

Victor Antunes Leocádio

**PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO:
ESTUDO DOS CAMINHOS PARA DESENVOLVIMENTO DE AVALIAÇÃO DE
IMPACTO**

Belo Horizonte

2016

Victor Antunes Leocádio

PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO:
ESTUDO DOS CAMINHOS PARA DESENVOLVIMENTO DE AVALIAÇÃO DE
IMPACTO

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira

Belo Horizonte

2016

Leocádio, Victor Antunes

L576p Programa Brasil alfabetizado: estudo dos caminhos para desenvolvimento de avaliação de impacto / Victor Antunes Leocádio – 2016.

108 p. : il.

Monografia (Curso de Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Frederico Poley Martins Ferreira

Referência: 102-107

1. Programa Brasil Alfabetizado (PBA). 2. Educação - Brasil. 3. Políticas públicas. 4. Política educacional - Brasil. I. Ferreira, Frederico Poley Martins. II. Título.

CDU 37(81)

Victor Antunes Leocádio

PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO:
ESTUDO DOS CAMINHOS PARA DESENVOLVIMENTO DE AVALIAÇÃO DE
IMPACTO

Monografia apresentada no Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito obrigatório para obtenção do título de bacharelado em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira



Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira, Orientador, Fundação João Pinheiro



Prof.ª. Dra. Juliana de Lucena Ruas Riani, Avaliadora, Fundação João Pinheiro



Prof. Me. Marcos Arcanjo de Assis, Avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 15 de julho de 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família por todo o suporte, apoio, incentivo, amor e dedicação ao longo de toda a minha vida. Aos meus amigos do XXX Curso Superior de Administração Pública (CSAP) que estiveram sempre comigo, independente da situação, e compartilharam de todos os momentos angustiantes e também alegres. Aos professores e a toda a equipe da Fundação João Pinheiro por todo o conhecimento e aprendizagem adquiridos nesse percurso, em especial a Professora Juliana Riani por todo o auxílio na consecução deste trabalho. A João Pinheiro Júnior por ter concedido minha primeira experiência profissional, pelas instruções e habilidades desenvolvidas. A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF), em especial a Superintendência de Recursos Humanos, por ter aberto as portas para meu primeiro estágio na Administração Pública e provido conhecimento prático essencial a minha formação profissional. A toda equipe do Sistema formado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais e Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDINOR/IDENE) por toda a estrutura, apoio e aprendizagem durante o Estágio Supervisionado, com destaque ao meu tutor Fernando Sette Júnior sem o qual não seria possível a elaboração deste trabalho. Destaque também a Professora Elaine Toldo Pazello da Universidade de São Paulo (USP) pela enorme e excepcional contribuição nas seções de análise desta produção. Aos entrevistados pela disponibilidade, experiência e por tornarem essa pesquisa ainda mais robusta. Ao Professor Cássio Turra da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) pelos conselhos e consultas no desenvolvimento deste trabalho. E, em especial, ao meu orientador Frederico Poley por toda a disponibilidade, interesse, conhecimento e por me guiar brilhantemente durante o processo de produção desta monografia.

RESUMO

O presente trabalho busca realizar um estudo descritivo e analítico de todo o contexto do desenho e gestão do Programa Brasil Alfabetizado (PBA) em Minas Gerais de forma a identificar elementos e sugestões que embasem e fortaleçam o estudo dos caminhos para desenvolvimento e viabilização de uma avaliação de impacto, discutindo a importância, desafios e utilização desta para o programa, e se possível, sugerindo correção de rumos. Criado pelo Governo Federal e executado pelo Sistema SEDINOR/IDENE em Minas Gerais, o PBA objetiva universalizar a alfabetização da população com mais de quinze anos, assim como promover a continuidade dos estudos e ampliar o acesso à educação. Tendo isso em vista, para além de levantar todo o arcabouço informacional das questões relativas ao programa estudado, esta pesquisa faz uma revisão bibliográfica do que se constitui avaliação de programas e políticas, em especial a de impacto, verificando seus principais conceitos, objetivos, características, métodos, desafios, limitações e implicações quando inserida no contexto de uma política pública. Dessa forma, ao passo que se discute o público-alvo a ser atingido pelo programa, os indicadores de aferição de impacto, a base de dados consolidada, e os grupos de tratamento e controle, este trabalho pretende estudar os caminhos pelos quais uma possível proposta de avaliação de impacto deve perpassar, enfatizando ao final sua importância e utilização para as políticas públicas, com destaque para o Programa Brasil Alfabetizado.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Programa Brasil Alfabetizado; Avaliação de Impacto.

ABSTRACT

This paperwork aims to accomplish a descriptive and analytical study of the whole context of the drawing and administration of the Programa Brasil Alfabetizado in Minas Gerais to identify elements and suggestions so that they base and strengthen the study of the roads for development of an impact evaluation, discussing the importance, challenges and use of this for the program, and if possible, suggesting correction of directions. Created by the Federal Government and executed by the System SEDINOR/IDENE in Minas Gerais, PBA aims to universalize the literacy of the population with more than fifteen years, as well as to promote the continuity of the studies and to enlarge the access to the education. Knowing this, in addition to all the information related to the subjects of the program studied, this research makes a bibliographical revision about what is constituted evaluation of programs and politics, especially the one of impact, verifying their main concepts, objectives, characteristics, methods, challenges, limitations and implications when inserted in the context of public politics. Therefore, while is discussed the target group, the indicators of impact, the data base consolidated, treatment and control groups , this work intends to study the roads for a possible proposal of impact evaluation, emphasizing the importance and use for the public politics, with prominence for the Programa Brasil Alfabetizado.

Key-words: Public Politics; Programa Brasil Alfabetizado; Impact Evaluation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Participantes das entrevistas.....	16
Quadro 2: Pagamentos de bolsas aos voluntários.....	32
Quadro 3: Distribuição dos valores de apoio presente no Plano Plurianual de Alfabetização.....	34
Quadro 4: Distribuição dos custos de monitoramento, operacionalização e fiscalização do Programa Brasil Alfabetizado de responsabilidade do Sistema SEDINOR/IDENE.....	35
Quadro 5: Comparativo dos usos das avaliações.....	51
Quadro 6: Comparativo dos tipos de avaliação.....	53
Quadro 7: Método experimental.....	65
Quadro 8: Comparativo dos métodos de avaliação.....	66
Quadro 9: Variáveis X de controle – a serem coletadas na <i>baseline</i>	84
Quadro 10: Divisão do público-alvo e objetivos de cada um.....	87

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

- AJA – Avanço do Jovem na Aprendizagem
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Mundial para Reconstrução e Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- CD/FNDE – Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
- CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
- DEJA – Departamento de Educação de Jovens e Adultos
- EEx – Ente Executor
- EJA – Educação de Jovens e Adultos
- EUA – Estados Unidos da América
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IDENE – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
- INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
- LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais
- MEC – Ministério da Educação
- MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PAS – Programa Alfabetização Solidária
- PBA – Programa Brasil Alfabetizado
- PNE – Plano Nacional de Educação
- PPAlfa – Plano Plurianual de Alfabetização
- SBA – Sistema Brasil Alfabetizado
- SEA – Serviço de Educação a Adultos
- SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SECADI/MEC – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação

SEDH/PR – Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

SEDINOR – Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais

SEEA – Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo

SNE – Sistema Nacional de Educação

SEPPIR/PR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

SIGEF – Sistema Integrado de Gestão Financeira

SGB – Sistema de Gestão de Bolsas

UNESCO – Órgão das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Metodologia	13
2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: HISTÓRICO, DIRETRIZES E EXPERIÊNCIAS	17
2.1 Políticas Educacionais Destinadas a Jovens e Adultos Pré Constituição Federal de 1988	17
2.2 Políticas Educacionais Destinadas a Jovens e Adultos Pós Constituição Federal de 1988	19
3 O PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO	21
4 DESENHO, GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO EM MINAS GERAIS	27
5 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS	37
5.1 Breve Histórico e Evolução de Avaliação de Programas e Políticas Públicas	37
5.2 Avaliação de Programas, Afinal do que Estamos Falando?	41
5.3 Usos da Avaliação	46
5.4 Tipos de Avaliação	52
6 AVALIAÇÃO DE IMPACTO	58
6.1 Conceitos, Objetivos e Usos	58
6.2 Métodos	62
6.3 Características, Limitações e Desafios	68
7 ESTUDO E DESCRIÇÃO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO	74
7.1 Público-Alvo	75
7.2 Indicadores	76

7.3 Grupos Tratamento e Controle	79
7.4 Base de dados	81
7.4.1 Dados da Linha de Base	81
7.4.2 Dados de Monitoramento	83
7.4.3 Dados para medir o impacto do programa.....	84
7.5 Desafios para Avaliação de Impacto	85
8 IMPORTÂNCIA E UTILIZAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	89
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS	102
APÊNDICE - Roteiro de perguntas para entrevistas	108

1 INTRODUÇÃO

O Ministério da Educação apresenta o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) como uma política voltada para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. Realizado desde 2003, funciona como uma “porta de acesso à cidadania”, sendo desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário aos municípios que apresentam altas taxas de analfabetismo. Nesse sentido, em Minas Gerais é executado via Sistema que abrange a Secretaria de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais e o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDINOR/IDENE).

Dado esta conjuntura e relevância da intervenção em ambos os níveis estadual e federal, esta monografia analisa o Programa Brasil Alfabetizado enfatizando suas principais diretrizes e orientações, além de entender seu desenho e identificar sua gestão e operacionalização no estado de Minas Gerais. Assim, à medida que se apresenta o contexto do programa, seu funcionamento e principais desafios, objetiva-se primordialmente fornecer informações e conhecimento que subsidiarão um estudo e descrição de uma possível proposta de viabilização de avaliação de impacto para a intervenção em destaque.

Este trabalho fará, de forma breve, uma contextualização histórica de programas voltados a Educação de Jovens e Adultos. Pretende expor, em seguida, o PBA detalhando seus principais objetivos e características desde sua concepção, além de levantar todo o arcabouço executivo referente ao programa no que concerne a sua gestão, operacionalização e desafios. Realizará também uma discussão teórica a respeito do conceito de *avaliação* dentro do contexto das políticas sociais, aprofundando a literatura relativa à *avaliação de impacto*. Vale ressaltar que o detalhamento do que se apresenta em cada seção separadamente é esclarecido na subseção de **Metodologia**, onde ao se exibir quais os procedimentos metodológicos utilizados na escrita de cada uma delas, fornece também descrição do conteúdo contemplado isoladamente.

E é com foco na importância do impacto que este trabalho pretende estudar o Programa Brasil Alfabetizado. Mas, anteriormente, busca-se entender também o que é este tipo de avaliação. Barros e Lima (2012) definem avaliação de impacto como a verificação do alcance dos objetivos esperados. Ainda segundo Barros e Lima (2012, p.13), entende-se por

impacto “as diferenças entre a situação dos participantes do projeto após terem participado e a situação em que estariam, caso não tivessem tido acesso a ele”. Enfatizam, portanto, que:

[...] o impacto do programa é definido como o contraste entre duas situações: uma real (a situação dos participantes após a participação no projeto) e outra hipotética (a situação em que estariam caso não tivessem tido a oportunidade de participar do programa) (BARROS; LIMA, 2012, p.13).

Toda essa contextualização é primordial ao trabalho, tendo em vista que se pretende discutir a importância e os desafios de se propor uma avaliação de impacto para o Programa Brasil Alfabetizado. Dessa forma, ressalta-se a relevância de se construir um entendimento acerca da situação que circunscreve o PBA, visto que a partir disso, facilita-se um posterior trabalho de elaboração de uma proposta de estratégia para viabilizar uma avaliação de impacto à medida que se sugere elementos necessários, mecanismos e práticas concordantes com as variáveis identificadas.

Esse processo de identificação do que se constitui significativo para o desenvolvimento de uma avaliação é relevante. Uma vez que esta é construída de forma consolidada, correta e fazendo-se valer das características, gargalos, limitações e desafios do desenho e da gestão do programa, crescem as chances de utilizar-se dos resultados produzidos para o propósito de aperfeiçoar o próprio desenho do programa, assim como corrigir rumos e melhorar execução e monitoramento, demonstrando, em última instância, a importância e a utilização da avaliação de impacto para o Programa Brasil Alfabetizado. Enfatiza-se também o valor de identificar dificuldades e desafios presentes neste tipo de avaliação, pois a partir delas é possível definir expectativas, pontos de maior atenção e restrições, auxiliando, portanto, no seu desenvolvimento (BARROS; LIMA, 2012).

Isso é exemplificado por Barros e Lima (2012) à medida que ressaltam a multiplicidade de utilidades dos resultados das avaliações, sendo a mais óbvia delas a utilização das informações produzidas para a melhoria do desenho. Segundo Barros e Lima (2012):

[...] Tanto para o gestor do programa, quanto para os usuários, tão ou mais importante do que saber se há algum impacto é conhecer a magnitude do impacto, assim como saber sobre quais dimensões o programa tem impacto e que canais permitem que este impacto se manifeste. Este conhecimento é indispensável para o aperfeiçoamento do desenho do programa e para a

melhoria na sua adequação às necessidades de seus usuários (BARROS; LIMA, 2012, p.15).

Este trabalho se encerra com a discussão sobre a importância e utilização da avaliação de impacto para o programa, uma vez que propicia a identificação dos principais efeitos da intervenção, e pode auxiliar na revisão do processo de planejamento, execução e monitoramento do programa.

Em resumo, esforçar-se-á para identificar quais os princípios e diretrizes que orientam o Programa Brasil Alfabetizado em âmbito federal, de que maneira esta intervenção tem sido gerida em Minas Gerais, além de quais os principais desafios na execução e implementação do programa na unidade da federação diagnosticada. A partir desta análise descritiva e analítica do programa, e ao se discutir o que é avaliação de impacto, quais seus objetivos, métodos e implicações, torna-se possível entender o contexto no qual o programa está inserido. Tendo isso em vista, serão identificados os principais elementos, mecanismos, práticas e subsídios necessários para o estudo e descrição de uma proposta estratégica para viabilizar uma avaliação de impacto voltada especificamente para o Programa Brasil Alfabetizado, investigando e discutindo, por fim, sua real importância e utilização para o Sistema SEDINOR/IDENE.

1.1 Metodologia

Os procedimentos utilizados para o desenvolvimento deste trabalho foram os seguintes: a) análise documental; b) observação direta; c) revisão bibliográfica a respeito dos temas em estudo e; d) entrevistas semiestruturadas.

Na Seção 2, utilizando-se não só de revisão da literatura, como também de análise documental foi verificado o arcabouço histórico das principais diretrizes e experiências das políticas educacionais destinadas a jovens e adultos no Brasil.

Explorando a análise documental, na Seção 3, foram investigadas as principais leis e resoluções nacionais regulamentadoras da execução do Programa Brasil Alfabetizado, além de revisão literária apresentando a concepção e principais características desta política em âmbito nacional.

O método da observação direta foi essencial na medida em que possibilitou o contato direto com os processos referentes ao PBA por meio da leitura de documentos internos do órgão. Isto é, viabilizou o entendimento da operacionalização e gestão do programa de responsabilidade do Sistema SEDINOR/IDENE no estado de Minas Gerais. Também a análise documental foi de extrema relevância, pois facilitou toda a coleta de dados e informações essenciais à discussão presente na Seção 4.

A exploração bibliográfica auxiliou diretamente na elaboração das seções conceituais relativas à avaliação, além de ter sido preponderante nas análises e proposições realizadas a partir de seus subsídios teóricos.

A partir disso, a revisão da literatura teve como primeiro foco, na Seção 5, o estudo de avaliação de programas e políticas públicas com o intuito de apresentar uma concepção geral acerca do tema. Buscou-se realizar um apanhado histórico da sua evolução e explanar sobre seus principais conceitos e objetivos, além de introduzir e discutir seus diversos tipos e usos, sempre tendo maior atenção e cuidado no trato da avaliação de impacto, a qual tem seu aprofundamento na seção seguinte.

A revisão literária apresenta a temática de maneira mais geral, e se afunila no estudo da Avaliação de Impacto. A Seção 6 desenvolveu um compilado dos principais conceitos e objetivos essenciais, dos métodos avaliativos mais utilizados e frequentes, além das principais características, limitações e desafios deste tipo de avaliação.

Utilizando-se de todos os métodos supracitados, a consecução da Seção 7 ocorreu exatamente no sentido de realizar um estudo descritivo e analítico do contexto do desenho, gestão e operacionalização do Programa Brasil Alfabetizado em Minas Gerais. Buscou-se a identificação de elementos e sugestões para o estudo do desenvolvimento e viabilização de uma proposta de desenho para uma avaliação de impacto, discutindo a importância, desafios e utilização desta para o programa, e se possível, sugerindo correção de rumos.

Por fim, além de reunir todos os elementos explorados anteriormente, a Seção 8 se amparou fortemente em entrevistas semiestruturadas.

De maneira geral, as entrevistas, relacionadas às questões que envolvem entendimento do que se constituem importância e utilização de avaliações para programas e políticas, foram realizadas para apreender a percepção de atores estratégicos.

Tratando de avaliação de programas e políticas públicas, porém concedendo devido destaque também à tipologia de Avaliação de Impacto, pretendeu-se, de forma geral, levantar questionamentos sobre¹: a forma como os entrevistados entendem as avaliações; qual a capacidade destas em promover redirecionamentos nas políticas; qual a importância das avaliações; e como podem ser utilizadas pelo Sistema SEDINOR/IDENE. Abaixo, no Quadro 1, são expostos os participantes das entrevistas.

Quadro 1 – Participantes das entrevistas

Participantes
Diretor Geral do Sistema SEDINOR/IDENE
Diretora de Programa e Projetos do Sistema SEDINOR/IDENE
Gerente do Programa Brasil Alfabetizado
Gestora Local

Fonte: Elaboração própria

O Diretor Geral e a Diretora de Programas e Projetos do Sistema SEDINOR/IDENE foram entrevistados devido a suas ocupações de cargos estratégicos dentro da estrutura, o que os possibilita relatar como é compreendida a avaliação de programas e políticas no alto escalão.

A Gerente do Programa Brasil Alfabetizado e a Gestora Local foram também essenciais. Por meio delas, tornou-se possível relatar a percepção técnica de quem trabalha diariamente com os principais processos do programa, exaltando assim sua importância e utilização para a intervenção estudada.

Por fim, ainda concedeu-se destaque à investigação da percepção dos atores no que tange ao grau de autonomia por parte do Sistema SEDINOR/IDENE em realizar quaisquer tipos de alterações na operacionalização que o Programa Brasil Alfabetizado

¹ O roteiro de perguntas das entrevistas pode ser analisado com maiores detalhes no Apêndice deste trabalho.

envolve, assim como na gestão e no desenho do próprio programa a partir dos resultados de uma avaliação de impacto.

Vale ressaltar que este trabalho não objetiva aplicar a avaliação de impacto propriamente dita no programa em questão, uma vez que se encontra em momento anterior a esta ação, o qual, por sua vez, se concretiza no processo de construção de uma proposta de viabilização de avaliação de impacto. Significa dizer que, a partir de um estudo profundo tanto do Programa Brasil Alfabetizado, como do que preconiza a literatura referente a este tipo de avaliação, torna-se possível fornecer elementos e sugestões que auxiliem o desenvolvimento de uma proposta para esta avaliação, discutindo, ao final, a importância e a utilização desta para o programa à medida que possibilita não só aferir os principais efeitos e impactos, como também revisar o desenho, execução e monitoramento do PBA.

2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS DIRECIONADAS A JOVENS E ADULTOS NO BRASIL: HISTÓRICO, DIRETRIZES E EXPERIÊNCIAS

Esta seção tem como objetivo apresentar uma visão geral e sucinta de como ocorrem e ocorreram as políticas educacionais voltadas a jovens e adultos no Brasil. Conhecer a realidade e os mecanismos referentes ao conjunto Estado e políticas educacionais é primordial e necessário para avançar-se, em seguida, na apresentação do Programa Brasil Alfabetizado em âmbito nacional e na análise de sua gestão, especificamente, em Minas Gerais (CERQUEIRA, 2008).

Ressaltar-se-á as reformas empreendidas pelo governo, além de campanhas e programas de alfabetização. O marco utilizado para definir a divisão entre os dois momentos apresentados a seguir é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma vez que esta altera substancialmente a forma de organização e os instrumentos necessários à gestão dessas políticas no país, gerando maior impulso e responsabilidade na provisão da educação à sociedade (CERQUEIRA, 2008).

2.1 Políticas Educacionais Destinadas a Jovens e Adultos Pré Constituição Federal de 1988

Um dos principais pontos prejudiciais à tentativa de alfabetização de jovens e adultos é concebê-la com a ideia de haver um momento inicial e um momento no qual a política se finda. Segundo Di Pierro & Graciano (2003, *apud* CERQUEIRA, 2008, p.31), desde os anos de 1940 são realizadas campanhas de alfabetização destinadas a este público-alvo, porém, estas acabam não sendo de fato efetivas uma vez que existe abandono por parte do Estado. Outro desafio relatado diz respeito à maneira com que os responsáveis pelas políticas utilizam os recursos para o setor educacional. O foco, na maioria das vezes, é o ensino fundamental, o que acarreta numa postergação da alfabetização dos jovens e adultos.

Apesar destas questões, é a partir desta mesma década de 1940 que a educação de jovens e adultos começa a ganhar importância e impulso. Até meados de 1950, algumas iniciativas merecem destaque: criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) em 1938, e desenvolvimento, em 1942, do Fundo Nacional do Ensino Primário, os quais visavam à realização de programas e políticas que possibilitassem a mudança da realidade dos

adolescentes e adultos, ampliando, portanto o Ensino Supletivo. Importante marco foi a definição, em 1945, da cota de 25% de todos os recursos deste fundo nacional para a educação desse público-alvo (STRELHOW, 2010). Dois anos mais tarde surge o Serviço de Educação e Adultos (SEA) com o intento de reorganizar todo o planejamento destinado ao ensino supletivo, constituindo-se, todo esse período na denominada “Primeira Campanha Nacional de Educação de Adultos”.

Um dos motivos para o surgimento da Primeira Campanha Nacional de Alfabetização foi a imensa pressão internacional para a erradicação do analfabetismo nas ditas *nações atrasadas*. Essa pressão internacional se deu pela criação da ONU (Organização das Nações Unidas) e da UNESCO (Órgão das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) após o fim da segunda guerra mundial em 1945. A orientação da ONU e da UNESCO era de que a educação era o meio de desempenhar o desenvolvimento das *nações atrasadas*. Isso demonstra que os programas de educação instalados estavam preocupados mais na quantidade de pessoas formadas do que na qualidade. Além dessas recomendações, era plausível ao momento histórico interno brasileiro o aumento de pessoas que, diante da lei, pudessem exercer o direito do voto no caminho da democratização (STRELHOW, 2010, p. 53).

No período pós-primeira campanha, a virada da década de 50 para 60 foi um momento de grande impulso para a mobilização social no que tange a educação de jovens e adultos. Cria-se então a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (1958/1963), tornando-se importante marco ao passo que de forma pioneira organizava um sistema de aspectos pedagógicos, objetivando a alfabetização de distintas faixas etárias e a ampliação da alfabetização no país (PAIVA, 1973 *apud* CERQUEIRA, 2008, p.32).

Contudo, todo o avanço na alfabetização de jovens e adultos logrado até então é interrompido com a instauração da Ditadura Militar. Esta coloca a educação como mecanismo de homogeneização e controle das pessoas, e como principal artifício cria o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) no ano de 1967. Esta política insere a lógica de “alfabetização funcional”, isto é, não havia a preocupação em desenvolver conhecimento e socializar os cidadãos. Seu objetivo restringia-se ao puro e simples ensino dos atos de “ler e escrever” (STRELHOW, 2010).

O Mobral procura restabelecer a ideia de que as pessoas que não eram alfabetizadas eram responsáveis por sua situação de analfabetismo e pela situação de subdesenvolvimento do Brasil. [...] Junto a essa ideia, também houve recrutamento de alfabetizadores sem muita exigência, rebuscando a ideia de que para educar uma pessoa adulta é necessário ser apenas

alfabetizada, sem entender o método pedagógico (STRELHOW, 2010, p. 55).

O fim do Mobral é trágico e com resultados pouco efetivos, em que muitos cidadãos, por exemplo, desaprenderam a ler e escrever. (STRELHOW, 2010).

2.2 Políticas Educacionais Destinadas a Jovens e Adultos Pós Constituição Federal de 1988

O primeiro destaque a educação de jovens e adultos no período pós Constituição Federal de 1988 veio com a Lei Federal 9 394 de 20 de dezembro de 1996 de Diretrizes e Bases da Educação, a qual reforçava e organizava o sistema referente a essa parcela da população.

