

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA

SERGIO AROUCA

ENSP

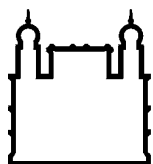
*“Avaliação de projetos e incorporação de resultados:
o caso do Agente Jovem”*

por

Ana Lourdes Vilela

*Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre
Modalidade Profissional em Saúde Pública.*

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Jeni Vaitsman



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

Brasília, dezembro de 2010



Esta dissertação, intitulada

***“Avaliação de projetos e incorporação de resultados:
o caso do Agente Jovem”***

apresentada por

Ana Lourdes Vilela

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dr.^a Sonia Marise Salles Carvalho

Prof. Dr. José Mendes Ribeiro

Prof.^a Dr.^a Jeni Vaitsman – Orientadora

Catálogo na fonte
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

V699 Vilela, Ana Lourdes
Avaliação de projetos e incorporação de resultados: o caso do
Agente Jovem / Ana Lourdes Vilela. -- Rio de Janeiro: s.n., 2010.
vii, 103 f.; tab., graf.

Orientador: Vaitsman, Jeni
Dissertação (mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio
Arouca, Rio de Janeiro, 2010

1. Avaliação de Programas e Projetos de Saúde. 2. Políticas
Públicas de Saúde. 3. Retroalimentação. 4. Formulação de Políticas.
5. Brasil. I. Título.

CDD - 22.ed. – 614.440981

RESUMO

Esta pesquisa discute a avaliação e o uso de seus resultados e recomendações em programas e políticas públicas. O objetivo foi o de identificar fatores que condicionam sua incorporação e a aceitabilidade, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da ação governamental. Para identificar esses fatores, foi analisado o Projeto Agente Jovem e o seu estudo de avaliação, implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), observando seu desenho, desenvolvimento e resultados, bem como a participação dos profissionais e gestores nos processos de planejamento, implementação e retroalimentação dos resultados da avaliação no Projeto. A perspectiva adotada foi a de entender melhor o processo de retroalimentação e a importância dos resultados e das recomendações para o Agente Jovem. A partir do arcabouço teórico direcionado ao exame da utilização das avaliações, da análise dos documentos da avaliação externa do Agente Jovem e das entrevistas com profissionais envolvidos com o Agente Jovem percebeu-se que inúmeras forças podem favorecer ou dificultar a implementação dos resultados e das recomendações de uma avaliação. Observou-se que o fator político é determinante nesses processos, que a avaliação contribui para a melhoria e renovação das ações governamentais e a influência do gestor na utilização dos resultados, mas não na manutenção do Projeto Agente Jovem original.

Palavras-chave: Projeto Agente Jovem; Avaliação de programas, projetos e políticas governamentais; Retroalimentação de programas; Implementação; Recomendações de avaliação.

ABSTRACT

This study discusses evaluation and the use of its results and recommendations in public policies and public programs. The goal was to identify factors that influence the incorporation and acceptance of these findings and recommendations, aiming at contributing to the improvement of governmental action. In order to identify the mentioned factors, we have analyzed the Young Agent Project and its evaluation study, both implemented by the Brazilian Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS), observing its design, development and results, as well as the participation of professionals and managers in the processes of planning, implementation and feedback of evaluation results. We have tried to better understand the feedback process and the importance of the findings and recommendations for the Young Agent Project. It was possible to observe that countless forms can favor or hamper the implementation of results or recommendations of a certain evaluation, with basis on the theoretical framework focusing on the examination of the uses of evaluation, the Young Agent Project external evaluation documents and some interviews with professionals involved in the Project. We have also noticed that the political factor is decisive for these processes, and that the evaluation contributes to the improvement and renovation of governmental actions and to the influence of the manager in the use of the results, but not in maintaining the original format of the Young Agent Project.

Keywords: Young Agent project; Evaluation of programs, projects, and governmental policies; Program feedback; Implementation; Evaluation recommendations.

Dedico esta dissertação ao meu Deus, que pela sua infinita bondade vem cuidando de minha vida e permitindo que os meus sonhos se realizem, sem medida.

Aos meus pais que, mesmo muito distantes, continuam sendo exemplos de luta.

Ao amor maior da minha vida: meus filhos - Priscila, Daniel e Luisa que viveram esses dois anos entre meus livros e trabalhos, vivenciando e acompanhando silenciosamente o meu sucesso e as minhas dificuldades. São eles a minha inspiração para continuar, sempre.

Aos profissionais que lidam no campo da avaliação e que ainda não perderam o desejo de acreditar.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora Dra. Jeni Vaitsman, pelo comprometimento, disponibilidade, paciência e respeito com o processo individualizado de produção do conhecimento. Com ela aprendi muito!!!!

Aos gestores Aidê, Alexandre, José Eduardo, Luis Otávio e Mariana, que muito contribuíram para a pesquisa, gostaria de expressar minha profunda gratidão.

Aos membros da banca, que tiveram boa vontade e disposição para participar da qualificação e defesa desta pesquisa e fazer sugestões e proposições significativas.

Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pela oportunidade de realizar o mestrado.

Ao Dr. Roberto Wagner, da Universidade Brasília, pela atenção dispensada a mim nas fases mais críticas desta Dissertação.

Aos professores, coordenadores e todos os outros colaboradores da ENSP/FIOCRUZ/IPEA, que dedicaram ao nosso aprendizado.

Ao Sergio, Kátia e Cecília, pelo apoio de sempre.

À Elza Oliveira Melo, diretora do TJDFT, por ter compreendido e permitido seguir o ritmo das aulas.

Aos Diretores, coordenadores e colaboradores da SAGI, especialmente do DFAPS, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo apoio.

Aos amigos que, de uma forma ou de outra, contribuíram com o incentivo e com sugestões efetivas para a realização deste trabalho.

Ao Anderson, Aroldo, Maicon, Marcelo Gadelha e Toninho, que dedicaram à revisão gramatical, ao apoio logístico e a construção de gráficos.

Àqueles que não estão aqui citados, mas que torceram pelo meu sucesso.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Organograma do MDS	91
Figura 2 – Principais programas, projetos e ações das Secretarias do MDS	92
Figura 3 – Panorama Agente Jovem - (R\$) (Brasil) por Estado-2008	93
Figura 4 - Panorama Agente Jovem –Jovens (Brasil) por Estado- 2008	94

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Evolução dos gastos com o Projeto Agente Jovem por estado	95
Gráfico 2 - Evolução dos gastos com o Projeto Agente Jovem por região	96
Gráfico 3 - Evolução dos gastos com o Projeto Agente Jovem – Brasil	96
Gráfico 4 - Nº de Jovens atendidos pelo Projeto Agente Jovem por estado	97
Gráfico 5- Nº de Jovens atendidos pelo Projeto Agente Jovem por Região	97
Gráfico 6 - Nº de Jovens atendidos pelo Projeto Agente Jovem – Brasil	98

LISTA DE SIGLAS

API	Atenção à Pessoa Idosa
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DAM	Departamento de Avaliação e Monitoramento
DataUFF	Núcleo de Pesquisa da Universidade Federal Fluminense
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
FEC	Fundação Euclides da Cunha
GM	Gabinete Ministerial
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
Most	Management of Social Transformations
PAA	Programa de Aquisição de Alimento
PAC	Proteção Social Básica à Criança de 0 a 6 anos
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCD	Atenção às Pessoas com Deficiência
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PR	Presidência da República
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP	Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SE	Secretaria Executiva
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Sentinela	Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União
UFF	Universidade Federal Fluminense

SUMÁRIO

	Página
Introdução	01
Capítulo 1. Marco Teórico	10
1.1 Avaliação em construção	10
1.2 Abordagens sobre o uso dos resultados da avaliação	14
Capítulo 2. Metodologia	22
Capítulo 3 O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	27
3.1. Missão e estrutura	29
3.2. O contexto da avaliação no MDS	31
Capítulo 4. O Projeto Agente Jovem	34
4.1 Introdução	34
4.2. Desenvolvimento do Projeto Agente Jovem	37
4.3. Critérios de elegibilidade	39
4.4 Monitoramento e avaliação do Projeto Agente Jovem	39
4.5. Financiamento do Projeto Agente Jovem	40
Capítulo 5. A avaliação externa do Projeto Agente Jovem	43
5.1. Introdução	43
5.2. Resultados da pesquisa qualitativa	44
5.3. Resultados da pesquisa quantitativa	51
5.4. Recomendações finais da avaliação externa	52
Capítulo 6. Inserção dos gestores no processo avaliativo do Agente Jovem	56
6.1. Percepções sobre o Projeto Agente Jovem e seu revés	57
6.2. Percepções sobre a avaliação do Agente Jovem e seu contexto	62
6.3. Percepções sobre a utilização dos resultados e das recomendações da avaliação	69
Considerações finais	77
Referências bibliográficas	82
Anexos	85

INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado profissional na área de Desenvolvimento e Políticas Públicas propõe uma discussão sobre a avaliação de programas e políticas de desenvolvimento social. Busca analisar as relações entre o fortalecimento da função e da competência avaliadora do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a promoção de melhorias para os seus programas e políticas. Nesse sentido, destaca-se o uso que se faz dos resultados da avaliação e de sua retroalimentação a programas e políticas.

O interesse da pesquisa está no estudo da avaliação de programas e políticas de governo sob a perspectiva da utilização dos seus resultados. Conforme observou Faria (2005), embora não haja consenso sobre a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa desde o início do *boom* da avaliação de políticas e programas públicos ocorrido nos Estados Unidos na década de 1960, a utilização dos resultados de avaliações entra no debate internacional, de forma mais acentuada, no início dos anos 1970, quando se começa a questionar sua efetiva utilidade para influenciar decisões e para contribuir ao aperfeiçoamento de programas e políticas.

No Brasil, estudos nessa área ainda são incipientes, mas percebe-se um crescimento do interesse pela avaliação, que passa a fazer parte das preocupações dos gestores do setor público. Ainda assim, a avaliação das políticas públicas, embora reconhecida formalmente, ainda não se traduz em processos sistemáticos e consistentes. Existe a preocupação, o discurso e a valorização dentro do campo de práticas de avaliação, porém, não é muito claro o rumo que os programas e políticas tomam ou deveriam tomar a partir da apropriação dos resultados. Avalia-se, e daí?

Com a intenção de contribuir para a compreensão deste tema, este trabalho analisa um estudo de avaliação aplicado ao caso brasileiro, especificamente no Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS). Apresenta, também, uma leitura referente ao tema tratado, principalmente das obras que fundamentam a trajetória da avaliação e sua utilização. A partir dessa literatura e do estudo do caso Agente Jovem esperam-se identificar os fatores que influenciam a utilização dos resultados das avaliações.

Discute-se aqui a avaliação e suas possíveis contribuições para a retroalimentação de políticas. Propõe-se para isso a análise do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, implementado pelo MDS, procurando-se identificar e entender o processo de avaliação, a lógica de atuação dos principais profissionais e gestores que lidavam com o Projeto e as mudanças que vêm ocorrendo nesse campo de políticas públicas.

O Projeto Agente Jovem foi uma ação da assistência social que, pautado na Emenda Constitucional nº 20, buscou uma proposta diferenciada de ocupação para jovens de 15 a 17 anos em situação de risco e vulnerabilidade social, ocupação essa que não configurava trabalho, mas possibilitava, de fato, experiências práticas que visavam a preparar os jovens quanto à sua futura inserção no mundo do trabalho, à sua permanência no sistema educacional e à construção de um projeto de vida com mais expectativas de sucesso. O jovem passava por uma capacitação teórico-prática em temas como saúde, cidadania e meio-ambiente, e exercia atividades práticas em sua comunidade como parte de sua formação humana e social. Era um Projeto bem conceituado e que se manteve operante de 1999 até 2008, quando foi substituído pelo ProJovem Adolescente.

Assim, o objetivo central da pesquisa foi identificar os fatores que condicionaram a incorporação dos resultados do estudo de avaliação, para retroalimentar este Projeto. Foi analisado o estudo de avaliação do Agente Jovem, observando-se o desenho da avaliação e a participação dos profissionais e gestores nos processos de planejamento, implementação e retroalimentação dos resultados da avaliação ao Projeto. Buscou-se identificar os fatores que interferiram na aceitabilidade e implementação das recomendações do estudo de avaliação ao Projeto. Buscou-se, ainda, mesmo de forma exploratória, examinar se as suas avaliações foram concebidas e implementadas com a intenção de oferecer subsídios para se repensar ou melhorar o Projeto.

No Brasil dos anos 2002, a administração pública vem se transformando para ajustar-se às exigências de uma nova realidade política, econômica e social. Foi intensificada a demanda por políticas públicas de cunho social para o enfrentamento das iniquidades sociais de longa data. Buscaram-se novas estratégias de gestão e de redefinição das atribuições do Estado. Com as novas demandas, as ações públicas se diversificaram, sendo traduzidas em novos programas e políticas. Ao mesmo tempo,

ampliaram-se as preocupações e questionamentos da sociedade, da imprensa e de outros atores políticos em relação às funções do Estado, especificamente quanto à eficácia, à eficiência e à efetividade desse gasto social crescente. Essas reformas, chamadas de *gerenciais*, passaram a enfocar mais os resultados.

Nesse ambiente reformista, a avaliação passou a ser considerada peça-chave na gestão das políticas públicas, ganhando centralidade num contexto em que se buscava garantir o processo de reforma do Estado e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação do governo, então implementadas (FARIA, 2005).

A avaliação de programas e políticas públicas despertava cada vez mais o interesse dos estudiosos. As mudanças ocorreram, talvez, pelo fato de que a avaliação passou a ser reconhecida como instrumento privilegiado dos novos modelos de gestão orientados para resultados, tornando-se uma ferramenta indispensável aos gestores e a sua implementação representa um momento decisivo para a análise das políticas públicas. Embora alguns trabalhos defendam a ideia de que os resultados da avaliação têm pouca influência sobre os processos decisórios, evidenciam-se desde essa época inúmeras situações e articulações ocorridas entre o planejamento da avaliação e a implementação de seus resultados.

Representa instrumento de gestão na medida em que pode ser utilizada durante todo o ciclo de gestão, subsidiando desde o planejamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os consequentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção (RUA, 20007). Considera-se que pode contribuir, também, para a melhoria da eficiência do gasto público, do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados das ações governamentais. O uso da avaliação para subsidiar a tomada de decisão tem sua origem em tempos remotos e continua a fazer-se presente nos dias de hoje. Estudos revelam que o homem sempre a utilizou no seu cotidiano, não obstante basear-se, nesse contexto, em percepções totalmente subjetivas.

A avaliação só adquire um caráter mais sistemático em meados de 1930, durante a Grande Depressão Americana. Neste período foi realizada, por Tyler e Smith, uma avaliação em um programa na área de educação, que exerce até nossos dias alguma influência no planejamento e avaliação. Esta avaliação faz uma comparação constante

entre os resultados e o desempenho dos alunos, com objetivos previamente definidos. É conhecida como "Avaliação de Tyler" (COOK, 1997).

Após a Segunda Guerra Mundial, principalmente nos EUA, surgiu a necessidade de se avaliar os programas públicos que se expandiam. A pressão de autoridades do governo e de políticos no sentido da aplicação de técnicas de “gerenciamento científico” empregados pelos militares e pela indústria norte-americana fez com que novos métodos de avaliação fossem criados. Ao final da década de 1950 a avaliação expande-se tanto pelos países do primeiro mundo quanto pelos menos desenvolvidos, mesmo de forma elementar. Nos anos 1960, expandiram-se as atividades de avaliação de programas, financiadas pelo governo federal norte-americano, principalmente nas áreas da saúde e educação social, buscando-se otimizar a eficácia na utilização dos recursos financeiros.

A discussão desencadeada por políticos, financiadores e pela população em geral sobre a validade da aplicação de recursos em programas sociais reorientou, a partir de 1970, o foco da avaliação desses programas para sua efetividade (ROSSI, 1993). Desde então a avaliação passou a fazer parte do planejamento e gerenciamento de programas sociais nos países industrializados, com ênfase na comprovação de seus resultados e da responsabilidade fiscal.

Hoje a avaliação supera esses limites, permeando várias áreas e disciplinas. Nesse movimento desenvolvem-se novas metodologias para demonstrar não só a efetividade e os resultados de uma intervenção, mas para melhorar a qualidade dos serviços prestados. Essas novas metodologias de avaliação que contemplam as diversas áreas das ciências humanas e sociais podem subsidiar o avaliador na tomada de decisões.

Infere-se das leituras, inclusive de documentos como a Constituição Federal e documentos normativos do TCU, que no Brasil a função de avaliação foi instalada como instrumento para subsidiar e retroalimentar o planejamento, orçamento e gestão governamentais, e também para servir ao controle da administração pública por meio de fiscalizações e auditorias. No entanto, quando se pensa em institucionalização formal da função de avaliação no Brasil, nota-se pouca atenção para a utilização dos resultados das avaliações de programas governamentais. Trata-se de uma questão essencial e que tem gerado um amplo questionamento sobre as práticas de avaliação adotadas em

âmbito internacional, assim como sobre a maneira como a função “avaliação” tem se estruturado, principalmente nas democracias avançadas (WEISS, 1988a).

Infere-se, ainda, que prevalece no Brasil a crença da relação direta entre avaliação e ação, a partir da suposição de que o conhecimento produzido pela avaliação será utilizado para atender a demandas diferenciadas. Acredita-se que a avaliação seja capaz de fornecer informações objetivas, livres de julgamento de valor e que atenderiam a todos os propósitos. No entanto, alguns trabalhos evidenciam a ausência de estudos que permitam mensurar o grau de utilização da avaliação (CALMON & GUSSO, 2003).

Dessa forma, para compreensão desse fenômeno, é necessário e interessante investigar, a partir da institucionalização da função “avaliação” no governo, como os seus sistemas avaliativos são concebidos, de forma a atender as necessidades daqueles que farão uso dos seus resultados.

No MDS, embora a construção da avaliação tenha sido iniciada no início de 2004 pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), a retroalimentação de seus programas com a incorporação de recomendações parece ser ainda incipiente e se apresenta com diferentes vieses. Neste contexto, este trabalho é construído a partir do pressuposto de que a função “avaliação” é peça fundamental na transparência, eficiência e eficácia das ações ministeriais e, ainda, como oportunidade para melhorar programas e políticas já existentes e contribuir para a formulação de outros.

A avaliação como parte do ciclo de gestão, segundo a literatura, ganha destaque a partir de 1990, no contexto da reforma do Estado brasileiro, na qual a gestão pública volta-se, principalmente, para resultados. Sua implementação passa a constituir ação significativa no processo das políticas públicas.

Reconhecida como relevante para o conhecimento da viabilidade de programas e políticas, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas atividades, a avaliação passa a ser considerada um importante mecanismo de gestão, uma vez que pode fornecer informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas. Com ela acredita-se ampliar as possibilidades de conhecer melhor a situação do programa e poder agir de forma segura sobre os pontos fragilizados, realizando ajustes e economizando tempo e recursos, o que eleva, de certa forma, a credibilidade das ações públicas.

A avaliação de políticas públicas não pode ser simplesmente um instrumento de aperfeiçoamento ou de redirecionamento dos programas empreendidos pelo governo; ela pode ser também uma forma de as ações governamentais terem maior visibilidade na sociedade. Nessa perspectiva envolve o diálogo público na sua dinâmica, pois, segundo os especialistas, a qualidade dos programas aumenta significativamente quando há participação dos usuários e outros interessados. Além disso, a avaliação pode contribuir para a viabilização das atividades de controle interno, externo, por instituições públicas e pela sociedade, levando maior transparência e responsabilização (*accountability*) às ações de governo. Mokate (2002) faz uma reflexão nesse sentido, quando aponta como característica central da avaliação a sua integração a todo o ciclo de gestão, desenvolvendo-se simultaneamente a ele, desde o momento inicial da identificação do problema.

Entretanto, apesar de ser indiscutível a necessidade de avaliação no setor público brasileiro, essa prática ainda é incipiente, especialmente quando se trata de avaliação de uma instituição pública ou de um programa governamental no qual a política pública se materializa. São poucos os estudos sobre avaliação no ciclo de gestão. Em Vaitsman, Rodrigues & Paes-Sousa (2006), publicação simplesmente abreviada como Most 2,¹ é descrita uma experiência inovadora para a gestão pública brasileira: a construção do sistema de avaliação e monitoramento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os autores desse trabalho referem-se à ausência de cultura de avaliação nas organizações, ao desconhecimento do significado e da função da avaliação e à resistência encontrada no início do processo, fatores que demonstraram a necessidade, na época, de se adotar uma política de convencimento dos gestores.

Percebe-se, assim, que permanece uma desconfiança em relação à avaliação. Mesmo sendo considerada fundamental para se conhecer os pontos positivos de um programa, a identificação de seus desacertos e insuficiências, buscando seu aperfeiçoamento ou reformulação, é vista como ação de fiscalização e controle. A avaliação não é vista como necessidade e muito menos como prioridade; é percebida de forma fragmentada, como um dever, ou até mesmo como uma ameaça e imposição do governo ou dos organismos financiadores internacionais.

¹ Most 2 é a abreviação em inglês para “Management of Social Transformations”. “O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil” : 1ª edição da série especial sobre experiências governamentais brasileiras em políticas públicas de corte social, publicada no Brasil, pela UNESCO em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS).

Observa-se, também, que embora a avaliação seja considerada significativa para a retroalimentação e melhoria de resultados dos programas e políticas e que, mesmo os programas e políticas do MDS sendo planejados e estruturados de forma cuidadosa para atuar no desenvolvimento social, nem todos produzem os resultados de forma efetiva, muitos se perdem pelo caminho ou mesmo não conseguem se reorganizar e se reestruturar a tempo de cumprir e inovar o que foi proposto.

Essas razões demonstram a necessidade de se refletir sobre a importância da avaliação e seus resultados e recomendações enquanto instrumento de gestão dentro do MDS. Esse instrumento possibilita ganhos nas ações governamentais em termos de melhorias para a política, satisfação dos usuários e de legitimidade social e política. Para que seja eficaz, é importante analisar os desafios que cercam a avaliação, principalmente os fatores que envolvem sua utilização, a aceitabilidade das suas recomendações e a importância da participação dos profissionais e gestores nesse processo.

Entre os desafios, para alguns autores, está tornar o discurso de que a avaliação é necessária e importante para a efetivação das políticas públicas, em ações concretas, fazendo acontecer novos caminhos e novos programas. Outro seria conhecer como os resultados da avaliação são utilizados em favor da melhoria dos programas e políticas. O trato dado às recomendações produzidas pela avaliação para a retroalimentação dos programas é algo curioso, pois envolve diferenciados “clientes” com interesses distintos, que vão desde os decisores políticos até o público beneficiário dos serviços. Todos esses fatos tornam o estudo da avaliação instigante e promissor.

O interesse em conhecer e discutir a avaliação, bem como seu significado para a retroalimentação de programas e políticas, justifica-se pelo fato de se acreditar, mesmo reconhecendo a diversidade de forças que envolvem as tomadas de decisões, que os rumos dos programas e das políticas podem ser retomados ou inovados em favor da sua eficácia e efetividade, cumprindo os objetivos para os quais foram desenhados. A pesquisa desenvolve-se seguindo essa linha de pensamento e a partir da seguinte questão: que fatores condicionam o uso e a incorporação dos resultados dos estudos de avaliação de programas e políticas, levando à sua redefinição ou reorientação?

Para orientar esta discussão foram buscados alguns trabalhos destacados na literatura cujos autores se propuseram a analisar os fatores que influenciam a utilização dos resultados gerados pela avaliação, tais como os desenvolvidos por Carlos A. Faria,

Carol Weiss, Jeni Vaitsman, Iris Geva-May, Karen Marie Mokate, Maria das G. Rua, Sonia Draibe e outros. Em seus textos é reconhecido o papel importante que a avaliação tem ou deveria ter para os programas e políticas governamentais. No entanto, em relação à função da avaliação e aos fatores que interferem na implementação da avaliação, de seus resultados e recomendações, somam-se inúmeras e diversificadas abordagens.

Em Faria (2005) encontramos um pouco da trajetória da avaliação, incluindo desde suas formas mais simples, quando funciona como última etapa de uma ação, passando por sua função como parte da prestação de contas e, portanto, como instrumento de responsabilização dos agentes, e chegando até as injunções políticas envolvidas na avaliação, processo tantas vezes sobreposto por jogos de interesse. No entanto, Faria critica a concepção tecnicista, principalmente no campo estatal, mostrando os limites da avaliação como instrumento gerencial. É a partir dessa discussão que nossa pesquisa se desenvolveu, buscando reconhecer os fatores que condicionaram o uso e a incorporação dos resultados de um estudo de avaliação de programas e políticas no MDS.

Para identificar estes fatores foi analisado o Projeto Agente Jovem e o estudo de avaliação do Projeto realizado pela Universidade Federal Fluminense (DataUFF), por meio de uma pesquisa qualiquantitativa, contratada pelo Departamento de Avaliação e Monitoramento (DAM) da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Com a intenção de dar um encadeamento às ideias aqui discutidas dividiu-se a dissertação em seis partes. Além desta introdução, são apresentados seis capítulos e a conclusão da pesquisa. O **Capítulo 1** inclui o estado da arte referente ao tema escolhido, a partir de pesquisa bibliográfica. A primeira seção desse capítulo aborda os fatores que justificaram a implementação da avaliação. Nela também são arrolados conceitos relacionados à temática, especificamente a importância, o tipo e a natureza da avaliação de programas públicos. A segunda seção discute as concepções dos diversos autores que fundamentam o estudo da avaliação e os aspectos que envolvem o uso dos seus resultados, na implementação e retroalimentação de programas e políticas na gestão pública. Inicialmente trata-se a avaliação como etapa do ciclo de gestão, que tem crescido a partir da década de 1990, num contexto de reforma do Estado e de busca por uma gestão orientada por resultados.

No **Capítulo 2** discutimos a metodologia utilizada na pesquisa, incluindo desde a pesquisa bibliográfica até os procedimentos com o trabalho de campo, tais como o instrumento de pesquisa e a metodologia de coleta e análise de dados.

No **Capítulo 3** fazemos uma breve apresentação do órgão responsável pela implementação do Projeto Agente Jovem, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Descreve sua missão, estrutura e o contexto político de sua criação. Por último, trabalhamos o processo de implementação da avaliação neste ministério.

No **Capítulo 4** apresentamos o objeto desta pesquisa, o Projeto Agente Jovem. O objetivo do capítulo é situar o Projeto Agente Jovem como política desenvolvida pelo poder público federal, com a co-participação dos Estados e Municípios, em termos da concepção de juventude e de ação educativa sustentada pelo Projeto. São retratadas as características estruturais e os perfis dos atores envolvidos, incluindo a gestão do Projeto e seus aspectos metodológicos. No capítulo está descrita a criação da demanda, são definidos os critérios de elegibilidade da família, da seleção dos jovens e dos municípios. Ao final, o texto discorre sobre o financiamento, monitoramento e avaliação do Projeto.

