



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - NPGA**

**DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INDUTORA DE**  
**APRENDIZAGEM: PERCEPÇÃO DE GESTORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS**  
**SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**SALVADOR**  
**2015**

**DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INDUTORA DE  
APRENDIZAGEM: PERCEPÇÃO DE GESTORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS  
SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-graduação  
em Administração da Universidade Federal da  
Bahia, como requisito acadêmico para a  
obtenção do título de doutora.

Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Matos  
Ribeiro

**SALVADOR  
2015**

Escola de Administração - UFBA

M775 Monteiro, Doraliza Auxiliadora Abranches.

Avaliação de políticas públicas como indutora de aprendizagem:  
percepção de gestores estaduais e municipais sobre o Programa Bolsa  
Família / Doraliza Auxiliadora Abrantes Monteiro. – 2015.  
269 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de  
Administração, Salvador, 2015.

1. Políticas públicas – Avaliação. 2. Aprendizagem organizacional.  
3. Programa Bolsa Família (Brasil). I. Universidade Federal da Bahia. Escola de  
Administração. II. Título.

CDD – 361.61

**DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INDUTORA DE APRENDIZAGEM:  
PERCEPÇÃO DE GESTORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS SOBRE O PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito acadêmico para a obtenção do título de doutora.

Aprovada em 06 de abril de 2015.

---

Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira  
Universidade Federal de Viçosa

---

Prof. Leonardo Secchi  
Universidade do Estado de Santa Catarina

---

Profa. Maria Elisabete Pereira dos Santos  
Universidade Federal da Bahia

---

Prof. Reginaldo Sousa Santos  
Universidade Federal da Bahia

---

Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro  
(Orientadora)  
Universidade Federal da Bahia

**Aos meus pais Ademir e Dolores,  
com gratidão e amor.**

**“Se o Senhor não construir a casa, é inútil o cansaço dos pedreiros” Sl 127, 1**

## AGRADECIMENTOS

“Avance às fronteiras”, essa foi a frase que me incentivou a escolher a Bahia, e especificamente, o Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, para cursar o doutorado. Foram muitas as experiências desse êxodo. Costumo pensar que foi o êxodo do amor e do cuidado de Deus. As experiências e aprendizagens se deram em diferentes âmbitos: acadêmicos, profissionais, humanos, culturais, sociais, ou seja, de formação humana, de vida e de conhecimentos acadêmicos. Dessa maneira, agradeço ao amado Deus, pelo chamado e por ter acalmado o mar quando estava agitado, por prover os pães e peixes quando viriam a faltar e por curar as feridas quando foram abertas. Enfim, por cuidar e amar!

Para me aventurar nessa experiência, agradeço também aos meus pais, Ademir e Dolores, que me ensinaram com muita amor, valores de simplicidade, de honestidade e de esforço. Por terem investido veementemente na educação dos filhos, assim como devotado tanto carinho e dedicação à família.

Aos meus irmãos, que me apoiaram durante essa caminhada, Ademir, Dolores, Ademilson, Adenilson, Dóris, Dorilene, Adailson, Dorenice e Dorilayne, e aos meus cunhados, todo carinho e admiração. Agradeço também aos meus sobrinhos que, se ao fim do mestrado eram treze, agora são dezoito, sendo eles, Lucas, Victoria, Arthur, Clara, Lívia, Daniel, Davi, Pedro, Eduarda, Gabriel, Mateus, Éster, Tobias, João Felipe, Miguel, Luísa, Júlia e Samuel. Dedico a eles, fonte de muita alegria à família, a renúncia da presença, mas a beleza de vê-los crescer, a distância, sem perder os laços afetivos.

À minha orientadora e amiga, professora Elizabeth Matos Ribeiro, pelo carinho, dedicação e cumplicidade na amizade e no trabalho de pesquisa. Suas orientações foram importantes para a geração das inquietudes frente à pesquisa e para o crescimento na vida pessoal e profissional.

Ao querido professor e amigo Marco Aurélio, pela dedicação e empenho na leitura e análise do projeto e tese, da qualificação à defesa. Suas contribuições foram significativas para o desenvolvimento da pesquisa.

Ao professor Reginaldo, mestre referencial nessa caminhada, que aprendi valores imprescindíveis à atuação docente e às relações humanas. Um grande professor!

Ao professor Leonardo Secchi e a professora Maria Elisabete Pereira dos Santos, pelas reflexões, sugestões e por compor a banca examinadora.

À Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração e ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, pela oportunidade de realização da pesquisa de Tese e aquisição de conhecimentos.

Aos professores do NPGA, pela disponibilidade e acessibilidade, assim como pela partilha dos conhecimentos e ensinamentos.

Aos funcionários Anaélia, Dacy, Fátima, Ernani, Artur e Cristina pela gentileza e presteza nas atividades laborais de apoio aos alunos. A Anaélia, especialmente, agradeço o incentivo a me matricular no doutorado, mesmo na dúvida da escolha do programa.

Ao CNPq e a CAPES, pela concessão da bolsa de doutorado e doutorado sanduíche.

À Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), especificamente o *Institut de Govern i Politiques Publiques* (IGOP) e os Professores Prof. Joan Subirats e Ramon Canal, pela receptividade e apoio na realização do doutorado sanduíche no exterior.