A Lei Federal 10 172 do Plano Nacional de Educação (PNE), publicada em 2001, por sua vez, ressalta a particularidade e preponderância do desenvolvimento do sistema educacional de jovens e adultos, assim como destaca Cerqueira (2008):

Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando-se a alfabetização de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino. A alfabetização dessa população é entendida no sentido amplo de domínio dos instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira. Envolve, ainda, a formação do cidadão responsável e consciente de seus direitos e deveres (BRASIL, 2001 apud CERQUEIRA, 2008, p. 34).

Em 2014, com a aprovação do novo PNE, foi estabelecida importante meta acompanhada de estratégias para não somente promover a educação continuada, como também detalhar de que forma esta ação pode ser feita. Esta meta tinha como premissa a elevação da taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para 93,5% até o final da vigência do novo plano. Como principais estratégias de viabilização desta meta podem ser citadas a realização de diagnóstico de identificação da demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos e a consequente oferta gratuita desta política ao seu público-alvo (BRASIL, 2014b).

Cerqueira (2008) ainda destaca duas iniciativas voltadas à educação de jovens e adultos neste período. A primeira delas, no ano de 1996, diz respeito ao Programa Alfabetização Solidária (PAS), o qual não se restringia apenas ao ensino de uma leitura considerada superficial, mas também trabalhava no sentido de buscar uma situação na qual o beneficiário compreendesse o processo de ler e escrever, além de pensar e interpretar sobre o que foi escrito, ampliando, assim, seu conhecimento e visões crítica e reflexiva.

A segunda, objeto de análise deste trabalho, constitui-se no Programa Brasil Alfabetizado, o qual teve início no ano de 2003 e perdura até os dias atuais, sendo “organizado para dar resposta às diretrizes da UNESCO e das Nações Unidas que há décadas levantam a bandeira da superação do analfabetismo e redução das desigualdades sociais, e ao mesmo tempo fazer cumprir o art. 208 da Constituição Federal de 1988” (CERQUEIRA, 2008, p. 36).

A seção seguinte aprofundar-se-á na dinâmica do PBA apresentando sua trajetória desde o processo de implementação, principais diretrizes e ações. Tem o propósito de prover efetivo detalhamento e conhecimento acerca do mesmo, para que, ao final, possa auxiliar na análise do estudo e descrição da avaliação de impacto para o Programa Brasil Alfabetizado.

3 O PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO

Apesar de, nos últimos anos, o Brasil ter progredido no campo da educação permanecem desafios de grande magnitude. Antes de discorrer sobre estas questões, vale ressaltar alguns avanços. No aspecto legal, por exemplo, reformas tanto nas modalidades de educação, quanto em sua regulamentação têm prosperado. É possível afirmar que se chegou bem próximo à universalização do atendimento no Ensino Fundamental da população de seis a 14 anos. O Ensino Médio foi ampliado e a oferta de Educação Infantil evolui de maneira estruturada. E, de maneira a expandir ainda mais esse progresso, entrou em vigor, em 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o qual amplia o seu antecessor, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e deixa de ser exclusivo do Ensino Fundamental, passando a financiar também a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos (HENRIQUES, 2006).

Após citação dos avanços, retorna-se a exposição dos desafios que permanecem. Um deles refere-se à promoção de melhorias na qualidade da Educação Básica, tendo em vista que estas são condições elementares na luta pela permanência de estudantes na escola e posterior conclusão de seus estudos. Outro se concretiza em disponibilizar àqueles já escolarizados a oportunidade de regressar às aulas, ampliando, assim, seus conhecimentos. Finalmente o terceiro desafio, este relacionado especificamente ao que este trabalho aborda, faz menção à necessidade de promover escolarização para a população de jovens e adultos que não tiveram a possibilidade de frequentar as escolas (HENRIQUES, 2006).

De acordo com Henriques (2006) esta incitação de alfabetizar jovens e adultos fortalece a relevância de desenvolvimento de uma agenda propositiva de redução das taxas de analfabetismo absoluto e funcional.

Dessa forma, o Programa Brasil Alfabetizado insere a alfabetização de jovens e adultos na lista de prioridades da agenda educacional do país, sistematizando todo o esforço para a adoção de uma política pública que confirme a garantia da educação como direito de todos (HENRIQUES, 2006). Criado em 2003, o PBA:

[...] nasce na então Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA) e, em 2004, após uma reestruturação na organização do Ministério da Educação (MEC), é transferido para a recém-criada Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). Para essa nova secretaria foi transferido o Departamento de Educação de Jovens e Adultos (DEJA), do qual faz parte a Coordenação-Geral de Alfabetização, responsável pela gestão do programa (CARNEIRO, 2006, p.14).

Por meio do Ministério da Educação, conforme exposto por Henriques (2006), o Governo Federal se mobilizou em uma ação de garantia da educação a todos, neste caso, priorizando e focalizando a alfabetização de jovens e adultos. Esta passa a ser, portanto, item de destaque e relevância na agenda brasileira.

O PBA é regido pela Lei Federal 10 880 de 9 de junho de 2004 e pelo Decreto Federal 6 093 de 24 de abril de 2007. A Resolução Federal 8 de 24 de setembro de 2015 que orienta o ciclo de 2015, descreve, entre outros pontos, os objetivos da política.

O Programa Brasil Alfabetizado tem por objetivo a universalização da alfabetização de jovens de 15 anos ou mais, adultos e idosos, bem como a progressiva continuidade dos estudos em níveis mais elevados, promovendo o acesso à educação como direito de todos, em qualquer momento da vida, por meio de responsabilidades e esforços compartilhados com todos os envolvidos (BRASIL, 2015). E, segundo o artigo 3º desta mesma resolução de 2015, o PBA possui os seguintes agentes que participam de alguma forma de seu processo e gestão:

Art. 3º São agentes do PBA:

I - a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (SECADI/MEC) que, como formuladora de políticas educacionais voltadas à alfabetização de jovens, adultos e idosos e à Educação de Jovens e Adultos (EJA), é a responsável pela gestão nacional do Programa;

II - o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), autarquia vinculada ao Ministério da Educação que é responsável por transferir os recursos de apoio a cada EEx e pagar bolsas aos voluntários que atuam no Programa;

III - os estados, o Distrito Federal e os municípios, doravante denominados entes executores (EEx), responsáveis pela execução das ações previstas nesta Resolução, destinadas à consecução das metas compromissadas, contribuindo para atingir os objetivos do Programa;

IV - a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), órgão colegiado de caráter consultivo, responsável por

assessorar a formulação e a implementação das políticas nacionais e por acompanhar as ações do Programa (BRASIL, 2015).

Segundo Carneiro (2006), o PBA possui cinco focos principais. O primeiro diz respeito à *gestão participativa*, isto é, foram reunidas diversas entidades colaboradoras no processo de definição de diretrizes e parâmetros do redesenho da intervenção. Como exemplos desses entes estão o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Fóruns de EJA e a CNAEJA², a qual se destaca por objetivar o máximo de transparência e fidelidade nas consultas populares e assistir ao Ministério da Educação no que tange a formular, implementar e executar as ações concernentes à EJA.

O segundo trata da *descentralização e controle social*, num sistema em que se garante maior flexibilidade entre as instituições e a diversidade da sociedade brasileira não impede as ações, uma vez que podem ser assegurados diferentes mecanismos conforme cada realidade. Dessa forma, essas ações são coordenadas pela SECADI, e o FNDE contribui ao repassar os recursos necessários (CARNEIRO, 2006).

O terceiro se relaciona com um grande problema percebido em campanhas e ações de educação de jovens e adultos, a descontinuidade. Por isso, o PBA possui a *preocupação com a continuidade da alfabetização*, incentivando aqueles que acabaram de passar pela intervenção a continuarem seu processo educacional por meio de matrículas nas turmas da EJA, não havendo, portanto, o abandono e conseqüente perda do conhecimento (CARNEIRO, 2006).

Ainda sobre o terceiro foco, o estímulo à continuidade é considerado uma das principais estratégias do Programa Brasil Alfabetizado desde sua gênese. É sabido que afastar do ambiente educacional é uma ação bastante recorrente entre aqueles inseridos numa situação de recém-alfabetização. Dessa forma, esta intervenção é essencial, uma vez que seu próprio desenho é concebido de forma a promover a tentativa de retenção dessa população em um contexto no qual podem dar seguimento às práticas da leitura e da escrita por meio de duas medidas (HENRIQUES, 2006):

² Art. 14. A Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), instituída pelo Decreto nº 4.834, de 2003, tem caráter consultivo, de forma a assegurar a participação da sociedade no Programa, assessorando na formulação e implementação das políticas nacionais e no acompanhamento das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos (BRASIL, 2007).

[...] por um lado permite, por intermédio do aproveitamento da capilaridade das instituições parceiras, a constante mobilização de alfabetizandos e alfabetizadores para constituição de turmas de alfabetização; por outro abre possibilidade para uma efetiva integração entre alfabetização e educação de jovens e adultos, enraizando a ação governamental e evitando que o aluno recém-alfabetizado retorne à situação de analfabetismo (HENRIQUES, 2006, p. 34-35).

A *transversalidade da EJA*, quarto foco, ocorre no sentido de promover união dos esforços de forma que se obtenha um atendimento que ocorra integralmente, dando destaque à capacitação profissional e ao trabalho. Carneiro (2006) ainda cita alguns desses projetos integrados:

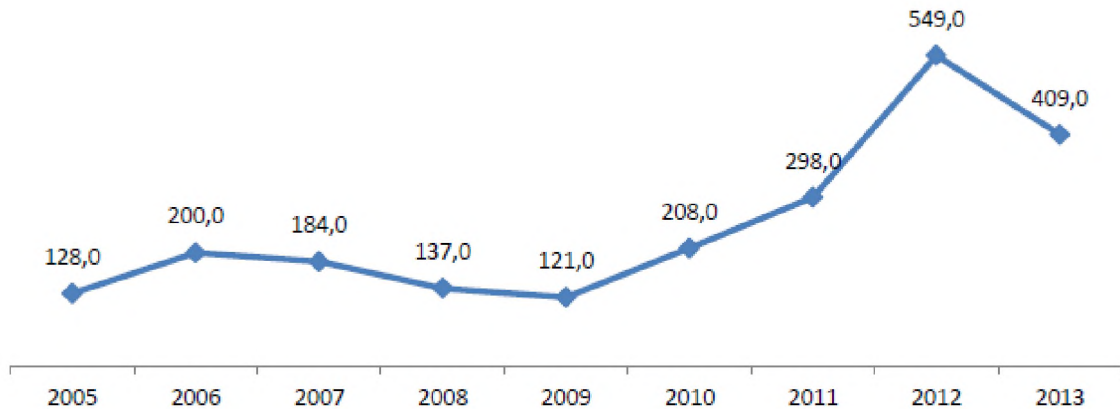
- Saberes das Águas, destinado a pescadores, realizado em parceria com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. Esse projeto buscou atender pescadores do médio São Francisco nas localidades de Xique-Xique e suas ilhas, Remanso, Barra e Pilão Arcado.
- Projeto para atendimento educacional à população em conflito com a lei, realizado em parceria com o Ministério da Justiça, que visa à formação de servidores da execução penal e educadores do sistema penitenciário e o apoio à gestão e formulação de material didático específico;
- Integração dos cadastros dos Programas Bolsa Família e Brasil Alfabetizado, realizado em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social. Entendendo-se a forte ligação entre educação e renda, os beneficiários do Programa Bolsa Família são potenciais alfabetizandos do PBA. Com essa união de cadastros poder-se-ia incluir, como contrapartida do Bolsa Família, a frequência na AJA e EJA;
- Alfabetização de populações quilombolas, realizada em parceria com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR/PR);
- Publicação da cartilha Orientações para obter o Registro Civil, voltada a alfabetizandos e seus familiares que não tiveram acesso à documentação civil, realizado em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH/PR (CARNEIRO, 2006, p. 16).

Por fim, existe *prioridade na avaliação*, tendo em vista o constante objetivo de desenvolver melhorias no programa e conseqüentemente, nas demais intervenções colocadas à população (CARNEIRO, 2006).

Segundo o mais recente “Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015”, publicado em 2014, as transferências relacionadas a recursos de apoio aos entes federados e pagamento de bolsas aos voluntários possuem o montante de investimento que ultrapassa a marca de R\$ 2.200.000.000, com o propósito de promoção e desenvolvimento das ações do PBA. A grande queda dos valores no ano de 2013 tem explicação por ser “decorrente da redução do contingente a ser atendido, uma vez que a maioria da população

analfabeta encontra-se nas localidades rurais, com idade na faixa de quarenta anos ou mais, de difícil acesso e baixa motivação para programas dessa natureza” (BRASIL, 2014a). O gráfico a seguir mostra essa realidade:

Gráfico 1 – Recursos investidos no âmbito do PBA por ano: valor de apoio e pagamento de bolsas (em milhões)



Fonte: Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015, 2014, p. 105.

Conforme o mesmo relatório (2014a), tendo em vista a grande extensão do Brasil, o Programa Brasil Alfabetizado se coloca em uma posição de destaque ao possibilitar o emprego de diferentes métodos e práticas de alfabetização. Significa dizer que qualquer tipo de diferença entre os segmentos sociais atingidos pela intervenção, seja ela de ordem étnica, regional, cultural ou de gênero, não inviabiliza o programa, uma vez que o seu desenho concorda com a construção de uma política amplamente disseminada nacionalmente, porém, que respeita cada especificidade.

Segundo ainda esta publicação (2014a), é por isso que o PBA torna-se imprescindível, conforme chega a comunidades e populações com extrema vulnerabilidade, abrangendo desde 2003 mais de 3.500 municípios em todas as unidades da federação, tendo alfabetizado por volta de 14.000.000 de jovens, adultos e idosos.

Henriques (2006) coloca como desafio majoritário do Programa Brasil Alfabetizado a promoção da generalização do atendimento aos jovens e adultos, garantindo a estes plena qualidade na execução da intervenção:

Aprendizagem que transcenda o patamar do domínio dos rudimentos da leitura, do cálculo e da escrita. Efetividade na alfabetização, com redução significativa na taxa de analfabetismo absoluto, e efetividade no encaminhamento dos recém-alfabetizados para o prosseguimento de seus estudos na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, alcançando patamares cada vez mais elevados de escolarização (HENRIQUES, 2006, p. 56).

Por fim, o governo de Minas Gerais é quem executa a política via Sistema SEDINOR/IDENE, o qual possui como missão “promover e coordenar programas e projetos que visem ao desenvolvimento sustentável e à redução das desigualdades dos vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas em relação ao restante do Estado”.

Ao longo da realização deste trabalho, o Sistema SEDINOR/IDENE publicou o Edital de Chamada Pública do Programa Brasil Alfabetizado – Fase 2013-2014, com execução em 2015-2016³. O edital estabelece os critérios para a inscrição e para seleção de Alfabetizadores, de Tradutores-Intérpretes de LIBRAS e de Alfabetizadores-Coordenadores de Turmas. A meta prevista para esta fase é de alfabetizar 60 mil pessoas entre jovens, adultos e idosos em 172 municípios da área de abrangência do Sistema SEDINOR/IDENE. O número de beneficiários foi duplicado – eram 30.136 até o ano passado. A iniciativa que na fase passada (2011-2012, com execução em 2013-2014) contemplava apenas 160 municípios do Norte de Minas e Vales do Jequitinhonha e Mucuri, agora vai chegar também ao Noroeste de Minas e Vale do Rio Doce (MINAS GERAIS, 2015).

³ A atual fase (2013-2014, com execução em 2015 e 2016) do referido Programa não é realizada por meio de Convênio, mas através do repasse de recursos federais, mediante adesão do Sistema SEDINOR/IDENE à Resolução CD/FNDE N°08/2015 (transferência direta de recursos).

4 DESENHO, GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO EM MINAS GERAIS

Após a apresentação do que se constitui o Programa Brasil Alfabetizado desde sua concepção, quais os principais normativos regentes da intervenção, objetivos gerais e focos desta política concedendo um conhecimento amplo de suas principais diretrizes, esta seção se coloca com o propósito de aprofundar em maiores detalhes o que tange a gestão, a operacionalização e a execução do PBA.

Será feita, portanto, a exposição da execução do programa⁴, isto é, como ele deve ser implementado e realizado segundo as diretrizes do Governo Federal, porém com o foco na operacionalização no estado de Minas Gerais. Serão apresentados, por exemplo, os principais agentes e suas atribuições, assim como os processos essenciais e norteadores da intervenção. Com a finalidade de demonstrar como o Sistema SEDINOR/IDENE atua, e como ocorre a relação entre Governos Federal e Estadual, esta seção identifica, por fim, as principais características da implementação do PBA em Minas Gerais.

É objetivo também apresentar todo o arcabouço de dados referentes à gestão pelo SEDINOR/IDENE, de modo a garantir completa noção de todo o contexto que envolve o programa no estado.

Dessa forma, a concepção do Programa Brasil Alfabetizado reconhece a educação como direito humano e a oferta pública da alfabetização como porta de entrada para a educação e a escolarização das pessoas ao longo de toda a vida. Por intermédio do FNDE, o Ministério da Educação realiza parcerias com as demais esferas de governo, repassando recursos para a execução do Programa Brasil Alfabetizado aos chamados entes executores, como é o caso do Sistema SEDINOR/IDENE.

O Edital de Chamada Pública número 001/2015 do Programa Brasil Alfabetizado – Fase 2013-2014, com execução em 2015 e 2016 – estabelece todas as diretrizes relevantes para essa nova fase. Um dos principais aspectos tratados pelo Edital é

⁴ A exposição da execução do programa é realizada com base no “Formulário para Qualificação de Convênios de 2015”, documento interno pertencente ao Sistema SEDINOR/IDENE e na “Proposta de Estratégia para Viabilizar Avaliação Econômica” (ver Seção 7), ambos utilizados com o consentimento das duas partes que auxiliaram seus desenvolvimentos.

com relação aos critérios para a inscrição e para seleção de Alfabetizadores, Tradutores-Intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) e Alfabetizadores-Coordenadores de Turmas no PBA (MINAS GERAIS, 2015).

Após essa etapa de seleção, a preferência é que a inscrição do Alfabetizandono Programa seja feita pelo Alfabetizador-Coordenador de Turmas nas sedes dos Escritórios Regionais do Sistema SEDINOR/IDENE – são nove sedes distribuídas em quatro diretorias regionais:Norte de Minas, Jequitinhonha e Região Central, Mucuri e São Mateus e Rio Doce(MINAS GERAIS, 2015).

O Alfabetizador-Coordenador de Turma deve possuir formação de nível superior em Educação, já concluída ou em curso, ou formação superior em qualquer curso de graduação. Além disso, deve ser preferencialmente professor de rede pública de ensino e também deve comprovar experiência anterior em educação, preferencialmente, em educação de jovens e adultos (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

O Alfabetizador-Coordenador de Turma é um dos atores mais importantes para o processo de alfabetização – ele é o principal “braço” do Sistema SEDINOR/IDENE. Deverá acompanhar o desenvolvimento do trabalho de alfabetização por meio de visitas semanais a cada uma das turmas às quais está vinculado, produzindo um registro para cada visita. Também estão programados plantões pedagógicos semanais junto aos Alfabetizadores, obrigatoriamente em horário diferente do de funcionamento das respectivas turmas de alfabetização. A apresentação dos registros mensais de acompanhamento é condição necessária para os pagamentos das bolsas – ressaltando que o período total de alfabetização corresponde a oito meses(MINAS GERAIS, 2015).

Os Alfabetizadores-Coordenadores de Turma e os Alfabetizadores recebem bolsa por esse trabalho voluntário. O termo “voluntário” é importante no sentido de não serem gerados vínculos empregatícios entre esses atores junto ao Sistema SEDINOR/IDENE e o Governo Federal -quem paga as bolsas.Percebe-se assim uma inversão dos objetivos do Programa Brasil Alfabetizado. A partir da concessão de bolsa (recurso financeiro) aos responsáveis pelo processo de alfabetização dos beneficiários, tem-se geração de renda, o quem última instância, pode até corroborarcom a tentativa de promoção do desenvolvimento econômico local (também pela interação entre os principais grupos de interesse, dentre eles os

próprios Alfabetizandos e Alfabetizadores, além de comerciantes e agricultores familiares), porém, o objetivo principal do PBA é a efetiva alfabetização dos beneficiários. Este, por vezes, pode perder espaço para a referida questão de geração de renda, o que se constitui, portanto, na inversão. Como contramedida, propõe-se a conscientização dos envolvidos no Programa sobre a importância da ação alfabetizadora e sobre a bolsa repassada como auxílio de custo, que é consequência do comprometimento dos bolsistas voluntários do Programa durante as ações de alfabetização (MINAS GERAIS, 2015).

O Sistema SEDINOR/IDENE ainda lista outros riscos em relação à concepção e operacionalização do PBA, assim como possíveis contramedidas para reverter as possíveis situações (MINAS GERAIS, 2015):

- Possível seleção inadequada de candidatos a bolsistas voluntários que não possuem o perfil apropriado para a ação alfabetizadora, ainda que apresentem os requisitos previstos no Edital de Chamamento Público, devido, dentre outros motivos, à carência de inscrições. Contramedida: ampla divulgação do Programa e do edital de chamamento público; seleção criteriosa dos bolsistas voluntários do Programa Brasil Alfabetizado; e conscientização sobre a ação alfabetizadora aos candidatos a bolsistas voluntários já no momento das mobilizações. Além disso, esforços para que as Formações Inicial e Continuada sejam ministradas com qualidade e em tempo hábil, conforme diretrizes estabelecidas pela coordenação do Programa Brasil Alfabetizado;

- Possível evasão de alunos (alfabetizandos) e de bolsistas voluntários do Programa no transcorrer dos oito meses de atividades em sala de aula devido a condicionantes da própria realidade local de cada município (Ex.: enchentes, períodos de colheita, etc.). Contramedida: repasse da informação sobre possibilidade de eventuais paralisações das atividades em sala de aula (inclusive paralisação do pagamento de bolsas referente ao respectivo período), conforme cada realidade local, desde que motivada, para posterior continuidade das atividades em sala de aula;

- Não realização das Formações Inicial e Continuadas dos Alfabetizadores (os Alfabetizadores passam por esse processo de formação antes de iniciarem a lecionar suas aulas aos Alfabetizandos) em tempo hábil, pelas entidades formadoras contratadas, o que pode comprometer o pagamento de bolsas aos voluntários do Programa, uma vez que a

participação nessas formações é um dos condicionantes para tal. Ou, ainda que as formações sejam realizadas em tempo hábil, pode ocorrer o não cumprimento do conteúdo de formação pelas entidades formadoras contratadas e, conseqüentemente, pelos próprios bolsistas voluntários junto aos seus alunos (alfabetizandos). Contramedida: Estabelecimento de ações e cronogramas das entidades formadoras em consonância com as demais atividades da intervenção, conforme diretrizes repassadas pela coordenação do Programa Brasil Alfabetizado;

- Não participação efetiva dos bolsistas voluntários do Programa durante as formações, o que pode comprometer as ações em sala de aula. Contramedida: conscientização dos bolsistas voluntários, durante as formações iniciais e continuadas, sobre a importância da ação alfabetizadora e do impacto desta em sua região. Propõe-se um controle efetivo da participação de cada bolsista voluntário nas Formações Inicial e Continuadas e da qualidade destas;

- Por fim, possível existência de “turmas fantasmas”, ou seja, situações em que são forçados os recebimentos das bolsas. Contramedida: parceria do Sistema SEDINOR/IDENE com Secretaria de Estado de Educação, Ministério Público, Prefeituras Municipais, Sindicatos, representantes de movimentos sociais, Associações e demais instituições locais para auxiliarem na mobilização de pessoas comprometidas com a ação alfabetizadora, no monitoramento e fiscalização in loco (além do já realizado pelos técnicos regionais do Sistema SEDINOR/IDENE).

São duas ações que sustentam o Programa. A primeira delas é mobilizar e formar as turmas – nessa ação estão juntos os Alfabetizadores-Coordenadores de Turma e os Alfabetizadores. Aqueles, no momento da inscrição, deverão apresentar as fichas de inscrição de todos os Alfabetizadores que ficarão sob sua responsabilidade, bem como dos respectivos Alfabetizandos que formarão as turmas. Deverão também apresentar o lugar de funcionamento das turmas; a segunda ação diz respeito ao monitoramento das atividades dos Alfabetizadores em sala de aula para que efetivamente o programa ocorra – realizada pelo Sistema SEDINOR/IDENE (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

A seleção dos Alfabetizadores considera os seguintes critérios: ser preferencialmente professor de rede pública de ensino e ter pelo menos certificado de

conclusão de nível médio. Já a seleção dos Tradutores-Intérpretes de Libras considera além dos critérios anteriores, obrigatoriedade de certificação pelo Programa Nacional de Proficiência em Libras (Prolibras), graduação em Letras/Libras Bacharelado, ou formação em nível de pós-graduação em Libras em curso autorizado pelo MEC oferecido por instituição de ensino superior devidamente reconhecida (MINAS GERAIS, 2015).

