



SUMÁRIO EXECUTIVO

CONSTRUÇÃO DE METODOLOGIA DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E INDICADORES DOS PROGRAMAS DO MDS E VALIDAÇÃO POR MEIO DE ESTUDO PILOTO EM DEZ MUNICÍPIOS DE CINCO REGIÕES BRASILEIRAS

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE/USP
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

São Paulo, 2008

CONSTRUÇÃO DE METODOLOGIA DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E INDICADORES DOS PROGRAMAS DO MDS E VALIDAÇÃO POR MEIO DE ESTUDO PILOTO EM DEZ MUNICÍPIOS DE CINCO REGIÕES BRASILEIRAS

1. Apresentação

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI tem entre seus objetivos exercer o monitoramento das políticas e programas referentes ao desenvolvimento social e combate à fome do Ministério. O presente estudo se constituiu numa contribuição externa a essa função própria da Secretaria e teve o interesse específico no desenvolvimento e teste de uma abordagem metodológica para o monitoramento.

Definiu-se que o monitoramento a ser desenvolvido e pré-testado deveria proporcionar uma visão das ações do MDS no nível da gestão municipal e se apoiar, ao máximo, nos sistemas informacionais existentes para a proposição de indicadores. Os municípios que participaram do pré-teste foram definidos previamente, assim como os programas e ações do Ministério para a composição da metodologia. Os programas, ações e serviços que fizeram parte do estudo foram:

- ♦ Programa Bolsa Família
- ♦ Benefício de Prestação Continuada – Idoso
- ♦ Benefício de Prestação Continuada – Portadores de Deficiência
- ♦ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- ♦ Programa Agente Jovem
- ♦ Programa de Atenção às Crianças
- ♦ Programa de Atenção aos Idosos
- ♦ Programa de Atenção Integral à Família
- ♦ Programa de Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência
- ♦ Programa Sentinela
- ♦ Programa de Educação Alimentar
- ♦ Programa de Aquisição de Alimentos – CONAB
- ♦ Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Local
- ♦ Programa de Aquisição de Alimentos – Leite
- ♦ Programa Bancos de Alimentos
- ♦ Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos
- ♦ Programa Hortas Comunitárias
- ♦ Programa Cozinhas Comunitárias
- ♦ Programa Restaurantes Populares
- ♦ Programa de Construção de Cisternas
- ♦ Programa de Equipamentos Comunitários para Quilombolas

Para definição da amostra de municípios em que a metodologia seria testada, foi realizado um ranqueamento dos municípios por níveis de repasse financeiro para cada programa ou serviço. Os critérios adotados e os passos para essa seleção foram: 1) elaboração de lista de municípios em ordem crescente de recursos repassados pelo MDS *per capita* (com e sem o BPC) no ano de 2004, com os primeiros da lista representando os casos de menor recurso recebido e os últimos os de maior recurso recebido; 2) estratificação por grande região; 3) o valor do recurso repassado por família pobre existente no município, considerando que o valor *per capita* poderia trazer algumas distorções ao se comparar municípios com proporções muito diferenciadas de população de baixa renda.

O conjunto dos municípios pesquisados foi: 1. Águas Lindas de Goiás (GO); 2. Bela Vista do Piauí (PI); 3. Belo Horizonte (MG); 4. Buritis (RO); 5. Diamante d'Oeste (PR); 6. Moju (PA); 7. Nova Petrópolis (RS); 8. Rondonópolis (MT); 9. São Gonçalo (RJ); 10. Tibau do Sul (RN). Adicionalmente, para pré-testagem dos instrumentos, foram também incorporados os municípios de Mauá e Campinas, ambos em São Paulo. A coleta de dados em campo ocorreu entre 15 de novembro e 15 de dezembro de 2008.

2. Resultados

2.1. Quanto ao desenho e operacionalização da metodologia

O sistema resultante, chamado de Sistema de Monitoramento e Avaliação das Ações e Políticas do MDS (SMAAP), constitui-se no formato de uma sinaleira cartográfica com eixos horizontal e vertical. No eixo horizontal estão os municípios e no eixo vertical os indicadores descritos e pré-testados. A operacionalização da metodologia é realizada pela consulta à sinaleira, que expressa os cálculos de indicadores sintéticos para a visualização do desempenho municipal, considerando uma tipologia de municípios.

Pode-se obter uma leitura dos dados por categoria de indicadores, de forma consolidada, e por política (transferência de renda, assistência social e segurança alimentar). A sinaleira aponta, para cada município, ao lado de sua classificação tipológica (município tipo A – condição boa, tipo B – condição regular ou tipo C – condição ruim, e município com vocação agrícola ou não), sua situação geral e por política quanto a processo e a resultados (vermelho-ruim, amarelo-regular e verde-boa).

