

3o Seminário Nacional da Rede Observatórios do Trabalho

Mesa Redonda: Monitoramento e Avaliação

A efetividade social como valor público na Avaliação de Políticas Públicas

Paulo Jannuzzi

ENCE/IBGE

2018

Tese central 1/2

O Brasil constituiu um sistema complexo em termos de escopo e cobertura de Políticas Públicas em poucos anos, com impactos significativos sobre a sociedade.

O ritmo em que se deu tal processo, no contexto heterogêneo de realidade socioeconômicas, de capacidade de gestão e contextos político-institucionais no vasto território nacional acabou potencializando problemas típicos de implementação de Políticas e Programas Públicos.

Tais nós e gargalos de implementação precisam ser diagnosticados, sistematizados e reconhecidos para viabilizar o aprimoramento dessas Políticas e Programas, seja por uma conjuntura – ou perspectiva permanente - de escassez de recursos públicos, pelas disfuncionalidades geradas ou ainda pela perda de legitimidade/adesão da sociedade ao projeto de Estado e Sociedade idealizados na Constituição de 1988.

Tese central 2/2

Se a **Eficiência Econômica** for o valor público primaz e finalístico das Avaliações, não há política universal, redistributiva ou afirmativa- social, educação, saúde e muito menos na cultura e meio ambiente- que resista ao laboratório de econometria, caixa do tesouro ou banco os réus do Tribunais.

É preciso reconhecer que o a Constituição de 1988, leis, estatutos e tratados internacionais se seguiram nesses 30 anos propugnaram **desenhos** de políticas sob princípios de **Efetividade social** – Universalidade, Integralidade, Equidade, Participação Social, Diversidade sociocultural, Sustentabilidade ambiental- que devem ser valorizados na **avaliação** de Políticas e Programas.

Da mesma forma, tão ou mais importante que avaliação de resultados e impactos – balizados pela Efetividade- são **avaliações de implementação**.

Interpretação e/ou Estudos questionáveis em Avaliação de Políticas Públicas ou focos exclusivos na eficiência não tem poupado programas sociais

Mais Educação, do MEC, não melhora notas dos alunos

É o que mostra estudo da Fundação Itaú Social sobre programa federal para jornada integral; houve ainda queda em Matemática

Luís Fernando Toledo



Elaborado como estratégia para estimular a jornada em tempo integral em escolas municipais e estaduais de ensino fundamental no País, o programa Mais Educação, do Ministério da Educação (MEC), não promoveu melhoria no desempenho dos alunos nem fez cair o abandono escolar. No curto prazo, levou ainda à diminuição nas notas dos estudantes em Matemática. Interrupções nos repasses aos municípios e Estados têm sido uma das dificuldades na implementação das ações planejadas.

Essas são as principais conclusões de um estudo publica-

do ontem pela Fundação Itaú Social, em parceria com o Banco Mundial, durante o 12.º Seminário Internacional de Avaliação Econômica de Projetos Sociais, em São Paulo. O Mais Educação foi citado por uma portaria de 2007 do MEC distribuída dentro para que Estados e municípios possam ampliar a jornada escolar para pelo menos sete horas diárias, oferecendo atividades operativas de acompanhamento pedagógico, esporte, lazer, cultura e outras.

Os recursos para escolas com maior vulnerabilidade social têm prioridade. A cada dez de 60 mil unidades escolares fazem parte do programa. O dinheiro é repassado diretamente à escola, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Hetodologia. Para se chegar ao resultado, foram compara-

dos dados de 600 escolas participantes do programa no período entre 2008 e 2009, com outras de perfil semelhante que não receberam o recurso. Foram avaliadas a evolução nas notas das unidades na Prova Brasil, que mede o desempenho nas disciplinas de Português e Matemática nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, e a taxa de abandono.

Para evitar diferenças locais entre as instituições comparadas, o estudo considerou somente as que se encaixavam em um mesmo perfil de uma série de características, como taxa de abandono no 1.º ciclo do ensino fundamental, oferta de bibliotecas, creches, número de salas, número de alunos matriculados e número de funcionários.

Em Pomagüé, segundo o estudo, não houve diferença estatisticamente relevante entre as notas do 5.º ou do 9.º ano do



Ensino. Jornada escolar conta com atividades de lazer

ensino fundamental. Já em Matemática houve recuo de 3,3 pontos no 5.º ano e 3,8 pontos no 9.º ano. A taxa de abandono também, sem exceção, manteve-se, com exceção dos anos iniciais do ensino fundamental em escolas que tiveram mais recursos financeiros por aluno participante, onde houve tendência

de queda no indicador.

"Foi um impacto não estatisticamente significativo nas notas. Não trata de acordo com alunos participantes, com o tamanho dos municípios ou investimento. Parece ser uma coisa geral no programa. A única coisa que encontramos é que as escolas que investem mais recursos conseguem uma taxa de abandono menor", disse o economista e pesquisador do Centro de Políticas Públicas do Insper, Naércio Menezes Filho, um dos autores do estudo. Ele ressaltou que pode não haver outros possíveis efeitos do programa não mensurados no estudo.

Novo ministro quer revê-lo programa

O Ministério da Educação, em nota, informou que vai rever o programa e dar mais importância às disciplinas. "O novo ministro da Educação, Aloizio Mercadante, definiu que uma de suas prioridades é rever o Programa Mais Educação, priorizando os conteúdos, com maior foco na melhoria do aprendizado, especialmente Português e Matemática".

A informação foi divulgada no momento da publicação do estudo, embora em nenhuma data para que as alterações sejam implementadas. Esse foi o primeiro anúncio feito pelo novo comandante da pasta, que deve tomar posse no MEC ainda nesta semana, no lugar do filósofo Renato Janine Ribeiro.

Recomendações. Além de apontar a falta de impacto no desempenho acadêmico dos alunos, os pesquisadores fazem uma série de recomendações ao programa. Eles propõem, por exemplo, aumento na contrapartida das Secretarias de Educação, que têm pouco envolvimento com o programa.

Sugerem ainda a criação de mecanismos e ferramentas de monitoramento e avaliação das ações, hoje restritas à própria administração da rede. Além disso, sugerem ainda que falta apoio do MEC na orientação pedagógica do programa. A.S.T.



HAWEB
Por tel. Leia
outras notícias
sobre educação

estadão.com.br/educacao

Interpretação e/ou Estudos questionáveis em Avaliação de Políticas Públicas ou focos exclusivos na eficiência não tem poupado programas sociais

Pronatec é irrelevante para o mercado

O GLOBO, 25/07/2015, p. 26
 Ministério da Fazenda mostra que cursos não interferem na reinserção de desempregados

RENATA MARIZ
 renata.mariz@bsb.oglobo.com.br

—BRASÍLIA— Estudo do Ministério da Fazenda apresentado ontem, em coletiva de imprensa, mostra que o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) é irrelevante para a reinserção de desempregados no mercado de trabalho formal e também para aumentar o salário. A pesquisa analisou a trajetória de 160 mil pessoas que perderam o emprego a partir de 2011 para verificar se elas tinham conseguido se recolocar até dezembro de 2013.

A comparação é feita entre o grupo que concluiu cursos do Pronatec na modalidade Formação Inicial e Contínua (FIC) — que representa 72% das 8,1 milhões de matrículas do programa no país — e o que chegou a fazer a pré-matrícula no curso, mas que, por algum motivo, não o iniciou. Ao analisar o percurso dos dois grupos, a pesquisa não indicou “diferenças significativas”, segundo Fernando de Holanda Barbosa Filho, secretário-adjunto da Secretaria de Política Econômica da Fazenda.

— Os resultados não mostram diferença estatística na probabilidade de reinserção no mercado de trabalho entre o grupo que fez o Bolsa Formação FIC e o grupo de controle — diz o secretário. — Em relação ao ganho salarial, (o Pronatec) mostra-se também indiferente, com exceção de alguns estados, como Amapá e Rondônia.

PESQUISA DE APERFEIÇOAMENTO

O estudo completo só será disponibilizado na semana que vem, segundo Barbosa Filho. Ele explicou que, para evitar distorções, o grupo de controle é o das pessoas que chegaram a se inscrever no Pronatec mas não cursaram a formação por serem indivíduos com características mais próximas dos que efetivamente fizeram o curso, no que diz respeito a iniciativa e vontade de se qualificar para buscar emprego.