A título de bolsa, o FNDE pagará aos voluntários cadastrados e vinculados a turmas ativas no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), os seguintes valores mensais apresentados no Quadro 2:

Quadro 2 – Pagamentos de bolsas aos voluntários

Tipo	Valor e descrição
Bolsa classe I	R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais para o Alfabetizador e para o Tradutor-Intérprete de LIBRAS que atuem em apenas uma turma ativa.
Bolsa classe II	R\$ 500,00 (quinhentos reais) mensais para o Alfabetizador que atue em apenas uma turma ativa formada por população carcerária ou por jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.
Bolsa classe III	R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais para o Alfabetizador e Tradutor-Intérprete de LIBRAS que atuem em duas turmas de alfabetização ativas, desde que em horários diferentes.
Bolsa classe IV	R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais para os Alfabetizadores-Coordenadores que atue coordenando de (05) cinco a (09) nove turmas ativas.
Bolsa classe V	R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) mensais para o Alfabetizador que atue em duas turmas ativas formadas por população carcerária ou por jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.
Bolsa classe VI	R\$ 800,00 (oitocentos reais) mensais para o Alfabetizador-Coordenador de Turmas que atue coordenando de (05) cinco a (09) nove turmas ativas, sendo pelo menos duas formadas por população carcerária ou por jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

Fonte: Elaboração própria com base na Resolução 8 de 24 de setembro de 2015

Conforme já exposto, os bolsistas voluntários deverão comprometer-se a participar de uma formação pedagógica inicial e continuada, conforme preconiza a Resolução 8 de 24 de setembro de 2015:

Participar plenamente das quarenta horas da Formação Inicial, distribuídas em cinco dias consecutivos com carga horária de oito horas/dia; e das sessenta e quatro horas das Formações Continuadas Integradas, distribuídas mensalmente ao longo de oito meses consecutivos (BRASIL, 2015).

O Alfabetizador deve ainda apresentar local público apropriado para o funcionamento das turmas. Por local público entende-se: escolas estaduais, municipais ou particulares, sedes de sindicatos rurais e/ou urbanos, associações comunitárias, salões multiuso comunitários, salões paroquiais e igrejas/sedes de congregações religiosas de qualquer credo (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

Cada turma deve ter entre sete e 25 Alfabetizandos na área rural e entre 14 e 25 na área urbana. As aulas de alfabetização tem duração de oito meses, sendo de dez horas semanais, podendo ter as seguintes cargas horárias: de segunda a quinta-feira, duas horas e meia por dia; de terça a sexta-feira, duas horas e meia por dia, ou; de segunda a sexta-feira, duas horas por dia (MINAS GERAIS, 2015).

Quanto aos testes cognitivos, a aplicação é obrigatória para aferir o desempenho cognitivo dos jovens, adultos e idosos em dois momentos: Teste Cognitivo de Entrada (aplicado até o décimo quinto dia após o início das aulas) e Teste Cognitivo de Saída (aplicado nos últimos dez dias de aula). Os Modelos de Testes Cognitivos e a Matriz de Referência Comentada de Matemática e de Leitura e Escrita se encontram disponíveis aos Alfabetizadores-Coordenadores no Sistema Brasil Alfabetizado (MINAS GERAIS, 2015).

É responsabilidade dos EEx (Estados, Distrito Federal e Municípios), no caso de Minas Gerais o Sistema SEDINOR/IDENE, não só assegurar a aplicação dos testes cognitivos e a inserção no SBA dos resultados obtidos por cada alfabetizando, como também formular e preencher o Plano Plurianual de Alfabetização (PPAlfa), o qual por sua vez, deve conter os campos, listados abaixo, segundo o Manual Operacional do Programa Brasil Alfabetizado (MINAS GERAIS, 2015):

1. Beneficiários
2. Planejamento da Alfabetização de Jovens e Adultos
3. Articulação e parcerias
4. Planejamento da formação inicial
5. Planejamento da formação continuada
6. Gestão e acompanhamento pedagógico
7. Material didático
8. Orçamento (BRASIL, 2008).

Diante disso, o PPAIfa também apresenta a distribuição dos valores de apoio, conforme a resolução mais recente do ano de 2015, disposto no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Distribuição dos valores de apoio presente no Plano Plurianual de Alfabetização

Distribuição do Valor de Apoio à Alfabetização	Proposta de Valor de Apoio à Ação Alfabetizadora, conforme Resolução CD/FNDE N°08/2015
Materiais Didáticos	R\$ 351.231,38
Formação Inicial	R\$1.545.418,08
Formação Continuada	R\$ 3.723.052, 64
Material alfabetizadores	R\$ 140.492,55
Material escolar	R\$ 561.970,21
Testes Cognitivos	R\$ 210.738,83
Material pedagógico	R\$ 210.738,83
Gêneros alimentícios	R\$140.492,55
Transporte Escolar	R\$ 140.492,55
TOTAL	R\$ 7.024.627,62

Fonte: Elaboração própria com base na Resolução nº 8 de 24 de setembro de 2015.

Em relação aos demais custos de manutenção do programa, para a mais recente Fase 2013-2014, com execução em 2015 e 2016, tem-se em nível federal o seguinte raciocínio: Para a previsão de 5.553 Alfabetizadores e de 925 Alfabetizadores-Coordenadores de Turmas - para todo o território nacional (considerando-se que o quantitativo de Tradutores-Interpretes de LIBRAS é conforme demanda), a previsão de pagamento de bolsas ao longo de oito meses de atividades em sala de aula é de aproximadamente R\$ 22.209.600,00. Este recurso é repassado diretamente ao Bolsista Voluntário (seja ele Alfabetizador Coordenador, Alfabetizador ou Tradutor-Interprete de LIBRAS) do Programa Brasil Alfabetizado pelo

FNDE, através de um cartão magnético. O Gestor Local, servidor do Sistema SEDINOR/IDENE, conforme comprovações apresentadas autoriza lotes no Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) para o pagamento de bolsas. O Gestor Nacional (MEC), por sua vez, homologa essa autorização, e, em seguida, o FNDE faz a liberação ao Banco do Brasil do pagamento de bolsas. Por fim, o Banco tem até cinco dias para creditar o valor na conta dos bolsistas voluntários (MINAS GERAIS, 2015).

Já a nível estadual, o Sistema SEDINOR/IDENE calcula o montante de R\$ 1.000.00,00 para monitoramento, operacionalização e fiscalização. Esse valor, por sua vez, possui a divisão apresentada a seguir pelo Quadro 4 (MINAS GERAIS, 2016):

Quadro 4 - Distribuição dos custos de monitoramento, operacionalização e fiscalização do Programa Brasil Alfabetizado de responsabilidade do Sistema SEDINOR/IDENE

Ação	Valor
Supervisão e monitoramento (diárias e pagamentos aos técnicos)	R\$ 279.000,00
Aquisição de combustível, passagem aérea e transporte urbano	R\$ 21.000,00
Aquisição de material escolar	R\$ 100.000,000
Contratação de Instituição Formadora	R\$ 600.000,000
TOTAL	R\$ 1.000.000,000

Fonte: Elaboração própria com base no planejamento idealizado pelo Sistema SEDINOR/IDENE

Em resumo, apresenta-se o passo-a-passo da operacionalização do programa para uma ideia geral de como ocorre sua implementação e execução em Minas Gerais (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015):

1 - Adesão ao Programa Brasil Alfabetizado pelo Sistema SEDINOR/IDENE, entidade executora do programa no norte e nordeste de Minas Gerais;

2 - Contratação de Instituição Formadora, responsável pela capacitação dos Alfabetizadores-Coordenadores, Alfabetizadores e Tradutores-Interpretes de LIBRAS;

3 - Chamamento Público para seleção dos Alfabetizadores, Alfabetizadores-Coordenadores de turma e Tradutores-Intérpretes de LIBRAS, a ser realizado pelo Sistema SEDINOR/IDENE;

4 - Cadastramento e Ativação das Turmas no Sistema Brasil Alfabetizado;

5 - Seminário de nivelamento para os Consultores Formadores que contribuam de forma efetiva na formação e acompanhamento dos Alfabetizadores, Alfabetizadores-Coordenadores de Turma e Tradutores-Intérpretes de LIBRAS;

6 - Formação Inicial e Continuada de Alfabetizadores, Alfabetizadores/Coordenadores e Tradutores-Intérpretes de LIBRAS de turma aprovados no chamamento público nos municípios do norte e nordeste de Minas Gerais. A Formação Inicial é obrigatória, devendo ocorrer antes do início das aulas e com carga horária mínima de 40 horas presenciais. A etapa continuada, também, é obrigatória e deverá ter carga horária de oito horas/mês, observando a duração de oito meses do PBA;

7 - Acompanhamento da frequência dos Alfabetizados, a qual pode comprovar a frequência também dos Alfabetizadores, havendo a possibilidade, portanto, de legitimar o recebimento das bolsas;

8 - Encaminhamento dos alunos recém-alfabetizados para a Educação de Jovens e Adultos, em articulação com a Equipe Coordenadora de EJA da localidade, promovendo as condições necessárias para as matrículas no sistema formal de ensino do estado e municípios, e/ou para projetos de elevação de escolaridade.

9 - As ações do PBA são monitoradas e fiscalizadas dentro das possibilidades da equipe no Programa (sede e escritórios regionais do Sistema SEDINOR/IDENE). A Coordenação Central do PBA no órgão de Minas Gerais tem controle sobre as documentações recebidas, em especial no âmbito dos contratos estabelecidos (Ex.: com as Entidades Formadoras, com entidade que forneça material escolar, etc) e do pagamento de bolsas (especialmente por meio da lista de presença);

10 - Por sua vez, os técnicos regionais do Sistema SEDINOR/IDENE, por meio das Comissões Julgadoras – Edital N°001/2015, realizaram o processo de inscrição, seleção e classificação dos bolsistas voluntários do PBA, conforme orientações e modelos de formulários repassados pela sede em Belo Horizonte (em geral, por e-mail mesmo). Além disso, os técnicos regionais realizam fiscalização por amostragem nos municípios de sua

respectiva região (seja fiscalizando a execução das Formações Inicial e Continuadas, seja realizando visitas às comunidades e fiscalizando as atividades em sala de aula). Também recebem toda a documentação (ex.: listas de presença dos bolsistas voluntários do PBA) e “filtram” o envio desta para a sede. Eles também recebem, controlam e distribuem o material para os Bolsistas e Alfabetizandos (material escolar, livros, testes).

Dessa forma, tendo em vista que em Minas Gerais, o público-alvo do programa é a população analfabeta com 15 anos ou mais que reside na área de abrangência do Sistema SEDINOR/IDENE, esperam-se como principais entregas: (i) pessoas com quinze anos ou mais alfabetizadas; (ii) pessoas com quinze anos ou mais alfabetizadas e encaminhadas para a Educação de Jovens e Adultos – EJA, para continuidade do ensino. E, como sub entregas: (i) bolsistas voluntários formados por meio das Formações Inicial e Continuada; (ii) melhora da qualidade de vida; (iii) geração de emprego; renda e produtividade local (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

Já em relação aos critérios utilizados para aceitação dessas entregas têm-se dois casos. O primeiro é apenas a aprovação no Teste Cognitivo de Saída, o qual mensura sobre a situação de alfabetização. Já o segundo constitui-se na aprovação no Teste Cognitivo de Saída acompanhada de encaminhamento e matrícula do beneficiário na EJA (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

5 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS

Nesta seção será apresentada uma revisão bibliográfica sobre avaliação de programas a partir de um breve histórico da mesma, contemplando sua evolução ao longo das décadas, além de rápida explanação das atuais tendências. Esta segue abarcando as principais conceituações acerca do tema com base em diferentes autores, de forma a responder como será abordado este assunto no trabalho. Ainda estarão presentes as subseções que tratarão dos usos e tipos das avaliações.

5.1 Breve Histórico e Evolução de Avaliação de Programas e Políticas Públicas

Faria (2005) argumenta que há distintas formas de analisar a evolução da avaliação, tendo como ponto de partida o *boom* da avaliação de políticas públicas ocorrido nos Estados Unidos (EUA), na década de 1960, quando a pesquisa avaliativa é vista como mecanismo de planejamento reservada aos formuladores de políticas e aos gerentes de grande porte.

Dessa forma, a avaliação de programas ganha mais espaço, de forma a se estender para o resto do mundo, tornando-se um dos componentes mais relevantes das reformas de Estado localizadas nas décadas de 1980 e 1990 (GAMBI, 2010).

Contudo, antes de explorar mais este momento marcante iniciado na década de 1960, é importante retornar a meados de 1930, quando as primeiras avaliações são realizadas com foco nas áreas da educação e saúde. Assim, o final da Segunda Guerra Mundial é um marco, uma vez que propicia a disseminação dos programas de bem estar social no mundo desenvolvido, assentando, portanto, a avaliação de programas nos EUA, e expandindo-a para a Europa e demais países industrializados (GAMBI, 2010).

Assim, alguns autores (BALLART, 1996; FARIA, 2005; OSUNA E MÁRQUEZ, 2000 *apud* GAMBI, 2010, p. 28) entendem que nos anos 1930 está identificada a ocasião fulcral para o desenvolvimento das pesquisas avaliativas, devido, principalmente, as políticas de proteção social originadas pela Depressão. No mesmo contexto, a necessidade de se mensurar os resultados e impactos alcançados por essas políticas estimula a realização das avaliações de programas.

É reconhecida, portanto, a importância dos anos 1930, ponto em que pesquisadores passaram a auferir mais verba para a realização de avaliações. Fundações e instituições em ambos os setores público e privado são criadas visando à realização deste tipo de pesquisa, constituindo-se em um momento de intenso desenvolvimento dos métodos quantitativos, ainda que as avaliações fossem bastante restritas e isoladas, impactando de maneira pouco substancial as decisões dos órgãos e da sociedade (WORTHERN *et al.* 2004).

Aproximando-se da década de 1960, quando ocorre o já citado *boom* da avaliação de políticas públicas, é importante ressaltar de que forma estas pesquisas percorrem seu percurso nos anos 1940 e 1950, etapa de ampliação da pesquisa social aplicada. Conforme Worthern *et al* (2004), nas referidas décadas, isto ocorre em virtude da primordialidade de avaliar os programas relacionados à defesa nacional (devido ao momento histórico dos pós Guerra), como, por exemplo, o aprimoramento do treinamento dos soldados. Para Di Giovanni (2009 *apud* GAMBI, 2010, p. 29), tais pesquisas auxiliam a aproximação dos laços entre os estudos de políticas públicas e a ação prática dos governos.

A partir deste ponto, gradualmente, estas pesquisas foram ganhando espaço também em outras áreas, a citar a qualificação profissional, moradia, planejamento familiar e desenvolvimento comunitário (GAMBI, 2010). Visto a crescente expansão das avaliações de programas e políticas públicas, Faria (2005) entende esta fase como o período de institucionalização das pesquisas avaliativas, sendo engendradas como uma ferramenta gerencial designada ao alto escalão com os intentos de estabelecer racionalidade aos processos de decisão e torná-los legítimos.

Reforçando Faria (2005), Faria e Filgueiras (1998) salientam a concepção da avaliação (iniciada em 1940 e estendendo-se aos anos 1960) como instrumento para o planejamento reservado aos formuladores de políticas (altos escalões), visando a racionalização dos processos decisórios, demonstrando, por conseguinte, uma concepção mecanicista e idealizada.

Retornando ao *boom* da avaliação de políticas públicas ocorrido nos Estados Unidos, na década de 1960, as atividades de avaliação têm seu desenvolvimento em diversas fases. Ala-Harja e Helgason (2000, p.14) enfatizam que “a maturidade pode ser caracterizada

pela extensão da experiência, a regularidade das atividades e o grau de institucionalização” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 14).

A classificação utilizada segundo as funções elementares referentes à avaliação é a de Derlien (2001), a qual decompõe as fases evolutivas, com início em 1960 e término em 1990 (DERLIEN, 2001; ALA-HARJA; HELGASON, 2000, *apud* TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p.537).

A primeira fase (anos 1960 e 1970) tem o objetivo de aperfeiçoar os programas, ou seja, torná-la útil aos gerentes por meio de *feedback*, preponderando a função de informação (DERLIEN, 2001; ALA-HARJA; HELGASON, 2000, *apud* TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p.537). Conforme afirmam Ala-Harja e Helgason (2000), este primeiro momento é estreitamente relacionado aos governos sócio-liberais engajados em programas, com o objetivo de solucionar problemas sociais. Ainda Ala-Harja e Helgason (2000), os processos de planejamento e programação são incorporados de maneira a aperfeiçoar a formulação de políticas e programas públicos (vale ressaltar que condições fiscais auspiciosas e maiores ofertas de conhecimento das ciências sociais cooperaram nesse labor), e concentrou-se o foco na melhoria dos programas.

Já nos anos 1980, prevalece a função da realocação, visando à promoção de alocação racional de recursos no processo orçamentário (DERLIEN, 2001; ALA-HARJA; HELGASON, 2000, *apud* TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p.537). Para Ala-Harja e Helgason (2000), apesar de menos perceptível e mais lenta, esta fase foi incitada por governos predominantemente conservadores, em um ensaio de ocupar-se com os programas públicos em face de limitações fiscais. Dessa forma, ressaltam-se os dizeres destes autores (2000): “A avaliação era encarada como ferramenta útil na reconsideração da justificativa de políticas e na racionalização da alocação de recursos orçamentários” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 14).

Por fim, na década de 1990, marcada pela função de legitimação, o foco é principalmente na medição dos resultados, havendo, portanto, a conversão dos avaliadores em auditores (DERLIEN, 2001; FARIA, 2005; ALA-HARJA; HELGASON, 2000, *apud* TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p.537). Segundo Ala-Harja e Helgason (2000, p. 14), problemas relacionados à legitimidade do setor público e a necessidade de fortalecer a

responsabilidade do governo clamam por novos e mais sofisticados mecanismos de controle, como por exemplo, a avaliação”. Neste período, a função de realocação é a que predomina, e aliada ao movimento do *New Public Management*, tem em sua essência, os avaliadores se convertendo em auditores, os quais, por sua vez, priorizam a aferição dos resultados.

Na América Latina, a reforma do setor público serve como base para a instrumentalização da avaliação das políticas públicas no final da década de 1980 e início da década de 1990. Três propósitos básicos guiam a institucionalização da “função avaliação”, quais sejam: contenção de gastos públicos; perseguição de eficiência, produtividade, flexibilidade gerencial e capacidade de resposta dos governos; e priorização do consumidor através da promoção de transparência da gestão pública e responsabilização dos gestores (FARIA, 2005; MELO, 1998, *apud* RAMOS; SCHABBACH, 2012, p.1282).

Vale ressaltar que os sistemas de avaliação na América Latina puderam ser consolidados devido ao acentuado caráter de indução externa. Significa dizer que os organismos multilaterais promoveram uma série de ações, como disponibilização de assistência técnica e fornecimento, implantando assim as avaliações de políticas públicas no continente (FARIA, 2005; MELO, 1998, *apud* RAMOS E SCHABBACH, 2012, p.1283).

A partir deste cenário descrito, no Brasil a avaliação progride em dois sentidos. No primeiro ela funciona como mecanismo de controle social, sendo parte dos movimentos sociais organizados. Já no segundo assume a exigência das agências de financiamento internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), medindo a eficiência dos gastos públicos (SILVA, 2001).

Gomes (2001) ainda salienta que:

Na conjuntura de redemocratização, a avaliação de políticas sociais responde à necessidade de tornar os agentes do Estado plenamente responsáveis de suas ações, contribui no debate democrático na medida em que clarifica as escolhas públicas e ajuda na compreensão coletiva de mecanismos sociais particularmente opacos (GOMES, 2001, p.24).

Como tendências recentes de avaliação, cabe destacar o Banco Mundial (BM) e a ONU, os quais trabalham no sentido de privilegiar e definir os arcabouços metodológicos da

avaliação de políticas públicas. Como exemplo disso, é possível citar o Modelo do Marco Lógico (*Logical Framework*), o qual é concebido com o propósito de simplificar a conceituação, o desenho, a execução e a avaliação de projetos. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por sua vez, por meio do “Projeto Fortalecimento da Função Avaliativa na América do Sul”, busca investigar os avanços na área da avaliação, proporcionando a troca de experiências no campo da gestão pública, principalmente entre países como Brasil, Argentina e Chile, de forma a difundir conhecimento sobre avaliação como parte integrante da administração pública. Sobressai-se, no Brasil, como fruto deste mesmo projeto do BID, o IPEA, instituto responsável pela elaboração de uma série de relatórios técnicos de avaliação de políticas e programas (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Apresentada, brevemente, a história e a evolução das avaliações de programas e políticas públicas no Brasil e no mundo, parte-se, agora, para o conceito de avaliação: o que é e quais suas verdadeiras finalidades na visão de diferentes autores, como segue na subseção seguinte.

5.2 Avaliação de Programas, Afinal do Que Estamos Falando?

Primeiramente, é necessário salientar que há inúmeros conceitos e definições para avaliação de programas, o que não garante, portanto, pleno consenso acerca do que se compreende este tema. Aliado a isso está o fato de o campo das políticas públicas caminhar por uma diversidade de disciplinas, o que, por consequência, assegura abrangência ainda maior (ALA-HARJA; HELGASON, 2000). Porém, segundo Ala-Harja e Helgason (2000, p.10) pode-se atribuir um significado comum às avaliações, sendo estas constituídas de “[...] análises sistemáticas e de aspectos importantes de um programa e de seu valor, de modo a fornecer conclusões confiáveis e utilizáveis”.

Dessa forma, de maneira a tratar daquelas definições que mais se aproximam do que pretende este trabalho, e considerando a variedade das concepções de avaliação de programas, muitas dessas sendo um tanto genéricas, almeja-se abalizar o significado para que o risco de se chamar qualquer coisa de avaliação de programas possa ser reduzido ao máximo, enobrecendo ainda mais o debate (GARCIA, 2001). Importante ressaltar que a questão acerca dos tipos e usos das avaliações de programas apesar de, ocasionalmente, ter lugar nesta

subseção, não é o foco da discussão e não carrega consigo importância crucial, visto que será abordada com maior profundidade nas subseções seguintes.

Portanto, pelo fato de os programas públicos analisados serem desenvolvidos com o objetivo do atendimento das demandas sociais, localiza-se a avaliação formalizada no setor público (GAMBI, 2010). Nesse sentido, uma importante definição é a do Fundo das Nações Unidas para a Infância, UNICEF (1990), o qual por sua vez, entende como Avaliação a investigação sistemática e objetiva de um projeto ou programa (em curso ou já finalizado), considerando fatores como desempenho, implementação e resultados, de maneira a determinar a eficiência, efetividade, sustentabilidade, relevância e impacto de seus objetivos.

Para Rossi e Freeman (1989), avaliação possui como propósito a apuração da efetividade de programas de intervenção social, de aplicação sistemática de procedimentos, auxiliando no aperfeiçoamento de aspectos significativos como eficiência, desenho e implementação. De maneira semelhante, Alkin (2004, *apud* BECHELAINE, 2013, p.28) entende que se utilizando da avaliação como uma atividade sistemática, a qual visa obter dados e informações, é possível mudar atitudes e promover novos julgamentos objetivando sempre o contínuo processo de aprimoramento dos programas. Por essas e outras questões, Posavac e Carey (1992 *apud* COTTA, 1998, p. 105) definem como principal característica da avaliação o seu caráter aplicado, ou seja, uma vez que os avaliadores almejam realizar trabalhos que não fujam da prática, estes necessitam tomar a avaliação como seu ponto norteador, contribuindo, ao final, para o atendimento de toda a sorte de demandas.

Avaliação carrega consigo a ação de se pretender comparar a realidade com um padrão almejado e a preocupação de se alcançar os objetivos propostos de forma eficaz. (COHEN; FRANCO, 2012). Dessa forma, “[...] Avaliar é fixar o valor de uma coisa; para ser feita se requer um procedimento mediante o qual se compara aquilo a ser avaliado com um critério ou padrão determinado” (FRANCO, 1971 *apud* COHEN; FRANCO, 2012, p.73).

A avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada e autossuficiente. Ela faz parte do processo de planejamento da política social, gerando uma retroalimentação que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência. Também analisa os resultados obtidos por esses projetos, criando a possibilidade de retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim postulado (COHEN; FRANCO, 2012).

Vê-se a partir desta última passagem a utilização, por parte destes autores, dos termos “projetos” e “políticas sociais”. Apesar de este trabalho ter como enfoque a avaliação de um programa (PBA), em qualquer momento que um destes dois termos for citado, pode-se fazer o paralelo e atribuí-los as mesmas características que carrega consigo também o termo “programas”. Ainda que ambos tenham características específicas, as quais podem variar de avaliação para avaliação, utilizando-se de fins didáticos, pode-se conceder aos demais o que for descrito para “programas”.

Ainda a partir do raciocínio colocado por Cohen e Franco (2012), é relevante perceber que a avaliação deve estar sempre interligada a outras fases do ciclo de políticas públicas, como por exemplo, formulação, implementação, execução e redesenho. Além disso, ressalta-se sua multiplicidade de propósitos ao possibilitar não só o aperfeiçoamento e reorientação, como também o apontamento dos resultados e impactos, além dos motivos que levaram ao panorama encontrado (COHEN; FRANCO, 2012):

[...] a avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos. Visam comprovar a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racionais e inteligentes entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994: 31-2).