O SMAAP objetivou possibilitar, a cada momento, a obtenção não só de uma visão particular de cada política – Transferência de Renda (PTR), Assistência Social (PNAS) e Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) –, ação ou programa, mas também de uma visão da atuação do MDS como um todo em cada um dos municípios, assim como efetuar comparações entre eles.

A concepção do referido sistema baseou-se em três princípios: a) Horizontalidade – seus indicadores são aplicáveis a quaisquer das categorias de programas e ações, possibilitando comparações entre políticas e comparações entre municípios; b) Menor Custo – sempre que possível procurou-se propor indicadores que utilizem dados de bases estatísticas já existentes, particularmente aqueles abri-

gados no próprio MDS (por exemplo, o SUASWeb), reduzindo a utilização de dados primários ao estritamente indispensável e c) Praticidade – apesar de sua complexidade, se é pretendido que ele auxilie o processo de tomada de decisões dentro do MDS, o SMAAP deve ser prático e ágil, o que se consegue a partir da existência de fichas dos indicadores, de indicadores sintéticos e de uma tipologia de municípios.

No que concerne ao princípio do menor custo, considerou-se que o caráter dispendioso das pesquisas de campo restringe-se àquelas que tomam como base de informação os próprios beneficiários finais, de modo que foi reduzida sua importância. Contudo, no que diz respeito às informações que podem ser prestadas pelos gestores locais, considerou-se serem de enorme utilidade e baixo custo, desde que seja implantada uma sistemática de coleta de informações via internet, inclusive acrescentando questões nos sistemas informacionais já existentes.

No que diz respeito ao princípio da praticidade, as referidas fichas trazem sobre cada indicador: seu nome, sigla e ordem metodológica; sua descrição, objetivo e periodicidade, sua unidade de observação, fórmula de cálculo e unidade de medida; o tipo do dado utilizado (de fonte primária, secundária ou misto) e sua interpretação, observações e limitações; os programas e políticas por ele monitorados e as variáveis utilizadas em sua construção. Sobre cada uma dessas variáveis, a mesma ficha traz: sua unidade de medida, sua descrição, o tipo do dado utilizado, a fonte desse dado e a forma de coletá-lo.

Foram propostos 146 indicadores originais. Esse conjunto é composto de: a) indicadores de estrutura, que expressam informações sobre as características socioeconômicas e demográficas dos municípios que abrigam os diversos programas (grupo ESED), além de informações sobre a estrutura operacional de que dispõem as administrações municipais para executar os programas e políticas do MDS (grupo EO); b) indicadores de processo (grupo PRO), que se destinam a permitir o monitoramento dos programas e políticas, seja na fase de sua implementação, seja em seu andamento, e c) indicadores de resultado (grupo RES), que se destinam a fornecer informações sobre o impacto e o grau de sucesso das diversas intervenções.

Desse conjunto inicial foram criados indicadores sintéticos. Para a construção dos indicadores sintéticos, foi necessária, na maioria dos casos, a normatização dos diferentes tipos de indicadores, com sua variada gama de possíveis unidades de medida, no sentido de que todos eles fossem transformados em números puros que variassem entre 0 e 1. Os parâmetros utilizados para a elaboração das normatizações, bem como para a classificação dos municípios, seja no que concerne aos indicadores sintéticos de processo e de resultado, seja no que se refere à tipologia, foram, em sua maioria, construídos endogenamente, ou seja, retirados da própria amostra.

Os indicadores sintéticos de estrutura socioeconômica e demográfica são de dois tipos: os IS-ESED, que indicam a situação social e econômica do município a partir de indicadores como produto interno municipal, proporção de famílias pobres e razão de dependência familiar, e os IS-AG, os quais, a partir de informa-

ções como importância da população rural e a estrutura produtiva do município, indicam se o município tem ou não vocação agrícola.

Os indicadores sintéticos de estrutura operacional (IS-EO) são o resultado da agregação de três outros indicadores sintéticos de ordem inferior, os quais foram construídos a partir dos indicadores originais do SMAAP. São eles: indicadores de condição financeira (IS-CF), indicadores de infraestrutura física (IS-IF) e indicadores de recursos humanos (IS-RH).

Os indicadores sintéticos de processo (IS-PRO) são o resultado da agregação de quatro outros indicadores sintéticos de ordem inferior, alguns dos quais construídos a partir dos indicadores originais do SMAAP e outros construídos a partir de indicadores sintéticos de ordem ainda menor. São eles: indicadores sintéticos de andamento (IS-AND), indicadores sintéticos de eficiência (IS-EF), indicadores sintéticos de controle social (IS-CS) e indicadores sintéticos de avaliação do MDS pelos gestores municipais (IS-AV).

