

Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas

2017



SEGPLAN

IMB - INSTITUTO MAURO BORGES
DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

SEGPLAN

SECRETARIA DE ESTADO DE
GESTÃO E PLANEJAMENTO

GO GOIÁS
ESTADO INOVADOR

Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas 2017

Introdução e Contextualização

As políticas públicas são intervenções governamentais que visam atingir a resolubilidade dos problemas sociais. Elas possuem um ciclo conhecido como ciclo de políticas públicas, que inclui definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (JANNUZZI, 2016).

A avaliação é parte do ciclo de políticas públicas de suma importância, tal fato tem sido demonstrado nas expansões dos sistemas de monitoramento e avaliação no governo federal e alguns estados, além de diversos países que já possuem a avaliação como parte integrante e incorporada às suas estruturas de políticas públicas.

No Brasil, o monitoramento e a avaliação (M&A) ainda estão em processo de incorporação da cultura no ambiente das políticas públicas. Parte dos projetos de M&A é executada em âmbito acadêmico, porém dificilmente os produtos gerados chegam às mãos dos gestores públicos e formuladores de políticas. Além disso, ainda há a diferença de perspectivas entre a academia e setor público.

Em âmbito governamental, observam-se algumas ações específicas na área buscando avaliar programas prioritários aos governos, contudo com pouca ramificação e sistematização entre eles. O governo federal e alguns estados brasileiros (São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Espírito Santo) se despontam com processos mais consolidados.

Em Goiás, a necessidade de se avaliar e monitorar os programas e ações públicas se torna premente, resultando no Decreto 8.708/2016, que institui a avaliação e o monitoramento no Estado. Além do marco legal, a avaliação no estado também contou com diversas capacitações dos técnicos estaduais visando ao fortalecimento das ações de M&A internamente nos órgãos, verdadeiros responsáveis e interessados em acompanhar seus próprios programas.

Relatório Anual de Avaliações e Monitoramentos realizados pelo IMB – 2017

A Portaria Intersecretarial nº 002/2017 – Segplan/Sefaz/CGE, de março/2017, selecionou políticas, programas e ações para serem objetos de avaliação. Há indicação de cinco programas do Plano Plurianual (PPA), 2016-2019, são eles: Programa Rodovia; Programa Promoção, Prevenção e Proteção à Assistência Integral à Saúde; Programa Melhoria da Administração Penitenciária para Promoção da Ressocialização; Programa Proteção à Inclusão Social; Programa Valorização da Juventude.

Desses programas, o Rodovia e o de Melhoria da Administração Penitenciária para Promoção da Ressocialização não contiveram atividades relacionadas à propositura de avaliação por parte do IMB. Talvez em virtude de não possuírem bases de dados consolidadas e públicas e também por serem ainda não trabalhados internamente pelo Instituto. De qualquer forma, estratégias que envolvam os próprios técnicos de tais programas sejam o melhor caminho para um monitoramento ou avaliação mais efetiva.

Quanto ao Programa Promoção, Prevenção e Proteção à Assistência Integral à Saúde, no tocante ao “Fortalecimento das Ações de Atenção Primária à Saúde”, houve a produção de um estudo avaliativo acerca da atuação do Programa Estratégia Saúde da Família (ESF). Esse trabalho analisou a relação do ESF com os indicadores vinculados à saúde materno-infantil em Goiás, apontando a heterogeneidade entre os municípios goianos acerca dos resultados. Há, nessa mesma linha, a dissertação de um pesquisador do IMB na qual se avalia o impacto do Programa Saúde da Família sobre os indicadores das taxas de mortalidade infantil (menores de um ano) e de mortalidade na infância (menores de cinco anos).

Além desses trabalhos, está em curso uma proposta de melhoria de relatório para a Ouvidoria do SUS/SES-GO. Tal atividade se enquadra num tema transversal, podendo ser vinculada à ação “Gestão Inteligente das Unidades Assistenciais de Saúde”, uma vez que geraria impacto no acompanhamento da Ouvidoria junto às unidades de saúde. Nesse sentido, a Superintendência de Controle, Avaliação e Gerenciamento das Unidades de Saúde, da Secretaria de Estado da Saúde, tem como

um de seus objetivos acompanhar e avaliar a prestação de serviços das unidades de saúde do Estado. Portanto, o fortalecimento dessa atuação é uma forma de valorização da questão avaliativa. Vale informar que as demais ações desse programa não tiveram análises prévias e proposição de avaliações.