Com o propósito de entender melhor o significado de avaliação, os autores Aguilar e Ander-Egg (1994) esmiúçam o trecho apresentado acima analisando os elementos e características relevantes para esta definição.

Avaliação é (I) uma forma de pesquisa social aplicada por tratar de um conhecimento acerca de um aspecto da realidade e aplicá-lo o método científico. Por isso, é importante “[...] valorar a aplicação de estratégias cognitivas na aquisição de conhecimentos ou de estratégias de ação, a fim de alcançar determinados propósitos” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 32); (II) é também sistemática, planejada e dirigida por ser fiel aos requerimentos e exigências demandados pelo método científico, havendo um propósito bem

claro e utilizando-se da racionalidade para definição do que se pretende; (III) destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável, dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor. Pois para se obter uma justificativa e objetivo bem definidos, ocorre um processo anterior de assinalar a informação, alcançá-la e propagá-la a todos os envolvidos, havendo sempre pertinência e relevância; (IV) É dito ainda que avaliação envolve diferentes componentes de um programa, ou seja, considera não só as fases de diagnóstico, programação e execução (podendo ser realizada em qualquer uma destas), como também um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos. Ou seja, todo o conjunto deve estar coordenado com a finalidade da avaliação, sempre perseguindo os resultados, efeitos e impactos. Por fim (V), comprova a extensão e o grau em se deram as conquistas almejadas, o que significa validar a extensão, quantificação e/ou magnitude de um efeito, resultado, impacto ou consequência, sendo, *a posteriori*, repassada ao tomador de decisão para que não se cometa os mesmos erros e dê respaldo ao responsável, reduzindo, portanto, a chance de insucesso.

Ainda relacionado à tomada de decisão, a avaliação oportuniza melhores informações e conhecimento aos governantes, de forma que estes possam solucionar problemas a partir de interpretações e decisões mais fundamentadas, cessando, por conseguinte, a subjetividade envolvida nesse processo (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, *apud* BECHELAINE, 2013, p. 30).

Segundo Aguilar e Ander-Egg (1994), avaliar um programa lida com o processo de prestação de um serviço explorando o progresso de determinada intervenção, com o objetivo de modificar determinada conjuntura vigente. Vale dizer:

A opinião frequentemente expressa de que a avaliação se reduz a julgar se os objetivos de um programa foram alcançados ou não, é restritiva demais. A avaliação deve ser algo mais que uma simples autópsia. Deve ser um meio efetivo de melhorar os atuais programas ou o planejamento de futuras atividades (DROUET, *apud* AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 61).

Aguilar e Ander-Egg (1994) vão além de apenas definirem avaliação de programas sociais, desenvolvendo também objetivos para ela.

O primeiro destes trata de estabelecer o grau de pertinência, idoneidade, eficácia, eficiência e efetividade de um programa. Isto é, de maneira compilada, a avaliação busca adequar e oportunizar o programa na conjuntura em que este se encontra. Possui também como objetivos examinar métodos e técnicas de maneira a ajustá-las; relacionar qualidade, quantidade, tempo e medição do produto final; e medir os custos necessários para lograr os efeitos, resultados e impactos esperados. Outro objetivo relaciona-se com o ato de determinar as razões dos êxitos e fracassos. Uma avaliação não se finda em determinar o que foi sucesso e o que foi insucesso em um programa, também visa descobrir por que cada fato ocorreu, o que, por sua vez, pode auxiliar até mesmo outros programas que apresentem semelhanças. Assim como já apresentado, a avaliação objetiva facilitar o processo de tomada de decisão para promover melhorias no programa, por meio de, por exemplo, modificações nas práticas e no processo, mudanças na metodologia, inovações, redirecionamento de estratégias e variação no orçamento. Por fim, a avaliação também é importante na medida em que estabelece até que ponto outros efeitos e/ou consequências imprevistos acontecem, mesmos que estes não interessem *a priori* (AGUILER; ANDER-EGG, 1994).

Para Weiss (1998), avaliar é o processo comparativo dos efeitos de um programa com o que foi definido como meta, ou seja, aquilo que foi proposto a se alcançar, objetivando-se subsidiar tomadas de decisões que possibilitem melhorar o futuro do programa. E, de maneira similar à exposição de Aguilar e Ander-Egg (1994) referente aos objetivos da avaliação de programas, Weiss (1998) define o conceito de avaliação: o qual carrega consigo cinco elementos.

O primeiro deles diz respeito à metodologia, a qual deve ser tratada com rigor e formalismo, não importando a abordagem quantitativa ou qualitativa. O segundo e terceiro caminham juntos e são organizados quanto ao foco de investigação das avaliações. O quarto elemento, por sua vez, é relacionado à ação de comparar o que foi de fato coletado como efeito e evidência ao final do programa, e o que foi estipulado como expectativa no início do mesmo. Já o quinto elemento norteia a avaliação de forma que esta possa auxiliar no aperfeiçoamento e desenvolvimento de determinado programa. Portanto, com base no apresentado por Aguilar e Ander-Egg (1994), Weiss (1988) e outros autores (MOKATE, 2002; COSTA; CASTANHAR, 2003; PISCO, 2006 *apud* BECHELAINE, 2013, p. 29), “a avaliação é um instrumento de mudança que não deve apenas demonstrar os problemas ou

propor soluções para os problemas detectados, mas produzir mudanças apropriadas que conduzam ao cumprimento de padrões de qualidade em diferentes serviços”.

Henriques (2006) reafirma que se uma avaliação não busca examinar as causas de seu insucesso, esta tende a ser incompleta, sendo necessário, portanto, apontar as causas do fracasso, ou seja, o porque de ter atingido eficiência e eficácia baixas. E, mais uma vez, determinar o desempenho do programa é apenas uma parte do “problema”, significa dizer que o processo avaliativo deve transcender este quesito e servir também como auxílio em questões, como por exemplo, continuar com o programa ou não.

Existem ainda, autores que vão além dos conceitos abordados e de como se dá a utilização das avaliações de programas. Henry (2000 *apud* BECHELAINE, 2013, p. 30), por exemplo, entende um panorama mais macro, quer dizer, a avaliação objetiva, em sua última instância mudar as condições de vida da população. Portanto, a utilização de todo o arcabouço de informações proveniente da avaliação é apenas uma parte integrante de um todo abarcado pelo propósito maior de modificar a condição social da sociedade.

5.3 Usos da Avaliação

As avaliações de programas sociais são estudos necessários à incumbência de realizar comparações e escolher os melhores caminhos para a implementação de programas governamentais, visando efetivar intervenções com maior benefício social para a população. Dessa forma, busca fornecer respostas para algumas questões como: O programa teve impacto sobre a população? O programa alcançou seus objetivos? Quem se beneficiou ou não com a ocorrência do programa? O Programa deve continuar? (BECHELAINE, 2014).

Estes questionamentos estão direcionados à utilização dos resultados das avaliações. Pode-se entender como resultados das avaliações qualquer informação que esteja interligada ou associada aos achados da avaliação (COUSINS; LEITHWOOD, 1986 *apud* BECHELAINE, 2014, p.81). Bechelaine (2014) entende por utilização das avaliações “o emprego dos resultados das mesmas – sejam informações, interpretações, dados ou recomendações – para a tomada de decisão governamental” (BECHELAINE, 2014, p.82).

Segundo Shulla e Cousins (1997 *apud* BECHELAINE, 2013, p. 44), discutir os usos da avaliação constitui-se em uma tarefa bastante complexa, visto que estas compreendem uma multidimensão de fatores como a relevância da avaliação, credibilidade do avaliador, envolvimento com o usuário, comunicação, atendimento às necessidades de informação, percepção da avaliação como instrumento de gerenciamento e características do contexto da instituição.

Importante ressaltar a diferença entre impacto e utilização das avaliações. Esta produção acadêmica tem como foco estudar de forma aprofundada a avaliação de impacto. Dessa forma é visto como essencial nestasubseção em que o uso das avaliações é destrinchado, distinguir os dois termos, com o propósito de clarear ainda mais o entendimento. Destarte, “por impacto entende-se a modificação nos programas e nas políticas advindas de contribuições das avaliações e, por outro lado, na utilização considera-se a relevância das descobertas da avaliação para questões que preocupam os envolvidos nos programas e políticas” (LEVITON; HUGHES, 1981 *apud* BECHELAINE, 2013, p. 44).

É perceptível a evolução das dimensões do uso das avaliações. No início da década de 1970, a utilização destas estava intrinsecamente relacionada à tomada de decisão. Já na década de 1980 o uso das avaliações passou a ser entendido como fenômenos descritos por diferentes dimensões (BECHELAINE, 2014, p. 82).

A partir disso, podem ser descritos três distintas utilizações: instrumental, conceitual e simbólico (ou política). A primeira ocorre quando quem avalia tem boa noção do funcionamento do programa avaliado e de todas as questões que este envolve. Casos nos quais as conclusões das avaliações são utilizadas para a tomada de decisão (WEISS, 1998; LEVITON; HUGHES, 1981 *apud* BECHELAINE, 2014, p.82). Weiss (1998) salienta ainda que o uso instrumental ocorre com frequência nas circunstâncias em que o avaliador conduz a avaliação da maneira correta, entendendo o funcionamento do programa e comunicando os resultados de maneira satisfatória. Weiss (1998, *apud* BECHELAINE, 2014, p. 82) ainda observa três condições inerentes ao uso instrumental, são elas:

- (i) as conclusões das avaliações não são controversas, nem provocam conflitos de interesse na estrutura da organização; (ii) as mudanças a serem implementadas encontram-se dentro do escopo de atuação do programa e não provocam grandes rupturas no funcionamento do programa; e (iii) o

ambiente do programa é relativamente estável, não apresentando dúvidas quanto ao seu orçamento, público-alvo, implementação, entre outros (WEISS, 1988 *apud* BECHELAINE, 2014, p. 82).

O uso conceitual é limitado aos técnicos dos programas, e ainda que estes tenham poder de decisão circunscrito, não havendo a possibilidade de tomarem uma decisão imediata decorrente da avaliação, possibilita-se a geração de ideias novas e direcionamentos distintos para o programa (WEISS, 1998). Assim sendo, para Weiss (1998) este uso da avaliação possui a capacidade de intervir na concepção dos técnicos de maneira a instigá-los em uma possível mudança de postura ou opinião.

Já quando a avaliação é utilizada na dimensão simbólica ou política, esta serve para justificar o processo de mudança, uma vez que os tomadores de decisão já possuem conhecimento sobre o que seria necessário mudar em um determinado programa (LEVITON; HUGHES, 1981 *apud* BECHELAINE, 2014, p.83).

Patton (2008 *apud* BECHELAINE, 2014, p.83) ressalta que além das dimensões já citadas, a partir das discussões mais recentes acerca do tema, surgiram diferentes distinções de usos. Weiss (1998) destaca, por exemplo, a utilização denominada “enlightenment”, segundo a qual as avaliações podem ser utilizadas para influenciar outras instituições ou eventos que ultrapassam o escopo de determinado programa avaliado. Patton (2008 *apud* BECHELAINE, 2014, p. 83) assinala outra forma de utilização, o uso processual. Esta acontece quando pessoas envolvidas nas avaliações, excetuando os próprios avaliadores, passam a manifestar alterações cognitivas e comportamentais como resultado da participação no processo de avaliação. Da mesma forma, ainda adiciona quatro tipos de utilização, quais sejam: legitimativo, persuasivo, imposto e mecânico. Estes, aliados às tipologias clássicas e a caracterização exposta por Faria (2005) a seguir, formam um conjunto de diferentes usos das avaliações reunidas no Quadro 5, localizado ao fim desta subseção.

Faria (2005) expõe, portanto, sua caracterização dos usos da avaliação e reforça o que preconiza a já citada tipologia. Segundo o autor (2005), atribui-se à pesquisa avaliativa o uso instrumental quando este é correspondente da qualidade, adequação da divulgação de seus resultados, inteligibilidade e factibilidade das recomendações; quando o que se retira de resultado e descoberta da avaliação pode modificar a forma com que os avaliadores e técnicos assimilam o impacto, modo de operar e a natureza do projeto refere-

seao uso conceitual; já a utilização como ferramenta de persuasão, por sua vez, fornece subsídios aos tomadores de decisão, isto é, torna-se um importante artifício ao estabelecer mudanças.; por fim, o quarto uso, conforme preconiza Faria (2005), tem o sentido de esclarecimento (*enlightenment*), atuando na forma de agir das instituições (redes de profissionais, comunidades políticas, formadores de opiniões, etc), podendo até pautar determinada agenda governamental.

A avaliação pode muito bem funcionar, portanto, como componente elementar em questões como busca de acomodação de forças, controle das relações intergovernamentais, disputas eleitorais e interesses intraburocráticos (FARIA, 2005).

Faria (2005) explica também que elementos específicos da avaliação podem ser utilizados. Exemplos: a avaliação quando feita como desculpa para não agir, é contabilizada como uso; realizar a avaliação apenas como sugestão de que algo não ocorre conforme planejado no desenho do programa; e utilizar da avaliação para promover generalizações (não somente na área pesquisada, mas também em diferentes campos e esferas do governo).

Além de evidenciar os diferentes usos das avaliações, é necessário também entender que alguns fatores podem interferir na maneira como são usufruídas, isto é, mesmo que se pretenda utilizar uma avaliação de alguma forma, é preciso estar atento naquilo que pode “aparecer no caminho” como fator negativo. É possível que, por exemplo, a organização ou aqueles que gerenciam o programa possuam crenças e interesses conflitantes, ou mesmo sejam inflexíveis às regras e os padrões operacionais. Isso sem contar com a possibilidade de mudanças nas condições externas (cortes orçamentários e alterações no ambiente político). Fatores como estes podem provocar, portanto, a impossibilidade da organização, ou agente responder às necessidades de mudanças aprendidas pelos avaliadores (FARIA, 2005).

Bechelaine (2014) ainda evidencia um fato importante no trato da utilização das avaliações no Brasil. Não obstante o crescimento da compreensão da capacidade das avaliações de programas produzirem transformações nas estruturas das instituições, corrigindo erros e redirecionando aos adequados caminhos, o desenvolvimento do estudo dos usos das avaliações ainda é incipiente. Nesse sentido, cabe destacar que nem sempre os resultados das avaliações são utilizados da maneira mais adequada e correta, o que reforça

substancialmente conferir maior importância à utilização das avaliações, tendo em vista a capacidade destas de mudar atitudes e aprimorar programas.

Por fim, Bechelaine (2014) resume os tipos de uso das avaliações, conforme evidencia o Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 - Comparativo dos usos das avaliações

(continua)

Categorias	Tipos de uso	Descrição
Uso direto	Instrumental	Quando os tomadores de decisão utilizam os resultados da avaliação para modificarem o objeto da avaliação, de alguma forma.
	Conceitual	A avaliação possui capacidade de influenciar a opinião dos técnicos a respeito de um determinado programa, sem que exista qualquer ação em decorrência dos resultados de uma avaliação.
	Processual	A avaliação possui a capacidade de impor mudanças advindas do engajamento no processo de avaliação e no aprendizado de “pensar como avaliador”.
Uso em longo prazo	Enlightenment	A avaliação é utilizada para influenciar outras instituições, ou eventos que vão além do escopo de determinado programa avaliado.

Quadro 5 - Comparativo dos usos das avaliações

(continuação)

Categorias	Tipos de uso	Descrição
Uso em longo prazo	Influência	A avaliação possui <i>unaware/unintended</i> impactos, ou seja, impactos não previstos ou planejados antecipadamente pelos avaliadores.
Uso Político	Simbólico	A avaliação é utilizada de forma simbólica ou política; os tomadores de decisão já possuem conhecimento sobre o que seria necessário mudar em um determinado programa.
	Legitimativo	Os resultados de uma avaliação são utilizados como forma de justificar uma decisão que seria tomada.
	Persuasivo	Utilização seletiva dos resultados da avaliação para suportar decisões específicas sobre financiamento e debates políticos.
	Imposto	Indivíduos do alto escalão, com maior nível de autoridade, obrigam a utilização das avaliações àqueles situados em um nível hierárquico menor.

Quadro 5 - Comparativo dos usos das avaliações

(conclusão)

Categorias	Tipos de uso	Descrição
Uso Político	Mecânico	Simple cumprimento das exigências de uma avaliação, uma vez que a implementação dos resultados de uma avaliação ocorre de forma forçosa, condicionada, por exemplo, a aumentos de orçamento para o programa que o fizer.

Fonte: Bechelaine (2014)

5.4 Tipos de Avaliação

Antes de expor os tipos de avaliação, é importante salientar que este trabalho não possui a pretensão de esgotar todas as possibilidades, tendo em vista a extensa literatura existente. Outro ponto que reforça esta proposição é o fato de alguns destes tipos não contribuírem para o foco deste trabalho.

Conforme a justificativa acima, a fim de prover uma primeira visualização dos tipos de avaliação a serem abordados nesta produção, facilitando, por conseguinte, o entendimento, segue o Quadro 6 comparativo de Gonçalves (2015) anterior ao próprio detalhamento e apresentação de cada um dos critérios e tipos.

Quadro 6 - Comparativo dos tipos de avaliação

(continua)

Critérios	Tipos		
Momento em que se avalia	Ex ante	Intermediária	Ex post

Quadro 6 - Comparativo dos tipos de avaliação

(conclusão)

Critérios	Tipos			
Papel (função)	Somativa		Formativa	
Procedência dos avaliadores	Externa	Interna	Mista	Auto avaliação
Objeto	Avaliação de necessidades, do plano/conceitualização de cobertura, do monitoramento e seguimento do programa, de resultados, de impacto e econômica			
Conteúdo (Gambi)	Processos	Resultados	Impacto	
Conteúdo (Osuna e Márquez)	Processos	Resultados	Impacto	Conceitual ou de desenho (Viabilidade)

Fonte: Gonçalves (2015)

Por conseguinte, definiu-se o critério da avaliação por conteúdo como o principal a ser discutido, tendo em vista ser esta categorização a contempladora da *avaliação de impacto*, a qual, por sua vez, tornar-se-á objeto principal de análise na próxima seção.

Contudo, antes da exploração mais aprofundada desta referida tipologia, de modo a propiciar maior conhecimento acerca de avaliação de programas sociais, apresentam-se outros critérios de classificação.

Considerando o uso prático da avaliação como condição necessária da análise, inicia-se esse processo, identificando quatro critérios: quanto ao momento de se avaliar; ao papel a que se presta a avaliação; à procedência de quem avalia; e quanto ao objeto de avaliação (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).

Ao considerarmos a temporalidade, é possível dividir em avaliação *ex ante*, avaliação intermediária e avaliação *ex post*. A primeira é concebida antes mesmo de se aprovar o programa, visando estimar pertinência, viabilidade e eficácia potencial de modo a definir sobre sua conveniência de realização. A avaliação *ex ante* procura investigar um conjunto de fatores essenciais, como meios, recursos, metas, objetivos, e diagnóstico, para que possa ser precisa a pertinência do programa e como este conviverá com a realidade em que se insere (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). Cohen e Franco (2012) concluem que este tipo de avaliação como preponderante na tomada de decisão dos governantes e responsáveis no processo de decidirem quanto à sua implementação, ou seja, confere maior racionalidade ao procedimento.

Para Aguilar e Ander-Egg (1994), realiza-se a avaliação intermediária (avaliação concomitante) na própria fase de execução, com o objetivo de analisar as mudanças situacionais para estabelecer a convergência do que está sendo cumprindo com o que foi acordado na proposta inicial. Esta possui seu importante valor ao passo que possibilita concluir sobre requisitos necessários à formulação do programa, decidir sobre a continuidade ou não da intervenção e/ou subsidiar a deliberação de manter a formulação inicial, ou ainda redirecioná-la.

O último tipo de avaliação segundo o critério da temporalidade é a *ex post*, feita após a finalização do programa, ou de uma de suas etapas, possibilitando acesso a informações relativas a efeitos do programa, assim como de seu funcionamento, execução e resultados. Em muitos dos casos, possui como objetivos maiores analisar de que maneira a intervenção exerceu seu papel, ou melhor, como a situação final se difere da inicial e definir qual a magnitude do sucesso, ou seja, qual a percentagem do alcance do objetivo do programa. A avaliação *ex post* pode ainda auxiliar programas futuros, uma vez que faz um compilado de conhecimentos e experiências de determinada intervenção (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).

O segundo critério toma como base qual o papel (funções) a avaliação deve cumprir. O primeiro tipo denomina-se avaliação somativa, a qual pretende estudar os resultados ou efeitos de um programa, de maneira a determinar qual o grau de cumprimento dos objetivos, ou de produção de efeitos. Possibilita, portanto, determinar se o programa deve prosseguir ou encerrar-se (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). Segundo Patton (2008, *apud*

BECHELAINE, 2013, p. 33) “as avaliações somativas são conduzidas quando o programa já está implementado, e são utilizadas para subsidiar decisões, como, por exemplo, alocação de orçamento, continuidade de um projeto ou expansão entre outros”. Já a avaliação formativa auxilia ao passo que informa o modo de desenvolvimento do programa se interessando em analisar a implementação do mesmo, o que acarreta na possibilidade de promover melhorias (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). Mais uma vez, conforme expõe Patton (2008, apud BECHELAINE, 2013, p. 33) “as avaliações formativas são orientadas ao aperfeiçoamento das políticas uma vez que são adotadas durante a implementação de um programa como meio de adquirir mais conhecimento sobre a gestão, desenvolvimento e resultado que se deseja melhorar”.

Segundo a procedência dos avaliadores é possível estabelecer uma quádrupla distinção. Segundo Aguilar e Ander-Egg (1994), avaliação externa ocorre quando os avaliadores não fazem parte da instituição responsável, e nem pertencem a ela (direta ou indiretamente). Por consequência, para este tipo de avaliação, utiliza-se de contratação de especialistas no assunto. Uma vez que se recorre a esse artifício, pode-se inferir que, supostamente, os avaliadores contratados possuem maior expertise na área por terem passado por situações semelhantes, estando aptos, portanto a realizar comparações entre avaliações passadas e futuras, definindo possíveis problemas e soluções (COHEN; FRANCO, 2012). Cohen e Franco (2012) ainda expõem um contraponto externalizado por uma vantagem e uma desvantagem da avaliação externa. Esta alega que o programa possui especificidades e trata de uma área substantiva, o que pode comprometer, portanto, o trabalho deste especialista não tão acostumado com a realidade em que se inseriu recentemente. Já aquela trata do profundo conhecimento por parte do avaliador da aplicação da metodologia de avaliação.

A avaliação interna, por sua vez, se opõe diametralmente à primeira, visto que, os avaliadores são aqueles pertencentes à própria instituição responsável pelo processo, com o detalhe de não serem diretamente responsáveis pela execução (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). Como posição favorável a este tipo de avaliação, o fator já citado na exposição de avaliação externa de que os avaliadores possuem pleno conhecimento e consciência do que trata a disciplina, ou seja, dominam o substantivo desta. Ainda como vantagem, parte-se do pressuposto que aqueles incumbidos da função de avaliar possuem devida especialização e conhecimento metodológico para tal. Porém, a avaliação interna é desvantajosa ao passo que tendo em vista a posição de interessado da própria organização, esta tenderia a concluir de

forma mais subjetiva, perdendo, portanto, objetividade e racionalidade no processo (COHEN; FRANCO, 2012).

Ainda há a avaliação mista, a qual se constitui da formação combinada dos dois tipos de avaliação citados anteriormente, incluindo avaliadores que não fazem parte da instituição, cujo programa será avaliado, e avaliadores pertencentes à própria organização. E, por fim, a autoavaliação, colocada em prática quando aqueles inseridos nos processos de execução ou realização do programa são os próprios responsáveis pelas atividades avaliativas (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).

O quarto critério apresentado por Aguilar e Ander-Egg (1994) observa os aspectos do programa que são objeto de avaliação. Os autores apresentam distintas tipologias, contudo, será apresentada apenas aquela julgada mais conveniente na análise de um programa. Alvira (*apud* AGUILAR; ANDER-EGG, 1991), de acordo com um critério analítico/lógico e utilizando-se de uma relação hierárquica, ordena as seguintes categorias: avaliação de necessidades, do plano/conceitualização de cobertura, do monitoramento e seguimento do programa, de resultados, de impacto e econômica.

Expostos os critérios levantados principalmente por Aguilar e Ander-Egg (1994) e Cohen e Franco (2012), volta-se ao conteúdo, priorizado por este trabalho, por contemplar de forma direta o tipo a ser analisado com maior grau de detalhamento na seção seguinte (avaliação de impacto). Esta classificação é discutida e apresentada de formas distintas por diversos autores. Porém, somente serão apresentadas duas propostas devido à proximidade e relação destas com os objetivos deste trabalho e também pelo fato de as outras possuírem mudanças pouco significativas para a discussão sugerida.

