nossos indigentes têm menos de 16 anos de idade, ou seja, não participam do mercado eleitoral.

Então, eu acho que as metas sociais podem ter como subproduto o objetivo de a sociedade olhar mais pelas suas crianças, no sentido de que os pobres estão sub-representados no mercado eleitoral, no Brasil e em qualquer parte do mundo. Em todas as partes, as crianças são o grupo mais pobre da sociedade. Se você tem um compromisso com metas de redução de pobreza, você vai ser obrigado a enfrentar esse problema. Obviamente, você pode pensar: então, vai ter resistências políticas ao adotar metas de redução de pobreza? É verdade. Talvez seja mais fácil para um país rico impor metas, impor sistemas de avaliação a países mais pobres, do que os governantes dos países ricos fazerem isso internamente. Por quê? Porque os países ricos que emprestam recursos, ou que doam recursos por razões humanitárias legítimas, eles têm uma convergência de interesses com os pobres dos países pobres. Qual é a convergência de interesses? Ambos querem que o problema seja resolvido, porque se o problema não for resolvido, se for uma política curto-prazista, o problema vai se apresentar lá na frente e vai significar mais desembolso de recursos mais à frente. Então, eu acho que tem esse problema de escolha, de compatibilidade de incentivos, e acho que você ter metas pode ser uma forma, em algumas situações, de você lidar com esse problema.

Finalmente, para a gente não ficar só no campo conceitual, tem uma série de problemas práticos sobre a montagem de sistema de metas; envolve um sistema de monitoramento. A primeira questão é: qual é a abrangência geográfica dessas metas? Na verdade, acho que depende do tipo de problema que você está tratando. Por exemplo,

um prefeito lá no Rio de Janeiro está discutindo isso, metas de educação no município do Rio de Janeiro. Então, as regiões administrativas são subunidades e, dependendo do seu desempenho, a alocação de recursos do orçamento municipal, no nível de escola fundamental, seria condicionada, então, às regiões administrativas e ao município. O município é o principal e as regiões administrativas são os agentes; assim como as regiões administrativas poderiam fazer a mesma coisa em relação às escolas. Da mesma forma, no caso do Projeto Alvorada, o principal é o governo, os estados funcionam como um primeiro agente e, depois, vêm os municípios. Esse esquema pode se aplicar a vários níveis de agregação.

Que tipos de indicadores devem ser utilizados? Eu acho que a primeira coisa, se a gente estiver pensando em termos de meta de redução de pobreza, é preciso ter uma linha oficial de pobreza; acho que é uma coisa que está faltando no País. Outro dia, encontrei com a Ana Peliano; ela participou dez anos atrás de um debate sobre quantos indigentes, quantos pobres existem no Brasil. Esse debate voltou novamente agora; acho isso um desperdício de tempo. Eu acho que o Brasil precisa ter uma meta oficial de pobreza, qualquer que seja ela. Acho que os Estados Unidos fizeram isso em 63; acho que está faltando isso, senão a gente fica discutindo quantos pobres existem no Brasil; é impossível você fixar metas de algo que não é tangível então, acho que é um papel importante.

E o indicador que eu escolheria para meta de pobreza seria o P2, que é o hiato quadrático de pobreza; tem um nome complicado, isso é um mau sinal; se tiver que explicar o que é um hiato quadrático de pobreza é um problema sério, mas é basicamente um indicador em que você começa pelos mais pobres. Eu acho que mesmo o P1, que é a distância do pobre em relação à linha de pobreza, que é uma medida que leva em conta a intensidade da pobreza, não é um indicador bem definido, não diferencia; se eu vou dar R\$ 1,00 para quem está com renda zero e R\$ 1,00 para quem está ligeiramente abaixo da linha de pobreza, o efeito é o mesmo. O indicador tem que ser o P2, na minha visão; tem que ser uma função que seja bem definida.

Mas, antes de discutir se é P0, P1, P2 ou qualquer outro tipo de indicador, eu acho que tem que ser um indicador sério. P0 está claramente mal definido; você ter proporção de pobres como indicador é errado, na minha opinião, porque você vai ter um incentivo claro a transferir renda para quem está ligeiramente abaixo da linha de miséria. Se a linha é 80, vou dar para a 79 R\$ 1,00; a melhor forma de atingir o meu objetivo é esse, é dar para o menos pobre. Então, o objetivo da meta não é contar pobre, é fazer que os mais pobres contem mais. E aí eu acho que o P2 e os indicadores da Organização das Nações Unidas (ONU), na linha do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), são indicadores que fazem todo o sentido, porque são indicadores que são internacionalmente conhecidos, já são gerados, você não tem mais custo adicional de gerar isso. Aqui no Brasil, por exemplo, o IPEA calcula isso no nível de município ou até, no município do Rio de Janeiro, no nível de bairros; então eu acho que não há por que reinventar a roda, a não ser que a nova roda seja muito melhor, mas eu duvido que a gente esteja nesse ponto.

E você pode também ter um aspecto campanha, que é um pouco na linha do Brasil que nós queremos, e perguntar para as pessoas: o que você acha importante como meta? Na verdade, isso foi feito. A própria Pesquisa de Padrões de Vida (PPV), feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Banco Mundial, tem uma pergunta sobre isso; acho que é uma pergunta muito interessante e pode ajudar a subsidiar esse tipo de questão. É uma abordagem mais participativa, porque você quer que a sociedade participe do processo.

Enfim, tem uma série de questões, mas acho que o tempo já esgotou. Mas o que eu chamo a atenção é que a gente tem uma base de dados bastante grande, tem o Censo, tem as Pesquisas Nacionais de Amostra de Domicílios (PNADs), tem as

Pesquisas Mensais de Emprego (PMEs), pesquisas de emprego em todas as partes. Por exemplo, a gente consegue mensurar frequência escolar, evasão escolar, trabalho infantil em bases mensais nas áreas metropolitanas com um ou dois meses de defasagem. Então, nessas áreas é possível você ter um sistema de monitoramento e com amostras bastante grandes. Então, o sistema de metas é factível, não é só uma idéia que vai precisar de um sistema de monitoramento que não existe. Acho que você pode ter um sistema de monitoramento; sistemas de monitoramento podem ser montados e podem ser aplicados com as bases de dados que já estão ao nosso dispor. Obrigado.

### **VICENTE FÉRRER-ANDREU**

Eu recebi uma nota dos organizadores para fazer uma correção: o tempo dos palestrantes é de 20 minutos. Eu gostaria de passar a palavra à Maria da Piedade, o tema é o mesmo: “A Sistematização do Processo de Avaliação de Políticas” e gostaria que, se possível, mantivéssemos os 20 minutos indicados.

### **MARIA DA PIEDADE MORAIS**

Vou tentar falar em 20 minutos. A palestra, fundamentalmente, está ligada à avaliação de política na área de desenvolvimento urbano. O IPEA é um instituto ligado ao Ministério do Planejamento, mas, como o Ariel já apresentou a experiência do Programa Plurianual (PPA), citando uma série de macroobjetivos ligados a essas áreas de habitação e saneamento, transporte urbano e gestão urbana, a gente decidiu trazer uma experiência da participação do IPEA no auxílio à Secretaria de Desenvolvimento Urbano para construir o relatório nacional que foi apresentado na Assembléia Especial das Nações Unidas, em Istambul +5, e falar da minha experiência e das dificuldades inerentes a todo esse processo de construir os indicadores urbanos do Brasil diante dessa perspectiva de monitoramento de uma agenda específica das Nações Unidas ligada, principalmente, ao direito à moradia adequada e à questão do desenvolvimento urbano.

Então, os objetivos são falar desses indicadores do Habitat, destacando quais as cidades brasileiras que participaram do processo, o papel do IPEA, um pouco da evolução dos indicadores urbanos brasileiros no período 93 a 98, que foram considerados anos-chave de comparação, e enfocar um pouco essa questão: como é que os indicadores são importantes, as potencialidades e as dificuldades de você conseguir ter *timing*, a cooperação, e um pouco os limites dos indicadores dentro desse projeto de avaliação de políticas.

Vamos passar rapidamente falando sobre os indicadores do Projeto Habitat, a questão do direito à moradia adequada e um pouco essa questão da pobreza, não a pobreza-renda, medida de forma indireta, mas a pobreza de acesso a serviços sociais mínimos, dos quais habitação e serviço urbano são fundamentais, e aí um pouco os indicadores urbanos do Brasil e as melhores práticas nacionais.

Essa idéia é fundamental: a importância de você ter bons indicadores para fazer boa política social. Então, você tem que orientar a tomada de decisão, você pode usar nas várias fases de formulação, você pode detectar problemas, você pode ter indicadores de processo, você usa na implementação, para definir qual a melhor forma de implementar recursos, no monitoramento, avaliação e revisão.

Agora, no PPA, a gente está tendo problemas graves para saber quais são os melhores indicadores, como é que você vai medir o programa, a questão da incidência, dentro dessa perspectiva de aumentar a transparência e de você poder fazer claramente, neste caso de Istambul, comparações internacionais, e mesmo você usar esses

indicadores que o Habitat está propondo como instrumento de gestão urbana para as cidades brasileiras.

Para quem não sabe, o Habitat 2 é a Segunda Conferência da Comissão das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Ela foi feita em Istambul em 96; lá se adotou uma agenda, uma agenda Habitat, e se teve uma declaração sobre os assentamentos humanos. Na agenda, os dois temas principais são moradia adequada para todos e assentamentos humanos sustentáveis num mundo cada vez mais urbano; e o Brasil é um dos países mais urbanos do mundo.

Os instrumentos de monitoramento da implementação da agenda, uma agenda mundial que foi lançada em Istambul, são os indicadores urbanos, são as melhores práticas e também são você construir estatísticas e você ter observatórios urbanos globais, observatórios urbanos locais, para você informar a evolução dos assentamentos humanos. E teve uma sessão especial, agora, no ano passado, para você ver Istambul + 5 dentro dessa noção de agendas das Nações Unidas, agenda sustentável, pacto de redução da pobreza.

Fundamentalmente, nesse programa dos indicadores, está colocado que todos os parceiros, desde os governos locais e nacionais, a sociedade civil, as comunidades, têm a obrigação de monitorar a agenda; isso está na agenda, é uma rotina, e você tem como acompanhar as políticas públicas nacionais em comparação com as internacionais e também verificar a tendência desses indicadores.

Começou-se esse programa com o pessoal do Banco Mundial, Stephen Mail, pensando inicialmente como indicadores de habitação mais a questão da moradia, avaliando a questão do mercado de habitação, acesso a habitação, financiamento, qualidade, produção e subsídios. Depois, começou-se a incorporar outros módulos: desenvolvimento urbano, pobreza, emprego, infra-estrutura. Em Istambul, foram 46 indicadores-chave, em Istambul + 5 a gente já diminuiu, foram 23 indicadores-chave e alguns indicadores qualitativos de respostas do tipo sim/não.

A idéia conceitual do Habitat é que moradia é um bem heterogêneo composto por vários atributos, incluindo serviços urbanos; é mais orientada para o mercado; o governo deve atuar mais como facilitador do que como provedor da moradia. Então, você tem que incentivar parcerias público-privadas com os diversos níveis de governo e a participação da sociedade civil.

A noção de como você constrói esses indicadores é com base na demanda e oferta de habitação. A demanda depende de vários fatores: fatores demográficos, casamento, razão de dependência, nível de emprego, questão de política creditícia e os próprios tributos; e a oferta vai depender de você ter ou não ter terra disponível para habitação, do preço da terra, do preço da moradia e, também, das políticas regulatórias do governo, da legislação do uso do solo, de toda a legislação edilícia que vai impactar as condições de o pobre poder ter ou não acesso à moradia. E também: será que tem o dinheiro para você prover? Como é que você vai poder compatibilizar as políticas macroeconômicas com as políticas sociais de garantir em que nível você vai dar moradia adequada para todos?

Essa é a visão da pobreza: como uma necessidade básica insatisfeita, um fenômeno multidimensional onde os pobres (aí pega um pouco a linha da Comissão Econômica para América Latina e Caribe-CEPAL) são aquelas pessoas que não podem satisfazer direitos mínimos, e é uma síndrome geral; e as más condições de habitação são reflexos dessa pobreza. É uma forma diferente de ver: pobre seria aquele que não tem casa, que não tem saneamento básico, que não tem saúde, que não tem educação; esses seriam os direitos sociais mínimos.

Esse direito a moradia adequada começou com a Declaração dos Direitos Humanos, de 1948 (alimentação, vestuário, moradia). A Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos e a Agenda Habitat retomam essa questão dos direitos



humanos fundamentais, e aí eles falam: é direito melhorar o padrão de vida (retomando o compromisso que foi a primeira Conferência das Nações Unidas, em Vancouver); então, você teve um ano específico para celebrar os sem-teto, a ONU lançou uma estratégia mundial para habitação, para melhorar as condições de vida; então, cada vez mais você está tendo na comunidade internacional diversos organismos preocupados com esta questão de direito a moradia adequada como direito social mínimo.

Então, a Declaração de Vancouver está falando: moradia adequada e direitos sociais mínimos são um direito humano básico. A gente está só citando algumas questões para mostrar como é que evoluiu essa noção. A própria Constituição brasileira, que não tinha habitação como direito social, colocou, teve uma emenda, e a moradia entrou junto com segurança, previdência social e trabalho; então, é fundamental. Ou seja, uma forma de você combater a pobreza é você dar ativos, você dar serviços, inclusive Marcelo diz, tem um texto clássico, dizendo que você dá ativos aos pobres e você reduz bastante a pobreza.