Os Capítulos 5 e 6 tratam da pesquisa de campo. No **Capítulo 5**, especificamente, descrevemos os estudos de avaliação do Projeto Agente Jovem. Para tanto, reportamo-nos aos documentos, relatórios, tabelas e informações disponibilizados pelo MDS. A partir daí, fazemos uma análise das recomendações elaboradas pelos avaliadores sobre o Projeto. No **Capítulo 6** registramos os resultados das entrevistas realizadas com os profissionais envolvidos no Agente Jovem, observando os “bastidores” do Projeto. Dessa forma, mostramos o perfil desses profissionais e suas impressões e conhecimentos sobre o Projeto, a fim de investigar o tratamento dado às recomendações: os caminhos trilhados a partir daí e as mudanças alcançadas.

Por fim, a **Conclusão** da pesquisa reafirma os propósitos deste texto. Nela destacam-se, com base na visão dos profissionais e tomadores de decisão do Projeto e com referência à análise dos relatórios, os fatores que contribuíram para a aceitabilidade das recomendações sugeridas pelo processo avaliativo do Projeto, podendo servir de sugestões para a implementação de outros programas e políticas no MDS.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

1.1 A AVALIAÇÃO EM CONSTRUÇÃO

Ao realizar este trabalho, a busca por um referencial teórico foi norteadada pelo objetivo de melhor entender o processo de retroalimentação de programas e políticas e a importância dos resultados e das recomendações feitas pela avaliação. A literatura mostra uma diversidade de estudos sobre avaliação e reconhece seu caráter transdisciplinar. Os autores consultados abordam diferentes conceitos e concepções que envolvem a avaliação. Com tudo isso, colocam em foco a valorização da avaliação enquanto possibilidade e prática.

Inicialmente tratamos das definições dos conceitos básicos necessários ao entendimento do contexto da avaliação. Em seguida, percorremos as concepções dos autores sobre a avaliação, seus resultados e limitações, assim como os fatores que interferem na utilização de seus resultados em políticas e programas públicos de caráter social. A trajetória dessa busca bibliográfica faz-nos perceber que há, por assim dizer, duas correntes de pensamento, não necessariamente excludentes, sobre a utilização dos resultados da avaliação: uma que considera a avaliação importante, necessária, capaz de subsidiar a tomada de decisão e promover mudanças diretas nas ações governamentais e outra, não menos favorável à importância da avaliação, mas que considera a tomada de decisão muito mais voltada aos interesses contextuais, dependendo mais da força política do que propriamente dos resultados e das recomendações da avaliação.

Embora a literatura reconheça a avaliação como imprescindível para a modernização das políticas públicas, pouco se fala sobre o significado que a avaliação tem ou “deveria” ter no processo de retroalimentação de programas públicos e sobre a importância de se ter um bom desenho de avaliação e de se utilizar bem seus resultados. Fala-se na importância da avaliação, de modo geral, dos seus diferenciados conceitos e

concepções, objetivos, tipos e natureza, mas enfocam-se ainda mais os obstáculos e o poder das forças políticas que a permeiam e que, muitas vezes, prevalecem sobre os objetivos originais do processo avaliativo. Mas ainda assim, acredita-se que a avaliação tem um papel fundamental a cumprir na retroalimentação de programas e políticas; portanto, os avaliadores, analistas e gestores deveriam conscientizar-se disso. Acredita-se que a pesquisa com o Projeto Agente Jovem poderá mostrar essa valoração da avaliação no setor público.

Nesse campo, ainda incipiente de avaliação de políticas públicas, surgem diferentes tipos de conceituações e interpretações. Para o objetivo deste trabalho será abordado inicialmente, sem pretensão de domínio de todo o assunto, alguns conceitos e interpretações considerados interessantes e com maior significado para a pesquisa.

A literatura mostra que não existe consenso em relação ao que seja avaliação de políticas públicas. O conceito admite inúmeras definições, que chegam até mesmo a ser contraditórias. Isto se explica pelo fato que a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e atores. De modo geral avaliar significa determinar a valia de algo, atribuir um valor (FERREIRA, 1999). Esse conceito coincide com a de outros autores, que associam avaliação à atribuição de valor.

Assim, Mokate (2002) ressalta o cuidado que se deve ter em relação a algumas definições que resgatam explicitamente o conceito de “valor” ou de “mérito”. Esses conceitos podem falhar por estarem centrados na verificação do cumprimento de um plano e análise do atingimento de objetivos, supondo que o plano e os objetivos correspondentes têm um valor já reconhecido e aceito em si. Para esta autora “a avaliação deve verificar o cumprimento de objetivos e validar continuamente o valor social incorporado ao cumprimento desses objetivos” (p. 91).

Para Faria (2005), os estudos sobre os processos de avaliação de políticas públicas referem-se, desde a década de 1960, a questões de ordem metodológica e às distintas formas de classificar a avaliação. Segundo o autor, a avaliação tem sido classificada em função do tempo — realizada antes, durante ou depois da implementação do programa —; em função à posição do avaliador face ao objeto avaliado — interna, externa ou semi-independente —; e em relação a natureza do objeto, que pode ser classificada como de contexto, insumo, processo e resultado.

Draibe (2001) considera três etapas para o trabalho de pesquisa avaliativa:

escolhas iniciais do investigador; indicadores básicos da pesquisa de avaliação de impacto e de processos e, avaliação de processos. Em relação às escolhas iniciais, a autora cita como primeiro desafio para os avaliadores a tomada de decisões quanto ao recorte programático, aos objetivos e ao tipo de pesquisa. Essas escolhas, conscientes ou não, vão determinar a trajetória da ação, envolvendo aí conceitos, objetivos, natureza, tipo de avaliação e seu plano de trabalho.

Os recortes programáticos que a autora menciona dizem respeito à demarcação do campo de atuação do avaliador, definindo a abrangência do trabalho em graus decrescentes — política, programa ou projeto. Quanto aos objetivos, Draibe (2001) considera que avaliações de programas respondem a dois objetivos: por um lado o conhecimento, e por outro, a eficácia, a eficiência e *accountability*. O primeiro objetivo, de conhecimento, permite conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção. O segundo é voltado para questões relacionadas à redução de custos, uso adequado dos recursos e a prestação de contas à sociedade sobre o uso desses recursos. A definição de qual objetivo se pretende alcançar dependerá das perspectivas e decisões do avaliador ou do proponente da avaliação.

O tipo e a natureza da avaliação envolvem diferentes dimensões, momentos e etapas do programa que se quer avaliar. Em relação ao tempo, classifica-as em: *ex ante* e *ex post*. A *ex ante* é realizada antes do início do programa. Constitui a base e o ponto de partida do programa. Com ela é possível fazer mais tarde comparações de resultados. São conhecidas como *avaliações de diagnóstico*. As avaliações *ex post* são realizadas no decorrer ou ao final do programa e contribuem: (i) para indicar quais (e de que maneira) os objetivos do programa estão sendo realizados; e (ii) avaliar seus resultados, impactos e efeitos (DRAIBE, 2001).

Referindo-se à natureza das avaliações, a autora faz distinções entre avaliação de resultados e de processo. A avaliação de resultado expressa quanto e com que qualidade os objetivos do programa foram cumpridos. Abrange as dimensões de desempenho, impactos e efeitos. A dimensão de desempenho refere-se aos resultados previstos nas metas do programa; a de impacto refere-se às mudanças efetivas causadas pelo programa — normalmente é mais cara e baseia-se em grandes amostras; por último, a de efeito refere-se aos outros impactos do programa, esperados ou não, que interferem no meio social ou institucional. Já a avaliação de processo tem como objeto o ciclo de vida do programa, incluindo seu desenho, características organizacionais e de

desenvolvimento. Busca identificar os fatores que facilitam ou impedem o alcance de resultados de um programa (DRAIBE, 2001). Segundo Vaitsman (2009), avaliação dessa natureza pode ser importante para a resolução dos problemas de gestão, Seu desenho e método adaptam-se ao contexto. Utilizam-se métodos quantitativos e qualitativos e, dependendo da dimensão, poderá ser realizada mais rapidamente e com resultados voltados para o contexto local.

Weiss, por sua vez, faz considerações relacionadas à análise metodológica da avaliação. Ao tentar definir avaliação ela reporta as diversas nuances e significados que o termo poderá ter. Para ela o que há de comum entre tais significados é a noção de julgamento de mérito, baseado em critérios acompanhados de métodos específicos. Conceitua avaliação como “uma análise sistemática do processo e/ou dos resultados de um programa ou política, comparado com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento” (WEISS, 1998). Essa sua definição é constituída por cinco elementos importantes: o primeiro refere-se à análise sistemática, destacando a natureza metodológica da pesquisa; o segundo e o terceiro referem-se ao foco da investigação; o quarto aponta para os critérios, utilizados como padrões de comparação; e o último diz respeito ao objetivo da avaliação, que é contribuir para a melhoria do programa e/ou política, por meio da utilização dos resultados por pessoas com autonomia para decidir (WEISS, 1998).

Ao referir-se à melhoria da política e programa através do uso dos resultados da avaliação por profissionais com “autoridade”, Weiss (1998) ressalta que existe uma diversidade de usuários dos resultados das avaliações, os *stakeholders*, cada um com seus interesses, ideias, questionamentos e formas diferenciadas para implementar os seus resultados. Assim, a leitura da avaliação deve ser feita observando-se o seu propósito (para quê) e para quem foi realizada. Para a autora, a avaliação pode ter dois propósitos: influenciar a tomada de decisão ou servir como aprendizado.

Para Weiss, a avaliação com a finalidade de nortear a tomada de decisão apresenta cinco objetivos: corrigir o curso de um programa visando a melhorar os processos de execução; verificar o alcance dos objetivos com vistas à continuação, expansão ou institucionalização de um programa; testar novas ideias sobre determinado programa; escolher a melhor alternativa para implementar as ações; e decidir sobre a continuidade de um financiamento.

O objetivo da avaliação voltado ao aprendizado diz respeito a: documentar a história do programa de forma a contribuir para a sua compreensão e influenciar decisões futuras; contribuir como feedback para os executores, disponibilizando informações sobre o andamento de determinado programa; influenciar o comportamento dos executores; promover a *accountability* e auxiliar a compreender a intervenção social (WEISS, 1998).

Os principais interessados na utilização da avaliação, para Weiss, são os políticos, os altos executivos e os gerentes. Enquanto os políticos têm maior interesse nos efeitos do programa e nos seus impactos, os altos executivos estão mais preocupados na sua estratégia de implementação, no que deve ser feito. Já os gerentes estão preocupados com as ações do dia-a-dia, do como fazer. Além desses atores, a autora ainda elenca outros interessados: os financiadores, o público (contribuintes), os usuários dos serviços, os gerentes de programas similares, os formuladores de política e programas e os cientistas sociais.

Como já exposto por Draibe (2001), Weiss também se refere às inúmeras possibilidades que a avaliação oferece e as escolhas que o avaliador acaba tendo que fazer. Considera impossível satisfazer a todos os propósitos, tendo em vista as limitações que um estudo isolado apresenta. Mesmo que seja possível contemplar diferentes questões em um mesmo trabalho, nenhum estudo, mesmo que bem planejado, conseguirá atender às questões de todos os atores envolvidos. Há que se considerar, ainda, a possibilidade de incompatibilidade entre os propósitos (WEISS, 1988, p.33).

1.2 ABORDAGENS SOBRE O USO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Estudos mostram que a avaliação não é facilmente integrada ao ciclo de gestão. Para isso é necessário o enfrentamento de uma série de desafios, campo que, apesar de ser extremamente promissor, é polêmico. Nesse campo, apresentam-se inúmeras e diferenciadas abordagens.

Em princípio boa parte da literatura ressalta a importância da avaliação de programas e políticas públicas, que é percebida, em regra, como capaz de contribuir para a tomada de decisão, favorecendo o alcance dos objetivos propostos pelo programa. No entanto, percebe-se, com as leituras, que a avaliação apresenta-se,

também, com outra face, na qual é questionado o seu “poder” de inovar. Nesse contexto, os pesquisadores posicionam-se de forma diferenciada em relação à avaliação e ao uso que se faz de seus resultados. De um lado estão os que consideram a questão da utilização da avaliação possível, importante e significativa; de outro, aqueles que a percebem antiga e como “fonte de frustração entre os avaliadores” (SHULHA & COUSINS, 1997, p.24). Para alguns autores essa frustração se inicia no momento em que os avaliadores percebem o pouco significado que o resultado das avaliações, às vezes, tem para as mudanças esperadas.

Nos últimos anos, segundo Faria (2005), tem prevalecido nos estudos e nos debates acerca da avaliação de políticas públicas um viés normativo, priorizando mais os aspectos técnicos da pesquisa avaliativa e o seu papel de instrumento gerencial. A década de 1990 é considerada por ele como um importante momento para o fortalecimento da função “avaliação” na gestão governamental, tanto que um “sistema de avaliação das políticas públicas de escopo variável foi implementado em diversos países da América Latina”. Esse processo tem se justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação de reformas das estruturas do Estado.

Nos países desenvolvidos os processos de avaliação de políticas vêm se tornando crescentemente institucionalizados, exigindo cada vez mais o empenho das estruturas político-governamentais na adoção da avaliação como prática regular e sistemática de suas ações, na regulação dessas ações avaliativas e no fomento de uma cultura de avaliação integrada aos processos gerenciais (HARTZ, 2001).

Considera-se que a avaliação pode ser decisiva para o processo de aprendizagem institucional. Por essas e outras razões, tem sido ressaltada a sua importância para a reforma, modernização e democratização das políticas públicas. Contudo, esse consenso no plano do discurso muitas vezes não produz automaticamente a apropriação dos processos de avaliação como ferramentas de gestão.

Percebe-se que os gestores governamentais têm reconhecido a relevância dos estudos e pesquisas sobre avaliação para o aprimoramento das políticas públicas e para uma gestão mais eficiente. Essa relevância é inquestionável para Vaitsman (2006) que, no entanto, considera esta uma etapa sensível na gestão de programas e políticas públicas, sobretudo de desenvolvimento social. Essa autora acredita que, no Brasil, a criação de uma unidade horizontal dentro de uma estrutura ministerial — o Ministério

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) — para avaliação das políticas e programas de proteção e assistência social apresenta um caráter inovador.

A avaliação envolve muitos desafios. Dentre tantos está o de ser capaz de captar mudanças através do tempo, retroalimentando as políticas e programas. Isso significa que avaliação não deve representar uma iniciativa pontual, mas sim que seja concebida como um processo contínuo. É preciso que ela tenha a possibilidade de ser orientada para a inovação, inclusive, sendo capaz, sem perder sua característica da independência, de superar a concepção de que avaliadores e gestores se situam em campos opostos. Isso requer que os avaliadores sejam capazes de formular recomendações de alta qualidade e de elaborar planos de ação visando ao aperfeiçoamento das políticas, programas e projetos (RUA, 2007).

Ao tratar dos desafios da avaliação Mokate (2002) discute sobre a visão da gerência tradicional de iniciativas sociais, que a vê, muitas vezes, como uma ameaça ou até mesmo como um “monstro”. Dessa forma, a avaliação é pouco aceita pelos gerentes e equipes de gestores, sendo percebida como uma fiscalização externa que nem sempre traz informações “úteis ou oportunas”. Para a autora, as razões pelas quais a avaliação tem essa imagem negativa são: o enfoque tradicional das avaliações, os atores e a oportunidade das avaliações convencionais. Mokate sugere que, para transformar a avaliação em uma aliada que promova a aprendizagem e fortaleça a gerência, é preciso enfrentar alguns desafios. O primeiro consiste em explicitar o que se quer alcançar, ou seja, o que se quer avaliar. A definição desse marco conceitual facilitará a definição dos processos avaliativos, e constituirá um insumo-chave para orientar a gerência das iniciativas (MOKATE, 2002).

Outros desafios adicionais são colocados pela autora: 1) superação da distância, percebida entre o “quantitativo” e o “qualitativo” na especificação dos objetivos e da avaliação; 2) a identificação e combinação dos indicadores e informações relevantes, considerando o marco conceitual e as diversas perspectivas e interesses associados com os resultados e as relações causais esperadas; e 3) a definição e manejo efetivo dos fluxos de informação gerada pelo processo avaliativo, incluindo a introdução de estratégias e incentivos que promovam o uso de tal informação. Ao avançar nessas áreas, pode-se ir construindo um processo avaliativo que nutra e apóie o processo gerencial e que alimenta o processo decisório (MOKATE, 2002).

Mokate ainda se refere aos fatores que contribuem para a não-integração da avaliação ao ciclo de gestão, limitando-se sua função. Cita, por exemplo, algumas razões que considera significativas. As administrações burocráticas, por exemplo, dificultam a apropriação da avaliação pelas equipes de gestão, na medida em que focalizam mais as atividades e processos do que os resultados, não valorizando a explicitação de metas e objetivos, e a responsabilização pelo seu alcance. Já as aplicações convencionais dos processos de avaliação têm-se realizado de tal maneira que não têm induzido sua percepção como aliados do processo de gestão, cabendo frequentemente apenas aos avaliadores externos, assumindo o aspecto de fiscalização, auditoria ou controle, cujos resultados não costumam ser utilizados no processo decisório e gerencial. Além disso, a complexidade dos objetivos e a adoção de estratégias e tecnologias diferenciadas não necessariamente conduzem ao mesmo resultado, dificultando a avaliação das intervenções.

Há também algumas limitações para uso da avaliação de forma natural. Para Weiss (1972), as razões que limitam o uso da avaliação são: a percepção do avaliador quanto ao seu papel no processo de utilização; a resistência à mudança na organização; a inadequada disseminação dos resultados; o *gap* (discrepância) entre o que foi encontrado na avaliação e o direcionamento para as ações futuras; a tendência de muitas avaliações em mostrarem pouco ou nenhum efeito positivo.

Nesse debate, Faria traz um novo recorte, apontando conflitos e limitações da concepção gerencialista da avaliação e as múltiplas implicações políticas da pesquisa avaliativa. Busca elencar e categorizar as distintas formas de sua utilização, os elementos que podem ser utilizados, o papel e os interesses dos diferentes usuários da avaliação. Questiona, principalmente, a “subordinação do uso gerencial da avaliação” e de sua suposta capacidade de “encerrar, reiniciar ou revitalizar o ciclo das políticas às injunções políticas mais abrangentes e às estratégias e interesses dos tomadores de decisão e dos demais envolvidos” (FARIA, 2005, p.1).

Para esse autor os estudos avaliativos na perspectiva “gerencialista”, a partir de seu uso instrumental, são considerados como ferramentas de planejamento e seus resultados seriam automaticamente encampados pelos tomadores de decisões para a melhoria das políticas ou dos programas. No entanto, ele contrapõe-se a essa ideia quando percebe que a expectativa de se produzir “melhores e mais sábias decisões” apenas com o uso da avaliação nem sempre se concretiza, principalmente pela

fragilidade do *feedback*. Ele sugere nesse momento reflexões sobre os fatores que realmente determinam o uso da avaliação, chamando a atenção para a política que envolve a avaliação de políticas, ancorando nesse contexto questões de disputas de interesse e de poder, o escopo do Estado, e a busca de acomodação de forças.

A percepção da diversidade e da intensidade dos fatores que dificultam a utilização da avaliação para o seu propósito original produziu reações muito diferenciadas nos especialistas. Weiss (1998, p. 22), por exemplo, questiona os fatores que poderiam interferir na utilização dos resultados da avaliação. Entre os possíveis, destaca: existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; mudanças no pessoal encarregado quando, por exemplo, os novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes na época do início da avaliação; inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização encarregada, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; e mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político, que podem dificultar a resposta, por parte da organização, à necessidade de mudança revelada pelos avaliadores.

Os estudos realizados sobre a utilização das avaliações demonstram que as informações e os resultados por elas produzidos são pouco utilizados para o aperfeiçoamento dos programas e políticas. Isso se deve às seguintes razões: 1) as avaliações são realizadas sem que sejam consideradas, previamente, as necessidades de informações pelos atores; 2) as avaliações governamentais geralmente contemplam diferentes objetivos, tais como o de atender às demandas para a melhoria da gestão, dos programas, das organizações, da alocação de recursos, das políticas e o de promover a *accountability* governamental e o controle social; 3) as abordagens metodológicas utilizadas nem sempre são adequadas; 4) os mecanismos para mensuração da utilização dos resultados das avaliações não são adequados para refletir a efetiva contribuição das avaliações para promoção dos benefícios esperados (WEISS, 1988).

Nessa discussão Vaitsman chama a atenção para um ponto importante, que é a participação da gerência local em todo o processo de avaliação. Os estudos realizados mostram que essa participação ainda é pontual e, muitas vezes, com a função apenas de atender aos questionamentos dos formuladores de políticas, deixando de lado os interesses locais. Ao abordar a importância da contextualização da avaliação, ela

apresenta alguns desafios enfrentados pela institucionalização da avaliação e monitoramento junto às gerências locais, principalmente sobre os seus “distintos graus de governabilidade”. Entre eles destacam-se: capacidade gerencial; identificação de especificidades locais; articulação/integração de informações entre os níveis local e central; adesão dos profissionais às atividades de avaliação e monitoramento.

Outra questão relevante colocada por Faria é a distinção dos tipos de uso da avaliação. Cita quatro tipos: o uso instrumental, do qual se esperam decisões de mudanças ou alterações de rumo; o uso conceitual, circunscrito aos técnicos locais de um programa, que frequentemente não dispõem de muito poder de decisão; o uso como instrumento de persuasão, quando se quer mobilizar apoio; e o uso para “esclarecimento”, quando se quer causar impacto sobre os formadores de opinião ou promover alterações nas crenças e na forma de ação das instituições.

O autor destaca os elementos da avaliação que poderiam ser utilizados: as “descobertas” ou relatório final da avaliação, que são informações mais amplamente divulgadas e inicialmente monopolizadas na questão da utilização das avaliações; a questão da abrangência e da forma de divulgação. Weiss (1972) acrescenta a esses outros quatro elementos: ideias e generalizações derivadas da avaliação; o próprio fato de a avaliação ter sido ou estar sendo feita; o foco do estudo, especialmente as medidas adotadas; e, finalmente, o desenho do estudo.

Faria (2005) refere-se à mudança nos potenciais usuários da pesquisa avaliativa. Inicialmente eram os financiadores do programa, ou da avaliação, gerentes e encarregados do alto escalão. Com a crítica ao planejamento *top-down*, esse olhar volta-se para os encarregados da implementação. O autor se refere, também: ao reconhecimento da avaliação como instrumento de empoderamento dos beneficiários dos programas, por meio de metodologias participativas de avaliação; e à importância de essas necessidades e expectativas dos beneficiários serem consideradas no processo.

Ele menciona ainda outras preocupações ligadas à utilização da avaliação, enfatizadas mais recentemente por outros estudiosos da área, tais como: a importância e necessidade de se entender o contexto para a compreensão e a explicação de seu uso; a necessidade de se expandir a ideia de uso da esfera individual para a organizacional; a diversificação do papel do avaliador, que muitas vezes incorpora funções como a de facilitador, planejador e educador; e os impactos e condicionantes da não-utilização ou da subutilização.

Os desafios continuam. Geva-May & Pal (1999) apontam para uma questão interessante: o papel da avaliação e a importância do contexto político para a sua implementação. Os autores chamam a atenção para o fato de que a avaliação muitas vezes é confundida com o papel da análise. Em seu artigo apresentam algumas distinções entre avaliação de política e análise de política. Consideram-nas diferentes na definição, na função e na metodologia. Não que essas diferenças tornem uma melhor do que a outra; ao contrário, para os autores, o processo da política será melhorado se houver respeito e reconhecimento do papel e contribuição de cada uma.

Segundo Geva-May & Pal (1999), apesar de essas diferenças serem amplamente conhecidas, elas são cada vez mais ignoradas, especialmente na fase da apresentação dos resultados. A avaliação tende a fazer análises na medida em que é instada a fazer recomendações sobre opções políticas com base unicamente em seus dados, sem ter a informação do contexto. Por isso é preciso ter consciência e perceber os limites de cada uma e para que servem. Geralmente a avaliação é considerada apenas como aplicação de técnica em pesquisa. No entanto, a análise lida com decisões e prioridades políticas. A dificuldade, para os autores, não é reconhecer a existência da avaliação, mas assegurar a sua objetividade e a integridade técnica da pesquisa; Outro desafio passa pela construção de dimensões políticas dentro da avaliação sem tornar-se “lacaio” e submeter-se aos interesses políticos.

Segundo Geva-May & Pal, é difícil ater-se aos objetivos da pesquisa sem lidar com interesses políticos, já que os objetivos e as metas de estudos de avaliação são estabelecidos por clientes. Na escolha desses clientes e do público-alvo, por exemplo, o avaliador faz inevitáveis escolhas políticas. Esses clientes, por sua vez, são diferentes e têm valores e interesses, também diferentes. Assim, é preciso determinar com clareza o que é significativo. A partir daí, a sua utilização envolverá cálculo político. Torna-se imprescindível ao avaliador saber que informação é um instrumento de poder para um administrador.

Geva-May & Pal consideram a avaliação uma fase do processo de desenvolvimento de programas e políticas, orientada para a pesquisa e ressalta que ela deve ser a mais objetiva possível. Em princípio a avaliação não deve fazer recomendações baseadas apenas nas respostas encontradas, a não ser que as recomendações exijam mais do que a avaliação pode oferecer.

A autora alerta para alguns perigos de não se entender bem os limites da avaliação. O primeiro é a avaliação fazer outro papel que não o seu e perder seu sentido verdadeiro. Outro risco seria a avaliação fazer recomendações em questões políticas sem conhecer o contexto e sem ter informações suficientes, correndo o risco de recomendar de forma errada.

Conhecer onde começa e onde termina a função da avaliação torna-se imprescindível para não confundi-la e perder o que ela tem de melhor. Nos últimos anos, têm surgido movimentos para tornar a avaliação mais politizada, equilibrando sua função com a da análise de política. Respeitar e reconhecer os limites de cada uma não significa um ato de negação, mas de saber entender em que momento uma completa a outra. Em outras palavras, confirma-se a máxima “as boas cercas fazem bons vizinhos”.

Diante desses argumentos, percebe-se um debate provocativo a respeito das distintas visões sobre o uso da avaliação de políticas públicas. Por um lado, ela é percebida como forma de melhorar a qualidade das decisões e de garantir a maximização dos objetivos definidos pelas políticas e programas. Por outro, é vista com um viés político, refletindo acomodações de interesses. Na continuidade deste trabalho buscaremos verificar que abordagem se confirma no caso do MDS.