Gambi (2010) demonstra o critério “conteúdo” dividido em três tipos. São eles: avaliação de processos, avaliação de resultados e avaliação de impactos.

O primeiro deles associa-se intrinsecamente com o que preconiza a “eficiência”, de forma a relacionar recursos empregados com objetivos cumpridos. Por isso, Mokate (2006) entende que um programa eficiente tende a alcançar os resultados com o menor custo possível. Designa, portanto, a busca pelo máximo de benefício com o contraponto do menor custo possível, de forma a otimizar os recursos, na maioria das vezes

escassos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986 *apud* BECHELAINE, 2013, p. 34). A avaliação de processos busca apreender as dificuldades na gestão do programa, visando à correção destas, diminuindo os custos derivados da ineficiência. Entendida como uma avaliação periódica, objetiva mensurar a eficiência de operação do projeto (COHEN; FRANCO, 2012).

Esse tipo de avaliação preocupa-se em acompanhar de forma sistemática a evolução das metas do programa. Isto é, dimensiona a gestão por meio do julgamento de como ocorre o acordado no planejamento e através da identificação de fatores como cumprimento do cronograma, se a intervenção atinge a população-alvo e o uso eficiente dos recursos (COTTA, 1998). Procura ainda promover adequações e correções no processo, identificando os principais empecilhos e impulsionando ações que visem às mudanças necessárias (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A avaliação de resultados, por sua vez, é apresentada com base na noção de “eficácia”. Sendo assim, analisa se o programa atinge o que foi proposto *a priori* e se cumpre com os objetivos definidos anteriormente, ainda que muitos recursos tenham sido dispendidos (MOKATE, 2006). Ela tem como foco de análise contrastar as metas programadas com as metas atingidas, assim como entender se os recursos e instrumentos previstos foram suficientes e adequados ao fim do programa (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986 *apud* BECHELAINE, 2013, p. 34). Ramos e Schabbach (2012, p. 1278) ainda ressaltam que “a avaliação de resultados procura verificar em que medida o programa alcançou os objetivos e quais foram seus efeitos e consequências”.

O conceito de “efetividade” representa a *avaliação de impacto*. Esta capta os efeitos do programa e as alterações efetivas nos beneficiários. Dispõe-se, portanto, a analisar as mudanças efetivas no cenário em questão, contrastando um grupo tratamento, que passa pela intervenção, e um grupo controle – o qual não tem contato com o objeto do programa em si (GAMBI, 2010; MOKATE, 2006).

Por fim, completando o Quadro 6 (Ver página 51), a proposta de Osuna e Márquez (2000) segue a lógica do modelo de Gambi (2010), porém, acrescenta o tipodenominado “avaliação conceitual ou de desenho do programa”. O importante dessa modalidade é analisar a sua viabilidade, ou seja, se o programa é racional e coerente.

6 AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Feita a exposição do que se trata a avaliação de programas sociais de maneira geral, conforme o objetivo desta produção acadêmica segue, nesta seção, o aprofundamento do tipo de avaliação em destaque: a de impacto. Para isto, serão apresentados os principais conceitos e objetivos deste tipo de avaliação, características pertencentes ao processo de realização desta pesquisa avaliativa, um apanhado dos métodos mais utilizados, assim como, limitações e dificuldades inerentes à avaliação de impacto.

6.1 Conceitos, Objetivos e Usos

Conforme preconizam Barros e Lima (2012), a avaliação de impacto procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Busca verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, como também se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados. Em suma, objetiva detectar mudanças nas condições de vida de um grupo-alvo, ou de uma comunidade como resultado de um programa e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada: “Ela diz respeito aos efeitos do programa sobre a população-alvo e tem subjacente, a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais” (DEUTSCHER, 1979; LIMA JR. *et al*, 1978; TULLIOCK, 1978 *apud* FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 111).

Ainda segundo Barros e Lima (2012), o problema central a investigar nesse caso é a efetividade do programa e, para buscar esse objetivo, se recorre a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido. O objetivo desse tipo de avaliação pode ser definido como sendo o de identificar os efeitos líquidos de uma intervenção social. Essa abordagem é realizada após o encerramento do programa ou de etapas do mesmo. Silva e Barros (2004, p. 5) ainda ressaltam que a avaliação de impacto talvez seja “a modalidade de avaliação mais adotada na atualidade, uma vez que analisa as efetivas mudanças ocorridas em uma realidade específica a partir da implementação de um programa, ou seja, analisa os impactos do programa”.

Para Aguilar e Ander-Egg (1994) esse tipo de avaliação busca medir o quanto e como mudou a situação inicial da população-alvo, ou quanto se alcançou do objetivo, segundo

o ponto de referência fixado (tempo zero). Vianna (1996) também contribui na busca do mais adequado conceito e objetivo deste tipo de avaliação: “A avaliação de impacto tem como objetivos determinar se houve modificação; a magnitude dessa modificação; quais segmentos afetou e em que medida; e quais foram as contribuições dos distintos componentes da política na realização de seus objetivos” (VIANNA, 1996, p. 36).

Importante ressaltar também a distinção da avaliação de impacto da avaliação de processos. Diferente do exposto acima, a avaliação de processos possui como objeto verificar se os meios e fins estão adequados entre si, sempre considerando o ambiente e contexto na qual está implementada a intervenção, além da atenção nos aspectos organizacional, institucional, social, econômico e político. E objetiva a reorientação a partir do proposto, corrigindo o necessário (VIANNA, 1996).

Cohen e Franco (2012) também destacam diferenças entre as avaliações de impacto de processos. Ao passo que as primeiras necessitam da aplicação de modelos experimentais ou quase experimentais contemplando o “antes” e o “depois” e definindo os impactos do programa por meio do controle dos efeitos não atribuíveis ao projeto, avaliar processos concerne-se muito mais na eficiência da operação, analisando o diagnóstico da intervenção à medida em que pesquisa condições limitadoras da possibilidade de êxito ao final do processo.

Reforçando Aguilar e Ander-Egg (1994), para Barbosa (2009), fixando-se um ponto de referência no tempo (tempo zero), a avaliação de impacto possui como alvo, medir quanto e como a situação do público-alvo anterior à intervenção mudou em relação ao momento em que se encerra este programa. Roche (2002, p. 37) ainda define impacto como “mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – nas vidas das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações”.

Barros e Lima (2012) levantam um importante questionamento que possui relação ao processo de conhecer os objetivos de uma avaliação de impacto. Indaga-se não ser evidente que um programa utilizado da maneira adequada, consequentemente terá impacto, não importando o que ocorra. Barros e Lima (2012) iniciam sua resposta relatando a pequena probabilidade de uma intervenção não conferir benefício algum a seus beneficiários, e extrapolam esclarecendo que os usuários estão cientes da utilidade da avaliação. Isso

contextualizado, o processo de investigação do impacto de uma intervenção não deve ser questionado, uma vez que realizar uma avaliação de impacto trata-se não só de indicar a existência ou não do impacto, mas também validar as teorias que serviram de embasamento no desenho do programa, e entender a magnitude do impacto, esclarecendo de que forma e por quais canais o impacto se manifesta. Por isso, [...] “Mesmo que tenhamos convicção da existência de impacto de um dado programa, ainda assim será necessário conduzir uma avaliação para que possamos “entender” o impacto” (BARROS; LIMA, 2012, p. 15).

Com relação ao exposto, os autores (2012) ainda apresentam a oposição entre impacto potencial e impacto efetivo.

Uma vez desenhado e focalizado o programa, é possível imaginar potenciais impactos. Porém, vale ressaltar que além destes fatores (desenho e público-alvo) o processo de implementação interfere de maneira substancial. Assim sendo, a avaliação pode identificar quais os desperdícios no impacto decorrentes de erros ou lapsos ocorridos no processo de implementação. Esta constatação sinaliza ainda mais a imprescindibilidade da avaliação de impacto, tendo em vista a distinção do que se esperava ao desenhar a intervenção originalmente, e o que de fato ocorreu uma vez implementado o programa (BARROS; LIMA, 2012).

Além da relação de impacto potencial *versus* impacto efetivo, destaca-se também a relação de impacto *versus* ambiente socioeconômico *versus* características da população beneficiada. A avaliação de impacto possui valor também por ser capaz de identificar o grau de dependência desta com as peculiaridades do público-alvo no tempo e ambiente socioeconômico em que acontece. Da mesma forma, significa dizer que por meio da avaliação torna-se possível detectar resultados diferentes devido a algumas distinções, as quais, conseqüentemente, viabilizam precisar a interferência desse conjunto de fatores citados na eficácia do programa (BARROS; LIMA, 2012).

Primordial é também relatar outros notáveis objetivos da avaliação de impacto. Um deles contempla o vínculo custo efetividade. Sabe-se da característica de escassez de recursos presente nas conjunturas atuais. Assim sendo, é possível que exista competição entre os programas, uma vez que estes estão em constante busca da adequada implementação (BARROS; LIMA, 2012). Logo, conhecer qual intervenção de fato confere maior impacto por

unidade de custo é um tanto quanto relevante. Por exemplo, “[...] Mesmo que o impacto de um dado programa seja inquestionável, este programapode não ser aquele com a melhor relação custo-efetividade e, portanto, pode não ser o melhor candidato a receber os recursos disponíveis” (BARROS; LIMA, 2012, p. 19).

Outro objetivo tratado por Barros e Lima (2012) é a conexão custo benefício. Esta é basilar por permitir identificar se o valor dos benefícios produzidos ultrapassam os custos demandados. Ao realizar este cálculo, deve-se atentar não somente àqueles ganhos e custos incidentes aos envolvidos diretamente, mas também a toda sociedade (externalidades).

De forma similar à tentativa de esclarecimento dos usos gerais das avaliações (Ver Subseção 5.4) Ricardo Paes de Barros e Lycia Lima (2012) elucidam o fato de a avaliação de impacto possuir uma diversidade de usos, os quais podem ser classificados em dois grupos.

Barros e Lima (2012) explicam que o primeiro deles possui uma série de objetivos e diz respeito ao uso interno, no qual a avaliação de impacto funciona como elemento decisivo para a tomada de decisão sobre o próprio programa, o que se relaciona estreitamente com o “uso instrumental da avaliação” tratado anteriormente. Uma das utilidades internas da avaliação de impacto é servir como veredito. Isto é, quando os usuários identificam os resultados e efeitos como positivos, estes podem optar pela continuidade da intervenção. Da mesma forma, devido à constatação de resultados negativos, inativar o programa seria a ação mais provável. “Em resumo, primeiramente, uma avaliação de impacto serve para: (i) justificar a existência de um programa e (ii) decidir sobre sua desativação, continuidade ou expansão” (BARROS; LIMA, 2012, p.24). Eles (2012) seguem explanando que outra importante utilização interna da avaliação de impacto é o aperfeiçoamento do programa, ou seja, promover melhorias no desenho a partir da identificação de fatores.

Com esse propósito, é fundamental que a avaliação não apenas obtenha estimativas da magnitude do impacto, mas também identifique os fatores determinantes do impacto (BARROS; LIMA, 2012).

Saber como a magnitude do impacto varia com os parâmetros que definem a intervenção é a única maneira através da qual uma avaliação pode contribuir

para a reformulação dos princípios que embasam o programa, possibilitando assim o aperfeiçoamento do seu desenho e a adequação do seu marco lógico (BARROS; LIMA, 2012, p. 24).

Dessa maneira, é possibilitado ao tomador de decisão promover melhorias e reformular os sistemas conforme são disponibilizadas informações que revelam, de quemaneira e com qual magnitude se temvariações no impacto determinado pelo desenho, natureza dos beneficiários ea forma com que os mesmos utilizam dos serviços do programa (BARROS; LIMA, 2012).

O segundo grupo trata do uso externo, e se diferencia do primeiro ao passo que não mais visa aperfeiçoar o desenho do próprio programa, mas de programas similares. Essa aproximação entre intervenções pode ser devido à semelhança das características dos públicos-alvo, dos objetivos, ou mesmo do funcionamento da política. Portanto, o intento aqui seria extrapolar o programa em questão para ambientes e contextos distintos, tendo sempre a lembrança das particularidades e sensibilidades de ambas as intervenções (BARROS; LIMA, 2012). Significa, diante da avaliação de impacto de determinado programa, assimilar práticas consideradas essenciais e eficientes na busca de promoção das melhorias em outros desenhos. “Nesse sentido, avaliações de impacto funcionam como bens públicos, na medida em que beneficiam uma população muito maior que aquela que originalmente participou do programa e financiou a avaliação” (BARROS; LIMA, 2012, p. 25).

6.2 Métodos

O fator determinante dos métodos utilizados na realização de avaliação de impacto é a causalidade. Da mesma forma, vale dizer que se deve atentar à escolha do método de forma a reproduzir a situação dos beneficiários, caso a intervenção não tivesse sido colocada em prática, estimando o efeito causal desta sobre seu público-alvo, com o fim último de descobrir quais alterações no grupo tratado são de fato consequência exclusiva do programa (KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2010, *apud* BECHELAINE, 2013, p. 35).

O cerne da avaliação de impacto não se finda no ato de mensurar ou interpretar os impactos do programa, ela também se preocupa em entender se esses efeitos são atribuídos somente ao programa (BAKER, 2001). Porém, para isso, é preciso controlar o que Baker

(2001) denomina de elemento contrafactual, de maneira a responder a seguinte questão: o que aconteceria se não houvesse programa?

Dessa forma, Baker (2001) utiliza-se de um *grupo controle* formado por aqueles que não recebem a intervenção, ou seja, não adquirem os benefícios provenientes da intervenção. De maneira oposta está o grupo de tratamento, composto por aqueles que participam diretamente do programa.

São ressaltadas por Baker (2001) três formas principais de se estudar esse contrafactual. A primeira é chamada de *Desenhos Experimentais*, na qual a intervenção é ministrada, de forma aleatória, aos possíveis beneficiários, gerando, portanto, um grupo controle. É considerado o melhor método, uma vez que essa população é definida de forma randômica, tornando-se o contrafactual perfeito (não existe nenhuma distorção de seleção). Porém, é importante ressaltar que este método é de difícil aplicação exatamente pelo fato de se obter dois conjuntos de pessoas idênticos ser extremamente penoso (COHEN; FRANCO, 2012). Para Figueiredo e Figueiredo (1986) os *Desenhos Experimentais* visam contrapor como se encontram os distintos aspectos da população em momentos anterior e posterior à realização do programa, certificando-se da existência de controle sobre as variáveis passíveis de atuação nos indivíduos durante a intervenção.

Estes autores (1986) reforçam o fato de este *modelo experimental*, assim chamado por eles, ter como principais instrumentos o grupo receptor das ações da intervenção, também denominado grupo de tratamento, e o não receptor das ações, grupo controle. Neste método/modelo, o importante é sempre alternar apenas uma variável de cada vez, mantendo as demais fixas: “O controle adequado é o fator essencial do método experimental. A lei da variável única deve ser cumprida. [...] A regra mágica consiste em variar unicamente uma circunstância de cada vez, e manter as demais estritamente fixas” (WHITNEY, 1958 *apud* COHEN; FRANCO, 2012, p. 125).

Figueiredo e Figueiredo (1986) definem uma fórmula explicativa do modelo, conforme fórmula, legenda e Quadro 7 a seguir.

$$\text{Fórmula: } Z = [(X' - X)] - [(Y' - Y)] > 0$$

Legenda: Se $Z > 0$, êxito

Quadro 7: Método experimental

Grupos	Tempo	
	Antes	Depois
Tratamento	X	X'
Controle	Y	Y'

Fonte: Figueiredo e Figueiredo (1986)

Conforme demonstrado por Figueiredo e Figueiredo (1986), existem dois momentos no tempo quando se trata de avaliar o impacto de uma intervenção. A partir disso, tem-se a população em tratamento antes e depois, respectivamente X e X'; e o grupo controlado nestes mesmos momentos do tempo, Y e Y'. Uma vez colocado em prática o programa, se a diferença entre a subtração dos tratados após e anteriormente e a subtração dos controlados no mesmo tempo for maior que zero, pode-se concluir que a intervenção obteve êxito, assim como o contrário significa o insucesso.

O segundo método refere-se aos *Desenhos Quase Experimentais*, usados quando não se podem formar grupos de tratamento e grupos controle a partir de um desenho experimental, ou seja, não é possível utilizar do critério da aleatorização (BAKER, 2001).

O problema de avaliação é que ao mesmo tempo em que o impacto do programa (independente de outros fatores) pode verdadeiramente ser avaliado só comparando resultados do atual e do contrafactual, este não é observado. Assim o desafio de uma avaliação de impacto é criar um grupo de comparação convincente e razoável para beneficiários levando em conta estes dados perdidos (KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2009, p. 22).

Este procedimento visa à criação de grupos controle que se assemelham aos grupos de tratamento, e sua popularidade tem crescido com o passar dos anos, tendo em vista a possibilidade de serem utilizados em pesquisas já existentes ou em curso, o que é reforçado na seguinte passagem (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986):

Em se tratando de pesquisa de avaliação de políticas sociais, dificilmente poderemos ter um desenho experimental, mas sim o que a literatura chama de desenhos quase experimentais, dado que não nos é possível controlar todas as variáveis ambientais que atuam no experimento - um ciclo completo de implementação da política (CAMPBELL, 1969; CHAPIN, 1977; COOK;

CAMPBELL 1975; LIMA JR. *et al*, 1978; RIECKEN; BORUCH 1974 *apud* FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 116).

Apesar de crescer a popularidade deste método, como contraponto negativo é possível citar o quase impossível controle adequado de todas as variáveis relevantes, o que gera como consequência a necessidade de confiança em estudos não tão seguros, isto é, que não conferem tamanha força de evidência como o modelo experimental (RAMOS, 2008).

Por fim, ressaltam-se os *Métodos Qualitativos*. Aqui o foco não é o estudo comparativo, diferenciando-se, portanto, dos dois acima citados. O âmago está nos processos de entendimento, comportamento e condições, isto é como são compreendidos pelos próprios indivíduos investigados. Dessa forma, é possível haver discernimento sobre de que maneira os programas são vistos pelas famílias e comunidades, e de que forma a intervenção está afetando as suas vidas. Por isso, Baker (2001), revela que: “Avaliações de impacto qualitativo usam métodos de avaliações rápidas ou avaliações participativas, que estão baseadas na participação dos beneficiários e gestores dos programas” (BAKER, 2001, p.62). A autora (2001) ainda cita uma significativa desvantagem desse método, a falta da contrapartida, ainda que faça uso de variáveis de controle.

Com o intuito de consolidar o conhecimento, o Quadro 8 a seguir apresenta o comparativo entre os métodos:

Quadro 8 – Comparativo dos métodos de avaliação

Grupos	Métodos		
	Experimental	Quase experimental	Qualitativo
Tratamento	X	X	X
Controle igual ao tratamento	X		
Controle semelhante ao tratamento		X	
Variáveis de controle			X

Fonte: Elaboração própria, com base em Figueiredo e Figueiredo (1986).

Expostos os principais métodos para realização de uma avaliação de impacto, finaliza-se abordando importantes técnicas ou instrumentos ampla e comumente empregados

para isolar e medir o impacto de programas sociais, com o propósito de consolidar tudo o que foi tratado nesta seção, evidenciando e ressaltando o conhecimento acerca do assunto.

Antes de adentrarmos nas especificidades de cada uma dessas técnicas, faz-se importante lembrar que a escolha de cada uma delas depende, substancialmente, de fatores e circunstâncias como qual o programa a ser avaliado, arranjos institucionais existentes, custos envolvidos e disponibilidade de dados. Uma vez não analisado esse conjunto de características, a avaliação de impacto pode acabar sendo comprometida de alguma maneira, e os resultados desta não refletirão corretamente o ocorrido (BARROS; LIMA, 2014).

Foguel (2014) apresenta o primeiro instrumento denominado *aleatorização*, o qual tem como principal premissa conseguir com que o único ponto que diferencie os grupos (tratamento e controle) seja a participação da intervenção. No campo da avaliação, é também chamado de “padrão-ouro” por assegurar que tratados e não tratados tenham as características observadas e não observadas extremamente semelhantes. O mais interessante nessa técnica é exatamente o fato de por meio da ação de aleatorização dois grupos serem gerados: os tratados, ou seja, aqueles que de forma randômica foram selecionados a “tomar as doses de intervenção”, e os controlados, aleatorizados para ficar de fora. A partir desse mecanismo “[...] O viés de autosseleção fica assim contornado, permitindo que a comparação entre os grupos identifique o efeito causal do programa” (FOGUEL, 2014, p. 44).

A segunda técnica apresentada, *diferenças em diferenças*, necessita de dados organizados dos tratados e não tratados, e possui como principal pressuposto o fato da trajetória da variável de resultado do grupo controle ter que refletir a do grupo de tratamento na ausência da intervenção. “Ele recebe esse nome porque duas diferenças são calculadas: a diferença entre os períodos de tempo para cada unidade observada e a diferença entre as unidades para cada período de tempo” (FOGUEL, 2014, p. 44). O importante, neste instrumento é observar de que forma ocorrem as trajetórias dos grupos no período anterior ao programa. Caso sejam parecidas, são maiores as chances da trajetória do grupo controle representar de forma adequada os tratados quando não existe o programa (FOGUEL, 2014).

Neste procedimento o avaliador compara o resultado a ser avaliado no grupo tratamento (que recebeu o programa) e controle antes (primeira diferença) e depois do programa ter ocorrido (segunda diferença) controlando-se por características (variáveis de controle) que possam se diferenciar entre os

grupos. Para isso ambos os grupos devem ter sido submetidos à aplicação de questionários idênticos (exatamente as mesmas variáveis, antes e depois) (RAMOS, 2008, p. 16).

Evidenciando um aglomerado de características observadas dos indivíduos, o *pareamento* visa aproximar o grupo de tratados dos não tratados, de forma a torná-los o mais semelhante possível. Segundo, Foguel (2014), nos campos de estudo de avaliação, podem ser encontradas diferentes formas de aproximar o grupo tratamento do grupo controle, porém a utilizada com maior frequência no estudo desta terceira técnica é o “escore de propensão” (MEP):

[...] assume-se que a probabilidade de um indivíduo participar do programa depende apenas de um conjunto de características observadas, que estão disponíveis nos dados a serem utilizados pelo avaliador. Estimada essa probabilidade, o pareamento dos grupos é realizado em termos das semelhanças dessa probabilidade estimada. (FOGUEL, 2014, p. 45).

O conceito principal que permite assimilar o efeito causal da intervenção ocorre quando a probabilidade de participação é parecida entre o grupo de tratamento e grupo controle, sendo estes, portanto, passíveis de comparação (FOGUEL, 2014). Importante ainda colocar em evidência o fato de o grupo controle, necessariamente, ser obtido através do mesmo contexto em que se insere também o grupo de tratamento, para que sejam logradas as mesmas informações e variáveis para ambas as populações (RAMOS, 2008).

Ao expor a quarta técnica, *regressão descontínua*, ressalta-se a que ela possui uma limitação. Somente pode ser utilizada na avaliação de programas que possuam as chamadas linhas de corte, isto é, aqueles que delimitam seu público-alvo embasando-se em critérios que estipulem valores de corte para quem pode ou não ser parte das ações da intervenção. Um exemplo fornecido por Foguel (2014) para ilustrar este tipo de situação é a do Bolsa-Família, programa que determina o recebimento da transferência monetária para aqueles detentores de renda per capita localizada abaixo de certa linha de corte definida nos critérios da própria política.

A partir disso, a *regressão descontínua* pretende identificar a presença de algum tipo de descontinuidade nos critérios de elegibilidade das intervenções com o objetivo de propor grupos de tratamento e controle. O essencial no estudo deste instrumento é entender o seguinte conceito (FOGUEL, 2014):

“[...] os indivíduos não elegíveis que estão próximos à linha de corte (por exemplo, acima dela) são comparáveis em características observáveis e não observáveis aos indivíduos elegíveis que também estão próximos a essa linha (por exemplo, abaixo dela). [...] Assim, sob a hipótese de que não há uma descontinuidade marcante na variável de interesse em torno da linha de corte para o grupo de não elegíveis, a diferença nessa variável entre os dois grupos fornece o impacto do programa” (FOGUEL, 2014, p. 45-46).

Ponto merecedor de atenção recai sobre a resolução do problema da autosseleção, que pelo menos a priori é resolvida ao passo que a única diferença entre grupos de tratamento e controle é o fato de o primeiro participar do programa, e o segundo não (FOGUEL, 2014).

Por fim, a técnica de *variáveis instrumentais* apresenta a ideia de buscar alguma variável (instrumento) que possa intervir na decisão por parte do público-alvo de participar ou não da intervenção. Essa variável apresenta a característica de não estar correlacionada com as características não observadas, e dessa forma, por poder exercer influência na questão da participação do programa, também corrige o problema da autosseleção e oportuniza apontar o efeito causal (FOGUEL, 2014). Ramos (2008) salienta ainda que variáveis instrumentais fundamentam-se em influenciar a participação na intervenção, mas não os resultados da mesma. A fonte de variação exógena nos impactos conferidos pelo programa é devido, portanto, à existência destas variáveis.

