



**5º Encontro Internacional de Política Social**  
**12º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: "Restauração conservadora e novas resistências"  
Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017

---

**Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.**

**As avaliações governamentais do Programa Bolsa Família**

**Luana Ferreira Messena<sup>1</sup>**  
**Mariel Deak<sup>2</sup>**

**Resumo:** Considerando o papel que as avaliações de políticas públicas têm na determinação do valor de políticas sociais e, potencialmente, no debate técnico-político que é travado sobre tais políticas, esse artigo busca contribuir para o entendimento sobre o que é avaliado e como são avaliadas as políticas sociais dentro do governo. Para isso, buscou-se caracterizar as avaliações do Programa Bolsa Família realizadas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Como resultados, destacam-se a multiplicidade de atores na realização das avaliações, a presença significativa de avaliações de eficácia e efetividade e a diversidade de métodos e técnicas presentes no conjunto das 40 pesquisas de avaliação analisadas.

**Palavras-chave:** Avaliação; Políticas públicas, Programa Bolsa Família.

**Governmental evaluations of Bolsa Família Program**

**Abstract:** Considering the role that public policy evaluations play in determining the value of social policies and, potentially, in the technical-political debate that is waged on such policies, this article seeks to contribute to the understanding of what and how social policies are evaluated within government. For this purpose, we sought to characterize the evaluations of Bolsa Família Program carried out by the Ministry of Social Development through the Department of Evaluation and Information Management. As a result, we highlight the multiplicity of actors in the evaluation process, the significant presence of efficacy and effectiveness evaluations and the diversity of methods and techniques present in the set of 40 evaluation research analyzed.

**Keywords:** Evaluation; Public policy; Bolsa Família program.

**1. Introdução**

O ano de 2016 representou um momento de ruptura em relação ao projeto político em voga nas últimas décadas, marcado, entre outros fatores, por uma maior preocupação por parte do Estado com temas como desenvolvimento social, combate à pobreza e equidade. A emergência de movimentos políticos conservadores e a consolidação dessas tendências no aparato estatal, por meio do processo de impeachment, significou o início de uma nova fase na política brasileira. As mudanças instauradas pelo novo governo se materializaram em cortes orçamentários significativos, alterações nas diretrizes ministeriais e na apresentação de Propostas de Emenda Constitucional que alteram

---

<sup>1</sup> Mestranda do curso de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: <luanamessena@gmail.com>.

<sup>2</sup> Mestranda do curso de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: <mariel.deak@gmail.com>.

substancialmente cláusulas centrais da Constituição de 1988. Na esteira deste processo, surgiram questionamentos sobre políticas sociais, em especial as criadas durante os governos petistas.

Neste cenário, a avaliação de políticas públicas emerge como elemento central para o debate, uma vez que se insere em um campo marcado por fortes disputas em torno do valor de determinados programas públicos. A tensão gerada pela confluência entre produção de conhecimento e política aumenta ainda mais quando falamos de programas com grande visibilidade, que geralmente são fonte de fortes contestações por parte de grupos de interesse e atores com alto grau de vocalização (VAISTMAN; PAES-SOUSA, 2011). Neste contexto, a existência de informações fundamentadas sobre investimentos, funcionamento e resultados de uma política pode ser o fiel da balança das decisões governamentais.

Tendo em vista o papel que as avaliações de políticas públicas têm na determinação do valor de políticas sociais e, potencialmente, no debate técnico-político que é travado sobre elas, esse artigo busca contribuir para o entendimento sobre o quê e como são avaliadas as políticas sociais dentro do governo. Para isso buscou-se caracterizar as avaliações do Programa Bolsa Família (PBF) realizadas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)<sup>3</sup> por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no período de 2004 a 2015.

O PBF foi escolhido por ser o maior programa desenvolvido pelo MDS e também por ser o que possui o maior número de avaliações produzidas e publicadas pela SAGI. Além disso, possui grande relevância e visibilidade social<sup>4</sup> e é um dos programas contestados por atores sociais de grande vocalização, tais como determinados membros da classe média-alta, mídia de massas e classe política.

As avaliações analisadas estão disponíveis no site da SAGI<sup>5</sup>, junto com outras publicações. Para o escopo deste trabalho, foram escolhidas as “Pesquisas de Avaliação”<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Em 2016, o Ministério do Desenvolvimento Social passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, ao qual a SAGI se vincula atualmente. Ao longo do artigo optou-se por manter o nome original uma vez que a análise dos dados compreende o momento anterior à mudança de nome.

