



**9º Encontro Internacional de Política Social**  
**16º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: A Política Social na Crise Sanitária revelando Outras Crises  
Vitória (ES, Brasil), 13 a 15 de junho de 2023

---

Eixo: Análise, Avaliação e Financiamento das Políticas Públicas.

**A importância da avaliação nas políticas sociais**

**Suziane Hermes de Mendonça Soares<sup>1</sup>**

**Resumo:** A proposta deste trabalho é promover uma reflexão a partir do relatório desenvolvido pelo Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas - DATAUFF, denominado Pesquisa de Avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos, cuja data de entrega do relatório final de análise ocorreu no ano de 2008. Traça-se um paralelo entre o mencionado relatório e a importância da realização e aplicação da avaliação de políticas sociais. A avaliação do desenho do Programa de Ações Estruturantes não é focada aqui apenas para reproduzir as constatações presentes no relatório, o objetivo é realizar uma discussão sobre a avaliação utilizando os resultados do relatório como futuro marcador para demais programas sociais.

**Palavras-chave:** Políticas sociais. Avaliação. Implementação.

**The importance of evaluation in social policies**

**Abstract:** The purpose of this work is to promote a reflection based on the report developed by the Nucleus for Research, Information and Public Policies - DATAUFF, called Evaluation Research of the Structuring Actions Program in the Quilombos Remaining Communities with delivery date of the final analysis report in the year of 2008. A parallel is drawn between the mentioned report and the importance of carrying out and applying the evaluation of social policies. The evaluation of the design of the Structuring Actions Program is not focused here just to reproduce the findings present in the report, the objective is to carry out a discussion about the evaluation using the results of the report as a future marker for other social programs.

**Keywords:** Social politics. Assessment. Implementation.

**1 Marco Teórico de Referência**

No século XX constituíram-se diversos direitos que foram aos poucos ampliados, como os garantidos na Constituição de 1988. O Estado, como entidade política, tem a responsabilidade de fomentar e organizar as políticas públicas. A formulação da política pública tem na agenda a garantia de buscar atender as demandas existentes, para que toda a estruturação das políticas públicas passe pela articulação interna na concretização do direito do cidadão.

A sociedade brasileira ainda luta, luta que é histórica, para efetivação de uma democracia consolidada, isso quer dizer que os princípios constantes na Constituição de

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: suzianehmsoares@gmail.com

1988, como igualdade e justiça social, ainda precisam ser garantidos constantemente. Sem considerar os avanços ocorridos nas primeiras décadas do século XXI, os instrumentos de proteção e defesa foram aprimorados, o que não descaracteriza as demandas persistentes e toda a gravidade da população que permanece vulnerável.

Pensando sobre a vulnerabilidade, vamos destacar as Comunidades Quilombolas, público alvo do relatório apresentado, estas comunidades que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, em sua maioria receberam o reconhecimento da propriedade das terras dos remanescentes das comunidades quilombolas no Brasil. A Fundação Palmares faz o acompanhamento às comunidades Quilombolas, dados como números de quilombolas assassinados por disputa de terras, falta de investigação de assassinatos de quilombolas, cobertura de saneamento básico nas comunidades quilombolas, entre outros. No Censo de 2022 o IBGE divulgou alguns dados preliminares, entre eles, estes pela primeira vez, contados 386.750 quilombolas no Brasil.

Segundo o balanço parcial, foram recenseados 276.697 quilombolas na região Nordeste, 49.674 no Norte, 44.158 no Sudeste, 10.925 no Centro-Oeste e 5.296 quilombolas no Sul do país. Os estados da Bahia (116.437), Maranhão (77.683), Pará (42.439) e Minas Gerais (36.741) são os que, até o momento, apresentaram o maior número de pessoas que se autodeclararam quilombolas. Ao todo, serão recenseadas 5.972 localidades quilombolas e 2.308 agrupamentos quilombolas, reunidos em 3.542 setores censitários definidos pela cartografia do IBGE (IBGE, 2022).