CAPÍTULO 2

METODOLOGIA

Adotar uma metodologia significa escolher um caminho. A elaboração e o desenvolvimento de um projeto de pesquisa devem estar baseados em planejamento cuidadoso, reflexões conceituais sólidas e alicerçados em conhecimentos já existentes, para que seus resultados sejam minimamente satisfatórios. Esta é uma pesquisa qualitativa, desenvolvida por meio do levantamento bibliográfico e pesquisa de campo, cuja coleta de dados se dá por meio do levantamento documental e entrevistas.

Para estudar se as recomendações da avaliação são incorporadas às políticas e programas foi selecionado um projeto de governo, o Agente Jovem — implementado pelo MDS e executado com a co-participação dos Estados e municípios — que havia sido objeto de um estudo de avaliação.

Há uma vasta literatura sobre metodologia de pesquisa, na qual os autores criam roteiros, definições, tipos e assim estruturam uma diversidade de métodos e técnicas para a realização de uma pesquisa. No entanto, nem toda metodologia é igualmente boa: Lakatos e Marconi (1999) ressaltam que as escolhas devem ser compatíveis ao problema a ser estudado, às hipóteses levantadas, ao tipo de informantes. Dependerão do objeto da pesquisa, dos recursos financeiros, da equipe e de outros elementos da investigação.

No estudo de caso sobre a avaliação de projeto público aqui apresentado, procuramos identificar os fatores que concorreram para a implementação dos resultados da avaliação. Buscamos verificar também a participação e a interferência dos profissionais e gestores nos processos de planejamento, implementação, avaliação e retroalimentação de programas e políticas; os fatores que interferem na aceitabilidade e implementação das recomendações do estudo de avaliação e se a avaliação e suas estratégias metodológicas foram pensadas para subsidiar as tomadas de decisões durante e após a implementação do Projeto.

Nesse contexto, o interesse deste capítulo não é discorrer amplamente sobre métodos e técnicas de pesquisa utilizadas. A intenção é tornar visível o caminho seguido pelo pesquisador e sob qual embasamento foi construído. Elucidar o conhecimento e as limitações dessa trajetória permite ao pesquisador refletir melhor sobre suas escolhas.

O trabalho científico pode ser analisado sob duas perspectivas: seu conteúdo e sua forma. Demo (1992) as traduz em qualidade política e qualidade formal. A qualidade política “coloca a questão dos fins, dos conteúdos, da prática histórica”. Esta qualidade é, usualmente, avaliada pelos pares. Já a qualidade formal diz respeito aos meios e formas usados na produção do trabalho, abrangendo técnicas de coleta e interpretação de dados, manuseio da informação, referencial teórico e a apresentação escrita ou oral dentro dos padrões estabelecidos pelos ritos acadêmicos.

Inicialmente fala-se sobre as definições de pesquisa. Minayo (1993), por exemplo, a considera como atividade básica de indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca, que permite maior aproximação dos fatos. Para Gil (1999, p.42), a pesquisa tem um caráter pragmático, é um “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”.

Resumidamente, pesquisa científica é uma ação planejada, realizada conforme os critérios estabelecidos pela Metodologia Científica, entendida como etapas pré-estabelecidas, sob algum rigor, que deverá ser seguida ao fazer uma investigação. Conforme a literatura, essas etapas são constituídas basicamente por: escolha do tema; planejamento da investigação; desenvolvimento metodológico; coleta e a tabulação de dados; análise dos resultados; e, por último, elaboração das conclusões e divulgação de resultados.

A pesquisa que deu origem à presente dissertação pode ser considerada exploratória, por visar a obter maior familiaridade com o problema, ao torná-lo explícito. Ao mesmo tempo, visa a identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Para desenvolvê-la, realizamos uma pesquisa bibliográfica e uma pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica, cujos resultados se encontram no capítulo 1, foi realizada com vistas a identificar os principais aspectos

conceituais, a serem aplicados no estudo da utilização das avaliações de programas e políticas governamentais, tema desta dissertação.

Já a pesquisa de campo foi utilizada para se averiguar a pertinência entre as teorias, informações dos gestores e os resultados da avaliação externa, face à realidade observada. Essa fase envolveu duas técnicas para a coleta de dados: o levantamento documental e a entrevista semi-estruturada. O levantamento documental consistiu na coleta de informações sobre o Projeto Agente Jovem, através de análise dos relatórios contendo os resultados da avaliação do DataUFF e disponibilizados no site do MDS e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS). Tais análises encontram-se no capítulo 5.

A avaliação do Agente Jovem foi uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e realizada em 2006, pelo Núcleo de Pesquisa da Universidade Federal Fluminense (DataUFF)², contratada através da Fundação Euclides da Cunha³, pelo MDS/PNUD. Foi coordenada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Essas iniciativas permitiriam “acertar o passo” dos programas e políticas, além de dar maior transparência e visibilidade das realizações do governo na área social.

As entrevistas semi-estruturadas foram utilizadas para obter informações de difícil acesso por meio de leituras, análises ou observações diretas, como por exemplo, as intenções e a participação dos envolvidos, e elucidar fatos apresentados nos relatórios da avaliação, elaborados pelo DataUFF. Foram realizadas com profissionais e gestores que estiveram envolvidos diretamente com o Projeto Agente Jovem e foram subsidiadas por um roteiro que, segundo Lakatos são “perguntas enunciadas pelo entrevistador e preenchidas por ele com as respostas do pesquisado”, constituído por três blocos de perguntas: o primeiro bloco foi dirigido para a concepção que os gestores têm sobre o Projeto Agente Jovem. O segundo, para o conhecimento dos gestores sobre o processo de avaliação do Projeto. Finalmente, o terceiro e último bloco foi constituído por perguntas sobre os resultados da avaliação e o uso que se fez desses resultados.

A perspectiva inicial era de que, com as entrevistas, fosse possível conhecer mais e melhor sobre a avaliação e os fatores que contribuíram ou não para a

² DataUFF é o Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas, Informação e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense, vinculado à Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal Fluminense.

³ Fundação Euclides da Cunha (FEC) é uma entidade de direito privado sem fins lucrativos.

reestruturação do Agente Jovem, além do que está expresso nos relatórios do estudo de avaliação. Para essas entrevistas foram selecionados cinco gestores que estiveram envolvidos com o Projeto; dessa forma, eles tinham a possibilidade de elucidar fatos ocorridos na época em que o Projeto foi implementado.

Os gestores eram mestres e doutores com formação acadêmica em: Sociologia, Psicologia, Artes/Pedagogia e Serviço Social, Economia e Educação e Serviço Social. Todos, exceto um, tinham vínculo com o MDS.

A metodologia utilizada na pesquisa apresenta as seguintes dimensões, de forma sintética: 1) Caracterização e conceituação, envolvendo o objeto/categorias desta pesquisa, como: avaliação; avaliação de políticas públicas; tipos de avaliação; processos, resultados, impactos; recomendações; retroalimentação. Essa etapa foi realizada por meio do levantamento da bibliografia disponível; e 2) Análise do estudo de avaliação do Projeto Agente Jovem, que esteve sob a responsabilidade da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no MDS, para a qual foram utilizados documentos que fizeram parte de todo o processo de avaliação (termo de referência da avaliação, relatórios de avaliação, pareceres e recomendações proferidas pelos avaliadores)⁴; 3) Entrevista semi-estruturada com os gestores e outros profissionais do MDS que estiveram envolvidos com o Projeto Agente Jovem, com o objetivo de identificar e compreender os fatores que contribuíram para utilização das recomendações do estudo de avaliação na retroalimentação do Projeto.

As entrevistas permitiram entender o encaminhamento das recomendações: se todas foram aceitas e implementadas; se pararam em algum lugar e o porquê disso ter acontecido; o que interferiu nessas decisões; o que mudou com a implementação das recomendações; e, finalmente, que importância teve a retroalimentação para o Projeto.

Por fim, ao término da organização da pesquisa é preciso atentar para as colocações de alguns autores quando dizem que o sucesso de uma pesquisa dependerá dos procedimentos adotados, do envolvimento do pesquisador com a pesquisa e da habilidade em escolher caminhos para alcançar os objetivos propostos. A pesquisa é um trabalho processual, em construção diária.

A partir do marco teórico foram formuladas hipóteses sobre os possíveis fatores que interferem e condicionam o uso dos resultados da avaliação nos programas e

⁴ Esses documentos estão disponíveis na Secretaria e no site, sob o título de Sumário Executivo do MDS.

políticas de governo. O papel das hipóteses é o de sugerir possíveis explicações para os fatos; elas podem ser verdadeiras ou não, mas acredita-se que podem facilitar a verificação do problema.

As teorias abordadas neste trabalho mostram modos diferentes no trato com os resultados da avaliação. De um lado, a avaliação é valorizada por sua função gerencial, técnica e objetiva, em que é utilizada pelo gestor para apontar ganhos nas ações desenvolvidas. Por outro, ela é vinculada a interesses contextuais e políticos, ficando portanto à mercê do interesse daqueles que a detêm.

Seguindo este raciocínio, foram elaboradas hipóteses “gerenciais” e “políticas”. As hipóteses “gerenciais” são: a) o envolvimento dos gestores e profissionais no processo de avaliação contribui para a aceitação e implementação dos resultados da avaliação e suas recomendações, favorecendo a retroalimentação de programas e políticas; b) recomendações bem elaboradas e adequadas aos objetivos propostos para o Projeto permitem um plano de ação mais eficaz; c) o fluxo de informações do processo avaliativo, bem definido, facilita a orientação clara do problema ao seu responsável, permite iniciativas rápidas e adequadas e o planejamento de novas estratégias, evitando a improvisação de atividades.

As hipóteses “políticas” referem-se a: a) condições internas (de pessoal) e externas (orçamentárias e políticas) favoráveis contribuem na definição das prioridades e na continuidade do plano de ação inicialmente proposto; b) crenças e interesses convergentes na organização quanto à importância do Projeto facilitam as tomadas de decisões em relação às recomendações propostas pela avaliação. Assim, com base nestas hipóteses, buscou-se identificar os fatores que condicionaram o uso ou não dos resultados e recomendações da avaliação do Projeto Agente Jovem.

CAPÍTULO 3

O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o órgão responsável pela implementação do Projeto Agente Jovem. O presente capítulo mostra a estrutura organizacional, a missão e o contexto que antecederam a criação do Ministério e o desenvolvimento da política de avaliação em seu âmbito.

Nas últimas décadas, com as transformações econômicas e sociais como a insegurança financeira, o envelhecimento da população e o desemprego, impuseram-se novas demandas ao Estado, período em que o Brasil ainda luta com problemas internos de desigualdade social, pobreza e falta de acesso à educação. A partir dessas transformações o debate sobre as políticas sociais e o papel do Estado brasileiro ficou mais denso e, conseqüentemente, são grandes os desafios para o Governo Federal. Dentre os muitos desafios está a formulação e a implementação de políticas voltadas para o social. Neste contexto, inúmeros programas são criados. Busca-se reverter e atenuar o quadro de desigualdade e exclusão social em todo o território nacional, por meio de ações socioassistenciais. Isso favorece a expansão e consolidação da rede de proteção e promoção social brasileira.

Outro fato importante que contribuiu para o fortalecimento da rede de proteção social⁵ brasileira foi a promulgação da Constituição da República Federativa em 1988. Com a Constituição políticas públicas universais foram implementadas. Com isso, ela passou a representar um marco para o processo de redemocratização do Brasil. O Estado passou a garantir direitos, criou meios para que a população pudesse participar democraticamente do controle da gestão pública e constituiu um novo pacto federativo.

⁵ A Rede de Proteção Social consistiu na junção de diferentes programas de cunho social que coordenam esforços voltados à assistência da classe brasileira mais carente, definida a partir de parâmetros de renda e constituição familiar, tendo início no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

Nesse novo pacto os municípios são descentralizados e fortalecidos, com responsabilidades e competências próprias. Amplia-se, também, o conceito de Seguridade Social compreendida como um conjunto de ações dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar o direito à saúde, à previdência social e à assistência social.

Percebe-se claramente que as experiências de desenvolvimento social nos países da América Latina, especificamente no Brasil, têm se intensificado nos últimos anos, principalmente com o apoio de bancos internacionais voltados para o desenvolvimento. Dessa forma, a partir de 2003 estratégias de inclusão social mais arrojadas vêm sendo experimentadas na tentativa de construir uma sociedade mais justa.

Segundo Sposati (2001), as políticas de inclusão social carregam um novo sentido voltado para a identidade e o reconhecimento da cidadania. A cidadania presume coletividade, ética e justiça social e pode estar inserida desde em um programa de renda mínima, passando pela reestruturação familiar, até a autonomia, a independência e a participação. É direcionada ao fortalecimento da auto-estima e ao desenvolvimento das relações sociais.

Nesse contexto cria-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para o enfrentamento das desigualdades e exclusão social no Brasil. O Ministério passa a ocupar lugar de destaque no cenário político nacional, porque assume um conjunto de políticas públicas e programas. O Estado começa a perceber a importância da rede socioassistencial no campo dos direitos, rompendo com o paradigma assistencialista que perdurou no País por muitos anos.

O MDS originou-se a partir de três estruturas governamentais extintas: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. Foi criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2004, através da Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004. Com a criação do Ministério, o Governo Federal passou a investir mais nas políticas públicas de desenvolvimento social de forma mais densa e articulada. A descentralização dos programas do MDS e a complexidade das demandas sociais atuais exigem maior articulação entre as três esferas de Governo e a busca de parceria com sociedade civil, organismos internacionais e instituições de financiamento.

A partir de então, o governo busca viabilizar e manter suas ações na área social. Segundo Brasil (2010), o orçamento do Ministério de 2003 a 2010 foi de 191 bilhões de reais. Somente em 2010, 38 bilhões de reais serão investidos em programas de assistência social, segurança alimentar, transferência de renda e inclusão produtiva. O Bolsa Família, por exemplo, está presente em 12,5 milhões de lares e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) atende a 3,5 milhões de idosos e pessoas com deficiência. Também são destinados recursos para o funcionamento de 5,3 mil Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Os investimentos também são direcionados ao fortalecimento da agricultura familiar, à construção de equipamentos de segurança alimentar e à garantia do acesso a alimentos.

O MDS tem se expandido sua ação internacionalmente. Desde 2004, o Ministério já se relacionou com mais de 60 países – da África, Ásia, América Latina, América do Norte, Europa e Oriente Médio – e 12 organizações internacionais. Com eles, foram realizadas atividades que vão desde seminários e eventos pontuais até projetos de cooperação firmados e operacionalizados. Atualmente, o MDS conta com 62 instrumentos de cooperação assinados, entre memorandos de entendimento, projetos de cooperação, cartas de intenção e outros documentos. A maior parte deles está relacionada à cooperação Sul-Sul, que se caracteriza pelo intercâmbio de experiências entre países em desenvolvimento (BRASIL, 2010)⁶.

3.1 MISSÃO E ESTRUTURA

O centro das atenções do MDS é a articulação e a execução de políticas sociais do Governo Federal que priorizam o problema da fome e da exclusão social na agenda nacional. Sua missão é “promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza. Por meio de seus programas e políticas de proteção e promoção social, busca a emancipação das famílias brasileiras, erradicando a fome e a miséria” (BRASIL, 2004).

O Ministério implementa inúmeros programas e políticas públicas de desenvolvimento social. Tem sob sua responsabilidade a gestão de dois fundos - Fundo

⁶ A Assessoria de Comunicação (ASCOM) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável pela divulgação das informações relacionadas aos programas sociais do Ministério.

Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e Fundo Nacional de Assistência Social e a aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Serviço Social do Comércio (Sesc) e do Serviço Social do Transporte (Sest).

Através de ações de produção e distribuição de alimentos, de incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional e de educação alimentar, o MDS tem procurado combater a fome de forma prioritária. Essas ações, conforme informação do próprio ministério, são realizadas respeitando as diversidades culturais brasileiras. O órgão dedica-se, ainda, a consolidar o direito à assistência social em todo o território nacional e a dar agilidade ao repasse de verbas do Governo Federal para os estados e municípios.

O MDS é constituído por seis secretarias, além do gabinete ministerial. O quadro funcional é formado por cerca de 1.500 colaboradores lotados em diferentes departamentos, diretorias, coordenações e assessorias. Sua organização inclui políticas de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania, a cargo, respectivamente, das secretarias finalísticas: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Outras duas secretarias, responsáveis pelas atividades-meio fazem parte da sua estrutura: Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) (VAITSMAN, RODRIGUES & PAES-SOUSA, 2006). A organização do MDS pode ser visualizada na Figura 1, presente no anexo C.

As secretarias do MDS, em parceria com os outros entes federativos, exercem variadas funções. Dentre tantas está a de promover o desenvolvimento a cargo do Ministério. Estimulam a ação socioassistencial, como também fornecem suporte e o apoio técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento dos Programas do MDS.

Cada secretaria é responsável por uma temática, incluindo desde a elaboração de normas e regulamentos até a capacitação dos agentes responsáveis pela gestão dessas políticas nos municípios. Com o intuito de dar maior visibilidade da atuação de cada secretaria, são descritas, no anexo A, as principais ações e responsabilidades de cada uma e na Figura 2 presente no anexo C encontram-se os principais programas, projetos e ações de cada Secretaria do MDS.

3.2 O CONTEXTO DA AVALIAÇÃO NO MDS

A avaliação de programas governamentais no Brasil tem despertado interesse tanto no meio acadêmico como no âmbito da administração pública. Esse fato é percebido principalmente a partir da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, quando a avaliação foi incorporada, estrategicamente, ao ciclo de gestão, como instrumento para subsidiar o controle dos resultados, com vistas a melhorar a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos, bem como o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995).

A avaliação, vista como instrumento para melhorar a gestão das políticas envolvendo uma concepção de administração pública voltada para resultados, é um processo recente. No Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome a implementação da política de avaliação é uma experiência nova, que tem procurado integrar os resultados de avaliação ao planejamento e à retroalimentação de suas políticas e programas.

No MDS, a avaliação tomou corpo a partir da criação do próprio Ministério e da definição de sua estrutura organizacional. Criaram-se condições organizacionais e institucionais para a construção e implementação de um sistema de avaliação e monitoramento. As secretarias criadas no MDS respondem por diferentes temáticas, já descritas anteriormente. Uma delas refere-se à Avaliação e Gestão da Informação, que está a cargo de uma Secretaria específica, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (BRASIL, 2006b), que passou a responder pela avaliação e monitoramento das políticas e programas do MDS. Segundo Vaitsman (2006), isso representou um grande avanço para a gestão pública brasileira, porque, até então, nenhum ministério tinha uma secretaria com essa finalidade exclusiva.

O principal objetivo da SAGI foi o de institucionalizar a função de avaliação e monitoramento no MDS, incorporando-a à gestão de seus programas e políticas, por meio da construção de um sistema de avaliação e monitoramento. Esse sistema permitiria acompanhar o desempenho dos programas por meio de indicadores e viabilizaria a incorporação dos resultados aos programas do MDS, conforme Brasil (2006 b).

Observa-se que a implementação de políticas públicas exige uma estrutura composta de recursos financeiros, físicos e humanos suficientes para que se possa dar continuidade às suas etapas. No caso do MDS, no início da implementação da avaliação surgiram alguns entraves, mas nada que pudesse desarticular o processo. O fator financeiro, por exemplo, não foi causa de grandes dificuldades, porque contou com os recursos do Tesouro Nacional e o apoio de organismos internacionais.

Em relação aos recursos humanos e infraestrutura, precisou-se inicialmente de um empenho maior do Ministério, porque seu corpo de profissionais não estava qualificado para tal. Investiu-se, então, em competência técnica e formação multidisciplinar, recrutando-se profissionais recém-formados em diferentes áreas de atuação e de conhecimento.

Segundo Vaitsman (2006), uma barreira encontrada no início do processo de criação do ministério foi a pouca adesão e confiança dos seus colaboradores quanto à política implementada naquele momento. Isto se justificava pelo fato de seus colaboradores virem de diferentes órgãos, com diferentes trajetórias organizacionais, fato que dificultava a construção uma base mínima de entendimento para a atuação conjunta da SAGI e das secretarias responsáveis pela implementação dos programas. Investiu-se então na construção de relações de confiança e de cooperação para assegurar a legitimidade das funções de avaliação da SAGI.

A falta de uma cultura de avaliação nas organizações anteriores que se fundiram ao MDS provocou desmotivação no trato com avaliação e contribuiu, também, para aumentar a resistência ao papel da SAGI. A avaliação não era vista como importante. Havia, sim, grande desconhecimento do seu significado e função, provocando confusão entre avaliação, fiscalização e controle. No entanto, a SAGI procurou vencer os obstáculos a partir do convencimento dos atores envolvidos com os programas, sobre a importância e o papel da avaliação. Isso exigiu esforços de várias ordens. A confiança e a cooperação dos gestores foram fundamentais para a implementação da política de avaliação no ministério, e tiveram um papel tão essencial quanto os conhecimentos e informações dos agentes das secretarias finalísticas sobre os programas (VAITSMAN, 2006).

Esse processo resultou na construção de um Sistema de Avaliação e Monitoramento composto de dois subsistemas: monitoramento e avaliação. Esses subsistemas funcionam de forma integrada na utilização das bases de dados, indicadores

e ferramentas informacionais. Esse sistema, uma vez implementado, subsidiou a tomada de decisão dos profissionais envolvidos com as políticas sociais, uma vez que fortalece a transparência das ações ministeriais, já que as informações são disponibilizadas ao público em geral.

As ações de avaliação e gestão da informação envolvem, ainda, uma política de formação de agentes públicos e sociais, que são qualificados para gerenciar e operacionalizar as atividades nos estados e municípios.

CAPÍTULO 4

O PROJETO AGENTE JOVEM

4.1 INTRODUÇÃO

A fim de verificar o processo de retroalimentação de programas e políticas e a importância das recomendações feitas pela avaliação, buscamos, como fonte de dados, os estudos de avaliação de um Projeto do MDS considerado bem sucedido, o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Esse Projeto manteve-se ativo por mais de oito anos e se apresenta atualmente reformulado com nova denominação: ProJovem Adolescente.

O Agente Jovem foi escolhido por sua reestruturação e inovação ao longo do tempo. Suas peculiaridades são instigantes por não serem tão comuns aos programas e políticas governamentais. Conhecer esse Projeto, sua avaliação e o contexto em que está inserido torna-se importante para que se percebam as mudanças nele ocorridas, para verificar o que contribuiu de fato para esse panorama apresentado e para aferir se a avaliação interferiu nesse processo de retroalimentação.

O foco no adolescente surgiu no Brasil, mais especificamente, a partir da década de 90, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que regulamentou o artigo 227 da Constituição, atribuindo à criança e ao adolescente prioridade absoluta no atendimento aos seus direitos.⁷ Assim, o conceito de juventude foi ampliado para uma dimensão voltada aos direitos de cidadania dos sujeitos. Nesse

⁷ Assim reza o texto constitucional:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL,1988).

período o Governo Federal se mobilizou, elaborou alguns programas, desenvolveu ações nas escolas, bairros, sobretudo nas grandes cidades, com o objetivo de atender esses jovens, reduzindo e prevenindo a violência.

Outro evento que favoreceu o atendimento especial a esse segmento foram as proposições da Organização das Nações Unidas, presentes no Programa Mundial de Ação para a Juventude (WPAY), aprovado no ano de 1995. O programa previa um quadro de políticas e diretrizes básicas para a ação nacional e apoio internacional para melhorar a situação do jovem em todo o mundo. Sua abrangência inclui quinze áreas prioritárias: educação, emprego, fome e pobreza, saúde, meio ambiente, drogas, delinquência juvenil, lazer, meninas e mulheres jovens e uma participação integral da juventude na vida da sociedade e na tomada de decisões. Priorizaram-se temas como globalização, tecnologias da informação e comunicação e HIV, conflitos armados e questões intergeracionais. (Fundo de População das Nações Unidas, UNFPA, WWW.un.org/youth).

Ressaltou-se na ocasião que, para que o processo de “autonomização” da juventude se efetivasse, seria preciso a participação do jovem no âmbito das políticas públicas, desde o planejamento, execução até a avaliação dessas políticas. No Brasil, essas “novas” relações ou formas de “fazer” política resultaram, por exemplo, na criação dos Conselhos de Juventude, criados com a finalidade de formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas para a juventude e fomentar estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica dos jovens.

Observa-se que um elemento norteador do processo de “construção” do protagonismo juvenil refere-se ao jovem como ator principal. Isto significa desenvolver atividades que os incentivem a tomar iniciativas, a assumir um papel de sujeitos na sociedade. A educação para a cidadania exige práticas que permitam trabalhar valores, desenvolver sentimentos de pertencimento.

Nesse contexto, em 1999 foi formulado o Projeto Agente Jovem, ligado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, à Secretaria de Estado de Assistência Social e incorporado ao Plano Nacional de Segurança Pública. Tratava-se de uma ação da assistência social pautada na Emenda Constitucional 20/1998 e na Portaria MPAS/SEA 879/ 2001 (BRASIL 1998; BRASIL 2001). O Projeto foi lançado no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), inicialmente em Vitória porque a capital capixaba ocupava na época a desconfortável posição de primeiro lugar

no *ranking* das capitais brasileiras mais violentas para jovens de 15 a 24 anos (CAMACHO, 2000). Posteriormente o Projeto foi implantado em todo o território nacional, principalmente nas capitais e em vários municípios caracterizados pela presença de jovens pertencentes a famílias de baixa renda e expostos a diversas formas de vulnerabilidade social.

O Projeto foi mantido na gestão do governo Lula (2003-2006) e hoje está reestruturado sob novo nome. O Agente Jovem compreendia a Ação Socioeducativa e a Bolsa Agente Jovem.

A ação socioeducativa era constituída de atividades pedagógicas que contribuem para o desenvolvimento de habilidades, formas de expressão, trajetória pessoal e expectativas do jovem. Eram momentos planejados que incentivavam o convívio do jovem no grupo e na comunidade, com vistas ao fortalecimento de laços de pertencimento e a construção de projetos pessoais.

A bolsa Agente Jovem era uma ajuda mensal do governo que em 2009 era de R\$ 65,00, paga diretamente aos jovens com idade entre quinze e dezessete anos, pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, inscritas no Cadastro Único e que estivessem participando do Projeto. A concessão da bolsa dependia da frequência mínima em 75% das atividades da escola e do Projeto.

O objetivo do Projeto era de criar oportunidades para que o jovem em situação de vulnerabilidade conseguisse desenvolver-se de forma integral, tornando-se capaz de atuar em ações de cidadania. Mais especificamente, o Projeto procurava fazer com que o jovem contribuísse para a transformação da comunidade onde estava inserido, diminuindo, assim, a violência, o uso de drogas e as doenças.

Centrado na família e no protagonismo juvenil, suas ações desenvolviam-se com base em dois eixos. O primeiro trabalhava com a perspectiva de que o jovem podia ser integrado à sociedade, por meio do resgate de vínculos familiares e da aquisição de condições para a construção de um novo projeto de vida. O segundo era voltado para o conceito de protagonismo juvenil; nesse eixo o jovem recebia preparação para atuar em sua comunidade no apoio às áreas de saúde, cultura, esporte, meio ambiente e cidadania.