Aos colegas do doutorado, ou chamados a turma da “sala 20”, por tantas experiências compartilhadas, lutas vividas mediante os desafios acadêmicos apresentados. Especificamente, me reporto a Tatiane, que me acolheu antes mesmo de me conhecer pessoalmente e que pude compartilhar vários momentos de estudo e seminários, conjuntamente com os amigos Daniel, Raniere e Ives.

Dedico também à queridíssima amiga, Pâmela. Com ela dividi não só o apartamento, mas também os sentimentos, os sonhos, as incertezas, as angústias, as alegrias, as expectativas, enfim, a vida. Amava ouvir suas histórias, casos e descrições do dia e das atividades, por muitas vezes foi o bálsamo diário. Com ela aprendi muito sobre o amor, o amor ao próximo, o amor às pequenas coisas, as coisas perenes e não as efêmeras. Uma amiga intensa em tudo, e principalmente, à vida docente, como amava dar aulas e ter alunos, era lindo de admirar uma vocação e devoção tão latente. Obrigada amiga pelo aprendizado, “Te Lovo”!

Agradeço o convívio fraterno e amoroso dos amigos “Soterobrasileiros”, Pâmela (RN), Tatiane (RJ) e esposo Antônio (PR), Daniel (PI), Ives Romero (CE), Francisco Raniere (CE), Murilo (BA), Paulo (MG), Ana Carolina (PI), Bruno (CE) e Augusto (Guiné Bissau/BA). É “muita cuca no lance”!

Aos queridos amigos da Superintendência de Economia Solidária (SESOL) do Governo do Estado da Bahia: Lara Matos, Albene Piau, Karine de Oliveira, Ubaldo Filho, Joselito Reis, Maria de Fátima Rebouças, Jenny Pompe, onde pude aprender muito sobre Gestão Pública e Economia Solidária. Entendi nesse espaço que “A amizade é um encontro de almas que se reverenciam”!

Aos especiais e queridos amigos de Viçosa que sempre estiveram presentes na minha vida, mesmo distantes geograficamente, Denilce, Claudete, Flaviane, Taís, Henrique, Délio e Jaqueline, que sempre foram apoio na caminhada. Somos cúmplices de uma amizade criada e fortalecida em Deus! Ah, como amo nossos churrascos, saídas e partilhas!

Aos queridos gestores “cooperativistas”, Ambrozina, Palloma, Roseni, Márcia e Alexandre, cuja amizade se perdura ao longo dos tempos e dos diferentes caminhos tomados. São deliciosos e amorosos nossos “cafés com papo”!

Ao pequeno, simples e profundo Grupo de Oração Maranatha da Capela Jesus, Maria, José no Jardim Brasil – Barra. Era muito bom cantar, louvar e rezar juntos!

Aos gestores estaduais e municipais do Programa Bolsa Família pelo apoio e contribuição na pesquisa.



MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches. Avaliação de Políticas Públicas como indutora de aprendizagem: percepção de gestores estaduais e municipais sobre o Programa Bolsa Família. 270 f. il. 2015. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar como as práticas avaliativas, implementadas pelo MDS para o Programa Bolsa Família, têm proporcionado o desenvolvimento de processos de aprendizagens nas práticas de gestão e/ou gerência do programa junto a governos estaduais e municipais. Para isso, definiu-se como objeto a análise da percepção dos gestores estaduais e municipais. Inicialmente foram analisadas as concepções teórico-metodológicas que fundamentaram a concepção, o desenho e a implantação das políticas avaliativas do MDS para avaliar o programa. Nesse aspecto, foi dado destaque para a análise do processo avaliativo e os respectivos instrumentos de avaliação - etapas de avaliação, atores envolvidos, instituições executoras, secretaria responsável, envolvimento com outros ministérios, dentre outros. Nessa etapa, foram verificadas as metodologias utilizadas pelo MDS, de acordo com o *timing*, a posição do avaliador e a natureza do objeto avaliado, bem como em relação aos critérios, indicadores e padrões estabelecidos. Identificou-se que houve uma combinação de diferentes fontes de dados, de instrumentos de coleta de dados, de critérios de avaliação e de sujeitos/unidades de análise, assim como uma preocupação pela profissionalização das avaliações, na medida em que a opção do governo foi realizá-las por meio de instituições externas, principalmente por grupos de pesquisas vinculados a universidades públicas. A opção metodológica para a realização desse objetivo se fundamentou na coleta e análise de dados secundários, tendo como ênfase os documentos oficiais do MDS e como tratamento dos dados se utilizou a análise de conteúdo. Posteriormente, o objetivo foi identificar os principais processos de aprendizagens decorrentes das práticas de avaliação do MDS no âmbito das práticas de gestão/gerência do programa junto aos gestores. Nessa etapa predominou como instrumento de coleta, o questionário semiestruturado. Os principais achados da pesquisa permitem inferir que os processos de aprendizagem resultantes das pesquisas avaliativas do MDS para o PBF junto aos estados foi muito baixo. Mas para a percepção dos gestores municipais observa-se uma visão mais positiva sobre o aprendizado com base nas pesquisas avaliativas realizadas, demonstrado por muitos gestores que houve aproveitamento para a gerência do programa. Foi possível observar que a percepção de aprendizado está mais relacionada aos aspectos gerenciais (vinculados à execução do PBF) do que a aspectos mais instrumentais e conceituais, que possibilitem a esses atores assumirem um papel mais ativo e autônomo junto à gestão do programa. Em síntese, identificou-se que os fatores limitadores e potencializadores dos processos de aprendizagens nas práticas de gestão e/ou gerência do programa junto a governos estaduais e municipais estão relacionados aos seguintes aspectos: profissionalização da gestão, contingente de servidores nas funções técnicas, especialmente para atender as demandas da gestão compartilhada entre estados e municípios; nível de comunicação intergovernamental; política continuada de capacitação e formação da equipe de trabalho; experiência com a utilização de banco de dados e análise de indicadores de gestão e avaliação; infraestrutura administrativa das secretarias estaduais e municipais; número de servidores públicos; e articulação, integração e coordenação entre as esferas de governo na gestão do programa.