— Até aquele momento (da inscrição no Pronatec), as pessoas tinham tomado as mesmas decisões. E nós controlamos, adicionalmente, as variáveis sociodemográficas, como escolaridade, gênero, faixa etária, experiência no mercado de trabalho — esclareceu Barbosa Filho, que acredita que a pesquisa serve apenas para o aperfeiçoamento do programa, uma das vitrines da presidente Dilma Rousseff.



Ensino técnico. Pasta de Desenvolvimento apresentou estudo confirmando emprego e renda

DIVULGAÇÃO/ANTONIO BATALHA

Secretário Interino de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Educação, Carlos Artur Arêas limitou-se a apresentar dados gerais do Pronatec, enfatizando que todos os estudos são bem-vindos para aprimoramento da iniciativa.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), entretanto, foi à coletiva de imprensa para rerepresentar uma pesquisa, já divulgada pela pasta há cerca de três meses, mostrando, entre outras análises, os efeitos positivos do Pronatec na inserção do mercado de trabalho ou na formalização de pequenos negócios.

Com metodologia distinta da utilizada no estudo da Fazenda, o levantamento do MDS comparou 1,3 milhão de pessoas que fizeram o Pronatec, entre 2011 e 2014, e 1,3 milhão que não fizeram. Ambos os grupos são de inscritos no Cadasit Único do governo, com características sociodemográficas semelhantes, ex-

plicou Paulo Januzzi, secretário de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Segundo os resultados, no grupo que cursou o Pronatec, a proporção de pessoas empregadas ou que formalizaram pequenos negócios passou de 14,2% no início da formação para 25,9%, aumento de 11,7%. Entre os que não participaram do programa, o aumento foi de 22% para 26,9% no período analisado, acréscimo de 4,9%.

Apesar de cuidadoso para não se contrapor abertamente ao estudo da Fazenda, Januzzi ressaltou as diferenças entre os dois trabalhos:

— Observamos o efeito do Pronatec no conjunto de 2,6 milhões de pessoas que foram analisadas com parâmetros iguais. Para cada indivíduo que fez o Pronatec, havia um absolutamente igual no grupo de controle. Ao final, vemos que as taxas avançaram nos dois, mas mais no grupo que fez o Pronatec. ●

Interpretação e/ou Estudos questionáveis em Avaliação de Políticas Públicas ou focos exclusivos na eficiência não tem poupado programas sociais

Filosofia e sociologia obrigatórias derrubam notas em matemática

Segundo pesquisa, exigência no ensino médio prejudica desempenho de alunos

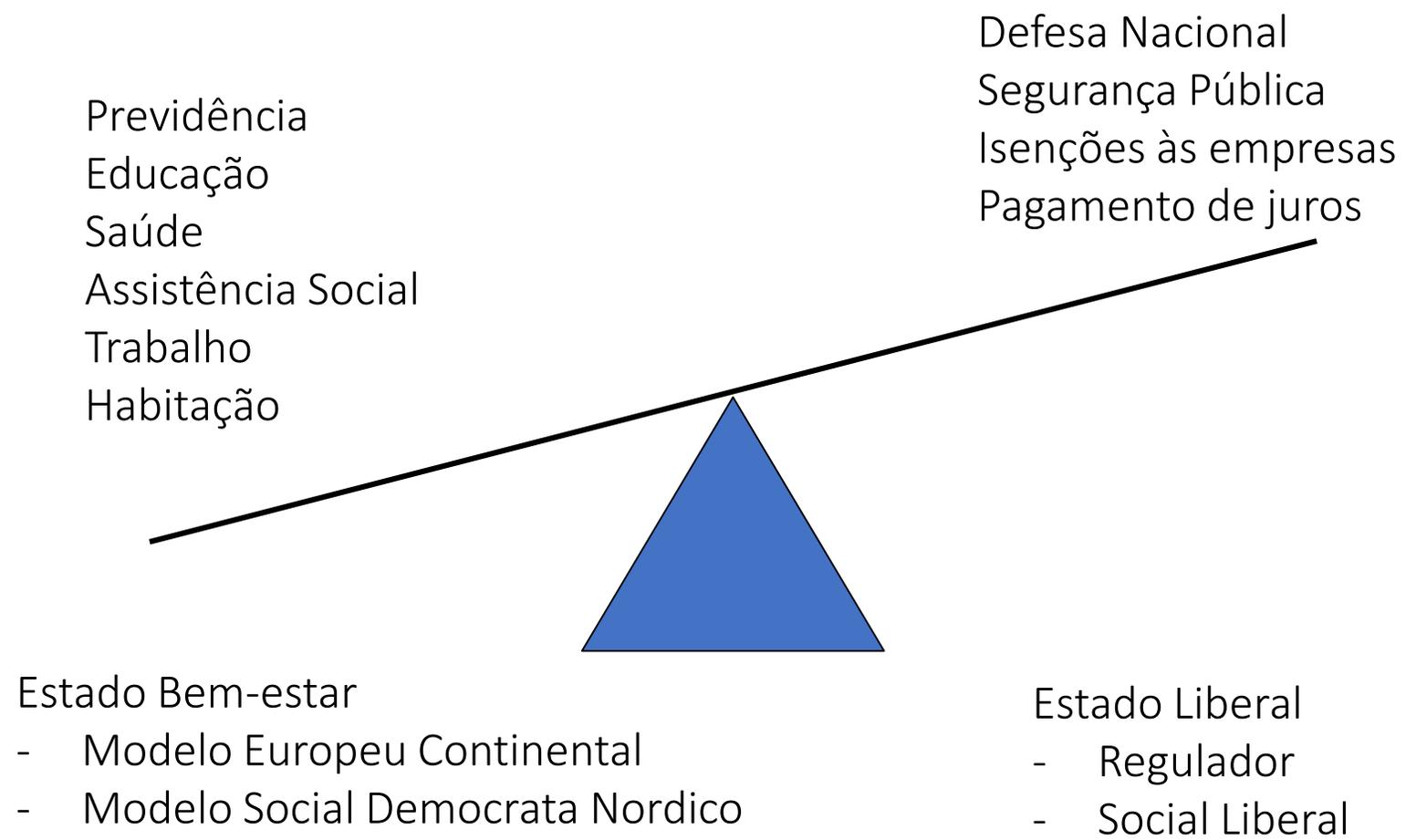


Alunos do ensino médio fazem atividade em escola de Jaboatão dos Guararapes, em PE - Leo Caldas - 31. ago. 2015/Folhapress