<sup>4</sup> Criado em 2004, o Programa Bolsa Família tem como objetivo a superação da pobreza e a redução das vulnerabilidades sociais no curto, médio e longo prazo. Atualmente é a maior iniciativa de transferência condicionada de renda do mundo, atendendo, em março de 2017, 13,5 milhões de famílias, com um repasse no valor de 2,4 bilhões de reais (Brasil, 2017)

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>>.

<sup>6</sup> Existem outros tipos de publicações como os Cadernos de Estudos (artigos que destacam os principais aspectos de pesquisas realizadas) e os Estudos Técnicos (notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na Secretaria), mas identificou-

e, a partir do filtro "Programa Bolsa Família", foram selecionadas todas as pesquisas que tivessem a publicação completa<sup>7</sup>. Após a identificação de informações básicas descritivas e o entendimento dos objetivos, metodologia e resultados de cada um dos estudos, as avaliações foram classificadas segundo dimensões de análise presentes na literatura de avaliação. Ao fim da análise, um estudo foi excluído por não ser considerado pelas pesquisadoras uma avaliação do programa Bolsa Família, restando assim um universo de 40 pesquisas de avaliação realizadas entre os anos de 2004 e 2015.

Na primeira seção desse artigo será feita uma revisão sobre a emergência da avaliação no campo das políticas públicas e sua institucionalização no Brasil. Em seguida, serão caracterizados aspectos da estrutura institucional e singularidades da SAGI. Na terceira seção, serão apresentadas as categorias de análise selecionadas para caracterização das pesquisas de avaliação do PBF. Em seguida, serão apresentados e discutidos os resultados da análise. Por fim, as questões mais relevantes serão retomadas nas considerações finais do estudo.

## **2. Desenvolvimento**

### **2.1. A avaliação de políticas públicas**

Entre o final da década de 1980 e o início dos anos 1990 houve um processo de institucionalização da “função avaliação” tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina. Este processo levou à criação e implementação de sistemas nacionais de avaliação de políticas e foi permeado por debates não apenas sobre o papel da avaliação, mas também sobre o papel do Estado na oferta de políticas públicas.

No plano internacional, os organismos multilaterais tiveram papel fundamental na implementação desta agenda, seguindo um modelo de atuação baseado em oferta de apoio técnico, articulação de redes de pesquisadores e profissionais, promoção de *advocacy* a respeito das avaliações e, principalmente, condicionamento do financiamento dos projetos à existência de avaliações conforme seus moldes. É possível perceber que a institucionalização destes sistemas teve forte caráter de indução externa (FARIA, 2005; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

---

se que as “Pesquisas de Avaliação” apresentavam as informações mais completas e úteis para a análise proposta neste artigo.

<sup>7</sup> Cada um desses estudos continha dois documentos: um mais longo, que apresenta todos os aspectos teóricos, metodológicos e resultados do estudo; e um mais curto, a “Ficha Técnica”, que contém um resumo das informações. Foram excluídos 6 estudos que só continham a Ficha Técnica e não o relatório completo da pesquisa, necessário para a análise.

No plano nacional, fatores como a crise fiscal, o fim do processo inflacionário e a emergência da nova democracia brasileira, fundada na oferta universal e gratuita de serviços públicos, também impulsionaram o aumento da demanda e a posterior consolidação da função avaliativa no país (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Este processo teve início com a Constituição de 1988, que instaurou uma série de instituições e mecanismos no nível federal dotadas de funções de monitoramento e avaliação de programas governamentais, tais como a CGU, o TCU, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os Planos Plurianuais (PPA). A incorporação da avaliação no PPA representou uma inovação na medida em que permitiu que ela fosse integrada à gestão dos programas governamentais, auxiliando não apenas a tomada de decisão por parte dos gestores, mas também instituindo uma cultura avaliativa dentro das diversas esferas de governo (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Contudo, o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA não atendeu totalmente as necessidades de órgãos setoriais, pois sua estrutura burocrática, a pouca flexibilidade e a baixa especificidade dos dados coletados não geravam informações relevantes para a tomada de decisões (MELO, 2012). Assim, alguns órgãos setoriais acabaram desenvolvendo iniciativas próprias de avaliação, merecendo destaque uma das mais inovadoras: a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação do Ministério do Desenvolvimento Social.