O que é moradia adequada? É um conceito sobre o qual não há consenso, e quando você vai fazer uma estimativa das necessidades habitacionais você tem que, necessariamente, dizer o que é moradia adequada e moradia adequada é uma questão normativa, as pessoas podem discutir, e o déficit habitacional vai variando de metodologias: uns acham que uma coisa entra e outra não. Então, a idéia de moradia adequada é mais ampla do que apenas residência, não é só um teto: você tem que ter privacidade, você tem que ter espaço, você tem que ter acessibilidade física a outros serviços, segurança, segurança da propriedade contra você poder ser retirado, estabilidade estrutural, durabilidade, iluminação, aquecimento, ventilação, infraestrutura urbana, água, esgoto, saneamento; tem questões de localização adequada que permitam você ter acesso ao mercado de trabalho; então, não adianta você ter uma excelente residência numa periferia de uma grande cidade e demorar 500 horas para chegar ao trabalho. E há a questão de *affordability* (poder de compra), essa moradia tem que estar disponível a custos acessíveis: não é só para os mais ricos. A adequação também varia ao longo do tempo de acordo com a perspectiva de desenvolvimento gradual e ela tem que, necessariamente, ser determinada conjuntamente com a população em questão, quando você vai pensar uma política de habitação, saneamento, de combate à pobreza...

(falha de gravação)

...então, há falta de coordenação. O documento nacional e os documentos das cidades não foram feitos da mesma maneira; as próprias demandas partiram do Habitat, de vários escritórios e eles não se falavam entre si. O Rio de Janeiro não participou do processo da elaboração do relatório nacional, e houve muita dificuldade. Como é que você vai escrever um relatório? É muito difícil você ter consenso sobre se foi cumprido ou não foi cumprido e, também, há a questão do antagonismo dos participantes. Foi um processo muito rápido, teve pouca participação da sociedade civil, apesar de você ter ali um grupo de trabalho. O antigo Relatório Nacional foi preparado com dois anos de antecedência, teve vários *workshops*, esse não. Então, só para registrar um pouco essa questão da importância desse tipo de agenda.

Depois, há essas dificuldades de você definir indicadores que sejam relevantes: como é que você vai definir esses indicadores? Eles são sintéticos ou não? Então, no fundo, é muito importante você conseguir criar a necessidade de estabelecer periodicamente, ter uma matriz, ter um arranjo institucional importante, e há essa idéia de que é difícil, toma tempo, você tem muitas questões conceituais que não foram desenvolvidas, você tem problemas, os órgãos não disponibilizam as informações entre si; é uma idéia fundamental de a gente tentar trazer essa experiência. Isso foi muito

importante na experiência da avaliação dos próprios programas da Secretaria do Desenvolvimento Urbano na área de habitação e saneamento. Então, a idéia da dificuldade. Às vezes você quer uma informação, mas a informação depende de outro ministério e você não consegue; você quer uma informação que depende da prefeitura, mas ela não está disponível. Então, essa idéia da importância da política urbana, da questão da habitação para o combate à pobreza dentro desse foco geral. É isso.

### **VICENTE FÈRRER-ANDREU**

Obrigado Marcelo, obrigado Maria da Piedade. Eu sei que o tema é muito rico, e o tempo realmente não deu para os dois palestrantes falarem tudo o que pretendiam. Não vou tomar muito tempo, mas somente falar que, de um lado, Marcelo devolveu ao seminário, ao encontro, essa visão global de política, a importância de estabelecer metas, sejam agregadas, sejam micro, e a sua maneira, evidentemente, de poder fazer um monitoramento adequado e de *estartar* metas estabelecidas, e indicou, de maneira muito aberta, que a melhor medida de pobreza é este indicador P2, que ficou como um tema de debate seguro para os participantes.

Maria da Piedade falou um tema muito diferente: aplicar a política da avaliação sob o ponto de vista urbano, que não havia sido ainda falado neste encontro, até esse momento, de maneira ampla; e apresentou uma visão muito coerente, eu acho, partindo do Programa Habitat brasileiro, do ponto de vista conceitual, do ponto de vista de indicadores, do ponto de vista normativo, para finalizar com avaliação com base nos indicadores marcados e com uma parte que, para mim, é muito importante, das melhores práticas nacionais, dos indicadores muito renovadores das mudanças globais do Brasil e do ponto de vista homem / mulher; evidentemente, dos temas que ainda há pendentes e dos problemas que já fizeram eco e que outros palestrantes citaram, da dificuldade e do custo de fazer avaliação desses indicadores. Muito obrigado a ambos.

### **MESTRE-DE-CERIMÔNIAS**

A organização do encontro pede desculpas por essa tentativa de obediência completa ao tempo determinado, visto que na parte da tarde, pontualmente às 14 horas, nós teremos que iniciar a videoconferência a partir de Washington. Então, nós estamos tentando fazer essa sintonia fina do tempo e adiaremos o debate para logo após o intervalo. Após a outra palestra nós faremos um pequeno intervalo de apenas dez minutos e retomaremos em seguida. Obrigado.

## **10 – PAINEL 8: A EXPERIÊNCIA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA “BOLSA ALIMENTAÇÃO”, DO GOVERNO FEDERAL**

### **PALESTRANTE:**

Pedro Olinto - Pesquisador do Instituto Internacional de Pesquisa sobre Políticas de Alimentação (IFPRI)

### **MEDIADOR:**

José Maria da Silveira - Professor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas

### **JOSÉ MARIA DA SILVEIRA**

Eu já não sei se digo bom dia ou boa tarde. Informalmente, boa tarde. E terminando a parte das atividades da manhã, já de tarde, eu peço ao Pedro que, se for possível, faça sua apresentação em meia hora, para que possamos ter o debate que não foi feito no painel anterior, pois podem existir perguntas sobre as apresentações bastante instigantes do Marcelo Néri e da Piedade.

Vou abrir a palavra para uma ou duas perguntas, se houver importância, se a pessoa estiver muito à vontade de perguntar. Repito que vocês podem fazer perguntas em público ou por escrito, mas sempre sendo sucintos, como têm sido até agora. Eu vou imediatamente passar ao Pedro Olinto a palavra, para que ele apresente o seu tema.

### **PEDRO OLINTO**

Boa tarde. Uma vez mais, obrigado. Vocês já devem estar cansados de me ver; eu prometo que vai ser a última palestra. Eu quero falar, talvez, menos de meia hora, porque quero deixar espaço para discussão e perguntas e, como esse é um projeto novo em que o IFPRI está envolvido, eu gostaria de escutar muito a opinião de vocês.

Em maio do ano passado, o IFPRI foi visitado pelo Ministro da Saúde, José Serra e, na época, a Secretária de Nutrição, Denise Coutinho, com a idéia de envolver o IFPRI na avaliação de um programa que estava sendo desenhado, chamado Bolsa Alimentação. É um programa que é muito parecido com os componentes de nutrição do Progreso e do PRAF, em Honduras. Como o IFPRI já tinha feito a avaliação do Progreso, estava fazendo a avaliação do PRAF em Honduras e da Rede de Proteção Social, da Nicarágua, o ministro achou que seria o Instituto ideal para ajudar a montar um sistema de avaliação para o programa Bolsa Alimentação.

A idéia é que nós não viríamos para o Brasil simplesmente implementar a avaliação, o estudo, escrever o relatório e ir embora. A idéia é que nós viríamos trazendo nossos conhecimentos, nossa experiência na área para interagir bastante com centros de pesquisas do País. Nós não estamos trazendo uma fórmula pronta para avaliação do Bolsa Alimentação. Nós temos discutido todos os detalhes desde o começo com vários centros de pesquisa do País, no Nordeste, a Universidade Federal da Bahia, o Instituto Materno Infantil de Pernambuco (IMIPE), em Recife, a Fundação Osvaldo

Cruz, no Rio, a Universidade Federal de Pelotas e vários outros centros que estou esquecendo agora, mas que estão envolvidos desde o começo nesse processo.

Rapidamente, vou apresentar o que é o programa, depois vou apresentar o processo feito até agora. Nós estamos em fase de desenho da avaliação e eu quero apresentar esse processo para vocês. Mas, antes de explicar, eu acho que é uma iniciativa louvável do Ministério da Saúde fazer essa avaliação de uma forma bem aberta, participativa e transparente. A idéia, aqui, é iniciar uma tradição, uma cultura de avaliação no país; não iniciar - já existem centros fazendo avaliações excelentes! -, pelo menos estimular e talvez trazer um pouco a nossa experiência para investir mais na capacidade local do País. E, como eu disse antes da apresentação, se nós fizermos um trabalho bem feito, daqui a dois ou três anos o IFPRI não tem mais o que fazer aqui, porque a idéia é criar capacidade local.

O Bolsa Alimentação é um programa que dá apoio financeiro para gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos, de famílias de baixa renda em risco nutricional. E essa transferência é destinada à complementação da renda familiar para reforço da alimentação e os beneficiários desse programa têm que cumprir uma agenda de compromissos para que continuem recebendo esse benefício.

Nesse sentido, é muito parecido com o componente de nutrição do Progres e do PRAF, em Honduras. A idéia aqui continua sendo aquela de que investimento em capital humano não gera benefício somente para a família que está investindo, mas gera benefícios para a sociedade como um todo e esses benefícios, em alguns casos, necessitam de uma ajuda da sociedade.

O número de beneficiários planejados é de 3,5 milhões de pessoas, 400 mil nutrizes, 400 mil gestantes e 2,7 milhões de crianças. O valor da bolsa por indivíduo é de R\$ 15,00 por mês por pessoa, com limite máximo de até três bolsas por família, que daria R\$ 45,00 por mês por família. O valor anual desse orçamento é de R\$ 576 milhões.

O valor da bolsa para cada família é creditado no nome da mãe da criança, a mãe recebe um cartão magnético que tem seu nome, um código, e faz retiradas em qualquer caixa da Caixa Econômica ou em casas lotéricas; em alguns casos de municípios que não têm nem Caixa Econômica nem casa lotérica, a Caixa Econômica se comprometeu a fazer o pagamento diretamente nesses municípios.

A permanência mínima no programa é de seis meses, com renovação de acordo com o cumprimento da agenda de compromissos. Ou seja, as famílias que não cumprirem com os compromissos estipulados no Programa seriam eliminadas depois de seis meses. A cada seis meses, há uma revisão do carnê da criança e outros documentos, para ver se elas realmente fizeram as visitas necessárias ao centro de saúde. Nesse sentido, é muito parecido com o Progres.

O que é a agenda de compromissos? Realizar todas as consultas de pré-natal; a gestante tem que visitar o médico freqüentemente para fazer as consultas do pré-natal; participar de atividades educativas de planejamento familiar e aleitamento materno; as nutrizes que estão amamentando a criança até os seis meses precisam realizar o registro de nascimento da criança, que é importante; uma surpresa para nós tem sido a constatação do número de crianças que não têm documentos, isso complica um pouco a participação em programas sociais do governo; a mãe tem que manter a amamentação, se possível, fazer pesagens periódicas da criança nas visitas ao centro de saúde, manter a vacinação da criança em dia, participar de atividades educativas etc. Mães de crianças de seis meses a seis anos precisam fazer pesagens periódicas também, manter vacinação em dia, ministrar suplementos de vitamina A e ferro, participar de atividades educativas sobre vários assuntos.

O objetivo do programa é reduzir a incidência de desnutrição no País e nós fomos chamados para ajudar o programa a avaliar o impacto. O que nós fizemos, como

eu mostrei na primeira palestra, foi montar uma reunião, uma oficina do marco lógico, que foi justamente, em primeiro lugar, para ajudar o time gestor, a administração do Bolsa Alimentação, a definir muito bem claramente os fins e propósitos do programa, como a gente discutiu isso no primeiro dia.

Essa reunião de marco lógico contou com a participação de várias universidades, desses centros de colaboradores que dão apoio de pesquisa ao Ministério da Saúde – como disse, a Federal de Pelotas, Fundação Osvaldo Cruz, Federal da Bahia, IMIPE, Universidade de Brasília (UNB) e outras Universidades. E durante três dias, nós discutimos, em grupos separados e em plenária, quais são os objetivos e os propósitos do programa, em detalhe, e quais são os indicadores mais importantes a serem medidos.

Essa é uma etapa essencial, e nosso papel do IFPRI foi somente de facilitar a discussão. Nós não decidimos quais são os indicadores; nós facilitamos a discussão. E o resultado é impressionante. Eu acho que no começo a gente fica bem pessimista, achando que um grupo tão diverso, tão diferente, não vai chegar no final a um grupo de indicadores bem objetivo. E chegamos. No final, existe uma construção de consenso que é muito válida. Você partir numa avaliação já com esse consenso facilita a vida de quem está fazendo a avaliação de uma forma tremenda.

Os indicadores principais que foram escolhidos foram, em primeiro lugar, mortalidade infantil (TABELA 1). A terceira coluna da direita para a esquerda é sem o programa, seria o *status* atual. Durante o marco lógico, nós fizemos uma pesquisa dos indicadores e tentamos determinar qual é o estado atual. O estado atual da mortalidade infantil é de 0,54% ou 5,4 por mil. A idéia é que esse programa teria um impacto de reduzir isso a 0,5%, e assim por diante. Baixo comprimento para a idade é outro indicador de nutrição. O percentual de crianças de 6 a 24 meses com baixo comprimento para a idade, atualmente, é estimado em cerca de 14%. O objetivo do programa seria reduzir isso para 10% ou 10,5%.


Aleitamento exclusivo, ou seja, mães nutrizes que dão somente o aleitamento como nutrição das crianças de 0 a 4 meses: a porcentagem hoje estimada é de 38%, e a idéia é chegar a 50%; e assim por diante. Tem outros indicadores. Na última coluna, ou seja, na primeira coluna da direita para esquerda, está o tamanho da amostra necessária para você estimar essa mudança de indicador com uma confiabilidade de 5%; ou seja, você estimar e poder dizer se esse impacto é determinado aleatoriamente com a probabilidade de 5% ou se é sistemático em 95%.

