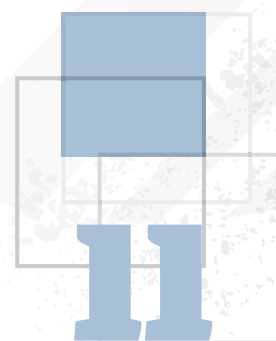




Organização
Internacional
do Trabalho

MANUAL DE CAPACITAÇÃO
E INFORMAÇÃO SOBRE **Gênero, Raça,
Pobreza e Emprego**



MÓDULO

Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Escritório no Brasil





Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2012

Primeira edição: 2012

As publicações da Organização Internacional do Trabalho gozam de proteção de direitos de propriedade intelectual em virtude do Protocolo 2 da Convenção Universal sobre Direitos Autorais. No entanto, pequenos trechos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que a fonte seja mencionada. Para obter direitos de reprodução ou de tradução, solicitações para esses fins devem ser apresentadas ao Departamento de Publicações da OIT (Direitos e permissões), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Suíça, ou por correio eletrônico: pubdroit@ilo.org. Solicitações dessa natureza serão bem-vindas.

As bibliotecas, instituições e outros usuários registrados em uma organização de direitos de reprodução podem fazer cópias, de acordo com as licenças emitidas para este fim. A instituição de direitos de reprodução do seu país pode ser encontrada no site www.ifrro.org

ILO Cataloguing in Publication Data

Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego: Módulo 11 :
monitoramento e avaliação de políticas públicas / Organização Internacional do Trabalho. -
Brasília: OIT, 2012

1 v.

ISBN 9789228265194 ; 9789228265200 (web pdf)

ILO Office in Brazil

equal rights / equal employment opportunity / racial discrimination / employment policy /
evaluation / Brazil

04.02.2

As denominações empregadas e a forma na qual dados são apresentados nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, não implicam nenhum julgamento por parte da Organização Internacional do Trabalho sobre a condição jurídica de nenhum país, zona ou território citado ou de suas autoridades e tampouco sobre a delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressadas nos artigos, estudos e outras colaborações assinados cabe exclusivamente aos seus autores e sua publicação não significa que a OIT as endosse.

Referências a empresas ou a processos ou produtos comerciais não implicam aprovação por parte da Organização Internacional do Trabalho e o fato de não serem mencionadas empresas ou processos ou produtos comerciais não implica nenhuma desaprovção.

As publicações e produtos eletrônicos da OIT podem ser obtidos nas principais livrarias ou no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106-4600, ou no *International Labour Office*, CH-1211. Geneva 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima ou por e-mail: vendas@oitbrasil.org.br

Impresso no Brasil





Estrutura do Manual

Módulo 1 Desenvolvimento e Trabalho Decente

Módulo 2 Igualdade Racial

Módulo 3 Pobreza e Acesso a Recursos

Módulo 4 Equilíbrio entre Trabalho e Família

Módulo 5 Organização e Participação

Módulo 6 Políticas Públicas de Emprego

Módulo 7 Juventude

Módulo 8 Ciclos de Vida e Proteção Social

Módulo 9 Saúde e Segurança no Trabalho

Módulo 10 HIV/AIDS no Mundo do Trabalho

Módulo 11 Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas







Introdução

As diversas formas de discriminação estão fortemente associadas aos fenômenos de exclusão social. Elas são responsáveis pela criação de poderosas barreiras adicionais para que pessoas pertencentes a grupos discriminados possam participar do desenvolvimento econômico e social de forma plena.

Gênero e raça são fatores que determinam, em grande parte, as possibilidades de acesso ao emprego, assim como as condições em que ele é exercido. Desse modo, condicionam também a forma como os indivíduos e as famílias participam e se beneficiam do desenvolvimento. Um modelo de desenvolvimento que se pretenda equitativo e sustentável, voltado para a promoção da justiça social, deve, portanto, abordar as questões de gênero e raça, tanto para garantir que as mulheres e a população negra possam contribuir ativamente para o desenvolvimento, quanto para possibilitar que estes grupos se beneficiem de seus frutos.

O trabalho é uma das formas mais diretas pelas quais os frutos do desenvolvimento podem beneficiar as pessoas e uma das vias principais através das quais é possível compatibilizar os objetivos econômicos e sociais do desenvolvimento. Mas não qualquer trabalho, e sim, um Trabalho Decente.

O Trabalho Decente, conceito formalizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1999, sintetiza a sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.

A noção de Trabalho Decente integra a dimensão quantitativa e qualitativa do emprego. Ou seja, afirma a necessidade não apenas de que existam e sejam criados postos e oportunidades de trabalho, mas também que estes tenham uma qualidade aceitável. Ela propõe não só medidas de geração de postos de trabalho e de enfrentamento ao desemprego, mas também de superação de formas de trabalho que gerem renda insuficiente ou que se baseiem em atividades insalubres, perigosas, inseguras e/ou degradantes. Afirma a necessidade de que o emprego esteja também associado à proteção social e à noção de direitos do trabalho, entre eles os de representação, associação, organização sindical e negociação coletiva.

O Trabalho Decente é, portanto, o ponto de convergência dos quatro objetivos estratégicos da OIT: o respeito aos direitos fundamentais no trabalho, a promoção do emprego, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social. A equidade está no centro da noção de trabalho decente. Isso significa, em primeiro lugar, que trabalho decente é também um trabalho livre de qualquer tipo de discriminação. Em segundo lugar, que a preocupação com a promoção da equidade deve ser um elemento sempre presente, de maneira transversal, nos quatro objetivos estratégicos fundamentais da OIT.

O fortalecimento das dimensões de gênero e raça nas políticas públicas de trabalho, emprego e combate à pobreza, bem como nas ações de organizações de trabalhadores/as





e empregadores/as é um aspecto central para a promoção do desenvolvimento equitativo. Para que esse esforço seja bem-sucedido, a capacitação de gestores e gestoras é um dos aspectos estratégicos, tanto aqueles/as que atuam na esfera governamental como aqueles/as que são responsáveis pela elaboração de programas e ações no âmbito sindical e empresarial. Processos dessa natureza têm o potencial de se traduzir na incorporação das dimensões de gênero e raça nos processos de concepção, implementação, monitoramento e avaliação dessas políticas, programas e ações.

Acreditando na importância e na necessidade desse processo de formação, o Governo Federal tornou-se parceiro do *Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego* (GRPE), concebido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O GRPE é a versão brasileira do GPE (*Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego*), que vem sendo desenvolvido mundialmente pela OIT. A incorporação da dimensão racial na versão brasileira se deve ao reconhecimento da importância dessa questão na definição dos padrões de emprego e desigualdade social, bem como na determinação da situação de pobreza no Brasil.

O objetivo principal do Programa GRPE no Brasil é contribuir para o maior reconhecimento do racismo e do sexismo como elementos centrais da organização da sociedade brasileira e da estruturação do mercado de trabalho e oferecer instrumentos para a transversalização das dimensões de gênero e raça nas políticas públicas e nas ações das organizações de trabalhadores/as e empregadores/as, com vistas a avançar no sentido de sua superação.

O Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego é um instrumento fundamental do Programa GRPE. A sua primeira versão, dedicada apenas às questões de gênero, foi publicada pela OIT em Genebra (2000). Sua origem remonta a um documento apresentado como contribuição da OIT à IV Conferência Internacional sobre a Mulher (Beijing, 1995), e tinha como objetivo sintetizar a abordagem conceitual e a experiência prática da OIT com relação à articulação da dimensão de gênero com os temas da pobreza, emprego e proteção social.

O trabalho de adaptação do Manual à realidade latino-americana iniciou-se com sua tradução para o espanhol e com a realização, em setembro de 1999, em Santiago do Chile, de uma oficina de validação, que contou com a participação de representantes governamentais, empresariais e sindicais da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, além de vários especialistas da OIT. Em 2001 a versão em espanhol foi traduzida para o português e iniciou-se o trabalho de adaptação do Manual à realidade brasileira. O processo de finalização da adaptação do Manual para o contexto brasileiro foi realizado no âmbito do Projeto GRPE, desenvolvido no Brasil entre os anos de 2003 a 2006, paralelamente ao projeto GPE na América Latina. Em outubro de 2003, foi assinado um Protocolo de Intenções entre 10





ministérios do Governo Brasileiro à época¹ e a OIT para implementação do Projeto GRPE no país – documento que consolida uma cooperação a longo prazo.

Em sua primeira versão brasileira, o Manual GRPE era composto por um Guia para o Facilitador, Guia para o Leitor e oito módulos temáticos, com dados estatísticos, textos conceituais, boas práticas e orientações para a ação, e continuou sendo intensamente utilizado nas atividades de sensibilização e capacitação dos atores tripartites mesmo após o término do Projeto GRPE no Brasil. No entanto, em razão da natureza dinâmica dos assuntos abordados no Manual, bem como em função das mudanças no contexto econômico e social da última década no Brasil e no mundo, os atores tripartites brasileiros passaram a demandar a atualização deste material. Desta forma, atendendo a tais demandas, em 2009, iniciou-se o processo de atualização do Manual, um trabalho que não se limitou à atualização do conteúdo apresentado, mas incluiu a revisão da estrutura dos Módulos, incorporando novos temas, conceitos e abordagens.

O processo de atualização do Manual GRPE buscou envolver os constituintes tripartites da OIT, bem como nossos parceiros e parceiras na temática de promoção da igualdade de gênero e raça no mundo do trabalho. Em um primeiro momento, foram realizadas oficinas na região do ABC paulista, nas quais gestores e gestoras puderam avaliar os conteúdos desenvolvidos para a atualização dos Módulos, a partir de suas experiências profissionais e suas necessidades de capacitação. Posteriormente, foram realizadas Oficinas nacionais, com a participação de representantes de organizações de trabalhadores/as, empregadores/as, governo e agências do Sistema Nações Unidas no Brasil, para que cada organização pudesse aportar seus conhecimentos para a nova versão do Manual GRPE.

O processo de atualização do Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego é resultado de um esforço coletivo. Agradecemos a todas as pessoas e instituições que ao longo dos últimos anos se envolveram direta ou indiretamente nesse trabalho. Esperamos que ele seja amplamente utilizado e possa contribuir efetivamente para a construção de uma realidade mais justa e equitativa para homens e mulheres trabalhadores/as.

1 O protocolo foi assinado na ocasião pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério de Assistência e Promoção Social (MAS) e Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) – que, em janeiro de 2004, foram substituídos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Saúde (MS) e Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES).







Esta publicação foi produzida com o apoio do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (BRA/08/51M/UND), financiado pelo Fundo para o Alcance dos Objetivos do Milênio e dos projetos *Promoting Gender Equality and Women's Empowerment in the World of Work (Phase III)* (GLO/12/53/NOR), financiado pelo governo norueguês e *Support strenghtening capacities of constituents on the formulation of gender sensitive employment policies* (A26010216608).