## **2.2. A avaliação dentro do Ministério do Desenvolvimento Social: SAGI**

O Ministério do Desenvolvimento Social foi criado em 2004<sup>8</sup> incumbido de incorporar distintos órgãos. Junto às secretarias gestoras de programas sociais surgiu a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)<sup>9</sup>, que tem, entre outras funções, a competência primária de realizar avaliação e monitoramento das políticas e programas do MDS. Apesar de não ser o primeiro órgão de avaliação em âmbito ministerial, a SAGI foi o primeiro com essa finalidade exclusiva e a ocupar posição hierárquica equivalente à de outras secretarias finalísticas, significando uma inovação na gestão pública brasileira e singular comparativamente às experiências latino-americanas (VAISTMAN; PAES-SOUSA, 2011). Vaistman e Paes-Sousa (2011) destacam as singularidades do processo de institucionalização no modelo da SAGI, tais como o posicionamento horizontal na

---

<sup>8</sup> A criação do MDS e da SAGI ocorreu por meio da MP 163/2004 e do Decreto nº 5.074/2004.

<sup>9</sup> Junto à SAGI foram criadas as seguintes secretarias: Secretaria Nacional de Assistência Social, a Secretaria Nacional de Renda da Cidadania, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias.

estrutura da organização, funcionários e parceiros com alta qualificação, contratações externas, disseminação de resultados e recursos advindos de agências internacionais.

Publicada em 2006, a Portaria nº329 instituiu e regulamentou a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério, que definiu como ações de avaliação:

Análise da implementação de programas; Análise de resultados imediatos dos programas; Análise de impactos ou efeitos dos programas; Análise da eficiência, da equidade, da eficácia e da efetividade de programas; Análise do perfil dos beneficiários dos programas; Elaboração de diagnósticos de perfil da demanda; Avaliação da satisfação de beneficiários/usuários; Avaliação da qualidade dos serviços prestados; Elaboração de estudos de linha de base (FERRAREZI; JANNUZZI; MONTAGNER, 2015, p.23).

As discussões sobre a definição e priorização da agenda de avaliação de cada ano, consolidado no Plano Anual de Avaliação, são realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho de Monitoramento de Avaliação (GTMA), que conta com a participação tanto da SAGI, que executa as avaliações, quanto de representantes de todas as secretarias finalísticas do MDS, do Gabinete do Ministro e da Secretaria Executiva, que as demandam (PINTO; NATALINO; SARDINHA, 2015).

Após a realização das avaliações e de todo um ciclo de sistematização e discussão dos resultados juntos aos seus demandantes, inicia-se a etapa de disseminação. Essa etapa inclui a disponibilização dos resultados tanto para gestores (na forma de cursos, seminários, capacitações) quando para a sociedade em geral, na forma de publicações disponíveis do site da SAGI (estudos, pesquisas, artigos, entre outros documentos disponibilizados em um portal de acesso livre).

Vale destacar o papel da SAGI enquanto promotora de controle social por meio da divulgação das avaliações. Se as avaliações tivessem apenas função gerencial (ou seja, voltadas somente para a melhoria de processos internos à gestão pública), elas não estariam disponibilizadas integralmente no site da SAGI, tal como é possível acessá-las até o momento da presente pesquisa. A partir da publicação das pesquisas, as avaliações podem servir como forma de controle social, na medida que favorecem o debate público e o aprendizado cívico (CENEVIVA; FARAH, 2007; VAISTMAN; PAES-SOUSA, 2011).

Entretanto, apenas sua publicação não implica automaticamente em maior controle social, sendo necessário, entre outros fatores, um esforço deliberado para a adequação da linguagem dos estudos a um público mais amplo e não-especializado. Conforme mencionado por Januzzi (2014, p.30), “não basta colocar à disposição pública

na internet as planilhas de dados e indicadores de programas [...] pois a produção de dados não gera demanda por conhecimento”. Ao contrário, é necessário desenvolver produtos com informações simples, claras e objetivas, que de fato possam contribuir para a ampliação de conhecimento a respeito dos programas.

### **2.3 Tipos de avaliação e dimensões de análise selecionadas**

A avaliação de programas ou pesquisa em avaliação pode ser definida como “uma atividade das ciências sociais direcionada a coletar, analisar, interpretar e comunicar informações sobre as atividades e a efetividade de programas sociais” (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004, p.2). A literatura sobre o tema é vasta e nela coexistem diferentes abordagens, modelos conceituais e categorias de análise para guiar e classificar as práticas avaliativas.