Esse exercício é interessante, porque a mortalidade infantil foi um dos indicadores que, durante o marco lógico, mais se insistiu que deveria ser medido; ou seja, você quer todo o investimento nas gestantes e nutrizes justamente para reduzir a mortalidade infantil. Mas para você poder medir essa mudança pequena na mortalidade infantil com confiabilidade, você precisaria de uma amostra de 84 mil crianças por grupo, ou seja, 84 mil por grupo-controle, mais 84 mil por grupo de tratamento. Ou seja, fica praticamente inviável tentar medir essa mudança de indicador. O exercício que a gente fez foi escolher os indicadores, depois sentar, calcular o tamanho de amostra e ver o que é que pode ser feito. Então, esse indicador, logicamente, nós vamos medir, mas não é o indicador que determina o tamanho da amostra.

O próximo indicador é o comprimento baixo para a idade, que implica uma amostra de 2.500 crianças por grupo, ou seja, uma amostra total de 5.000 famílias. Isso já é um pouco mais manejável, logicamente. O próximo passo é ver se você tem um orçamento suficiente para você fazer esse levantamento de campo. Se você puder fazer esse levantamento de campo, todos os outros indicadores que vêm depois desse seriam facilmente medidos; todos eles requerem uma amostra menor do que os 2.500 por grupo. Então, foi decidido que a mortalidade infantil não seria o indicador limitante, e, sim, seria o baixo comprimento para a idade, e estamos, então, falando de uma amostra de aproximadamente 2.500 por grupo.

Depois, nós fizemos outros cálculos, olhando também a renda *per capita*, ou o consumo de alimentos, que também é outro indicador que requer uma amostra um pouco maior. Então, nós estamos falando hoje de uma amostra de aproximadamente 8.000 famílias.

**TABELA 1**  
INDICADORES DE IMPACTO



### Indicadores de Impacto

Indicador	Grupo de interesse	Sem	Com	# obs/ grupo
Mortalidade infantil	Famílias com tempo em risco na faixa de idade de 0 - 11.9 meses	0,54%	0,5%	84.752
Baixo comprimento-para-idade	6 - 23.9 meses	13.5%	10.5%	2525
Aleitamento exclusivo	0 - 3.9 meses	37.8%	50.0%	362
Baixo peso-para-idade	6 - 23.9 meses	6.3%	3.3%	1546
Gestante com cartão pre-natal	Gestantes	37.4%	60.0%	110
Vacina antitetânica em dia	0 - 6 meses post-parto	49.4%	75.0%	81
Criança com cartão da criança	0 - 23.9 meses	74.1%	85.0%	304
7 ou mais consultas pre-natais	0 - 6 meses post-parto	27.4%	60.0%	53
Crianças com vacina em dia	12 - 23.9 meses	60.7%	85.0%	77

Page 1

**FONTE:** IFPRI

Uma vez decididos os indicadores e o tamanho de amostra, essa amostra calculada é uma amostra que seria ideal, se você puder fazer análise experimental. Mas, depois da discussão, foi feito claro que não se pode fazer o desenho experimental, porque é uma decisão politicamente inviável fazer exclusões aleatórias de famílias nesse programa; nós temos de passar então para uma opção de um desenho quase-experimental ou não-experimental. Isso implica que essa amostra tenha que ser um pouco maior, por isso que nós chegamos em 8.000 famílias.

Agora, como você vai então identificar esse impacto? Se você fizer uma amostra grande, você vai ter famílias participando do programa e não participando, e você vai comparar essas famílias. Como você vai identificar esse impacto? O problema é que essas famílias que não entram no programa não entram por algum motivo ou porque acham que não têm nada a ganhar com o programa, ou porque o gestor local, municipal, decidiu que essa família não está em risco nutricional; então, existem diferenças sistemáticas que fazem com que essa comparação não seja ideal, porque provavelmente a família que não entrou pode ser que não esteja tão desnutrida e certamente comparar as duas seria injusto com o programa.

Agora, estamos no processo de fazer um desenho que você possa identificar ou com variáveis instrumentais ou com um método que se chama em inglês *Regression-discontinuity Design*, que é um desenho em que você aproveita o fato de que famílias com mais de meio salário mínimo *per capita* não podem entrar no programa; ou seja, qualquer família que esteja acima de meio salário mínimo *per capita* é excluída automaticamente. O problema é que medir esse meio salário mínimo *per capita* não é muito fácil; essa é uma variável meio imprecisa. Pergunta-se para cada membro da

família a renda no mês passado, somam-se todas as rendas e divide-se o total pelo número de pessoas da família. Mas, em áreas rurais, esse é um dado meio impreciso. É difícil você determinar a renda de uma família de um agricultor, numa área rural pobre.

Então, o que a gente vai tentar fazer é fazer um *matching*, um pareamento de famílias, algumas que foram excluídas porque estão um pouco acima do corte, e comparar com as famílias que estão um pouco abaixo do corte e fazer um *matching* dessas famílias por outras características que não sejam a renda *per capita*. Por exemplo: nós temos no cadastramento o valor das despesas de energia e das despesas de água. Para mim, despesa de energia é uma variável *proxy*, aproximada com renda *per capita*, muito melhor do que eles informaram no campo. Logicamente, vai haver muitas em que o valor será zero, então não vamos poder usar aquela, temos que usar outras variáveis. Então, vamos tentar encontrar participantes do programa e não-participantes que são muito parecidos em termos dessas variáveis e acompanhá-los. Isso é uma abordagem possível.

A outra abordagem possível é, como falei outro dia na apresentação, que existem exclusões que são praticamente aleatórias devido a problemas com todo o processamento de dados e o cadastramento. Um exemplo é o problema dos caracteres especiais no cadastramento, em que os programas de entrada de dados do município aceitam esses caracteres especiais: quando a gente manda para a Caixa Econômica, o programa deles não lê isso e eles rejeitam algumas famílias. Isso gera um grupo que é excluído basicamente aleatoriamente. Existe uma quantidade pequena desses casos que podemos usar como grupo de comparação.

Outro grupo de comparação possível são famílias que, por algum problema, não conseguiram receber o Número de Identificação Social (NIS), que é o novo nome do PIS/PASEP; é o número que está sendo emitido pela Caixa Econômica para todas as famílias do cadastro único, que vai identificar indivíduos para receberem benefícios de programas do governo, como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação etc. Existem alguns problemas nesse processamento que fazem com que algumas famílias não recebam esse número. Essas famílias excluídas talvez sejam também um bom conjunto para selecionar grupos de comparação. Enfim, isso é o que está em discussão agora.

O outro ponto de avaliação importante que nós queremos fazer é avaliar a focalização do programa. Nesse caso, nós não estamos tão interessados em medir o impacto, mas a eficiência de focalização do programa. Mas, mais importante do que só medir a eficiência média do programa como um todo, o que a gente quer é medir, em nível de município, a focalização, ou seja, estimar uma distribuição de renda para cada município e determinar qual é a eficiência de focalização de cada município. Não de todos, mas vamos fazer uma amostra de municípios; estamos falando de uma amostra de 80 municípios; vamos selecionar esses 80 municípios aleatoriamente, medir a distribuição de renda e tentar marcar, determinar onde estão, nessa distribuição de renda, os beneficiários do programa.

O que é interessante, que a gente quer fazer, é comparar esses municípios e tentar identificar variáveis nos municípios que determinam essa focalização mais eficiente. Por exemplo: se um município no Ceará teve uma focalização quase que perfeita, todas as famílias da população-alvo entraram no programa e outros não tiveram isso: quais são as variáveis que determinam isso? Pode ser maior participação popular, governo mais transparente, maior controle social? Nós queremos trazer, inclusive, um cientista político para a equipe, para tentar identificar essas variáveis que determinam a eficiência de focalização diferencial entre municípios.

O que é mais interessante para nós desse estudo de avaliação em comparação ao México, em comparação a Honduras e Nicarágua, é que todo o cadastramento e inclusão de beneficiários é feito em nível de município, é totalmente descentralizado. No México, era totalmente centralizado; o governo federal fazia tudo e

pronto. No Brasil, não. Cada secretaria de saúde de cada município está encarregada de fazer o seu cadastramento e, agora, com o cadastro único, outras secretarias do município também estão envolvidas nisso e o que a gente espera é que a gente vá observar uma variação tremenda nessa eficiência de cadastramento, eficiência de focalização, e queremos aprender com isso. Ou seja: quais são as lições aprendidas em termos de cadastramento ou de focalização? Enfim, eu acho que vou deixar agora um espaço para perguntas e debates, mas isso é um processo em andamento e a gente estaria muito interessado em discutir com vocês. Muito obrigado.

## **JOSÉ MARIA**

Agradeço ao Pedro. Quero fazer só um rápido comentário. É que essa apresentação do Pedro ilustrou muito bem a questão do raciocínio lógico, do desenho lógico inicial, a importância desse exercício, e também mostrou um outro ponto que foi bastante enfatizado ao longo das apresentações, que é, mesmo para projetos que tenham efeitos bastante pontuais, em que o conjunto de impactos não seja bem definido, ainda que alguns deles tenham tamanho amostral inexecutável, a quantidade de informação que você precisa para levar esses projetos é grande.

O processo de avaliação passa a ter, então, um efeito positivo sobre a própria forma de organizar os dados; está mostrando que os municípios, as secretarias de agricultura vão passar a cadastrar as pessoas com muito mais eficiência que o governo federal. Isso tem um efeito positivo sobre o processo de focalização, mas também tem um efeito positivo sobre a coordenação dessas secretarias. Minha mulher trabalha com saúde pública no combate à dengue e, mesmo em Campinas, que é uma cidade em que o Partido dos Trabalhadores (PT) tem um nível de atuação relativamente, do ponto de vista social, muito bom, há uma descoordenação entre as secretarias. Então, o processo de avaliação é contínuo; ele é sempre um instrumento a mais de coesão e de melhoria da eficiência do sistema como um todo. Não apenas para obter resposta se vale a pena ou não.

Eu abriria às perguntas, avisando que nós temos aí doze minutos praticamente. Por favor, Ricardo.

## **DO AUDITÓRIO**

(intervenção inaudível)

## **PEDRO OLINTO**

Em relação aos dados, os dados ainda não foram coletados. Nós estamos iniciando o processo e vamos fazer uma coleção de dados. A política do IFPRI é de que todos os dados que são coletados pelo IFPRI têm que ser feitos públicos pelos menos dois anos depois que você coletar os dados. Se você olhar na página WEB do IFPRI hoje, você vai ter, por exemplo, vários dados do mundo todo, porque nossas pesquisas estão disponíveis a qualquer uso. E a intenção é fazer a mesma coisa com esses dados, uma vez que a gente termine o projeto.

Com relação a esses dados que a gente está divulgando, são dados publicáveis já; dados da DHS, que é a Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde, tem dados do Censo também e dados da PPV. A gente usou dados já publicados para fazer essas estimações de tamanho de amostra.



Com relação ao ç, talvez você tenha razão, mas no final a gente achou que isso era uma oportunidade bem grande, mas o número de pessoas eliminadas por esse problema não é tão grande; ele não vai ser o maior componente da amostra; se bem que o problema desse caractere especial é justamente com a mãe. Como a mãe é responsável pelo benefício e tem poucos pais que são responsáveis, então, a eliminação geralmente é por nome de mulher. Eu acho que não criaria um viés muito grande. Mas nós estamos recebendo outros potenciais dados de comparação que são quase aleatórios, como esse, por exemplo, que eu acho interessante explorar.

Eu acho o seguinte: você não pode fazer um desenho de avaliação para um programa sentado lá em Washington. Você tem de ver e entender os mínimos detalhes do programa todo, todo o processo desde o cadastramento no município até a Caixa Econômica, porque é aí que você entende todo o processo de seleção e você vê essas oportunidades que você tem de fazer um desenho quase-experimental. Isso é que é a mensagem principal.

## **DO AUDITÓRIO**

Meu nome é Alexandre, eu sou Secretário de Desenvolvimento Econômico de um município aqui próximo de Fortaleza, Aquiraz. Eu acho que nós economistas temos aprendido ultimamente a tratar mais a questão da equidade. Acho que Amartya Sen tem-nos ensinado bastante em distinguir trabalhos relacionados à desigualdade da renda e, fundamentalmente, à desigualdade econômica. Então, eu queria saber de você qual a sua avaliação da participação do nível local no processo de desconcentração econômica, considerando a limitação, ainda, no modelo federativo brasileiro em que os municípios não têm instrumentos de política econômica, instrumentos de política cambial, instrumentos de política de preços; então, em que é que o município pode interferir para melhorar a eficiência e trabalhar também na equidade desses programas de distribuição de renda e distribuição econômica?

## **PEDRO OLINTO**

Se eu tivesse essa resposta eu acho que daria para resolver muito o problema. Eu posso falar um pouco da nossa experiência em Honduras. Eu acho que o que o município pode ter e não tem é informação. Alguns municípios de Honduras têm esse problema; não sei se é o mesmo caso no Brasil. Foi impressionante a nossa experiência, quando nós voltamos para os municípios com os dados das pesquisas que nós fizemos, mostrando a taxa de nutrição, a porcentagem de crianças fora da escola, o nível de diarreia, problemas de saúde e educação, enfim, são informações que são um bem público que poderia estar sendo gerado com mais frequência pelo Estado, porque é um bem público que quase nunca chega ao município.

Por exemplo, o senhor, como Secretário de Desenvolvimento do município, talvez se beneficiasse muito, no final dessa pesquisa, ao receber essa informação: um mapa bem detalhado da pobreza no seu município, os problemas sociais, e, a partir daí, eu acho que fica muito mais fácil para vocês mesmos lidarem com esses problemas. Da nossa área, o que eu posso sugerir é isso: uma maior retroalimentação de informação nesse tipo de trabalho para os municípios.

## MARCELO NÉRI

Mais uma vez, tentando aproveitar um pouco da experiência internacional do Pedro, eu acho que esses programas como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, que estão sendo introduzidos aqui no Brasil, além de todos os efeitos esperados, têm um efeito colateral, no sentido de que é a primeira vez que o pobre, o informal tem um fluxo de renda estável, o que eu acho que é uma oportunidade interessante, porque esse fluxo de renda é repassado por uma instituição que é superespecializada em crédito, que é a Caixa Econômica.