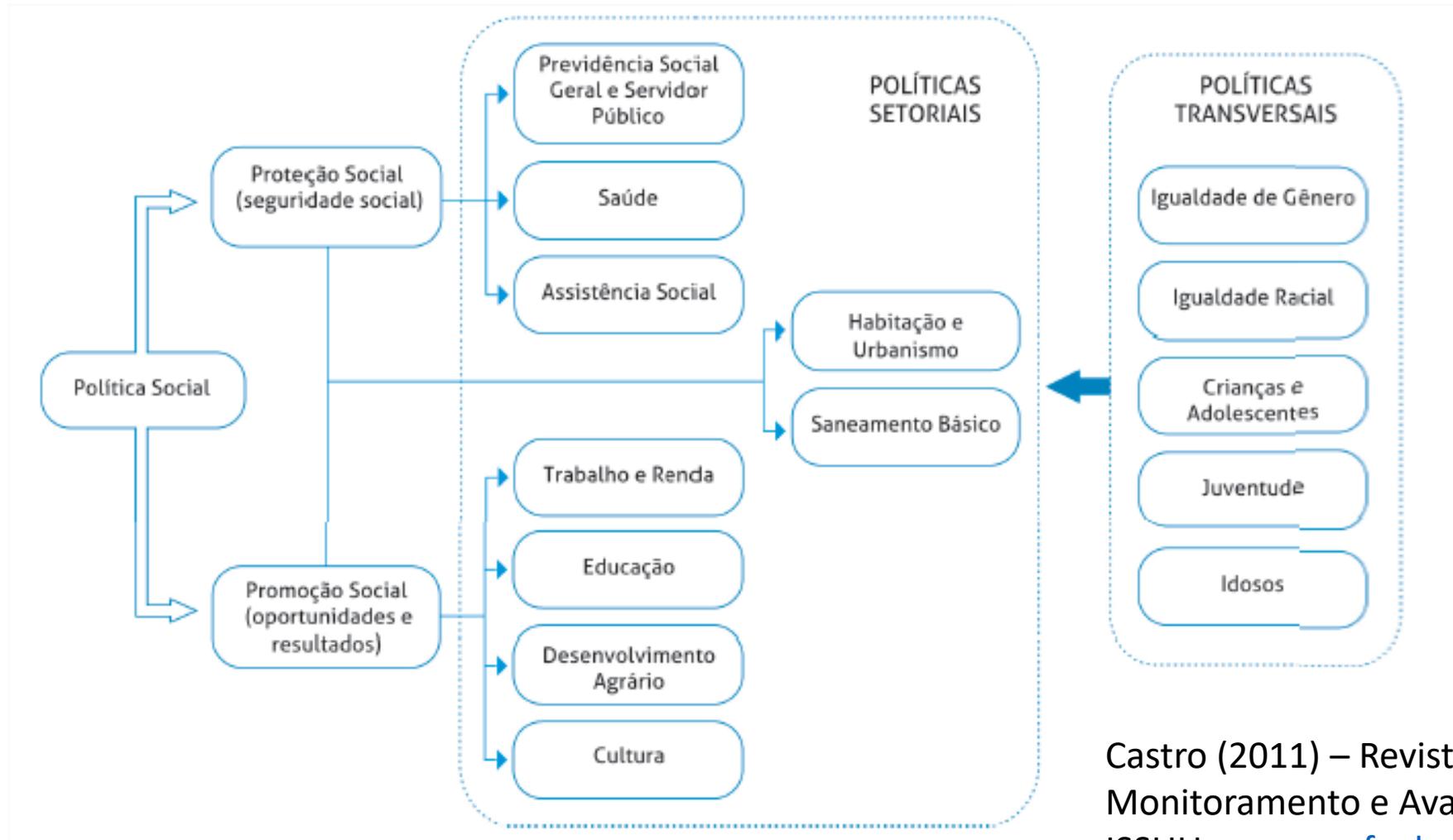
16.abr.2018 às 2h00

EDIÇÃO IMPRESSA (<http://www1.folha.com.br/fsp/facsimile/2018/04/16/>)

Informação e conhecimento produzido pelas Avaliações orientam decisões acerca da alocação do Gasto Público e a implementação das Políticas

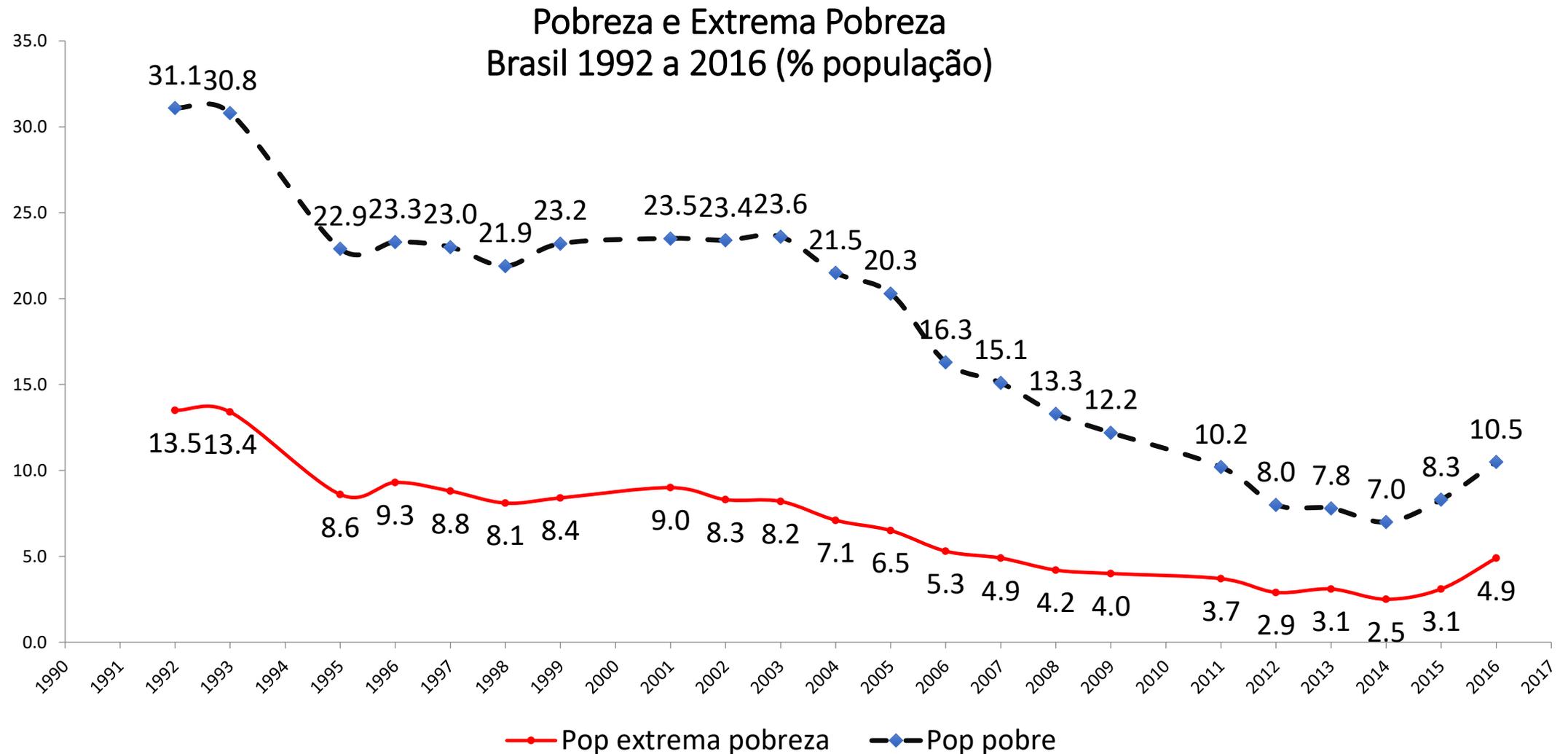


Desde a Constituição de 1988 e, em particular, após 2003, estrutura-se no Brasil um Sistema mais amplo em escopo e escala de políticas sociais, de cunho universal combinado com ações redistributivas (Universalismo com Equidade)