Organização Internacional do Trabalho - OIT

Diretora do Escritório da OIT no Brasil

Laís Abramo

**Coordenadora do Programa de Promoção da Igualdade
de Gênero e Raça no Mundo do Trabalho**

Marcia Vasconcelos

**Oficial de Projetos de Promoção da Igualdade de
Gênero e Raça no Mundo do Trabalho**

Ana Carolina Querino

Rafaela Egg

**Assistentes de Projetos de Promoção da Igualdade de
Gênero e Raça no Mundo do Trabalho**

Adalgisa Soares

Andréa Melo

Edição

Laís Abramo

Marcia Vasconcelos

Ana Carolina Querino

Rafaela Egg

Adalgisa Soares

Elaboração

Adalgisa Soares

Ana Carolina Querino

Ana Claudia Farranha

Débora de Fina Gonzales

Liza Uema

Luis Fujiwara

Márcia de Paula Leite

Marcia Vasconcelos

Matilde Ribeiro

Silvana Maria de Souza

Sônia Martins

Wilza Vieira Villela

Projeto Gráfico

Luciano Mendes







Sumário

A A importância do monitoramento e da avaliação para o aprimoramento das políticas públicas

- A.1 O que são Políticas Públicas?
- A.2 O processo de construção de políticas públicas: do conflito ao consenso estabelecido
- A.3 O ciclo de vida das políticas públicas e a gestão orientada para resultados de desenvolvimento
- A.4 Conceitos e usos do monitoramento e da avaliação de políticas públicas
- A.5 Avaliação como parte integrante do ciclo de políticas públicas e da gestão orientada para resultados de desenvolvimento
- A.6 Como avaliar?
 - Tipologias de avaliação*
 - Desenhos de avaliação e metodologias mais utilizadas*

B Desafio de monitorar e avaliar gênero e raça nas políticas públicas

- B.1 Por que avaliar as dimensões de gênero e raça nas políticas públicas?
- B.2 A importância da construção de indicadores sensíveis a gênero e raça
- B.3 A incorporação gênero e raça em instrumentos importantes para avaliação de políticas e programas

C Orientações para ação

- C.1 Sugestão para uma boa prática de monitoramento e avaliação sensível a gênero e raça em pequenas organizações
- C.2 Recomendações para a construção de uma metodologia de avaliação de políticas públicas com enfoque de gênero e raça
- C.3 Uma breve proposta de uma grade mínima de indicadores
- C.4 Aplicação de conceitos







Apresentação

Este módulo integra o Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego (GRPE) e tem por tema a discussão sobre Avaliação e Monitoramento enquanto elementos importantes do ciclo de Políticas Públicas. Ele está dividido em três partes. Na primeira, são apresentados os aspectos referentes ao conceito de políticas públicas e sua relação com o processo de avaliação e monitoramento, destacando tipos e formatos existentes de procedimentos de avaliação. Na segunda parte, discutem-se os desafios no monitoramento e avaliação das políticas públicas com recorte de gênero e raça e, por fim, apontam-se eixos para nortear a ação de gestores e gestoras na construção de sistemas de avaliação.

O objetivo deste módulo é apresentar aos gestores e gestoras algumas das principais discussões sobre avaliação e monitoramento, bem como instrumentos e ferramentas que auxiliem na verificação dos resultados das políticas públicas como um todo e especialmente em relação à incorporação de gênero e raça em seu desenho, implementação, monitoramento e avaliação, de forma a produzir políticas públicas que também resultem na promoção da igualdade de gênero e raça. Dessa forma, ao final do módulo, gestores e gestoras deverão ser capazes de estabelecer parâmetros mínimos que possibilitem a efetivação de um processo contínuo de avaliação de políticas públicas, a partir da incorporação das dimensões de gênero e raça.







A

A importância do monitoramento e da avaliação para o aprimoramento das políticas públicas

A.1 O que são Políticas Públicas?

Quando utilizamos o termo *políticas públicas* nos referimos a um conjunto de programas, projetos ou ações elaboradas para resolver um problema de interesse da sociedade. O sentido principal da política pública é, portanto, trazer uma solução, mesmo que (mas não necessariamente) provisória, para um problema ou conflito estabelecido no espaço público.

As políticas públicas podem ser definidas, portanto, como as traduções técnico-rationais das escolhas políticas de uma sociedade, as quais são operacionalizadas por meio do Estado (Reis, 1989). Dessa forma, podemos dizer que qualquer iniciativa promovida no âmbito do Estado se configura como uma política pública.

Nas línguas de origem latina, como o Português, existe somente uma palavra para definir o jogo político-partidário eleitoral e as políticas públicas, em ambos os casos podemos nos referir a estes processos como *políticas*.

Na língua inglesa existem duas palavras, *policy* e *politics*, e neste caso fica mais claro que as políticas públicas (*policies*) resultam da atividade política (*politics*), a qual compreende o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de recursos por meio do Estado.

No Brasil, portanto, torna-se necessário fazer uma distinção entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer o desenvolvimento de diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões políticas tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre aquelas apresentadas em um leque amplo de alternativas, conforme as prioridades e preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora a implantação de uma política pública seja resultado de uma decisão política, nem toda decisão política é traduzida como uma política pública (Rua, 2000).

A.2. O processo de construção de políticas públicas: do conflito ao consenso estabelecido

Políticas públicas podem também ser definidas como o resultado prático da atividade política, o qual compreende uma série de decisões e ações relativas a solução de problemas e conflitos identificados na esfera política (Rua, 2000). Esta série de decisões e ações tem caráter republicano, pois é direcionada para a sociedade como um todo. Além disso, são também iniciativas garantidas pelo poder público que é estrategicamente responsável por sua implementação.





No final dos anos 1980, por exemplo, quando os movimentos sociais e sindicais lutavam por melhores condições de vida nas cidades ², um dos aspectos principais destas lutas era trazer para o espaço público conflitos existentes na sociedade brasileira decorrentes da luta pela afirmação dos direitos humanos, a qual se articulava a partir de demandas específicas, como a luta por melhores empregos e remuneração, pelo acesso à saúde, à moradia digna, etc. Estes conflitos destacavam o interesse da sociedade na resolução destes problemas e a necessidade de uma ação estatal (política pública) que garantisse esta resolução.

A participação da sociedade civil organizada é fundamental para o desenvolvimento das políticas públicas. Isto porque antes de existirem propriamente por meio da ação do poder público, as políticas públicas nascem de demandas sociais, as quais podem ser de três tipos:

- ❖ **Demandas recorrentes** são problemas que ainda não foram resolvidos de forma efetiva, mas que estão na agenda pública, como por exemplo, os problemas causados pelo racismo e pelo sexismo no âmbito da sociedade brasileira.
- ❖ **Demandas novas** são aquelas elaboradas por novos atores sociais. No caso citado do final dos anos 80, são exemplos destas demandas a luta do movimento sindical por direitos trabalhistas ou o movimento que visava à ampliação da participação política das mulheres.
- ❖ **Demandas reprimidas** são aquelas constituídas por problemas que nunca se resolvem e que, portanto, pairam acima da agenda pública. Não há, a princípio, decisão (resolução) sobre elas. Este é o caso da garantia dos direitos de grupos sociais cuja agenda política questiona padrões tradicionais fortemente arraigados na sociedade, como por exemplo, grupos vinculados ao movimento LGBTQTT³ (Rua, 2000).
- ❖ **Sentido de não decisão em políticas públicas:** a não decisão “significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos e valores de uma sociedade (e, da mesma forma, ameaçam interesses) encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação (...) em um problema político e, portanto à sua inclusão na agenda governamental” (Rua, 2000, p. 6)

Se para criar uma política pública são necessárias decisões e ações estratégicas, identificar quem está envolvido nesta negociação é fundamental. Os atores sociais de uma política pública são aqueles que têm algum interesse no conflito ou problema que se pretende resolver, como por exemplo, os movimentos sociais, sindicatos, empresários e empresárias, a mídia e, em alguns casos, até mesmo a população como um todo.

São também atores sociais da maior importância “aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções” (Rua, 1998, p. 5), neste caso estamos falando da classe política e de gestores e gestoras. Por conta desta multiplicidade de interesses, cabe sempre perguntar como esses atores sociais articulam

² Sobre isso ver Abramo (1999) e Sader (1986).

³ Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero, Transexuais, e Intersexuais.



seus interesses e, ao mesmo tempo, como fazem para que uma determinada demanda entre na agenda de governo e se transforme em política pública.

É importante, portanto, entender que uma demanda somente se torna uma política pública no momento em que ela se configura por meio da formulação de propostas, do estudo de alternativas, e da implementação de ações e iniciativas de acordo com recursos disponibilizados para a solução de um dado conflito ou problema cuja presença na agenda de governo já foi legitimada na arena política.

As demandas pela igualdade de gênero e raça no Brasil

As questões referentes à promoção da igualdade de gênero e raça se constituíram, por muito tempo, como **demandas reprimidas**, ou seja, como um conjunto de demandas que questionavam fortemente os códigos e valores da sociedade brasileira e que, em razão disso, enfrentavam obstáculos para se desdobrarem em decisões políticas.

Tais demandas enfrentaram um longo percurso até serem definitivamente incorporadas na esfera pública brasileira⁴ desde as primeiras manifestações mais estruturadas destes grupos sociais. A partir da metade do século XX estas demandas se constituíram como **demandas “novas”** que, ao longo do processo político, adquiriram certo grau de reconhecimento na esfera pública. Como resultado, foi formulado um conjunto de medidas na tentativa de dar resposta aos conflitos e problemas apresentados pelos Movimentos Negro, de Mulheres Negras, de Mulheres e Feministas.

O desenho dessas soluções pode não atender a todos os atores envolvidos, mas ele estabelece um ponto de partida a partir do qual se pode verificar até que ponto a política pública respondeu aos requerimentos propostos pela sociedade civil, ou em que medida e como se pode avançar mais na busca de soluções efetivas para os conflitos ou problemas apresentados, neste caso o racismo e o sexismo.

Uma resposta mais sistemática do poder público sobre essas questões passou a ocorrer ao longo deste processo político. Alguns marcos importantes referem-se à criação, em 2002, da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), na estrutura do Ministério da Justiça e, posteriormente, em 2003, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), também em 2003. A criação dessas estruturas, de certa forma, caracteriza historicamente o momento no qual tais demandas deixaram de ser “novas” para se tornarem **demandas recorrentes**. Assim, o desafio dessas duas Secretarias é trazer para as políticas públicas questões relativas à promoção da igualdade racial e de gênero, muitas vezes invisíveis no plano político.

Apenas a decisão de criar uma estrutura político-administrativa não é suficiente para garantir a formulação e implementação efetiva de políticas públicas. Para a plena implantação de uma política pública são necessários, do ponto de vista operacional, recursos financeiros, humanos, institucionais, etc.. Já do ponto de vista programático, é necessário um conjunto de medidas estratégicas, de ações, projetos e programas para a efetiva implementação de uma política pública.

No período 2003-2011 se observa um avanço em relação à incorporação dos temas de gênero e raça nas políticas públicas. Exemplos concretos destes avanços são a formulação dos planos nacionais de políticas para as mulheres (PNPM) e de promoção da igualdade racial (PLANAPIR) e a criação de instâncias de articulação interministerial com foco na promoção da igualdade de gênero e raça como o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres (CAM PNPM).