Quanto ao Programa Proteção e Inclusão Social, em relação à ação “Restaurante Cidadão”, houve em 2015 uma aproximação numa perspectiva de pesquisa avaliativa, com identificação, em conversa com os gestores da ação, das perguntas qualitativas; levantamento de pesquisas e experiências correlatas; tratativas e sondagens junto à equipe técnica do programa; elaboração do projeto de estudo; produção de questionários para pesquisa de campo; aplicação dos questionários em teste piloto; estruturação de curso para capacitação dos aplicadores, sendo inclusive treinado um grupo de bolsistas da OVG. No entanto, devido a dificuldades administrativas por parte da OVG, na disponibilização/contratação dos aplicadores dos questionários, a proposta avaliativa do Programa foi interrompida e encontra-se paralisada.

Com respeito à ação “Bolsa Universitária – OVG”, o IMB realizou um estudo avaliativo em 2014 em que se objetivou verificar a contribuição desta ação para formação profissional em Goiás. O trabalho analisou 534 entrevistas de egressos do Programa Bolsa Universitária para medir o impacto desse benefício. Portanto, acredita-se que o referido estudo contemplaria a proposta de avaliação.

Dentro ainda do Programa Proteção e Inclusão Social, a ação “Inclusão de Adolescentes Aprendizizes no Mercado de Trabalho – Programa Jovem Cidadão” recebeu uma demanda da Secretaria Cidadã e encontra-se em situação de estruturação da base dados. Vale informar que a avaliação será prejudicada pela perda da maioria das informações por parte da empresa responsável pela guarda da base de dados. No momento aguarda-se o repasse de alguns dados do Programa Jovem Cidadão e do Ministério do Trabalho para a continuação dos trabalhos.

Para o Programa Valorização da Juventude, na ação “Passe Livre Juvenil”, elaborou-se um pré-projeto visando à avaliação do programa. Contudo, logo após essa

etapa houve a reestruturação da ação, com modificações significativas. Tendo isso em vista, faz-se necessário a consolidação da nova sistemática do programa para a melhor propositura avaliativa ou que a avaliação se paute na questão da estruturação em si indicando caminhos iniciais.

Trabalhos avaliativos para além da Portaria desenvolvidos pelo IMB em 2017

O Instituto Mauro Borges realizou atividades de cunho avaliativo e de monitoramento não inseridas nos programas previstos na Portaria Intersecretarial. São elas:

- **Análise da Inadimplência dos Contratos da GoiásFomento** – este estudo avaliou os fatores da inadimplência na carteira de crédito da Agência, fornecendo um diagnóstico preciso da situação e, assim, auxiliando-a por meio de um modelo de eficiência bancária que aponta o risco interno com previsão da inadimplência;
- **Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação de Goiás** – disponibilização dos indicadores que medem as metas estipuladas no PEE. Assim, é possível acompanhar a evolução dos objetivos do Plano obtendo um quadro da real situação de cada meta e, por meio dele, saber onde são necessárias ações para cumprimento do planejado;
- **Déficit Habitacional em Goiás: uma análise do CadÚnico** – neste trabalho analisa-se o déficit habitacional dos municípios goianos, apontando direcionamentos para a política de moradia do Estado. Além disso, indiretamente, auxiliar no exame do CadÚnico como ferramenta de apoio ao diagnóstico da população de baixa renda em Goiás;
- **Análise das linhas de crédito da GoiásFomento de 2000 a 2015** – faz-se um amplo diagnóstico, verificando macro e microeconomicamente os créditos da Agência, objetivando ser uma ferramenta para o planejamento estratégico não só desse órgão específico como para o Estado;

- **Avaliação e dos determinantes da eficiência do ensino fundamental nos municípios goianos** – este estudo verifica o nível de eficiência dos municípios goianos na provisão de educação básica e determina os condicionantes para essas eficiências. Assim, aponta as regiões que carecem de maior atenção e as que podem servir de modelo. Além disso, indica os fatores que mais interferem na eficiência da educação básica, possibilitando direcionamento em áreas específicas.
- **Relatórios Avaliativos do Programa Banco do Povo** – três relatórios entregues à Superintendência do Banco do Povo: 1. “Relatório de Avaliação Qualitativa do Banco do Povo” que realiza um diagnóstico do Programa, avaliando sua efetividade e propondo ajustes necessários para atingir os propósitos para os quais foi criado; 2. “Relatório da Análise da Base de Dados do Banco do Povo” versa sobre a base de dados disponibilizada pelo Programa, descrevendo as características dos beneficiários e dos respectivos empréstimos; 3. “Indicadores auxiliares para monitoramento do Banco do Povo” no qual se apontam variáveis para mensurar adequadamente o desempenho, possibilitando, assim, a análise de resultados do Programa.