O reconhecimento legal do quilombo por si só já foi um marco, contudo, somente a partir da presença das comunidades quilombolas nos dados oficiais como o Censo Demográfico possibilita novas ações e mais visibilidade nas ações de políticas públicas. O que não descarta a necessidade de avaliação dos projetos, programas e planos voltados à essa população.

É sabido que a política pública, incluindo a política social, é constituída num ciclo de cinco estágios, sendo estes a construção de agenda, a formulação da política, o processo decisório, a implementação e a Avaliação. Ainda nos dias de hoje a avaliação de políticas públicas não tem ocorrido de forma sistemática. Na maioria das vezes a avaliação concentra-se apenas na aferição de impacto imediato das ações envolvidas.

A avaliação aqui tratada é aquela que tem como objeto uma dada intervenção na realidade social, uma política pública, entendida então como a que se desenvolve em esferas públicas da sociedade — e não no plano privado e interno das instituições ou organizações da sociedade. Políticas dessa natureza não se restringem, portanto, apenas às políticas estatais ou de governo, podendo abarcar, por exemplo, políticas de organizações privadas ou não-governamentais de quaisquer tipos, sempre e quando preservado o caráter público acima referido (...) As pesquisas de avaliações respondem, contudo, também a objetivos de verificação de eficácia, de eficiência e de accountability das ações (DRAIBE,2001).

A avaliação do Programa de Ações Estruturantes (PAE) foi além de verificação de resultados e impacto, abrangendo o processo de formulação e implementação foi possível se tornar um instrumento de decisão e reformulação das ações desenvolvidas. O programa foi o alvo da avaliação, não sendo necessário contemplar neste caso as instituições responsáveis pela formulação ou implementação, o objeto de avaliação é o PAE. Contudo, a avaliação não pode deixar de ser rigorosa a proposta inicial dessas instituições responsáveis, a possibilidade de verificação de eficácia, efetividade ou eficiência devem estar vinculados ao projeto base definido pelas instituições responsáveis. Aqui em questão o Programa de Apoio às Comunidades Quilombolas do Ministério do Desenvolvimento Social e da Fundação Cultural Palmares.

Segundo Draibe (2001), os impactos referem-se às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas, desta forma, no PAE o tipo de avaliação ocorrida foi a de impacto. Nessa perspectiva, entende-se a avaliação do PAE dentro de um processo sistemático de análise para compreensão dos fatos de forma contextualizada e considerando as dimensões e implicações de sua implementação. A análise da implementação caminha no sentido de observar as influências sobre os determinantes contextuais no grau de intervenção, nas variações da implementação da sua eficácia, na intervenção entre contexto da implementação e a intervenção dos efeitos observados no processo (DENIS e CHAMPAGNE, 1997).

Através do relatório analisado divulgado em 2008 as metas do PAE não estavam pré-definidas a ponto de serem suficientes para a implementação e alcance de objetivos. As consequências e implicações não poderiam ser diferentes ao deparar com os critérios de inclusão do público alvo e a real ação realizada.

Cohen (1993) afirma que o aumento da racionalidade pode ajudar a que cheguem mais recursos, e também multiplicar o rendimento dos que estão disponíveis.

Isso somente será possível medindo a eficiência em sua utilização e comprovada a eficácia com que se alcançam os objetivos. Diante dessas palavras do Cohen, o PAE pode ser considerado um programa que teve um desperdício de recursos, não sendo leviana tal afirmação, comprovada em diversos momentos do relatório. O alto custo do programa, efetivamente com o custo dos kits de 5 milhões, ficou evidente a subestimação das ações que seriam realizadas e seu poder de eficácia.

Apresenta-se aqui as principais características do PAE e suas principais contradições:

**Equipamentos envolvidos:** Ministério do Desenvolvimento Social e Fundação Cultural Palmares

**Programa:** “Programa de Apoio às Comunidades Quilombolas”/ Programa de Ações Estruturantes (PAE) iniciado em 2003.

**Objetivo do Programa:** Realizar “ações estruturantes” que possibilitasse a criação de condições de geração de renda sustentável nas Comunidades Quilombolas para que se pudesse superar as situações de vulnerabilidade social e insegurança alimentar.