PARA REFLETIR

Demandas recorrentes, novas e reprimidas não devem ser entendidas como conceitos definitivos e imutáveis. A demanda recorrente de promoção da igualdade de gênero e raça pode se manifestar também como uma demanda nova, por exemplo, em relação à necessidade de promoção da inclusão social de mulheres negras a partir de um enfoque geracional (meninas negras, mulheres negras jovens, mulheres negras adultas e mulheres negras idosas). Ou como demandas reprimidas, por exemplo aquelas colocadas por segmentos da população negra que de certa forma ainda encontram-se invisibilizados como atores políticos, como por exemplo, mulheres negras lésbicas, religiões de matriz tradicional africana ou quilombolas.

4 O percurso das discussões sobre gênero e raça no Brasil é abordado no módulo 5 deste Manual





O ciclo de vida básico de uma política pública compreende minimamente cinco passos complementares e interligados:



A.3 O ciclo de vida das políticas públicas e a gestão orientada para resultados de desenvolvimento

- ❖ Durante a formulação, a política pública é concebida de forma conceitual, como um modelo. Posteriormente, a partir de seu desenho, são estrategicamente definidas suas metas, objetivos, atividades, o público beneficiário, etc. Neste momento é importante também pensar conceitualmente o monitoramento e a avaliação.
- ❖ Após a definição conceitual e o desenho estratégico, começa o processo de planejamento, onde serão definidas as características operacionais da política pública. Em outras palavras, a formulação e o desenho produzidos anteriormente começam a ser traduzidos em atividades operacionais, incluindo a operacionalização do monitoramento e da avaliação.
- ❖ A implantação é o processo pelo qual a política pública efetivamente começa a ser executada. Este passo é orientado tanto pela formulação e desenho, como também pelo planejamento, monitoramento e avaliação.
- ❖ Durante a implantação começa o monitoramento efetivo da política pública para que possíveis problemas possam ser identificados e sanados ainda durante a implantação e possam ser recolhidos dados e insumos para a avaliação.
- ❖ Finalmente, após a implantação ocorre a avaliação, onde perguntas sobre a efetividade, eficácia e eficiência das políticas públicas são respondidas e também são identificadas lições aprendidas e recomendações para a produção de políticas públicas cada vez mais efetivas, eficazes e eficientes.

PARA SABER MAIS

Avaliar é geralmente uma atividade que se executa após a implantação do projeto, programa ou política pública. Isso ocorre porque quando nos referimos à avaliação estamos geralmente falando de avaliação de resultados (ou de impacto) a qual deve ser conduzida após o encerramento das atividades. Por outro lado, existem avaliações que podem ser realizadas anteriormente à implantação (avaliação de projetos), ou durante a implantação (avaliação de processos e avaliação de meio termo) para que possam ser corrigidos possíveis desvios na implantação da política pública. Ainda que a avaliação possa ocorrer em tempos de implantação distintos é importante pensar o exercício avaliatório em suas múltiplas dimensões já durante a concepção e planejamento da política pública.



Na realidade o ciclo de políticas públicas deve ser pensado de forma sistêmica. Por exemplo, na formulação de uma política pública já deve ser pensada a avaliação. O planejamento deve contemplar questões de monitoramento e assim por diante. A implantação dialoga com todos os demais passos e serve também para realimentar processos futuros de formulação, planejamento, etc.

Não é de todo inusitado pensar em políticas públicas como organismos vivos, que se desenvolvem e evoluem em um contexto de incerteza. A avaliação, por sua vez, é uma forma de atenuar as dificuldades colocadas pela incerteza e pelas complexidades oriundas da realidade social de países em desenvolvimento como o Brasil.

A gestão orientada para resultados de desenvolvimento

As agências da ONU trabalham com o enfoque da **gestão orientada para resultados de desenvolvimento**. A gestão orientada para resultados de desenvolvimento trata do que foi acima disposto, ou seja, do uso do monitoramento e avaliação como processos de aprendizagem e retroalimentação de políticas públicas, com ênfase no alcance de resultados concretos e significativos (PNUD: 2009).

A gestão orientada para resultados de desenvolvimento é também “*um esforço para responder às crescentes demandas para a prestação de contas de cidadãos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre como se usa a cooperação técnica internacional, quais são os resultados obtidos e se estes resultados são adequados para gerar as mudanças desejadas em termos de desenvolvimento humano. Este enfoque estimula as agências de desenvolvimento a se concentrarem na criação de parcerias, e na colaboração interinstitucional, assim como serve para assegurar uma maior coerência operacional e programática. Igualmente, a gestão orientada para resultados de desenvolvimento promove uma ênfase maior na sustentabilidade das ações realizadas, adotando medidas que estimulam a apropriação nacional e o desenvolvimento de capacidades*” (PNUD: 2009, p. 6).

PARA REFLETIR

A reforma do estado brasileiro, iniciada em 1994, também se estrutura em conceitos similares ao da gestão orientada para Resultados de desenvolvimento. O Estado brasileiro, caracterizado como patrimonialista e burocrático, a partir de sua reforma, migrou para um paradigma gerencialista, baseado em resultados. A gestão orientada para resultados de desenvolvimento implantada no âmbito da ONU também promove a migração do padrão patrimonialista e burocrático para o gerencial, mas incorporando neste processo o conceito de direitos humanos.

Mudanças organizacionais promovidas pelo gerenciamento orientado para resultados

DE	PARA
Processos	Resultados
Controles	Delegação
Input	Outputs e Outcomes
Ex-Ante	Ex-Post
Burocrática	Gerencial (dinâmica)
Adversa ao risco	Direcionada para oportunidades
Introvertida	Fundamentada em parcerias e alianças





O monitoramento é uma atividade gerencial cujo objetivo é promover o acompanhamento da implantação de uma dada política, programa, ou projeto. Em outras palavras o monitoramento “*está voltado para medir quão bem uma atividade, ação ou intervenção tem sido realizada, a partir do desenho inicial programado ou das mudanças impostas ao longo do período de execução*” (Cavenaghi, s/d, p.23).

O monitoramento serve para a prestação de contas, para o *accountability* e também para promover mudanças de cunho gerencial durante a própria implantação do programa, sempre com o intuito de se produzir atividades melhores, mais eficientes, eficazes e efetivas. Sob essa perspectiva, o monitoramento busca responder às seguintes questões:

- ❖ O programa está sendo implementado conforme sua formulação e desenho?
- ❖ Há diferenças na implementação do programa a depender das localidades em que está sendo executado e dos períodos de tempo?
- ❖ O programa atinge o público-beneficiário previamente definido (está bem focado)?
- ❖ A que custo a implementação foi efetuada e o atendimento ao público-beneficiário foi alcançado? (Cavenaghi, s/d, p.24).

Apesar da análise preliminar de custo-efetividade citada acima, no geral, o monitoramento não analisa os resultados ou os impactos do programa – ou seja, as mudanças de desenvolvimento que ele provocou. O monitoramento se concentra na “rota” seguida pelo programa. Trata-se, portanto, de um acompanhamento minucioso. Já a avaliação tem um caráter mais aprofundado, ou seja, ela tem, entre outras finalidades, o objetivo de medir os impactos das políticas e programas na vida da população.

Várias autoras e autores já trabalharam com conceitos distintos de avaliação, por isso, a avaliação é um conceito elástico que se estica para cobrir julgamentos de todos os tipos (Weiss, 1972).

Avaliar uma política pública é verificar se as escolhas tomadas em uma determinada direção foram acertadas, é estimar o resultado de uma intervenção e seus efeitos em relação ao problema ou conflito que se pretende resolver. Como a etimologia da palavra sugere, no caso das políticas públicas, avaliar é atribuir valor (mérito) à uma dada intervenção governamental.

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), uma avaliação é uma valoração rigorosa e independente de atividades finalizadas, ou em curso, para determinar em que medida estão sendo alcançados os objetivos estipulados e se as informações necessárias para apoiar a tomada de decisões gerenciais estão sendo produzidas (PNUD: 2009). Em outras palavras, trata-se de “*um processo sistemático de fazer perguntas sobre o mérito e a relevância de um determinado assunto*” (Minayo, 2005: p.19). Do ponto de vista dos programas sociais, este processo tem “*como sentido mais nobre, fortalecer o*

A.4 Conceitos e usos do monitoramento e da avaliação de políticas públicas



movimento de transformação da sociedade em prol da cidadania e dos direitos humanos” (Minayo, 2005: p. 19).

Avaliar é, deste ponto de vista, “determinar se as coisas são boas ou más. A avaliação de política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas” (Barry, 1975, v. I, p. 340).

Agora que já sabemos o que é uma avaliação, resta saber para que serve uma avaliação. De forma geral, podemos dizer que “uma boa avaliação visa a reduzir incertezas, a melhorar a efetividade das ações e a propiciar a tomada de decisões relevantes” (Minayo, 2005, p. 19). Em outras palavras, o processo de avaliação serve para:

- ❖ Apoiar a melhoria de projetos, programas e políticas públicas.
- ❖ Gerar conhecimentos que permitam o aprimoramento de iniciativas similares em outros contextos.
- ❖ Apoiar a prestação de contas, o *accountability* e a transparência.

No Brasil, o processo de avaliação de políticas públicas e programas sociais ainda é muito recente. Tal processo se intensificou a partir de 1994 quando começou a ser implementada a reforma do Estado no Brasil, que se caracteriza pela migração do paradigma de estado patrimonialista e burocrático para o gerencial.

Cabe também notar que neste contexto, e como resultado da Constituição de 1988, políticas sociais foram descentralizadas para os governos locais. Outra tendência observada na década de 1990 foi a focalização das políticas públicas para segmentos sociodemográficos específicos, reconhecendo as necessidades únicas de cada segmento populacional. Finalmente, nota-se também o aumento da participação de ONGs na execução descentralizada das políticas públicas, o que também gera implicações para o processo avaliatório (Minayo, 2005, p. 22.).

As políticas públicas, ao incorporarem uma dimensão avaliatória, dão um passo importante que favorece a tomada de decisões baseada em evidências. Neste sentido é importante que qualquer tipo de avaliação se caracterize pelo estabelecimento de critérios e métodos claros e, quando possível, objetivos.

A avaliação é um processo em que se observa a trajetória de programas ou políticas públicas em seu desenvolvimento e implementação e, posteriormente, busca-se identificar de que forma as atividades destes programas ou políticas poderiam ser melhor implementadas (avaliação de processos, por exemplo) e também até que ponto tais atividades podem explicar variações em resultados de desenvolvimento em uma dada área, ou em outras palavras até que ponto a política pública conseguiu resolver o problema que ela se propunha a resolver. É sob essa perspectiva que avaliar é uma atividade importante, pois, por meio dela, são revelados elementos que auxiliam a identificar se a demanda que originou determinada política foi respondida e, se a resposta atende aos interesses em questão.





Sob essa perspectiva, trazer as dimensões de gênero e raça para o conteúdo da avaliação é extremamente importante, pois a análise das políticas públicas a partir de uma dimensão de gênero e raça possibilita identificar aspectos estruturais daquelas demandas que foram historicamente reprimidas e que merecem ser tratadas na esfera pública brasileira. Assim, mais do que contar o número de beneficiários e beneficiárias de um programa, é importante ter em conta que essas pessoas têm sexo e raça/cor e que estas características desempenham um papel central em sua inserção na sociedade, em suas condições de vida e no maior ou menor acesso aos direitos humanos.