Para citar algumas das tipologias e autores mais recorrentes, as avaliações podem ser classificadas segundo suas abordagens (WORTHEN et al., 2004), o momento no qual são realizadas (COHEN; FRANCO, 2008), o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação (COHEN; FRANCO, 2008), segundo seus usos (SCRIVEN, 1967; WEISS, 1998), segundo critérios de eficiência, eficácia e efetividade (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; DRAIBE, 2001), segundo suas funções (DERLIEN, 2001) ou ainda segundo o tipo de pergunta que se pretende responder e o estágio do programa social (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004). A partir dessa revisão de literatura, foram selecionadas quatro dimensões analíticas capazes de contribuir para a caracterização e análise das avaliações do PBF.

A primeira se refere a quem realiza ou participa do processo de avaliação. Essa classificação tende a distinguir as avaliações em três tipos: a avaliação externa, realizada por pessoas alheias à organização agente; a avaliação interna, realizada por pessoas da organização gestora do projeto; e a avaliação mista, que procura combinar os tipos de avaliação já colocados, sendo realizada por avaliadores externos em estreito contato com os membros da organização (COHEN; FRANCO, 2008)<sup>10</sup>.

A segunda dimensão de análise se refere à distinção clássica entre avaliações de eficácia, eficiência e efetividade. Figueiredo e Figueiredo (1986) apresentam o critério de eficácia como tendo duas dimensões: a avaliação das metas de um programa (verificação

---

<sup>10</sup> Os autores acrescentam a avaliação participativa como outra possibilidade dessa função, sendo caracterizada por um tipo de avaliação que inclui a população-objetivo do programa no processo, minimizando a distância que existe entre avaliador e os beneficiários. Esse quarto tipo não foi utilizado como categoria analítica para classificação na medida que não seria possível identificar de forma adequada, apenas a partir da análise dos documentos publicados, se as avaliações do PBF foram ou não participativas.

se as metas propostas foram atingidas) e a avaliação dos meios (metodologias de implantação e execução). O conceito de eficiência, por sua vez, é entendido como a avaliação da relação entre o esforço empregado para a execução de uma política e os resultados alcançados. Por fim, efetividade é o critério que examina o quanto o programa alcançou os efeitos esperados na população alvo. Em termos de efetividade, é possível analisar o impacto objetivo (mudança quantitativas nas condições da população alvo), o impacto subjetivo (aferir a percepção da população sobre a adequação dos resultados do programa aos seus desejos, aspirações e demandas), ou o impacto substantivo (mudanças qualitativas nas condições de vida da população).

A terceira dimensão de análise refere-se ao tipo de pergunta que se pretende responder e ao estágio do programa social, tal como proposto por Rossi, Lipsey e Freeman (2004). Na opinião das pesquisadoras, esta tipologia de avaliação se mostrou a mais alinhada com o ciclo de políticas públicas e uma boa ferramenta para análise de avaliações de programas sociais. Os autores propõem um modelo de avaliação composto por cinco domínios: a avaliação da necessidade, que analisa as condições sociais que o programa se propõe a endereçar e a necessidade do programa; a avaliação do desenho, que analisa a teoria ou o modelo de intervenção em que o programa se assenta; a avaliação do processo, que investiga as operações e o processo de implementação do programa; a avaliação de resultados e impacto, que analisa se o programa alcançou a melhoria nas condições sociais que ele busca transformar e, por fim, a avaliação de eficiência, que busca analisar a relação entre os custos do programa e sua efetividade. Januzzi (2011) destaca o avanço conceitual trazido por esses autores, na medida que há uma ênfase avaliativa para cada fase do ciclo de um programa (e não só na clássica diferenciação entre avaliação de processos e avaliação de resultados e impacto), ajudando a melhor definir a questão crucial para o sucesso de uma avaliação a depender do estágio do programa e dos problemas de decisão que estão em destaque.

Por fim, as avaliações foram classificadas segundo os métodos e técnicas de pesquisa empregados na realização das pesquisas.

#### **2.4. Resultados e discussão**

Partindo da distinção sobre quem realiza as avaliações (COHEN; FRANCO, 2008), foi identificado que, das 40 avaliações analisadas, apenas 3 foram internas, ou seja, realizadas exclusivamente pela equipe do próprio Ministério. A maior parte das

avaliações foi classificada como mista (37), pois nesses estudos, ainda que executados por uma instituição externa, havia membros da equipe do MDS envolvidos.