O Projeto previa uma parceria entre as esferas Federal, Estadual e Municipal. Para fortalecê-lo e torná-lo possível, o poder público local procurava parcerias com organizações não-governamentais, com o setor empresarial e com o trabalho voluntário.

Foram pensados quatro momentos para o desenvolvimento do Projeto: o primeiro referia-se a diretrizes para implementação. O segundo realizava a capacitação dos agentes jovens dividida em dois núcleos: um Núcleo Básico (com duração de 2 meses) e um Núcleo Específico (com duração de 4 meses). O terceiro momento referia-se à atuação do jovem no seu bairro após os 6 meses de formação e o quarto e último momento era voltado para o monitoramento e a avaliação do Projeto.

4.2 O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO AGENTE JOVEM

As atividades do Projeto Agente Jovem eram realizadas num turno distinto da escola, para não prejudicar o aluno. Procuravam valorizar os conhecimentos dos jovens em cada faixa etária, ampliando-os por meio de capacitação teórica e prática. Duravam doze meses, sendo que a capacitação teórica compreendia uma carga horária mínima de 300 horas-aula e a prática incluía o restante, com atividades para incentivar o jovem a atuar na comunidade.

A capacitação teórica trabalhava com temas que incentivam o jovem a se sentir capaz de construir ou mudar a sua própria história. Era composta por dois núcleos complementares, o básico e o específico. O objetivo dos núcleos era de fazer com que a atuação do agente na comunidade contribuísse para a melhoria dos indicadores sociais. O Núcleo Básico desenvolvia temas voltados ao desenvolvimento da auto-estima, permitindo o protagonismo juvenil, enquanto o Núcleo Específico tratava dos direitos humanos e da cidadania.

A capacitação prática abordava a atuação do jovem na comunidade. Constituiu uma ação planejada entre a equipe técnica, o gestor local e o jovem, em harmonia com a capacitação teórica. A atuação faz parte do processo de aprendizagem e era acompanhada pelo coordenador do Projeto. É intercalada com atividades de cultura, esporte e lazer, buscando talentos e tornando mais estimulantes as atividades comunitárias.

O público-alvo do Projeto era formado por jovens de quinze a dezessete anos em situação de risco social, pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. Eram selecionados, prioritariamente, aqueles que estivessem fora da escola e que participassem ou tivessem participado de outros programas sociais, incluindo

jovens egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Programa Brasil Criança Cidadã (BCC), do Renda Mínima, do Bolsa Escola, jovens que estivessem sob medida protetiva ou socioeducativa ou aqueles advindos de programas de atendimento às vítimas de exploração sexual. O Projeto Agente Jovem garantia, ainda, 10% de vagas por município coberto para adolescentes (de 15 a 17 anos) portadores de algum tipo deficiência. A implementação e expansão do Projeto levam em consideração a concentração de jovens em situação de risco e o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDH-M). Nesse sentido, as capitais e os municípios que apresentavam essas características de forma mais acentuada eram priorizados.

A demanda era criada a partir do interesse dos gestores estaduais e municipais. O governo federal tem o papel de analisar, discutir prioridades, orientar sobre a seleção dos jovens e formalizar a implantação do Projeto. O Ministério se responsabilizava: (i) pelo treinamento dos capacitadores e orientadores sociais, financiando 300 horas-aula nas áreas de saúde, cidadania e meio ambiente; e (ii) pela Bolsa paga ao jovem, durante o período em que estivesse participando do Projeto. A permanência do jovem no Projeto era de um ano. Para isso era necessário que o mesmo conservasse ou reatasse os vínculos com a família e com o processo de escolarização. Exigia-se, também, frequência e rendimento escolar satisfatórios. O jovem era desligado do Projeto ao completar 18 anos. Eram oferecidas oportunidades de inserção no mercado de trabalho ou de qualificação para geração de renda e sua manutenção no sistema educacional. O jovem só permaneceria por mais tempo (máximo de dois anos) por razões extremas validadas pelo Conselho Tutelar e/ou Conselho de Assistência Social.

Eram envolvidos no Projeto vários atores com responsabilidades específicas. Entre eles, destacam-se: (i) o gestor federal, responsável pela normatização, assessoria, capacitação, monitoramento, avaliação e participação no financiamento; (ii) o gestor estadual, que cuidava da coordenação, capacitação, acompanhamento, avaliação, assessoria e co-financiamento; (iii) o gestor municipal, responsável pela execução, acompanhamento, avaliação, co-financiamento e adequação às normas e diretrizes do Projeto; (iv) o próprio agente jovem, que era o jovem com as características definidas para o Projeto; (v) o orientador social, responsável pelo dia-a-dia com os jovens e que deveria preferencialmente ter formação universitária e possuir experiência em trabalhos

sociais com jovens. Era responsável por um grupo de 25 agentes; e finalmente, (iv) o instrutor, que é a pessoa responsável pelas aulas de conteúdos básico e específico.

4.3 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Conforme determinações do MDS, eram priorizadas as capitais, devido à concentração de jovens e problemas envolvendo essa faixa etária, considerando as regiões metropolitanas destacadas no Plano Nacional de Segurança Pública. Quanto aos municípios, era dada ênfase: (i) aos que possuíam menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação à média regional; em situação de emergência (enchente, seca, desastre ecológico etc.); (ii) aos habilitados na gestão municipal; com indicadores envolvendo a juventude na "Agenda Social"; (iii) aos que tinham projetos sociais em desenvolvimento; e (iv) os que possuíam comunidade indígena, quilombos e assentamentos de reforma agrária. No âmbito de cada Estado era priorizado o município que tivesse o maior número dos critérios aqui mencionados.

As famílias foram selecionadas dentre as cadastradas no Cadastro Único e que possuíam algum membro com as características estipuladas para o Agente Jovem.⁸ A seleção do público-alvo é feita de acordo com critérios e calendário definidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

4.4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO AGENTE JOVEM

A implementação do Projeto previa desde o seu início o monitoramento e a avaliação de suas ações. Ambos incluíam visitas aos grupos de agente Jovem pelas três esferas de governo; coleta de dados de forma sistematizada; criação e fomento de banco de dados do processo e dos resultados do Projeto; reuniões mensais de avaliação, envolvendo os jovens, os gestores e familiares. O objetivo da avaliação era construir

⁸ O Cadastro Único, instituído em julho de 2001, tinha por objetivo retratar a situação socioeconômica da população de todos os municípios brasileiros, por meio do mapeamento e identificação das famílias de baixa renda. Ao criar essa ferramenta o governo esperava conhecer as principais necessidades dessa classe social e assim poder subsidiar a formulação e a implantação de serviços sociais que os atendessem.

indicadores de processos, de resultados e de impacto. Foi constituída de uma linha de base com a situação inicial do jovem ao entrar no Projeto.

No processo de avaliação e retroalimentação o Projeto foi inovado e se transformou em um novo programa mas, ainda assim, o Agente Jovem continuou em alguns municípios que já o ofertavam em 2007 e que não reuniam os pré-requisitos necessários pelo programa que o substituiu. Os municípios que não conseguiram atender de imediato aos critérios do novo Programa eram: aqueles não habilitados ou habilitados em gestão inicial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); os habilitados nos níveis de gestão básica e plena do SUAS, desde que tivessem declarado não possuírem um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) ou possuí-lo apenas em fase de implantação; os que não preencheram a Ficha de Monitoramento do CRAS/2007 até o dia 31/12/2007; aqueles que preencheram a ficha de monitoramento do CRAS indicando ter funcionamento inferior a 4 dias na semana ou que informaram possuir menos de um profissional de nível superior e, por fim, municípios que possuíam menos de 40 jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

O funcionamento das atividades do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, co-financiado pela União, foi encerrado definitivamente em dezembro de 2008. Atualmente, quem o substituiu e continua a sua trajetória é o Programa ProJovem Adolescente, porém com algumas reformulações.

4.5 FINANCIAMENTO

O governo tem ampliado seus investimentos no desenvolvimento de programas e políticas como estratégia para minimizar a pobreza e à desigualdade social. Um deles refere-se ao financiamento do Projeto Agente Jovem, que foi concebido para funcionar em regime de co-financiamento, com a participação das três esferas governamentais — federal, estadual e municipal — e em parcerias com organizações não-governamentais (BRASIL, 2000, P.8).

As responsabilidades de cada uma dessas esferas eram definidas no momento da divisão de competências entre as esferas de governo. Para isso, levava-se em conta o porte dos municípios e a complexidade dos serviços. As Ações socioeducativas eram

financiadas pelo Piso Básico Variável, que consiste em recurso novo ou remanejado de co-financiamento federal, em complementaridade aos financiamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal, destinados ao financiamento de serviços socioassistenciais continuados de proteção social básica.

Uma forma que o Governo encontrou para otimizar recursos e garantir melhores resultados para o Projeto foi o de integrar ações de suas várias áreas, articulando-se, por exemplo, os Ministérios da Saúde, Meio Ambiente e Justiça, e incentivando parcerias e patrocínios de empresários. Em cada município é assegurado o co-financiamento de no mínimo um e no máximo dez núcleos de vinte e cinco jovens para cada território referenciado pelo CRAS.

O CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do SUAS nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. É considerado como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que propicia o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social (BRASIL, 2010).

No sistema de co-financiamento compete ao governo federal liberar recursos para os municípios para garantir a Bolsa Agente Jovem no valor unitário de R\$ 65,00 e as ações socioeducativas complementares no valor de R\$ 458,33/mês por grupo de até 25 jovens (BRASIL, 2005).

Os recursos aplicados ao Projeto Agente Jovem vêm do Fundo Nacional de Assistência Social, criado pela Lei nº. 8742 de 07.12.2003, com o objetivo de proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de Assistência Social, conforme dispõe o art. 1º do Decreto nº. 1.605, de 25/08/1985.

Segundo Brasil (2006a), publicação que reúne informações do TCU, baseadas em pesquisa que tinha por objetivos: monitorar a evolução do desempenho do programa Agente Jovem e verificar o grau de implementação das recomendações, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pelo MDS, em 2004, e da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), em 2005, que estabelece regras gerais para a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), provocou mudanças na forma de execução do Projeto Agente Jovem. Entre as mudanças destacam-se a forma de transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos

municipais e estaduais; a criação de critérios para os municípios receberem esses recursos e a substituição da prestação de contas por demonstrativo preenchido em meio eletrônico. Observa-se, ainda, conforme o TCU, que de 2003 a 2006 o número de jovens atendidos passou de 57.038 para 112.478, representando um aumento de 100%. Além disso, o número de municípios do território nacional participantes do Projeto aumentou de 1.073 para 1.711, incluindo-se aí o Distrito Federal. Essas informações podem ser visualizadas nos Gráficos 1 e 2 do anexo D, onde também se encontram outros cruzamentos de dados.

A partir dos dados fornecidos pela Matriz de informação do MDS é possível perceber outro panorama instalado a partir de 2005. Com auxílio dos gráficos do anexo D se pode observar a cobertura do Projeto Agente Jovem, gastos do governo e o número de jovens atendidos por estado, região e Brasil, no período de 2005 a 2008. Observa-se que há um crescimento de investimento até 2007 e logo em seguida há um decréscimo. Isto se justifica pelo direcionamento do gasto para o novo Programa ProJovem Adolescente a partir de então.

CAPÍTULO 5

A AVALIAÇÃO DO PROJETO AGENTE JOVEM PELO DATAUFF

5.1 INTRODUÇÃO

As políticas para a juventude tiveram um avanço no Brasil em meados da década de 1990, sem muita ênfase nos problemas enfrentados por essa parcela da sociedade. Em 2003, por exemplo, quando os jovens representavam cerca de 30% da população, não havia uma política de proteção social efetiva para esse segmento. A faixa etária de 15 a 17 anos não era o centro de interesse dos programas governamentais.

Naquele momento, o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, segundo relatório de avaliação do TCU, era a única iniciativa federal especificamente direcionada para essa faixa etária. A implementação do Projeto chamou a atenção, pois fez a sociedade civil perceber que a ausência de políticas sociais específicas para o público jovem deixava esse segmento mais vulnerável ao tráfico e ao uso de drogas e à violência, principalmente aqueles excluídos das oportunidades sociais como escola e emprego. Essas questões eram tratadas esporadicamente.

É consenso entre os estudiosos que um dado programa precisa ser acompanhado e avaliado com certa frequência, para que tenha continuidade e efetividade. Assim aconteceu com o Projeto Agente Jovem. Foram implementadas práticas que permitiram rever as ações que estavam sendo realizadas, buscando subsídios para reestruturar e inovar o Projeto. Este capítulo retrata o estudo documental da avaliação do Agente Jovem, que de certa forma contribuiu para a reestruturação do serviço socioeducativo direcionado aos jovens de 15 a 17 anos, em situação de risco e vulnerabilidade social, o que culminou com a modalidade ProJovem Adolescente dentro de um programa nacional de maior porte voltado para a juventude.

A avaliação do Agente Jovem foi uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e realizada em 2006, pelo Núcleo

de Pesquisa da Universidade Federal Fluminense (DataUFF)⁹, contratada através da Fundação Euclides da Cunha¹⁰, pelo MDS/PNUD. Foi coordenada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

O objeto da pesquisa avaliativa, conforme definição no Termo de Referência elaborado para a implementação da avaliação, era o de analisar o desempenho do Projeto Agente Jovem e propor recomendações para o aperfeiçoamento da prestação de serviços no âmbito do programa, considerando os objetivos estipulados na portaria nº. 879, de 03 de dezembro de 2001, que estabelece suas normas e diretrizes. Ou seja, através de uma sondagem e formulação de juízo de valor sobre os hábitos e as opiniões dos beneficiários, procuravam-se conhecer as mudanças ocorridas com os jovens após a passagem pelo Projeto, as vantagens trazidas e os problemas a serem solucionados. Outro interesse da avaliação era verificar o impacto do Programa a curto, médio e longo prazos na vida desses jovens, na comunidade mais próxima e na sociedade em geral.

A avaliação foi realizada através de uma pesquisa nacional, qualitativa e quantitativa, entre jovens em situação de risco social, em 81 municípios brasileiros, incluindo as capitais.

A pesquisa qualitativa foi realizada em duas etapas: a primeira com grupos focais e a segunda, através de entrevistas em profundidade. Os grupos focais tinham como objetivo identificar as práticas positivas e as fragilidades do Projeto. As informações coletadas permitiriam o aprimoramento do Projeto através da definição de padrões mínimos de qualidade e a reformulação das atividades de capacitação. Foram realizados com cerca de dois mil jovens egressos e não-egressos do Projeto Agente Jovem e com seus responsáveis. Para garantir a representatividade de todas as regiões do país optou-se pela estratégia de realizar grupos focais em uma capital de cada região - Belém-PA, Curitiba-PR, Rio de Janeiro-RJ, Recife-PE e Goiânia-GO. Em cada local foram organizados quatro grupos: um com responsáveis pelos jovens egressos do Projeto; um com responsáveis por jovens que nunca haviam participado do Projeto; outro com jovens egressos do Projeto, que o tivessem concluído há mais de seis meses e há menos de vinte meses; e outro com jovens de 15 a 17 anos, que não tivessem participado do Projeto, mas em situação de vida similar aos egressos.

⁹ DataUFF é o Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas, Informação e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense, vinculado à Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal Fluminense.

¹⁰ Fundação Euclides da Cunha (FEC) é uma entidade de direito privado sem fins lucrativos.

Os jovens egressos e seus responsáveis foram selecionados a partir de um cadastro de participantes do Projeto, fornecido pela SAGI/MDS. Os não-egressos e seus responsáveis foram recrutados nas mesmas comunidades dos jovens egressos, entre os mais pobres, pertencentes às classes D e E, definidas no “Critério Brasil de classificação socioeconômica”.¹¹ Para o grupo de responsáveis pelos não-egressos, houve a preocupação de se selecionar aqueles com filhos acima de 15 anos e abaixo de 30 anos.

O roteiro para a discussão nos grupos focais foi elaborado conjuntamente pela equipe avaliadora, pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e pela Secretaria Nacional de Assistência Social e tinha como norte questões sobre a qualidade interna do Projeto e os seus impactos para os participantes.

Entre os temas discutidos nos grupos focais destacavam-se: a qualidade do Projeto; o valor, o uso e o significado da bolsa e as relações intra-familiares, assim como mudanças quanto a: qualidade de vida, padrões de consumo, acesso à escola e à rede de saúde; viabilização de alternativas futuras para a sobrevivência; percepção sobre a institucionalização do Projeto e o aumento da relação entre beneficiários e a sociedade civil local.

Já as entrevistas em profundidade tiveram um universo bastante diversificado e complexo. Somaram um total de 156, em 20 municípios do país, distribuídos por todas as regiões geográficas e em 17 unidades da federação. Os municípios foram selecionados segundo a existência ou não do CRAS e usou-se como critério o seu porte, classificado, para efeito de análise, em três tipos: (i) pequenos; (ii) médios e grandes e (iii) metrópoles. Foram entrevistados no âmbito do município orientadores sociais e instrutores do Agente Jovem; coordenadores; gestor municipal na área de Assistência Social; diretores e professores de escolas em bairros nos quais havia jovens participantes do Projeto e integrantes do Conselho Tutelar. Entrevistaram, ainda, gestores e técnicos que atuavam ou eram responsáveis pelo Projeto Agente Jovem na administração estadual da federação em que se localizava cada município pesquisado.

A pesquisa quantitativa, por sua vez, foi do tipo domiciliar, com aplicação de 2.300 questionários distribuídos em todas as capitais e nos municípios selecionados para a pesquisa. Utilizou-se de uma amostra experimental e uma amostra controle. O número total de indivíduos pesquisados foi proporcional ao número de jovens atendidos pelo

¹¹ O critério Brasil de classificação socioeconômica tem a função de estimar o poder de compra das pessoas e famílias urbanas, sem a pretensão de classificar a população em termos de “classes sociais”.

Agente Jovem, sendo garantido na amostra experimental um mínimo de 30 entrevistas por estado. Foram pesquisados três municípios de cada estado, com exceção dos seis maiores (GO, PE, BA, RJ, MG e SP) que tiveram cada um quatro municípios pesquisados. Os municípios maiores detinham 61% do total de jovens inseridos no Programa.

A amostra controle foi realizada com 512 entrevistas em 43 cidades, selecionadas pela proporção do tamanho da população dos municípios, sendo garantido um mínimo de 10 entrevistas por estado. Na seleção dos municípios foram compatibilizadas categorias como tamanho do município, número de jovens atendidos e nível de gestão do Sistema Único de Assistência Social (pleno, básico e inicial), para garantir o “espalhamento” da amostra.

Os resultados da pesquisa são interessantes, mas extremamente densos, como pode ser observado nos relatórios apresentados pelo DataUFF ao MDS. Não é objetivo deste trabalho discorrer em detalhe sobre esses dados. Serão apontados aqui alguns resultados sem deixar de considerar a importância de outros dados presentes nos relatórios. Isto se justifica pelo fato de o interesse maior, neste momento, estar em conhecer as recomendações elaboradas a partir desses resultados e saber de suas implementações.

5.2 RESULTADOS DA PESQUISA QUALITATIVA

5.2.1 Grupos focais

Conforme apresentado nos relatórios do DataUFF, os jovens entrevistados dos dois grupos focais (egressos e não egressos do Agente Jovem), em sua maioria, concentravam-se na faixa etária de 17 a 19 anos de idade, eram predominantemente pardos, mas eram também negros e brancos em menor quantidade, e moram ainda com seus pais ou somente com a mãe. A renda familiar era de um a três salários mínimos. Em ambos os grupos havia uma proporcionalidade entre o número de mulheres e homens. Normalmente os jovens não são preconceituosos, mas falam com restrição sobre homossexuais, pessoas que bebem, fanáticos religiosos, pessoas ricas e pessoas com AIDS.

Os jovens de ambos os grupos estavam quase em sua totalidade à procura de emprego e a maioria dos seus responsáveis tinha emprego informal ou estava em empregos de baixa qualificação. O emprego, tanto para os jovens como para seus responsáveis, estava vinculado à formação profissional e a capacitação técnica. No entanto, a escolaridade da maioria dos responsáveis concentrava-se no ensino fundamental incompleto e os cursos de capacitação, considerados importantes para se conseguir um bom trabalho, segundo os entrevistados, eram privados e de preços elevados.

A maioria dos jovens e seus responsáveis consideravam falida a escola pública oferecida aos mais pobres. O risco era uma das questões presentes na vida dessas famílias, tanto que eles julgavam ser importante limitar os espaços de convívio e relacionamentos dentro da comunidade, a fim de evitar envolvimento com a criminalidade ou para evitar riscos de vitimização. Eles apontaram as relações do núcleo familiar como sendo cruciais para evitar as más influências, que podem, por sua vez, envolver os jovens na participação em atos de violência.

Os jovens e seus responsáveis tinham grande dificuldade de inserção no mercado de trabalho pela falta de preparo e experiência. Dessa forma, suas expectativas são voltadas para a oferta de cursos profissionalizantes no bojo do Projeto. Eles acreditavam que estes cursos facilitariam a conquista de um trabalho, preenchendo, principalmente, o tempo ocioso dos jovens, evitando seu envolvimento com o crime, embora reconhecessem que nenhum programa consegue alcançar todos os jovens em situação de risco.

A bolsa recebida era bastante valorizada por todos e considerada fundamental para o estímulo à participação e permanência ao Projeto. Ao mesmo tempo há uma informação curiosa na pesquisa: a de que muito jovens permaneceriam no Projeto mesmo sem a bolsa.

Os entrevistados consideravam positivo o Projeto, mas são enfáticos em apontar suas limitações, visto que ele durava um ano e não oferecia nada depois. Devido à situação de exclusão social, somada à deficiência da escola pública, a maioria não vislumbrava grandes chances na vida profissional.

5.2.2 Entrevistas em profundidade

As entrevistas apresentam um quadro de grandes diversidades entre os municípios em relação à operacionalização e implementação do Agente Jovem. Nos municípios de pequeno porte a condução do Projeto era marcada pela precariedade, reflexo da assistência social municipal. Os recursos eram limitados, havia pouca infraestrutura, observou-se precariedade na formação dos quadros técnicos e poucas possibilidades de se ter uma rede de atendimento e oferta de serviços complementares.

Nos municípios de médio e grande porte a gestão enfrentava problemas semelhantes aos já citados, mas é possível vislumbrar a possibilidade de articulação com redes de apoio, ONGs e outros. Já as metrópoles e alguns municípios grandes que possuíam CRAS eram favorecidos pela infraestrutura e por um maior compromisso dos profissionais envolvidos.

As entrevistas permitiram observar que o perfil do orientador social e do instrutor era determinante para o sucesso do trabalho. O orientador tinha grande autonomia e era o grande formulador, planejador, executor e avaliador do Agente Jovem. No entanto, percebeu-se uma enorme precariedade na capacitação dos técnicos e da infraestrutura básica oferecida, principalmente em municípios menores. Os governos estaduais ficavam aquém no cumprimento dessa tarefa, que é atribuição deles. O material pedagógico elaborado pelo MDS e divulgado para os estados e para os municípios era repassado sem grandes orientações, ficando por conta dos orientadores e instrutores a decisão de ampliar ou não a proposta pedagógica.

A gestão do Projeto era permeada por conflitos. Entre eles está o papel de cada ente federado, que muitas vezes era negligenciado. A gestão do governo federal foi considerada distante e havia uma crítica específica à forma como a comunicação se dava, com dificuldades para se falar diretamente com pessoas; praticamente tudo era feito virtualmente. Os gestores estaduais, principalmente, apresentavam dificuldades no fluxo de informações com o MDS. No geral eles sentiam falta de uma presença maior dos técnicos do âmbito federal no estado e também do papel do Governo Federal como articulador entre os Estados.

Observou-se a pouca interação das escolas com o Projeto e a falta de acompanhamento dos egressos. A presença da escola e o acompanhamento após o Projeto contribuiriam para o desenvolvimento do jovem. As escolas, as prefeituras e os governos estaduais, embora reconhecessem a importância desse acompanhamento, não o faziam.

A pesquisa avaliativa sobre o Projeto incitou inúmeros questionamentos, entre os quais estava a profissionalização dos jovens. Alguns entrevistados, principalmente de municípios do interior, foram taxativos em afirmar que a profissionalização deveria ser o fim último do Projeto. Além disso, houve aqueles que consideraram importante a preparação para a vida de forma geral, tendo em vista o prazo de um ano. Houve ainda aqueles que defendiam a integração entre formação para a vida e profissionalização. É bom lembrar que a pesquisa aponta que a inserção no mercado de trabalho sem aumento de escolaridade, normalmente, não produz bons resultados.

Outros aspectos que suscitaram discussões foram o valor da bolsa e o tempo de duração do Projeto. Para os entrevistados, o recurso repassado aos jovens, congelado desde 2001, deveria ter sido reajustado para se aproximar do valor original de meio salário mínimo. A utilização do recurso era no mínimo curiosa. A maioria dos jovens ficava com o recurso para si; no entanto, quase 40% deixava parte dele com os responsáveis. Isso se verifica uma vez que 76% dos egressos afirmaram que o recurso auxiliava no sustento da família. O recurso recebido era gasto em primeiro lugar com alimentos para a casa, principalmente pelos jovens do sexo masculino, e em segundo lugar com roupas e calçados. Apenas 1,5% dos jovens utilizavam-no primeiramente com o lazer.

Em relação à duração do Projeto, os entrevistados consideraram o tempo de um ano muito curto, apesar de a maior parte ter permanecido no Projeto entre 13 e 24 meses. Vale ressaltar que aqueles que ficaram 12 meses ou mais no Projeto afirmaram que tiveram mais vontade de estudar e maior desempenho nos estudos após saírem do Agente Jovem.

A pesquisa indicou ainda que os egressos tinham maior frequência no trato com a cultura e lazer, liam um pouco mais e faziam mais uso de computadores, embora 50% dos entrevistados tivessem declarado nunca utilizarem o computador. Os jovens beneficiários do Projeto, principalmente as mulheres, possuíam mais escolaridade que os não-beneficiários, o que se nota por sua participação em maior proporção no ensino médio. Mesmo assim, todos têm pouco acesso ao ensino superior.

O problema do emprego era um dos fatores de maior insatisfação dos jovens e seus responsáveis. Entre os ex-beneficiários encontrou-se um percentual mais alto de jovens que já tinham trabalhado. Os jovens de ambos os grupos começavam a trabalhar entre 11 e 19 anos e 3,5% dos entrevistados trabalharam entre 6 e 10 anos. Os ex-

beneficiários eram mais ativos na procura de emprego e tinham mais interesse pela carteira de trabalho.