PARA REFLETIR

Avaliar uma política pública não é uma tarefa fácil, ainda mais quando se trata de incorporar nas avaliações questões sobre a promoção da igualdade de gênero e raça, que muitas vezes são de difícil mensuração⁴.

Em resumo

Avaliar é um processo de atribuição de critérios e estabelecimento de métodos para verificar o mérito de uma intervenção. Tem utilidade no âmbito dos serviços públicos oferecidos pelo Estado, tanto com relação à aferição do cumprimento de objetivos definidos sejam eles políticos, financeiros, de alteração de padrões de desenvolvimento, etc como com relação à necessidade de redefinir o escopo da intervenção.

Qualquer avaliação tem um caráter complexo e controverso, pois ao estabelecer critérios de avaliação, sejam eles qualitativos ou quantitativos, estabelecem-se as “lentes” (visão de mundo) pelas quais está sendo verificada a intervenção. Por isso, a escolha metodológica faz toda diferença nesse processo.

A avaliação é um processo fundamental no desenvolvimento das políticas públicas, sendo um elo importante no ciclo de vida das políticas públicas e parte integrante do enfoque da gestão orientada para resultados de desenvolvimento. Por isso, é importante clarificar a relação do processo de avaliação com a lógica de implementação de uma dada política pública de forma mais ampla.

A execução de políticas públicas geralmente requer o compromisso e a participação dos atores sociais envolvidos em todas as fases deste processo, incluindo a formulação, o desenho, o planejamento, a implementação propriamente dita, o monitoramento e a avaliação.

A execução plena de uma dada política pública não deve ser pensada como um processo linear de operacionalização de uma decisão política. Na realidade a execução plena de uma política pública pode ser entendida como um “jogo estratégico”.

A.5 Avaliação como parte integrante do ciclo de políticas públicas e da gestão orientada para resultados de desenvolvimento

5 Como bem notado pelo ganhador do prêmio Nobel de Física, Albert Einstein, “nem tudo o que pode ser contado conta, e nem tudo o que conta pode ser contado”.



A implementação de uma política pública pensada como um “jogo estratégico” envolve a negociação, o diálogo social e a ação dos atores no sentido da cooperação e da validação da política. No âmbito deste “jogo estratégico”, o processo de avaliação deixa de ser apenas uma “prestação de contas” que averigua o que foi feito. Passa a se constituir como um elemento que traz para as instituições envolvidas no processo, a ideia de aprendizagem. As lições aprendidas durante o processo avaliatório não somente contribuem para o redesenho de uma dada política pública, como também proporcionam uma reelaboração participativa das políticas públicas, de modo a fortalecer a ideia de concertação e diálogo social com objetivo de responder, de forma cada vez mais efetiva, às demandas da agenda pública. Por isso é tão importante a participação da sociedade em todo o ciclo das políticas públicas, especialmente no monitoramento e avaliação.

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)⁶ e o enfoque da gestão orientada para resultados de desenvolvimento são ambos compostos por conexões entre a formulação, desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

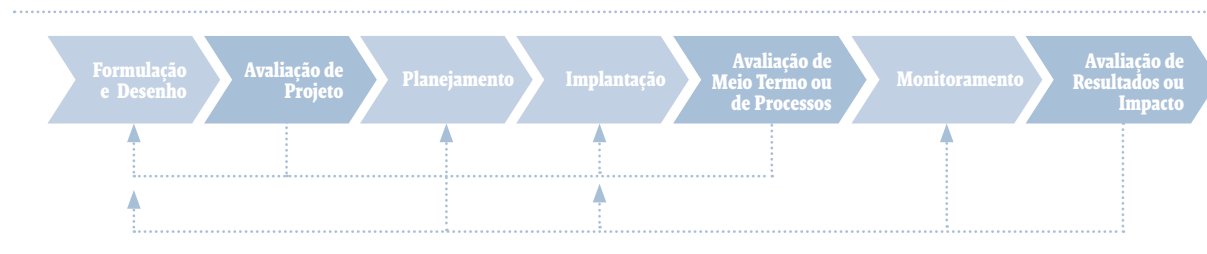
No âmbito do ciclo de vida das políticas públicas, a avaliação deve ser entendida como um elemento que permite a “correção de rota” durante a formulação e implantação da política pública, quando se realizam avaliações de projeto, de processos ou de meio termo, ou até mesmo o redesenho da mesma atividade quando se realizam avaliações de resultados ou impacto após o final da implantação. Neste sentido, a avaliação pode ser entendida como um *feedback*, o que é representado na figura abaixo pela linha pontilhada em vermelho.

Avaliação como correção de rota

A Avaliação de Projetos permite a “correção” da formulação e desenho da política pública.

A Avaliação de Meio Termo ou a Avaliação de Processos permite a “correção” da implantação.

A Avaliação de Resultados ou Impacto permite a correção de todo o ciclo de vida da política pública, uma vez que responde à questão sobre a efetividade do processo como um todo.



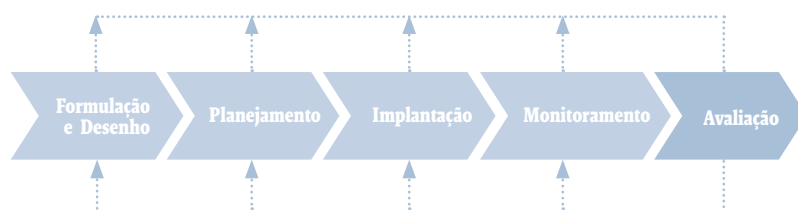
6 Sobre isto ver SILVA, 2000.



Já no âmbito da gestão orientada para resultados de desenvolvimento, destaca-se o papel da avaliação como um elemento que permite a transformação do ciclo de políticas públicas em um processo de aprendizado institucional. Neste caso, a avaliação possibilita a identificação de boas práticas, práticas inteligentes, lições aprendidas e inovações, permitindo assim, o contínuo aprimoramento das políticas públicas e sua replicação e escalonamento em outros contextos.

Avaliação como aprendizado institucional

No âmbito da gestão orientada para resultados de desenvolvimento, a avaliação permite ao longo de todo processo a identificação de boas práticas, de práticas inteligentes e de inovações identificando uma série de lições aprendidas que podem levar ao desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas.



Na realidade, os usos da avaliação, tanto no ciclo de vida das políticas públicas, como também na gestão orientada para resultados de desenvolvimento, são complementares, o que permite não somente a correção de problemas identificados ao longo do processo de execução de políticas públicas como um todo, mas também a sistematização de boas práticas, de práticas inteligentes e de inovações, colaborando para que o aprendizado seja contínuo ao longo de todo processo.

A avaliação não é uma via de mão única em que a análise se pauta pela norma prescrita na política ou programa e no resultado alcançado. Identifica aspectos referentes ao percurso e ao processo que conduziu aquele resultado, por isso a importância do processo de monitoramento para atividades de avaliação. Nesse sentido, reafirma-se a importância do diálogo social. **No caso de políticas públicas que tenham como objetivo a promoção da igualdade de gênero e raça, este aspecto é ainda mais importante, tendo em vista o nível de conflito e o tipo de demanda que estas dimensões produzem.**

Na abordagem sobre política pública na qual a implementação é entendida como um *jogo estratégico*, o principal objetivo da avaliação é identificar como a implementação se constitui em um processo de aprendizado e que aspectos e elementos novos são resignificados no âmbito da política pública a partir da participação social dos diversos setores envolvidos em sua execução. Ou seja, se analisamos políticas públicas voltadas à promoção da igualdade de gênero e raça, as perguntas que são respondidas em um processo de avaliação desta natureza são: o que o desenvolvimento de um programa com foco em gênero e raça agrega para a gestão pública? Em que medida novos instrumentos de condução da política são estabelecidos a partir da incorporação dessas dimensões na



política pública? De que forma políticas públicas com foco, ou que incorporam questões de gênero e raça contribuem para a igualdade de gênero e raça e para o enfrentamento do sexismo e do racismo?

Sob essa perspectiva, a lógica de pensar o ciclo de vida das políticas públicas e a gestão orientada para resultados de desenvolvimento permite que gestores e gestoras, assim como beneficiários e beneficiárias, possam ter uma visão mais ampla do processo de desenvolvimento das políticas públicas e iniciativas de desenvolvimento. O que possibilita um maior aprofundamento acerca de que realidades se quer mudar, como e em que medida elas vem sendo mudadas.

Em resumo

O que é avaliar?

Processo de atribuição de valor.

Diferença entre avaliação e monitoramento

Monitoramento: refere-se ao acompanhamento da política ou programa.

Avaliação: tem um caráter mais aprofundado e deve ter uma perspectiva de “correção de rotas” e de aprendizado institucional.

Dimensões analíticas básicas do processo avaliatório

Eficiência – os recursos são utilizados da melhor forma possível? *Por exemplo, os recursos de um evento de capacitação profissional permitem que o máximo de beneficiários ou beneficiárias participem desta atividade?*

Eficácia – os objetivos propostos estão sendo alcançados?

Por exemplo, neste mesmo evento de capacitação profissional foram treinados os beneficiários e as beneficiárias que se pretendia quando a atividade foi concebida, formulada e planejada?

Efetividade – os objetivos propostos, quando alcançados, promovem os efeitos esperados?

Por exemplo, as pessoas treinadas conseguiram arrumar emprego posteriormente ao evento de capacitação profissional?

A.6 Como avaliar?

Ao longo do processo de estabelecimento de uma agenda de formulação, planejamento e implementação de uma política pública é muito importante pensar nos processos de monitoramento e avaliação. Estes cumprem um papel fundamental, pois permitem a “correção de rotas” e o aprendizado institucional ao longo da execução de uma política pública.

Para avaliar uma política pública adequadamente é necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se e porque uma política é preferível à outra, qual é a relevância desta política em termos da afirmação dos direitos humanos, como se dá a definição de prioridades e a alocação de recursos, etc. Por isso, o desenho de um sistema





de monitoramento e avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso (Figueiredo & Figueiredo, 1986, p. 108).

Tipologias de avaliação

Como dissemos anteriormente, avaliação é um conceito elástico. Esta constatação destaca o fato de que são várias as tipologias de avaliação. Discutir os tipos de avaliação é entender que o processo avaliatório é múltiplo e serve a vários objetivos. Para simplificar vamos analisar mais profundamente três tipos de avaliação já citados anteriormente:

A **avaliação de projetos** refere-se à análise da lógica estrutural de um projeto. Hoje em dia, por exemplo, fala-se muito de modelo lógico. O modelo lógico de um projeto permite a análise da lógica interna e externa de um dado projeto. Do ponto de vista interno são respondidas questões relacionadas ao desenho do projeto. Por exemplo: os recursos disponíveis são suficientes para se executar o que está sendo proposto? Os produtos e resultados esperados são factíveis? O público-beneficiário está bem definido? Cada instituição envolvida neste projeto tem clareza sobre o papel a ser desempenhado? Do ponto de vista externo, a avaliação de projetos responde fundamentalmente à pergunta sobre a probabilidade de sucesso do projeto em questão em função do ambiente e do contexto onde o projeto será executado.