De acordo com Pinto, Natalino e Sardinha (2015, p.102), esse modelo de avaliação misto busca combinar as vantagens de uma avaliação interna – “conhecimento dos programas, capacidade de diálogo e trânsito com os gestores do programa, maior compreensão sobre a cultura organizacional e sobre a dinâmica da tomada de decisão” - com as da avaliação externa – “maior autonomia, credibilidade externa e possibilidade de trazer conhecimento específico em determinadas metodologias”.

Assim, a SAGI assume um posicionamento de se constituir um local de convergência e encontro, onde pesquisadores, organizações internacionais, técnicos e gestores atuam em parceria para a produção de informações relevantes para as políticas. Para Vaistman e Paes-Sousa (2011), a relação com atores externos estabelecida pela SAGI reforçou a necessidade de produção de evidências científicas, fortalecendo os atributos de independência e transparência.

Ao analisar o tipo de contratação e quem foram as organizações envolvidas nas avaliações, foi possível perceber uma multiplicidade de formas de cooperação estabelecidas (tabela 1).

Tabela 1 – Tipo de contratação e Instituição executora

	Consultores Pessoa Física	SAGI/ MDS	Instituição Universitária	Empresa de pesquisa	IBGE	Total
Cooperação nacional - CNPq	-	-	18	-	-	18
Cooperação Internacional	6	-	5	3	1	15
Contratação direta	-	-	2	2	-	4
Sem contratação	-	3	-	-	-	3
Total	6	3	25	5	1	40

Fonte: elaboração própria

A análise das instituições executoras demonstra a predominância das instituições universitárias. Das 25 avaliações realizadas por essas instituições, 18 ocorreram em cooperação técnica com o CNPq, em especial no âmbito do edital MCT/MDS – SAGI/CNPq nº36/2010, que foi responsável por um “pico” de avaliações publicadas em 2012. Para Pinto, Natalino e Sardinha (2015), os editais de seleção lançados em parceria com o CNPq caminharam fortemente na direção de fortalecer os ganhos decorrentes do



intercâmbio entre órgãos governamentais e academia, ao promover espaços de discussão, como oficinas e debates técnicos.

O cruzamento dos dados permite verificar a importância dos organismos multilaterais no financiamento e articulação das avaliações do PBF, uma vez que são as cooperações internacionais que integram o maior número de parceiros, envolvendo tanto consultores quanto universidades, empresas e instituições públicas de pesquisa. Isso denota seu papel articulador de diferentes interesses, permitindo uma ampliação dos olhares sobre o campo da avaliação de políticas públicas. Para Vaistman e Paes-Sousa (2011), o financiamento externo e o relacionamento com agências internacionais contribuíram para aumentar a qualidade do debate interno sobre o papel da avaliação na gestão pública.

As avaliações também foram analisadas segundo o tipo de pergunta que se pretende responder e o estágio do programa social, a partir da tipologia proposta por Rossi, Lipsey e Freeman (2004), cujos resultados são apresentados na tabela 2. É possível perceber que essa tipologia apresenta um paralelismo claro com os critérios de eficácia, eficiência e efetividade. Neste paralelismo, a avaliação de processo relaciona-se com eficácia; avaliação de resultados e impactos relaciona-se à efetividade; e a avaliação de eficiência ao critério de eficiência. Uma vez que é possível perceber o mesmo número de classificações para as categorias mencionadas (21 avaliações de eficácia, 15 de efetividade e 1 de eficiência) optou-se por apresentar e discutir os resultados das classificações de ambas dimensões de análise de forma conjunta.

Tabela 2 - Tipos de Avaliação (Rossi; Lipsey; Freeman, 2004)

	Número de avaliações
Avaliação de processo	21
Avaliação de resultados e impactos	15
Avaliação de necessidade (Diagnóstico de público alvo)	7
Avaliação de desenho	4
Avaliação de eficiência	1
Total	48 <sup>11</sup>

Fonte: Elaboração própria.

<sup>11</sup>As avaliações foram classificadas de acordo com seus objetivos declarados e seus principais resultados/recomendações para a política. Algumas avaliações foram classificadas em mais de uma categoria.