**Palavras-chave:** Avaliação de Políticas Públicas; Aprendizagem Organizacional; Programa Bolsa Família.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches. Public Policies Evaluation as inductive learning: perception of state and municipal managers on the “Programa Bolsa Família”. 270 f. il. 2015. Thesis (Doctorate) – School of Business, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

## ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze how assessment practices, implemented by the MSD for the “Programa Bolsa Família” (PBF) have provided for the development of learning processes in management practices and/or program management at the state and local government levels. In order to achieve this, it was defined as subject analysis the perception of managers about it. Initially, the theoretical and methodological conceptions that substantiate the conception, design and implementation of assessment policies of MDS to evaluate the program were analyzed. In this regard, prominence was given to the analysis of the evaluation process and its related assessment instruments. This required emphasizing aspects such as evaluation stages, stakeholders, executing agencies, secretariat level responsibilities and involvement with other ministries, among others. At this stage, the methodologies used by MDS were verified, according to the timing, evaluator position and the nature of evaluated object, as well as the established indicators and standards. The combination of different data sources, data collection instruments, evaluation criteria and subject/unit of analysis were identified. Added to this was a concern about the professionalization of assessments. This became an issue because the government's options were to have external institutions, mainly by research groups linked to public universities, administer the evaluations. The methodology for achieving this goal was based on the collection and analysis of secondary data, giving special attention to MSD official documents. The option for data processing was content analysis. Subsequently, the objective was to identify main learning processes arising from MSD assessment practices within program management practices. At this stage, a semi-structured questionnaire was used as a tool for data collection. The main findings from the study allow the researcher to infer that the learning processes resulting from evaluative research of MDS for PBF with states was very low. However, it was observed that municipal managers have a more favorable opinion about the learning based on evaluative research that was conducted. It was also observed the perception of learning is more related to managerial aspects (linked to implementation of PBF) than to instrumental and conceptual factors – which would allow these actors to assume more active roles, and to have greater autonomy in managing the program. In brief, it was found that both limiting and enhancing factors of learning processes in management practices and/or program management at states and local management are related to: improvement of professional capabilities of managers in order to increase the number of professionals in technical positions. This is especially important in order to meet the demands of shared management between states and municipalities, and improve intergovernmental communication at all levels. Also important are: the establishment of continued training policies in order to build work teams, and improve experience with database and analysis of management and evaluation indicators. Furthermore, it is critical to enhance administrative infrastructure in states and municipal departments, increase the number of civil servants, create more networking opportunities, as well as greater integration and coordination between levels of government in managing the program.

**Keywords:** Public Policy Evaluation; Organizational Learning; Programa Bolsa Família.

## LISTA DE SIGLAS

<b>AED</b>	Análise Exploratória de Dados
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BSM</b>	Plano Brasil Sem Miséria
<b>CadÚnico</b>	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
<b>CCT</b>	<i>Conditional Cash Transfer</i>
<b>CECAD</b>	Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico
<b>CEDEPLAR</b>	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CMAS</b>	Conselho Estadual de Assistência Social
<b>CMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
<b>CNPq</b>	Conselho Nacional de Pesquisa
<b>CRAS</b>	Centro de Referências de Assistência Social
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
<b>DATAUFF</b>	Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense
<b>DFID</b>	Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido
<b>EAD</b>	Ensino à Distância
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
<b>FAPEX</b>	Fundação de apoio à pesquisa e à extensão
<b>FEC</b>	Fundação Euclides da Cunha
<b>FUNDEP</b>	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
<b>GE</b>	Gestores Estaduais
<b>GM</b>	Gestores Municipais
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICS</b>	Instância de controle social
<b>IDH-M</b>	Índice de desenvolvimento humano
<b>IGD</b>	Índice de Gestão Descentralizada
<b>IGDM</b>	Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>KMO</b>	Kaiser-Meyer-Olkin
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal

<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>PAIF</b>	Serviço de Proteção e atendimento Integral à Família
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PTC</b>	Programas de Transferência Condicionada de Renda
<b>PUC</b>	Pontifícia Universidade Católica
<b>SAGI</b>	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
<b>SENARC</b>	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
<b>SESAN</b>	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>SESEP</b>	Secretaria Extraordinária de Extrema Pobreza
<b>SIBEC</b>	Sistema de Benefícios ao Cidadão
<b>SIBEC</b>	Sistema de Benefícios ao cidadão
<b>SIGPBF</b>	Sistema de gestão integrada do Programa Bolsa Família
<b>SISVAN</b>	Sistema de vigilância alimentar nutricional
<b>SNAS</b>	Secretaria Nacional de Assistência Social
<b>SPSS</b>	Statistic Package for Social Science
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>SUAS</b>	Sistema único de assistência social
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>UFBA</b>	Universidade Federal da Bahia