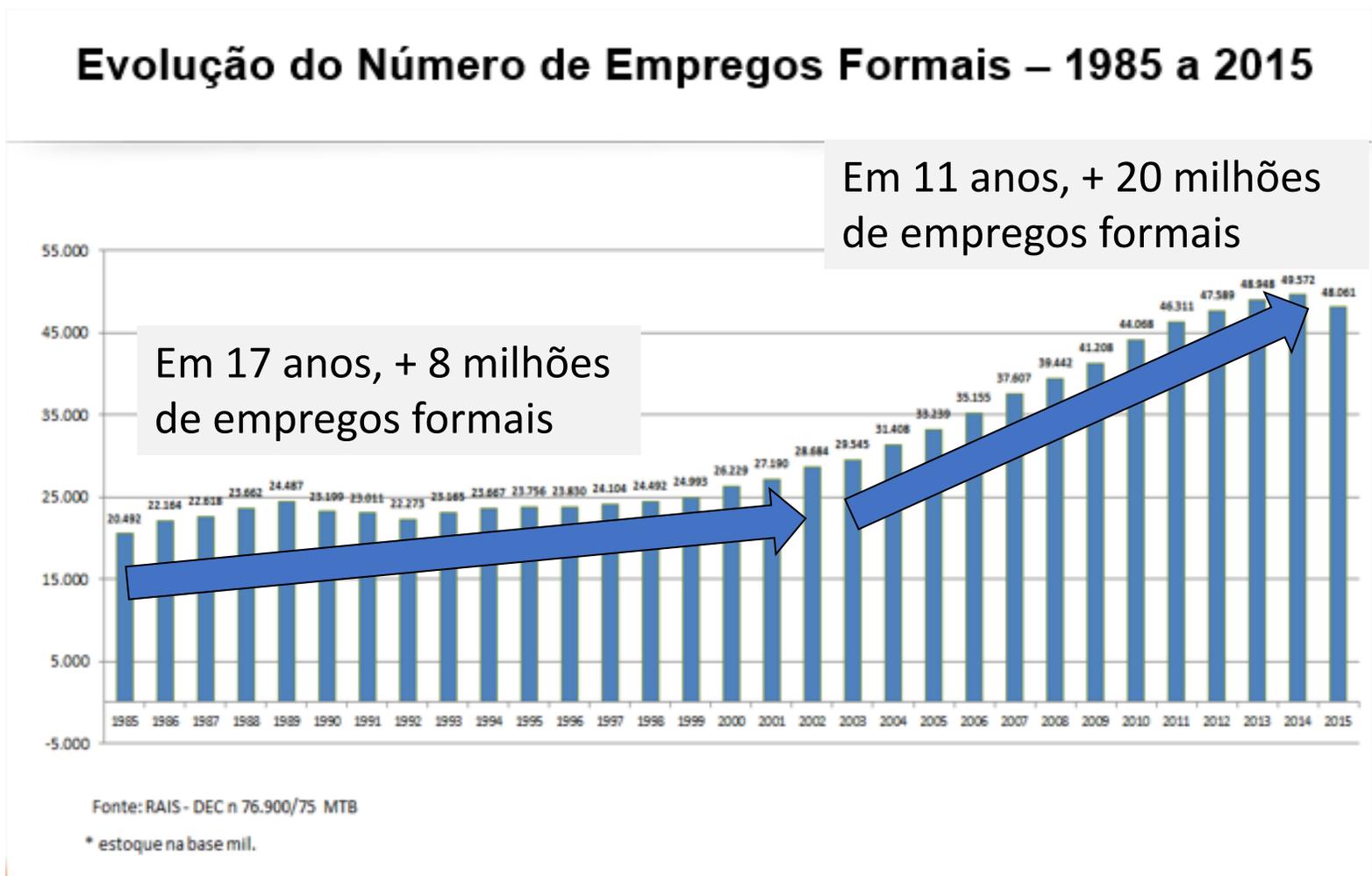


Castro (2011) – Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação n.1 em ISSUU ou www.fpabramo.org.br

Os efeitos desse conjunto de políticas pode ser avaliado em várias dimensões, assim como os impactos recente da conjuntura econômica e desarticulação setorial e federativa dessas políticas