A maior parte das avaliações do PBF são avaliações de processo (21), com destaque para a eficácia de meios tal como definida por Figueiredo e Figueiredo (1986). Um dos estudos que se destacam nessa categoria é a “Pesquisa de avaliação de implementação do programa Bolsa Família” (BRASIL, 2010), que entrevistou 2.137 gestores em 269 municípios para avaliar de que forma o porte do município impacta na gestão da política. Isso indica um esforço do MDS/SAGI em avaliar como o programa está operando e identificar possíveis falhas na sua implementação e gestão. Dada a abrangência e complexidade da implementação de um programa federal que atende 13,5 milhões de famílias, em milhares de municípios do país, exigindo a articulação dos três níveis de governo, é justificável a ênfase em avaliar processos. Tendo em vista a composição do GTMA, instância que define a agenda de avaliações, pode-se supor que as avaliações de processos devam ser demandadas, em especial, pelos gestores e técnicos da instância implementadora da política, a SENARC<sup>12</sup>. Cabe também destacar que os estudos de implementação ainda constituem uma das grandes lacunas na literatura de políticas públicas, o que Faria (2012) chama de “elo perdido” da análise de políticas. Por fim, cabe destacar que a implementação plena das funções de um programa é pré-requisito para sua efetividade em gerar as melhorias desejadas nas condições sociais (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004).

O segundo grupo de avaliações com maior divulgação por parte da SAGI são as de resultados e impacto (15). Para além do objetivo de verificar se o programa estaria sendo efetivo ou não, pode-se supor que esse tipo de avaliação estivesse respondendo a uma demanda por parte do Gabinete do Ministro e Secretaria Executiva (membros do GTMA) de defender politicamente o PBF perante atores externos. Considerando a diferenciação proposta por Figueiredo e Figueiredo (1986), foi possível identificar claramente, em todo o escopo de avaliações analisado, avaliações de efetividade dos três tipos: subjetiva, objetiva e substantiva. Isso indica o esforço em verificar as múltiplas naturezas de impacto do PBF, o que certamente amplia as camadas de entendimento sobre os efeitos do programa.

Cabe aqui uma breve discussão sobre como foram classificadas as pesquisas de efetividade. Figueiredo e Figueiredo (1986) destacam a necessidade de estabelecimento de uma relação de causalidade entre o programa e os seus efeitos, argumentando que

---

12 A Secretaria de Renda e Cidadania (SENARC) é o órgão responsável pela implementação e gestão do Programa Bolsa Família.

somente desenhos quantitativos de pesquisa experimental ou quasi-experimental poderiam aferir a efetividade de um programa. Das avaliações de efetividade identificadas, duas avaliações utilizaram esse desenho metodológico específico. Tal definição suscitou dúvidas quanto à classificação dos estudos: deveriam ser considerados como avaliações de efetividade somente as pesquisas que utilizaram o desenho metodológico experimental? Criticando a ideia de que modelos experimentais são o “padrão ouro” para determinar o impacto causado por uma intervenção, Chianca (2015) recupera discussões recentes de pesquisadores referência do campo de avaliação para defender a combinação de métodos e a consideração do contexto e disponibilidade de recursos na situação específica para definição da melhor metodologia. No mesmo sentido, Jannuzzi et al. já apontaram que

O delineamento de pesquisa – experimental ou quase-experimental - é um dos métodos usados para avaliação de impacto, não necessariamente o melhor ou mais factível. [...]. Dada a complexidade operacional, os contextos de implementação, os desenhos institucionais e diversidade de públicos-alvo dos programas públicos no Brasil não se pode definir uma técnica de investigação como melhor em qualquer situação (JANNUZZI ET AL., 2009, p.132).

Assim, considerando o avanço nos debates sobre o tema no campo da avaliação, optou-se por considerar como avaliação de efetividade todas as avaliações que tinham como objetivo estabelecer uma relação causal entre o PBF e mudanças nas condições de vida da população beneficiária, independente da abordagem metodológica escolhida.

O terceiro grupo com maior incidência de avaliações foram os diagnósticos de público alvo (7), que no modelo de Rossi, Lipsey e Freeman (2004) são consideradas avaliação de necessidade uma vez que buscam responder questões relacionadas às condições sociais que o programa procura endereçar – e isso inclui a identificação e caracterização do seu público alvo. Um exemplo de avaliação desse tipo é a “Pesquisa de avaliação da situação de segurança alimentar e nutricional de famílias inscritas no CadÚnico com crianças menores de cinco anos de idade, residentes no semiárido” (BRASIL, 2014a), que buscou caracterizar a situação nutricional e o perfil socioeconômico de um grupo social específico.