Os indicadores sintéticos de andamento (IS-AND) são o resultado da agregação de seis outros indicadores sintéticos de ordem inferior, os quais foram construídos a partir dos indicadores originais do SMAAP. São eles: indicadores sintéticos de cumprimento de metas e cobertura (IS-MECO), indicadores sintéticos de cumprimento de regras e condicionalidades (IS-COND), indicadores sintéticos de foco (IS-FO), indicadores sintéticos de demanda (IS-DEM), indicadores sintéticos de satisfação (IS-SAT) e indicadores sintéticos de visibilidade (IS-VIS).

Os indicadores sintéticos de eficiência (IS-EF) são o resultado da agregação de dois outros indicadores sintéticos de ordem inferior, os quais foram construídos a partir dos indicadores originais do SMAAP. São eles: indicadores sintéticos de eficiência técnica (IS-ET) e indicadores sintéticos de eficiência econômica (IS-EE).

Tanto os indicadores sintéticos de estrutura operacional, quanto os indicadores sintéticos de processo, em suas diferentes ordens de agregação, são apresentados no geral (por exemplo, IS-AND) e por política (por exemplo, IS-AND.PTR, IS-AND.PNAS e IS-AND.PSAN). Além disso, sempre que possível, apresentam-se duas versões dos indicadores sintéticos, fazendo-se ou não uso de pesquisas primárias com beneficiários finais.

Os indicadores sintéticos de resultado (IS-RES) são o efeito da agregação de três outros indicadores sintéticos de ordem inferior, os quais foram construídos a partir dos indicadores originais do SMAAP. São eles: indicadores sintéticos de resultados relativos à renda (IS-RES.R), indicadores sintéticos de resultados relativos à assistência social (IS-RES.AS) e indicadores sintéticos de resultados relativos à segurança alimentar e nutricional (IS-RES.AN).

No caso dos indicadores sintéticos de resultado, seus componentes por tipo de resultado (relativos à renda, relativos à assistência social e relativos à segurança alimentar e nutricional) não são representativos da atuação de suas três secretarias finalísticas (SENARC, SNAS e SESAN) – as quais se encarregam de suas três políticas (PTR, PNAS e PSAN) –, mas dos resultados dessas políticas tal como se

classificam economicamente. Por exemplo, apesar de não estar incluído na PTR e sim na PNAS, o Programa Agente Jovem (PAJ) acaba por alterar o nível de renda das famílias dele beneficiárias, sendo esse efeito capturado pelo IS-RES.R.

Finalmente, a leitura do desempenho da gestão municipal dos programas e ações do MDS por meio do SMAAP considera a categorização de tipo A, B ou C para os municípios. Isso é feito com base em três indicadores sintéticos de estrutura socioeconômica e demográfica combinados com indicadores sintéticos de Estrutura Operacional, conforme descrito abaixo.

Municípios tipo C	ESED ruim e EO ruim ESED ruim e EO regular
Municípios tipo B	ESED ruim e EO boa ESED regular e EO ruim ESED regular e EO regular
Municípios tipo A	ESED regular e EO boa ESED boa e EO ruim ESED boa e EO regular ESED boa e EO boa

2.2. Quanto à aplicação da metodologia nos municípios selecionados para experimentação

Classificação dos municípios

Municípios	IS-ESED	Caracterização da ESED	IS-EO	Caracterização da EO	IS-AG	Tipo de Município
Águas Lindas de Goiás	0,57	regular	0,48	ruim	0,13	Tipo B
Bela Vista do Piauí	0,41	ruim	0,61	regular	0,67	Tipo C – Agrícola
Belo Horizonte	0,78	boa	0,61	regular	0,00	Tipo A
Buritis	0,56	regular	0,55	regular	0,55	Tipo B – Agrícola
Campinas	0,85	boa	0,56	regular	0,12	Tipo A
Diamante d'Oeste	0,54	regular	0,77	boa	0,48	Tipo A
Mauá	0,72	regular	0,52	regular	0,28	Tipo B
Moju	0,45	ruim	0,51	regular	0,45	Tipo C
Nova Petrópolis	0,66	regular	0,76	boa	0,46	Tipo A
Rondonópolis	0,69	regular	0,61	regular	0,27	Tipo B
São Gonçalo	0,64	regular	0,45	ruim	0,32	Tipo B
Tibau do Sul	0,62	regular	0,55	regular	0,51	Tipo B – Agrícola

Média	0,624		0,582
Desvio Padrão	0,128		0,099
Média menos 1 desvio padrão	0,496		0,482
Média mais 1 desvio padrão	0,752		0,681

Apresentação na sinaleira do desempenho da gestão municipal por meio da metodologia do SMAAP