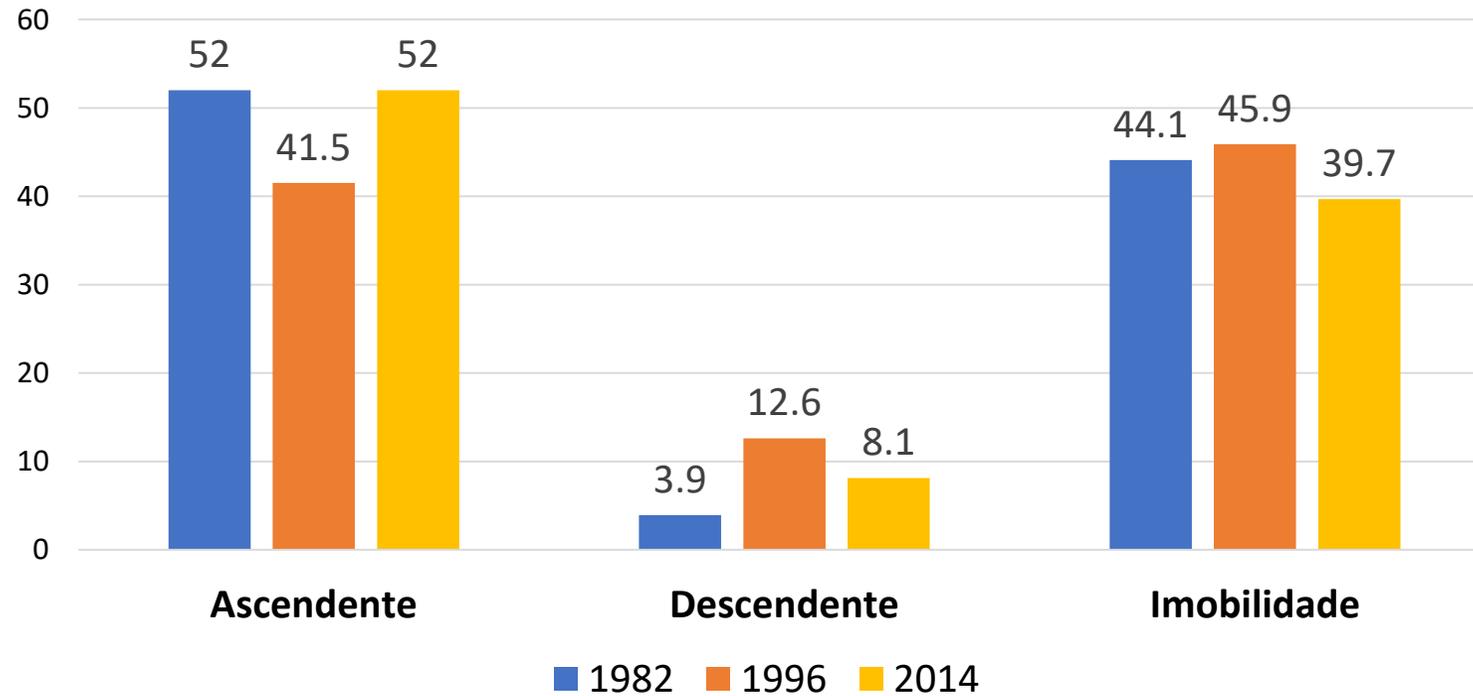


Crescimento Econômico e impacto na criação de empregos e empregos formais



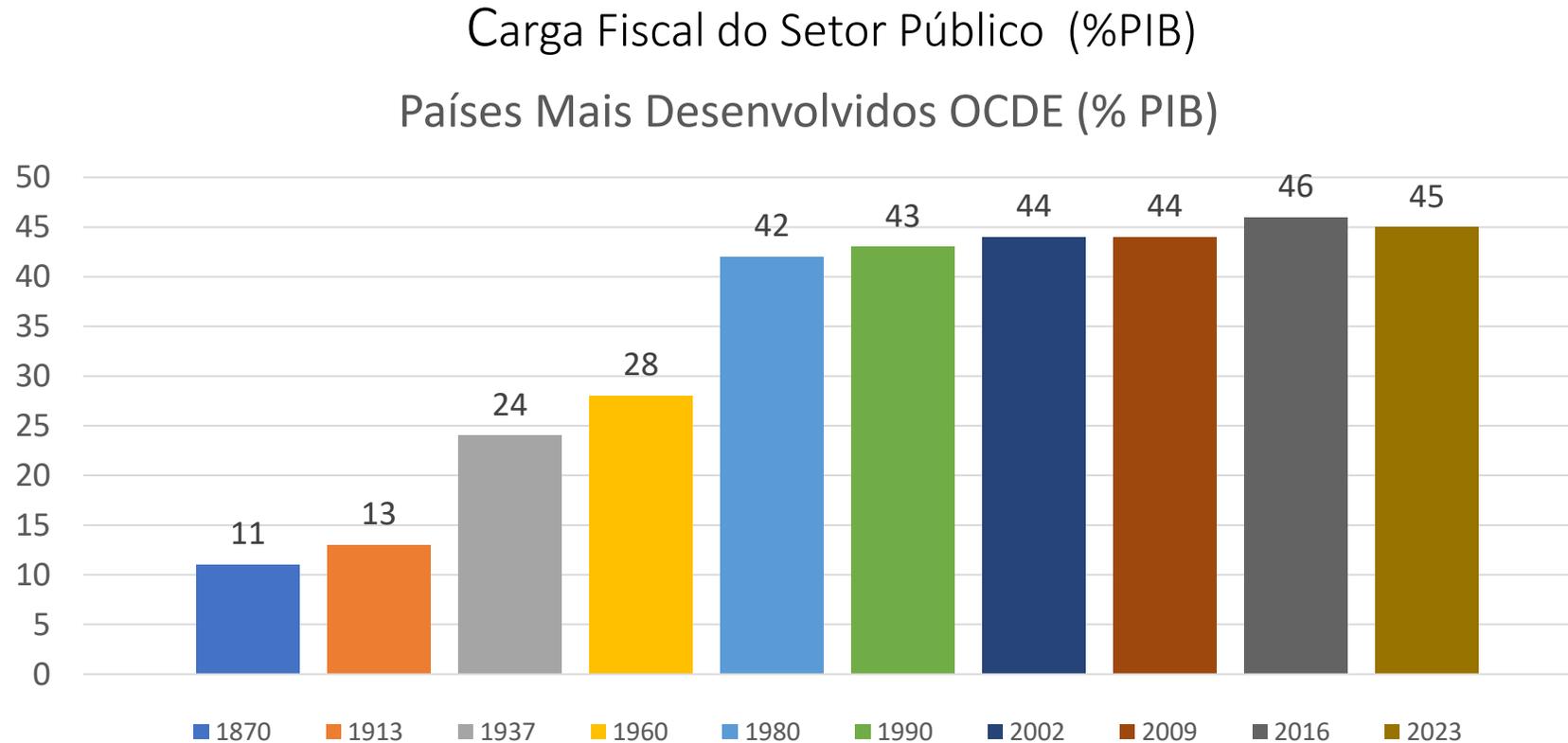
Mobilidade Social no Brasil

Mobilidade social intrageracional – Brasil 1982, 1996 e 2014



Políticas sociais não cabem no PIB ?

A experiência histórica dos países mais desenvolvidos tem mostrado o aumento da Carga Fiscal para implementação de Políticas Públicas ao longo do século XX



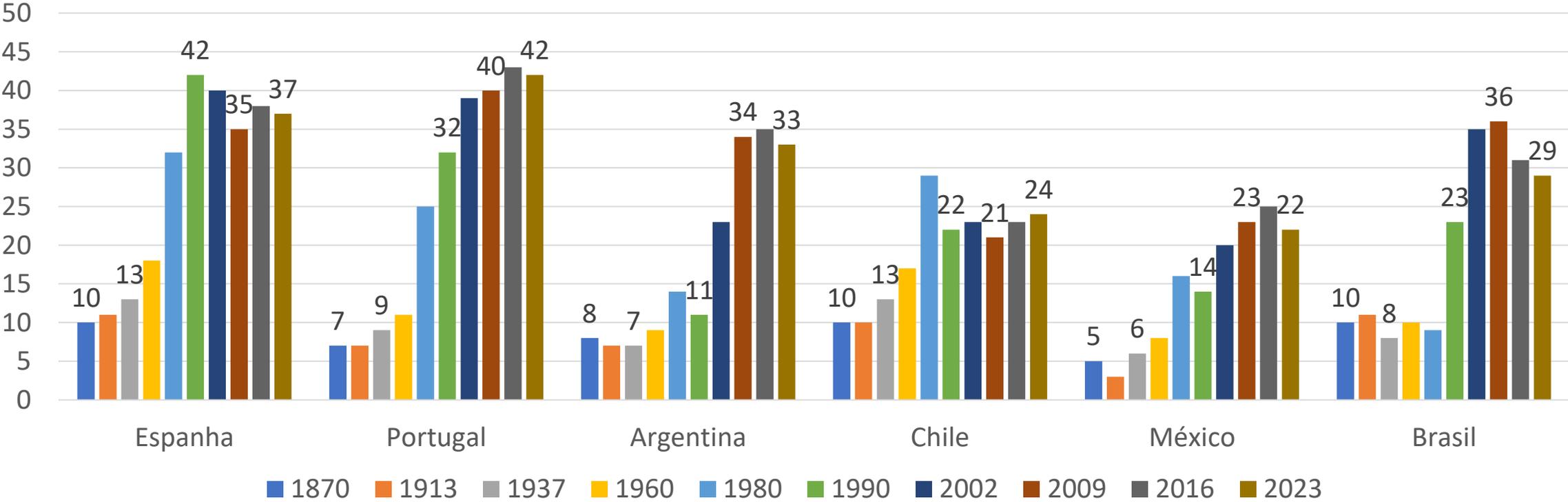
Fonte: Dados 1870-2002 Vito Tanzi. The Economic Role of the State in the 21st Century. Cato Journal, 2005.

2009-2016: IMF Fiscal Monitor Tabela A5 em <http://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscal-monitor/2018/April/pdf/fm1801.ashx?la=en>

Modelos de Estado de Bem-Estar: Esping-Andersen 1991 e Moreno (2011)

O Brasil está em uma encruzilhada histórica em termos de constituição de seu modelo de Proteção Social: a carga fiscal está estabilizada há quase 15 anos em 33% do PIB, mas há o risco concreto de sua diminuição rapidamente com a EC 95 e congêneres estaduais

Carga Fiscal do Setor Público segundo modelos de Estado de Bem-Estar (%PIB)
Países Ibéricos-like (% PIB)



Fonte: Dados 1870-2002 Fiscal Prudence and Profligacy database <http://www.imf.org/external/datamapper/rev@FPP/USA/FRA/JPN/GBR/SWE/ESP/ITA/ZAF/IND>
2009-2016: IMF Fiscal Monitor Tabela A13 em <http://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscal-monitor/2018/April/pdf/fm1801.ashx?la=en>

O papel da Avaliação de Políticas

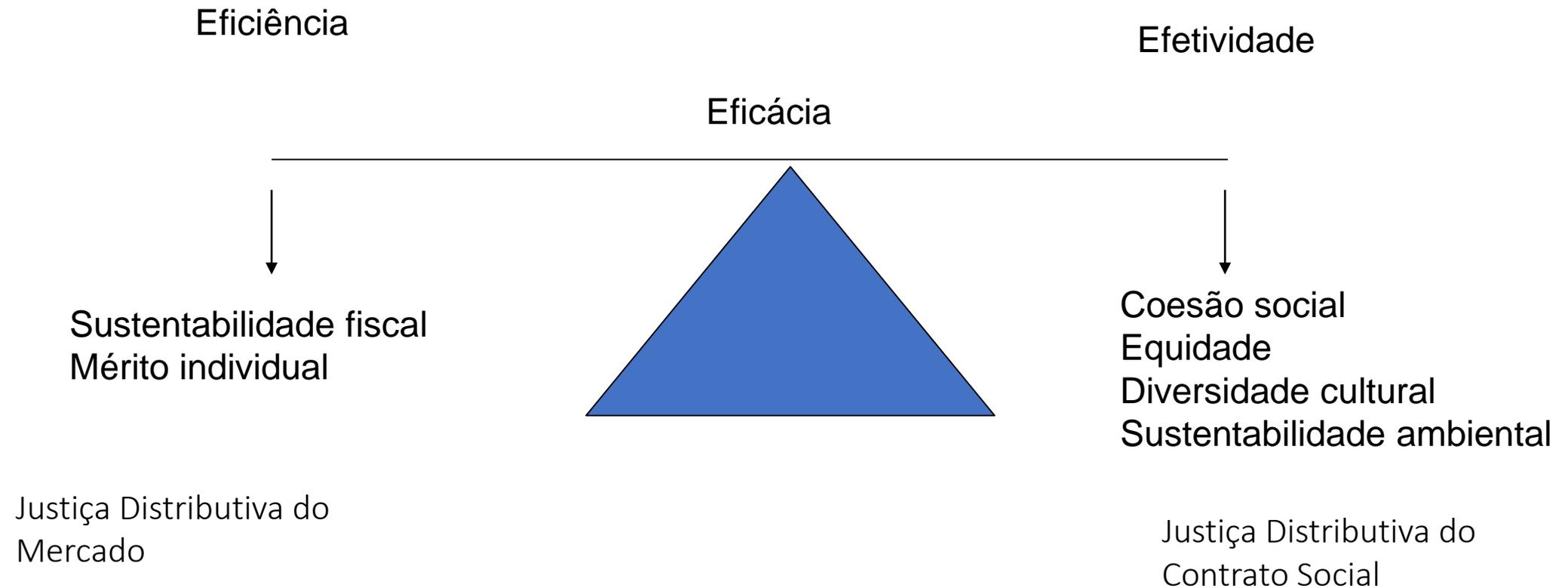
A Avaliação pode ser um instrumento técnico-político para avançar no aprimoramento da intervenção governamental, adensando, modificando ou descontinuando políticas e programas.