6.3 Características, Limitações e Desafios

Rossi e Freeman (1989) recomendam a realização de avaliações de impacto quando: podem promover alterações, influenciar debates políticos que tratam de medir a eficácia de um programa, necessita-se comprovar a maneira mais adequada de operacionalizar determinada intervenção e deseja-se promover transformações nos mecanismos, desenho ou público-alvo do programa.

Além de evidenciar situações necessárias de avaliação de impacto, os autores (1989) também apresentam um problema deste tipo de pesquisa. É primordial que haja condescendência por parte dos envolvidos no programa, ou afetados por ele, de maneira a serem válidas as medições (o que nem sempre ocorre).

Existem dois casos (possíveis alicerces) das avaliações de impacto que traçam marcos importantes. Primeiramente, deve-se sempre comparar da forma mais rigorosa possível os tratados e o grupo controle. Na ausência deste, a informação sobre o comportamento no momento posterior a intervenção pode ser comparada com medições de um período anterior, ou com os resultados e pressupostos que teriam acontecido mesmo sem a intervenção (ROSSI; FREEMAN, 1989).

Cohen e Franco (2012) explicam que a avaliação de impacto possui a característica de se encarregar de dois pressupostos necessários para se conferir legitimidade em suas medições. Ao tratar do que se pretende medir e de que forma dados e informações podem ser manuseados, estamos lidando com a *validade* da avaliação: “A validade também pode ser definida como o grau em que as diferenças obtidas no objeto de estudo refletem verdadeiras diferenças no atributo medido, seja no mesmo momento, seja em dois tempos distintos” (COHEN; FRANCO, 2012, p. 122). Os autores (2012) ainda dividem esta característica em validade interna, com o objetivo de apontar se a intervenção estabeleceu de fato diferenças entre os dois grupos analisados, e validade externa, a qual possui como propósito identificar em que medida o impacto investigado possui caráter genérico.

O segundo aspecto levantado por Cohen e Franco (2012) busca medir a estabilidade e exatidão da medição, isto é, a *confiabilidade*. Por isso, uma vez que se obtém evidente ausência de erros, conclui-se que: “Uma medição é confiável se um instrumento aplicado repetidamente sobre o mesmo objeto de análise fornece os mesmos ou semelhantes resultados” (KERLINGER, 1964 *apud* COHEN; FRANCO, 2012, p. 123).

Minayo (2005) aborda um desafio de se realizar uma avaliação de impacto, ao passo que trata de como o avaliador se apropria de um conjunto de fatores e mudanças provenientes de determinada intervenção social. Segundo a autora (2005), torna-se dispendioso esta apropriação uma vez que os fenômenos sociais são extremamente dinâmicos e os instrumentos um tanto quanto imprecisos. Verifica-se, portanto, um ponto de dificuldade e atenção para o avaliador. Isto é, por mais que as transformações possam ocorrer por meio das intervenções planejadas, o dinamismo e o imponderável estão presentes nas sociedades, e dessa forma, as mudanças *a priori* pensadas como decorrentes do programa, podem na verdade, ser consequências de situações e ocorrências que fogem do contexto analisado.

Ou seja, a constatação de que ocorreram mudanças não é suficiente para concluir-se pelo sucesso do programa; é necessário demonstrar que elas não ocorreriam (total ou parcialmente) sem o programa. Em outros termos, é necessário demonstrar que a atuação do programa é empiricamente relevante na determinação da mudança observada (BENNETT; LUMSDAINE, 1975; CAMPBELL, 1969, 1972 *apud* FIGUEIREDO; FIGUEIREDO 1986, p. 115).

Conforme colocado, Cano (2004) explica que para se descartar a existência de qualquer outro fator que esteja interferindo simultaneamente na relação causal entre A e B é preciso controlar variáveis intervenientes. Reforçando esse pensamento, Draibe (2001), ao entender esse controle como essencial, coloca que a melhor maneira para se obter êxito é utilizando de métodos estatísticos que possam isolar e medir o impacto relativo de cada um dos fatores que influenciam os resultados. Porém, cada intervenção possui suas especificidades e características, por isso, de acordo com os critérios de conveniência adotados, o melhor método deve ser escolhido de maneira a propiciar uma avaliação de impacto mais adequada possível.

O pensamento de Garcia (2001, *apud* BECHELAINE, 2013, p. 35) corrobora com o exposto indicando, também, esta limitação deste tipo de avaliação: “dificuldade de se isolar o impacto de uma política social, uma vez que se trata de contextos dinâmicos e interativos que se traduzem em distintos e inúmeros impactos”. Outros pontos de relevante destaque são o tempo prolongado de execução e os custos mais altos presentes no contexto da avaliação de impacto (ARRETCHE, 1998 *apud* BECHELAINE, 2013, p. 35).

Nesse mesmo sentido, assim como Scriven (1991) afirma que para se saber em que grau e medida houve alteração de determinada situação é necessária à mensuração do efeito de determinado programa, Baker (2000) explica que a avaliação de impacto não se finda na ação de mensurar/interpretar os impactos. Esta pesquisa avaliativa possui o desafio também de analisar em que medida os impactos podem ser atribuídos somente ao programa, excluindo qualquer possibilidade de interferência de outra dimensão. Dessa forma, são ainda citadas algumas características comuns das avaliações de impacto:

- Definição das questões essenciais da avaliação relativas aos impactos como resultados esperados e levantamento de explicações alternativas para os resultados obtidos (relativas à seleção, atrito, efeitos externos, maturação, instrumentação);

- Estabelecimento de um contrafactual (o que teria acontecido com a população alvo na ausência do programa);
- [...] Comparação dos participantes do programa antes e depois de terem recebido a intervenção, a fim de verificar se houve ganhos de acordo com os resultados esperados;
- Comparação entre os resultados do grupo de controle e do grupo dos participantes do programa, para verificar se os resultados dos participantes excedem os resultados dos que não receberam a intervenção;
- Contextualização da avaliação (LEEuw; VAESSEN, 2009; COHEN; FRANCO, 2008; OECD, 2008; SHADISH; COOK; CAMPBELL, 2002; WEISS, 1998 *apud* BAUER, 2010).

Aliado à ideia de apresentar características comuns dessas avaliações, Ramos e Schabbach (2012) exibem o que consideram como exigências fundamentais para obter-se adequada e correta aferição de impacto:

- observar um tempo de maturação do programa (ou do “tratamento”) para se identificar o registro de impacto;
- contar com uma gama de informações anteriores à implementação (estudos *ex ante*);
- encontrar um bom contrafactual — um indivíduo ou grupo de comparação que não tenha participado do programa, mas que seja similar ao factual ou de tratamento; [...]
- comparar o estudo com outras avaliações (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1278-1279).

Outra questão desafiadora na realização de avaliações de impacto contempla a má definição dos objetivos e metas e a ausência de informações sobre a implementação do programa. Esses fatores dificultam a aferição dos impactos, e pode acarretar até na descoberta de efeitos inesperados, devido à falta de parâmetros definidos da maneira correta. Um exemplo claro disso são as modificações na agenda política. Estas podem gerar mudanças no desenho e na implementação das intervenções, havendo *a posteriori* a necessidade de redefinição de metodologias, variáveis de controle e planejamento. Outro exemplo é a coleta de dados ineficiente, o que acarreta na indisponibilidade de informações e inviabiliza a pesquisa avaliativa (BAUER, 2010).

Isso exposto, Sulbrandt (1993) indica o que considera como os aspectos relacionados aos programas sociais que mais desafiam as aferições de impacto:

- a) Os problemas estruturais que se pretendem enfrentar mediante as políticas e programas que são debilmente estruturados e não podem ser definidos de maneira rigorosa;

- b) As políticas e programas, desenhados e aprovados pelo governo, não perseguem um objetivo único, mas sim objetivos múltiplos, às vezes inconsistentes, e suas metas, da qual emanam não somente problemas técnicos, mas também necessidades táticas para assegurar sua aprovação, são definidas de maneira ambígua;
- c) As metas tendem a ser redefinidas no transcurso da implementação. Uma das razões que explicam estas modificações e mudanças de metas é o processo de aprendizagem social que uma organização experimenta ao desenvolver um programa;
- d) O caráter fraco das tecnologias utilizadas na quase totalidade dos programas sociais significa que as supostas relações causais, que vinculam os insumos e as atividades com os produtos, resultados e impactos, não respondem a um conhecimento certo e válido, mas sim que, no melhor dos casos, constituem somente hipóteses a verificar. (SULBRANDT, 1993, p. 325-326).

Conforme o próprio autor (1993) e Rossi e Freeman (1989), deve-se conferir bastante atenção a estes fatores, uma vez que na maioria das vezes quem define ou desenha o programa não prevê ou não é o próprio formulador da avaliação de impacto, isto é, ausenta-se a preocupação direta com fatores essenciais para sua realização.

Nesse mesmo sentido, Ramos (2008) destaca, por fim, a necessidade de um banco de dados consolidado que contemple tudo acerca dos tratados e não tratados, nos momentos anterior e posterior à implementação do programa, de forma que os avaliadores possam se familiarizar com os principais objetivos da intervenção. Na ausência de todo esse arcabouço informacional, a utilização de qualquer método de pesquisa avaliativa pode ficar comprometida, o que, por conseguinte, atrapalha e prejudica a aferição dos impactos.

Porém, é de geral consciência, a realidade de nem sempre os programas sociais serem pensados e desenhados juntos da idealização de uma posterior avaliação de impacto. O ideal, a partir dessa premissa, seria a concepção da política acompanhada de um aglomerado de informações que auxiliariam os avaliadores *a posteriori*. Tendo em vista a conjuntura não perfeita na qual estamos inseridos, ressalta-se a importância da experiência e conhecimento dos avaliadores, para que estes consigam lidar e trabalhar com aqueles dados disponíveis, ainda que insuficientes, “destacando os possíveis limites da abrangência da avaliação que foi possível ser feita” (RAMOS, 2008, p. 17).

A partir de todo o conhecimento desenvolvido e a fim de introduzir, ainda que de maneira brevia próxima seção, pode-se dizer que a Avaliação de Impacto do Programa

Brasil Alfabetizado tem como objetivo principal avaliar se os beneficiários, ao fim do processo, saem realmente alfabetizados. E, uma vez que muitos ainda permaneçam analfabetos, a Avaliação de Impacto poderá discutir quais as principais causas geradoras deste resultado negativo.

À medida que se descobre a razão da não alfabetização de determinada parcela, é possível pensar e desenvolver ações que busquem o panorama positivo desejável, demonstrando assim a necessidade de se buscar relações de causalidade entre práticas realizadas ou não realizadas no programa e o percentual de alfabetização. Além disso, uma vez que são detectados problemas ou resultados negativos, pode-se buscar reformular a concepção do desenho do programa, adequando-o segundo as melhores práticas.

7 ESTUDO E DESCRIÇÃO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO

A partir da apresentação detalhada do que se constitui o Programa Brasil Alfabetizado, e como este é gerido e operacionalizado com foco no estado de Minas Gerais, além da identificação dos principais preceitos, características e conceitos relacionados à avaliação de impacto, esta seção⁵ pretende estudar e descrever os caminhos pelos quais uma possível proposta deste tipo referido de avaliação deve perpassar, isto é, quais insumos devem ser tomados em conta, quais informações e dados precisam ser levados em consideração, e de que maneira deve ser desenvolvido, principalmente, o grupo controle nesta intervenção.

À vista disso, será discutida a importância de um correto reconhecimento do público-alvo para a construção de uma avaliação de impacto, ou seja, evidenciar o foco do PBA em atingir seus verdadeiros beneficiários, e como estes devem ser estudados e avaliados.

Tenciona-se também apresentar a base de dados na qual será embasado todo este estudo de avaliação, uma vez que esta arcabouço é condição necessária para a viabilidade de qualquer proposta.

Outro ponto de destaque é a exposição de indicadores voltados à aferição dos impactos do estudo. Serão abordadas as suas descrições, além da análise das sugestões específicas para a avaliação de impacto do Programa Brasil Alfabetizado.

Outrossim, tendo em vista a busca de uma avaliação deste tipo em determinar causalidade, isto é, se o programa causou ou não algum efeito sobre os beneficiários, os possíveis grupos controles serão estudados de forma que se discuta a viabilidade de cada um deles conforme as características e especificidades do PBA.

⁵ A análise contida neste capítulo é baseada na “Proposta de Estratégia para Viabilizar Avaliação Econômica”, estudo do qual participei ativamente como coordenador durante o Estágio Supervisionado, sendo desenvolvido em conjunto com o Sistema SEDINOR/IDENE e a Professora Doutora Elaine Toldo Pazello da Universidade de São Paulo (USP) por meio de consultoria, o qual promoveu uma série de discussões e conteúdos referentes às particularidades de uma avaliação de impacto inserida no contexto do Programa Brasil Alfabetizado (Vale ressaltar que, assim como já exposto na nota 4, a “Proposta de Estratégia para Viabilizar Avaliação Econômica” foi utilizada neste trabalho com o consentimento de ambas as partes também envolvidas no seu desenvolvimento).

Por fim, ainda serão indicados alguns desafios que caracterizam uma possível avaliação de impacto desta política, os quais visam retratar não só o contexto no qual a intervenção está inserida, como também, quais mecanismos podem ser adotados de maneira que a viabilização da avaliação possa ser facilitada.

7.1 Público-Alvo

Primeiramente, define-se abaixo, novamente, o público-alvo do Programa Brasil Alfabetizado, bem como os objetivos específicos do programa.

Conforme exposto, os beneficiários do PBA se constituem naqueles cidadãos não alfabetizados com quinze anos ou mais. Porém, de forma a promover maior entendimento acerca deste público-alvo, uma vez que o englobamento envolve alfabetizando com distintas características e especificidades, é necessário pensá-los de forma separada, adotando o critério da idade, com divisão em três grupos, cada qual com seu objetivo principal (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015):

1) Jovens e adultos na faixa etária de 15 a 29 anos: Tem-se como objetivo a alfabetização e, posterior encaminhamento para o EJA, de forma que possam dar continuidade aos estudos e, *a posteriori*, possam buscar opções de emprego que requerem maior qualificação;

2) Adultos presentes na faixa etária de 30 a 59 anos: O objetivo é alfabetizá-los para que possam buscar melhores oportunidades no mercado de trabalho, além de possibilitar maior contato com algumas tecnologias importantes no dia-a-dia como os celulares (juntamente das redes sociais), computadores, etc.;

3) Idosos (60 anos ou mais): Uma vez que se alfabetiza essa camada da população é possibilitada a ela um sentimento maior de pertencimento a sociedade e integração com os mais jovens. Dessa forma, além de garantir efetivo papel de cidadania, assegura satisfação pessoal.

Essa divisão é importante no sentido de a avaliação de impacto necessitar identificar em que medida o programa funciona, porém esta questão se difere ao analisar cada

grupo presente no público-alvo geral. Significa dizer que não há um objetivo único. Para cada parcela desses beneficiários a avaliação de impacto deve estar voltada para a respectiva necessidade tanto daqueles presentes na faixa etária de 15 a 29, como dos adultos entre 30 e 59 anos e dos idosos com idade acima de 60 anos (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

Em relação a estes últimos, por exemplo, não existe a preocupação em continuarem os estudos em uma instituição de EJA, bastando a eles apenas maior integração e pertencimento junto à sociedade, fatores que podem ser possibilitados a partir do conhecimento provido pelo programa. Dessa forma, essa multiplicidade de objetivos deve ser levada em consideração para que não seja enviesada qualquer análise. E, ao se propor o estudo de uma avaliação de impacto para o PBA, é importante que todos os fatores e características distintos dos também diferentes grupos de beneficiários integrem o arcabouço informacional para a mais adequada viabilização desta avaliação (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

Nesse sentido, é preciso pensar uma avaliação de impacto que tome em conta estes diferentes objetivos de cada segmento do público-alvo, e não apenas o objetivo principal de alfabetização presente na concepção do PBA (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

7.2 Indicadores

Tendo em vista os objetivos específicos para cada segmento do público-alvo, pode-se pensar em indicadores a partir dos quais seja possível aferir os impactos do programa.

A partir disso, definiu-se a divisão destes indicadores em quatro grupos, cada qual considerando as especificidades de cada segmento, conforme apresentado na subseção acima. Vale ressaltar que o primeiro destes grupos contempla os três segmentos do público-alvo uma vez que, em tese, todos os beneficiários realizam o Teste Cognitivo de Saída (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

Não é objetivo deste trabalho estipular metas, mas apenas apresentar possíveis indicadores viáveis à aferição dos efeitos líquidos do programa (e somente do programa sobre os beneficiários) de acordo com as características do Programa Brasil Alfabetizado, assim como se expõe a seguir (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015):

I) Para os três segmentos do público-alvo:

INDICADOR: Nota do Teste Cognitivo de Saída; e /ou variação da nota entre o Teste Cognitivo de Saída e o Teste Cognitivo de Entrada.

DESCRIÇÃO: Busca mensurar a eficácia do Programa quanto à ocorrência ou não de alfabetização, objetivo maior do PBA. Um dos motivos, talvez o principal, que pode justificar os baixos índices de encaminhamento ao EJA e a baixa taxa de alfabetização dos alunos é o desvio no objetivo do programa. Foi exposto que o PBA é visto mais como um meio de geração de renda (a partir das bolsas pagas aos voluntários) do que como um processo de alfabetização. Ademais, o perfil dos alunos não é conhecido.

Como o próprio nome sugere, esse indicador é coletado ao final do Programa.

II) Jovens e adultos na faixa etária de 15 a 29 anos:

INDICADOR: Encaminhamento do Alfabetizando para o EJA.

DESCRIÇÃO: É objetivo do Programa que os jovens nessa faixa etária voltem para a escola formal, ou seja, retomem seus estudos em alguma instituição de EJA.

Esse indicador pode ser coletado no ano seguinte ao curso, de forma que os beneficiários nessa faixa etária já tenham tido tempo para a inserção na modalidade do Ensino de Jovens e Adultos. Espera-se que os alunos tratados já estejam frequentando escola formal logo após o fim da intervenção.

III) Adultos na faixa etária de 30 a 59 anos:

INDICADOR 1: Inserção do Alfabetizando no mercado formal de trabalho.

INDICADOR 2: Rendimento no emprego por hora de trabalho.

DESCRIÇÃO: A definição de dois indicadores para essa parcela (adultos na faixa etária de 30 a 59 anos) é devido à existênciada possibilidade de determinada quantidade destes beneficiários já se encontrarem no mercado de trabalho, enquanto outros estejam desempregados. Por isso, o primeiro deles busca mensurar a eficácia do programa ao analisar o sucesso do Alfabetizando em termos de inserção no mercado de trabalho, visando estabelecer relação entre a alfabetização e a busca por melhores condições de vida; já o segundo possui como objetivo identificar se houve algum ganho no rendimento no emprego e jornada de trabalho: os maiores salários podem ser fruto de uma melhor inserção em razão da alfabetização.

Esses indicadores também podem ser coletados no ano seguinte ao curso. Impactos de escolarização chegam rápido ao mercado de trabalho.

IV) Idosos (60 anos ou mais):

INDICADOR: Atendimento pelo Programa Saúde da Família (PSF).

DESCRIÇÃO: No caso dos idosos a simples participação no programa, independente de haver ou não efetiva alfabetização, acaba por gerar impactos positivos na vida dos beneficiários. O contato com outras pessoas deixa-os mais motivados, mais cientes (em função de maior disponibilidade de informação) que precisam se cuidar, por isso o atendimento pelo PSF torna-se um indicador possível. O fato de mais idosos terem conhecimento acerca deste programa e, por consequência o número de atendimentos aumentarem, indica o impacto.

Feita a exposição dos indicadores, são ressaltadas algumas observações essenciais ao entendimento da construção de uma avaliação de impacto para o PBA (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015):

i) Para todos os indicadores supracitados, com exceção dos indicadores de alfabetização propriamente ditos (notas nos testes cognitivos), é sempre possível estimar o impacto da participação no PBA, bem como o impacto da alfabetização proporcionada pela participação no PBA.

Qualquer avaliação abrangente deve, necessariamente, contar tanto com estimativas do impacto da participação do programa quanto da alfabetização. Como a participação pode ou não levar a alfabetização, o contraste entre estas duas estimativas permite identificar que parcela é impacto direto e que parcela é impacto indireto via alfabetização (AZEVEDO, *et al*, 2006, p.107).

ii) O período de tempo para que os impactos apareçam e possam então ser captados pelos diferentes indicadores pode diferir entre as dimensões de interesse.

Alguns dos impactos dos programas de alfabetização sobre as condições de vida dos beneficiários são quase que imediatos. Este é o caso dos impactos sobre a autoestima e motivação. Outros podem levar anos ou mesmo décadas para se manifestar, como é o caso de alguns dos impactos sobre a saúde. Assim, é importante separar a avaliação voltada para os impactos de curto prazo e outra dedicada aos de longo prazo (AZEVEDO, *et al*, 2006, p. 107).

No caso dos indicadores que estão sendo apresentados no presente trabalho acreditamos ser viável que todos sejam coletados na metade do ano seguinte ao curso. O indicador de alfabetização (notas dos testes), para os três segmentos do público-alvo, será coletado ao final dos oito meses de alfabetização.

iii) Para todos os indicadores propostos acima, com exceção dos relacionados à alfabetização (para os três segmentos do público-alvo – notas dos testes), será necessária a realização de uma coleta de dados.

7.3 Grupos Tratamento e Controle

A avaliação de impacto busca determinar causalidade, isto é, se o programa causou ou não algum efeito sobre os beneficiários. No caso do PBA, o objetivo é identificar se a participação no referido programa, levou a efetiva alfabetização.

Dessa forma, define-se primeiramente o Grupo de Tratamento, sendo este formado pelos Alfabetizandos que participarão da Fase 2013-2014 do PBA, com execução em 2015 e 2016 (início efetivo das aulas previsto para 2016) e que permaneçam até o fim do programa.

Há muita rotatividade entre os Alfabetizandos, conforme já enfatizado anteriormente. Sendo assim, entre os que permanecem até o fim pode haver alunos que não

estavam no início. A ideia é considerar também esses Alfabetizandos na avaliação - isso permitirá, inclusive, que a efetividade do tempo de exposição ao programa seja investigada. Para isso as informações do monitoramento (tratadas na subseção seguinte) serão essenciais.

Esses Alfabetizandos fazem Testes Cognitivos na entrada e na saída da intervenção. No entanto, a diferença entre esses dois (saída – entrada) pode não identificar o efeito causal do PBA - outros motivos, diferentes do programa em questão, podem ser os responsáveis por tal variação. Assim, para uma melhor identificação do efeito causal é preciso que se encontre um contrafactual adequado, ou seja, um grupo que seja muito parecido com o tratado na intervenção, com a única diferença desta se fazer presente ou não.

São identificados, portanto, três possíveis grupos controle, conforme as características do programa, público-alvo e do que preconiza a avaliação de impacto (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

Uma primeira indicação deste contrafactual poderia ser dada pelos indivíduos não alfabetizados que não se inscreveram no PBA e, portanto, não participaram da intervenção. Contudo, esse grupo parece diferente do grupo de participantes num quesito essencial (e, infelizmente, não observado) que é a “Motivação”. Possivelmente, os que procuram o programa em questão são os mais dispostos a aprender e, provavelmente, teriam melhores resultados se comparados aos que não se inscreveram mesmo se não tivessem participado do programa. Devido a essa *variável não observada* determinante, fica descartado este grupo controle (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

Isto posto, são apresentados três grupos de comparação que possivelmente são mais parecidos com aqueles que participaram do PBA (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015):

I) Em alguns casos a demanda de Alfabetizandos é muito alta, o que leva a não inserção de possíveis beneficiários nas turmas, uma vez que não há capacidade. Dessa forma, pode-se definir como um possível Grupo Controle aquela parcela de cidadãos que demonstraram interesse por participar, mas pelo motivo apresentado, ficaram de fora. Neste possível Grupo Controle existe o fator “Motivação”, tendo em vista que os não alfabetizados se propuseram a passar pela intervenção. Um desafio neste caso pode ocorrer caso apareça

uma intervenção similar que cubra a parcela que ficou de fora, acabando assim com o Grupo Controle definido anteriormente;

II) Caso ocorra uma evasão muito grande em uma única turma, essa pode fechar, mesmo se ainda permanecerem alguns alunos (o histórico das fases/ciclos passados mostram que devido à evasão algumas turmas tornam-se tão pequenas que não mais se tem continuidade o processo de alfabetização). Assim, esses alunos que ficam sem turma, mas não por vontade própria, podem também formar um grupo de controle para essa avaliação. Neste outro possível grupo de controle também está presente o fator “Motivação”, uma vez que eles só deixaram de frequentar o curso por fatores alheios a vontade deles. Um desafio com esse grupo é se a turma for fechada num momento em que grande parte do tratamento já tenha sido realizado, o que significa que o grupo obteve doses em grande quantidade do tratamento, inviabilizando a formação de um contrafactual; ou ainda se essas pessoas procurarem outros tratamentos após o fechamento das turmas;

III) Utilização de variável instrumental: meio de deslocamento até a sala de aula combinado com a informação da distância da residência do aluno até o local do curso. Alguns alunos podem desistir do curso porque moram longe, sendo bastante complicado chegar até ao local das aulas. Portanto, distância ou dificuldade para chegar até o local do curso pode ser utilizada como variável instrumental: por hipótese, ela está correlacionada com a participação no curso, mas com os resultados potenciais de interesse. Portanto, esse possível Grupo Controle é composto por aqueles Alfabetizandos que desistem do tratamento devido à dificuldade de acesso as aulas.