Realmente, existe um preconceito (não é um preconceito, é uma convenção), aqui no Brasil: a gente tem muita dificuldade de aceitar certas coisas como colaterais; casa própria, por exemplo, você não pode usar como colateral de empréstimo habitacional em várias circunstâncias, o que limita muito o espectro do mercado de crédito no Brasil. Quais são as experiências internacionais e o que você acha de as pessoas poderem fazer essa escolha, pelo menos em parte, entre renda mínima ou capital mínimo? Por exemplo: 15 reais, que é o valor mensal do benefício, eu posso escolher se quero uma bolada de um ano à vista, vou investir no meu negócio, vou oferecer como colateral de empréstimo, numa instituição como o Crediamigo. Qual a experiência internacional em relação a isso? Porque eu acho que tem um potencial, tem um efeito colateral dessa política que é aumentar as garantias do pobre, e aí eu acho que pode ter um efeito grande.

## PEDRO OLINTO

Você tocou agora na menina dos olhos. Desde o começo, tanto em Honduras quanto aqui no Brasil, não há interesse em ver qual o impacto que um fluxo constante e seguro de renda tem na família, além do consumo normal, nessa capacidade de acessar crédito e fazer investimentos produtivos. Por exemplo, se você recebe 45 reais por mês, talvez não seja suficiente para comprar uma máquina de costura, mas se você for à Caixa Econômica talvez você possa dizer “me dá um empréstimo, vou comprar uma máquina de costura, e vou pagar com esse fluxo de caixa que vai entrar”. É um assunto interessantíssimo.

Da experiência internacional, o que eu conheço, em Honduras, eu fiz questão de colocar no questionário que nós estamos fazendo um módulo bem detalhado de acesso a crédito. A gente não tem o resultado ainda porque não fez a segunda medição, mas a gente quer medir o impacto desse fluxo constante de renda no acesso a crédito, o microcrédito, de famílias pobres.

O Alain de Janvry, a Elisabeth Sadoulet e o Benjamin Davis também fizeram um estudo no Procampo, em que mediram o impacto do acesso à transferência do Procampo em acesso a crédito, em crédito informal. Eu fiquei sabendo que nós estamos sendo transmitidos ao vivo pela internet e, se a Denise, que é a secretária do programa Bolsa Alimentação, estiver escutando, ela vai lembrar que, desde a nossa primeira visita, isso é uma coisa que eu tenho feito questão de enfatizar: é não só de tentar medir, na avaliação, o impacto do programa no acesso a crédito, mas também de tentar articular com a Caixa Econômica para que esse fluxo de caixa, que é todo feito pela Caixa Econômica, possa ser relacionado ao programa de microcrédito da Caixa Econômica, que eu acho que a Caixa Econômica tem um programa de microcrédito e que poderia ser vinculado a esse fluxo de caixa, tanto do Bolsa Escola como do Bolsa Alimentação. É um ponto interessantíssimo. Acho que o potencial de multiplicador desse tipo de política, na minha impressão, é fantástico.

## **JOSÉ MARIA**

Eu gostaria que, se alguém tiver mais pergunta, aponte, pois estamos em cima da hora. Antônio Márcio.

## **ANTÔNIO MÁRCIO**

Eu acho que essa resposta ao colega Secretário de Desenvolvimento é muito interessante; vai na linha de desenvolver essa relação, essa dialética entre avaliação e responsáveis pelo programa. É só uma dúvida: essa resposta que você deu, de que “no final vocês podem se beneficiar desse mapa, desse acervo de informações”, que seria um enorme benefício para a grande maioria desses municípios que, de fato, não contam com essas informações, em que medida ela é compatível com a política do IFPRI de reter informações coletadas em campo durante dois anos?

## **PEDRO OLINTO**

Boa pergunta. O que eu falei é que a gente retém os dados por, no máximo, dois anos. Se a parte contratante e o IFPRI estiverem de acordo, podemos colocar antes. No caso de Honduras, os dados não são públicos ainda, mas as tabelas, os resumos dos dados, foram divulgados, foram socializados com os prefeitos todos. Nós não entregamos para eles uma base de dados crua ou bruta, porque eles não saberiam o que fazer, mas preparamos tabelas que resumiam os dados nutricionais e de educação de cada município. E dos dados que a gente achou interessante, a gente fez isso, e também fez uma classificação e mostrou: qual o município que tem melhor indicador de educação, por exemplo; qual o município que tem melhor indicador de saúde; para criar uma certa competitividade: “o que a gente pode fazer para chegar a esse nível?” Ou, talvez, criar uma curiosidade: “o que esse município está fazendo certo que a gente não sabe o que é?” Essa oferta ou fornecimento de informações é um bem público e eu acho que é onde o Estado tem que estar mais envolvido.

## **ANTÔNIO MÁRCIO**

Acho que é suficiente fornecer as tabelas, a maior parte deles também não saberia o que fazer com o banco de dados e era exatamente nessa direção que você colocou que eu queria levantar. Isso tem um impacto muito importante sobre a gestão desses recursos, porque não apenas você cria essa concorrência entre os municípios, que é importante na disputa por verbas públicas, como a comunidade fica informada que o prefeito vizinho ou que o secretário de desenvolvimento do município ao lado tem uma *performance* melhor; então, isso eu acho que coloca em movimento uma dinâmica que pode ser muito interessante.

## **PEDRO OLINTO**

Deixem-me dar um seguimento nesse assunto de bem público, aproveitando a presença de alguns multilaterais aqui. O resultado de avaliação, em países como Honduras, Nicarágua e Brasil, também é um bem público internacional e acho que o Banco Mundial deveria repensar um pouco se, por exemplo, Honduras deve pagar o

custo completo da avaliação, porque os resultados de lá vão favorecer o conhecimento mundial. Os resultados do México estão favorecendo o conhecimento mundial em todos os países. Se você olha a *web-page* do IFPRI e vê o número de *downloads* de relatórios do Progres, é imenso. Isso se torna um bem público internacional e, justamente aí, é que eu acho que os multilaterais deviam estar repensando como financiar esse tipo de estudo. Logicamente, Honduras está pagando isso do seu bolso, com empréstimo do BID, com subsídios, mas, quando eu olho, eu acho que o custo para Honduras é muito alto, porque o benefício não é só deles.

### **JOSÉ MARIA**

Eu gostaria de encerrar, lembrando que às 14 horas vai haver uma videoconferência com Martin Ravallion, e após a apresentação do Martin Ravallion a mesa estará aberta para questões que alguém quiser colocar para o Marcelo e para a Piedade.

### **DORTE VERNER**

Houve uma pequena mudança na programação. A próxima sessão aqui, às 14 horas, é em inglês. Nós sabemos que nem todos aqui falam ou entendem o inglês. Então, teremos dois grupos. As pessoas que quiserem podem ficar aqui para ouvir essa palestra em inglês; o outro grupo vai se reunir na sala 205, onde vai haver uma sessão para troca de experiências sobre planejamento e avaliação participativa. Tem uma experiência em Belém, tem uma experiência em Tocantins, tem outra aqui, e acho que há mais pessoas que podem contribuir.

Depois, às 15 horas, voltamos para cá e uma pessoa de cada grupo ficará responsável por fazer o relato dos resultados apresentados nas palestras. Depois teremos um intervalo e, em seguida, faremos um debate com os painelistas e todos nós poderemos lançar qualquer pergunta para eles. Essa é a nova programação.

## 11 – PAINEL 9: AS LIÇÕES DA AVALIAÇÃO DO PROJETO “TRABAJAR”, DA ARGENTINA

### PALESTRANTE:

Martin Ravallion – Banco Mundial (videoconferência)

### MARTIN RAVALLION (tradução)

(falha técnica no início da videoconferência)

... o que parece óbvio é que é bastante difícil a implementação do programa. A razão é que, embora tenhamos notado o bem-estar dos participantes e as circunstâncias nas quais os participantes indicaram este bem-estar nas famílias agraciadas com o programa, nós não observamos as circunstâncias daqueles ausentes do programa. Este fato específico revela que é muito difícil avaliar, revela que nós não observamos o *contrafactual*, e nós temos um problema de dados perdidos sobre o que teria acontecido na ausência de intervenção.

Há várias ferramentas para preencher estes dados e nós já mencionamos algumas. Todos já ouviram falar de randomização. A idéia da randomização é que nós selecionamos certas pessoas fortuitamente de um programa e, então, identificamos o *contrafactual*: o que teria acontecido na ausência de intervenção? A segunda possibilidade está correspondendo à primeira.

A idéia de emparelhar (*matching*) é que o *contrafactual* é identificado por um número grande de não-participantes retirado de uma pesquisa maior, emparelhado com base em características observadas. A idéia aqui, simplesmente, é que nós temos esta pesquisa grande, de uma pesquisa representativa nacional, e nós temos uma pesquisa de participantes no programa. Nós usamos a pesquisa grande para tentar achar as pessoas que se parecem com os participantes do programa, com uma diferença importante: eles não participaram no programa.

A idéia de combinar dados é essencialmente equilibrar a co-variância observada entre os dois conjuntos de dados. Assim, nós temos um banco de dados do “Trabajar” – no caso de participantes do Trabajar - e nós temos uma pesquisa maior, da qual tentamos extrair as comparações. Nós queremos fazer comparações. Para fazê-lo, temos que corresponder dados, encontrar características semelhantes no grupo dos participantes. E essa é a idéia essencial de todos os métodos de correspondência de dados. Nós daremos um exemplo disso, no momento adequado.

Outra ferramenta que é importante nos métodos de avaliação é o que chamamos de “diferença dupla”. A idéia da diferença dupla é essencialmente acompanhar os participantes e não-participantes no passar do tempo. Embora possa haver alguns erros que nós não identificamos corretamente, há algumas características despercebidas, que são diferentes entre os participantes e os não-participantes. Observando os participantes e os não-participantes com o passar do tempo, e notando que essas diferenças despercebidas são, no decorrer do tempo, constantes, então, se estarão comparando as mudanças com o passar do tempo entre esses que participaram do programa e esses que não o fizeram.

Nós esperamos aprender algo sobre o impacto da intervenção, desde que os erros que nós cometemos estejam encontrando correspondência; ou seja, contanto que

haja erros constantes durante todo o tempo. Esta técnica de diferença dupla ou comparação de diferenças tornará possível identificar o impacto do Programa. Isso é o objetivo, enfim.

Outra técnica da qual vocês provavelmente ouviram falar, ou poderiam ouvir, é chamada de variância instrumental. Eu não vou falar sobre isso hoje, por não ser pertinente à conversa; mas, se vocês quiserem me perguntar, fiquem à vontade.

O programa sobre o qual nós estamos falando hoje é o Trabajar, implementado na Argentina, e que começou em 1997. O programa tem dois objetivos: primeiro, proporcionar riqueza em curto prazo para os que têm baixos salários; e, em segundo lugar, direcionar esta riqueza gerada para as áreas pobres.

Nós realmente tentamos reduzir pobreza de dois modos: um, através de empréstimos. Um grupo da comunidade local pode fazer coisas de que gostam, como consertar o telhado da escola, reformar uma clínica de saúde, construir uma calçada, muitas coisas. Grupos locais sugerem essas coisas, eles têm que gerar propostas. Pode ser um grupo de residentes ou mesmo Organizações Não-Governamentais (ONGs) em áreas locais. Essas propostas são examinadas quanto à viabilidade técnica pelo ministério de trabalho. Um projeto tem que ser saudável e tecnicamente possível. Se um engenheiro diz que não há nenhum jeito da construção se manter de pé, então, nós não financiamos – não importa quão pobres as pessoas sejam; nós simplesmente dizemos que não é possível.

Os subprojetos competem, então, em um sistema de pontuação, até que um orçamento seja definido, até que, aproximadamente, a metade do projeto seja financiado, e até o ponto em que os projetos ofereçam trabalho com baixa remuneração. Este limite dos salários é, freqüentemente, uma preocupação em programas do gênero, mas, no caso de programas como Trabajar, existem duas razões pelas quais nós queremos ter uma baixa taxa de salário e eu resumirei essas razões a seguir:

A primeira coisa que nós queremos é um mecanismo com objetivo em si mesmo no programa, contanto que o preço não seja muito alto; ele vai atrair automaticamente os pobres, enquanto os não-pobres não vão participar. Isto é, de qualquer maneira, o objetivo. Nós faremos uma avaliação, nós veremos se este é o caso; talvez não seja, talvez o que aconteça é que aquelas famílias de ricos enviem seus filhos, que acabaram de concluir os estudos e precisam preencher seu tempo antes de trabalhos regulares. Eles podem enviar o jovem para o Trabajar. De forma que nós não podemos garantir que, estabelecendo um baixo salário, nós vamos atingir o objetivo.

O segundo argumento é o impedimento: não é que nós queiramos somente a auto-sustentabilidade, nós também não queremos dependência. Nós queremos que as pessoas deixem este programa quando o trabalho regular esteja disponível. A idéia de um programa como o Trabajar não é prover trabalho permanente para as pessoas; é prover uma rede de segurança, oferecer um seguro de renda. Assim, nós queremos que as pessoas assumam empregos regulares quando estes estiverem disponíveis. Essas duas razões, o objetivo em si mesmo e o impedimento, são cruciais para o programa.

O que eu vou falar hoje é, em parte, com a finalidade de ilustrar algumas ferramentas de avaliação; é um aspecto da avaliação, particularmente, a taxa do impacto da intervenção nas rendas das famílias participantes. Desta forma, nós realmente estamos olhando somente os ganhos de renda diretos. Há outros aspectos de avaliação que eu posso mencionar aqui. Por exemplo: ver como o programa está orientado para as áreas pobres e também qual o impacto na qualidade do trabalho e se grupos minoritários estão participando. Há também dados sobre aspectos de gênero no programa, que é visto por muitos como um programa para homens, aspectos sociais e de políticas. Nós vamos falar um pouco sobre isso, se tivermos tempo.