Como todo instrumento técnico-político os resultados da avaliação dependem de:

1. Que valores e critérios orientam esse processo
2. Que questões são as mais relevantes do ponto de vista político-social
3. Que métodos e técnicas são os mais apropriados para responde-las
4. Que uso se fará dos resultados da avaliação
5. Quais os públicos que serão focados na disseminação dos resultados

Avaliações de Políticas e Programas, assim como o Desenho, não são neutras. São guiadas segundo valores públicos e o peso a eles conferido: eficiência, eficácia e efetividade

Valor Público das Políticas e Programas



Um Caso concreto de vitimização de Programa pela suposta “ineficiência”: Pronatec – Prog Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Objetivos

Público Alvo

Pronatec 5 iniciativas

- Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica;
- Brasil Profissionalizado;
- Rede e-Tec Brasil;
- Acordo de Gratuidade com o Sistema S;
- **Bolsa-Formação.**

- ❖ expandir, interiorizar e democratizar a oferta de EPT
- ❖ Melhoria da qualidade do ensino médio
- ❖ ampliar as oportunidades educacionais aos trabalhadores
- ❖ inclusão social
- ❖ aumento da produtividade e competitividade da economia

- estudantes do ensino médio,
- Beneficiários do Bolsa Família
- Homens e mulheres de baixa renda inscritos no Cadastro Unico,
- trabalhadores desempregados,
- pessoas com deficiência,
- populações do campo,
- trabalhadores de setores específicos conforme projetos desenv. local

Mapa de Processos e Resultados do Pronatec – Bolsa Formação – Brasil Sem Miséria



E no entanto há muitos resultados de Efetividade: Estudo de Acesso, Adequação da oferta e Desempenho em 2014

GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS NO PRONATEC/BSM POR REGIÃO
(BRASIL - NOVEMBRO DE 2014)

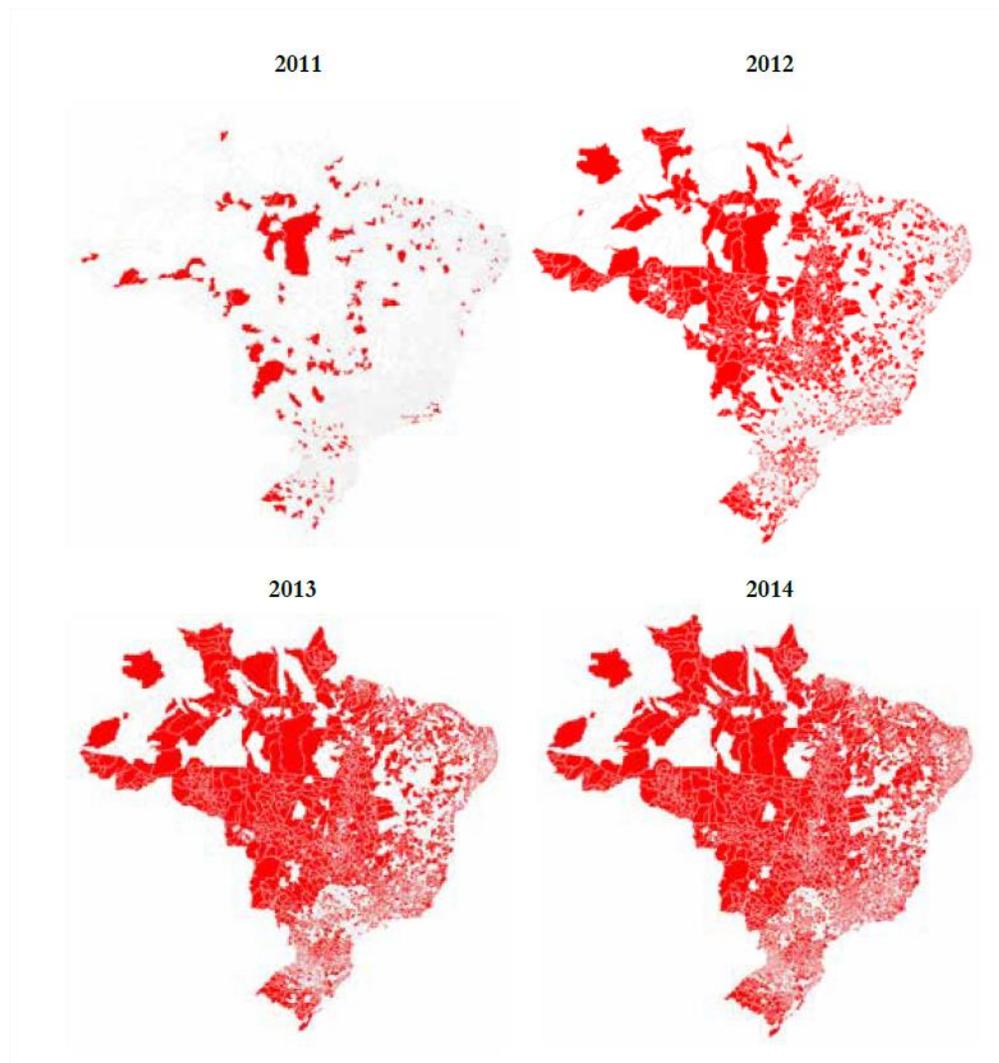


Capilaridade no território em curto espaço de tempo

Mais de 4 mil municípios com oferta

31% vagas NE contra 25% no Sudeste

25% vagas em municípios < 50 mil hab



E no entanto há muitos resultados de Efetividade: Estudo de Acesso, Adequação da oferta e Desempenho em 2014

Cobertura do Público:

63% Inscritos no Cadastro Único e/ou Bolsa Família

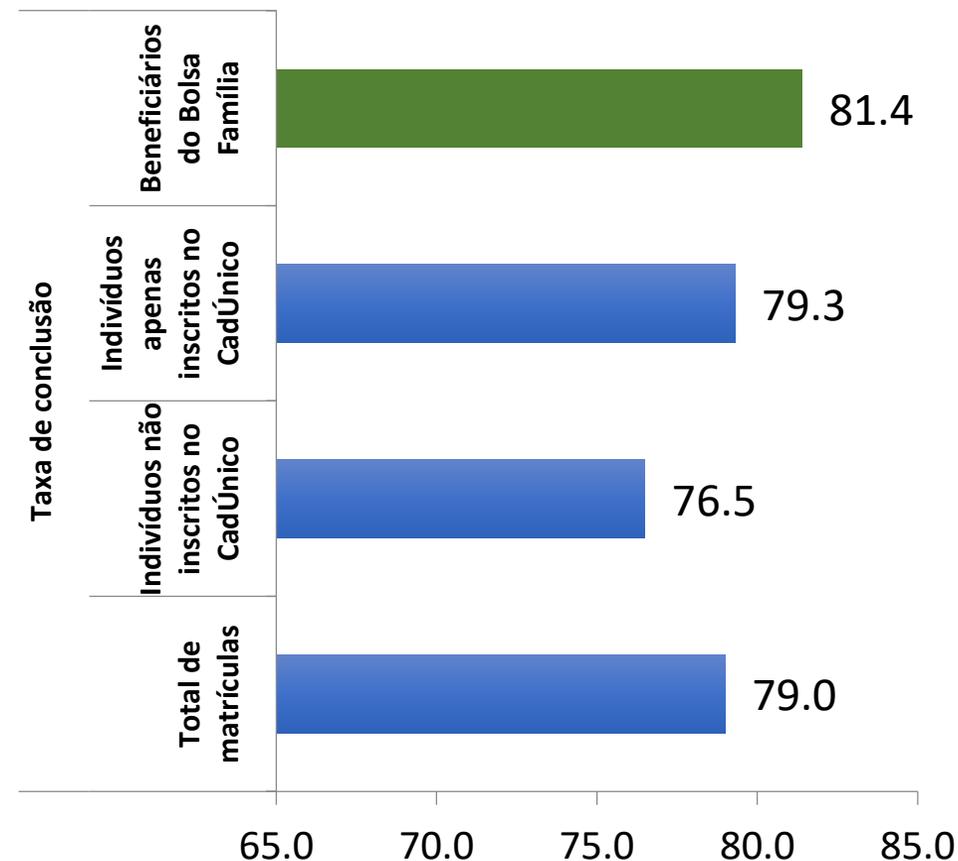
60% dos alunos eram mulheres

47% com ensino fundamental incompleto

Taxa de conclusão mais baixa que a média observada no passado (anos 1990)