**Crerérios de Inclusão das Comunidades Quilombolas:** Comunidades com maior número de famílias; Comunidades de difícil acesso e distantes das sedes dos municípios; Comunidades com famílias de menor renda per capita; Comunidades com maior número de famílias chefiadas por mulheres sozinhas; Comunidades com maior índice de mortalidade infantil; Comunidades localizadas em áreas de conflitos fundiários; Comunidades com maior número de famílias com filhos de zero a seis anos.

**Período do processo de implementação:** novembro e dezembro de 2003 até fevereiro de 2006.

**Equipamentos adquiridos:** 50 kits para casas de farinha, 30 kits de implementos agrícolas; 20 kits de equipamentos de pesca artesanal, 30 kits de equipamentos para desenvolvimento do artesanato e 20 kits de sistema de irrigação; totalizando 150 kits.

**Descrição das ações in loco da avaliação:** 80 comunidades quilombolas distribuídas em 29 municípios de 14 estados, dentre tal universo foram aplicados 2.260 questionários, com 191 entrevistas em profundidade.

Foi criada uma possibilidade de matriz lógica dentro das perspectivas do relatório apresentado. Saliento que a matriz lógica é uma ferramenta que antecede a produção do relatório e esta foi elaborada após a divulgação do referido relatório.

Quadro 1 - Matriz lógica (inversamente elaborada)

Descrição	Metas	Meios de verificação
Objetivo Geral	Avaliar as condições de geração de renda sustentável, com o intuito de superar situações de vulnerabilidade social e insegurança alimentar de quilombolas após ações do PAE.	Coleta de dados domiciliar do universo total do público beneficiado.

<p>Objetivos Específicos</p>	<p>1) caracterizar as modalidades de entrega e instalação dos equipamentos e possíveis problemas;</p> <p>2) avaliar a adequação dos equipamentos ao perfil e necessidades das comunidades contempladas e o grau de satisfação dos beneficiários;</p> <p>3) analisar os resultados da iniciativa na mudança das condições socioeconômicas dos beneficiários;</p> <p>4) avaliar cumprimento de prazos e metas estabelecidos para a instalação dos equipamentos; *</p> <p>5) Analisar a participação das mulheres nas atividades de geração de renda.</p>	<p>Entrevistas em profundidade e aplicação de questionários nas comunidades.</p>
------------------------------	--	--

Resultados Indicados	O Programa se limitou à doação dos equipamentos sem abarcar ações e medidas complementares que possibilitasse o uso sustentável dos mesmos e a consequente geração de renda.	<ul style="list-style-type: none"><li>- da adequação entre as especificações técnicas dos equipamentos e as reais necessidades das comunidades quilombolas;</li><li>- da dinâmica das oficinas e dos critérios de alocação dos recursos;</li><li>- dos critérios de elegibilidade das comunidades e destinação dos kits;</li><li>- da infra-estrutura predial para a recepção, armazenamento e funcionamento dos equipamentos.</li></ul>
----------------------	--	--

Atividades	Atividades do Programa	Metas da avaliação
	<p>Definição dos critérios de seleção do público alvo e escolha das comunidades.</p> <p>Envio de questionários de caracterização socioeconômica e produtiva.</p> <p>Realização de oficinas com lideranças comunitárias.</p> <p>Alocação das ações estruturantes.</p> <p>Assistência técnica.</p>	<p>Metas da avaliação</p> <p>Visitar 80 comunidades em aproximadamente dois meses.</p> <p>Realizar observação de campo.</p> <p>Aplicar entrevistas em profundidade.</p> <p>Aplicar questionários para mapear um amplo conjunto de variáveis.</p>

\*Apesar de prazos e metas não terem sido incluídos nas iniciativas das oficinas em 2003 este foi um ponto a ser observado na avaliação.