A primeira pergunta: Qual a influência dos benefícios diretos para os trabalhadores? O assunto principal desta conversa é ilustrar ambos os princípios de

avaliação e lhes contar algo sobre este programa e quais são seus impactos. Um dos pontos principais sobre avaliação de intervenções é o fato de que é muito difícil a randomização. Porém, o único instrumento importante para avaliação é a randomização, e é muito difícil fazer isso no contexto de um programa de rede de segurança; é muito difícil fazer no contexto de muitos programas públicos. Os governos não querem a randomização dos programas. *Randomizar* as tarefas é uma idéia completamente oposta à idéia de focar o programa, de alcançar grupos específicos.

A randomização pode dizer que qualquer pessoa pode receber os benefícios, ou seja, a probabilidade de recepção do programa é uniforme. Quero dizer, todo mundo tem chances iguais de recepção do programa. O programa com objetivo em si mesmo é claramente orientado para que não haja nenhuma randomização. A idéia de randomização não é possível.

Há outra coisa que não é possível em uma intervenção do tipo rede de segurança, que é fazer uma pesquisa de linha de base. Por exemplo, no caso do Trabajar, nós teríamos que simplesmente parar a intervenção de segurança. Nós entramos 1997 com uma taxa de desemprego muito alta, de aproximadamente 20%. Para fazermos uma pesquisa de linha de base, nós teríamos que estender de seis para doze meses a intervenção, o que era claramente impossível. O que nós dissemos foi: “OK, como podemos usar os dados que nós temos, os dados que podem ser obtidos de forma viável, para avaliar o impacto da intervenção?” De fato, na ocasião em que nós nos propusemos a fazer a pesquisa, havia uma pesquisa de amostra nacional que foi a campo no mesmo tempo que a nossa. O Escritório de Estatísticas começou a fazer uma pesquisa nacional, aproximadamente, seis meses após o programa ter começado. Nós fomos ao Escritório de Estatísticas e dissemos: “OK, nós gostaríamos de usar os resultados de sua pesquisa nacional, como todo mundo, porém nós gostaríamos que vocês pesquisassem usando exatamente os mesmos instrumentos de pesquisa e os mesmos entrevistadores. Nós também gostaríamos de levar sua pesquisa a uma amostra de nossos participantes no programa”.

Claramente, em uma pesquisa nacional, nós não poderíamos estar seguros de que seriam ouvidos bastantes participantes no programa. Trata-se de um programa grande, é o maior programa de proteção social na Argentina, mas nós estávamos naturalmente preocupados com essa questão; assim, nós precisamos reamostrar os participantes. Nós, então, perguntamos ao executivo público: “E se vocês levassem os mesmos instrumentos de pesquisa e os mesmos entrevistadores à amostra de nossos participantes? Vocês poderiam fazer isso para nós?” E eles concordaram, eles fizeram.

Uma das vantagens de usar a pesquisa nacional é que, assim que a pesquisa esteja acabada, você já tem muitos entrevistadores treinados. Dessa forma, os entrevistadores e as pessoas que fazem a pesquisa estavam muito interessados em fazer trabalho extra. Nós éramos muito rigorosos em ter certeza de que eram as mesmas pessoas que tinham feito a pesquisa nacional. Isso é importante. E eu falarei por que é importante daqui a pouco. Porém, claramente, nós queríamos evitar qualquer problema de compatibilidade entre a pesquisa dos participantes do programa e a pesquisa do grupo a ser comparado. Assim, há várias perguntas que nós quisemos fazer usando estes métodos.

A idéia básica, realmente, é que nós temos uma pesquisa nacional que é usada para formar o grupo de comparação. Nós temos uma pesquisa dos participantes do Trabajar e usamos exatamente o mesmo instrumento de pesquisa. E a idéia é, então, que nós podemos encontrar as melhores comparações possíveis de dados entre a pesquisa nacional maior e o grupo-alvo.

Colocando de outra forma: esta é nossa amostra dos participantes do Trabajar. Agora, nós temos uma amostra maior, a pesquisa nacional. Agora, imagine que nós tenhamos uma amostra dos participantes do Trabajar. A idéia de colocá-los lado

a lado é achar compatibilidades. Este método se chama “o mais próximo vizinho”. O par mais próximo é determinado pelo que chamamos de “pontuação de propensão”.

(problemas técnicos)

A idéia essencial é achar as melhores combinações possíveis para o grupo de tratamento da pesquisa nacional. As perguntas que nós queremos responder, a partir daí, são várias, mas, primeiramente: como os pobres, em sua renda, se tornam participantes? Se há ganhos de renda líquida no programa, também: que quantidade de dinheiro advém da participação no Programa? Nenhum? Bem, então, eu deduzo que não estará funcionando; então, eu tentarei descobrir como a renda dos participantes cai. Que ganhos, fora a renda, estão disponíveis? Como eles podem ganhar com o Programa? Claramente, isto é inestimável na avaliação dessa intervenção. Que papel foi representado pela política local, pelo capital social da comunidade? Como eles conseguiram participar do programa? Nós também estamos interessados em saber se há um equilíbrio de gênero. Por exemplo: só 15% dos participantes do programa eram mulheres, e isso é significativamente abaixo da média na Argentina.

O primeiro passo na combinação dos dados, a primeira coisa que nós temos que fazer, é o modelo de participação. Nós temos que entender quem está participando no programa e quem não está, combinando as duas pesquisas de amostra. Desta forma, as perguntas são: Quais são seus ganhos líquidos? Quais os fatores determinantes? Política? Capital social? Há alguma diferenciação por gênero? Há outras formas de diferenciação? Por exemplo: há diferenciação por idade no programa? Agora, o que nós aprendemos sobre o programa desde o primeiro passo da avaliação? Tendo combinado essas duas amostras, os participantes do Trabajar e a amostra nacional, nós estamos combinando dados, achando o “mais próximo vizinho”. Nós estamos comparando dados com base nessa pontuação de propensão. Esta é a probabilidade de participações.

Nós levamos nosso modelo de participação; este modelo é função de um grupo de co-variantes. Estes são variáveis como: idade, educação, qualidade de moradia, as características da comunidade, conexões locais na comunidade e assim por diante. Com esse modelo, obtém-se um ganho a partir da combinação dessas duas amostras: a amostra de participantes do Trabajar e a da pesquisa nacional. Combinando as duas amostras, nós formamos um modelo de participação, como uma função de suas co-variâncias. Mas, o que nós aprendemos disto?

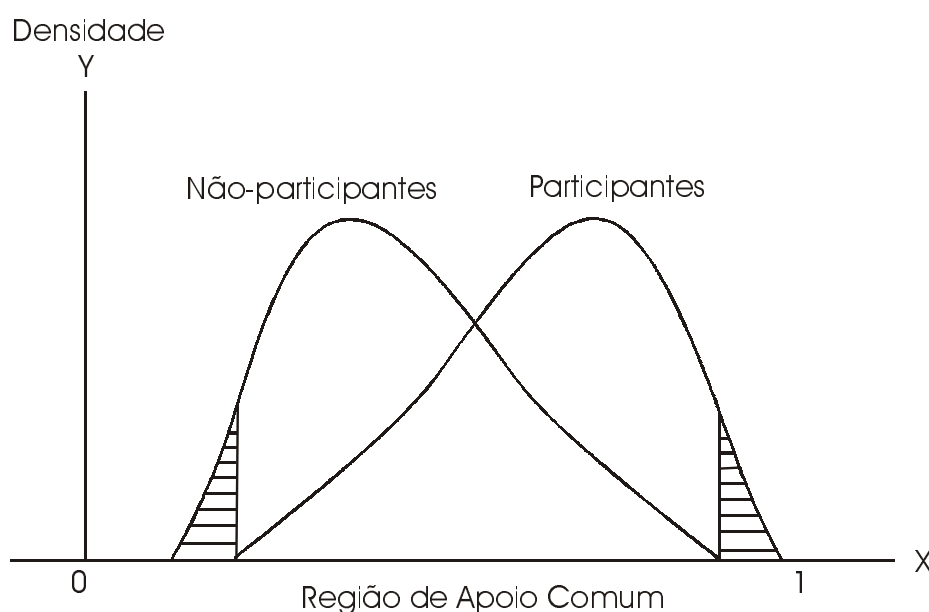
Observando este modelo, nós achamos que os participantes tendem a ser pobres, o que foi indicado por suas moradias, os bairros, a educação, e as suas percepções subjetivas de bem-estar. Eles tenderam a ser do sexo masculino, chefes de família ou casados, residentes há longo tempo no campo. Houve um forte indício de que o programa estava atraindo trabalhadores pobres e trabalhadores com boas conexões, com famílias que possuíam boas conexões localmente. Se você fosse pobre e socialmente excluído, você tenderia a não adquirir trabalho neste programa. O programa estava chegando aos pobres, isso estava claro, mas ao pobre e socialmente bem-conectado localmente.

Combinando estes dados, nós podemos calcular os ganhos do programa. Como nós fazemos isso? Encontrando a melhor combinação para cada participante. Nós temos um participante no programa, nós encontramos os não-participantes mais semelhantes a ele em termos de características observadas e tudo que fazemos é equilibrar as co-variâncias observados. Pode haver diferenças despercebidas entre os participantes e os não-participantes. Tendo achado o não-participante mais semelhante, nós podemos repetir a combinação para o próximo. Nós formamos um grupo de comparação. Para o conjunto inteiro de participantes do Trabajar, nós formamos um grupo de comparação a partir da amostra nacional.



Agora, nós não vamos usar toda a amostra nacional aqui. Nós podemos decidir, por exemplo, que alguns dos não-participantes não formam um grupo de comparação válido. Na amostra nacional, qualquer pessoa é um participante potencial no programa, mas, para alguns deles, é bastante improvável a participação no programa. Por exemplo, os doutores e os políticos são pessoas para as quais é extremamente improvável conseguir trabalho neste programa. Eles não formam um grupo de comparação válido; eles não podem ser usados para deduzir o *contrafactual*.

Deixem-me voltar a este ponto, sobre a probabilidade de participar no programa entre zero e um (GRÁFICO 1). Então, nós podemos deduzir a densidade para os não-participantes, e nós veremos algo provavelmente semelhante para os participantes. Lembrem-se de que eu estava dizendo antes que alguns não-participantes podem não formar um grupo de comparação válido. Estes nós temos que cortar da amostra. Nós temos os não-participantes e nós temos uma baixa possibilidade de participação de qualquer participante. Nós temos simplesmente que “aparar” isto no outro extremo. A isto denominamos “região de apoio comum”.



**GRÁFICO 1 – TRABALHAR, PROBABILIDADE DE PARTICIPAÇÃO**

Tendo formado nosso grupo de comparação, a idéia aqui é que nós temos a probabilidade de participação no eixo X. Aqui nós temos a probabilidade de participação entre zero e um. No eixo Y nós temos a densidade. Isto é como a densidade dos dados para os participantes e não-participantes. Claramente, para os não-participantes, nós vamos ter uma densidade onde a média vai ser mais baixa. A densidade vai estar neste lado, contra o eixo dos participantes.

Isto não é nenhuma surpresa, mas para fazer nossa comparação entre os participantes do programa e os não-participantes, nós temos que seguramente estar nesta região de apoio comum, porque lá vão estar os não-participantes com mais baixa probabilidade de participação.

Aqui talvez se encontrem os doutores, dentistas e políticos que nunca vão participar do Programa. Nós temos que excluí-los, porque nós não podemos fazer nenhuma comparação válida, porque não há nenhum participante correspondente. Semelhantemente, no outro extremo, nós vamos achar que estes participantes têm possibilidade mais alta de participação do que qualquer pessoa na amostra nacional, do que quaisquer dos não-participantes.

Nós não podemos fazer comparações válidas naquele extremo da distribuição. Nós não temos nenhum não-participante com características semelhantes aos participantes. A idéia é que, ao eliminarmos os dados, nós comparamos os participantes dentro desta região. Só dentro desta região. Assim, nós quase chegamos lá.

Tendo formado o grupo de comparação, nós temos agora que comparar as medidas de resultado. Neste caso, é a renda dos participantes com a renda do grupo de comparação, tirada da pesquisa de amostra nacional. É fazendo esta comparação que nós deduzimos os níveis de renda dos participantes caso eles não tivessem participado do programa. É assim que nós chegamos ao *contrafactual*, ao que teria acontecido na ausência de intervenção.

Em outras palavras, mais uma vez, tendo formado este grupo de comparação a partir da pesquisa nacional, comparando a renda média da amostra do Trabajar com a renda média do grupo de comparação correspondente, nós podemos deduzir o impacto da intervenção. Nós podemos ver em que medida os ganhos advieram do Programa. O que nós encontramos? Que o ganho médio era aproximadamente a metade da média dos salários do Trabajar. Por que só a metade? Em outras palavras, aquela metade significa que, quando nós comparamos a renda dos participantes do Trabajar com o grupo *contrafactual*, o grupo de comparação, o ganho, a diferença é, aproximadamente, a metade do salário médio do programa. Para onde vai a outra metade? Ela corresponde exatamente ao custo de participação dos membros. Em outras palavras, havia alguma renda da qual eles tiveram que abrir mão para entrar no programa. Aquela renda era aproximadamente a metade do seu salário médio no programa.

Quando nós comparamos onde os participantes do Trabajar se encontram com a pesquisa nacional, com a ausência de intervenção, nós percebemos que aproximadamente 80% tinham uma renda pré-intervenção, correspondentes aos 20% mais pobres em nível nacional. Esta TABELA 1 resume os resultados. Aqui nós encontramos extratos da distribuição de renda global do País. Na primeira linha, se encontram os 5% mais pobres nacionalmente. Então, nós deduzimos onde os participantes do Trabajar estariam na ausência do programa. Nós chegamos a esta descoberta subtraindo o ganho do programa da renda dos participantes do Trabajar, e teremos onde sua renda estaria na ausência do programa.