7.4 Base de Dados

7.4.1 Dados da Linha de Base

Vale ressaltar que os dados da linha de base (*baseline*), no decorrer da produção deste trabalho, são encontrados somente em meio físico. Dessa forma, faz-se necessária contratação de empresa que digitalize todo o arcabouço de dados existente, centralizando as informações, ou mesmo disponibilização de servidores do próprio Sistema SEDINOR/IDENE que se encarreguem desta demanda, condição essencial para efetiva construção de uma proposta de avaliação de impacto.

Seriam, portanto, digitadas/tabuladas as fichas cadastrais de todos os inscritos - ou seja, independente de terem sido selecionados para participar do PBA, bem como os resultados dos testes cognitivos que os alunos fazem ao iniciar as aulas - nesse caso, apenas os selecionados para participar do PBA fazem o teste.

Duas observações são essenciais (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015):

1) Tratados que tenham sido inseridos no PBA ao longo de sua execução, não fazem Teste Cognitivo de Entrada – portanto, não existe a *baseline* desses indivíduos; aqui uma observação: ajudaria muito a avaliação de impacto se esses alunos que são inseridos ao longo do curso também fizessem esse teste inicial de alfabetização;

2) Para o Grupo de Controle I – alunos inscritos, mas que não são selecionados em função de excesso de demanda – não existe também o Teste Cognitivo da *baseline*. Mesma observação feita acima também se aplica aqui: vale a pena nas próximas edições aplicar o teste para todos os candidatos, como um requisito para o processo de inscrição. Isso facilitaria a escolha do grupo de controle e avaliação de impacto futura.

Essa base de dados inicial (*baseline*) é condição necessária para o estudo da viabilidade da proposta de avaliação de impacto. Inclusive, a partir dessa base de dados inicial é que serão determinados os grupos de tratamento e controle descritos anteriormente (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

Várias das informações constantes nas fichas cadastrais que os interessados em participar do PBA preenchem serão utilizadas para tornar o grupo de tratamento mais próximo do grupo de controle. Desta forma, quando for feita a comparação, por exemplo, do aprendizado entre tratados e controles, a comparação será condicional nas características socioeconômicas dos indivíduos. A hipótese é que condicional em X (o Quadro 9 contém as variáveis X de controle), a única diferença entre os grupos seja a participação no Programa Brasil Alfabetizado (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

Importante lembrar que a forma de construção do contrafactual busca deixar os grupos iguais numa variável não observada que é a motivação (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

No Quadro 9 a seguir são destacadas variáveis pessoais, socioeconômicas e dos domicílios presentes na ficha de cadastro inicial, que são de interesse para o estudo dessa possível avaliação.

Quadro 9 - Variáveis X de controle – a serem coletadas na baseline

Variáveis pessoais e socioeconômicas	Sexo
	Idade
	Estado Civil
	Raça/Cor
	Tipo de Atividade Remuneratória
	Necessidade Especial
	Meio de Deslocamento até Sala de Aula
	Segmento Social
	Situação Ocupacional
Variáveis de domicílio	Número de pessoas no domicílio
	Rendimento Mensal Total Domiciliar
	Situação Censitária (Zona)
	Forma de Abastecimento de Água utilizada

Fonte: Elaboração própria

7.4.2 Dados de Monitoramento

Há um monitoramento das atividades no PBA. Os Alfabetizadores e os Tradutores-Intérpretes de Libras produzem documentos sobre suas turmas (Lista de Frequência mensal e Relatório mensal sobre o desenvolvimento dos Alfabetizandos com deficiência auditiva, usuários de LIBRAS respectivamente) que são encaminhados aos Alfabetizadores-Coordenadores de Turmas. Estes, por sua vez, preparam os chamados “Relatórios Mensais de Acompanhamento Pedagógico”, organizam as informações de suas turmas e repassam tudo para os escritórios regionais que encaminham para a Coordenação Central do Programa Brasil Alfabetizado, em Belo Horizonte (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

Ou seja, tendo em vista esse processo descrito há como monitorar a frequência dos Alfabeticandos e acompanhar a rotatividade dos alunos. Essas (frequência e rotatividade) são as informações a serem coletadas no monitoramento que podem ser utilizadas na avaliação de impacto.

Mas, é preciso que toda a documentação de monitoramento seja também informatizada; ou pelo menos, guardada de forma apropriada para que possa ser utilizada futuramente.

Importante que as informações do monitoramento possam ser combinadas com as informações da linha de base (o Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, é um documento de identificação único a cada indivíduo e, então, é uma excelente variável para o *matching*/casamento de diferentes bases de dados) (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

Os dados de monitoramento são fundamentais para termos alguma medida da dosagem do tratamento, ou seja, saber quanto que cada aluno frequentou das aulas, ter alguma informação sobre o empenho do Alfabeticador-Coordenador e, assim por diante (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

7.4.3 Dados para medir o impacto do programa

Como já destacado anteriormente, outro conjunto de dados que será necessário para a avaliação da referida política são os dados de depois do programa. Ou seja, tendo em vista todo o contexto descrito, de forma a viabilizar uma proposta de avaliação de impacto é necessário que seja feita uma nova pesquisa de campo ao final do PBA para coletar as informações dos indicadores de interesse. Será necessário que haja informação para os indicadores de impacto de interesse para todos os envolvidos na avaliação: grupos de tratamento e controle.

Os Testes Cognitivos de Saída são parte do desenho do programa e, portanto serão realizados. No entanto, isso ocorrerá apenas para os que ainda estiverem frequentando as aulas. Sendo assim, tendo em vista os desenhos propostos para os grupos de controle será necessário buscar os indivíduos do contrafactual para aplicar o teste. Além disso, toda essa informação também terá que ser informatizada (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

7.5 Desafios para Avaliação de Impacto

Expor os principais desafios de se avaliar o impacto do Programa Brasil Alfabetizado é essencial neste estudo, pois por meio deles é possível entender melhor o contexto do programa, e assim, promover ações que facilitem o desenvolvimento da proposta (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015):

I) O Edital de Chamada Pública número 001/2015 do Programa Brasil Alfabetizado – Fase 2013-2014, com execução em 2015 e 2016, estabelece todas as diretrizes relevantes para essa nova fase e coloca como meta o atendimento de 160 municípios do norte e nordeste de Minas Gerais. Constitui-se, portanto, como desafio esse pleno atendimento, tendo em vista ser este um número relativamente grande, e fatores como a não adesão de alguns deles ao referido Edital acabam sendo prejudiciais ao cumprimento do estipulado;

II) A política é totalmente descentralizada. Ela ocorre nos municípios e depende prioritariamente da vontade/motivação de todos os participantes do município. Quando dizemos “de todos os participantes” estamos pensando nos Alfabetizandos, nos Alfabetizadores, nos Alfabetizadores-Coordenadores de Turma e também nas regionais do Sistema SEDINOR/IDENE que atuam junto aos municípios. Se há uma boa articulação entre as sedes e os municípios, provavelmente a mobilização da comunidade será maior e o programa como um todo funcionará melhor. O fato de haver excesso de demanda e/ou oferta nos municípios, conforme destacado anteriormente, é uma evidência de que a mobilização ocorre de forma diferenciada entre as cidades. Dessa forma, agir para garantir maior homogeneidade é fator essencial. Uma possível ação é o desenvolvimento de um estudo que contemple um padrão de mobilização que proporcione situação mais favorável;

III) Uma das dificuldades para a avaliação - derivada da forma descentralizada de como a política acontece - é com relação à organização de toda a informação. Como já apresentado, a base de dados inicial não está informatizada, o que dificulta o processo. Dessa forma, a saída ocorre no sentido de contratar empresa que realize o serviço, ou mesmo disponibilizar corpo de servidores para tal. A realização de avaliação de impacto sem a organização devida dos dados torna-se praticamente inviável;

IV) Já foi apresentada a necessidade de se pensar a avaliação de impacto conforme as diferentes características de cada segmento de seu público-alvo, sendo este bastante heterogêneo. Segundo o Parágrafo único do Art.2º da Resolução 8 de 24 de setembro de 2015: “São beneficiários do PBA os jovens com quinze anos ou mais, adultos e idosos não alfabetizados, doravante denominados alfabetizandos” (BRASIL, 2015).

Pensando nos beneficiários que são as pessoas não alfabetizadas, é mais natural dividirmos em três grupos de acordo com a idade destes e, nesse sentido, pensarmos em objetivos específicos para cada grupo, conforme detalhamento exposto na subseção **que trata do Público-Alvo**. O quadro 10 abaixo apresenta o detalhamento de todo o raciocínio:

Quadro 10 - Divisão do público-alvo e objetivos de cada um

Grupos	Objetivo
Grupo I - Jovens com 15 anos ou mais (15 a 29 anos)	- Alfabetização; - Encaminhamento para o EJA para prosseguimento dos estudos.
Grupo II – Adultos (30 a 59 anos)	- Alfabetização; - Melhor inserção no mercado de trabalho.
Grupo III – Idosos (60 anos ou mais)	- Alfabetização; - Melhor qualidade de vida.

Fonte: Elaboração Própria

Nesse caso, temos que pensar em desenhos de avaliação diferentes (formação de grupos de controle) para garantir análises focadas em objetivos diferentes que não seja a avaliação do PBA sobre alfabetização de forma geral;

V) Outro desafio para a avaliação é que há uma rotatividade bastante grande nas turmas ao longo do curso. Ou seja, alfabetizandos saem e outros entram a qualquer momento. A única exigência é que sejam mantidos os tamanhos mínimos das turmas. Se uma turma perde muitos alunos e não consegue repor, a turma é fechada. Mas, o ponto tratado aqui se refere ao fato de os “os tratados tomarem doses diferentes do tratamento”. Por isso, a ação

deve ser de forma que se reduza essa rotatividade e/ou mesmo a evasão dos alunos para que os beneficiários “recebam doses iguais do tratamento”;

VI) Relacionado ao ponto anterior, durante a execução do programa, há uma redução de participação nos momentos de colheita das safras (principalmente, na área rural), o que compromete a intervenção uma vez que o tratamento de alguns beneficiários é interrompido. É preciso, portanto, conscientizar da importância de participar do programa em sua integralidade. Porém, a participação no programa não pode atrapalhar o Alfabetizando no sentido deste ter que abandonar um trabalho que o propicie remuneração. Dessa forma, além da conscientização, é necessária a readequação do programa para que este não entre em conflito com os horários de trabalho de uma parcela dos beneficiários;

VII) Como um último ponto devemos falar das bases de dados disponíveis para a avaliação. Em relação aos dados da Linha de Base, como colocado no “DesafioIII”, os cadastros iniciais de todos os participantes do Programa (Alfabetizandos, Alfabetizadores e Alfabetizadores-Coordenadores de Turma) deverão passar por um processo de organização e digitalização. A equipe do PBA deverá dar atenção especial a esta etapa, pois a qualidade dos dados iniciais é fundamental para a futura avaliação. São alguns possíveis usos importantes dessa *baseline*: encontrar os atendidos para uma futura pesquisa de campo; e obter alguma ideia de preferência por trabalho, no caso de haver interesse para análises de inserção no mercado de trabalho.

Como colocado há um Teste Cognitivo de Entrada que mede alfabetização. Esses testes são aplicados, no entanto, apenas nos alunos selecionados e a informação até então ficava no papel. Essas informações também terão que ser informatizadas.

Já no que diz respeito aos dados finais de impacto, como já mencionado, na saída também é aplicado o teste que mede alfabetização justamente para saber se os alunos que participaram do programa estão alfabetizados. Esse teste, no entanto, é aplicado apenas aos que ficam até o fim. Essa informação também ficava no papel.

Portanto, para a avaliação será necessária a realização de uma pesquisa de campo, pelo menos para coletar informações sobre o grupo de controle. Além disso, se houver interesse por outros indicadores que não a alfabetização propriamente dita (nota dos testes

cognitivos), haverá necessidade de coleta também para os tratados (MINAS GERAIS; PAZELLO, 2015).

8 IMPORTÂNCIA E UTILIZAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Tendo em vista o que já se apresentou, inicialmente foi levantado todo o arcabouço de informações necessário ao entendimento do que se constitui um programa de promoção de educação para jovens e adultos, como é o caso do Programa Brasil Alfabetizado. Dessa forma, foi priorizado além da exposição de todo seu desenho e concepção, o modo como este programa é gerido e operacionalizado no estado de Minas Gerais, tendo como ente executor o Sistema SEDINOR/IDENE.

A partir desse conhecimento e também de todo o estudo sobre avaliação de programas e políticas públicas e avaliação de impacto, foi desenvolvida a seção anterior, a qual, por sua vez, fornece informações que auxiliam na proposição de um possível desenho de avaliação de impacto para o PBA. É também baseado no que se apresentou nesta proposta de viabilização que esta seção tem sua concepção.

Por meio da apreensão dos relatos, das experiências e do conhecimento dos entrevistados, pretende-se apresentar a importância e a utilização das avaliações de programas, tendo como destaque a avaliação de impacto. Tem-se como objetivo, portanto, identificar qual o entendimento de atores considerados estratégicos para o programa no que tange a avaliações de políticas públicas⁶.

Nesse sentido, assim como é apresentado na Metodologia, cada entrevistado possui suas atribuições referentes ao PBA e tendo em vista suas diferentes funções no órgão, poderão ser identificadas diferentes visões acerca da relevância e utilização das avaliações.

Portanto, ainda amparado no que é tratado na Metodologia, a finalidade da análise das entrevistas é ampliar o estudo para além do programa específico em análise, e, assim, apresentar a relevância da realização de avaliações, o que irá também corroborar com o propósito de estudar os caminhos para desenvolvimento de avaliação de impacto. Isso ocorre, pois as considerações dos entrevistados propiciam maior embasamento e reforçam a argumentação do trabalho, isto é, apresenta o verdadeiro cenário na qual uma avaliação de

⁶ Os questionamentos realizados com os entrevistados se encontram no Apêndice (para visualização detalhada de cada pergunta).

impacto se colocaria. Significa dizer que um dos pontos principais aqui é identificar como se enquadraria uma possível proposta que possui como objetivo viabilizar uma avaliação de impacto, pois, dessa forma, já estariam familiarizadas as principais percepções referentes a ela, segundo o próprio ente executor em Minas Gerais.

Inserido nesse contexto está também o propósito de identificar o que pretende o órgão ao promover uma avaliação de impacto para o Programa Brasil Alfabetizado, ou seja, buscar entender de que forma o Sistema SEDINOR/IDENE planeja utilizar-se dos resultados de uma possível avaliação. Nesse sentido tem-se a importância desta coleta proporcionada por meio das entrevistas, isto é, precisa-se compreender como os atores e responsáveis pelo órgão e pelo PBA “enxergam” os impactos provenientes de um tipo de avaliação como esta, e como o Sistema SEDINOR/IDENE projeta promover qualquer ação no período pós avaliatório.

Ainda nesse mesmo contexto, também é fundamental determinar qual o grau de autonomia do Sistema SEDINOR/IDENE em realizar qualquer tipo de alteração tanto no programa como em qualquer questão referente à operacionalização a partir de uma avaliação do Programa Brasil Alfabetizado.

Toda essa explanação acerca destes questionamentos colocados auxilia na construção do real entendimento do Sistema SEDINOR/IDENE sobre avaliação de programas e políticas públicas. Relata a conjuntura na qual uma possível proposta de avaliação de impacto seria instituída, facilitando assim seu processo de desenvolvimento (tendo em vista o pleno conhecimento das principais circunstâncias presentes e ressaltadas pelos tomadores de decisão presentes no órgão).

Em relação à qual o principal pensamento e mais relevante percepção relacionada à utilidade e importância de avaliação de políticas, um ponto ressaltado em todas as entrevistas diz respeito à necessidade de entender qual a verdadeira efetividade de determinado programa.

Nesse sentido, é possível estabelecer relação com o conceito de “efetividade” apresentado por Gambi (2010) e Mokate (2006). Um entendimento comum entre os entrevistados é o de que as avaliações, especialmente as de impacto, devem buscar medir a efetividade da política de forma a identificar as verdadeiras mudanças e alterações no público-

alvo em questão. A Diretora de Programas e Projetos ressalta ainda a evidente ausência de avaliações no setor público, especialmente no Sistema SEDINOR/IDENE, o que para ela é extremamente prejudicial uma vez que esta realidade não fornece condições para se averiguar de fato quais são os resultados de determinado programa, se ele cumpre com seus objetivos e se alcança os impactos desejados. O Diretor Geral concorda com essa situação descrita, ao passo que aponta a importância de programas como o PBA o qual encontra seu objetivo na área educacional, sendo esta bastante relevante, e, portanto, necessária de maior entendimento sobre como tem ocorrido seu funcionamento, além de quais efeitos provocam nos seus beneficiários. Tais colocações também se vinculam com o exposto no trabalho segundo Vianna (1996), quem identifica que a avaliação está em constante perseguição da descoberta de possíveis modificações, e como estas influenciam no público-alvo de determinada intervenção.

Outra questão levantada é a discussão sobre a mais adequada política para determinado público-alvo. Ao tratar disso, é inevitável retornar ao que Barros e Lima (2012) apresentam sobre um dos objetivos da avaliação de impacto: o custo efetividade. Assim como relatam Barros e Lima (2012), uma constante entre os entrevistados foi a abordagem da necessidade de se avaliar o impacto de um programa para que se obtenha real noção de sua relevância, e dessa forma, possa compará-la a outras possíveis políticas. Isso é importante na medida em que se torna possível verificar se determinado programa é capaz de “resolver o problema”, ou outra intervenção deveria ser colocada no lugar. A realidade do Sistema SEDINOR/IDENE é a citada por Barros e Lima (2012), isto é, uma conjuntura na qual os recursos são escassos, e, portanto, é provável que exista competição entre políticas. Assim, a análise se debruça sobre dois pontos: a) investigar se realmente o programa em questão vale a pena do ponto de vista de sua efetividade; b) e, mesmo que o impacto seja inquestionável, identificar se determinada política é de fato a que garante as melhores condições por unidade de custo.

A Gerente do Programa e a Gestora Local ressaltam ainda que por meio de uma avaliação viabiliza-se identificar se de forma isolada o programa consegue alcançar sua finalidade, isto é, “resolve o problema”, ou se deveriam existir em conjunto outras políticas que auxiliassem no combate proposto. Essa é uma importante colocação, tendo em vista que a avaliação não só examina a real efetividade da intervenção, como também pode possibilitar a

correção de rumos ao passo que propõe, por exemplo, a inserção de outra política que de alguma forma assista aquela que já está em processo.

Por fim, ainda analisando de que forma o Sistema SEDINOR/IDENE pensa a avaliação de impacto, o Diretor Geral pontua a necessidade de desenvolvimento de indicadores de qualidade. Para o entrevistado, essa construção é de grande pertinência, uma vez que os principais gargalos e os resultados mais relevantes passarão necessariamente por esses indicadores. Essa questão ressalta também a importância de se estudar os caminhos de proposição de um desenho de avaliação de impacto. Identificar subsídios e levantar informações acerca do programa analisado fornece toda uma base de conhecimento que servirá de auxílio na proposta de um grupo de indicadores que sejam os mais adequados possíveis às circunstâncias na qual a intervenção se apresenta. Aliado a isso está também o desenvolvimento do grupo controle, devendo este ser o mais próximo possível dos tratados, para que os indicadores reflitam uma situação verdadeiramente existente.

Quanto à capacidade das avaliações em redirecionar as políticas foram identificadas algumas situações. Uma constante foi a importância dos gestores terem os resultados destas pesquisas em mãos e terem conhecimento de como manuseá-los de maneira adequada. Isso é relevante, na opinião dos entrevistados, pois serão estes gestores os responsáveis por colocarem em prática os apontamentos que direcionam para uma boa execução do programa, o que possibilita corrigir os problemas diagnosticados. Nesse sentido, é bastante ressaltado nas entrevistas que as avaliações são relevantes por respaldar a realização de ajustes, sempre com o propósito maior de promover mudanças necessárias e até mesmo urgentes. Essa visão vai também ao encontro do que propõe Weiss (1998) no que diz respeito ao objetivo das avaliações em assistir as tomadas de decisão e possibilitar desenvolvimento futuro do programa. Pode-se estabelecer, portanto, estreita relação com o quinto elemento (Ver página 44) apresentado quando ao conceituar avaliações de programas e políticas públicas identifica o poder destas em auxiliar no aperfeiçoamento das intervenções em análise. Ainda sobre esta discussão, a Diretora de Programas e Projetos do órgão resalta um redirecionamento em particular: a manutenção ou não da política. Para a entrevistada, a primeira percepção a ser investigada a partir de uma avaliação deve tratar exatamente sobre esta questão uma vez que identificar de forma certa a efetividade do programa possibilita-se aferir a verdadeira magnitude do impacto, e dessa forma, assegura decidir pela permanência ou não da intervenção.

Gerente do Programa e Gestora Local ampliam esta discussão ao relatar que a avaliação de impacto permite identificar onde se localizam os principais gargalos, e podem, portanto, investigar ocorrências de demandas diferenciadas que requerem maior atenção. As entrevistadas dão ênfase à avaliação como ferramenta de desenvolvimento das operações de fiscalização e monitoramento. Por meio desta pesquisa é possível promover estas práticas com maior qualidade, tornando-se consequência positiva a todo o processo de execução do programa. Fornecem ainda o seguinte exemplo: em algumas cidades ocorre demasiadamente o provimento das aulas nas próprias residências dos Alfabetizadores. Por intuição, os gestores do PBA relatam a provável baixa de efetividade no processo de alfabetização quando este ocorre da maneira relatada. Diante disso, por meio de uma avaliação, é possível, por meio do mapeamento de onde estão localizadas estas situações, aferir se o impacto sobre estas comunidades é de fato menor. Este mecanismo avaliatório funcionaria então ao passo que forneceria informações evidentes e auxiliaria na construção de uma argumentação consistente através de dados coletados na fonte. Este contexto deixa de ser apenas intuitivo por parte dos gestores, e torna-se uma realidade da intervenção, a qual necessitaria alterações na operacionalização para uma garantia de maior efetividade.

As opiniões dos entrevistados no que tange a uma possível criação ou desenvolvimento de um setor específico responsável por realizar avaliações para os programas de tutela do Sistema SEDINOR/IDENE devem ser analisadas a partir de algumas considerações quedemonstram certa mudança dos discursos.

A priori, uma constante foi a visão de que utilizar de uma avaliação externa seria mais vantajoso se comparado à interna. Tal fato ocorreu principalmente pelo fato de o pensamento dos entrevistados corroborar com o que Cohen e Franco (2012) expõem no sentido de apresentar a suposição na qual avaliadores contratados externamente tenderiam a possuir maior *know-how* no assunto, estando mais bem preparados para a tarefa.

Outra questão citada reflete a possibilidade de a pesquisa ser enviada caso seja realizada por uma equipe interna. Este temor por parte dos entrevistados relaciona-se ao fato de determinado programa possuir vícios, problemas e desafios, e um grupo de avaliadores que estão em constante contato com estes fatores talvez tendessem a não reproduzir essas

características, entregando no período pós avaliatório resultados não condizentes com a realidade apresentada (COHEN; FRANCO, 2012).

Dessa forma, inicialmente esteve perceptível a inclinação e preferência pelo uso de avaliação externa. Porém, ao longo das conversas verificou-se certa mudança nos discursos. Na medida em que expunham tais razões citadas acima, as quais justificariam avaliações externas, o entendimento de as internas também apresentarem suas vantagens começou a fazer parte das falas dos entrevistadores. Consideraram, dessa forma, que se constitui como ponto positivo o fato de os avaliadores já estarem completamente familiarizados com o processo e possuírem total conhecimento do que a situação vigente no programa contempla (COHEN; FRANCO, 2012). De toda forma, é preciso ressaltar, assim como colocam Cohen e Franco (2012), que seria necessário haver devida especialização e expertises por parte do grupo responsável no que tange aos métodos da pesquisa avaliativa.