Os resultados sobre a relação intrafamiliar e o uso de contraceptivos trouxeram informações contraditórias. Os ex-beneficiários disseram ter um bom relacionamento com a família, não obstante os dados terem mostrado que 8,2% a 10% dos entrevistados já tinham sofrido violência verbal e física em casa. O conhecimento em relação aos contraceptivos é visível entre os entrevistados, no entanto não condizia com o número de casos de gravidez na adolescência.

Foi possível verificar que os ex-beneficiários se envolveram mais em atos de agressão física, furto ou roubo, ameaça e uso de arma branca, mas poucos entrevistados buscaram ajuda após sofrerem violência. Os grupos focais consideram a instituição policial falida e sentem mais temor deles do que dos próprios bandidos.

Entre os ex-beneficiários o uso de cigarro era um pouco menor, e o consumo de bebidas alcoólicas era maior, face aos então beneficiários do programa. Não se notaram diferenças significativas entre os grupos quanto ao número dos que nunca usaram maconha. No entanto, os ex-beneficiários utilizavam essa droga em proporção um pouco menor que os não-beneficiários.

Os jovens, de forma geral, elogiaram as atividades realizadas e suas condições de realização. Os avaliadores afirmam que a avaliação foi positiva entre a grande maioria dos egressos e também entre os responsáveis por eles, com algumas diferenças entre as capitais. Em síntese, os egressos apontam resultados positivos em relação à educação, relacionamento familiar, mercado de trabalho e responsabilidade pessoal, participação em grupos e associações, interesse pela política e pela melhoria da qualidade de vida enquanto estavam no Projeto. No entanto, com a saída do Projeto tornou-se menor a participação dos jovens em grupos e associações, assim como o interesse pela política e pela qualidade de vida.

Por fim, percebeu-se uma grande fragilidade nos mecanismos de monitoramento, avaliação e controle social implementados nos municípios pesquisados. A grande maioria dos Estados não vinha cumprido adequadamente com essa função, e o nível de acompanhamento ao Projeto feito pelo Conselho Municipal de Assistência Social era bastante limitado, pela pouca infraestrutura e formação dos conselheiros, que muitas vezes não sabiam o seu papel.

5.3 RESULTADOS DA PESQUISA QUANTITATIVA

A avaliação de impacto do Projeto Agente Jovem trouxe informações sobre a vida dos jovens a partir de sua participação no Projeto, comparada com o grupo controle. O resultado indicou, por exemplo, que os jovens egressos avaliavam positivamente o Projeto, sem desconsiderar as falhas ocorridas. Houve melhorias em suas vidas, principalmente na educação, trabalho e renda, participação social, expectativa para o futuro, comportamento sexual, bem como o envolvimento em situações de violência.

Ao comparar as informações dos dois grupos percebe-se que houve, entre os egressos, menor evasão escolar, maior nível de escolaridade, maior pró-atividade na busca do emprego e da capacitação para o mercado de trabalho. Percebe-se, também, um grande desejo de que a formação profissional fosse integrada ao desenho do Projeto, segundo manifestado pelos jovens e seus responsáveis.

Algumas falhas na implementação foram citadas pelos entrevistados. Entre elas estão: descompasso em relação ao número de meses e de horas que os jovens permaneceram tanto no Projeto como nas atividades. Alguns excederam e outros ficaram abaixo do recomendado pelo programa; notou-se pouca participação dos jovens nas atividades das comunidades, contrariando em certa medida um dos objetivos do Projeto; além disso, houve acompanhamento ínfimo dos egressos, por parte dos governos estaduais e municipais e ausência da família nas atividades desenvolvidas.

A afirmação de que havia um ótimo relacionamento entre os ex-beneficiários e a família não é confirmada na avaliação quantitativa, já que o número de conflitos familiares com agressões verbais e físicas era alto. Outras deficiências foram apontadas: os orientadores e instrutores apresentaram um perfil fragilizado, com baixa escolaridade, alguns inclusive sem o ensino fundamental completo e com pouca ou quase nenhuma capacitação; observou-se alta rotatividade entre os membros da equipe responsável pelo andamento do Projeto.

Apesar das falhas, a maioria afirmou que o Projeto foi importante para as suas vidas. Nesse aspecto os resultados indicaram mudança de atitude, de valores e de interesse, entre outros. Cerca de 89,8% dos ex-beneficiários avaliaram o Agente Jovem

como ótimo ou bom. Entre as maiores mudanças estava o aumento de responsabilidade, citado por 90% dos jovens entrevistados, o que de certa forma foi confirmado pelos seus responsáveis.

Assim, a avaliação permite concluir que o Projeto proporcionou melhorias aos seus beneficiários, e que os objetivos foram alcançados em maior ou em menor escala. Segundo os entrevistados, o Projeto era bem-sucedido quanto à sua capacidade de despertar novos horizontes e percepções de mundo nos seus participantes.

Resumidamente, foram apontados nos relatórios alguns fatores que concorreram ou não para o sucesso do Agente Jovem. Entre muitos se destacam: o perfil do orientador e do instrutor e suas capacitações; maior articulação e acesso a uma rede de serviços e organizações sociais; institucionalização do Projeto nas administrações municipais; priorização de políticas para a juventude; compromisso do gestor e mecanismos eficazes de controle social ao Projeto, além da comunicação.

5.4 RECOMENDAÇÕES FINAIS DA AVALIAÇÃO EXTERNA

Ao final do trabalho, a equipe avaliadora apresentou, como era previsto no Termo de Referência, relatórios com as conclusões da pesquisa e com algumas recomendações. Tais conclusões e recomendações contribuiriam para o conhecimento e aperfeiçoamento do Projeto e o alcance de melhores resultados, que podem ser resumidas como a seguir:

➤ Pactuação e Comunicação

Foi percebida a existência de tensões político-partidárias, que foram responsáveis por parte dos problemas na operacionalização do Agente Jovem, embora nem sempre explicitadas. Essas tensões reforçaram a importância de haver maior diálogo entre Ministério, estados e municípios. Era preciso que cada ente assumisse suas responsabilidades, principalmente em relação ao co-financiamento, à capacitação de recursos humanos, assim como quanto à avaliação e ao monitoramento do Programa.

Outro fator que facilitaria o desempenho do Agente Jovem seria melhorar a comunicação e o entrosamento do MDS com os estados a fim de obter maior disponibilidade para orientar e esclarecer dúvidas para os municípios na gestão do

Agente Jovem. A gestão da comunicação foi questionada e considerada um ponto de fragilidade.

➤ Seleção dos jovens

Havia um número significativo de jovens de 15 a 17 anos em situação de risco e vulnerabilidade social. Era preciso observar os jovens que procuravam o Projeto por iniciativa própria, aqueles que eram egressos de outros projetos e os que eram encaminhados por outros órgãos. Portanto, era importante que as prefeituras identificassem bem a demanda para melhor planejar as áreas de expansão do Projeto nos municípios e assim garantir os 10% das vagas aos portadores de necessidades especiais, conforme orientações do Projeto, buscando atender, também, jovens da zona rural, quilombolas e indígenas, quando fosse o caso.

➤ Formação dos profissionais

A capacitação era fundamental para os envolvidos com o Projeto, incluindo o gestor, porque nem todos tinham boa capacidade de reflexão. Foram detectadas situações preocupantes em relação ao Agente Jovem e sobre a política de assistência social como um todo. Portanto, foram sugeridos treinamentos e a troca de experiências entre técnicos de vários municípios de um dado Estado ou entre os municípios de uma mesma região.

➤ Infraestrutura

Uma infraestrutura adequada contribui para aprendizagem e estimula os jovens a frequentarem e a permanecerem no Projeto. Em âmbito geral, o problema da infraestrutura implica disponibilizar material didático-pedagógico, espaços físicos apropriados, transporte gratuito e alimentação.

Outro fator apontado foi a implantação de um CRAS em condições de oferecer serviços de qualidade. Para tanto seria necessário diversificar as opções de atividades para os jovens e manter pessoal suficiente e bem preparado para atender as demandas e fazer encaminhamentos corretos.

➤ Proposta pedagógica e integração comunitária

É preciso manter uma proposta pedagógica atualizada, com orientações claras, para que os municípios e estados, respeitando as diferenças regionais, tenham um norte para suas ações. É preciso também incentivar a participação da escola e de outros

setores da comunidade, como igreja, administração pública e organizações comunitárias ao Projeto. Outra atitude seria buscar parcerias com a saúde, educação e meio-ambiente. Essa é uma forma de compartilhar responsabilidades sobre os jovens em situação de vulnerabilidade.

➤ Duração e valor da bolsa

Os avaliadores sugeriram observar as reflexões apresentadas pelos jovens, orientadores, técnicos e gestores quanto à duração do Projeto. A duração ideal era de um ano com possibilidade de estendê-lo em função das necessidades dos jovens.

Quanto ao valor da bolsa, gestores e técnicos consideraram que deveria ser realmente reajustado. Esse questionamento é mais freqüente nas grandes cidades onde o custo de vida é maior. Nos municípios menores, especialmente no Norte e Nordeste, o valor era considerado importante tanto para colaborar no orçamento doméstico quanto para as despesas pessoais.

➤ Controle social

Era importante que os conselhos municipais e as famílias dos jovens fossem inseridos no Projeto. Além de acompanhar, fiscalizar e cobrar mais dos gestores, tais atores podem estimular a participação dos jovens e de outras pessoas na implementação do Projeto.

➤ Monitoramento e avaliação

A coleta de informações sobre os jovens em diferentes momentos do Projeto era importante. Isto permitiria acompanhar e monitorar o impacto do Projeto na vida dos jovens e não apenas na conclusão do Projeto. O monitoramento devia ser permanente. O acompanhamento da frequência escolar e do desempenho do jovem na escola era um importante mecanismo de monitoramento do Projeto.

Era também importante acompanhar o jovem após o Projeto. Sugeriu-se que cada prefeitura organizasse registros dos egressos na conclusão do Projeto, mantendo dados cadastrais atualizados para posterior localização dos mesmos em dois momentos: 6 meses e 1 ano após o desligamento. Isto é um importante instrumento para avaliar de forma cíclica o impacto do Projeto na vida dos jovens, com possibilidade de inseri-los em programas de qualificação profissional e de continuidade dos estudos.

➤ Encaminhamento dos egressos para outros projetos

Observou-se que era procedente garantir e fortalecer ainda mais as conquistas do Projeto. Respeitando as diferenças e os interesses dos jovens, seria interessante encaminhar os jovens para cursos técnicos e de formação profissional, pré-vestibulares comunitários ou programas como ProJovem, Primeiro Emprego e outros.

No âmbito das discussões sobre a profissionalização dos jovens inseridos no Projeto, os avaliadores sugeriram melhor reflexão e empenho sobre o tema, já que tal assunto fazia parte da agenda dos jovens e de quem trabalhava com eles. Como proposta, a equipe sugeriu capacitar os participantes do Agente Jovem para que se tornassem futuros instrutores ou monitores de outros projetos das prefeituras.

Finalizando a análise documental da avaliação do Agente Jovem, é importante ressaltar que mais de 1.700 municípios implementavam o projeto em tela, àquela época. Assim, por mais significativa que tenha sido a pesquisa, o número de municípios pesquisados e o total de entrevistados não conseguem traduzir todas as diversidades existentes. Há fatores que não são possíveis de serem medidos e que influenciam amplamente o desenvolvimento das ações. Um exemplo disso é o empenho e o envolvimento do gestor no Projeto.

CAPÍTULO 6

A INSERÇÃO DOS GESTORES NO PROCESSO AVALIATIVO DO PROJETO AGENTE JOVEM

Programas e projetos normalmente são constituídos por intenções cuja concretização seria de interesse geral. Mas o revés da implementação de políticas públicas pode não permitir esse final ideal, explicando o porquê de algumas intencionalidades não se concretizarem. Isso causa desarticulação e até mesmo interrupção de programas e projetos, às vezes sem chance de retomadas.

De tal sorte, alguns programas e projetos são fadados ao fracasso no sentido de não terem oportunidade de acontecer efetivamente. Às vezes até acontecem, mas morrem bem ali, por falta de serem retroalimentados. Essa falta de realimentação pode ocorrer por falta de ações claras e suficientes, traduzidas pela falta de avaliações e de acompanhamentos regulares e pela própria vontade política. Esta última é passível de inúmeras explicações e inúmeras discordâncias, mas prever avaliações desde o início das atividades pode ser uma forma de antecipar problemas e garantir programas e projetos, se não duradouros, pelo menos mais eficientes e eficazes.

A última etapa da pesquisa buscou conhecer, na perspectiva dos profissionais que estiveram diretamente envolvidos com o Projeto Agente Jovem e que participaram da entrevista, as percepções sobre o Projeto que foi avaliado, a avaliação propriamente dita e seus resultados e, especialmente, o processo da utilização e implementação desses resultados. O objetivo foi compreender esses fatores e verificar se as avaliações de programas e projetos governamentais foram concebidas com a intenção de contribuir para a efetividade e melhoria dessas ações. Nesse contexto serão apresentadas as percepções dos entrevistados em articulação com os estudos sobre avaliação, algumas das teorias abordadas e suas hipóteses.

Os gestores entrevistados tinham perfís razoavelmente parecidos. Eram doutores e/ou mestres e muitos já haviam participado de outras avaliações, mas nem todos receberam capacitação específica para tal. A maioria inteirou-se sobre o tema na academia ou em cursos de curta duração. Para um deles, a avaliação do Agente Jovem foi sua primeira experiência. Destacaram-se dois dos entrevistados com formação e capacitação de longa duração, inclusive com premiação nessa área. Mas todos se envolveram efetivamente nessa ação.

Este capítulo está organizado em três seções: a primeira refere-se às percepções dos gestores sobre o Projeto Agente Jovem e o seu revés; a segunda, sobre a avaliação e o seu contexto; e a terceira trata das percepções dos gestores entrevistados sobre a utilização dos resultados e das recomendações da avaliação.

É importante observar que os entrevistados estiveram envolvidos diretamente com o Projeto em diferentes momentos de sua implementação. Um bem no início do Projeto, em 1999, e outros quando o Projeto já estava em desenvolvimento, de 2004 a 2006; e outros ainda estavam no momento de sua avaliação e conclusão, de 2007 a 2008. Esse fato contribuiu para se ter uma visão mais ampla da trajetória e do contexto do Agente Jovem e de sua avaliação.

A palavra “entrevistados” usada neste capítulo refere-se aos profissionais/gestores - diretores, coordenadores, consultores do MDS e outros - que estiveram envolvidos diretamente com o Agente Jovem e que foram entrevistados.

6.1 PERCEPÇÕES SOBRE O PROJETO AGENTE JOVEM E O SEU REVÉS

O Projeto Agente Jovem foi bem conceituado pelas avaliações do DataUFF, do TCU e pelos gestores entrevistados. O propósito para o qual foi desenhado estava sendo, de certa forma, cumprido. Foram apontados resultados positivos em relação à melhoria na educação dos jovens, no seu relacionamento familiar, no acesso ao mercado de trabalho, na melhoria da responsabilidade pessoal, na participação em grupos e associações e na sua expectativa para o futuro.

O público-alvo estava bem caracterizado, para a maioria dos entrevistados, mas não bem quantificado. O perfil bem definido dos participantes do Projeto facilitava a seleção, mas não havia controle de quem eram os selecionados, onde estavam e quem os

selecionava. Por exemplo, havia uma concentração de Agentes Jovens no Sudeste, como mostra o Gráfico 9 do anexo D, apesar de essa região não concentrar os municípios mais pobres do país. Para um dos entrevistados, foi feito o que “o orçamento permitiu”.

O desenho do Projeto foi considerado bastante razoável, principalmente em relação aos conteúdos e à linha programática. Contudo, perceberam-se, a partir das entrevistas e das análises documentais, algumas fragilidades na operacionalização do Projeto. Uma delas era a formação da equipe responsável pelo Agente Jovem dentro do MDS, que naquele momento era mínima. A estrutura do departamento não permitia uma maior coordenação, como tem agora o ProJovem Adolescente. O MDS ficava praticamente por conta das funções burocráticas de repasse dos recursos.

Outras dificuldades envolviam a manutenção dos aspectos metodológicos atualizados pertinentes às diferentes realidades e o acesso ao material didático básico em todos os municípios. As metas, por exemplo, eram razoavelmente claras, mas não havia documentos regulatórios, a não ser a Portaria 879/2001 e o Guia do Gestor, que por razões desconhecidas não é de fácil acesso. A Portaria estabelecia algumas normas e diretrizes, mas não havia outras regras e orientações necessárias ao correto direcionamento da execução. Conforme um dos entrevistados, “a coisa era um pouco mais solta... tanto assim, que muitos municípios não seguiam as diretrizes”. Com todos aqueles atropelos comentados nos relatos, pode-se perceber que a bolsa, naquele contexto, era tida como o elemento determinante para incentivar a participação do jovem.

A pouca sincronicidade das ações nos municípios e a dificuldade em se ter regras claras e um acompanhamento mais próximo prejudicaram de certo modo o desenvolvimento do Projeto. Como causa para isso é citada a ausência ou pouca intervenção do proponente do Projeto – o MDS – junto aos executores e a falta de controle das ações. As avaliações externas referem-se a um “abandono” por parte do governo e a pouca articulação entre governo federal, municípios e estados.

Esses processos foram agravados pela deficiência da comunicação. Este aspecto foi considerado um dos pontos fracos do Projeto. Questionamentos sobre a disponibilidade do MDS em orientar os municípios na gestão do Agente Jovem estão presentes nos relatórios do DataUFF. Esses fatores possivelmente deixavam fragilizadas as “intenções” dos envolvidos.

Nesse sentido, os avaliadores do DataUFF relatam a percepção de tensões político-partidárias nos locais onde fizeram a pesquisa avaliativa, embora nem sempre explicitadas. Tanto assim que eles as consideraram como responsáveis por parte dos problemas na operacionalização do Agente Jovem.

Essas tensões e os problemas de comunicação foram aspectos que receberam recomendações dos avaliadores. Eles destacaram a importância de buscar pactuações e maior diálogo entre governo, estado e município. Para tanto, encontraram-se as seguintes sugestões: disponibilização de maior tempo por parte do MDS para dedicar-se às orientações e esclarecimentos de dúvidas dos executores na ponta; incentivo aos estados e municípios a assumirem mais claramente suas responsabilidades, principalmente em relação às tarefas de co-financiamento, capacitação, avaliação e monitoramento.

Tais recomendações não são facilmente verificáveis quanto a sua implementação, porque envolvem relações interpessoais e intragovernamentais e estas não se definem em um único momento, elas são construídas no tempo. E mais, esses fatores não foram pontuados pelos entrevistados. Isso pode significar que o MDS não percebia tais demandas por falta de *feedback* ou não havia, mesmo, intenção nesse sentido.

Os fatos citados podem confirmar uma das hipóteses levantadas. O fluxo de informações do processo avaliativo, bem definido, facilitaria detectar e direcionar o problema ao seu responsável, possibilitando iniciativas rápidas e adequadas, evitando a improvisação. Acreditava-se que o MDS teria a possibilidade de minimizar os problemas se soubesse das demandas dos municípios há mais tempo.

Está previsto na Portaria 879/2001 a incorporação da avaliação e monitoramento no desenho do Projeto. No entanto, não foi possível observar nas entrevistas e nas análises documentais se essas práticas eram realizadas com regularidade. Não há dados suficientes sobre esse aspecto. Foi relatado apenas que havia uma grande fragilidade nesses mecanismos e no controle social implementado nos municípios pesquisados.

O Conselho Municipal de Assistência Social, que deveria cobrir um pouco essa função, tinha suas limitações, inclusive de infraestrutura e de pessoal qualificado. Mas observa-se, a partir das falas dos envolvidos, que em municípios mais estruturados, nos quais os profissionais estavam mais engajados, havia mais controle da situação. Esse é

mais um aspecto em que se percebe claramente que o envolvimento dos profissionais faz toda a diferença.

Mas aconteceu um revés. Em meio às discussões sobre acertos e desacertos do Agente Jovem, em meados de 2007, surgiu uma nova demanda da Presidência da República, no contexto de uma agenda social para a juventude. Tal demanda consistia em se desenhar um novo Programa, visando maior cobertura e qualidade nas ações governamentais. Esse seria o ProJovem Adolescente, atuante até o presente momento.

A criação de outro Programa para a juventude, naquele momento em que o Agente Jovem existia e tinha, de certa forma, uma avaliação positiva, é no mínimo curioso. Para a maioria dos entrevistados a decisão de se criar algo “novo” já estava tomada pelo governo, independente de fatores externos. No entanto, foram apresentadas possíveis e diferentes “explicações” para esse fato: o interesse do governo em criar metas mais arrojadas de cobertura; estruturar e melhorar os serviços oferecidos; a necessidade de se regulamentar melhor as ações do Projeto, incluindo, por exemplo, o valor da bolsa paga aos jovens. Essa regulamentação não existia enquanto o projeto tinha o formato de Agente Jovem.

Possivelmente outros fatores indutores influenciaram esse processo de mudança. Um deles foi a adesão em massa dos estados e municípios à criação de um Sistema Único da Assistência Social (SUAS), naquele momento. Essa adesão dava uma certa legitimidade ao governo para propor mudanças, porque era consenso que para o SUAS era necessário mudar e reorganizar os serviços. E mais, investir em algo novo, dentro da política da área social e na direção correta, era extremamente motivador.

Infere-se, ainda, pelos relatos, que uma outra justificativa para a “troca” do Agente Jovem pelo Programa ProJovem Adolescente teria sido uma forma encontrada para interromper o auxílio pago diretamente aos jovens sem maiores constrangimentos e reclamações, economizando, assim, recursos para investir em aspectos considerados importantes e necessários do novo Programa. “Começar” um novo Programa “sem” a bolsa era menos problemático do que “continuar” o que já estava em curso “sem” a bolsa. Com o corte, parte do recurso seria canalizada diretamente à família, aumentando a renda familiar, procedimento que já era praticado de certa forma pelos próprios adolescentes, como é constatado nos relatórios da avaliação externa do DataUFF. Outra parte seria aplicada em melhorias.

Em alguma medida a intenção de retirar a bolsa por parte do governo foi concretizada no ProJovem Adolescente. Depois de muitas discussões cortou-se o auxílio que era pago ao adolescente. Fez-se um pequeno acréscimo no montante que a família recebia e, de certa forma, um rearranjo na estrutura do novo Programa. Pelo que se pôde observar esse “novo” Programa, talvez essa tenha sido uma forma de justificar as mudanças que precisavam ser feitas. O que não se sabe ainda é se a decisão de cortar a bolsa foi acertada. Muito superficialmente percebe-se que não. A bolsa era, sim, um motivador para a participação e permanência do adolescente ao Programa.

O tema “bolsa” envolveu questionamentos e análises polêmicas. Pelos relatórios do DataUFF é perceptível o interesse dos adolescentes, orientadores, professores e família pelo reajuste da bolsa de forma a acompanhar o valor original da época, que era de meio salário mínimo. Isso não aconteceu. O recurso pago individualmente ao adolescente foi interrompido. Por outro lado, o valor investido para cada grupo foi ampliado. Hoje, em vez de se repassar R\$ 455,00 para cada grupo de 25 jovens, é repassado o valor de R\$ 1.256,25. Ou seja, quase triplicou o valor do financiamento para custeio.

Tem-se informação que o pagamento da bolsa suscitava, também, um outro lado menos interessante. Esse recurso garantia a frequência do aluno no Projeto sem muito esforço. Com isso não havia preocupação por parte de alguns municípios em oferecer atividades de qualidade. Muitas vezes a qualidade do atendimento era totalmente precarizada. Dava-se a bolsa e em contrapartida era de praxe utilizar os adolescentes como mão-de-obra para serviços de estagiário ou contínuo.

Essa mudança de rumo do Agente Jovem, com uma avaliação em curso, traz à tona um recorte da teoria estudada. São reflexões postas por Farias e outros, em relação ao poder da avaliação em sustentar e manter ativo um programa ou projeto. A crítica do autor é feita no sentido de que a sustentabilidade ou continuidade de um programa ou projeto depende muito mais da agenda política do que de qualquer outro fator, como a identificação de resultados positivos ou negativos numa avaliação. E pelo que se pôde observar a teoria citada se confirma no caso em tela. Portanto, a avaliação é importante, mas não é determinante.

Um outro lado foi observado. A maioria dos gestores entrevistados não se sentiram, naquela época, confortáveis com a mudança de rumo. Esse desconforto, inferido pelo pesquisador, não era expresso como desaprovação das intenções

governamentais; sua sua motivação era a vontade de ver a continuidade daquilo que tinha sido planejado e iniciado de certa forma, que estava dando certo. “Mas é assim”, diz um entrevistado.

É provocativo questionar o posicionamento dos gestores diante desse quadro de iniciar uma atividade e não poder vislumbrar o seu final. Seriam eles tomados por um “esvaziamento profissional”, como o que acomete alguns professores, apáticos após dedicação excessiva sem a esperada realização? Pelo visto essa trajetória é comum, só não se sabe se preserva a razoabilidade, embora a atuação do administrador público seja discricionária. São apenas questionamentos do pesquisador.

A transição do Agente Jovem para o ProJovem Adolescente apresentou caráter processual. Para o redirecionamento foi dada a oportunidade aos municípios para se organizarem e implantarem o CRAS até o final de 2008, quando seria encerrado definitivamente o Agente Jovem. Enquanto isso, aqueles municípios que ainda não tivessem se estruturado continuariam com o Agente Jovem. Enfim, para uns gestores o Agente Jovem foi o ponto de partida para o ProJovem Adolescente. Para outros, o ProJovem já nasceu Projovem, porque já fazia parte da agenda e dos planos do governo.

6.2 PERCEPÇÕES SOBRE A AVALIAÇÃO DO AGENTE JOVEM E SEU CONTEXTO

6.2.1 O Processo da avaliação

As entrevistas com os gestores contribuíram muito para se entender o contexto e os fatos que envolveram a avaliação do Projeto Agente Jovem, assim como facilitaram a análise de alguns resultados apresentados pela avaliação externa. Nesse sentido, esse tópico trata das impressões sobre a avaliação realizada pelo DataUFF, impressões essas representativas sobretudo da visão dos entrevistados.

Não é intenção destaseção descrever os resultados positivos ou negativos do Programa. Isso de alguma maneira já foi feito no capítulo anterior. Na verdade, a discussão ficará em torno de algumas percepções dos gestores sobre as deficiências encontradas, devido ao interesse em saber se receberam recomendações, e se foram implementadas. Nesse percurso buscaremos apontar paralelos entre teoria e prática.

Esse paralelo pode ser iniciado com uma reflexão sobre os produtos elencados no Termo de Referência da avaliação, no qual se exige dos avaliadores a elaboração de recomendações a partir dos resultados encontrados. Isto vai em certa medida contra a teoria de Geva-May & Pal (1999) referida no capítulo 1. Os autores sugerem que a avaliação seja caracterizada pela técnica e pela objetividade, não assumindo outras funções que não a sua, como, por exemplo, fazer recomendações sem conhecer todo o contexto. Na avaliação em foco pode ter ocorrido um pouco disso: foi instado aos avaliadores externos fazer recomendações. Evidentemente que não se tem informações suficientes para fazer inferências a esse respeito e, portanto, não é possível concordar ou discordar da autora quanto ao aspecto mencionado. Para além disso, vale a pena perguntar se os avaliadores conheciam o contexto da avaliação.