Então, nós os colocamos na TABELA 1 de acordo com sua renda pré-intervenção calculada. A primeira coluna é justamente um cálculo da incidência padrão. A próxima coluna pode ser ignorada por enquanto. Nós vemos que 39% dos participantes do Trabajar estão entre os 5% mais pobres nacionalmente, e 21% estão nos seguintes 5%. No total, nós temos 79% dos participantes do Trabajar que tiveram uma renda pré-intervenção calculada que os colocaria nacionalmente entre os 20% mais pobres.

**TABELA 1**  
DISTRIBUTION OF DIRECT INCOME GAINS FROM  
THE TRABAJAR PROGRAM

Fractiles formed from the national income Distribution	Transfer benefit =wage	Factoring in foregone
Ventile 1	38.8	10.3
Ventile 2	21.3	42.4
Decile 2	18.5 (78.6)	26.8 (79.5)
Decile 3	9.5	10.9
Decile 4	5.8	6.4
Decile 5	1.9	2.0
Deciles 5-10	4.1	1.3

**FONTE:** World Bank

Agora, aqui estamos assumindo o benefício de transferência da taxa de salários. Quando nós usamos o método de combinação de dados para calcular o ganho de renda, nós teremos a coluna de renda líquida, o que constitui uma estimativa muito mais precisa para medir os ganhos do programa, porque as pessoas que trabalham neste programa teriam que estar fazendo qualquer outra coisa. Elas não teriam zero de renda na ausência do programa. Isso é o que este cálculo mostra. Mas eles usam o método de combinação de dados para comparar os participantes com um grupo de comparação equilibrado.

Nós podemos calcular renda em nível individual. Para cada participante do Trabajar, nós temos uma renda do *contrafactual*, obtida do grupo de comparação. Assim, nós podemos trabalhar a distribuição das rendas, como também a distribuição de ganhos do programa. É assim que chegamos à última coluna da tabela.

Claramente, conhecendo a renda do programa, nós superestimamos quão pobres os participantes estariam na ausência do programa e nós percebemos que isso corresponde a 39% em vez de 10%. Por quê? Novamente, porque os 39% pressupõem que você teria zero de renda na ausência do programa – o que está claramente errado. Não pode ser possível. Mas, assumindo que você tem zero de renda no programa, significa que, para trabalhar fora de onde você está na distribuição nacional, você subtraiu a taxa de salário anterior da sua renda. Isso não está correto. Mas toda a diferença é formada entre os primeiros dois extratos, entre os 5% mais pobres e os seguintes 5%. Com a distribuição nacional, descobrimos que, aproximadamente, 80% dos domicílios estavam nacionalmente entre os 20% mais pobres.

Vou falar um pouco, agora, sobre o que acontece depois do programa. A próxima pergunta é: “o que acontece depois que o programa é encerrado?” “O que acontece aos participantes do Trabajar depois que eles deixem o programa?” Esta é a segunda fase da avaliação. Há várias fases, mas eu vou resumir seus resultados.

Usando os mesmos métodos sobre os quais eu falei, essencialmente, nós podemos trabalhar com o que acontece quando as pessoas deixam o programa. Por

exemplo, quando o programa está finalizado, ou quando há um período máximo de cinco meses em que se pode estar no programa (em um subprojeto), quando termina a mudança ocorrida na renda familiar após o programa.

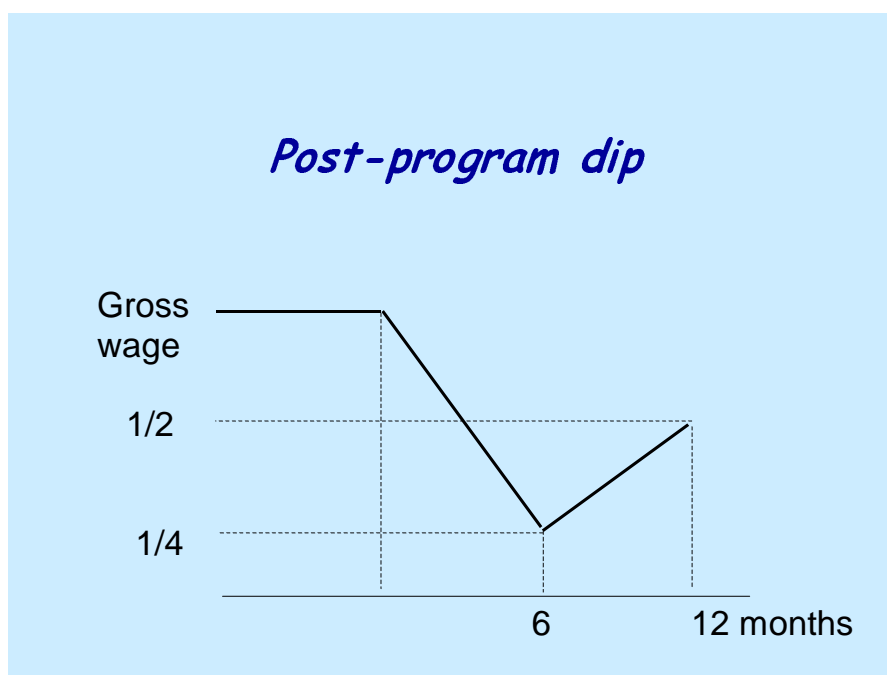
Este é outro modo de aprendizagem sobre o impacto do programa e, também, sobre os tipos de mercado de trabalho dos quais estas famílias participam. Imaginemos que em algum ponto alguém deixa o programa. O programa está terminado. Acompanhando, com o passar do tempo, os participantes e não-participantes, nós podemos deduzir o que teria acontecido se eles tivessem ficado no programa; nós podemos comparar os que deixaram e os que ficaram e, ainda, ver o que teria acontecido se eles tivessem permanecido no programa. Nós podemos deduzir o impacto do programa, olhando as pessoas que o deixaram e comparando-as com pessoas que ficaram no Trabajar. Novamente, nós temos que fazer correspondência de dados.

Desta forma, teremos agora dois conjuntos para corresponder. No primeiro conjunto, nós estamos definindo o grupo-controle, o grupo de comparação. Nesse caso, nós temos uma pesquisa de amostra nacional que forma o grupo de comparação com os participantes do Trabajar. Mas agora nós temos também um segundo conjunto, que faz a correspondência entre os que ficaram e os que deixaram o programa. Algumas pessoas deixaram o programa e acharam trabalhos melhores. Como eu expliquei, a taxa de salário está deliberadamente fixa em um nível que desencorajaria as pessoas a ficarem muito tempo no programa. Quando eles acham trabalho melhor, trabalho normal no mercado normal, nós queremos que eles aceitem o novo trabalho. O objetivo do programa não é resolver problemas de desemprego no longo prazo; nós não queremos que eles fiquem no Programa.

Nós temos um segundo problema para corresponder dados. Nós queremos comparar as pessoas que deixam o programa com pessoas que ficam no programa e nós queremos equilibrar os covariantes, corresponder os dados entre os dois. Em outras palavras, para esses que deixam o programa, nós queremos equilibrar as características das pessoas que deixam o programa com as das pessoas que ficam no programa, reconhecendo que pode haver algum aspecto de seleção, pode haver alguma razão endógena pela qual as pessoas estão deixando o Programa.

Agora, novamente, nós estamos equilibrando só os covariantes. Ainda pode haver características despercebidas. Mas aqui, por diferenciação dupla. Acompanhando com o passar do tempo, nós temos a oportunidade de eliminar, finalmente, alguma discrepância.

Isto é o que nós achamos. Novamente, pessoas deixam o programa, como nós observamos, e o impacto inicial é que, seis meses depois, a renda deles atinge só um quarto da que eles possuíam no Programa (GRÁFICO 2). Em outras palavras, eles estão perdendo significativa parcela de sua renda, um quarto dos seus salários, seis meses após terem deixado o Programa. Nós os acompanhamos durante outros seis meses e nós percebemos que eles recuperaram um pouco mais. Depois de 12 meses, eles recuperaram aproximadamente a metade da taxa de salário no programa. Isto nos dá outra medida daquela renda.



**GRÁFICO 2 – POST-PROGRAM DIP**

**FONTE:** World Bank

PERGUNTA: Houve alguma diferenciação por gênero em termos do impacto do programa naqueles que o deixaram?

**MARTIN RAVALLION (tradução)**

Nenhuma. A diferenciação por gênero estava basicamente no recrutamento para o programa. Não havia muita diferenciação em seus impactos. Uma vez dentro do Trabajar, os ganhos líquidos para mulheres eram iguais àqueles dos homens. A diferença estava no acesso ao programa. A melhor ferramenta que nós encontramos para melhorar esta característica foi começar dando mais folhetos e publicidade na TV, difundindo a imagem de que o programa não era só para homens. Isso elevou aproximadamente em 20% a participação média, na Argentina, para mulheres. Nunca passou dos 20%. Nós tivemos um problema legal. Por exemplo, um modo para melhorar a participação é oferecer instalações de creche, mas eles nos disseram que não era legal; as instalações teriam que ser permanentes etc. Não havia nenhum outro modo, a não ser mudar a imagem pública do programa para melhorar a participação feminina.

(falha técnica)

## **12 - RESULTADOS DOS TRABALHOS EM GRUPOS TEMÁTICOS SOBRE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS**

### **RELATORES:**

José Maria da Silveira - Professor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas

Helen Appleton – Assessora para Desenvolvimento Social da América Latina - Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID)

Sue Flemming – DFID

### **SUE FLEMMING**

O professor José Maria vai começar dando um resumo do seu grupo e, depois, posso dar um pouco o resumo do nosso grupo.

### **JOSÉ MARIA**

Tem uma parte aqui que assistiu; se puder, pode me ajudar. A apresentação do Martin foi um pouco conturbada pelos problemas técnicos, o que é comum. Uma vez já participei de um curso de análise multivariável com videoconferência e acontecia muito isso. A videoconferência é um bom instrumento, mas ela tecnicamente ainda limita bastante a compreensão.

O tema que foi tratado pelo Martin foi a avaliação de um programa bastante interessante na Argentina - acredito que hoje seria um pouco menos interessante, dada a situação que a Argentina está passando, economicamente, com efeitos sobre os pobres. É um programa de apoio temporário aos trabalhadores desempregados.

Grande parte da discussão foi exatamente essa: esse é um grupo bastante heterogêneo, é um grupo que tem diversos tipos de situações, que as pessoas estão vivendo quando estão desempregadas, e um dos pontos centrais do programa é a idéia de auto-seleção baseada na calibragem do salário que você vai pagar para quem trabalha temporariamente nesse programa. Essa é uma variável-chave, uma variável extremamente importante, porque, se você pusesse um salário muito elevado para esse tipo de atividade, você estaria atraindo pessoas fora daquele grupo-alvo que você desejava atingir. Se você pusesse um salário muito baixo, não estaria, absolutamente, resolvendo nenhum dos problemas e nem estaria tendo impactos. Então, a calibragem dessa situação de ter algum impacto relevante e atingir ao máximo o grupo que lhe interessa é a grande questão que foi tratada, o ponto mais difícil, que engendra dificuldades práticas na execução do programa, mas também engendra dificuldades na avaliação dos impactos. Essa foi a tônica da discussão: como é que eu faço? Quais as metodologias que eu faço para tentar evitar isso?

Obviamente, não houve nenhuma proposta de experimento no desenho da avaliação dos impactos pelas dificuldades, e a solução foi procurar fazer um pareamento entre as características dos grupos que aderiram ao programa. E aí tem a idéia de auto-seleção, ou seja, as regras do programa o fazem atraente apenas para aquelas pessoas

que têm realmente necessidade e precisam trabalhar no período de seis meses, precisam ter um apoio temporário.

Ao mesmo tempo, fica muito difícil você fazer o *contrafactual*, você buscar um grupo-controle com base em experimento numa situação dessa, num tipo de programa como esse. Então, a proposta foi utilizar uma *survey* nacional, do País, que abrangia grupos de renda superiores e com características mais variadas do que aqueles que estavam presentes no grupo que se auto-selecionou para o programa; e o grande desafio foi exatamente desenvolver alguma técnica para encontrar características que qualifiquem a probabilidade de um sujeito estar no programa mesmo que ele não esteja participando dele.

Então, para saber os impactos do programa, se procura, na *survey*, características que possam permitir um pareamento com aqueles que aderiram ao programa. Grande parte da discussão se centrou nesse tipo de técnica e nesse tipo de problema. Foi bastante interessante. Eu acho que complementou as apresentações, do Pedro, principalmente, porque trouxe um novo tipo de análise que ainda não havia sido apresentado. E, nesse ponto, foi a questão mais importante, na minha opinião.

Depois, há uma avaliação dos impactos, e eu confesso que não sei se ele trabalhou com a idéia de que, com o impacto do programa – talvez o Marcelo possa me ajudar, porque estava assistindo também –, houve um deslocamento, uma mudança das distribuições, do número de pessoas que estavam até o primeiro quintil e, depois, houve uma passagem bastante significativa de 32 para 10%, ou seja, diminuiu o número dos mais pobres. Não sei se isso está correto. Fiquei na dúvida. Ia perguntar, mas não ficou muito claro porque houve uma série de confusões na hora da apresentação. Eu acho que ele complementa de maneira interessante os estudos que foram apresentados aqui, exatamente por essa questão da técnica.

E, finalmente, eu não poderia esquecer a questão do que acontece quando o beneficiário sai do programa. Isso também foi uma coisa importante. É um pouco a idéia de que, se ele consegue, realmente, com isto, sair de uma situação muito desfavorável, o impacto do programa é de curto prazo; não tem como você medir esses impactos no longo prazo, nem era intenção desse programa. Esse é um programa que não é estrutural e, sim, emergencial, mas extremamente importante; e, após a saída, há a idéia de que há uma queda na renda e depois uma pequena recuperação; mas você não atinge o nível de renda que você tinha quando você estava no programa.

Então, esse é um dos pontos bastante importantes: saber se você realmente consegue, com esse tipo de programa, dar condições para que aquele que foi beneficiário se coloque numa posição melhor no mercado de trabalho depois. Ele mostra que isso não é totalmente atingido. O que eu captei foi mais ou menos isto. Obrigado.