Síntese das ações de avaliação no IMB em 2017

Programas Previstos na Portaria 002/17	Ações do IMB
Programa Rodovida	Sem propositura de atividade avaliativa.
Programa Promoção Prevenção e Proteção à Assistência Integral à Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de estudo avaliativo acerca do ESF; • Dissertação de pesquisador sobre o PSF; • Melhoria dos relatórios da Ouvidoria do SUS.
Programa Melhoria da Administração Penitenciária para Promoção da Ressocialização	Sem propositura de atividade avaliativa.
Programa Proteção e Inclusão Social	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto de avaliação do perfil dos usuários do Restaurante Cidadão elaborado em 2015 (suspense por impossibilidades da OVG); • Estudo avaliativo acerca do Programa Bolsa Universitária realizado em 2014;

	<ul style="list-style-type: none">• Estudo avaliativo do Programa Jovem Cidadão em andamento;
Programa Valorização da Juventude	<ul style="list-style-type: none">• Elaborou-se pré-projeto de avaliação da ação Passe Livre Estudantil, mas pela reestruturação da ação faz necessário repensar proposta avaliativa.
Trabalhos avaliativos realizados em 2017 extrínsecos à Portaria 002/17	
<ul style="list-style-type: none">• Análise da Inadimplência dos Contratos da GoiásFomento;• Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação de Goiás;• Déficit Habitacional em Goiás: uma análise do CadÚnico;• Análise das linhas de crédito da GoiásFomento de 2000 a 2015;• Relatórios Avaliativos do Programa Banco do Povo.	

Experiências com o Plano Anual de Avaliação e Recomendações

A avaliação de programas públicos é um processo de aperfeiçoamento das políticas e dos próprios programas. Assim, pode-se, de forma análoga, entender o processo de implementação do sistema e da cultura de avaliação no estado como um processo a ser aperfeiçoado. Como se observou, os temas propostos na Portaria Intersecretarial estiveram presentes entre os produtos realizados pelo Instituto e, ademais, produziram-se outros que se enquadrariam como produtos avaliativos.

A política de avaliação do Estado não deve se restringir aos programas e ações elencados em determinados momentos. Trata-se de um processo contínuo e que deve respeitar as diferentes necessidades que, por vezes, são representativas de condições próprias de cada órgão. Entende-se que as ações realizadas até a publicação da Portaria foram importantes e necessárias e serviram para a formação do processo e cultura de avaliação de programas públicos. Porém, é preciso responsabilizar os órgãos executores das políticas e ações na necessidade deles também serem atores da avaliação e monitoramento de seus programas.

Restringir a um determinado órgão todo o processo de M&A pode dificultar a irradiação da avaliação no Estado, além de comprometer a elaboração de trabalhos

avaliativos pela sobrecarga de atividade. Nesse sentido, a estruturação da política de avaliação no Estado, a fim de gerar produtos úteis para o aperfeiçoamento das políticas e programas públicos, precisa partir da necessidade do órgão executor das ações públicas. São eles os maiores interessados e conhecedores da realidade a ser estudada/avaliada. Assim, as capacitações e o apoio técnico aos servidores desses órgãos é a melhor forma de sistematizar o processo de M&A. Por outro lado, sabe-se que há programas públicos que necessitam de avaliações externas à instituição gestora do programa por questões de isenção e credibilidade.

Há diversas técnicas e metodologias que podem ser utilizadas na área de avaliação de programas públicos, inclusive com possibilidade de divergência entre os segmentos que a realizam. Mas se há um ponto próximo ao consenso é que a avaliação de programas públicos tem como finalidade o aperfeiçoamento das políticas públicas, não concorrendo com as áreas de controle e auditorias.

Referências

BAHIA. Manual de avaliação inicial de programas de governo. 2013

BELUZZO, L; Bordini. E. Avaliação de programas públicos: um percurso na Fundação SEADE. Boletim de Estatísticas Públicas, nº 12, Goiânia, Dezembro, 2016.

IJSN. Instituto Jones dos Santos Neves. 2017. Acesso em: <http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/4912-governo-do-es-lanca-sistem-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas>

JANNUZZI, P. M. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2016.