Municípios	IS-PRO. PRT	IS-RES.R	IS-PRO. PNAS	IS-RES.AS	IS-PRO. PSAN	IS-RES. AN	IS-PRO	IS-RES
Águas Lindas de Goiás	0,73	0,45	0,47	0,80	-	0,70	0,60	0,60
Bela Vista do Piauí	0,71	0,30	0,55	0,63	-	0,66	0,63	0,47
Belo Horizonte	0,72	0,70	0,50	0,69	0,67	0,60	0,62	0,68
Buritis	0,72	0,27	0,45	0,58	-	0,57	0,58	0,42
Campinas	0,71	0,40	0,60	0,69	0,59	0,62	0,64	0,53
Diamante d'Oeste	0,70	0,34	0,48	0,54	-	0,50	0,59	0,44
Mauá	0,76	0,25	0,49	0,61	0,50	0,62	0,60	0,43
Moju	0,66	0,32	0,51	0,65	-	0,63	0,58	0,48
Nova Petrópolis	0,64	0,31	0,55	0,73	-	0,45	0,59	0,46
Rondonópolis	0,68	0,31	0,54	0,75	-	0,60	0,61	0,50
São Gonçalo	0,66	0,27	0,56	0,80	0,58	0,56	0,60	0,49
Tibau do Sul	0,63	0,40	0,48	0,66	-	0,48	0,55	0,50

A leitura dos dados apresentados pela sinaleira por meio da metodologia do SMAAP mostrou que, dos municípios tipo A, Belo Horizonte e Campinas aparecem na sinaleira três e duas vezes, respectivamente, com resultados de cor verde, sendo os demais de cor amarela, não se contando nenhum de cor vermelha. Trata-se de um resultado esperado, tendo em vista as melhores condições socioeconômicas e operacionais desses municípios.

Contudo, os outros dois municípios desse tipo, Diamante d'Oeste e Nova Petrópolis, apresentam resultados surpreendentes, pois aparecem duas vezes cada um com resultados de cor vermelha e nenhuma vez com resultados de cor verde. Em Nova Petrópolis, o processo de desenvolvimento da política de transferência de renda parece não andar muito bem relativamente aos demais municípios. Além disso, apesar de contar com o valor mais baixo da amostra piloto para o indicador PFP t, apresenta resultados vermelhos no que concerne à segurança alimentar e nutricional. Em Diamante d'Oeste, apesar de o desenvolvimento das políticas e ações do MDS parecer andar de forma regular, são ruins os resultados em termos de segurança alimentar (IS-RES.AN) e inserção social (IS-RES.AS). Vale lembrar aqui que os valores encontrados nesse município para os indicadores sintéticos de controle social (IS-CS) e de avaliação do MDS pelos gestores locais estão entre os mais baixos da amostra.

Quanto aos municípios tipo C, Bela Vista do Piauí e Moju não aparecem nenhuma vez com resultados de cor vermelha, sendo que o primeiro aparece com resultados verdes para o indicador geral de processo e também para o indicador de resultado da segurança alimentar e nutricional (IS-RES.AN). Isso significa que o desenvol-

vimento das políticas e ações do MDS vem se dando de forma bastante boa nesse município, devendo passar a produzir resultados muito bons também com relação à inserção social (IS-RES.AS) e à renda (IS-RES.R) em curto espaço de tempo.

No que se refere aos demais municípios, todos tipo B, Buritis e Tibau do Sul aparecem três vezes com resultados de cor vermelha. Particularmente problemática no primeiro município (Agrícola) parece estar a política de assistência social, pois tanto seu indicador sintético de processo (IS-PRO.PNAS) quanto o indicador sintético de resultados relacionados à política de assistência social (IS-RES.AS) aparecem vermelhos. Finalmente, cabe destacar Águas Lindas de Goiás, um município tipo B, que aparece com três verdes, sempre relacionados a indicadores sintéticos de resultado. Apesar do andamento apenas regular das ações e políticas do MDS ali (sua estrutura operacional é ruim), seus resultados são superlativos, indicando uma boa resposta do município às ações do MDS.

Execução da pesquisa

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE/USP

Equipe

Antonio C.C. Campino

Denise C. Cyrillo

Leda Maria Paulani

José Afonso Mazzon

Unidades Responsáveis

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Laura da Veiga

Diretora de Avaliação e Monitoramento

Diana Reiko Tutiya Oya Sawyer

Coordenadora-Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Equipe de acompanhamento da pesquisa

Luis Otávio Farias

José Iturri de La Mata

Maria Cristina Abreu M. Lima

Secretária Nacional de Renda de Cidadania

Rosani Cunha

Secretária Nacional de Assistência Social

Ana Lígia Gomes

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Onaur Ruano

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Departamento de Avaliação e Monitoramento

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 410

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1528

www.mds.gov.br/sagi