## **SUE FLEMMING**

Alguém quer complementar o relato do José Maria?

## **HELEN APPLETON**

Falamos um pouco sobre o uso de dados qualitativos em sua metodologia. E foi interessante que o Martim nos disse que era impossível construir uma metodologia quantitativa sem toda a informação qualitativa a que recorrer no início da avaliação. Então, é muito importante. O que me impressionou é o fato de que necessitavam os dois

tipos de informação para construir uma metodologia efetiva em termos de explicação do que passou durante o projeto. Desse ponto de vista, era muito interessante.

## **SUE FLEMMING**

Mais algumas colocações sobre essa palestra, as discussões? Se não, eu vou apresentar nosso relatório. Nós tivemos uma discussão muito animada, uma discussão que foi difícil parar, porque as pessoas queriam dizer mais algumas coisas. Acho que foi muito boa a discussão que nós fizemos.

Nós começamos com algumas palestras de experiências diferentes, só para começar a discussão. Primeiro, a experiência que o DFID está apoiando no Pará, experiência mais no nível do município de Moju, e que vai ser estendida a outros municípios. É uma experiência com planejamento no nível municipal, especificamente relacionada ao Conselho de Desenvolvimento Rural, que liga a sociedade civil com o poder local e com o conselho. É um trabalho que está no início, mas que já oferece algumas pistas interessantes.

Depois, tivemos uma discussão sobre outro trabalho que o DFID estava fazendo no Tocantins. Isso não é propaganda do DFID; é um trabalho que DFID está fazendo lá no nível estadual. Eu acho que é interessante ver o trabalho não só no nível municipal, mas também no nível estadual. Esse é um trabalho que é ligado com a Secretaria de Planejamento (Seplan), mas também inclui outros órgãos do Estado, como Naturatins e também órgãos da sociedade civil. Liga a gestão ambiental com o desenvolvimento sustentável; liga isso nos níveis diferentes, nos níveis do Estado, mas, também, no nível local. As pessoas estavam interessadas em manter contato. Nós temos contato com essa gente, se vocês quiserem depois se comunicar com eles.

Depois, vamos passar para o discurso da Ana Maria sobre a arte de viver, que foi uma discussão muito interessante sobre o trabalho de combate à desnutrição. É um trabalho que usa meios de comunicação diferentes; está trabalhando conhecendo que, das palavras que nós usamos, só 10% das informações das palavras ficam na nossa cabeça; o resto é a entonação, o som, a apresentação, o movimento do corpo. Eu acho que é importante, porque muitos meios de comunicação estão esquecidos da questão da discussão. Nós só nos concentramos nos números e nas palavras, e isso está trabalhando com outros meios de comunicação para realizar um trabalho muito participativo, visando aumentar o nível de nutrição das crianças, e com muitos bons resultados. Acho que é um trabalho muito interessante, também ligado com um trabalho com desenvolvimento local no município de Maranguape, aqui no Ceará, e lá estavam discutindo o desafio de trabalhar com inclusão social numa maneira participativa. E o perfil que o governo local tem é deixar; ser o poder é ser o facilitador do processo. Foi muito interessante também.

Depois disso, houve algumas outras colocações interessantes. Nós tentamos reunir algumas idéias, para trazer os pontos principais para vocês. O desafio é: como fazer o planejamento e a avaliação participativa para as políticas públicas relacionadas à redução da pobreza? É desafio grande. Foram colocadas várias questões: uma é como a sociedade constrói os indicadores. Tudo o que foi falado foram os indicadores tipo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), definidos pelas Nações Unidas, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), várias instituições que decidem o que é indicador de desenvolvimento. Mas a questão é: a sociedade também tem seus indicadores. Então, na hora em que você está construindo os indicadores, é essencial que você tenha espaço para também incluir a sociedade na construção desses indicadores. Esses indicadores vão ser deles mesmos, segundo a importância que o próprio diagnóstico, construído



também com a sociedade, aponta. Diagnóstico não é uma coisa separada, mas é feita com eles.

Terceiro, isso implica um novo papel dos formuladores de políticas públicas, além de ficarem isolados em suas paredes. É o papel de facilitador dos processos de diagnóstico, dos processos participativos. Isso é importante para todas as instituições de que estávamos falando: do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), do IPEA, das pessoas que apresentaram as palestras ontem e hoje; todos têm que ver qual é a posição deles em tudo isso. É pena que muitos não estejam mais aqui. Pedro Olinto não está mais aqui, e outras pessoas também. É uma pena que não estejam ouvindo o que nós estamos dizendo, porque a idéia era fazer essa comunicação entre o grupo lá e o grupo aqui, entre as duas vertentes da política pública.

O poder público é um parceiro, um facilitador. A questão da participação significa nos três momentos: no momento do diagnóstico, no momento da formulação e, também, no momento das ações. Essa significa uma agenda conjunta. É lá que as pessoas são ativas, não passivas. Isso foi muito a causa da nossa discussão: as pessoas estavam muito ativas. Mas esse também é o princípio da participação: que tenhamos uma comunicação efetiva. E outra questão é se temos recursos no nível de governo local para realizar esses trabalhos; fortalecimento dos municípios, mais recursos no nível municipal, para realizar esses trabalhos através da reforma tributária. Acho que foi isso, mais ou menos. Muito obrigada.

### **ADRIANO SARQUIS**

Eu acho que agora a sessão está aberta a debates, a perguntas, a quem quiser participar. Vou até me antecipar à sua pergunta, Alexandre, tocando nesse último ponto que a Sue falou, essa questão do fortalecimento tributário dos municípios. A gente sabe que o País experimentou uma descentralização fiscal muito forte. O Alexandre, como secretário da Prefeitura de Aquiraz, pode manifestar sua posição com relação a isso. Os municípios aumentaram sua autonomia financeira. Hoje, a capacidade de investimento dos municípios é muito maior do que era antes da Constituição de 88. Mais da metade dos investimentos no Brasil, os gastos de formação bruta de capital, hoje, está nos municípios, está nos subgovernos.

Eu queria falar isso mais para remeter a uma questão. Quando você fala de política pública, a política pública, na verdade, tem três dimensões: tem a dimensão material, que é a de resultados, os impactos que ela está provocando na comunidade; tem a processual, que é o que está sendo tratado aqui, que são essas negociações, a forma como a sociedade participa; e a outra, que eu acho que é a mais importante - queria até ouvir um posicionamento talvez da Helen ou do Marcelo Néri -, é a dimensão institucional. E hoje isso é um elemento extremamente importante: que tipo de instituições nós temos, em nível estadual ou local, para promover essas políticas? Porque, sempre que a gente fala das instituições, em política pública, a gente só pensa em estatal: o Estado é o governo. E, no entanto, o público é o que é de interesse da comunidade. Muitas vezes, você tem a sociedade, você tem Organizações Não-Governamentais (ONGs), você tem outros órgãos que também estão fazendo política pública. A gente tem um viés muito forte de olhar política pública só como política estatal.

Então, à luz dessa dimensão institucional da política pública, quando a gente vê a deficiência que existe em nível institucional no Brasil, a questão da corrupção no Brasil, hoje, é extremamente importante, é grave, então você não pode pensar um crescimento de qualidade com o nível de corrupção que existe. De que forma você poderia trabalhar a eficiência das políticas públicas considerando o contexto dessa

dimensão da política institucional e como isso pode, em nível local, fortalecer o papel dos governos locais? Qual a experiência em nível mundial? Gostaria que Sue comentasse um pouco isso.

## **SUE FLEMMING**

Este momento é uma oportunidade para alguns comentários finais. Há quatro pessoas que querem usar o microfone.

## **ALEXANDRE**

Em princípio, eu quero parabenizar o Banco Mundial, o Banco do Nordeste, as instituições que promoveram este evento. Infelizmente, algumas pessoas não ficaram até o final para participar desse debate. Acho que o Adriano antecipou um pouco os meus questionamentos. Eu acho que essa questão da *accountability*, da aplicação, da prestação de contas da forma como o dinheiro está sendo aplicado, isso é uma questão que tem que estar sempre recorrentemente no debate, nesses eventos, nos seminários. Acho que as instituições, os países desenvolvidos, já demonstraram avanço significativo em processos, em técnicas de procedimentos de auditoria de gestão, de auditorias operacionais. Não sei se aqui vai o viés do auditor também, mas eu acho que há muito desperdício em corrupção, em má aplicação de recursos, seja em transferência a organismos não-governamentais, seja em transferências dos organismos multilaterais para os próprios órgãos do Estado. Então, é necessário rever essas questões recorrentemente. Hoje, particularmente, Anne Kruger tem trabalhos interessantíssimos sobre os efeitos negativos da corrupção na alocação do gasto público, e é importante que nós, economistas e outros técnicos nos preocupemos sempre com essa situação. Eu acho que tem que estar no debate essa questão da má alocação e da corrupção influenciando o gasto público.

A outra questão, que sempre foi tocada aqui, às vezes subliminarmente ou não, é a questão da gestão. Às vezes, a gente tem uma perda de energia muito grande, uma dificuldade com as vaidades internas, ao operacionalizar os projetos e programas e, muitas vezes, nós economistas não nos preocupamos com isso. A gente tem um bom projeto, mas a gente não se preocupa em montar as arquiteturas; os modelos mentais ainda dificultam muito a operacionalização. Com isso, há uma enorme perda de custo de oportunidade com essas questões. Então, é necessário também que haja até uma revisão do próprio banco, das instituições multilaterais, de como influenciar na introdução de um novo projeto.

A gente teve uma palestra aqui sobre o Favela-Bairro, em que o técnico que trabalhou lá no Rio de Janeiro colocou muito claro isso aí: a dificuldade que ele teve de interagir com os arquitetos. Então, subliminarmente, ou explicitamente, todos os técnicos colocaram essa dificuldade. Eu acho que nós não podemos perder tempo em vaidades que acabam atrapalhando os processos, e a comunidade é que sai perdendo com essa história. Então, tem esses dois aspectos: a *accountability* e a questão da gestão da operacionalização, da implantação de programas e projetos.

## **ANTÔNIO MÁRCIO**

Eu queria levantar duas ou três questões, retomando o que o Adriano comentou. Eu acho que existem duas coisas que estão sendo, de um tempo para cá,

colocadas de uma maneira muito indiscriminada como panacéia, que são descentralização e participação. Eu declaro que sou totalmente favorável a ambas, mas eu volto a um ponto que coloquei ontem na minha palestra: é que nem sempre descentralização é o mecanismo mais adequado; e a gente precisa se preocupar também em identificar em que medida a participação pode estar complicando.

Nós temos várias evidências de projetos, inclusive internacionais. Eu lembro que há dois anos atrás, na GDN (I Encontro Anual da *Global Development Network*), em Bonn, tinha uma mesa dedicada à participação, com uma série de relatos de casos em que o processo participativo que não estava amadurecido para ser daquela forma, mais do que contribuir para uma boa implementação e gestão do programa, levou ao fracasso do programa. Sei que essas questões são polêmicas, mas eu acho que é preciso levantá-las. Para descentralizar e participar, é preciso criar condições adequadas e, muitas vezes, a gente está vendo que isso não está sendo feito.

Segundo ponto, existe um aspecto formal: é que a maior parte desses programas, ou muitos programas (não quero generalizar), estão adotando discursos de descentralização e de participação e quando você vai ver os mecanismos de descentralização e de participação, eles são meramente formais. É só abrir a caixa preta do Pedro e estudar a lógica do programa e a gente vê que as decisões continuam centralizadas, os mecanismos de participação são meramente formais, manipuláveis etc.

Eu não estou dizendo isso para ser contra. Eu estou dizendo é que nós precisamos levar em conta essa realidade ao ter expectativa em relação aos programas. Eu me lembro que, dando aulas para meus alunos e falando de descentralização, muitos reagiam e achavam, por exemplo, que a descentralização do processo de reforma agrária levaria inevitavelmente a um debilitamento da questão, porque o processo seria apropriado pelas oligarquias; enfim, todo esse tipo de discurso. Eu sempre respondo que não tem jeito, que a gente tem que passar por esse teste, porque esta é a realidade brasileira. Se o pobre é um subcidadão, não tem jeito. A única maneira de ele virar cidadão é ele assumindo, do ponto onde ele está, esse papel.

É inevitável que haja problemas, desvios, complicações com a participação. O que eu acho mais complicado é que, na formulação dos programas, se idealize essa situação. Eu acho que isso, sim, é muito complicado. Há programas que idealizam uma participação, que idealizam um mecanismo de descentralização, e quando a gente vai para os municípios são municípios que não têm, na verdade, capacidade nenhuma de assumir, e nós estamos transferindo responsabilidade para a comunidade como se ela estivesse preparada para isso. E você vai ver que, embutido no programa, não tem nenhum mecanismo de correção disso; e, quando tem mecanismo de correção, o mecanismo de correção, na verdade, reproduz toda uma relação paternalista que existe. Esse é um ponto que eu queria observar ligado a isso.

Estou quase fazendo um discurso, mas queria observar um segundo ponto, que está ligado também à questão da participação no processo de avaliação. Nossa experiência é que, num determinado momento, o movimento social queria porque queria participar da avaliação. Eu não tenho nenhum problema de envolver o movimento social, só que a avaliação é um fato técnico e aquela solicitação vinha como um fato político, ou um fato de supervisão, e a gente via que havia certo estímulo para isso, mas decidimos incluir. É como se eu tivesse em cada carro da equipe de campo um delegado do Movimento dos Sem-Terra (MST), outro delegado do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que era isso que legitimaria o trabalho. Então, eu fico muito preocupado quando se fala dessa participação, porque na cabeça das pessoas é um pouco isso que está acontecendo. Elas têm essa visão política, enquanto a gente vê a avaliação como um fato técnico, que deve aportar informações para correção do programa.