Fonte: DATAUFF, 2008 (elaboração própria)

Quadro 2 - Comparativo entre critérios de inclusão e ausência de ações

<b>Critérios de Inclusão das Comunidades Quilombolas</b>	<b>Ausência de ações identificadas a partir do relatório</b>
Comunidades com maior número de famílias;	A quantidade de equipamentos ou kits ofertados não considerou o tamanho das comunidades ou a sua produção para a entrega de equipamentos que necessitavam de infraestrutura ou capacidade produtiva.
Comunidades com maior índice de mortalidade infantil;	As ações não apresentaram medidas diretas voltadas para a problemática de mortalidade infantil.
Comunidades com maior número de famílias com filhos de zero a seis anos.	O uso “desviado” do objetivo fim dos kits de pesca, como atendimento emergencial para socorro à problemas de saúde através dos barcos foi uma das possibilidades encontradas que de forma indireta auxiliou a saúde das crianças e da população como um todo, nenhuma referência direta ao atendimento das necessidades de crianças menores de seis anos.

Comunidades de difícil acesso e distantes das sedes dos municípios;	Apesar do difícil acesso à comunidade ser um critério, não foi organizada a logística para a entrega dos kits diretamente nas comunidades. O que inviabilizou o acesso aos kits em diversas comunidades.
Comunidades com maior número de famílias chefiadas por mulheres sozinhas;	A questão de gênero dentro das comunidades não foi trabalhada para que as mulheres pudessem assumir papéis de referência na liderança e geração de renda, ocorrendo a assimilação quase que unânime nas comunidades de que a máquina de costura seria destinado à participação das mulheres, enquanto aos homens seria viabilizado o manuseio de qualquer outro equipamento. Em nada foi proporcionado o protagonismo das mulheres.
Comunidades com famílias de menor renda per capita;	A simples oferta dos kits sem apoio técnico ou providência de infraestrutura de uso dos kits foi um limitador para a geração de renda.

Fonte: Soares, 2023 (elaboração própria)

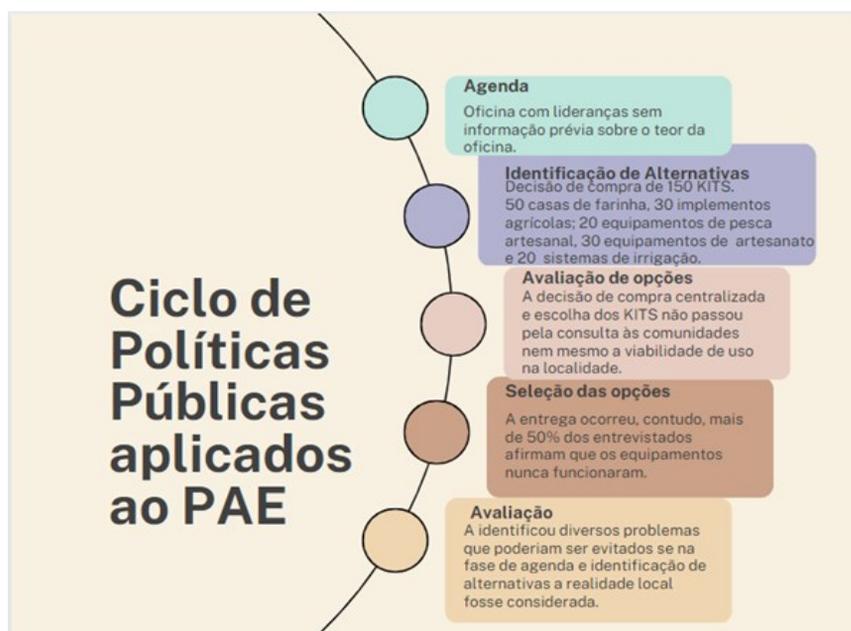
Desta forma, pode-se constatar que uma das argumentações sobre o desenho do programa foi a espontânea participação dos estados e municípios, dado obtido a partir da leitura do relatório.