A **avaliação de processos** refere-se “à aferição da eficácia de um programa, procurando detectar em que medida ele foi ou está sendo implementado, segundo as diretrizes concebidas e qual a relação existente entre os produtos gerados por uma política e as metas previstas ou desejadas” (Castro, 1989, p. 06).

A **avaliação de impactos** “examina as mudanças provocadas por determinadas ações governamentais sobre as condições de vida da população, com base no critério de efetividade, buscando avaliar as mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas com a implementação de uma dada política” (Castro, 1989, p.06).

Existem também diversos outros tipos de avaliação que podem ser aplicados às políticas públicas, como por exemplo:

- ❖ **Avaliação de Meio Termo** é aquela conduzida quando a execução de uma política atinge seu ponto médio. Seu intuito, geralmente, é corrigir uma política que já se encontra em execução. De certa forma a avaliação de meio termo é parecida com a avaliação de processos. Mas, é mais abrangente, já que outros componentes da política pública são avaliados para além dos processos (insumos, focalização do público-beneficiário, produtos, etc.).
- ❖ **Avaliação de Resultados** é parecida com a avaliação de impactos. Mas é menos ambiciosa, uma vez que resultados geralmente são atingidos no médio prazo e impactos no longo prazo. Tanto na avaliação de resultados, como na avaliação de impactos, é importante ter em mente que fatores exógenos à política pública sendo avaliada podem influenciar o alcance de resultados e impactos. Por exemplo, pessoas treinadas em um programa



de capacitação profissional podem não arrumar emprego não porque o treinamento não foi efetivo, mas por conta de uma crise financeira global que afeta o crescimento econômico.

- ❖ **Avaliação de “Efeitos Colaterais”** é aquela que se preocupa com efeitos não planejados ou inesperados de uma dada política pública. Por exemplo, uma política efetiva de qualificação em um setor específico da economia pode aumentar o desemprego, uma vez que pode gerar uma oferta de emprego maior do que a demanda.
- ❖ **Avaliação de Pessoal** é, como o nome indica, uma avaliação dos recursos humanos de uma dada organização.
- ❖ **Avaliação Integral** é aquela que incorpora diversos tipos de avaliação em um mesmo exercício avaliatório. Avaliações integrais geralmente são mais complexas e levam mais tempo para serem desenvolvidas. Por outro lado, a partir de avaliações integrais, as políticas públicas são avaliadas de forma plena, já que os processos, resultados, impactos, recursos humanos, etc. são elementos analisados de forma detalhada durante o exercício avaliatório.

PARA REFLETIR

Avaliadores e avaliadoras profissionais têm conhecimento sobre diversos outros tipos de avaliação. Assim certamente haverá um tipo de avaliação adequado para avaliar a política pública de seu interesse. É crescente a discussão sobre o desenvolvimento de avaliações que levem em consideração aspectos relacionados com a afirmação dos direitos humanos, como por exemplo, a promoção da igualdade de gênero e raça.

Relembrando...

- ❖ Políticas públicas podem nascer também das demandas da sociedade.
- ❖ Estas demandas podem ser demandas novas, recorrentes ou demandas que não implicaram, ainda, em decisão (demanda reprimida).
- ❖ As dimensões de gênero e raça constituem-se como demandas que, muito recentemente, têm implicado em decisão e formulação de medidas para efetivar a re-distribuição de poder. Isto implica em promoção de equidade, ou seja, tratar diferentes na sua diferença com objetivo de promover o gozo dos direitos garantidos em leis e regulamentos de forma plena para todos e todas.

Desenhos de avaliação e metodologias mais utilizadas

Como notado anteriormente, o desenho de um sistema de monitoramento e avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso. O mesmo se aplica para a escolha de um determinado método ou desenho de pesquisa avaliatória.





No Brasil não há ainda uma tradição estabelecida na realização de avaliações, o que já é uma realidade nos países europeus e da América do Norte. Por outro lado, diversos avanços têm sido conquistados nesta área e já há uma capacidade instalada no país com relação às ferramentas básicas do processo avaliatório. São dois os elementos que devem nortear a concepção de uma avaliação de qualquer tipo: o desenho da avaliação e a escolha do método mais apropriado.

O desenho da avaliação tem ganhado cada vez mais importância, principalmente em razão do crescimento no uso de Testes Aleatórios Controlados (TACs) para a avaliação de impacto de políticas públicas. Ainda que controverso, o fato é que este tipo de enfoque é cada vez mais utilizado, pois, supostamente, seria a única forma de se estabelecer de forma robusta, do ponto de vista científico, uma relação de causalidade entre uma dada política pública e seus impactos.

PARA SABER MAIS

Testes Aleatórios Controlados (TACs ou *Randomized Control Trials* – RCTs em inglês) aplicados na avaliação de políticas públicas ganharam destaque no ambiente acadêmico e entre profissionais de desenvolvimento a partir da década de 1990. A inspiração para este tipo de análise vem das ciências médicas, mais precisamente de experimentos laboratoriais controlados. Como o nome sugere, a ideia é identificar variáveis que possam causar algum tipo de interferência no resultado de desenvolvimento estudado e tentar controlar o efeito destas variáveis para, dessa forma, isolar o efeito específico da política que está sendo avaliada. Um exemplo simplificado pode ser dado se pensarmos na avaliação de um programa de capacitação profissional para o setor de serviços. O impacto deste programa só pode ser isolado se pudermos controlar o efeito de outras variáveis que também influenciam a taxa de emprego, como por exemplo, questões sazonais, educacionais e o próprio desenvolvimento econômico do território onde o programa foi implementado.

O uso de desenhos de avaliação que incorporam métodos quantitativos é entendido por muitas escolas de pensamento da área de avaliação como o padrão de excelência na realização de estudos avaliatórios. Mais recentemente ganhou relevância o entendimento de que distintos desenhos de pesquisa avaliatória podem ser aplicados também a partir da utilização de métodos qualitativos, já que a lógica científica por trás de estudos qualitativos é a mesma dos estudos quantitativos.

Para a definição de desenhos de pesquisa é importante entender a distinção entre grupos de tratamento e grupos de controle. Grupo de tratamento, como o nome sugere, são aquelas pessoas que foram beneficiadas por uma dada ação. No caso do programa de capacitação profissional para o setor de serviços são aquelas pessoas que fizeram o treinamento. Já o grupo de controle serve como uma referência do que seria o grupo a ser atendido por uma determinada política ou programa antes de sua implantação. É importante também notar que os grupos de tratamento e controle devem ser comparáveis para que se possa estabelecer a causalidade entre o tratamento e seus efeitos.



OUTRO DESENHO POSSÍVEL...

Atualmente no Brasil, o desenho mais utilizado na estruturação da avaliação é o **Desenho Não-Experimental**. Neste caso não há grupo de controle. A ideia aqui é comparar o mesmo grupo antes e depois da implementação da política ou programa. Uma reflexão deve ser feita neste caso para evitar a falácia do *ex-post*, ou seja, a atribuição de causalidade baseada simplesmente na observação de mudanças após a implementação da política ou programa, as quais nem sempre são decorrentes da política em si, podendo ser explicadas por outros fatores.

Existem diversas variações que podem ser utilizadas no desenho de uma pesquisa avaliativa, incluindo tratamentos diferentes ou mesmo tratamento implantado em ondas distintas, como no caso de uma pessoa que faz o treinamento repetidas vezes. O intuito aqui não é fazer com que leitoras e leitores se tornem especialistas nesta matéria. Mais do que isso, o importante é que todas e todos possam entender o significado do que um profissional de avaliação fala quando a explanação é sobre desenhos de avaliação diversos.

A escolha do método de avaliação é parte fundamental do processo de avaliação. Alguns dos enfoques e métodos mais utilizados são descritos a seguir:

Enfoques

- ❖ **Enfoque Participativo:** por meio deste enfoque utilizam-se métodos baseados na técnica da participação ativa de todos que têm algum interesse na política ou programa. A possibilidade de participar no processo avaliativo e na tomada de decisões contribui para fortalecer o controle social sobre a política ou programa. Este enfoque permite conhecer as condições locais e as perspectivas e prioridades da população local e identificar e resolver problemas durante a execução, uma vez que o público beneficiário é parte integrante do processo.
- ❖ **Enfoque Quali-Quant:** este enfoque sugere o uso combinado de métodos qualitativos e quantitativos. Hoje em dia este é o enfoque mais utilizado. Apesar de ainda haver uma discussão sobre qual enfoque metodológico é melhor para a realização de avaliações, já há um certo consenso de que ambos tipos de métodos, qualitativos e quantitativos, podem ser utilizados de forma conjunta valorizando os pontos positivos de cada enfoque e reduzindo os problemas oriundos de cada um deles.
- ❖ **Enfoque de Métodos Integrados:** este enfoque, apesar de menos utilizado, tem demonstrado ser o mais adequado. Não se trata somente de usar métodos qualitativos e quantitativos, mas da integração destes dois “mundos” de forma que métodos qualitativos ajudem a refinar a análise quantitativa e métodos quantitativos ajudem a refinar, de forma integrada, a análise qualitativa.

Métodos Qualitativos

- ❖ **Entrevista Semi-Estruturada:** este método trata da realização de entrevistas, a partir de um roteiro pré-definido, com gestores, parceiros, público



beneficiário, grupos demográficos interessados, etc. As entrevistas são semi-estruturadas porque o intuito é recolher o máximo de informações e dados possíveis. Desta forma, abre-se espaço para que os entrevistados e entrevistadas possam também colocar assuntos que eles e elas julgem importantes. Outro método utilizado em conjunto com as entrevistas semi-estruturadas é a “bola de neve.” A bola de neve é utilizada quando, durante o trabalho de coleta de dados, novas fontes de informação são identificadas. Por exemplo, durante uma entrevista com uma gestora de uma dada política pública ela nos diz: Vocês tem que conversar com essa líder comunitária, pois ela conhece bem a realidade do público beneficiado por esta iniciativa, e assim por diante.

- ❖ **Grupo Focal:** este método funciona bem quando há uma definição precisa dos objetivos da pesquisa avaliativa. Neste caso, a ideia é juntar um grupo de pessoas e estimular a troca de informações sobre um dado assunto. Em uma avaliação de um programa de capacitação profissional podem ser feitos grupos focais separadamente com gestores e gestoras e com o público beneficiário. Os grupos focais servem também para o/a avaliador/a analisar a interação entre os e as participantes do grupo focal. No caso dos gestores e gestoras, por exemplo, pode-se analisar até que ponto existe um entendimento comum sobre o que é a política que está sendo analisada e se existem diferenças em relação aos diversos locais onde a política é implementada.
- ❖ **Observação Participativa:** este método se estrutura por meio da participação do/a avaliador/a em atividades da política pública avaliada. Este método permite a observação *in loco* do que acontece em um ambiente que se aproxima bastante da realidade que se quer avaliar. Neste caso, o/a avaliador/a de um programa de capacitação profissional para o setor de serviços pode participar do treinamento para melhor entender o protocolo de serviços ofertado, ou pode participar de reuniões de gestão para identificar dinâmicas sociais próprias do programa que está sendo avaliado.
- ❖ **Estudo de Caso:** este método, de certa forma, agrega todos os métodos anteriormente dispostos. Trata-se geralmente de uma visita de campo, com duração pré-estabelecida, onde são realizadas entrevistas, grupos focais e a observação participativa. Estudos de caso fornecem uma visão mais abrangente da política pública que se pretende analisar. É mais fácil também a disseminação dos achados da avaliação, visto que a narrativa dos estudos de caso permite a tradução das informações e dados coletados de forma mais pedagógica e simplificada em comparação com a leitura de relatórios de grupos focais ou da transcrição de entrevistas.