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Taxa de respostas dos gestores estaduais e municipais, sujeitos da pesquisa.....	49
Tabela 2	Grau de instrução formal GE.....	74
Tabela 3	Tipo de vínculo empregatício com o Estado.....	77
Tabela 4	Variáveis descritivas que compõem o estudo.....	77
Tabela 5	Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF.....	80
Tabela 6	Grau de instrução formal (GM-A).....	90
Tabela 7	Cargo que ocupa na prefeitura (GM-A).....	92
Tabela 8	Principal atividade desempenhada na coordenação municipal do PBF (GM-A).....	93
Tabela 9	Tipo de vínculo empregatício com a prefeitura (GM-A).....	94
Tabela 10	Variáveis descritivas que compõem o estudo (GM-A).....	95
Tabela 11	Associação entre variáveis utilizadas no estudo (GM-A).....	97
Tabela 12	Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-A).....	99
Tabela 13	Grau de instrução formal (GM-B).....	119
Tabela 14	Cargo que ocupa na prefeitura (GM-B).....	120
Tabela 15	Principal atividade desempenhada na coordenação municipal do PBF (GM-B).....	121
Tabela 16	Tipo de vínculo empregatício com a prefeitura (GM-B).....	122
Tabela 17	Variáveis descritivas que compõem o estudo (GM-B).....	123
Tabela 18	Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-B).....	126
Tabela 19	Grau de instrução formal (GM-C).....	136
Tabela 20	Cargo que ocupa na prefeitura (GM-C).....	137
Tabela 21	Principal atividade desempenhada na coordenação municipal do PBF (GM-C).....	138
Tabela 22	Tipo de vínculo empregatício com a prefeitura (GM-C).....	138
Tabela 23	Variáveis descritivas que compõem o estudo (GM-C).....	139
Tabela 24	Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-C).....	142
Tabela 25	Grau de instrução formal (GM-D).....	153
Tabela 26	Cargo que ocupa na prefeitura (GM-D).....	154
Tabela 27	Principal atividade desempenhada na coordenação municipal do PBF (GM-D).....	155
Tabela 28	Tipo de vínculo empregatício com a prefeitura (GM-D).....	156
Tabela 29	Variáveis descritivas que compõem o estudo (GM-D).....	157
Tabela 30	Associação entre variáveis utilizadas no estudo (GM-D).....	159
Tabela 31	Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-D).....	161
Tabela 32	Gênero.....	175
Tabela 33	Grau de instrução formal.....	176
Tabela 34	Tipo de vínculo empregatício.....	176
Tabela 35	Carga horária de trabalho semanal.....	177
Tabela 36	Média da escala de Aprendizagem Organizacional comparada.....	177
Tabela 37	Variáveis descritivas que compõem o estudo comparativo.....	177
Tabela 38	Caracterização dos principais fatores extraídos pelo método dos componentes principais	179
Tabela 39	Matriz de componentes de fatores.....	180
Tabela 40	Análise descritiva dos fatores.....	182

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese dos deveres dos entes federativos na execução do PBF.....	8
Quadro 2	Síntese de algumas definições sobre Avaliação.....	18
Quadro 3	Síntese dos critérios, indicadores e padrões para Avaliação de Políticas Públicas.....	24
Quadro 4	Usos da Avaliação.....	25
Quadro 5	Pesquisas e estudos avaliativos do Programa Bolsa Família para os anos de 2004 a 2010.....	40
Quadro 6	Documentos e publicações do MDS.....	45
Quadro 7	Características socioeconômicas dos Estados participantes da pesquisa.....	48
Quadro 8	Primeira etapa da pesquisa.....	57
Quadro 9	Segunda etapa da pesquisa.....	58
Quadro 10	Modelo de análise para as pesquisas avaliativas do MDS.....	64
Quadro 11	Fonte e instrumentos de coleta de dados, e critérios de avaliação.....	66
Quadro 12	Instituição executora, formas de contratação e secretaria envolvida.....	69
Quadro 13	Especificação do grau de instrução concluído dos gestores estaduais.....	75
Quadro 14	Principal atividade desempenhada na coordenação estadual do PBF.....	76
Quadro 15	Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF.....	78
Quadro 16	Questões sobre processos de aprendizagens em avaliação do PBF.....	82
Quadro 17	Especificação do grau de instrução concluído dos gestores municipais do estado A.....	91
Quadro 18	Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-A).....	98
Quadro 19	Questões sobre processos de aprendizagens em avaliação do PBF (GM-A).....	102
Quadro 20	Especificação do grau de instrução concluído dos gestores municipais do estado B.....	120
Quadro 21	Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-B).....	124
Quadro 22	Questões sobre processos de aprendizagens em avaliação do PBF (GM-B).....	128
Quadro 23	Especificação do grau de instrução concluído dos gestores municipais do estado C.....	137
Quadro 24	Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-C).....	141
Quadro 25	Questões sobre processos de aprendizagens em avaliação do PBF (GM-C).....	144
Quadro 26	Especificação do grau de instrução concluído dos gestores municipais do estado D.....	154
Quadro 27	Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-D).....	160
Quadro 28	Questões sobre processos de aprendizagens em avaliação do PBF (GM-D).....	164