A avaliação do Agente Jovem foi uma demanda da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS), responsável pela coordenação do Projeto. Foi realizada em meados de 2006, pelo DataUFF, sob a coordenação da SAGI. O seu desenho envolveu vários profissionais de diferentes setores. Foi elaborado com a preocupação de adequá-lo aos propósitos do Projeto, explicitando e definindo bem o marco conceitual, de responsabilidade da SNAS, e o que se desejava avaliar. Essas definições, segundo a teoria de Mokate (2002), mencionada no capítulo 1, facilitam a definição dos processos avaliativos, e constitui a base para orientar a gerência.

Um fator que facilitou a avaliação externa do Agente Jovem, na visão dos entrevistados, foi ter no MDS uma Secretaria responsável pela Avaliação (SAGI) e, dentro dessa Secretaria, um departamento específico para o assunto. O processo de avaliação do Agente Jovem foi coordenado por um dos entrevistados, com a participação de outros profissionais, incluindo os da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

O MDS foi considerado com *expertise* e bem sucedido na questão da avaliação. Criou e tem uma cultura de avaliação. Destaca-se de outros órgãos que não têm a prática de avaliação ou em que a avaliação é mal vista ou que, em situações menos nobres, realizam avaliações propagandistas. A avaliação no MDS é considerada bem “franca” e seu ambiente é favorecido pela parceria interna. “As pessoas, no MDS, não se sentem ameaçadas com a avaliação, pelo contrário, as áreas é que normalmente criam as demandas”.

A avaliação foi pensada para analisar o desempenho e os impactos do Projeto Agente Jovem e propor recomendações para o aperfeiçoamento da prestação de seus serviços. Desejava-se que ela fosse capaz de nutrir e apoiar o processo gerencial. No Termo de Referência isso é claramente expresso. Essa intencionalidade é reforçada pelos entrevistados, quando declararam que naquela época estavam “ávidos” pelos resultados.

O que se desejava, também, era conhecer mais a fundo o Projeto para adequá-lo à lógica do SUAS, que estava sendo criado naquele momento e contava com um apoio nacional quanto à sua importância. Adequar-se ao SUAS significava o cumprimento de algumas determinações por parte do município, como, por exemplo ter serviços de proteção básica, ter constituído o CRAS, para depois implantar o Projeto. Essas exigências garantiriam um atendimento mais qualificado e abrangente. Hoje o ProJovem Adolescente é vinculado ao CRAS e desenvolve ações também para as famílias dos adolescentes. Isso não existia no Agente Jovem, pois o município executava uma ação para juventude sem ter que se preocupar com outras condicionalidades.

A avaliação mostrou que os serviços ofertados pelo Agente Jovem tinham grau de efetividade para os jovens que participavam do Projeto. Por essa razão é que o Projeto se destacava e tinha um público bem significativo. No entanto, na etapa crucial de analisar os resultados e as recomendações para planejar um plano de ação, um novo panorama se instalou e foi preciso mudar o rumo do Agente Jovem. A demanda da Presidência para se criar um novo Programa, na mesma área, porém com escopo maior fez com que as atenções deixassem o Agente Jovem e se voltassem para a nova criação.

Essa mudança de rumo, para alguns gestores, não significou abandonar os resultados e muito menos voltar-se para a criação de algo “totalmente novo”. Segundo um dos gestores do Projeto, àquela época, boa parte dos resultados foram incorporados no novo Programa. O que contribui para que isso acontecesse foi o interesse dos gestores em aplicar o que tinham visto e aprendido com os resultados da avaliação, para assim evitar as falhas de antes. Se não fosse o empenho dos gestores “os resultados poderiam ter sido descartados”, já que se tratava de uma nova demanda.

A postura do gestor frente à avaliação faz toda a diferença. Isso tem base nas teorias de Mokate (2002), quando aponta como desafios da avaliação, mudar a forma que esses gestores veem a avaliação. Para a autora, muitos a veem como ameaça ou até

mesmo como um “monstro” e isso dificulta o processo. Pelo que foi observado, o grupo de gestores entrevistados não se enquadra nessa abordagem, pois todos eram favoráveis e entusiasmados com a avaliação, participam dela e a tratam como fundamental para o aperfeiçoamento das ações governamentais.

As avaliações, pelos relatos e análises, expressavam bem o que se queria avaliar e as impressões dos diferentes atores participantes, sobre o Projeto. No entanto, a hipótese de que recomendações bem elaboradas e adequadas aos objetivos do Projeto permitem um plano de ação eficaz, como colocado por Rua (2007), não pôde ser confirmada. Esse aspecto da avaliação talvez tenha sido prejudicado pela mudança de percurso do Projeto. Foram elaboradas recomendações para o Agente Jovem, mas não houve tempo suficiente para elaboração de plano de ação. O que ocorreu foi que os resultados da avaliação e as recomendações, não necessariamente todos, foram utilizados no desenho do novo Programa, sem a preocupação se estavam ou não bem elaboradas. Esses resultados, segundo alguns entrevistados, serviram de base para o redesenho desse novo Programa - ProJovem Adolescente

A avaliação, dentro daquilo que se propunha, foi considerada suficiente para a gestão do Projeto. Foi a primeira avaliação de peso que o Projeto teve em âmbito nacional e isso fez com que dificilmente pudesse abarcar todos os pontos críticos. Ainda assim ela foi de extrema importância para subsidiar tomadas de decisões em outros programas, projetos e políticas e para a aprendizagem institucional.

Embora o desenho da avaliação fosse considerado bom e coerente com a proposta do Projeto, algumas limitações foram citadas. Uma delas foi a pouca qualificação dos profissionais da SAGI na área de avaliação. Isto fez com que parte dos envolvidos aprendesse fazendo. Segundo um dos entrevistados, os profissionais contratados também estavam aprendendo. “As pessoas entendiam de políticas públicas, mas não de avaliação”. O Ministério da Saúde, que já tinha experiência nessa área, ajudou muito nesse processo. Mas ainda assim o MDS foi o grande impulsionador na área de avaliação de programas e políticas governamentais, assim como os Ministérios da Educação e da Saúde.

Outras limitações foram apresentadas à avaliação: conciliar a importância de se ter um bom desenho da avaliação e a disponibilidade de recursos financeiros para contratar especialistas; a elaboração de questionários capazes de captar todas as

informações desejadas dos diferentes setores; e a decisão de escolher modelos de avaliação que se adequassem aos recursos e ao tempo disponível.

A avaliação e seus resultados foram discutidos e assimilados pelos profissionais envolvidos, mas não implementados como estava previsto. Ainda assim foram considerados úteis para o MDS. A mudança de rumo não permitiu que os gestores colocassem em prática a reestruturação que desejavam, mas contribuiu para o desenho de outra ação. Por um lado isso é favorável, pois a instituição armazenou novos conhecimentos nessa área.

Uma das teorias visitadas vê a avaliação como decisiva para o processo de aprendizagem institucional. Os gestores, de posse dos resultados, puderam planejar melhor suas ações, evitando assim possíveis desencontros. Eles implementaram aquilo que já tinha dado certo e descartaram o que não funcionou. Isto de certa maneira valida a teoria e incentiva a acreditar que a avaliação deve, sim, fazer parte da metodologia do desenvolvimento das ações governamentais e que se deve buscar mecanismos sistemáticos para isso, como, por exemplo, maior capacitação nessa área para os profissionais envolvidos. Mesmo que não seja determinante, a capacitação pode contribuir para um maior comprometimento dos profissionais com a retroalimentação.

Nesse sentido, Barros & Melo (2000, p 11) vão um pouco além, sugerindo que a avaliação “como instrumento de correção de rota deve ser substituído pela noção de avaliação como *policy learning*: o aprendizado na implementação de uma política pública”. E ainda, que a trajetória dos programas e políticas e programas devem dar lugar a constantes reformulações.

Na discussão com alguns gestores sobre a mudança ocorrida, observam-se variadas colocações, e em todas a alteração é tratada de forma natural. Para uns a avaliação tinha sido encomendada para uma possível correção de rumos e adequações, como consta no Termo de Referência da avaliação do Agente Jovem. No entanto, as sugestões ganharam uma dimensão maior do que o esperado, dando um resultado bem além do que se tinha planejado.

Para outros, esse fato não foi tão imprevisto assim. Políticas e programas de governo já nascem constituídos por fatores técnicos e políticos. Isso faz toda a diferença pois, se o fator técnico predomina – o que não é comum em ações governamentais – as ações são desenvolvidas conforme o planejado e seguem uma trajetória mais ou menos prevista, com mais objetividade e realizadas conforme a duração, padrões e critérios

preestabelecidos, com vistas a alcançar o fim proposto. Isso poderia inicialmente ser visto como uma maior chance das políticas e programas darem certo, garantindo sua continuidade. No entanto, se o fator político predominar, como aconteceu com o Agente Jovem e como acontece na maior parte das vezes, as mudanças não precisam ser provocadas e muito menos justificadas, elas acontecem exatamente na forma e no momento em que as “análises políticas” as consideram ideais e necessárias. Ou seja, tecnicamente os encadeamentos de ações planejadas, monitoradas e avaliadas levariam a bons resultados e a lógica seria a continuação da ação. Politicamente, nem sempre é assim. Elas acontecem quando consideradas favoráveis, independentemente de lógica. Nessas diferentes “situações”, sugerem alguns gestores, o importante é fazer o melhor, procurando conhecer o problema, o contexto e as ferramentas de que se dispõe. O que não se deve é “dourar a pílula” sem medida, encobrando ou mascarando a realidade, para atender “interesses”, uma vez que isso pode aumentar ainda mais os problemas já existentes.

Nesse sentido, a avaliação foi citada como uma ferramenta importante para se conhecer a realidade e evitar os descompassos, principalmente se ela for praticada de forma contínua e sistemática. Esses aspectos foram apontados pelo DataUFF na avaliação externa do Agente Jovem. Tanto é que essa valorização das avaliações enquanto contínuas e sistemáticas foi entendida e acatada pelos gestores que desenharam o “novo” programa. Foi garantido espaço na carga horária para que essa prática aconteça efetivamente. Isso está explícito no Traçado Metodológico do ProJovem Adolescente. Para os gestores esse processo é dinâmico e deve fazer parte desde o planejamento do programa.

Uma das últimas percepções dos gestores, relacionadas ao processo da avaliação, refere-se à postura do envolvidos. Entre os vários papéis, a SAGI procurava garantir os aspectos metodológicos e a área demandante contribuía com os aspectos conceituais. Praticamente não havia atritos entre os interessados na avaliação. Para os gestores é preciso flexibilizar e negociar os resultados da avaliação. Tem que haver equilíbrio entre o trabalho do avaliador e os interessados. Esse aspecto é reforçado por Rua (2007), quando diz que é preciso superar a concepção de que os avaliadores e gestores se situam em campos opostos.

6.2.2 Os resultados da avaliação

A maioria dos entrevistados teve acesso aos resultados, mostraram interesse e participaram de quase todas as discussões, mas apenas alguns participaram da decisão de utilizá-los ou não. O entrevistado vinculado diretamente à avaliação do Projeto acompanhou de perto todo o processo, inclusive o da divulgação interna e a elaboração de relatórios.

A postura dos entrevistados em relação aos resultados da avaliação foi a de participar das discussões com os avaliadores e as Secretarias envolvidas, procurando verificar se os dados tinham recebido um tratamento metodológico correto, eram consistentes, confiáveis e sustentáveis. Apenas um dos entrevistados não estava nesse momento no MDS.

Foi citado como um dos facilitadores do processo avaliativo o interesse da SNAS, demandante da avaliação, pelos resultados. Outro considerado foi o contexto político, que naquele momento partiu para o aperfeiçoamento do Agente Jovem, criando o ProJovem Adolescente.

Nesse sentido, como já exposto anteriormente, notaram-se impressões diferenciadas entre os entrevistados. Para alguns dos gestores, a avaliação inspirou, serviu de base e contribuiu para a formulação do novo ProJovem Adolescente. Eles até consideraram “uma coincidência muito feliz o interesse do governo no ProJovem com as informações do Agente Jovem”. Para outros, o ProJovem era uma nova criação, totalmente desarticulada do Agente Jovem, e os resultados desse Projeto foram pouco aproveitados para o redesenho do projeto que o sucedeu, tanto assim que expressaram “uma certa decepção” com a atitude de mudança, mas sem questionar as intenções que os levaram a sentirem-se assim.

Observa-se pelas falas que a decisão já tinha sido tomada em ambiente externo ao MDS, independentemente dos resultados positivos ou negativos do Projeto que já existia. A mudança tinha sido uma decisão da Presidência. A instância política é sempre a que toma a decisão, embora elementos técnicos, como resultados de uma avaliação, possam ser levados em consideração. Por outro lado, questiona-se se essa decisão não foi baseada no Agente Jovem, já que se sabia, mesmo que informalmente, a boa aceitação que ele tinha. Um dos gestores não concordou com isso; no entanto, a maioria acreditava que era assim. As metas do novo ProJovem eram altamente ambiciosas mas,

ainda assim, a avaliação foi considerada como instrumento estratégico. “A avaliação é útil para outras situações, pode sistematizar impressões, informações e é possível dar uma dimensão mais ampliada de situação concreta, permitindo ações estratégicas”, diz um entrevistado.

Os pontos mais críticos captados pela avaliação e em certa medida pelos entrevistados estavam relacionados: ao perfil e à capacitação dos profissionais que trabalhavam na execução do Projeto; à articulação e acesso à rede de serviços e organizações sociais; à institucionalização do Projeto nas administrações municipais; à priorização de políticas para a juventude; ao compromisso do gestor e aos mecanismos eficazes de controle social ao Projeto, além da comunicação.

Os resultados da avaliação do Agente Jovem podem não ter sido o fator determinante da mudança, mas tiveram um caráter motivador. Os entrevistados acreditam que a renovação teve um cunho político, porque naquele momento estava sendo estruturada toda uma política de juventude, que era uma coisa nova no país, porém a avaliação contribuiu, e muito, nesse processo.

6.3 PERCEPÇÕES SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS E DAS RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

A partir das entrevistas foi possível reconhecer o papel do gestor no processo de conduzir a avaliação e propor mudanças a partir dos seus resultados. Esse reconhecimento da importância dos gestores entrevistados, no caso do Agente Jovem, vai ao encontro do que Weiss (1972) considera facilitador para a utilização dos resultados de uma avaliação: a maioria dos gestores tinha percepção clara do seu papel no processo de utilização dos resultados; soube aceitar as mudanças. Além disso, os resultados encontrados na avaliação eram coerentes com o que se tinha planejado conhecer; e foram mostrados pontos positivos do Projeto. No caso em pauta esses aspectos podem ser facilmente percebidos. O que não é possível saber é se houve disseminação suficiente dos resultados, um outro ponto também discutido pela autora.

Os resultados da avaliação do Agente Jovem foram sistematizados nos relatórios do DataUFF, mas divulgados moderadamente. A SAGI publicou um “extrato” da avaliação quantitativa em um dos seus Cadernos de Estudos intitulados

Desenvolvimento em Debate, mas não se tem notícias sobre se chegou e como chegou aos municípios. Mesmo não havendo inicialmente a intenção de divulgar amplamente esses resultados, infere-se que teriam contribuído para evitar alguns problemas. Não esquecendo que o tempo entre a avaliação e a desarticulação do Projeto foi consideravelmente curto, cerca de um ano e meio. Para alguns entrevistados, essa divulgação não foi o suficiente, mas não era mesmo previsto ser diferente. A divulgação foi maior em âmbito federal.

As entrevistas e os estudos dos relatórios do DataUFF permitiram conhecer os resultados da avaliação e as recomendações. Os resultados serviram para subsidiar mudanças e deixar os gestores “atenados” com os problemas detectados. Aos poucos a SNAS foi se apropriando dos resultados e das recomendações e na medida do possível foi incorporando-os no novo desenho. A avaliação foi solicitada porque havia a intenção de retroalimentar o próprio Projeto.

Um resultado que chamou atenção e que é citado também nos relatórios do DataUFF é a importância do papel do orientador e a necessidade de capacitá-lo para atuar de forma mais eficiente. Esse ponto foi considerado na avaliação como fundamental para o Projeto. “Esse personagem não poderia deixar de existir no novo Programa”, tanto que o mantiveram no ProJovem Adolescente, inclusive com o mesmo nome, garantindo assim essas capacitações no traçado metodológico do novo Programa.

As recomendações foram importantes, mas tão mais importante foi a apropriação que os gestores fizeram delas, diz um entrevistado. Algumas foram pertinentes, outras nem tanto, outras foram pertinentes e viáveis, outras foram pertinentes, mas não viáveis. Para que uma recomendação fosse implementada era preciso agrupar os requisitos de viabilidade, possibilidade e alinhamento ao projeto político. Nesse sentido diz um entrevistado que “a técnica não faz a política, o que faz a política é a política... as políticas não são produtos de uma racionalidade... a avaliação é apenas uma variável dentro de outras tantas”.

As recomendações, de certa forma, foram implementadas. Não exatamente no Projeto Agente Jovem, porque ocorreu aquilo a que muitos autores se referem como o “tempo político”, que às vezes não é compatível com o tempo das ações planejadas. A avaliação foi planejada com a intenção de retroalimentar o Agente Jovem, porque era um Projeto que, de certa forma, estava dando certo e precisava apenas de ser

reorganizado em alguns pontos estratégicos. No entanto, nessa trajetória surgiu uma demanda política de se fazer algo parecido, mas de escopo maior.

Nesse contexto o Agente Jovem abre guarda para uma outra ação paralela e acaba sendo encerrado. Alguns entrevistados não consideram assim esse processo. O Agente Jovem não deixou de existir, ele foi reestruturado e tornou-se o ProJovem Adolescente.

O que ocorreu de fato foi que, coincidentemente em 2007, momento em que havia acontecido a avaliação e em que havia se percebido inicialmente um interesse em alinhar as ações do Agente Jovem – explica um dos entrevistados que coordenava o Projeto – surgiu uma convocação da Presidência da República para se desenhar um novo Programa, visando a obter maior alcance e qualidade das ações governamentais, no contexto de uma agenda governamental para a juventude.

A partir de então constituiu-se um grupo de trabalho chamado GT da Juventude, coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Esse grupo foi constituído, além da SNJ, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação e do Trabalho e Emprego e tinha como objetivo articular intersetorialmente as políticas públicas e integrar os principais programas voltados para os jovens.

Mapearam-se as ações mais expressivas dentro do governo federal, voltadas a juventude. Dessas, destacaram-se seis: o Agente Jovem, coordenado pelo MDS, o ProJovem Adolescente da Secretaria Nacional de Juventude, os Consórcios Sociais da Juventude, a Juventude Cidadã do Ministério do Trabalho, o Saberes da Terra, projeto do MEC e a Escola de Fábrica do MEC. Daí surgiu a ideia de uma reedição do projeto ProJovem, que já existia desde 2005, mas reeditá-lo em quatro modalidades: o ProJovem Adolescente, Serviço Socioeducativo; o ProJovem Urbano; o ProJovem Campo e o ProJovem Trabalhador. Uma dessas modalidades - ProJovem Adolescente, Serviço Socioeducativo - seria voltado para jovens de 15 a 17 anos e consistiria na “reedição”, por assim dizer, do Agente Jovem.

Elencaram-se os aspectos positivos e negativos captados pela avaliação do Agente Jovem. A partir daí, com a participação de outros ministérios, redesenharam o ProJovem Adolescente. “Nem todas as recomendações foram implementadas. Foram aceitas aquelas que comportavam (sic) dentro do novo desenho e do interesse do governo”.

Outro fato que suscitou a mudança do Agente Jovem foi a demanda interna do MDS, como já referido anteriormente. O Agente Jovem deixaria de ser um projeto para ser um serviço socioassistencial de proteção básica, territorializado e referenciado ao CRAS. A mudança de rumo, provocada por esse e por outros fatores, fez com que não se tivesse tempo e oportunidade para implementar os resultados da avaliação na retroalimentação do próprio Projeto. Os entrevistados utilizaram-nos para auxiliar no redesenho do novo programa. Foi aproveitado o que estava dando certo e descartado o que estava dando errado.

Esse fato reporta-se a dois pontos importantes da dissertação: de certa forma, confirma uma das hipóteses políticas – a de que as condições internas e externas favoráveis, políticas e/ou orçamentárias, por exemplo, contribuem na definição das prioridades e na continuidade das ações inicialmente propostas.

No caso do Agente Jovem há duas interpretações: para um grupo de entrevistados as condições internas e externas só favoreceram a implementação do Projeto. Havia recursos financeiros suficientes e uma vontade política favorável, tanto que tais fatores incentivaram a reestruturação do Agente Jovem, transformando-o em um serviço bem mais amplo e mais arrojado, o ProJovem Adolescente. As mudanças internas, de pessoal, que aconteceram ao longo de sua implementação, não prejudicaram o processo. Esse fator contribuiria para a retroalimentação da avaliação.

Outro grupo disse que não era bem assim. Por um lado havia recursos financeiros suficientes para implementar inovações mas, por outro, um fator externo político mudou toda a trajetória anteriormente planejada. Um interesse político determinou que o Agente Jovem deixasse o lugar para um programa maior e mais estruturado, independente dos resultados da avaliação serem positivos ou não. Não viam o novo ProJovem Adolescente como uma inovação do Agente Jovem. Não que as justificativas não fossem plausíveis, o que se discutiu foi o que a hipótese pontua: condições internas e externas podem interferir no andamento das ações.

O Governo tem uma pauta política que norteia a organização das suas ações, independentemente da avaliação, o que condiciona a implementação dos resultados da avaliação. Por exemplo, disse um entrevistado, havia a expectativa de que as recomendações pudessem servir para o aprimoramento do Agente Jovem em 2007, o que, no entanto, não aconteceu. “O que houve foi uma reformulação de tal sorte que tenho dúvidas se o programa de fato melhorou”.

Embora um dos entrevistados não acreditasse muito que o redesenho do novo ProJovem Adolescente tenha se baseado nos resultados do Agente Jovem, a maioria acredita que estes resultados inspiraram e subsidiaram, e muito, a nova criação. A justificativa disso era que o Agente Jovem estava entre os seis melhores e tinha, naquele momento, uma avaliação positiva, além de ter uma escala razoável. Em 2007 atendia 112 mil jovens, que não poderiam deixar de aproveitar o que ele tinha de bom. Evidentemente que o redesenho do ProJovem, dizem os entrevistados, não dependeu exclusivamente dos resultados da avaliação, já que havia outras demandas e prioridades a incluir, mas ela serviu de base e evitou alguns tropeços nesse processo.

Uma dos pontos polêmicos avaliados e que resultou no caminho inverso da recomendação foi o auxílio financeiro pago diretamente aos jovens. É interessante observar que foram captadas duas informações diferentes. A partir do que disseram os adolescentes, orientadores, professores e a partir das recomendações obtidas na avaliação a bolsa deveria ser reajustada, por ter ficado defasada face ao seu valor original, que na época correspondia a meio salário mínimo. Por outro lado, na mesma avaliação outro dado dizia que os adolescentes continuariam no Projeto mesmo sem a bolsa. Parece que, com base nessa informação, a bolsa foi cortada. No entanto, o corte não foi baseado apenas nessa informação. Há indícios que este dado tenha apenas fortalecido uma decisão já tomada pelo governo. A partir do corte foi criado um benefício variável de R\$ 33,00 dentro do Bolsa Família, para as famílias com jovens de 16 a 17 anos frequentando a escola. Ainda assim, há dúvidas se essa atitude foi a mais correta, porque o auxílio de fato incentivava os jovens a permanecerem no Programa.

Outras justificativas foram apresentadas: reunir em um só recurso todas as pequenas transferências de renda; canalizar parte desse dinheiro diretamente à família e parte para melhorar os serviços ofertados; questões orçamentárias; necessidade de regulamentar e legalizar melhor o Projeto. A regulamentação foi movida pela importância de se criar regras mais rígidas quanto ao tempo, recrutamento dos adolescentes e outros aspectos.

A ampliação do Projeto foi uma das recomendações atendidas. O novo Projeto quintuplicou seu atendimento de 2007 para cá. Passou de 112 mil para 658 mil jovens, e de 1.711 municípios passou a atender 3.621. Uma metodologia mais estruturada pensada para o grupo também foi elaborada para o novo ProJovem, a partir das recomendações. Nessa metodologia o grupo cresce e aprende a conhecer os problemas

da sua comunidade e a fazer projetos de intervenção. Além disso, o projeto apresenta um direcionamento para o crescimento coletivo, que era falho no Agente Jovem. Em suma, o ProJovem Adolescente tem diferenças marcantes se comparado ao Agente Jovem. As duas diferenças mais importantes são provavelmente a bolsa, que deixou de existir, e o foco nos jovens do Bolsa-Família.

A hipótese de que os gestores e profissionais contribuem para a aceitação e a implementação dos resultados da avaliação é perceptível a partir dos relatos. O gestor engajado consegue discutir, defender e aglutinar forças para aquilo que considera importante. Não que seu empenho solitário seja determinante e suficiente, mas a decisão final de aceitar ou não envolve outros fatores. Há forças institucionais que se sobrepõem a esse querer. A agenda política é uma delas, além do tempo e das limitações financeiras.

Para garantir coerência e correlação dos resultados é preciso competência técnica, a começar pela elaboração dos relatórios. A opinião de um dos entrevistados é que os relatórios deveriam ser estritos aos resultados, sugerindo alternativas em vez de emitir análises críticas a políticas. Corre-se o risco de as recomendações irem além dos resultados. Isso implica cuidado em aceitá-las ou não.

Um entrevistado diz que não acredita muito no “poder” de recomendações de especialistas, porque há vários tipos de recomendações, inclusive improcedentes. Segundo ele, é possível implementar algo, extraído da própria avaliação, que não seja necessariamente recomendação. “Cabe ao gestor fazer isso: decidir se quer ou não”. É preciso atentar que as recomendações não são totalmente técnicas, são embutidas de subjetividades, com os conhecimentos que os avaliadores têm.

No caso do Agente Jovem, a decisão de se implementar ou não as recomendações coube principalmente à SNAS. Tal Secretaria tinha em mãos subsídios para isso, tal como dados da avaliação do Projeto que estava dando certo e o que precisava ser modificado. Outros atores foram envolvidos, até mesmo a Secretaria Executiva.