Métodos Quantitativos

- ❖ **Análise da relação custo-benefício ou custo-efetividade:** esses instrumentos permitem avaliar se os custos de uma atividade podem ou não ser justificados pelos benefícios e impactos produzidos. A análise da relação custo-benefício mede os efeitos dos benefícios e resultados em termos monetários. Este formato de avaliação oferece elementos importantes para



a tomada de decisões sobre uma alocação mais eficiente dos recursos de um programa. A análise de custo-benefício foi também um dos primeiros métodos desenvolvidos para a avaliação de políticas públicas.

- ❖ **Econométricos e Estatísticos:** existem diversos métodos econométricos recentemente desenvolvidos a partir do desenvolvimento de tecnologias computacionais. O “Procedimento Heckman”, por exemplo, foi desenvolvido para avaliar programas de capacitação profissional, sendo sua grande qualidade a forma como lida com o viés de seleção. A diferença é a adoção de um método que trabalha com grupos de tratamento e controle em dois tempos distintos. A diferença entre os grupos de tratamento e controle antes e depois do tratamento permite estimar o efeito da política pública sendo avaliada.

PARA REFLETIR

Usar métodos quantitativos não significa analisar tabulações de frequências ou tabelas cruzadas. Um estudo pode ser caracterizado como quantitativo quando usa uma ferramenta de análise quantitativa como uma regressão descontinuada, a dupla diferença, o procedimento Heckman, etc. A tabulação de frequências ou a produção de tabelas cruzadas de variáveis distintas se chama análise de estatística descritiva. É um método utilizado somente para conhecer melhor o banco de dados com o qual se pretende trabalhar. Ainda antes de se utilizar qualquer tipo de método quantitativo, é importante avançar no que é chamado de análise exploratória dos dados, que testa a normalidade das variáveis disponíveis para finalmente sabermos se o banco de dados em questão pode ser utilizado para a realização de estudos quantitativos de avaliação.

Abordagem da triangulação de evidências

A abordagem por triangulação de evidências expressa uma dinâmica de investigação e de trabalho que possibilita um aumento da confiança nos achados e lições aprendidas em uma dada pesquisa avaliativa. Triangular evidências nada mais é do que checar se as informações coletadas durante o processo de avaliação são efetivamente verdadeiras. Por exemplo, se uma evidência coletada por meio de uma dada entrevista aparece de forma similar em outras entrevistas, ou num grupo focal, a confiança naquela informação aumenta. O mesmo ocorre com o uso de métodos quantitativos diversos. Se os resultados são parecidos isso significa que a probabilidade destes resultados serem corretos é ainda maior.







B

Desafio de monitorar e avaliar gênero e raça nas políticas públicas

B.1 Por que avaliar as dimensões de gênero e raça nas políticas públicas?

Na seção anterior foram apontados os fundamentos e os conceitos relativos aos processos de monitoramento e avaliação. Esta seção tem por finalidade identificar porque é importante monitorar e avaliar políticas públicas considerando as dimensões de gênero e raça.

Nos últimos anos, o Estado brasileiro vem respondendo à demanda de enfrentamento do sexismo e do racismo de forma a oferecer respostas a questões que historicamente orientaram a organização de nossa sociedade. Assim, é fundamental saber qual o resultado e o impacto da ação dos programas governamentais em promover igualdade de gênero e raça. Para tanto, os itens desta seção apresentarão elementos que auxiliem gestores e gestoras na prática da avaliação por meio do uso das “lentes” de gênero e raça.

A incorporação das dimensões de gênero e raça nas políticas públicas no Brasil segue trajetória própria em cada caso, porém, com alguns pontos de semelhança e convergência. Do ponto de vista das questões de gênero é marcante a criação, a partir da década de 1980, de institucionalidades ligadas aos governos estaduais e federal dedicadas ao tema dos direitos das mulheres⁷. A questão racial, por sua vez, muito embora seja um tema político no Brasil desde meados século XIX, principalmente como resultado das discussões sobre a Abolição⁸, torna-se uma questão efetivamente reconhecida pelo Estado brasileiro na década de 1990, momento no qual políticas públicas voltadas para população negra passam a ser estruturadas de forma mais efetiva⁹.

Nesse caminho, não se pode negar a importância do movimento internacional em relação às dimensões de gênero e raça. A IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher (Beijing 1995) e a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas (Durban 2001) são marcos significativos de apresentação de um conjunto de medidas que estão sendo incorporadas na pauta política

7 Esse é um tema vastamente tratado na literatura (LOBO, 1987; COSTA, 2005; BRUSCHINI, 2002). Não é interesse desse texto tratar especificamente desta questão, mas apenas sinalizar a dimensão da discussão e a inserção do tema no marco das políticas públicas.

8 As discussões sobre os conceitos de raça e racismo e a construção da questão racial no Brasil são abordadas no Módulo 2 deste Manual.

9 As trajetórias do movimento negro e dos movimentos feministas e de mulheres são tratadas no Módulo 5 deste Manual.





do Estado brasileiro. Entretanto, a pergunta que permanece é: como avaliar os resultados e impactos dessas medidas? Elas estão realmente promovendo a igualdade de gênero e raça?

A questão da equidade de gênero e raça tem sido objeto das políticas públicas no Brasil recente. Este fato destaca a necessidade de desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e avaliação que assimilem uma visão que possibilite analisar como a equidade de gênero e raça é incorporada no âmbito das políticas públicas e quais são os resultados efetivos desta incorporação.

Assim, um dos desafios que o tema coloca é como os mecanismos de avaliação desenvolvidos no âmbito do governo federal passam a abordar as dimensões de gênero e raça.

Se avaliar é atribuir valor, a pergunta que pode surgir é: atribuir valor a partir de que parâmetros? A discussão sobre avaliação de políticas públicas tem mostrado que, para se ter um bom processo de avaliação, é importante definir o que se quer avaliar e como fazê-lo. Entra, na discussão de como fazê-lo, a figura do indicador.

B.2 A importância da construção de indicadores sensíveis a gênero e raça

O que é um indicador?

De forma simplificada, o PNUD define um indicador como uma variável quantitativa e qualitativa que permite medir as mudanças produzidas por uma política pública em relação ao que foi inicialmente planejado (2009). Em outras palavras, o indicador é um instrumento de gestão que pode ser utilizado em todas as etapas do ciclo de vida das políticas públicas como uma ferramenta de medição.

- ❖ Para as etapas de formulação e implantação, os indicadores podem ser *ex-ante* (baseados, por exemplo, em um diagnóstico realizado antes de iniciar a implantação), ou *in curso* (serve para acompanhar e monitorar o desenvolvimento de uma política ou programa).
- ❖ Na fase de avaliação, os indicadores são *ex post* e nos ajudam a estimar os resultados e impactos de uma dada política.
- ❖ O indicador pode, ainda, apontar os produtos – o que se tem ao final da implementação de uma política ou programa (número de beneficiárias e beneficiários atendidos, documentos publicados, entrega/realização de serviços conforme estabelecido pelo programa, percepções dos/as usuários/as e beneficiários/as em relação à política ou programa).

É comum entre avaliadores/as e gestores/as públicos/as, de organismos internacionais e de organizações não-governamentais buscar a produção de indicadores *SMART*, ou seja, indicadores que tenham as seguintes características:



Características Desejáveis de um Bom Indicador

Específico	<i>Specific</i>
Mensurável	<i>Measurable</i>
Alcançável	<i>Achievable</i>
Realista	<i>Realistic</i>
Temporalmente Adequado	<i>Time Bound</i>

Além deste conjunto de requisitos, os indicadores possuem características que dizem respeito a:

- ❖ **Publicidade** – devem ser conhecidos e publicizados no processo de análise até mesmo por questões de transparência e *accountability*.
- ❖ **Constância Temporal** – devem permitir a realização de diversas medições ao longo do tempo. Um exemplo concreto são as séries históricas que auxiliam nas análises comparativas e no estabelecimento e seguimento de linhas de base. Hoje em dia, séries históricas de dados em formato de painel são um dos principais instrumentos que possibilitam a realização de estudos de impacto.

Outro aspecto dos indicadores refere-se ao seu uso. Como informado anteriormente, os indicadores podem ser utilizados em todas as etapas do ciclo de vida das políticas públicas. No quadro a seguir, são apresentados diversos tipos de indicadores conforme seu uso e são disponibilizados exemplos concretos para facilitar o entendimento.

Tipo de Indicador	Uso Sugerido	Exemplos <i>Atividade de Capacitação Profissional na Área de Tecnologia da Informação para Mulheres Negras</i>
Insumos	Referem-se à mensuração dos recursos que serão alocados para a implementação de uma política pública. Por exemplo: recursos financeiros, humanos e materiais. Ou seja, de todos os insumos necessários para a ação ser realizada.	Pessoal administrativo e técnico para a realização da capacitação, logística e materiais utilizados durante a capacitação.
Processos	Referem-se à mensuração dos processos executados durante a implementação de uma política pública.	Pagamentos, contratos assinados, missões realizadas, etc.
Produtos	Referem-se à mensuração dos produtos entregues como resultado das atividades de uma política pública.	Publicações, vídeos, relatórios, pessoas capacitadas, etc.
Resultados ou Impactos	Referem-se a mensuração de resultados (médio prazo e de menor abrangência) e impactos (longo prazo e de maior abrangência) de uma política pública. Ou seja, de mudanças na vida das pessoas beneficiadas pela política pública em comparação com pessoas não-beneficiadas.	Resultado: Aumento da empregabilidade de populações de mulheres negras. Impacto: Aumento da renda e das oportunidades de desenvolvimento para mulheres negras.

Fonte: PNUD 2009, elaboração OIT.





Apesar dos indicadores serem muito importantes no processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas, eles não são uma bússola infalível, pois, muitas vezes, eles contêm limitações. Os materiais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2010), por exemplo, indicam três questões que devem ser levadas em consideração em se tratando de indicadores:

- ❖ **indicadores são representações imperfeitas e suscetíveis** – isto significa que, por maior que seja o empenho do gestor público em definir indicadores para implementação, monitoramento ou avaliação de uma política ou programa, eles devem sempre ser repensados e revisados;
- ❖ **Indicadores não dão conta de refletir a complexidade da realidade social** – isto significa que muitas vezes temas multidimensionais e complexos, como pobreza e desenvolvimento humano, nem sempre podem ser refletidos por meio de um único indicador;
- ❖ **Indicador sintético X sistema de indicadores** – como citado acima, temas multidimensionais como pobreza e desenvolvimento humano, são de grande complexidade. Por isso são necessários indicadores sintéticos ou sistemas de indicadores para tratar destas questões e, ainda assim, tais medições podem ser imprecisas.