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Eixos norteadores do Programa Bolsa Família.....	7
Figura 2	Pressuposto da intensidade da aprendizagem nos entes federativos.....	11
Figura 3	Classificação da avaliação.....	21
Figura 4	Estrutura de conhecimento, Avaliação e Aprendizagem organizacional.....	35
Figura 5	Linha do tempo das pesquisas selecionadas para o estudo.....	47
Figura 6	Gestores e estados participantes do estudo.....	49
Figura 7	Interpretação do coeficiente Alfa de Cronbach.....	55
Figura 8	Ciclo das pesquisas de Avaliação do MDS.....	61
Figura 9	Pesquisas avaliativas do PBF.....	64
Figura 10	Gestores estaduais participantes do estudo.....	73
Figura 11	Intensidade da aprendizagem nos entes federativos.....	194
Figura 12	Estrutura de conhecimento, Avaliação e Aprendizagem organizacional a partir dos resultados.....	196

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO .....	1
1.2 PRESSUPOSTOS .....	10
1.3 OBJETIVO GERAL .....	11
1.3.1 <i>Objetivos Específicos</i> .....	12
1.4 ESTRUTURAÇÃO DA TESE.....	12
<b>2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL .....</b>	<b>14</b>
2.1 UMA APROXIMAÇÃO À DISCUSSÃO SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	14
2.1.1 <i>Conceituação e importância</i> .....	15
2.1.2 <i>Aspectos Metodológicos de Avaliação de Políticas Públicas</i> .....	20
2.1.3 <i>Usos da Avaliação de Políticas Públicas</i> .....	25
2.2 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL .....	27
2.2.1 <i>Conceituando Aprendizagem Organizacional</i> .....	27
2.2.2 <i>Aprendizagem Organizacional no Setor Público</i> .....	31
2.2.3 <i>Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento de Aprendizagem Organizacional no Setor Público</i> .....	37
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>41</b>
3.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.....	42
3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	43
3.3 MÉTODOS DE PESQUISA E TRATAMENTO DOS DADOS.....	52
3.3.1 <i>Análise Exploratória de Dados (AED)</i> .....	52
3.3.2 <i>Correlação</i> .....	52
3.3.3 <i>Análise de Conteúdo</i> .....	53
3.3.4 <i>Análise do Alfa de Cronbach</i> .....	54
3.3.5 <i>Análise Fatorial</i> .....	55
3.4 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	56
<b>4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>60</b>
4.1 ANÁLISE DA CONCEPÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DO MDS .....	60
4.1.1 <i>Concepção das políticas avaliativas do MDS</i> .....	60
4.1.2 <i>Fundamentação teórico-metodológico das pesquisas avaliativas do MDS</i> .....	63
4.1.3 <i>Atores envolvidos no processo avaliativo do MDS</i> .....	69
4.2 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES ESTADUAIS.....	73
4.2.1 <i>Perfil pessoal e profissional dos Gestores Estaduais</i> .....	74
4.2.2 <i>Avaliações do PBF como indutores de Aprendizagem Organizacional</i> .....	78
4.2.3 <i>Processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF</i> .....	82
4.2.4 <i>Considerações sobre os estados analisados (GE's)</i> .....	85
4.3 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS .....	89
4.3.1 <i>Análise dos gestores municipais do PBF no estado (GM-A)</i> .....	89
4.3.1.1 <i>Perfil pessoal e profissional dos Gestores Municipais</i> .....	90
4.3.1.2 <i>Associação entre as variáveis do estudo</i> .....	96
4.3.1.3 <i>Avaliações do PBF como indutores de Aprendizagem Organizacional</i> .....	97
4.3.1.4 <i>Processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF</i> .....	102



4.3.2 <i>Análise dos gestores municipais do PBF no estado (GM-B)</i> .....	119
4.3.2.1 Perfil pessoal e profissional dos Gestores Municipais .....	119
4.3.2.3 Avaliações do PBF como indutores de Aprendizagem Organizacional .....	124
5.3.2.3 Processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF .....	128
4.3.3 <i>Análise dos gestores municipais do PBF no estado (GM-C)</i> .....	136
4.3.3.1 Perfil pessoal e profissional dos Gestores Municipais .....	136
4.3.3.2 Avaliações do PBF como indutores de Aprendizagem Organizacional .....	140
4.3.3.3 Processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF .....	144
4.3.4 <i>Análise dos gestores municipais do PBF no estado (GM-D)</i> .....	153
4.3.4.1 Perfil pessoal e profissional dos Gestores Municipais .....	153
4.3.4.2 Associação entre as variáveis do estudo .....	158
4.3.4.3 Avaliações do PBF como indutores de Aprendizagem Organizacional .....	159
4.3.4.4 Processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF .....	163
4.4 ANÁLISE COMPARATIVA EM RELAÇÃO AOS FATORES E PERCEPÇÃO DOS GESTORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS SOBRE AS PESQUISAS AVALIATIVAS DO MDS PARA O PBF .....	175
4.4.1. <i>Análise fatorial</i> .....	179
4.5 SÍNTESE DA PERCEPÇÃO DO PROCESSO DE APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL PELOS GESTORES ....	184
4.5.1. <i>Síntese da percepção dos Gestores Estaduais</i> .....	184
4.5.2. <i>Síntese da percepção dos Gestores Municipais</i> .....	188
4.5.3. <i>Síntese sobre os padrões de aprendizagem dos entes federativos</i> .....	193
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>197</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>201</b>
<b>APÊNDICE A</b> .....	
<b>APÊNDICE B</b> .....	
<b>APÊNDICE C</b> .....	
<b>APÊNDICE D</b> .....	
<b>APÊNDICE E</b> .....	

# AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INDUTORA DE APRENDIZAGEM: PERCEPÇÃO DE GESTORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

O presente estudo objetiva analisar o processo de avaliação de políticas públicas tomando como objeto de estudo o processo de aprendizagem organizacional produzido pelas ações de avaliação da Política Pública de Transferência Condicionada de Renda (PTCs<sup>1</sup>), Programa Bolsa Família, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em estados e municípios brasileiros selecionados.

São diversas as definições de políticas públicas e embora esse seja um campo amplo e complexo, por abranger diferentes atores sociais no seu processo de gestão e gerência – indivíduos, instituições e grupos de interesses – e impor diversas interações e percepções ideológicas distintas, neste estudo esse conceito será tratado como um conjunto de programas ou objetivos assumidos por um determinado Governo, em determinada área, que irão determinar como consequência fatos e decisões que implicarão certa evolução ou modificação da realidade social, como ressalta Castanhar (2006). Com base nesta concepção, selecionou-se como objeto de estudo avaliar a dimensão dos instrumentos de avaliação de políticas públicas como indutor de processos de aprendizagens para a melhoria (continuada) da gestão governamental, especialmente junto aos estados e municipalidades, responsáveis, respectivamente, pelo apoio e execução das ações públicas no território.

Nessa perspectiva, parte-se do pressuposto de que a avaliação deve fornecer elementos para o (re) desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em execução, o que significa considerar que a avaliação deve ser utilizada para garantir a melhoria (contínua) da política ou programa, conforme aponta Faria (2005).

Calmon (1999) reforça essa afirmação ao considerar fundamental para o processo de gestão e gerência que as organizações verifiquem o desempenho e resultados de suas ações para estabelecer, assim, mecanismos de *feedbacks* adequados. Para a autora o instrumento de

---

<sup>1</sup> Sigla utilizada pelos governos dos países da América Latina para se designar aos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCs). Ou ainda, Programa de Transferência Condicionada de Renda - *Conditional Cash Transfer* (CCT), como é internacionalmente conhecido.

avaliação é um dos mecanismos de retorno mais importantes para a organização, tendo em vista que permite detectar erros na forma de agir, assim como permite indicar ações de correção, de modo a contribuir para melhorar a eficiência, a eficácia e, principalmente, a efetividade institucional, organizacional e administrativa. Por essa razão, as políticas públicas de acompanhamento e avaliação do desempenho da gestão governamental têm ganhado cada vez mais importância na agenda de reformas do Estado, a partir dos anos de 1980 e 1990 do século XX.

Mas, apesar do reconhecimento da relevância desses instrumentos para a modernização e qualificação da gestão pública, os países Latino-Americanos têm revelado enormes dificuldades de avançar nessa direção, conforme destaca Faria (2005). Apesar do Chile, Argentina e México terem sido pioneiros desse movimento “modernizante”, observa-se que a maioria dos países desse subcontinente demonstraram resistências, e somente a partir da segunda metade dos anos 1990 do século XX é possível observar maior adesão, em particular o Brasil, que passou a investir no desenvolvimento de instrumentos e indicadores para dar suporte às ações de monitoramento e avaliação de Políticas Públicas, com ênfase nas políticas de saúde, educação e assistência social.

Considerando o pouco tempo que essas medidas avaliativas têm sido implantadas no Brasil, constata-se que o número de estudos realizados por acadêmicos e/ou técnicos do governo, com o objetivo de medir os resultados alcançados pelas principais políticas, programas e/ou projetos públicos, com ênfase nas ações voltadas para promoção da inclusão social, é significativo. Porém, esse esforço revela, ainda, que está distante de assumir uma capacidade crítica que priorize aspectos relevantes para o aprimoramento ou modernização da Gestão Pública, especialmente as ações que estão sob a responsabilidade das subunidades nacionais.

Do mesmo modo, observa-se que é, também, incipiente o número de estudos dirigidos para avaliar o processo de aprendizagem organizacional proporcionado por tais políticas. Nesse âmbito, o objetivo é dimensionar quais os principais entraves, possibilidades e/ou desafios da gestão pública brasileira para avançar no processo de modernização administrativa e melhorar/garantir a qualidade das políticas disponibilizadas à população. Em síntese, observa-se que há, ainda, reduzida preocupação/investimento por parte do governo federal no sentido de avaliar os processos de aprendizagens proporcionados pelas políticas de gestão e/ou gerência pública. O que permite afirmar, preliminarmente, que a concepção e

desenvolvimento de políticas públicas, especialmente as sociais, tem padecido de esforços que as validem como instrumentos efetivos de transformação administrativa e socioeconômica.

Com base nesse contexto, este estudo assume como principal objeto de análise **verificar como as práticas de avaliação implantadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) têm contribuído, para a promoção de aprendizagens organizacionais junto às subunidades nacionais, de modo a contribuir para a melhoria das práticas de gestão dos programas sociais.** Para o desenvolvimento do estudo foram tomadas como unidades de análises principais os instrumentos de avaliação desenhados e contratados pelo MDS para avaliar a Política Pública de Transferência Condicionada de Renda, Programa Bolsa Família (PBF).

São considerados Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCs) aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona parte da população nas amarras da reprodução da pobreza (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2007).