Foi identificado um número relativamente baixo de avaliações de desenho (4). Cabe mencionar que foram classificadas como tal apenas avaliações que tinham o desenho como questão principal a responder. Porém, a partir da análise dos resultados é possível afirmar que muitas pesquisas classificadas nos outros tipos também trouxeram

questionamentos e/ou insights sobre aspectos da teoria do programa, o que pode, potencialmente, ter gerado algum movimento posterior no sentido do seu redesenho.

Por fim, ainda que se esperasse um número menor de avaliações de eficiência em relação aos outros tipos, tendo em vista a sofisticação técnica implicada e a necessidade de grande volume de dados e tempo considerável de execução do programa para sua realização (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004), chama a atenção à existência de apenas uma avaliação de eficiência<sup>13</sup> em todo o universo analisado.

Passa-se agora à última dimensão de análise: os aspectos técnicos e metodológicos das avaliações. Os resultados da pesquisa apontam a diversidade metodológica nas avaliações do PBF executadas pela SAGI: das 40 avaliações, 19 usaram métodos quantitativos, 19 métodos qualitativos e 2 métodos misto. Isso está de acordo com a proposta do órgão de valorizar “a multidisciplinaridade e a complementaridade de enfoques metodológicos e técnicos necessários para o levantamento, organização e análise de informações para o Ministério” (JANNUZZI, 2014, p.15).

Esta postura multimétodos também se reflete na diversidade de técnicas de pesquisa utilizadas. Entre as mais comuns estão os questionários (17) e as entrevistas em profundidade (16), seguidas dos grupos focais (9)<sup>14</sup>. De forma geral, as técnicas mais utilizadas costumam ser as mais conhecidas no campo das ciências sociais aplicadas, mas algumas pesquisas apontam inovações metodológicas, como o estudo "Do ponto de vista das crianças: o acesso, a implementação e os efeitos do Programa Bolsa Família no semiárido nordestino" (BRASIL, 2014b), que buscou captar o olhar das crianças sobre o programa através do uso de desenhos e redações infantis. Cabe destacar que esta variedade de técnicas possibilita uma importante multiplicidade de olhares sobre o mesmo objeto.

### **3. Considerações finais**

A existência da SAGI, institucionalizando um sistema de avaliação no interior da estrutura governamental, trouxe relevância ímpar para a avaliação de programas sociais no âmbito da melhoria da capacidade de gestão do Estado (VAISTMAN; PAES-SOUSA, 2011). As singularidades da SAGI e a análise das pesquisas de avaliação do PBF,

---

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Análise do desempenho da gestão do programa Bolsa Família em Minas Gerais por meio da Data Envelopment Analysis (DEA). **Cadernos de Estudos:** Desenvolvimento Social em Debate, n.13, 2010.

<sup>14</sup>Em seguida aparecem: pesquisa documental (8), análise quantitativa de dados secundários (7), observação (6), diário de campo (2), registro fotográfico (2), desenhos infantis (1) e redações infantis (1).

realizada por meio da presente pesquisa, permitem dizer que essa experiência endereça muitos dos clamores identificados na literatura sobre a necessidade de amadurecimento do campo de avaliação de políticas públicas no Brasil. A exemplo das necessidades identificadas por Ramos e Schabbach (2012), pode-se dizer que a SAGI ajudou a instituir a avaliação como atividade regular dentro do Ministério, de forma sistemática e contínua, implantando uma cultura de avaliação; instituiu sistemas de informação gerenciais, acessíveis, que atendem às peculiaridades dos programas sociais; e possibilitou a execução de avaliações por órgãos independentes, mesclando técnicas quantitativas e qualitativas.

Ao publicar as pesquisas de avaliação dos programas, bem como outros tipos de documentos técnicos que refletem sobre as políticas sociais do MDS, e criar espaços de aprendizagem e discussão, a SAGI possibilita o envolvimento de outros atores sociais na utilização do conhecimento produzido. Com isso, além da função de melhorar os programas, é possível destacar o papel que a divulgação das avaliações pode cumprir no reforço do controle social.

O artigo mostrou a relevância da participação de diferentes atores, como organismos multilaterais e instituições universitárias nacionais, no financiamento, realização e discussão das pesquisas de avaliação do PBF. Como indicado por Vaistman e Paes-Sousa (2011), a qualidade técnica e científica dos estudos de avaliação decorrente de tal interação cumpriu não apenas uma função gerencial, mas também a de legitimidade política.