Algum nível de envolvimento tem que haver, para facilitar o intercâmbio e, acho, evitar mal-entendidos. Um dos mal-entendidos é que agora nós estamos num momento de um *boom* de avaliações; então, os assentamentos, as comunidades pobres são visitadas semanalmente por equipes de avaliação. Se eles comessem a cobrar um *ticket* para responder questionário, talvez isso tivesse um impacto positivo sobre o nível de pobreza. Há uma seqüência. Eles dizem: “Professor, o senhor é o quinto, este mês, que vem nos aplicar questionário.”

Então, na verdade, eles recebem as equipes de avaliação como gente do governo e há uma certa irresponsabilidade no discurso, em que as equipes de avaliação geram expectativas que não têm nada a ver em relação à resposta. É como se, para destravar o relacionamento, eu falasse: “olha, eu estou aqui para avaliar, para que a coisa funcione melhor”. Então, queria levantar esses três pontos para reflexão...

### **DO AUDITÓRIO (não identificado)**

...Aparício, eu trabalho em Maranguape, na área de turismo, esporte e cultura. Primeiro, achei o seminário muito positivo, de maneira geral, em especial a oportunidade que tivemos de conhecer e discutir as experiências de Tocantins e do Pará. Eu acho que a gente podia ver, num próximo evento, a possibilidade de dar um tempo maior até para essas oportunidades de intercâmbio e de relacionamento.

Agora, um ponto foi colocado ali pelo Adriano, em relação à questão tributária. Na verdade, nós temos uma outra visão que difere um pouco dos dados do Adriano. Nós percebemos, lá no município, que, do ponto de vista federal, estadual e municipal, quando se fala em descentralização, se passa muito mais encargos e responsabilidades do que recursos para gerir. Quem trabalha na ponta, quem trabalha na prefeitura, quem trabalha dirigindo, sente isso. É necessário a gente ver essa questão com mais seriedade e eu diria, finalmente, desempacotar essa caixa preta que a gente chama de reforma fiscal; mas é uma discussão. O Adriano parece que tem outros dados; a gente precisa conhecer melhor.

Eu queria fazer uma pergunta (eu fiz essa pergunta lá, infelizmente não está aí no relatório). Primeiro, eu perguntei à Piedade, e ela falou que sim, que era interessante que nós tentássemos imediatamente ter acesso a esses dados do Censo 2000, que já estão disponíveis, para que o município ou o estado (não sei como nós vamos articular isso) calcule o IDH em nível municipal, porque eu acho que seria um dado interessante. E aí, um pedido, que eu acho que dá para fazer via Ipea e até o próprio município, numa parceria (a Piedade pode explicar isso depois), tentar calcular ou antecipar, porque é um dado importante que está disponível aí.

E a terceira coisa, que eu acho que foi muito importante na discussão: primeiro, quando se fala em dados, indicadores, nós temos muitas dificuldades, porque não se têm condições de ter na equipe municipal, pelos salários que se pagam, pessoas com condições técnicas de trabalhar com esses dados. Então, temos dificuldades sérias de trabalhar esses dados, de trabalhar esses indicadores, profissionalmente. Eu sei que tem gente lá no grupo que discorda disso, mas, a meu ver, não é fazendo uma crítica aos dados feitos, por exemplo, pela academia ou pelos setores técnicos, nem dando à população todo o poder de gerir e de participar do planejamento, que nós vamos resolver. Eu acredito que com um meio termo entre o que existe na academia, o que existe no setor estatal (de recursos técnicos, humanos) e a população participando do processo de uma forma autônoma, a gente vai conseguir gerir esse problema, que não é um problema simples, que é de ter dados confiáveis e uma participação efetiva da população. Nem é achando que os dados acadêmicos são a verdade, nem também deixando-os totalmente de lado.

Não sei se fui compreensível, mas eu acredito que a população tem que se apoderar disso, tem que chegar e participar – e aí foi interessante a colocação da professora, quando falou que participar é participar do planejamento e participar da ação. Mas, quando chega no momento de construir esses indicadores, aí entra o papel de uma instituição que, infelizmente, no nosso país, se furta muito, não participa efetivamente das políticas públicas, apesar de ter algumas exceções, que são as universidades. Muitas vezes, é muito mais fácil tratar com a iniciativa privada do que com as universidades. Há ainda um bloqueio, um certo encastelamento das instituições de pesquisa e universidades, que muitas vezes são públicas, e há um distanciamento.

Essa questão dos indicadores, como acompanhamento e principalmente como um redimensionamento das políticas públicas, é um grande desafio das prefeituras e do poder local e isso só vai ser conseguido quando a gente ampliar mais essas parcerias. Principalmente, eu vejo – não sei se estou me iludindo – que ainda dá para tentar mudar essa relação com as universidades.

### **SUE FLEMMING**

Obrigada, Aparício. Mais alguém quer fazer algum comentário? Creio que essa última palavra foi um bom momento para fecharmos nosso trabalho, porque essa questão de ligar as informações diferentes, ligar as universidades, o poder público com o poder público, nos níveis diferentes, com a sociedade civil, acho que foi uma colocação muito importante. Quero passar a palavra para a Dorte, do Banco Mundial, para a gente encerrar nossa oficina.

### **DORTE VERNER**

Muito obrigada, Sue. Primeiro, vou agradecer, mais uma vez, a todos vocês por nos terem ajudado, por terem vindo para cá, dedicando seu tempo. Mas, espero, também os nossos colegas aqui deram algum retorno para vocês. Também espero que não seja o último evento, mas nós precisamos que vocês nos dêem indicações para a gente avaliar se vale a pena ou não. Eu me sinto muito culpada, porque a gente está aqui fazendo um evento e não tem uma avaliação depois. Mas eu acho que se vocês nos ligam ou nos mandam um *e-mail*, dizendo se vão querer novo encontro, vai ser uma indicação de que valeu. Vou sair daqui com muita informação. Aprendi muita coisa sobre avaliações, sobre como trabalha a sociedade civil e também como a gente pode melhorar as coisas que já está fazendo.

Tenho cinco pontos que aprendi e que gostaria de compartilhar com vocês. Aprendi com o André Urani que a gente precisa fazer diagnóstico; aprendi de Martin Ravallion que a gente precisa fazer avaliações qualitativas antes de quantitativas. Eu acho que isso é muito importante. A gente precisa saber o que está acontecendo antes de começar a procurar indicadores. O tempo é importante, Antônio falou isso ontem. Não vale a pena você colocar um programa e no dia seguinte procurar um impacto. Não é assim. Antônio falou isso muito claro, e gostei.

Pedro falou uma coisa muito importante: que as pessoas que trabalham, principalmente na zona rural, sabem muito melhor que eu isso que vou falar agora: há exclusão dos pobres, mesmo dentro dos programas brasileiros. Por isso, também há municípios que dizem que não querem bolsa-alimentação, não querem bolsa-escola, porque, na realidade, lá existe muito pouca diferença entre as pessoas pobres e não-pobres. Claro que o governo fala em pessoas não-pobres e pessoas pobres; mas, na verdade, na zona rural, no sertão, há pobres e pobres.

E Marcelo disse uma coisa que é muito importante: a gente, no Brasil, que trabalha com Brasil, precisa de uma linha oficial de pobreza. Não importa qual seja. Eu prefiro que não seja abaixo da linha que as pessoas que trabalham com nutrição apontam como necessário para sobreviver. Pelo menos, não abaixo disso. Então, hoje em dia é mais ou menos 80 reais. É uma metodologia. Então, a gente precisa pedir uma linha oficial da pobreza para começar a trabalhar melhor quem é pobre e quem é não-pobre, para fazer os programas mais focados.

A outra coisa, que ninguém disse, mas vai ser minha última palavra: a gente aprendeu que a sociedade civil e as ONGs também fazem programas e também estão fazendo avaliações; mas ninguém falou que, se a sociedade civil começa a pedir avaliações, ela vai saber melhor para onde vai o dinheiro, como é gasto o dinheiro. Eu não estou dizendo que todos os municípios no Brasil têm que ter orçamento participativo. Não é isso. Mas, pelo menos, é preciso um pouco mais de transparência, até todo mundo saber como foi gasto o dinheiro. Isso também é parte dessa caixa preta. Muito obrigado.

### **ADRIANO SARQUIS**

Geralmente, eventos semelhantes a este têm um encerramento mais formal, mas esta informalidade é interessante, porque a gente se aproxima mais. Eu só queria, em nome do Banco do Nordeste, agradecer a presença de todos vocês e dizer que, nos últimos anos, o Banco tem fortalecido bastante todas as suas ações e vem procurando trabalhar em parceria, mobilizar outros atores que operam em nível estadual, em nível federal ou em nível local, principalmente.

A gente tem alguns instrumentos que servem para mobilizar outras instituições e a gente trabalha, assim, com uma postura mais cooperativa, mais colaborativa, em torno dos desafios que existem em nível local. Como o rapaz de Maranguape disse aqui, os desafios que se colocam para os gestores públicos são muito grandes, as demandas sociais são elevadas para a quantidade de recursos disponíveis.

No último seminário que fizemos aqui sobre gestão municipal, o prefeito de Monteiro, numa das regiões mais pobres do Nordeste – o Nordeste é uma região pobre, e o Cariri paraibano é uma das áreas mais pobres do Nordeste –, prefeito Carlos Batinga, disse das dificuldades que ele tinha no município dele. Mas ele também disse que, com 60% do volume de recursos para o social, para a área de saúde, que é gasto em nível do município dele pelas diversas instituições, nos três níveis de governo - federal, estado e município (daí por que eu chamei a atenção para a questão institucional da política) –, ele faria 10 vezes mais. Ou seja, há um enorme desperdício de recursos públicos por conta dessa falta de articulação entre os vários órgãos, entre as várias instituições.

E o Banco lançou esses instrumentos, como o Farol do Desenvolvimento, como os Pólos de Desenvolvimento Integrado, lançou um projeto chamado de Parcerias Empreendedoras e, através desse projeto, o Banco do Nordeste, que por ser banco deveria priorizar só o crédito, tem trabalhado também em outras áreas, tem uma visão multidimensional do desenvolvimento, e a gente procura atuar naquelas áreas que considera mais relevantes para o desenvolvimento local. Mas a gente não pode fazer isso de forma isolada; daí por que é importante a gente ter uma articulação com o Banco Mundial, com outros órgãos internacionais, outros órgãos federais, estaduais e municipais.

Eu acho que esta foi, para nós, uma experiência nova, enriquecedora, que nos permitiu conhecer novos parceiros e agregar muita coisa nova, que vamos procurar incorporar no dia-a-dia da política do Banco. Eu queria agradecer, mais uma vez, a

presença de todos vocês, foi extremamente importante, e pedir que a gente saia daqui com o espírito de atuar como multiplicadores disso: os professores, no âmbito das Universidades; o pessoal das ONGs, os técnicos das outras instituições. Acho que a principal mensagem que a gente deve extrair daqui é essa visão cooperativa. A gente tem que trabalhar conjuntamente, porque os desafios são grandes. Muito obrigado a todos.

## ANEXO 1

### PROGRAMAÇÃO

1º DIA – QUINTA-FEIRA – 21/03/2002
------------------------------------

8h CREDENCIAMENTO E ENTREGA DE MATERIAL

9h ABERTURA

Martus Tavares - Ministro do Planejamento

Tasso Jereissati – Governador do Estado do Ceará

Byron Queiroz – Presidente do Banco do Nordeste

Dorte Verner - Banco Mundial

9h 30min O PLANEJAMENTO E A AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E IMPACTOS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Palestrantes: André Urani – Secretário de Trabalho do Rio de Janeiro

Ariel Garcez – Ministério do Planejamento

Moderador: Mônica Clark – Secretária de Planejamento do Estado do Ceará

11h INTERVALO

11h 15min INTRODUÇÃO SOBRE METODOLOGIAS QUANTITATIVAS DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DOS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA

Palestrante: Dorte Verner – Banco Mundial

12h PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Palestrante: Helen Appleton - Department for International

Development-DFID

Moderador: Éverton Chaves - Banco do Nordeste

13h ALMOÇO

14h UMA ABORDAGEM SOBRE AS TÉCNICAS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

Palestrante: Pedro Olinto – International Food Policy Research Institute-IFPRI

Moderador: Alberto Teixeira – Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o

Desenvolvimento do Estado do Ceará-INESP-CE

15h DEBATES

15h 30min INTERVALO

15h 45min ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Palestrantes: Ricardo Henriques – Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada-IPEA

Antônio Márcio Buainain – Universidade de Campinas-UNICAMP

Moderador: Luis Antonio de Paulo – Universidade Federal do Ceará-UFC

17h 30min DEBATES

18h00 Encerramento do dia

2º DIA – SEXTA-FEIRA – 22/03/2002
-----------------------------------

9h AS LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS DO MÉXICO, HONDURAS E NICARÁGUA

Palestrante: Pedro Olinto – International Food Policy Research Institute-IFPRI

Moderador: Vicente Ferrer – Banco Mundial

9h 40min DEBATES

10h INTERVALO



10h 15min A SISTEMATIZAÇÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

Palestrantes: Marcelo Néri – Fundação Getúlio Vargas - FGV

Maria da Piedade Moraes - IPEA

11h 30min DEBATES

12h A EXPERIÊNCIA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA “BOLSA ALIMENTAÇÃO” DO GOVERNO FEDERAL

Palestrante: Pedro Olinto - International Food Policy Research

Institute-IFPR

Moderador: Antônio Márcio Buainain – Universidade de Campinas-UNICAMP

12h 30min DEBATES

13h ALMOÇO

14h AS LIÇÕES DA AVALIAÇÃO DO PROJETO “TRABAJAR”, DA ARGENTINA

Palestrante: Martin Ravallion – Banco Mundial (videoconferência)

14h 40min DEBATES

15h TRABALHOS EM GRUPOS TEMÁTICOS SOBRE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS

- Microfinanças

- Saúde

- Educação

- Habitação, Saneamento e Transporte Urbano

16h 30min INTERVALO

16h 45min APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DOS TRABALHOS EM GRUPOS TEMÁTICOS