Essa política tem sido aplicada por diversos países (Inglaterra, Alemanha, Holanda, França, México, Estados Unidos, dentre outros), desde a década de 1980. No Brasil, a Política de Transferência de Renda foi introduzida, a partir dos anos 1990, em nível municipal, tendo como experiências pioneiras os municípios de Campinas, Ribeirão Preto, Salvador, Santos, São Paulo e Brasília. Em âmbito nacional, essa política ganha relevância no governo de Fernando Henrique Cardoso mediante a implantação do Programa Bolsa Escola. Essas ações governamentais têm se destacado como esforço dirigido para promover mudanças no padrão sociohistórico que fundamenta, até a atualidade, as relações sociais de produção e distribuição no Brasil, pautadas, portanto, em movimentos cristalizados de forte exclusão social.

Essa realidade tem reflexos perversos e de difícil solução nas relações complexas estabelecidas entre Estado-sociedade no Brasil, abrangendo aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais. Como resultado dessa dinâmica sócio-histórica, observa-se até os dias atuais uma tendência pela preservação de concentração e centralização da riqueza e renda nacional, situação que dificulta a solução das causas fundamentais da manutenção dos padrões de pobreza e miséria que ainda marcam o processo de socialização no Brasil.

Pelas razões expostas, as políticas sociais<sup>2</sup> têm assumido um lugar de destaque na agenda pública contemporânea brasileira, movimento que ganha maior legitimidade a partir da promulgação da Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã. A partir dos anos 90, as políticas sociais ganham notoriedade, conforme definido no Art. 6º e, principalmente, com a consagração da Seguridade Social como sistema articulador das políticas de Previdência, Saúde e Assistência Social. Para dar conta dessa nova institucionalidade, os governos subnacionais, especialmente os municípios, foram desafiados a construir novas estruturas administrativas e organizacionais que garantissem um novo ciclo de políticas públicas que deveria integrar as etapas de concepção, implantação, monitoramento e avaliação dessas ações públicas.

Esse movimento de mudança ganha uma nova institucionalidade, a partir de 2003, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável por articular e integrar as diversas ações sociais sob a responsabilidade do governo federal. A concepção desse novo modelo de gestão pública, baseada na promoção do desenvolvimento através da inclusão social foi a base fundamental do novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, denominado de “Plano de Governo Brasil para Todos” (2003-2007). Com essa plataforma e compromisso políticos, pode-se afirmar que havia uma clara percepção por parte do governo de que a retomada do crescimento sustentável (com inclusão social) do País passava pela integração e articulação de um conjunto de políticas sociais que tinham como objetivo central garantir o acesso à renda de milhões de brasileiros que encontravam-se fora do mercado.

Nesse contexto, as políticas sociais lideradas pelo MDS ganham centralidade e passam a assumir um papel de indutoras de novos processos de desenvolvimento socioterritoriais, o que significa reconhecer a necessidade de se promover/estimular novos processos de aprendizagem em gestão de políticas públicas, especialmente como medidas de apoio às ações do poder local. Pode-se afirmar que o MDS ganha *status* de órgão competente e responsável pela promoção da transversalidade das políticas públicas no Brasil, a partir daquele momento, exigindo, assim, uma capacidade progressiva de indução e estímulo de processos de aprendizagens, especialmente junto aos municípios, entes responsáveis pela implantação e acompanhamento das políticas sociais.

---

<sup>2</sup> Entende-se como Política Social, um conjunto de programas e ações do Estado, com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais que afetam vários dos elementos componentes das condições básicas de vida da população, até mesmo daqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade (CASTRO *et. al*, 2008).

Esse processo de institucionalização representou um aumento significativo dos investimentos do governo federal em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social, traduzidas na implantação de diversos programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva, criados a partir daquele momento (SOUSA, 2006).

Os programas sociais definidos pelo governo federal são motivados pela missão central do MDS que consiste em promover a inclusão social e a emancipação das famílias brasileiras, com vistas à erradicação da fome e da miséria no Brasil por meio de políticas públicas de proteção e promoção social (MDS, 2007). De acordo com o MDS (2013), cerca de 60 milhões de pessoas são beneficiadas por seus programas, demonstrando, desse modo, a grande cobertura de serviços e a dimensão da atual rede de proteção social brasileira.

Assim, o MDS é composto por diversas secretarias que exercem o papel de execução, avaliação e articulação institucional dos programas assumidos pelo governo federal. O desenho organizacional do MDS contempla: a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), formando, assim, um conjunto de órgãos responsáveis pela execução das políticas e programas sociais do governo central. O Ministério conta, ainda, com outras duas Secretarias: a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e a Secretaria Extraordinária para a superação da Extrema Pobreza (SESEP).

Para compor a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), nasce, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) representando, assim, um dos maiores desafios do governo federal orientado pelos objetivos estratégicos de combater a pobreza, potencializar a inclusão social e promover/estimular o desenvolvimento socioeconômico/socioterritorial. O PBF assume, portanto, grande destaque por ser considerado um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, cujo objetivo fundamental era beneficiar famílias em situação de extrema pobreza.

O Gráfico 1 demonstra a evolução dos recursos transferidos e o quantitativo de beneficiários do PBF, no período de 2004 a 2010, assim como permite observar que o número de beneficiários cresceu consideravelmente passando de 6.572 milhões, em 2004, para 12.778 milhões nos sete primeiros anos de atuação do Programa. O que representa em volume de recursos um aumento de 7.113 bilhões para 14.844 bilhões no mesmo período.