À vista disso, ao considerarem também as vantagens da avaliação interna, responderam que o mais adequado seria a utilização de avaliações mistas, tendo em vista a necessidade de mesclar um olhar “de quem está de fora do programa” e uma visão “de quem trabalha no dia-a-dia com a gestão e operacionalização da intervenção”. Não obstante, concluíram pela não criação ou desenvolvimento de um setor interno específico para avaliações tendo em vista a escassez de recursos humanos presentes no órgão e a onerosidade de se criar tal área. Dessa forma, entendem que através de um processo de cessão de servidores internos mais qualificados e detentores de maior especialização no que concerne a avaliações, associado ao trabalho de avaliadores externos devidamente preparados e acostumados com situações similares, torna-se possível obter os melhores resultados, gerando assim um relatório final de mais elevada qualidade.

Ainda sobre esta discussão, é possível inserir uma questão que diz respeito ao estudo dos caminhos de se viabilizar uma avaliação de impacto para o Programa Brasil Alfabetizado. Tendo em vista o desejo do Sistema SEDINOR/IDENE em promover este tipo de avaliação para o programa em análise, uma produção acadêmica que se coloca para o fim citado, pode ser de grande relevância tanto para avaliadores externos quanto para os internos. Isto é explicado no sentido de que uma comissão mista formada teria em mãos um arcabouço de dados, informações e conhecimento já levantados junto ao próprio ente executor em Minas Gerais de tudo que envolve o PBA, evidenciando de que forma suas características podem

embasar o desenvolvimento de uma proposta de avaliação de impacto. Exemplos que reforçam esta discussão estão nas sugestões de possíveis indicadores e grupos controles, os quais foram concebidos através do estudo do Programa Brasil Alfabetizado tendo como base toda a revisão bibliográfica acerca de avaliações de programas e políticas públicas.

Um dos objetivos das entrevistas foi também captar de que forma são entendidos os potenciais usos das avaliações de programas e políticas públicas. Tendo em vista o já exposto por Levinton e Hughes (1981, *apud* BECHELAINE, 2013) de que ao estudar a utilização destas pesquisas volta-se a atenção ao valor de seus achados, é possível apresentar diferentes usos relatados.

Possuindo o quadro de Bechelaine (2014) como ponto norteador desta discussão, a primeira categoria mencionada, sendo esta uma constante entre os entrevistados, trata-se do uso político, mais especificamente o tipo “Legitimativo”. É entendido que os resultados de uma avaliação auxiliam na tomada de decisão ao passo que fornecem um arcabouço de informações e subsídios, os quais, por sua vez, qualificam a argumentação de um líder político ao escolher sobre determinada ação. Significa dizer que em certos momentos esses tomadores de decisão necessitam de informações de cunho mais técnico que possam reforçar determinado comportamento, seja ele em prol ou contra a política em questão. Um possível exemplo trata de uma conjuntura na qual determinado programa corre o risco de perder recursos que o mantém ativo. O líder da instituição responsável por esta política pode, portanto, por meio dos resultados de uma avaliação identificar a real importância e os verdadeiros impactos do programa sobre a população atingida, e dessa forma, justificar a permanência da intervenção relatando seus pontos positivos e seu favorável custo-benefício.

Outra questão apreendida ao longo das conversas é a relevância da categoria do Uso Direto. Em relação a esta, destaca-se o tipo “Conceitual”. Os entrevistados percebem que as avaliações podem ser utilizadas no sentido de fornecer conhecimento aos técnicos responsáveis pela gestão e operacionalização do programa. Tal assertiva ratifica Weiss (1998) na medida em que coloca as avaliações como importante ferramenta para aqueles encarregados da execução da política, oportunizando, por exemplo, conceber novos juízos e redirecionar questões referentes à tecnicidade da intervenção. Ainda que não seja possível uma tomada de decisão imediata no que concerne a ações macro, principalmente de mudanças no desenho ou de continuação ou não do programa (assim como já colocado na discussão

acima acerca do tipo “Legitimativo”), as avaliações possuem pertinente utilização nesse sentido uma vez que por meio delas aspectos de caráter técnico podem ser aprimorados ao passo que se realizam ajustes de ordens operacional e de gestão.

Ainda tratando dos usos das avaliações, a Diretora de Programas e Projetos salienta a importância da maior inteiração dos encarregados pelos programas com as avaliações. A já abordada necessidade de possuir servidores detentores do *know-how* está também presente quando se discute a utilização das pesquisas avaliativas. Para a entrevistada, é de grande relevância contar com um corpo de profissionais que detenha conhecimento acerca de avaliações, pois desta forma, o processo de utilização de seus resultados torna-se mais eficiente, e a instituição pode verdadeiramente tomar as medidas mais adequadas e considerar os pontos mais significativos.

Por fim, tendo em vista a relevância das avaliações (em especial a de impacto), a importância de se utilizá-las adequadamente, e como o Sistema SEDINOR/IDENE compreende estas pesquisas de forma geral, busca-se também investigar qual o grau de autonomia por parte do órgão em realizar quaisquer tipos de alterações na operacionalização, gestão e desenho do Programa Brasil Alfabetizado a partir dos resultados de uma avaliação de Impacto. Ao longo do trabalho discutiram-se os conceitos, características, métodos e usos desse tipo de pesquisa avaliativa, ressaltando como esta pode influenciar determinada instituição quais sejam os resultados e impactos. Nesse sentido, é também essencial apurar o contexto e a realidade da organização em promover mudanças. Isto é, uma vez com o relatório de uma avaliação de impacto em mãos, existe (e em qual magnitude) autonomia para se propor e realizar quaisquer tipos de arranjo no programa?

A linha norteadora da resposta para essa indagação passa necessariamente sobre o já apresentado arcabouço legal do PBA, principalmente a mais recente Resolução 8 de 24 de setembro de 2015. As entrevistas mostraram que existe uma constante: a possibilidade de promoção de ajustes depende da natureza destes. De maneira geral, é preciso estar sempre em conformidade com o que a resolução e as outras leis determinam, contudo, o Sistema SEDINOR/IDENE pode agir de algumas formas explicadas a seguir.

Primeiramente tratemos das mudanças de caráter operacional e de gestão, mais facilmente colocadas em prática. A distribuição e o arranjo dos municípios e a maneira como

a alfabetização irá acontecer são questões que podem ser repensadas pelo órgão, não existindo qualquer imposição nesse sentido. Significa dizer que o próprio Sistema SEDINOR/IDENE a partir dos impactos de uma avaliação pode intervir de maneira a determinar: aqueles municípios carentes de maior atenção ao longo da intervenção; se determinada comunidade deveria ser priorizada em alguns aspectos educacionais; ou mesmo decidir qual a melhor forma de se colocar em prática o processo de alfabetização (isto é, tendo em vista as características dos ambientes e dos beneficiários, quais as melhores ações para se obter impactos maiores). Outro exemplo que reforça essas mudanças operacionais é a autonomia por parte do órgão em decidir qual o tipo de licitação utilizar na contratação da Instituição Formadora.

A partir das entrevistas, a principal questão relacionada à discussão deste tipo de ajuste é deixar o lembrete de mesmo que o Sistema SEDINOR/IDENE possa promover certas alterações na execução do programa, é necessário estar sempre atento ao não descumprimento dos dispositivos legais, não ferindo, portanto, os princípios das resoluções do Ministério da Educação.

Além destes ajustes de natureza operacional e de gestão, destacam-se também as de desenho e concepção do programa. Ao tratar sobre estas, o cuidado é maior e o grau de autonomia se reduz. Isso ocorre porque alterar o que o Programa Brasil Alfabetizado carrega consigo em seu desenho necessita de diálogo e interações com o MEC, por se tratar de ajustes principalmente nas resoluções. Portanto, quanto a estas mudanças, pode-se dizer que não há autonomia para que o órgão possa promovê-las unilateralmente, no entanto uma importante questão deve ser ressaltada. Os entrevistados evidenciaram a abertura por parte do Governo Federal no que tange à comunicação com os entes executores. Recentemente, o MEC tem buscado aproximar as relações com os estados exatamente com o propósito de constatar as percepções destes em relação ao programa, principalmente objetivando identificar oportunidades de melhoria e principais problemas e desafios. No ano de 2016 já foi inclusive realizado um grupo de trabalho em Brasília com a finalidade de ouvir os entes executores para que futuramente o desenho do programa possa passar por ajustes que contribuam positivamente para sua execução. A partir da realização de uma avaliação de impacto para o Programa Brasil Alfabetizado, o Sistema SEDINOR/IDENE pode então formular ações e propostas que auxiliarão no processo de construção de melhorias para que a intervenção passe

por constantes ajustes e seja cada vez mais efetiva não só em Minas Gerais, como também nas outras unidades da federação.

Dessa forma, a resposta para a pergunta apresentada perpassa principalmente por estes dois pontos. No que tange a alterações de ordem operacional, de gestão e execução, o grau de autonomia é mais elevado. Já no que concerne ao desenho e a questões que necessitam maior comunicação com o MEC o caminho é um tanto quanto tortuoso, porém espaços para discussão têm crescido, e o panorama tende a ser mais favorável no futuro.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a principal finalidade da avaliação de impacto, isto é, investigar os resultados de um determinado programa analisando se o esperado ocorre e em qual magnitude, este trabalho apresentou uma discussão acerca dos objetivos, características, desafios e importância deste tipo de avaliação na medida em que promovia o estudo de uma proposta para o Programa Brasil Alfabetizado.

Dessa forma, um importante ponto identificado tangencia o fato de os efeitos obtidos a partir de avaliações de impacto serem utilizados de diferentes maneiras. Uma delas serve como auxílio no desenho de programas que ocorram posteriormente sobre o mesmo público-alvo. Outra se dedica a indicar aos formuladores de políticas públicas o que esperar à medida que estes almejam desenhar programas com objetivos parecidos em outras regiões com diferentes públicos-alvo. Por fim, os resultados de avaliações de impacto podem contribuir para a produção de informações e conhecimento que legitimem melhorias no próprio programa em questão. É exatamente baseado nesta última forma de se fazer valer dos resultados que este trabalho pretendeu estudar e descrever o desenho de uma avaliação de impacto. Significa dizer que através do estudo do funcionamento e da gestão do Programa Brasil Alfabetizado, aliado ao arcabouço teórico levantado através do estudo da literatura referente à avaliação de impacto, tencionou-se fornecer elementos, subsídios e sugestões que assistam ao desenvolvimento de uma proposta estratégica para viabilização de avaliação de impacto para o PBA.

Isso posto, primeiramente foi realizada uma contextualização histórica das políticas educacionais destinadas a jovens e adultos no Brasil. Foi relatado, portanto, a maneira com que programas voltados especificamente para essa parcela da população tomaram forma no país, com o recorte para os momentos anterior e posterior à Constituição Federal de 1988.

Em seguida, levantou-se todo o aglomerado de informações concernentes à concepção do Programa Brasil Alfabetizado. Detalhou-se como este é regido ao apresentar seus dispositivos legais, além da apreensão dos seus principais marcos institucionais e diretrizes que norteiam seu funcionamento.

Com vistas a produzir este estudo que detalhe os caminhos de se produzir uma avaliação de impacto para o PBA, os dois passos seguintes consistiram em primeiramente revisar o arcabouço bibliográfico de avaliação de programas e políticas públicas, para depois colocar como foco exclusivamente a de impacto. Foi descrito então um breve histórico evolutivo de como estas pesquisas ocorrem desde os anos 1930 até os dias atuais, além de rápida explanação sobre principais ações futuras. Foram apresentados também os diferentes conceitos, tipos e usos das avaliações de programas, realizando um recorte adequado ao objetivo do trabalho. Por fim, aprofundou-se nas características essenciais da avaliação de impacto. Logo, foram apresentados seus principais conceitos, objetivos e usos, além de explicação do funcionamento dos seus mais importantes e recorrentes métodos e desafios de aplicação.

Toda essa construção descrita foi essencial para a realização da seção de análise do estudo e descrição da avaliação de impacto para o Programa Brasil Alfabetizado. Este tomou como base alguns preceitos indispensáveis à discussão deste tipo de avaliação para a política pública em questão. O primeiro referiu-se à importância de se atentar ao público-alvo da intervenção, sendo necessário o estudo de suas especificidades para prover uma avaliação que se adeque a estas características. O segundo levou em conta a necessidade de aferição dos impactos. Dessa forma, tendo em vista todo o conjunto de características do PBA, são sugeridos indicadores. Outra condição fundamental neste estudo foi a identificação dos grupos de tratamento e controle, já que por meio destes torna-se possível determinar a verdadeira causalidade entre intervenção e beneficiários. O quarto analisado reportou-se a necessidade de uma base de dados consolidada, sem a qual se inviabiliza a realização de uma avaliação de impacto, principalmente devido à ausência de informações sobre o grupo controle, condição vital para este tipo de pesquisa.

Ainda no que tange a essa base de preceitos discutidos no estudo de desenvolvimento de avaliação de impacto, vale reforçar alguns pontos ressaltados nos desafios (quinto preceito a ser observado). Primeiramente robustecer que sem uma base de dados bem estruturada, consolidada e de qualidade, torna-se extremamente laboriosa a consecução de uma avaliação. Por isso, ao passo que se deseja esta pesquisa, tornam-se indispensáveis ações que propiciem a organização, digitalização e tratamento dos dados. Outra questão explana sobre a evasão dos beneficiários. Tendo em vista a possibilidade de evasão das turmas, faz-se necessária a provisão de políticas ou ações em conjunto do PBA que objetivem garantir a

permanência dos alfabetizandos. Como exemplos destas, podem ser citadas campanhas de conscientização sobre a importância da continuidade do processo de alfabetização. Por mais que, *a priori*, os alfabetizandos tenham se motivado de alguma forma em participarem da intervenção, ao longo do caminho, por diversos motivos, podem ter sido forçados a evadirem. Portanto, criar mecanismos que reforcem a essencialidade da permanência no programa é de grande relevância, uma vez que a presença dos beneficiários durante os oito meses de alfabetização é condicionante de uma efetiva avaliação de impacto, fato justificado pelo recebimento igual de “doses iguais de tratamento”.

Como derradeira discussão, este trabalho apresentou a importância e a utilização de avaliação de programas e políticas segundo a percepção de atores presentes no Sistema SEDINOR/IDENE. Com o propósito de ratificar o estudo que descreve e subsidia uma avaliação de impacto para o PBA, avançou-se no sentido de apreender qual o entendimento de pessoas envolvidas no programa. Desta forma, tornou-se possível reforçar a argumentação do trabalho ao constatar como se encaixa uma possível proposta embasada nas principais especificidades identificadas no levantamento acerca do Programa Brasil Alfabetizado.

Cabe levantar uma última questão que é referente à análise das entrevistas e essencial para o programa. Foi colocado pelos entrevistados que, de certa forma, o Sistema SEDINOR/IDENE possui determinada autonomia em realizar alterações no programa mediante os resultados gerados por uma avaliação de impacto. Fica, portanto, a necessidade de conferir *a posteriori* se, de fato, os ajustes levantados pelo relatório final de avaliação serão colocados em prática. Isto é, certificar-se de que a avaliação de impacto não será “arquivada”, e sim, provocará mudanças que aumentem a efetividade do programa e melhore o bem estar social dos alfabetizandos.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, M.J; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. Ed.Petrópolis, RJ: Vozes (1994).

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON; Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. Tradução de Ewandro Magalhães Jr.**Revista do Serviço Público**,ano 51, n.4, p. 5-60. Out.-dez. 2000.

AZEVEDO, João Pedro, *et al.* Um mapa de avaliação: o caso do Programa Brasil Alfabetizado. In: HENRIQUES, Ricardo; BARROS, Ricardo Paes de; Azevedo, João Pedro (Orgs.). **Brasil Alfabetizado: caminhos da avaliação**.Brasília: MEC/Unesco, 2006. Cap. 2, p. 59-117.

BAKER, Judy. Avaliando o impacto de projetos em desenvolvimento voltados à pobreza. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo. IEE/PUC, 2001. Cap. Avaliando o impacto de projetos em desenvolvimento voltados à pobreza, p. 57-76.

_____. **Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners**. Washington: World Bank, 2000.

BARBOSA, Beatriz Graveli de Sousa. **Cuidar e Educar: avaliação do impacto de programa governamental sobre as crianças e suas famílias**. 2009. 266 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós Graduação em Educação, Belo Horizonte, 2009.

BARROS, Ricardo Paes de; LIMA, Lycia. Introdução. In: FILHO, Naercio Menezes (Org.). **Avaliação Econômica de Projetos Sociais**. 1. ed. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora Ltda., 2012. Cap. Introdução, p. 13-29.

BAUER, Adriana. Avaliação de impacto no Brasil: é possível mensurar impactos de programas de formação docente?**Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 229-252, maio/ago. 2010.

BECHELAINE, Cintia Helena de Oliveira. **As Avaliações vão para a Gaveta? Um Estudo da Utilização das Avaliações de Impacto no Governo de Minas Gerais**. 2013. 241 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Curso de Mestrado em Administração do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, 2013.

BECHELAINE, Cíntia Helena de Oliveira. As Avaliações Vão Para a Gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso de avaliações de políticas públicas. **Contabilidade, Gestão e Finanças**, v.17, n.2, p.78-93. Mai./ago.2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Ministério da Educação. **Manual Operacional do Programa Brasil Alfabetizado**. Brasília: MEC, 2008. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/brasilalfabetizado/pba_passoapasso.pdf>. Acesso em: 08 set. 2015.

_____. (a). Ministério da Educação. **Relatório Educação para todos no Brasil 2000-2015: Versão Preliminar**. Brasília: MEC, 2014. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192> Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 6.093, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando à universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6093.htm> Acesso em: 16 out. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 24 mar. 2016.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm> Acesso em: 24 mar. 2016.

_____. Presidência da República. **Lei n. 10.880, de 9 de Junho de 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm> Acesso em: 16 out. 2015.

_____. (b). Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm> Acesso em: 24 mar. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Resolução n. 8, de 24 de setembro de 2015**. Estabelece normas e procedimentos para a transferência de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e para o pagamento de bolsas aos voluntários que atuem no Programa Brasil Alfabetizado a partir do ciclo de 2015. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000008&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC> Acesso em: 27 out. 2015.

CANO, Ignacio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. 2. Ed. Rio de Janeiro. RJ: FGV, 2004. 120p. (Coleção FGV Prática).

CARNEIRO, Mônica de Castro Mariano. Desenho do Programa Brasil Alfabetizado e do Plano de Avaliação. In: TELES, Jorge Luiz; CARNEIRO, Mônica de Castro Mariano (Org.). **Brasil Alfabetizado: Experiências de Avaliação de Parceiros**. 1. Ed. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006. Cap.1, p. 14-31.

CERQUEIRA, Carla Renata Lima Campos da Gama. **Análise da implementação do projeto cidadão nota dez em minas gerais**: subsídios para ação. 2008. 171f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Programa de Mestrado da Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho”, Belo Horizonte, 2008.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 10. Ed. – Petrópolis. RJ: Vozes, 2012. 318p.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultado e de impacto. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n.2, p. 103-124. Abr. –jun. 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo. IEE/PUC, 2001. Cap. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas, p. 13-41.

FARIA, Carlos A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005.

FARIA, Carlos Aurélio A. P. de.; FILGUEIRAS, Cristina A. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHAMAN, Gilberto et all (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Fiocruz, 1998.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. In: SEMINÁRIO "METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS" - CENDEC/IPEA, Belo Horizonte. Anais... set. /dez 1986, p. 107-127.

FOGUEL, Miguel Natan. Modelo de resultados potenciais. In: FILHO, Naercio Menezes (Org.). **Avaliação Econômica de Projetos Sociais**. 1. ed. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora Ltda., 2012. Cap. Introdução, p. 13-29.

GAMBI, Raissa Fontelas Rosado. **As armadilhas de um consenso. Monitoramento e Avaliação de Programas Públicos: O caso dos Projetos Estruturadores do Governo de Minas Gerais, 2003 – 2010**. 221f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Programa de Mestrado da Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho” Belo Horizonte, 2010.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Revista Planejamento e Políticas Públicas - IPEA**, n. 23, jun 2001.

GOMES, M. F. C. M. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, M. O. Silva. (Org). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

GONÇALVES, Vitor Sousa. **Desafios para a Construção de uma Cultura de Monitoramento Analítico na Política de Atendimento Socioeducativo em Minas Gerais**. 2015. 124 f. Monografia (Curso de Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Curso de Administração Pública da Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho”, Belo Horizonte, 2015.

HENRIQUES, Ricardo. Alfabetização e Inclusão Social: contexto e desafios do Programa Brasil Alfabetizado. In: HENRIQUES, Ricardo; BARROS, Ricardo Paes de; Azevedo, João Pedro (Orgs.). **Brasil Alfabetizado: caminhos da avaliação**. Brasília: MEC/UNESCO, 2006. Cap. 1, p.13-59.

KHANDKER, Shahidur R.; KOOLWAL, Gayatri B.; A. SAMAD, Hussain. The World Bank. **Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices**. Washington, D.C.: The World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2693/520990PUB0EPI11010fficial0Use0Only1.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 24 fev. 2005.

MINAS GERAIS. Sistema Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais/Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais. **Formulário para Qualificação de Convênios**, Belo Horizonte, 2015 (mimeo).

MINAS GERAIS. Sistema Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais/Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais. **Planejamento Ação 1065**, Belo Horizonte, 2016 (mimeo).

MINAS GERAIS. Sistema Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais/Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais; PAZELLO, Elaine Toldo. **Proposta de estratégia para viabilizar avaliação econômica**, Belo Horizonte, 2015 (mimeo).

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Mudança: conceito-chave para as intervenções sociais e para a avaliação de programas**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves; e SOUZA, Edinilsa Ramos (Org.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005. cap. 1, p. 53 – 70.

MOKATE, Karen. **El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo**. In: VERA, Miguel (editor). Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina. Ciudad de Guatemala: Magna Terra Editores, 2006.

OSUNA, J.L. e MÁRQUEZ, C (ed). **Guía para la evaluación de las políticas públicas**. Sevilla: Fundacion Universitaria, 2000.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Mara. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, ano 46, n.5, p.1271-1294. Set. –out.2012.

RAMOS, Marília. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu. Anais... Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), 2008. p.1-18.

ROCHE, Chris. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs**: aprendendo a valorizar as mudanças. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

ROSSI, P.; FREEMAN, H. **Evaluation**: a systematic approach. Newbury Park: Sage, 1989.

SCRIVEN, M. (1991). **Evaluation thesaurus**. 4. ed. Newbury Park, California: Sage.

SILVA, José de Ribamar Silva; BARROS, Valdira. **Avaliação de políticas e programas sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais**. Revista de Políticas Públicas v.8, n.4, 2004.

SILVA, M. O. da S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. da S. (Org.) **Avaliação programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 47-93.

STRELHOW, Thyeles Borcarte. Breve história sobre a educação de jovense adultos no brasil. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.38, p. 49-59, jun.2010.

SULBRANDT, J. La **Evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales**. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, 1993, p. 309-350.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, ano 42, n.3, p. 529-550. Maio-jun. 2008.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: UNICEF, 1990.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n.2, p. 5-43, mar/abr. 1996.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, Champaign, v.19, n.1, p.21-33, mar. 1998.

WORTHERN, B. R. et al. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: EDUSP, 2004.

APÊNDICE

Roteiro de perguntas para entrevistas

Entrevista semi-estruturada	
Entendimento sobre programas e políticas públicas	Qual o seu pensamento acerca de avaliação de programas e políticas públicas?
	Qual sua percepção a respeito do mecanismo de avaliação para os programas de responsabilidade do Sistema SEDINOR/IDENE?
Capacidade de redirecionamento de programas e políticas públicas a partir de avaliações	Em sua opinião, qual a capacidade/poder destas avaliações em redirecionar os programas/políticas?
Desenvolvimento de um setor interno específico para avaliações de programas e políticas públicas	Para você, seria importante criar/desenvolver algum setor/área específico para avaliação no Sistema SEDINOR/IDENE?
	Em caso positivo a primeira pergunta, qual seria essa importância? Ou seja, de que forma este setor/área auxiliaria nos programas desenvolvidos e geridos pela casa?
	Em caso negativo a primeira pergunta, qual seria a melhor prática a ser adotada?
	Mais uma vez considerando positiva a resposta da primeira pergunta, tendo em vista toda a questão organizacional do Sistema SEDINOR/IDENE, sabendo da importância deste setor de avaliação seria possível/viável essa criação?
Utilidade dos resultados das avaliações de programas e políticas públicas	Em sua opinião, como o Sistema SEDINOR/IDENE pode utilizar dos resultados provenientes das avaliações dos programas geridos pela casa?
	Quais poderiam ser as ações a serem tomadas no período pós-avaliatório a partir da obtenção dos resultados em mãos?
Grau de autonomia do Sistema SEDINOR/IDENE na realização de ajustes	No seu entendimento, qual o grau de autonomia por parte do Sistema SEDINOR/IDENE em poder realizar quaisquer tipos de alterações na operacionalização, desenho e gestão do Programa Brasil Alfabetizado a partir dos resultados de uma Avaliação de Impacto?
	Ou seja, você enxerga a real possibilidade do órgão realizar qualquer tipo de ajuste supracitado?