Participantes do Bolsa Família com taxas de conclusão mais elevadas que a média

Boa adesão entre oferta e dinâmica local do mercado de trabalho



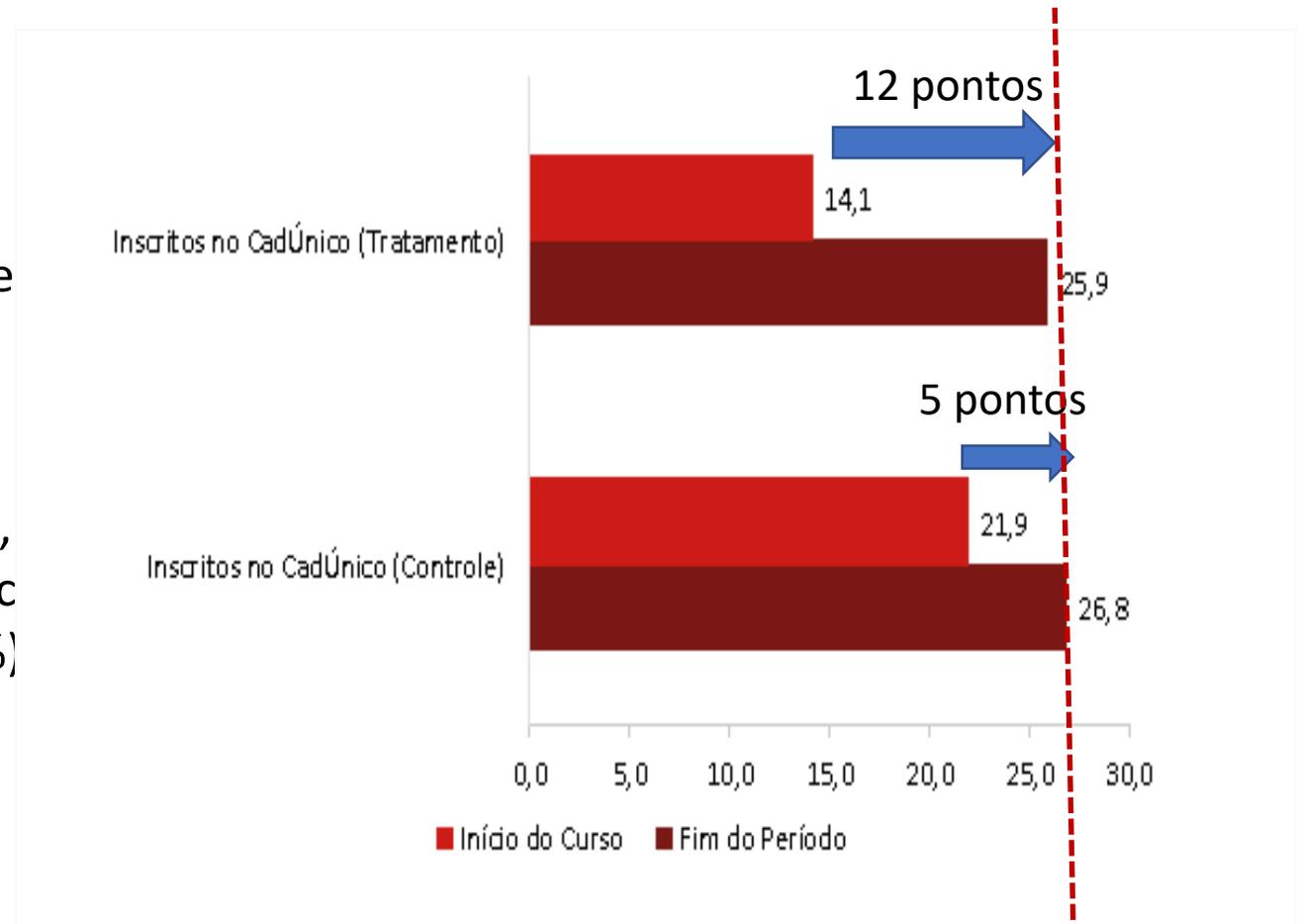
Avaliação de Impacto do Pronatec: Estudo Quasi-experimental de empregabilidade formal alunos do Cadastro Único e “seus pares” não participantes

Resultados

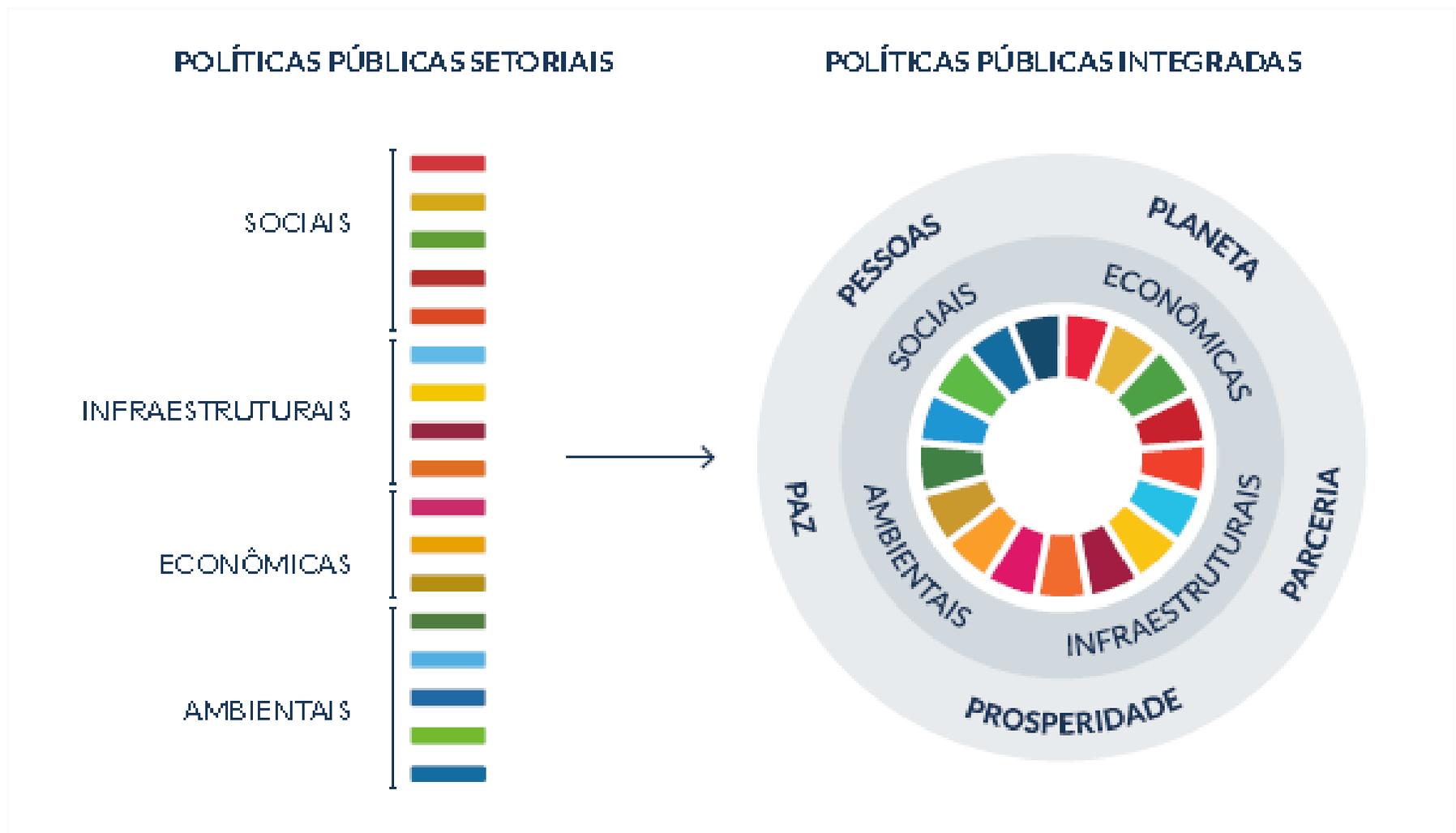
Qual foi o resultado em termos de empregabilidade formal entre participantes e não participantes entre 2011 e 2014 ?