Indicadores sensíveis a gênero e raça e sua importância nos processos de monitoramento e avaliação

O que são indicadores sensíveis a gênero e raça? Como afirmamos acima, indicadores são medidas que reúnem um conjunto de dados e informações. A partir deles pode-se, no caso de indicadores de desenvolvimento, ter uma visão precisa do quadro que se quer mudar.

Os indicadores sensíveis a gênero e raça destacam o potencial de promoção da igualdade e de afirmação dos direitos humanos para populações específicas. De certa forma, a utilização de indicadores sensíveis a gênero e raça significa uma humanização do processo de gestão que passa a focar qual é o efeito de uma determinada política pública em termos de promoção da igualdade de gênero e raça.

Do ponto de vista conceitual, construir indicadores sensíveis a gênero e raça significa desenvolver instrumentos de medição capazes de compreender em que plano os direitos de homens e mulheres, negros e negras, são efetivados, destacando o fato de que uma mesma política pública gera efeitos distintos para grupos populacionais específicos.

Incorporar o enfoque de gênero e raça na produção de estatísticas, por sua vez, implica minimamente (mas não apenas) na desagregação dos dados por sexo e raça/cor. Desta forma, torna-se possível medir e entender alguns fenômenos e situações sociais – como o racismo e o sexismo – cujo resultado é o estabelecimento de obstáculos adicionais para que as mulheres e a população negra acessem direitos, benefícios e oportunidades, e possam tanto contribuir para, quanto desfrutar dos resultados do desenvolvimento econômico e social.



Dados desagregados por sexo e raça/cor possibilitam conhecer melhor o perfil sociodemográfico da população beneficiária de uma dada ação. Além disso, os dados desagregados podem nos ajudar na formulação de uma nova agenda, em termos da produção de estatísticas, que nos ajudem a compreender questões específicas e de interesse direto das mulheres e população negra. É a partir da geração de informações e evidências e da produção de ações com base nessas informações que se pode ter uma política pública capaz de promover mudanças no *status quo* atual, marcado pelas desigualdades de gênero e raça e por suas causas estruturais, o racismo e o sexismo.

Desagregar dados e gerar estatísticas sensíveis a gênero e raça não são, entretanto, tarefas fáceis. Conforme a publicação da ONU-Mulheres (UNIFEM, 2008), os desafios que se colocam na formulação desses indicadores são:

- ❖ Promover a desagregação por sexo e raça/cor das informações existentes em diferentes fontes e bases de dados (IBGE, Cad-Único, Sistemas de informação governamental e não governamental).
- ❖ Elaborar diagnósticos setoriais.
- ❖ Organizar seminários setoriais entre produtores e usuários de dados.
- ❖ Reprocessar dados.
- ❖ Gerar bancos de dados com enfoque de gênero e raça/cor.
- ❖ Produzir sistemas de informação com enfoque de gênero e raça/cor.
- ❖ Promover novos recolhimentos de dados sobre temas emergentes: uso do tempo, masculinidades não-hegemônicas, comunidades tradicionais e, principalmente, a interseccionalidade de gênero e raça.
- ❖ Buscar informações dentro das famílias e domicílios, com diversos níveis de desagregação;
- ❖ Construir indicadores que tornem visíveis a contribuição do trabalho doméstico não remunerado e seu papel para a reprodução social.
- ❖ Investigar como a esfera do privado – família e domicílio – relaciona-se com a esfera pública (UNIFEM, 2008, p. 5).

Ainda assim, conforme já citado, *“nenhum conjunto de números pode captar a riqueza e a diversidade da vida das mulheres. Entretanto a identificação de metas quantitativas na direção da igualdade e o uso de indicadores para medir o progresso em direção a essas metas podem ajudar as mulheres a monitorar o alcance dos compromissos dos agentes públicos para com elas”* (UNIFEM, 2008, p. 5).



**PARA REFLETIR**

Tanto para a produção de indicadores como também para o desenvolvimento de ações programáticas que promovam a igualdade é necessário adotar alguns procedimentos, tais como:

- ❖ Pensar em resultados (e indicadores de resultados) que reflitam mudanças na vida das pessoas incluindo a promoção da igualdade de gênero e raça;
- ❖ Pensar em resultados (e indicadores de resultados) que reflitam mudanças em práticas e atitudes organizacionais que estimulem a promoção da igualdade de gênero e raça;
- ❖ Pensar em produtos que colaborem para a erradicação do sexismo e do racismo;
- ❖ Adotar processos não discriminatórios de participação, inclusão e prestação de contas;
- ❖ Produzir dados e indicadores sensíveis a gênero e raça, e;
- ❖ Incorporar os direitos humanos em todo processo programático e operacional de políticas públicas.

No âmbito das instituições governamentais existe um conjunto de ferramentas de gestão que têm por finalidade orientar a ação do Estado na construção de políticas públicas para efetivação de direitos e garantias fundamentais. Um desses instrumentos é o **Plano Plurianual (PPA)**, cuja existência está prevista no artigo 165 da Constituição Federal.

O PPA tem por finalidade orientar a ação estratégica do Poder Público destacando diretrizes, objetivos e metas para investimentos, políticas e programas de duração continuada e despesas. No PPA 2012-2015 as principais mudanças metodológicas propostas foram no sentido de proporcionar um maior controle social sobre os programas implementados, facilitando o acompanhamento das metas governamentais.

Em sua última edição, o PPA incorporou, de forma mais evidente, os temas transversais, como é o caso das questões de gênero e raça. Na questão de gênero, mais especificamente, as propostas incorporadas ao PPA referem-se à eliminação das desigualdades de classe, raça/etnia e gênero e à justiça socioambiental¹⁰ (CFEMEA, 2011). Neste caso, foram acrescentados a este instrumento de planejamento e gestão os seguintes aspectos: a) incorporação de princípios e valores referentes à igualdade entre homens e mulheres; b) a reafirmação da laicidade do Estado, formulando políticas públicas independentemente das orientações religiosas e de forma a assegurar a efetivação dos direitos para toda a população.

No PPA 2012-2015, a promoção da igualdade é compreendida como “o respeito e atenção à diversidade cultural, étnica, racial, inserção social, de situação econômica e regional, assim como aos diferentes momentos da vida. Demanda o combate às desigualdades de toda sorte, por meio de políticas de ação afirmativa e considerando as experiências

B.3 A incorporação gênero e raça em instrumentos de avaliação de políticas e programas

¹⁰ Para conhecer mais sobre essas propostas ver : http://www.cfemea.org.br/images/stories/pdf/proposta_amb_ppa_2012_2015.pdf



das mulheres na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Além da autonomia econômica das mulheres, da seguridade social, da promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e da prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres” (CFEMEA, 2011).

Nesse contexto, o acompanhamento do processo de construção do PPA na esfera federal e de instrumentos correlatos nos âmbitos estadual ou municipal proporcionam uma visão mais integral dos desafios que necessitam ser enfrentados para a promoção da igualdade e das iniciativas que estão sendo adotadas para avançar nesta direção.

PARA SABER MAIS

Outros dois instrumentos são importantes para efeito de acompanhamento e avaliação de políticas públicas. O primeiro deles é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, pela legislação em vigor, deve ser votada até o final do primeiro semestre legislativo. A LDO apresenta as linhas gerais sobre as quais deverá ser desenvolvida a proposta orçamentária do ano seguinte (art. 165, parágrafo 2º da Constituição Federal). O segundo instrumento é a Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja finalidade é desenhar a perspectiva de custeio e gastos do poder público durante o ano fiscal. Esses dois instrumentos estruturam os programas e políticas públicas contidas no PPA, pois articulam financeiramente os recursos para efetivação programática do governo federal. Portanto, são, também, importantes ferramentas no acompanhamento de programas e políticas voltadas para diminuição das desigualdades de gênero e raça.

PARA REFLETIR

Em sua análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2010, o Fórum Brasil de Orçamento (FBO) divulgou que apenas 0,01% dos recursos previstos nos orçamentos fiscal e da seguridade social eram recursos para participação e controle social das políticas públicas e que, das 8.050 ações previstas no Orçamento de 2010, apenas 20 definiam recursos financeiros para a participação da sociedade no controle das políticas públicas. O Fundo Nacional de Saúde (FNS) é o maior executor dos R\$ 76,1 milhões destinados a ações desta natureza. Apesar disso, é importante destacar que, de acordo com informações divulgadas pela Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, no período de 2003 a 2008, o Governo Lula realizou 53 conferências nacionais; não menos que 700 conferências estaduais e 15 mil conferências municipais. Cerca de 3,4 milhões de brasileiros/as participaram das Conferências municipais, regionais, estaduais e nacionais e, em 2008, atingiu-se o número 130 Conselhos Nacionais instalados e dedicados a diferentes temas.

Muitas mulheres participaram destes processos de discussão com o objetivo de contribuir para o fortalecimento e ampliação das políticas públicas voltadas à efetivação de seus direitos. Entretanto, a correspondência entre as ações definidas nas conferências temáticas e seus respectivos planos nacionais com as ações propostas nos orçamentos dos governos ainda é frágil, o que mina a sua concretização.

A participação social deve ser mais do que consultar e ouvir a população. As pessoas têm o direito de contribuir na definição das políticas e decidir sobre o uso dos recursos públicos, bem como de acompanhar e avaliar as ações governamentais. Os orçamentos públicos são os instrumentos efetivos para o exercício desses direitos e da cidadania. É nas peças orçamentárias que se concretizam as ideias e os compromissos assumidos pelos governantes. Por isso, sempre é bom lembrar que os Orçamentos são instrumentos políticos e não apenas peças técnicas. Atuar no processo orçamentário é um direito e um dever de todas as cidadãs e de todos os cidadãos que desejam uma sociedade mais justa e igualitária.

Fonte: CFEMEA, 2009.







C

Orientações para ação



C.1 Sugestão para uma boa prática de monitoramento e avaliação sensível a gênero e raça em pequenas organizações

A criação de Grupos de Trabalho ou Comitês de acompanhamento de políticas públicas, programas e projetos com foco na promoção da igualdade de gênero e raça pode se constituir como uma boa prática.

Além do acompanhamento e da avaliação em moldes mais tradicionais, tais espaços podem servir para discutir até que ponto as iniciativas em análise promovem a igualdade de gênero e raça. É importante que estes espaços sejam diversos e participativos. Ou seja, deve-se priorizar a participação de setores distintos, como: governo, ONGs, academia, setor privado e sindicatos. E também buscar uma maior representatividade de mulheres e negros/as.

Para além do monitoramento e avaliação de políticas públicas, espaços similares podem ser criados na estrutura de diferentes organizações com o papel de averiguar até que ponto tais organizações valorizam a diversidade em sua cultura organizacional e, possivelmente, apoiar a gerência na busca de instrumento de gestão que valorizem os direitos humanos e a diversidade.

C. 2 Recomendações para a construção de uma metodologia de avaliação de políticas públicas com enfoque de gênero e raça

Concepção:

- ❧ Identificar qual a concepção que norteia a perspectiva de avaliação e monitoramento de uma política. Para tanto, recomenda-se que a metodologia permita a integração de métodos quantitativos e qualitativos, assim como a *triangulação*¹¹ de evidências.
- ❧ Sugere-se que os métodos de avaliação existentes no âmbito dos governos sejam socializados. Assim, é importante a uniformização do conhecimento sobre procedimentos e métodos de avaliação através de oficinas e encontros periódicos entre os/as gestores/as responsáveis pelas diferentes áreas governamentais.