A caracterização das pesquisas de avaliação realizada mostrou o esforço do MDS em responder à diferentes perguntas relativas ao ciclo do PBF, com destaque para as avaliações de processos, que geram conhecimento sobre as falhas de implementação e recomendações para melhoria dos processos do programa, capazes assim de torná-lo mais eficaz. Também foi produzida quantidade relevante de avaliações de resultados e impacto, que buscaram avaliar múltiplas naturezas de impacto em diversas e específicas populações beneficiadas, mostrando os alcances e limites da efetividade do programa.

Cabe destacar a ausência de avaliações de eficiência do PBF, realizadas no âmbito do MDS/SAGI. Considerando o contexto atual de aprofundamento da crise fiscal e escassez de recursos do setor público, o PBF pode ser questionado sobre sua eficiência. Para travar esse debate, a realização de avaliações desse tipo pode favorecer a defesa do

programa diante de determinados atores que questionam os seus efeitos em relação aos seus custos para o governo.

Por fim, o artigo mostra que a institucionalização da função avaliativa no MDS produziu, no caso do Programa Bolsa Família, um conjunto de avaliações capazes de induzir um debate técnico e político mais bem informado sobre o programa. Em um contexto de questionamento das políticas sociais e significativos cortes orçamentários, tanto a existência das avaliações em si, quanto a de uma secretaria como a SAGI no âmbito do MDS, possibilitam um debate mais legítimo e fundamentado sobre os programas e políticas sociais.

#### 4. Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Pesquisa de avaliação de implementação do programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, n.13, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Pesquisa de avaliação da situação de segurança alimentar e nutricional de famílias inscritas no CadÚnico com crianças menores de cinco anos de idade, residentes no semiárido. **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, n.16, 2014a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Do ponto de vista das crianças: o acesso, a implementação e os efeitos do programa Bolsa Família no semiárido nordestino. **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, n.16, 2014b.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. 2017. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Visão Geral Brasil](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral%20Brasil)>. Acesso em: 5 mar. 2017

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública. In: GUEDES, A. M.; FONSECA F. (Orgs). **O controle social da administração pública**. São Paulo: Unesp, p.129-56, 2007.

CHIANCA, T. Um modelo alternativo ao estudo experimental para inferir causalidade em avaliações do impacto de projetos sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Brasília, n. 9, 2015.

COHEN, E; FRANCO, R. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes, 2008.

DERLIEN, H-U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, n.1, p.105-123, 2001

DRAIBE, S.M. Avaliação da implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (orgs.).

**Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, 2005.

\_\_\_\_\_. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?. **Revista Debates**, v.6, n.2, p.13, 2012.

FERRAREZI, E.; JANNUZZI, P.; MONTAGNER, P. Trajetória e desenvolvimento institucional da SAGI/MDS (2004-2015). In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social.** Brasília: SAGI, 2015.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação política e avaliação de políticas:** um quadro de referência teórica. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

JANNUZZI, P. et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil. In: Escola nacional de administração pública (ENAP). **Cadernos EIAPP: reflexões para Ibero-América, avaliação de programas sociais.** Brasília, DF: ENAP, 2009.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, n.36, 2011.

\_\_\_\_\_. A produção de informação e conhecimento para aprimoramento das políticas e programas de desenvolvimento social: princípios, conceitos e caracterização das pesquisas de avaliação realizadas pela SAGI/MDS de 2011 a 2014. **Cadernos de Estudos. Desenvolvimento Social em Debate**, n.16, 2014.

MELO, P. C. S. **Monitoramento e avaliação na administração pública federal:** os desafios do PPA 2012/2015. Monografia (Especialização em Orçamento Público)– Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012.

PINTO, A.R.; NATALINO, M.C.; SARDINHA, L.V. Desafios de avaliar em um contexto de grandes transformações sociais: a experiência da SAGI. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social,** Brasília, SAGI, 2015.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n.5, p.1271-1294, 2012.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation:** A systematic approach. 7. ed. Sage publications, 2004.

SCRIVEN, M. S. **The methodology of evaluation** (Perspectives of Curriculum Evaluation, and AERA monograph Series on Curriculum Evaluation, No. 1). Chicago: Rand McNally, 1967.

VAITSMAN, J; PAES-SOUSA, R. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n.1, 2011.  
WEISS, C. H. Evaluation. **Upper Saddle River**, 1998.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas concepções e práticas**. São Paulo: EDUSP; Gente, 2004.