Pronatec ampliou chances de inserção no mercado formal para participantes: em 2014, participantes e não participantes do Pronatec tinham mesma taxa de formalização (26-27%)

Pronatec vinha com outros programas: Intermediação de Mão de Obra, Informação sobre Microcrédito, Fomento etc



Mas é preciso reconhecer que é necessário superar as disfuncionalidades da Fragmentação setorial



Implementação como centro do Ciclo e da Avaliação



Avaliação de Implementação em perspectiva sistêmica:
 Apreciação periódica dos gargalos sistêmicos por meio de estratégias expeditas

Componente	Momento 1	Momento 2	Momento 3	O que informam os indicadores de monitoramento sobre esses aspectos ?
Orçamento	Amarelo	Escuro	Verde		
Recursos Humanos	Amarelo	Amarelo	Escuro		O que dizem os gestores e operadores do programas sobre esses aspectos ?
Equipamentos e instr.gestão	Amarelo	Verde	Escuro		
Participação Social	Verde	Amarelo	Vermelho		Qual a criticidade dos problemas no impacto do programa ?
Serviços e Programas	Vermelho	Verde	Verde		
Organização Institucional	Escuro	Escuro	Amarelo		Que avaliações formativas são necessárias para aprofundar o conhecimento sobre esses problemas ?

Avaliação de Implementação em perspectiva sistêmica:
 Cotejamento de avaliações de cada programa para busca de soluções comuns ou integradas

Componente	Programa X	Programa Y	Programa Z	
Orçamento	Amarelo	Preto	Vermelho		Que problemas são comuns entre os programas ?
Recursos Humanos	Amarelo	Amarelo	Preto		É possível integrar atividades ?
Equipamentos e instr.gestão	Amarelo	Verde	Vermelho		Compartilhar RH e Equipamentos ?
Participação Social	Verde	Amarelo	Vermelho		
Serviços e Programas	Vermelho	Verde	Verde		Se há problemas generalizados em um programa, não é uma questão de Desenho ?
Organização Institucional	Preto	Preto	Amarelo		



Avaliação de Programas não é uma atividade simples de se fazer,
muito menos de se entender

Pior que não dispor de uma avaliação, é ter um estudo mal especificado, mal conduzido, orientado segundo premissas equivocadas, pior ainda se conduzido por equipes ou instituições externas reconhecidas.

Não geram conhecimento para aprimoramento, mas ruído e factoides que conspiram contra o mesmo, levando muitas vezes a decisões políticas equivocadas sobre o programa, sobretudo em ambientes pouco propícios ao debate amplo, técnico e plural.

Obrigado !!

paulo.jannuzzi@hotmail.com

Material de referência

Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais¹

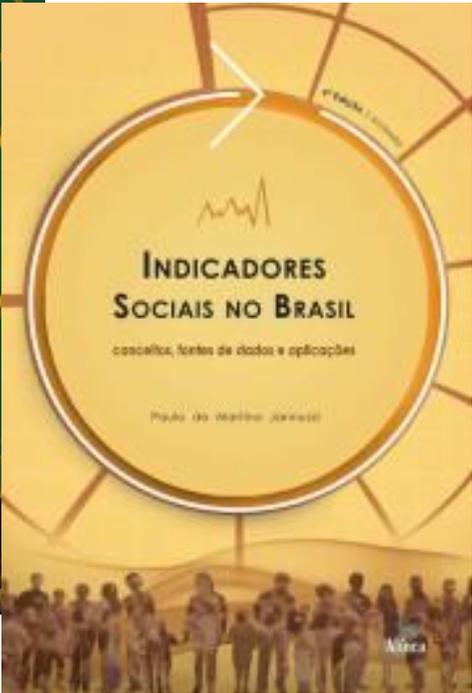
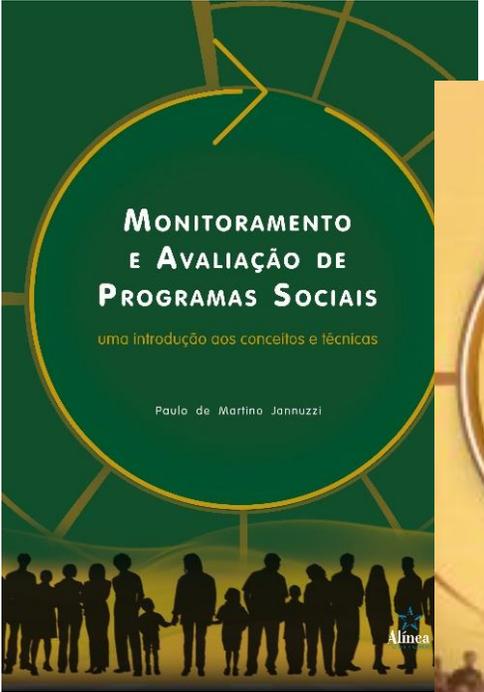
Economic efficiency, procedural effectiveness or social effectiveness: Three values in dispute in the Evaluation of Policies and Social Programs

* Paulo de Martino Jannuzzi

Resumo
O objetivo do texto é discutir a possibilidade de se avaliar os impactos em 3 áreas: a) Políticas e Programas, b) procedimentos e formas de implementação e c) resultados. Depois de um breve debate sobre os valores de eficiência econômica e de eficácia procedural, o autor discute a possibilidade de se avaliar os impactos em 3 áreas: a) Políticas e Programas, b) procedimentos e formas de implementação e c) resultados. Depois de um breve debate sobre os valores de eficiência econômica e de eficácia procedural, o autor discute a possibilidade de se avaliar os impactos em 3 áreas: a) Políticas e Programas, b) procedimentos e formas de implementação e c) resultados.

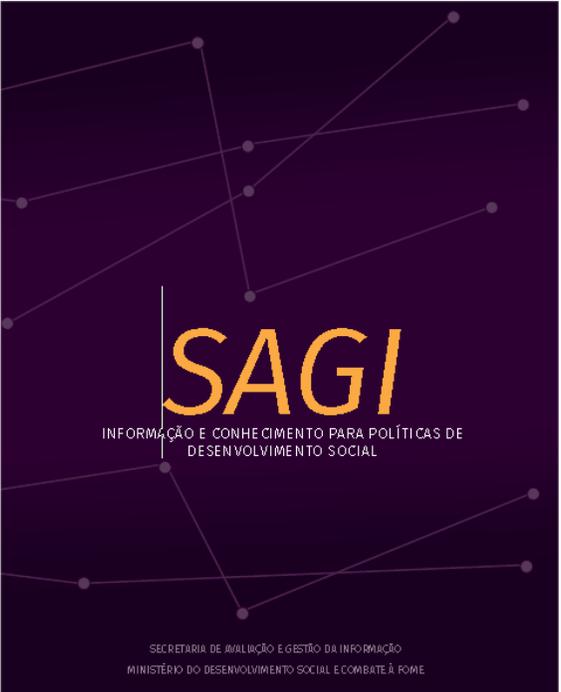
Abstract
The purpose of this paper is to discuss the possibility of the impact in 3 areas: a) Policies and Programs, b) procedures and forms of implementation and c) results. After a brief discussion of the methodological objectivity and the degree of epistemic superiority of the quantitative method in the field, the text discusses the political-theoretical conceptions of evaluation: Economic efficiency, procedural effectiveness or social effectiveness. It presents the conception of 3 types of Public Policies and the methodological assumptions of evaluation that are not policy maker determinative.

Keywords: Avaliação de Políticas e Programas, Políticas e Programas, Valores Públicos



Editora Alínea

<http://www.grupoatomoealinea.com.br/indicadores-sociais-no-brasil-conceitos-fontes-de-dados-e-aplicacoes.html>



Fundação Perseu Abramo

<https://drive.google.com/drive/folders/OB0rv-8MCU4JdaWM1ZnFMakg5d00?usp=sharing>

Desenvolvimento em Debate
n. 4(1) 2016 - IE/UFRJ

http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Paulo-Jannuzzi.pdf