Podemos levantar três hipóteses explicativas sobre essa configuração que dificultou a solução dos problemas. A primeira delas refere-se às próprias limitações nos sistemas de comunicação dos quilombos, tais como o acesso ao telefone e ao envio de mensagens eletrônicas, o que inibe os seus esforços de contatar instituições externas. Ao mesmo tempo há que se considerar também um outro tipo de limitação: aquela relativa à tradição da administração pública. Tal administração sempre foi percebida como o domínio da burocracia, dos procedimentos complicados, da demora, da falta de respeito com os usuários, em suma como um ente distante e às vezes inacessível ao cidadão comum. O fato de darem essas características como certas pode estabelecer uma barreira de monta às iniciativas das comunidades quilombolas de se aproximarem dos órgãos em questão. (DataUFF, 2006)

Essa pressuposição foi desfavorável, pois em muitos casos não houve apoio destes órgãos nas comunidades. Além disso, a articulação entre os governos estaduais e municipais foi muito variável e depende de fatores políticos, exógenos ao programa. Conforme Arretche (1998) o grau de sucesso de um programa depende da obtenção da ação cooperativa de outros atores. Os efeitos reais só aparecem após a implementação e seus atores devem organizar as possibilidades de variáveis ocorridas.

Finaliza-se a discussão sobre a importância da avaliação, como uma das etapas do ciclo de políticas públicas e o Programa de Ações Estruturantes (PAE), destacando o ciclo de uma política pública e o ciclo de implementação do programa, justificando-se também os baixos resultados atingidos pela intervenção em termos de eficácia e eficiência.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas a partir do Programa de Ações Estruturantes (PAE)



Fonte: Adaptado do ciclo da política pública de Celina Souza (2006) e incluídos dados da pesquisa de Avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos (2008).

A definição dos critérios de seleção do público alvo e a escolha das comunidades apesar das propostas dentro de um ciclo completo de políticas públicas a sua qualidade sobre a realização das ações interferiu diretamente no resultado esperado.

A iniciativa do envio de questionários de caracterização socioeconômica e produtiva, a realização de oficinas com lideranças comunitárias, a alocação das ações estruturantes mesmo sem a assistência técnica foram comprometidos em sua execução. O entendimento dos modelos e das teorias de avaliação, bem como o ciclo demonstrado acima, pode permitir compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos afetados pelas escolhas do programa em questão.

A observância do princípio da realidade seria um aliado nas mudanças provocadas e no alcance dos objetivos se os dados observados como problemáticos durante a avaliação e apresentação do relatório fossem minimamente considerados antes da realização das ações. Indicadores estavam acessíveis, padrões anteriores poderiam ter sido considerados para que o resultado definitivamente fosse o objetivo e não apenas a

entrega de equipamentos com a prerrogativa de serem usados numa ação estruturante. A própria palavra estruturante não foi considerada em sua totalidade. O diálogo consciente e emancipador entre público alvo, gestores e implementadores não teria validado a ação como foi realizada.

## 2 Referências

ARRETCHE, Marta Tereza Cristina. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

DATAUFF. **Pesquisa de Avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos**. Relatório final de análise, Niterói, 2008.

DUGAND, Adriana G. e BRANDÃO, André A. P. **A teoria da mudança como ferramenta Avaliativa do Desenho dos Programas Sociais: o caso das ações estruturantes para Comunidades Quilombolas**. Meta: Avaliação | Rio de Janeiro, v. 9, n. 25, p. 110-140, jan./abr. 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/316501962\\_A\\_Teoria\\_da\\_Mudanca\\_como\\_Ferramenta\\_Avaliativa\\_do\\_Desenho\\_dos\\_Programas\\_Sociais\\_o\\_caso\\_das\\_acoes\\_estruturantes\\_para\\_comunidades\\_Quilombolas](https://www.researchgate.net/publication/316501962_A_Teoria_da_Mudanca_como_Ferramenta_Avaliativa_do_Desenho_dos_Programas_Sociais_o_caso_das_acoes_estruturantes_para_comunidades_Quilombolas). Acesso em: 23/11/2022.

DENIS, Jean-Louis. & CHAMPAGNE, François. **Análise da Implementação**. In: HARTZ, Maria Zulmira de Araújo (org.) Avaliação em Saúde – dos Modelos Conceituais à Prática na Análise da Implantação de Programas. Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 1997. p. 49-88.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC, 2001, p. 13-42.

JANUZZI, Paulo Martino. **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas**. Planejamento e políticas públicas. Brasília: 2011, v. 36, pp.251-275.

LIMA, Luciana Leite. & D' Ascenzi. Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, dez/2013, pp.101-110.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.