Os fatores que concorreram para a implementação ou não das recomendações, segundo os entrevistados, é a avaliação ter desde o início, na sua formulação, uma demanda concreta da área finalística: afinal, a imposição gera rejeição. Além disso, é necessário que haja pessoal técnico capaz de assimilar as factibilidades de tempo gerencial, financeiro e outros, porque algumas recomendações implicam mudança de

lei, por exemplo, o que foge da alçada dos gestores. Saber o quanto esse serviço é prioridade para o governo e em que contexto está inserido é outro fator que interfere na implementação de recomendações. Outro ponto relevante é o de construir parcerias com aqueles que vão usar os resultados da avaliação. É preciso ouvir o usuário e convencê-lo sobre a importância da avaliação, para se ter adesão e interesse de sua parte. Essa construção de parceria interna acaba reforçando a hipótese de que crenças e interesses convergentes na organização quanto à importância do projeto facilitam as tomadas de decisões em relação às recomendações propostas pela avaliação.

Esses comentários, em certa medida, reportam às ponderações de Vaitsman, 2006 sobre: a importância da participação da gerência local em todo o processo de avaliação; a importância da contextualização; a identificação de especificidades locais; a articulação/integração de informações entre os níveis local e central; a adesão dos profissionais às atividades de avaliação e monitoramento.

Para os entrevistados a avaliação foi pensada desde o início para subsidiar mudanças com vistas ao aperfeiçoamento da ação. As recomendações, naquele contexto, não eram o centro da avaliação. Havia coisas que precisavam ser conhecidas e analisadas. As recomendações eram um fator suplementar nesse processo. Alguns dos entrevistados disseram que acreditavam mais nas condições internas de traçar estratégias para atender os resultados da avaliação do que entregar essa função para o avaliador. No entanto, essas pontuações, como já referidas anteriormente, não condizem com o Termo de Referência, elaborado por alguns dos entrevistados. Nele está explícito que o avaliador deveria fazer recomendações.

A partir das recomendações algumas mudanças aconteceram. Como já discutido anteriormente, as mudanças não ocorreram exatamente no Agente Jovem, porque este se encerrou antes de ter tempo de ser modificado. Algumas mudanças a partir dos resultados da avaliação, citadas aqui, referem-se à incorporação no ProJovem Adolescente, que foi então criado.

A proposta pedagógica, os conteúdos, a infraestrutura e escolaridade dos orientadores sociais foram outros pontos questionados. No ProJovem Adolescente esses fatores estão sendo reestruturados e implementados: incluíram-se novos conteúdos; atualizou-se e detalhou-se melhor a proposta pedagógica; exigiu-se dos municípios melhor infraestrutura e do orientador social, maior escolaridade, com pelo menos a educação em nível médio completo. Os orientadores sociais são acompanhados e

orientados por um profissional do CRAS de nível superior. Investimentos na produção de subsídios técnicos e capacitações continuadas foram feitos. Foram construídos parâmetros técnicos nacionais, respeitando as diferenças regionais.

As parcerias foram aspectos mencionados nas recomendações. Incentivar a participação da escola, comunidade, igreja, administração pública e organizações comunitárias, no Projeto, tornou-se fundamental. Foram incluídas nesse rol a saúde, educação e o meio-ambiente. Essa é uma forma de compartilhar responsabilidades sobre os jovens em situação de vulnerabilidade, aspecto que o novo programa tem procurado colocar em prática.

Percebe-se, a partir do Traçado Metodológico do ProJovem Adolescente, que outras iniciativas foram tomadas a partir da avaliação do Agente Jovem. Uma delas foi criar algumas “amarras institucionais” para aquilo que foi considerado “muito solto”. Para tanto, procedeu-se à realização de sessões de capacitação, inclusive à distância, e à adoção de uma metodologia mais estruturada, assim como de orientações diretivas à execução do Programa. Consta do Termo de Referência que a instituição avaliadora deveria apresentar uma proposta pedagógica atualizada, a partir dos resultados da avaliação. Isto aconteceu, mas não houve tempo para utilizá-la. Para o novo programa criou-se uma outra, por motivos desconhecidos.

A profissionalização dessa faixa etária, questionada na pesquisa avaliativa, não foi atendida no novo programa. A decisão foi baseada na tendência dos jovens de abandonar o Projeto para trabalhar e isso provavelmente poderia incentivá-los ainda mais a deixar mais cedo os estudos. Outra análise dos gestores foi a respeito da provável causa dos jovens do Projeto estarem em conflito com suas famílias, conforme detectado nos grupos focais. Esse fato pode estar vinculado a dois fatores: eram realmente jovens em situação de maior vulnerabilidade; ou, com o dinheiro da bolsa, tornavam-se empoderados, fazendo-os sentir-se “independentes”.

As impressões dos gestores entrevistados foram de extrema importância para a pesquisa, porque há fatos que não são possíveis de ser registrados. Só mesmo a percepção profissional é capaz de esclarecê-los. Por fim, perguntados a que atribuíam o sucesso do Agente Jovem – já que inúmeras fragilidades haviam sido apontadas – responderam que talvez fosse por ser a única ação para aquela faixa etária, naquele momento. Porém, independentemente disso, eles acreditavam que o Projeto foi certamente bem-sucedido porque há avaliações muito positivas do Agente Jovem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa foi de identificar os fatores que condicionaram a incorporação e a aceitabilidade dos resultados do estudo de avaliação para retroalimentar o Projeto Agente Jovem, desenvolvido pelo MDS. Buscou-se, ainda, mesmo de forma exploratória, examinar se as suas avaliações foram concebidas e implementadas com a intenção de oferecer subsídios para se repensar e melhorar o Projeto, buscando o cumprimento dos seus propósitos, e se essa intenção foi cumprida.

Uma vez definido o arcabouço teórico direcionado ao exame da utilização das avaliações no Brasil, procedeu-se à análise dos documentos da avaliação externa do Agente Jovem disponibilizados pelo MDS e das entrevistas com profissionais que estiveram envolvidos com o Agente Jovem. A partir desse material foi possível perceber que inúmeras forças podem favorecer ou atropelar a implementação dos resultados e das recomendações de uma avaliação.

Inicialmente acreditava-se que a avaliação fosse a indutora da sobrevivência, da renovação e da continuidade das ações do MDS. No entanto, percebeu-se nessa trajetória que há fatores que interferem e podem ser determinantes para que esses resultados sejam ou não implementados. Ainda assim, as avaliações e o uso de seus resultados são entendidos como necessários e importantes para o desenvolvimento das ações. Entre muitos fatores, a qualidade do desenho da avaliação, o envolvimento dos gestores e profissionais, as condições financeiras, a disseminação dos seus resultados para os envolvidos e, principalmente, a vontade política influenciam fortemente o que ocorre com os resultados das avaliações dos programas e políticas.

As teorias estudadas contribuíram para balizar os principais aspectos aplicados ao estudo da utilização das avaliações de programas e políticas governamentais. A reflexão sobre a melhoria de programas e políticas através do uso dos resultados da avaliação nos reporta a algumas considerações. Inicialmente, trata-se de reconhecer, como Weiss aponta, que a avaliação tem como propósito, principalmente, influenciar a tomada de decisão e/ou servir como aprendizado. Para analisá-la de forma eficaz é preciso conhecer o seu propósito (para quê) e para quem foi realizada. O uso dos

resultados da avaliação envolve profissionais com “autoridade” e uma diversidade de usuários desses resultados, os *stakeholders*, cada um com seus interesses, ideias, questionamentos e formas diferenciadas para acatá-los e implementá-los.

Observou-se pelas leituras que os potenciais usuários da pesquisa avaliativa mudaram com o tempo. Inicialmente os mais interessados eram os financiadores do programa ou da avaliação, gerentes e encarregados do alto escalão. Com a crítica ao planejamento *top-down* esse olhar se expande e volta-se para outros setores e expectadores, como os encarregados da implementação, os beneficiários dos programas e outros. A avaliação passa a ser reconhecida como instrumento de empoderamento desses beneficiários. Ao mesmo tempo ela permite que se reconheça a importância das necessidades e expectativas desses beneficiários serem consideradas no processo.

Explicitar bem o que se quer avaliar é visto como fator que contribui para tornar a avaliação uma aliada capaz de promover a aprendizagem, fortalecer a gerência e facilitar a definição dos processos. Por outro lado foi observado pela pesquisa e retratado na teoria que o uso apenas da avaliação não é capaz de produzir as melhores decisões, principalmente pela fragilidade da comunicação e do *feedback*. Faria, 2005, por exemplo, sugere reflexões sobre os fatores que realmente determinam o uso da avaliação, chamando a atenção para a política que envolve a avaliação de políticas. Nesse contexto apresentam-se questões de disputas de interesse e de poder, agenda política e acomodação de forças.

Os gestores e profissionais, engajados com o processo avaliativo, foram percebidos como fundamentais nas discussões e negociações dos resultados, aglutinando forças para o aperfeiçoamento ou até mesmo para o encerramento dos programas e projetos. Nesse sentido dois textos apresentam visões distintas. De um lado Rua, 2000 vê a necessidade de superar cada vez mais a concepção de que avaliadores e gestores se situam em campos opostos e que, para isso, os avaliadores deveriam ser capazes de formularem recomendações de alta qualidade e de elaborarem planos de ação visando ao aperfeiçoamento das políticas, programas e projetos. Por outro lado, Geva-May & Pal consideram a avaliação como uma ação extremamente técnica e objetiva, voltada para a pesquisa, sem condições de fazer, em princípio, recomendações baseadas apenas nas respostas encontradas por meio dela. Para alcançar recomendações é necessário coletar mais informações, é preciso conhecer o contexto, inclusive político.

Nesse debate apresentaram-se conflitos e limitações sobre a concepção gerencialista da avaliação e as implicações políticas que a envolvem. Foram apontadas distintas formas de sua utilização, o papel e os interesses dos diferentes usuários da avaliação. Fizeram principalmente uma crítica ao uso gerencial da avaliação, que a vê como elemento capaz de encerrar, reiniciar ou revitalizar o ciclo das políticas, não obstante as injunções políticas e as estratégias e interesses dos tomadores de decisão, sem considerar o fator político que a envolve.

Entre os muitos fatores que ocorrem na utilização dos resultados da avaliação, três se destacaram: a importância e necessidade de se entender o contexto para a compreensão e a explicação de seu uso; a diversificação do papel do avaliador, que muitas vezes incorpora funções como a de facilitador, planejador e educador; e, finalmente, o aspecto político que envolve a avaliação de programas e políticas públicas. Outro fator importante, não muito distante dessas colocações, consiste no desafio de garantir que a avaliação tenha e mantenha seu papel técnico e objetivo, orientado para a pesquisa.

Algumas fragilidades foram observadas. Havia um distanciamento do MDS e os executores dificultaram a orientação para os municípios sobre o desenvolvimento do Projeto. A disseminação dos resultados da avaliação foi feita por um caderno de estudos publicado pela SAGI, com um extrato da pesquisa quantitativa. Não se sabe se houve maior divulgação para os municípios. Pelas informações, a disseminação ficou mais restrita à área federal, mas não era mesmo intenção do Ministério fazê-lo de maneira diferente. Nos resultados, percebeu-se que parte das dificuldades podem ter sido causadas pelas fragilidades das pactuações entre governo, estados e municípios, provocando, talvez, pouco envolvimento e comprometimento desses entes com o Projeto. Ainda assim, o Projeto foi considerado bem-sucedido, principalmente porque naquela época, era praticamente a única ação para jovens naquela faixa etária.

Por fim, manifestamo-nos para apontar que os fatores que interferem na utilização das avaliações podem ser de certa maneira agrupados em três blocos: o primeiro diz respeito aos fatores relacionados ao contexto de implementação da avaliação, incluindo-se, entre outros, os conceitos, objetivos, abordagens metodológicas e desenho adequados, o recorte programático, as características organizacionais e do programa, o tipo de avaliação e seu plano de trabalho.

O segundo bloco, e talvez o mais impositivo, representou o contexto político, no qual as decisões de implementação relativos aos resultados da avaliação e à continuidade do Projeto foram tomadas. Trata-se basicamente da agenda de interesses políticos e do fator orçamentário, além de outros.

O terceiro bloco disse respeito aos interesses e interessados pelos resultados da avaliação, os *stakeholders*. Nesse grupo os fatores que limitam o uso da avaliação são colocados por Weiss como: existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; mudanças no pessoal encarregado e interessado pela avaliação; percepção do avaliador quanto ao seu papel no processo de utilização; a resistência à mudança na organização; a inadequada disseminação dos resultados; a discrepância entre o que foi encontrado na avaliação e um claro direcionamento para as ações futuras; a tendência de muitas avaliações em mostrarem pouco ou nenhum efeito positivo.

As conclusões finais a partir da pesquisa mostram que a avaliação externa foi desenhada visando a subsidiar a tomada de decisão para o aperfeiçoamento do Projeto Agente Jovem. Todavia, devido a uma agenda política, o Agente Jovem sofreu um revés, deixando seu desenho original para encampar uma nova proposta do governo chamada Programa ProJovem Adolescente. Ainda assim os resultados da avaliação do Programa Agente Jovem foram utilizados para desenhar a nova criação.

Um dos fatores que influenciaram a decisão de se utilizar os resultados e acatar algumas recomendações proferidas pelo DataUFF, implementando-os no novo Programa ProJovem Adolescente, foi o interesse e envolvimento dos gestores, que estavam naquele momento vivenciando e analisando a avaliação e “quiseram” garantir o que estava dando certo no Agente Jovem e descartar o que não ia tão bem, evitando, assim, problemas no futuro.

Outro fator foi percebido através das entrevistas. Havia um interesse comum no MDS no sucesso e na importância do Projeto Agente Jovem. Isto contribuiu para a tomada de decisão de implementar e manter aspectos positivos deste Projeto no desenho do novo Programa, demandado pela Presidência. Poderiam ter “engavetado” a avaliação do Agente Jovem e partir do marco zero. Isso, contudo, não foi feito. O ProJovem Adolescente, embora tenha diferenças significativas face ao Agente Jovem, acaba sendo considerado, pelas inferências que pudemos fazer a partir de alguns relatos, um Agente Jovem melhor estruturado e com metas mais ambiciosas.

As condições externas foram os fatores que mais influenciaram nesse processo. Para alguns gestores, o Agente Jovem foi remodelado a partir do interesse político e por uma agenda do governo voltada para a juventude. Já para outros esse Projeto, por essas mesmas condições, foi encerrado para o recomeço de uma outra ação chamada ProJovem Adolescente, com algumas características muito parecidas e outras nem tanto, por exemplo, sem o auxílio pago diretamente aos jovens.

O importante nesse processo é perceber que por essas razões o Agente Jovem sofreu um revés. Foi retroalimentado e melhorado com a implementação dos resultados e recomendações da avaliação, mas não permaneceu “Agente Jovem”. Aparentemente, essa “mudança” (talvez no nome) aconteceu como uma forma de garantir um novo reinício, num escopo diferenciado e com regulamentações legais necessárias.

Outro fato observado foi que o novo Programa ProJovem Adolescente não surgiu por causa da avaliação do Agente Jovem. Havia, sim, um campo favorável instalado, mas havia também o interesse do governo nessa nova agenda. O que se pontua é que a avaliação anterior serviu para subsidiar o desenho dessa nova demanda. Se continuar ou não como “Agente Jovem” fosse determinante, poderia se pensar que as forças políticas atropelaram a ação em curso. Se não, essas forças contribuíram para a inovação. O importante é que, de certa forma, os resultados foram utilizados nesse redesenho e que o interesse político foi o fator preponderante em toda essa trajetória. É bom lembrar que o fator financeiro, naquela época, era favorável para que as mudanças acontecessem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Imprensa da Câmara dos Deputados, 1988. BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 de dezembro de 1993.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 de dezembro de 1998.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. 2000
- BRASIL. Portaria MPAS/SEA Nº 879, de 3 de dezembro de 2001. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 de dezembro de 2001, Seção 1, p. 91.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 040, de 28 de janeiro de 2004. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 6 de fevereiro de 2004. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040205/TC%20009.201.doc>. Acesso em: agosto de 2010.
- COHEN, E. & FRANCO, R. Avaliação: conceitos e especificidade. In: *Avaliação de projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- DATAUFF. Núcleo de Pesquisa da Universidade Federal Fluminense. Relatórios de Avaliação do Projeto Agente Jovem, Rio de Janeiro, 2007.
- DEMO, Pedro. *Avaliação qualitativa*. São Paulo: Cortez, 1991.
- DEMO, Pedro. *Pesquisa e construção de conhecimento*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.
- DRAIBE, S. M. Introdução. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC –SP, 1993.
- DRAIBE, S. M. *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. São Paulo: 2001.

- FARIA, C. A. P. de. A Política da avaliação de Políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 20, nº. 59, p.127, 2005.
- GEVA-MAY, I & PAL, L. A. Evaluation: Good Fences Make Good Neighbours. *Policy Evaluation and Policy Analysis: Exploring the Differences*. 1999.
- LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. de A. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 1991.
- LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. de A. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1993.
- LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. de A. *Técnicas de pesquisa*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Guia para Gestores do Projeto Agente Jovem*. Brasília: MDS, 2000.
- MOKATE, K. M. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*. Ano 5, Número , p. 165, 2002.
- PAES-SOUSA, R. Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada. Ms. [Trabalho apresentado no XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 -10 Nov. 2006.]
- REFLEXÕES PARA IBERO-AMÉRICA: Avaliação de Programas Sociais / Cibele Franzese ... [et al.]; Prefácio de Paulo Martino Jannuzzi. – Brasília: ENAP, 2009.168p.
- RUA, M. G. A avaliação no Ciclo de Gestão Pública. Ms., 2000. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAVALIACICLO.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2009.
- RUA, M. G. Avaliação de As Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias. Mimeo para o *Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas e Gestão Governamental*. 14ª ed. Brasília: ENAP, 2007
- SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. de. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Ms., 2000. [caderno nº 48 publicado pelo NEPP/UNICAMP]
- VAITSMAN, J. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios*. Brasília: Unesco, 2009.

- VAITSMAN, J. & PAES-SOUSA, R. Avaliação de Políticas e Transparência da Gestão Pública. Ms., 2008. [Trabalho apresentado no IX Congresso Internacinal da Brazilian Studies Association – BRASA. New Orleans, Louisiana, 27 a 29 de março de 2008.]
- VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília: Unesco, 2006. [Management of Social Transformations Most 2; Policy papers, 17]
- WEISS, C. H. *Evaluation research: methods for assessing*. New Jersey: Prentice-hall, 1972.
- WORTHEN, B.R.; SANDERS, J.R. & FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de Programas: Concepções e Práticas*. São Paulo: Gente/EdUSP, 2004.

ANEXO A

Secretarias do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome e suas principais ações e responsabilidades.

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) coordena a formulação e implementação da Política Nacional de Assistência Social, assim como garante o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social, baseado na cidadania e na inclusão social, mediante a unificação e descentralização de serviços, benefícios, e programas de Assistência Social em todo o território nacional. Seus principais programas são: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Benefício de Prestação Continuada (BPC) Agente Jovem; Proteção Social Básica à Criança de 0 a 6 anos (PAC) ; Atenção às Pessoas com Deficiência (PCD) ; Atenção à Pessoa Idosa (API); Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela) ; Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) implementa, coordena e acompanha os programas e projetos da Política Nacional de Renda de Cidadania no país. É também a responsável pela gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais, além de articulação das ações específicas dos programas de transferência de renda federal, estadual e municipal. Está sob sua responsabilidade um dos mais importantes programas social do Brasil - Programa Bolsa Família (PBF).

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) tem como missão institucional formular e implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Seu principal objetivo é garantir aos cidadãos o acesso à comida e água em quantidade, qualidade e regularidade suficientes, de maneira sustentável e respeitando as diversidades culturais. Para tanto, a SESAN desenvolve ações estruturantes e emergenciais de combate à fome por meio de programas e projetos de produção e distribuição de alimentos, de apoio e incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional, de educação alimentar e nutricional e outros voltados a populações específicas, como indígenas e quilombolas, contribuindo assim ao conjunto

de estratégias do FOME ZERO. Sua atuação está voltada para os programas: de Aquisição de Alimento (PAA); Construção de Cisternas; Distribuição de Cestas; Hortas Comunitárias; Cozinhas Comunitárias; Restaurantes Populares; Educação Alimentar; Bancos de Alimentos.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é responsável por desenvolver e implementar instrumentos de avaliação e de monitoramento de políticas, programas, projetos e serviços implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essas atividades são realizadas por meio do Sistema de Avaliação e Monitoramento, que engloba a produção de indicadores para acompanhar a execução dos programas, o desenvolvimento de ferramentas computacionais para o tratamento das informações, além de estudos e pesquisas realizados em parceria com instituições públicas e privadas que avaliam a implementação e os resultados dessas ações. Outra tarefa é promover a gestão do conhecimento, diálogo de políticas e cooperação técnica em gestão pública de forma articulada com órgãos, entidades, poderes e esferas federativas, incluindo a de outros países.

A Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) estabelece parcerias com entidades da sociedade civil (empresas, ONGs, igrejas, sindicatos e até organismos internacionais), além de ser a interlocução entre os governos federal, estadual e municipal. Esta Secretaria tem a finalidade de articular as diversas ações de desenvolvimento social e promover sua integração para produzir resultados mais eficazes e sustentáveis aos seus beneficiários.

Tem como atribuições mais específicas: gerenciar as ofertas e demandas sociais do FOME ZERO (uso da logomarca Fome Zero e doações); representar o MDS em instâncias que demandam abordagem intersetorial dos programas, projetos e ações do Ministério; coordenar ações transversais no âmbito do MDS e na interlocução com outros órgãos do Governo Federal, em especial, aquelas referentes a povos e comunidades tradicionais, catadores de materiais recicláveis e geração de oportunidades e renda. Desenvolve e executa estratégias para a inclusão produtiva de famílias beneficiadas pelas ações do MDS, integrando-as ao mercado de trabalho. Também implementa projetos de qualificação profissional.

A **Secretaria Executiva (SE)**, por sua vez, auxilia o Gabinete na definição das diretrizes, programas e ações do Ministério. Também supervisiona e coordena as demais secretarias do MDS.

Gabinete Ministerial (GM) é o local de trabalho da ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Márcia Lopes. Esta unidade conta com uma estrutura de assessoramento e consultoria ligada às principais áreas de atuação do MDS, assim como aos seus departamentos administrativos.

ANEXO B

Principais Programas desenvolvidos pelo MDS, conforme Vaitsman, Rodrigues & Paes-Sousa (2006)

Programa Bolsa Família (PBF): Programa de transferência de renda com condicionalidades nas áreas de saúde e educação, destinado às famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$ 120,00 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos – saúde, alimentação, educação e assistência social. O valor do benefício pode variar entre R\$ 18,00 e R\$ 172,00 por mês, dependendo da condição econômica da família e da presença de crianças em idade escolar, gestantes e/ou nutrízes.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): programa que visa a erradicação do trabalho de crianças e/ou adolescentes (com idade inferior a 16 anos), por meio de bolsa mensal de R\$ 40,00 por criança em atividade laboral urbana e R\$ 25,00 por criança em atividade laboral rural. Em contrapartida, as famílias têm de matricular seus filhos na escola e fazê-los freqüentar a jornada ampliada.

Benefício de Prestação Continuada (BPC): benefício assistencial constitucional que garante um salário mínimo mensal às pessoas acima de 65 anos e às pessoas com deficiência, incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, com renda familiar per capita menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Agente Jovem: dirigido a jovens entre 15 e 17 anos em situação de risco. Bolsa no valor de R\$ 65,00 para a capacitação teórica e prática para a permanência na escola e preparação para o mercado de trabalho por meio de atividades específicas.

Proteção Social Básica à Criança de 0 a 6 anos (PAC): apoio técnico e financeiro a programas e projetos executados por estados, municípios e entidades sociais, destinados ao atendimento de crianças, valorizando a convivência sociofamiliar.

Atenção às Pessoas com Deficiência (PCD): apoio técnico e financeiro a estados, municípios e instituições para ações de proteção social básica e especial e de inclusão social das pessoas com deficiência, vulnerabilizadas pela situação de pobreza ou de risco pessoal e social, bem como de suas famílias.

Atenção à Pessoa Idosa (API): apoio técnico e financeiro a serviços de proteção social básica e especial e entidades sociais, destinados ao atendimento da pessoa idosa vulnerabilizada pela pobreza.

Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela): ações sociais especializadas e multiprofissionais, dirigidas a crianças e adolescentes e suas famílias vítimas de abuso ou violência sexual.

Programa de Atenção Integral à Família (PAIF): serviço de acompanhamento socioassistencial a famílias em situação de vulnerabilidade, desenvolvido nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Programa de Aquisição de Alimento (PAA): visa incentivar a produção de alimentos pela agricultura familiar, permitindo a compra, por meio de várias modalidades, de produtos até o limite de R\$ 2.500,00 por agricultor/ano, e a sua distribuição para pessoas em situação de insegurança alimentar, ao atendimento dos programas sociais estaduais e municipais e a formação de estoques.

Construção de Cisternas: construção de cisternas para armazenamento das águas das chuvas destinadas a famílias de baixa renda, residentes na área rural de municípios do semi-árido e que não disponham de fonte de água ou meio de armazená-la adequadamente.

Distribuição de Cestas: distribuição de cestas básicas a famílias em situação de risco alimentar, famílias acampadas, comunidades indígenas, remanescentes de quilombos, comunidades atingidas por barragens e em situações emergenciais. Parte dos produtos é originada na compra da agricultura familiar realizada pelo PAA.

Hortas Comunitárias: implantação de hortas, viveiros, lavouras e pomares comunitários, para a melhoria das condições de segurança alimentar de comunidades pobres.

Cozinhas Comunitárias: implantação de pequenas unidades de produção de refeições, contemplando áreas de grande concentração da população, inclusive em locais de ocupação subnormal.

Restaurantes Populares: ampliação da oferta de refeições prontas, nutricionalmente balanceadas, originadas de processos seguros, comercializadas à preços acessíveis, por meio de restaurantes em convênio com estados e/ou municípios.

Educação Alimentar: disseminação, por meio de diferentes instrumentos, de práticas de segurança alimentar, valorizando a melhoria dos hábitos alimentar e de consumo, bem como a valorização da alimentação regional local.

Bancos de Alimentos: organização das doações de alimentos, em geral oriundos de produtores e comércio locais, impróprios para a comercialização, mas adequados ao consumo humano, e repasse para instituições que produzem e distribuem refeições, gratuitamente, a indivíduos em situação de vulnerabilidade alimentar.