¹¹ Além da bibliografia citada neste trabalho, ver, também, SCHERER (2006), onde a autora desenvolve uma abordagem sobre o trabalho multidisciplinar no âmbito das equipes do Programa de Saúde da Família, em Florianópolis.



- ❖ Outro aspecto da concepção que deve informar a metodologia a ser criada é a articulação dos métodos a serem adotados com os procedimentos que já vem sendo praticados pelos/as técnicos/as e gestores/as das instâncias de planejamento, tais como: o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e as Secretarias de Planejamento Estadual e Municipal.
- ❖ Recomenda-se a criação de um *Fórum de discussão e aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação das políticas públicas para a incorporação das dimensões de gênero e raça*;
- ❖ Recomenda-se, ainda, o desenvolvimento de um processo de formação contínuo de gestores/as públicos/as, visando o fortalecimento da incorporação das dimensões de gênero e raça nas políticas públicas.

Instrumentos e mecanismos:

- ❖ As dimensões de gênero e raça vêm assumindo um papel cada vez mais relevante no âmbito das políticas públicas. Para a construção de uma metodologia nesta área é importante mapear quais as principais bases de dados existentes para acompanhar a questão racial e de gênero. São importantes fontes de dados secundários do governo federal o DATASUS, o IPEADATA e o IBGE. Para além destes, temos os registros administrativos e as bases de dados dos diversos organismos de governo local, ONGs e núcleos de pesquisa.
- ❖ Uma vez identificadas as bases de dados existentes, sugere-se um acompanhamento periódico destas bases para que seja feita uma escolha de quais indicadores são relevantes e necessários para avaliar a incorporação dos enfoques de gênero e raça nas políticas públicas.
- ❖ Uma metodologia de avaliação deve se ater aos orçamentos que são destinados para a execução de programas e ações voltadas para as questões de gênero e raça, visando mostrar sua evolução do ponto de vista do gasto público.
- ❖ Outro instrumento que pode compor a metodologia de monitoramento e avaliação refere-se à forma como os programas ou componentes das políticas e planos nacionais voltados à promoção da igualdade de gênero e raça vão adquirindo um formato institucional. Em outras palavras: como os atuais programas se incorporaram no ordenamento jurídico. Neste sentido, estabelecer um indicador que mostre o número de projetos de lei apresentados sobre a questão racial e gênero e o número dos que foram aprovados e sancionados pode ser uma medida que permite avaliar como as questões raciais e de gênero têm sido tratadas no âmbito do parlamento.
- ❖ Quanto aos indicadores, eles podem ser: (i) relativos ao número de beneficiários/as atendidos/as pelo programa; (ii) relativos ao perfil socioeconômico dos/as beneficiários/as atendidos pelo programa; (iii) relativos à legislação aprovada a partir da vigência do programa; (iv) relativos ao processo de organização dos/as beneficiários/as e criação/fortalecimento dos mecanismos de diálogo social; (v) relativos à percepção das/os beneficiárias/os



do projeto sobre a mudança (ou não) da sua condição de vida a partir do programa, (vi) relativos à percepção dos gestores/as e parceiros/as que têm se ocupado da execução do programa.

- ✎ É fundamental também buscar insumos em experiências similares, de forma a garantir o acúmulo de conhecimentos sobre iniciativas já testadas e aprovadas.

C.3 Uma breve proposta de grade mínima de indicadores

Tabela 1

Proposta de indicadores a serem verificados no processo de avaliação

Tipo de Indicador	Indicador	Enfoque metodológico do dado a ser coletado
Produtos e Processos	Nº de ações implementadas pelo programa	Dado quantitativo
Produtos e Processos	Nº de beneficiários/as (se possível estabelecer comparação entre os anos de implementação do programa)	Dado quantitativo
Resultados	Percepções sobre a relevância do programa para os/as beneficiários/as	Dado qualitativo
Insumos	Volume de recursos orçamentários aportados no programa	Dado quantitativo
Processos e Resultados	Ações de intersecção entre o Programa avaliado com o PPA (município, estados ou Federal)	Dado quantitativo e qualitativo
Resultados	Percepções dos gestores do Programa	Qualitativo
Produtos	Nº de materiais produzidos pelo Programa	Quantitativo
Resultados	Nº de matérias na imprensa que falam sobre o Programa	Quantitativo
Produtos	Nº de eventos realizados pelo Programa	Quantitativo
Produtos e Resultados	Nº e natureza de “ações transbordantes”. Consequências não previstas nos resultados do programa.	Quantitativo e Qualitativo
Resultados	Impressões e percepções dos/as beneficiários/as	Qualitativo
Resultados	Natureza da rede formada em torno do programa (quais parceiros, apoiadores, articulação com sociedade civil, universidades, outros organismos governamentais)	Quantitativo e Qualitativo
Resultados	Possibilidades de expansão do programa (novos grupos, contornos e desenhos)	Quantitativo e Qualitativo



Avaliando o programa de inserção de Jovens Negras no Mercado de Trabalho

Contexto:

Em um determinado município, há uma população negra muito próxima da média nacional (cerca de 56%). Nesta população, há um grupo de mulheres jovens cujos indicadores sociais apontam para situação que necessita de intervenção pública. A maioria delas não concluiu o ensino fundamental, há alta incidência de maternidade precoce e elevada taxa de desemprego. O mercado de trabalho local está em expansão no setor da construção civil, apresentando, portanto, uma oportunidade para inserção profissional deste grupo. Porém, este é um setor tradicionalmente voltado para a contratação de mão-de-obra masculina. Além disso, a qualificação profissional exigida para os postos impede que as jovens mulheres negras concorram às vagas, pois elas não detêm a formação técnica necessária. A Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento quer criar um programa que altere esse cenário. Assim, foi solicitada a sua ajuda para montar o programa e, ao final de um ano de intervenção, medir os impactos e resultados do programa. Apresente as resoluções possíveis ao caso apresentado, conforme solicitações abaixo:

- ✎ Qual o desenho do programa: objetivos, metas resultados a serem atingidos, indicadores a serem utilizados? O desenho é apropriado em função do que se pretende atingir?
- ✎ Passado um ano, quantas jovens foram atendidas? Houve demanda não atendida?
- ✎ Quais os resultados que os indicadores escolhidos apontam? Tais resultados são atribuíveis aos produtos desenvolvidos por esta iniciativa?
- ✎ O que pensam as beneficiárias do programa? Que técnica ou procedimento você usou para chegar a esse resultado? Estes resultados são válidos? Foram triangulados? É possível extrapolar tais resultados para outros universos amostrais?
- ✎ Como foi executado o gasto financeiro do programa? Examine a previsão orçamentária e identifique como se deu o processo de execução da despesa. Qual é a relação custo-benefício? Qual é a relação custo-efetividade?
- ✎ Quais as articulações que o programa tem com outras políticas locais, estaduais e federais? É possível ampliar parcerias? De que forma?
- ✎ O que os gestores pensam sobre o programa? Como eles avaliam a intervenção? Que novos desafios e perspectivas estão colocados para o próximo período?
- ✎ Há algum fórum de controle social desse programa? Se sim, como ele interpreta os dados da sua avaliação? Há a participação da sociedade civil?
- ✎ Faça o relatório da avaliação do programa, destacando a metodologia que você utilizou, os resultados obtidos e as recomendações para o próximo período. Faça também a apresentação em *power point* destacando os principais achados, evidências que sustentam tais achados, lições aprendidas, boas práticas e recomendações.

C. 4 Aplicação de conceitos



11

MÓDULO







Referências bibliográficas



ABRAMO, L. *O Resgate da Dignidade: greve metalúrgica e subjetividade*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1999.

AGUILAR, Maria José. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.

BANCO MUNDIAL, *Monitoramento e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens*. Washington, D.C: 2004. Disponível no site: <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/tools/>. Último acesso em 26/11/2012.

CARVALHO, S.N. *Avaliação de Programa Sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate*. In: São Paulo em Perspectiva nº 17 (3-4): 185-197, 2003.

CASTRO, Maria H. G. "Avaliação de Políticas e Programas Sociais", In: *Cadernos de Pesquisa* nº. 12, Núcleo de Estudo de Políticas Públicas, NEPP/UNICAMP, 1989.

CFEMEA. *Movimento de Mulheres participa da elaboração do novo modelo do Plano Plurianual 2012/2015*. Disponível em http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3589&catid=210&Itemid=145 acessado em 31 de julho de 2011.

CFEMEA. *Vestindo o II PNPM de números orçamentários*. Proposta do Orçamento 2010 e a Execução da LOA 2009 do Orçamento Mulher. Brasília, 2009 disponível em http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=97&task=view.download&cid=12, acessado em 31 de julho de 2011.

CFEMEA. *Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas: Indicadores de Gênero e Raça no PPA 2008-2011*. CAVENAGHI, S (org.). Brasília: CFEMEA, s/d.

COHEN, E. e FRANCO, R. *Como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: Siglo XXI editores, 2005.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. *Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – Banco de Soluções*. Disponível em: http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=18&Itemid=32. Último acesso em 26/11/2012.





FARRANHA, A. C. *Equidade e política pública: anotações para uma metodologia de avaliação*. (mimeo), 2011.

GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Indicadores de programa: guia metodológico*. Brasília: MPOG, 2010.

JANNUZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. In: *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, 36(1): 51-72, jan./fev. 2002.

MYNAIO, C. (org). *Avaliação por triangulação e métodos – Abordagem de Programas Sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

OIT. *Gestão Pública e Diálogo Social para a Igualdade de Gênero e Raça: elementos para construção de uma metodologia*. Brasília, 2006 (mimeo).

OIT. *Informe de Avaliação Final do GRPE*. Brasília, 2006. (mimeo)

RAVALLION, Martin. The mystery of vanishing benefits: Ms Speedy Analyst's introduction to evaluation. In: *The World Bank Economic Review*, v. 15, n. 1, p. 115-140, 2001. (tradução elaborada por Victoror Maia Senna Delgado), Disponível em : <http://aeconomiamarginal.blogspot.com/>. Último acesso em: 26/11/2012.

REIS, Elisa Pereira. Políticas Públicas na transição democrática. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* nº 9, vol. 3, fevereiro de 1989.

RUA, M. G. *Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos*. In: Maria das Graças Rua. [online] Disponível na Internet via www. URL: http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF. Arquivo capturado em 10 de maio de 2010.

SÁDER, E. *Quando os novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: *Caderno de Pesquisa* 48, Núcleo de Estudo de Políticas Públicas, NEPP/UNICAMP, 2000.

UNIFEM. *Estatística e Indicadores de Gênero*. Programa Igualdade, Gênero e Raça, 2008. Disponível em <http://www.unifem.org.br/sites/1000/1070/00001673.pdf>

VIEGAS, W. *Avaliação de políticas públicas: experiências brasileiras – procedimentos metodológicos*. VII Congresso Internacional Del CLAD sobre Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

WEISS, Carol H. *Evaluation Research; Methods for Assessing Program Effectiveness*. Prentice-Hall Methods of Social Science Series. Prentice-Hall, 1972.