ANEXO C

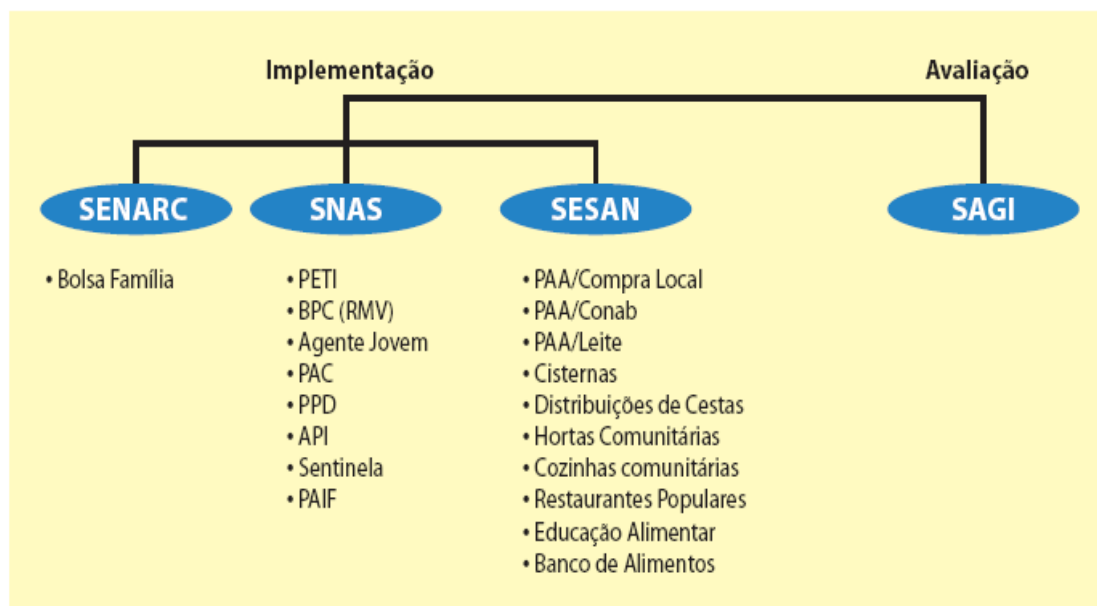
Figuras

Figura 1 - Organograma do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)



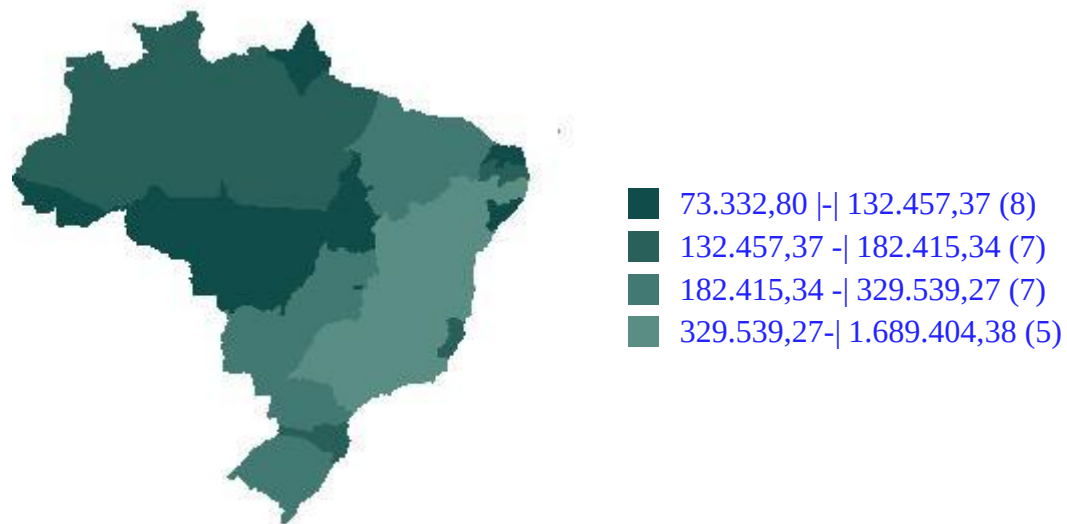
FONTE: www.mds.gov.br (2008)

Figura 2 - Principais programas, projetos e ações de cada Secretaria do MDS, cujas descrições encontram-se no Anexo B.



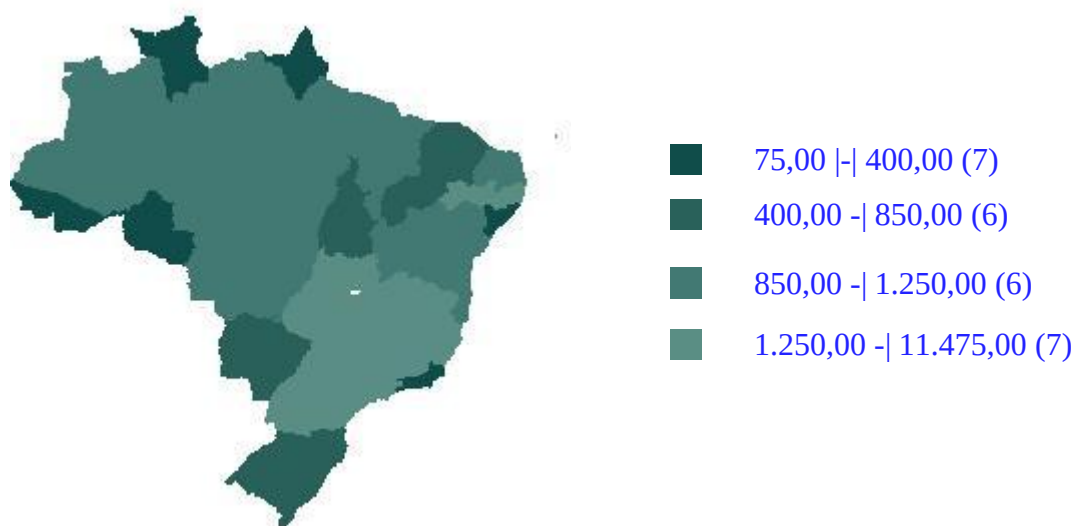
FONTE: O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil (2006)

Figura 3 - Agente Jovem - Ação Sócio-educacional com Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social: (R\$) (Brasil) por Estado-2008



Informação: Matriz de Informação do MDS

Figura 4. Panorama Agente Jovem – Ação Sócio-educacional com Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social: Jovens (Brasil) por Estado- 2008

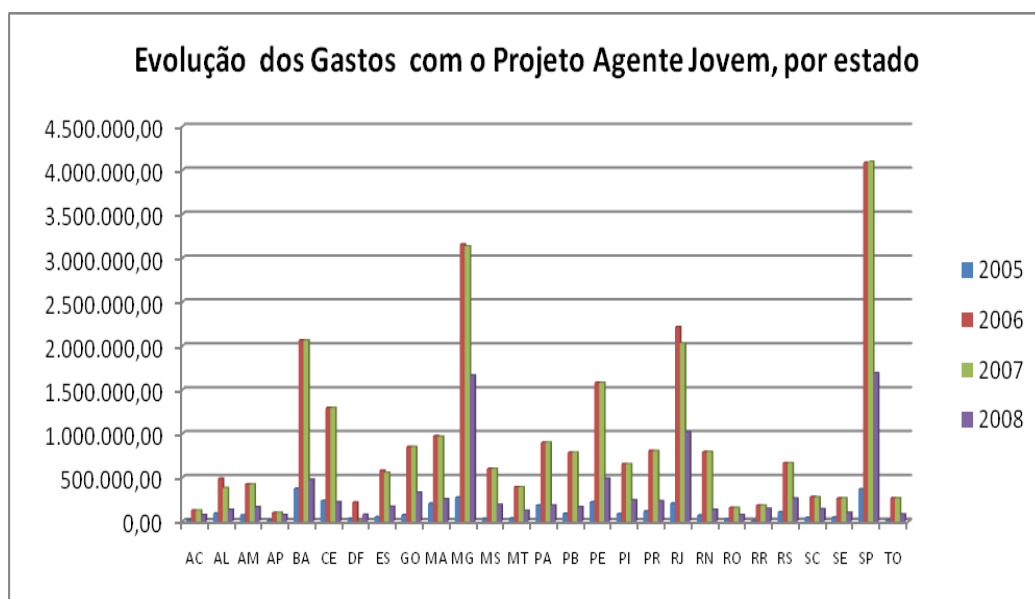


Fonte: Matriz de Informação do MDS

ANEXO D

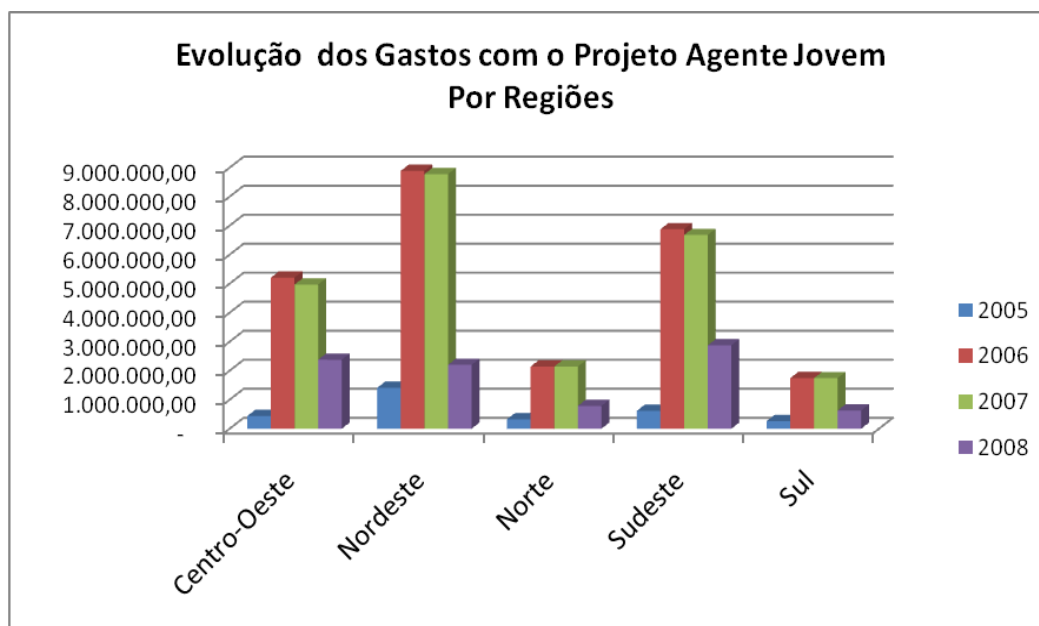
Gráficos

Gráfico 1- Evolução dos gastos (R\$) governamentais com o Projeto Agente Jovem por estado - Período 2005 a 2008



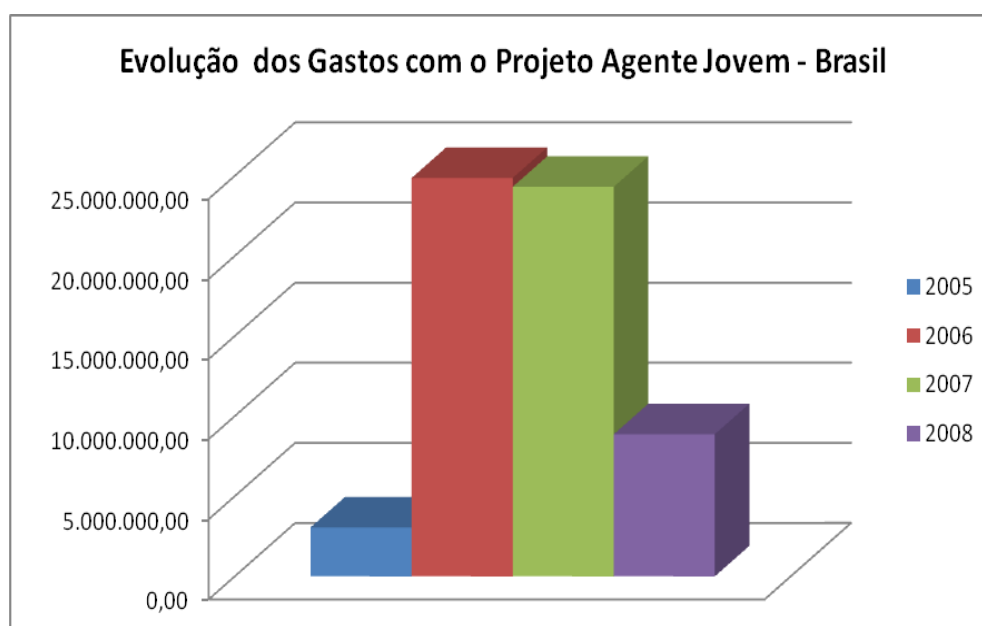
Fonte: Matriz de Informação do MDS

Gráfico 2 - Evolução dos gastos com o Projeto Agente Jovem – por região, de 2005 a 2008



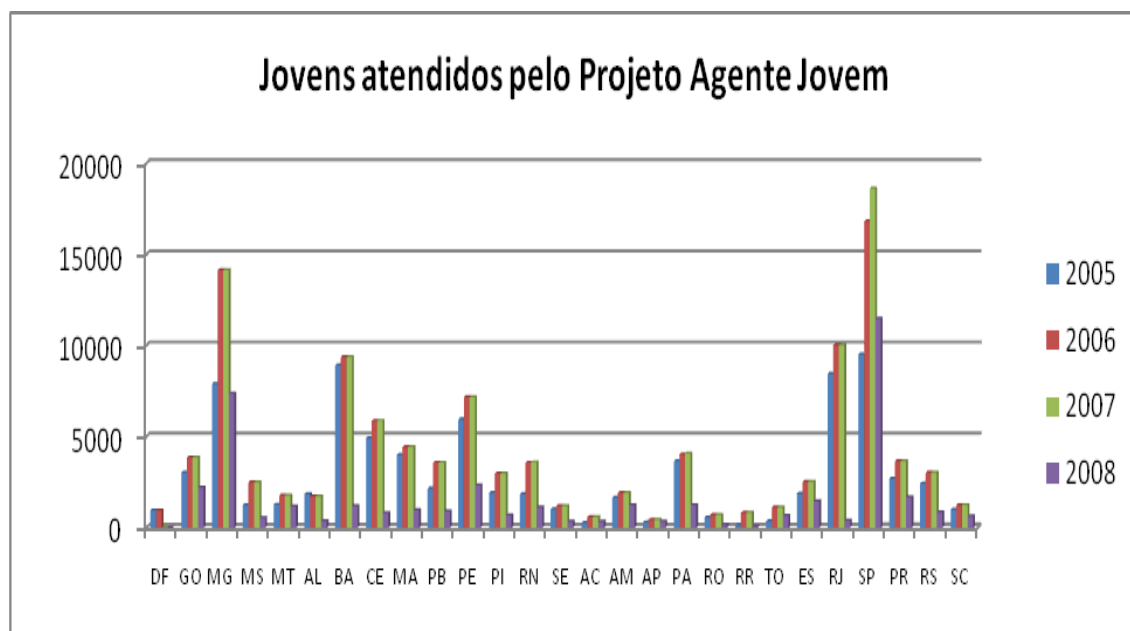
Fonte: Matriz de Informação do MDS

Gráfico 3 - Evolução dos gastos (R\$) com o Projeto Agente Jovem – Brasil, de 2005 a 2008



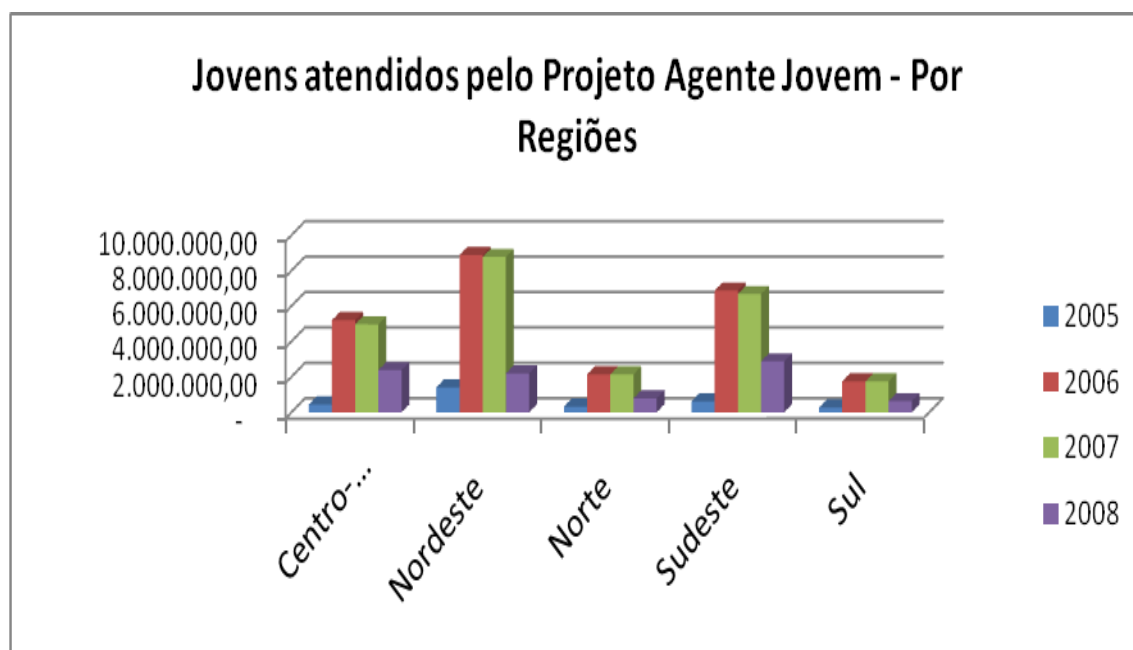
Fonte: Matriz de Informação do MDS

Gráfico 4- Jovens atendidos pelo Projeto Agente Jovem por estado



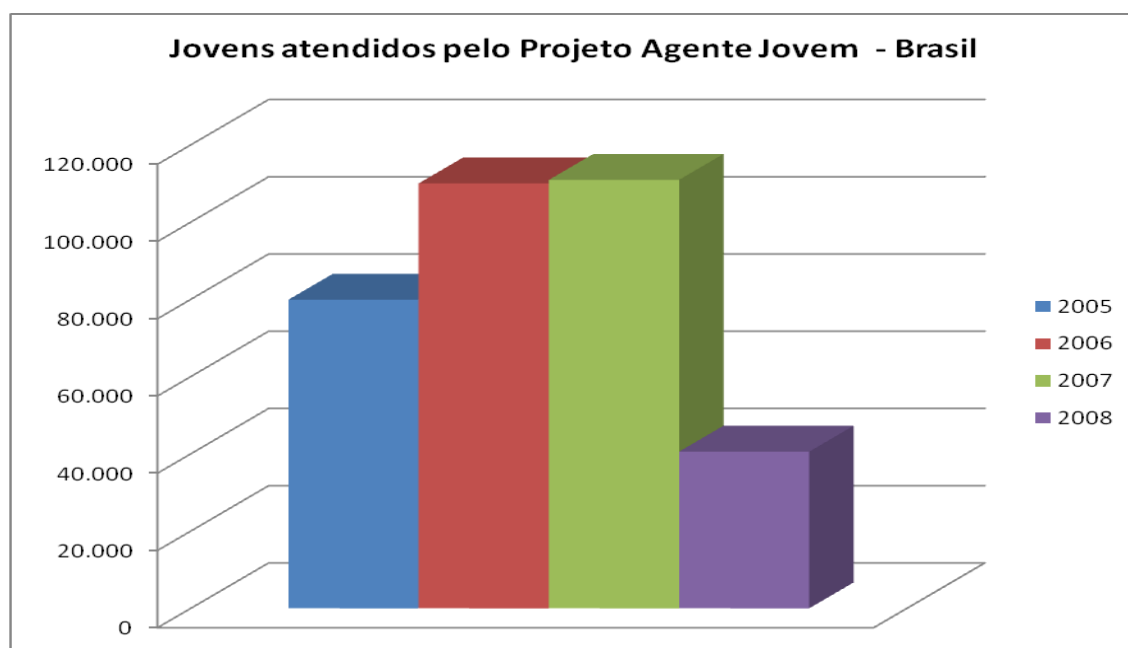
Fonte: Matriz de Informação do MDS

Gráfico 5- Número de Jovens atendidos pelo Projeto Agente Jovem – por região, de 2005 a 2008



Fonte: Matriz de Informação do MDS

Gráfico 6 - Número de Jovens atendidos pelo Projeto Agente Jovem – Brasil, de 2005 a 2008



Fonte: Matriz de Informação do MDS

ANEXO E

Roteiro de entrevista para avaliação do Projeto Agente Jovem

Identificação / perfil do entrevistado (a)

Nome: _____

Organização/Secretaria em que trabalha: _____

Tempo de envolvimento com o projeto: _____

Formação acadêmica: _____

Vínculo com o MDS: DAS ____ efetivo ____ temporário ____ terceirizado ____

Cargo/função: diretor ____ coordenador ____ técnico ____ Outro ____

Qual? _____

Concepção do Projeto Agente Jovem

- 1) Desde quando você acompanha o projeto Agente Jovem?
- 2) No momento do planejamento do projeto Agente Jovem você participou?
- 3) Que outras etapas deste Projeto você participou efetivamente? (implementação, avaliação e etc)
- 4) Qual era a intenção do projeto naquele momento?
- 5) Em sua percepção as metas estabelecidas para o Projeto estavam claras e foram suficientes para atingir os objetivos propostos?
- 6) O público alvo foi bem caracterizado e quantificado?
- 7) Houve necessidade de inserção de ações de outras unidades/secretarias para maior efetividade do projeto?
- 8) Havia previsão de avaliação para esse projeto desde o início? Quais atores participaram?

Avaliação do Projeto Agente Jovem

- 1) Você já participou de alguma avaliação de projeto? Teve alguma capacitação?
- 2) Na sua organização/departamento existe alguma seção ou pessoa responsável pela avaliação e análise de seus resultados?
- 3) Pensando no Agente Jovem, você participou do desenho/ planejamento e implementação da avaliação?
- 4) Os objetivos da avaliação do Agente Jovem foram planejados de forma clara e estavam compatíveis com as necessidades especificadas no Projeto?
- 5) Você acha que as avaliações feitas foram suficientes para a gestão do Projeto ou seriam necessárias outras? Se sim, que pontos do Projeto deveriam ter sido avaliados?

Resultados da avaliação do Projeto Agente Jovem

- 1) Os resultados da avaliação foram sistematizados? Onde? Como?
- 2) Os resultados da avaliação eram de fácil acesso?
- 3) Você teve acesso a esses resultados? Teve disponibilidade/tempo para acompanhar os resultados da avaliação e o planejamento de novas ações? O que facilitou ou dificultou esse processo?
- 4) Houve recomendações a partir da avaliação, para reformulação do Projeto?
- 5) As recomendações foram implementadas? (Se não, por quê?)
- 6) Os formuladores/gestores do Projeto mostraram interesse na implementação das recomendações, apontadas pela avaliação? O que pesou mais nessa decisão?
- 7) Participou das decisões de aceitar ou não as recomendações da avaliação?
- 8) Qual foi sua posição? Por quê?
- 9) Quem mais participou dessa decisão?
- 10) Em sua opinião, que fatores concorreram para a implementação ou não das recomendações?
- 11) Naquela época, houve mudança de pessoal que trabalhava com o Projeto/avaliação? Isso prejudicou o processo?
- 12) Houve mudança significativa nas condições externas (cortes orçamentários ou alterações no ambiente político) que interferiram a responder às demandas apontadas pela avaliação?

- 13) Houve conflitos entre as Secretarias ou entre outros órgãos quanto ao uso dos resultados da avaliação?
- 14) Isso interferiu no andamento do processo? Que prejuízos foram notados?
- 15) Houve mudanças importantes a partir da implementação das recomendações?
- 16) Se a resposta for afirmativa aponte três mudanças significativas observadas a partir da implementação das recomendações, para a retroalimentação do Projeto.

Obrigada pela sua contribuição

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Senhor(a) está convidado(a) a participar da pesquisa “Avaliação de projetos e incorporação de resultados: o caso do Agente Jovem” desenvolvida como projeto de dissertação do Curso de Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Políticas Públicas na Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP/FIOCRUZ, em parceria com o IPEA.

O (A) Senhor (a) foi selecionado a participar desse projeto de pesquisa por ter se envolvido diretamente com a implementação do projeto Agente Jovem e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição de pesquisa ao qual se vincula o projeto de pesquisa.

O objetivo da dissertação é identificar os fatores que condicionam a incorporação das recomendações, frutos da avaliação, para retroalimentar programas e projetos desenvolvidos pelo MDS, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da ação governamental.

A partir deste objetivo buscará analisar o projeto Agente Jovem do MDS foco da pesquisa; analisar o estudo de avaliação sobre este projeto, realizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), buscando identificar a importância que é dada para a avaliação ao implementar um projeto; como são utilizados os resultados da avaliação; o conhecimento dos gestores e profissionais envolvidos com o Projeto no trato com a avaliação; o envolvimento desses profissionais na gestão da avaliação;

rumos que as recomendações tomam e, principalmente, que fatores interferem no processo decisório em relação às recomendações propostas pela avaliação.

Sua contribuição à pesquisa consistirá em participar da entrevista conduzida pelo pesquisador, no qual serão abordados aspectos referentes à implementação e a avaliação deste projeto.

Sua participação não lhe trará nenhum prejuízo nem benefícios diretos. Contudo, contribuirá para compreender a importância da avaliação para a retroalimentação dos projetos do MDS. A expectativa é que a identificação desses fatores sirva de incentivo para o sucesso de outros projetos e que os gestores reconheçam a importância da avaliação e façam uso de suas recomendações de forma a retroalimentar suas ações, possibilitando novos rumos em favor da eficiência, eficácia e efetividade para os projetos do MDS. E quem sabe, encontrar respostas e argumentos para entender o porquê de alguns projetos se perderem pelo caminho, não conseguindo se reorganizarem e se reestruturarem a tempo de cumprirem e inovarem o que foi proposto.

A entrevista, com duração prevista de 1h30m, será gravada e transcrita pelo pesquisador com o intuito de reter e registrar melhor os relatos, garantindo a qualidade dos registros das informações e facilitando a elaboração do relatório final. O arquivo de áudio e sua transcrição serão mantidos em segurança, em computador de acesso restrito do pesquisador. Após a elaboração do relatório serão descartados.

As informações obtidas pela pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua participação. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação. Serão divulgados apenas para fins acadêmicos.

O (a) senhor (a) receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço eletrônico do pesquisador e o endereço de seu orientador, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Pesquisadora - Ana Lourdes Vilela

Endereço

SQN 313 Bloco C Apt 607

CEP: 70766030 - Brasília - DFT

Telefone: (61) 8186-4990 / 3488-9806

E-mail: analourdesvi9@hotmail.com / ana.vilela@tjdft.jus.br

Comitê de Ética em Pesquisa - CEP/ENSP

Rua Leopoldo Bulhões, nº. 1480 Térreo

Manguinhos - Rio de Janeiro RJ

CEP: 21041-210

Telefone: (21) 2598-2863

Mail : cep@ensp.fiocruz.br

<http://www.ensp.fiocruz.br/etica>

Declaro que entendi os objetivos, benefícios, e riscos de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Participante da pesquisa