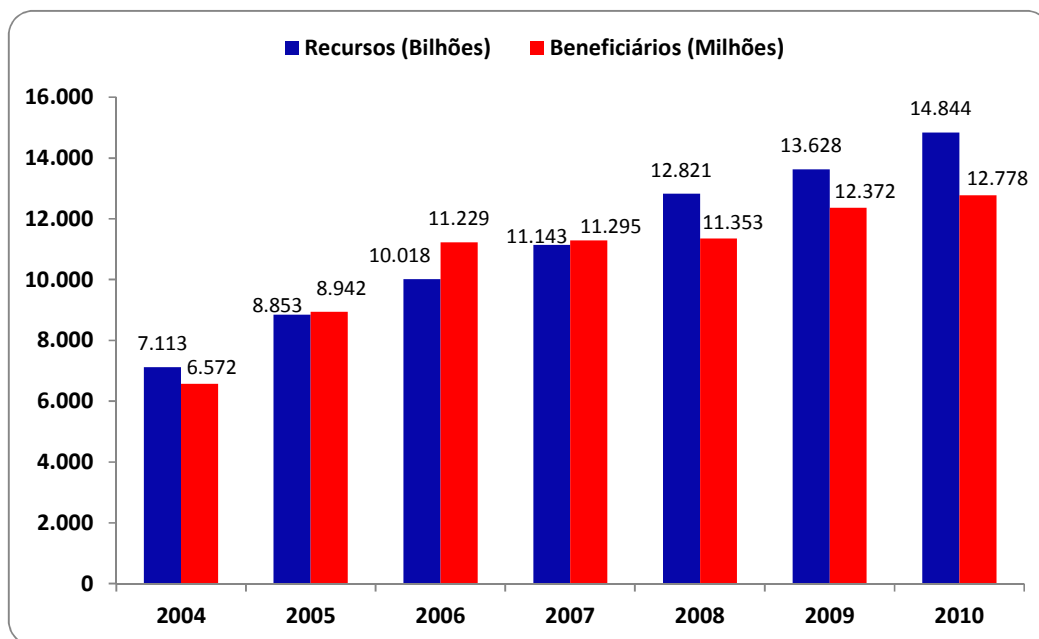


Gráfico 1 – Evolução dos recursos financeiros e do quantitativo de beneficiários do Programa Bolsa Família no período de 2004 a 2010

Fonte: Elaboração própria baseado no SUAS - Financiamento da Assistência Social no Brasil, 2011.

Por essas razões, é considerado por muitos autores como o principal programa de transferência de renda do Brasil chegando a beneficiar até fevereiro de 2015 cerca de 14 milhões de famílias, com um investimento médio realizado ao longo dos anos de aproximadamente R\$ 14 bilhões ao ano (MDS, 2015).

A partir do governo Dilma, 2011, esta política passou a integrar o “Plano Brasil Sem Miséria (BSM)” que tinha como meta incluir 16 milhões de famílias brasileiras com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais. As novas metas do PBF estavam fundamentadas nos seguintes objetivos estratégicos: garantia de renda, inclusão produtiva e o acesso aos serviços públicos (BRASIL, 2013). Para alcançar esse objetivo, o governo definiu como diretrizes fundamentais a articulação de três dimensões essenciais à superação da pobreza: (a) a promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; (b) o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio dos cumprimentos das condicionalidades; e (c) a coordenação de programas complementares oferecidos pelos municípios tais como: programas de geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos e jovens, incentivo ao microcrédito produtivo, fornecimento de registro civil e demais documentos, conforme apresentado na Figura 1.

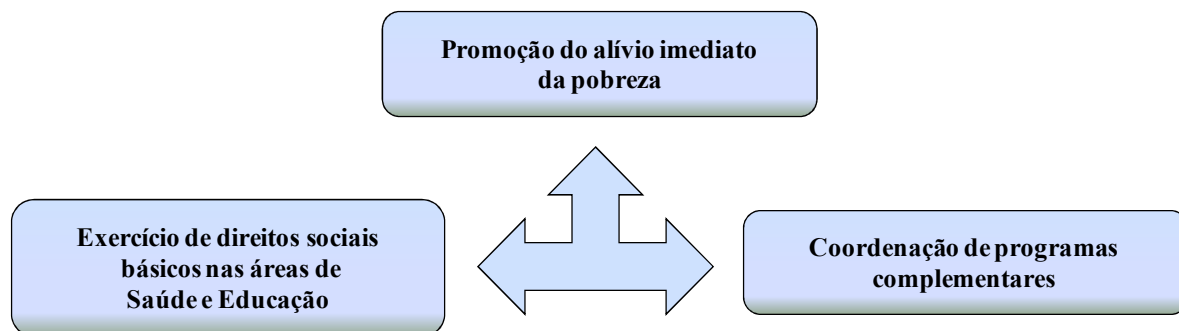


Figura 1 - Eixos norteadores do Programa Bolsa Família.  
 Fonte: Elaborado Monteiro *et. al.*, (2010).

O PBF atende famílias em todo território nacional, de acordo com o perfil e tipos de benefícios: básico, variável, variável vinculado ao adolescente (BVJ), variável gestante (BVG) e variável nutriz (BVN) e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP). Os valores dos benefícios pagos pelo PBF variam de acordo com as características de cada família, considerando a renda mensal familiar por pessoa, o número de crianças e adolescentes de até 17 anos, de gestantes, nutrizes e de componentes da família (BRASIL, 2013).

É importante destacar que o Programa em análise emerge em um contexto socioeconômico mais amplo, marcado por traços de miséria, pobreza e desigualdade social no mundo. Fenômeno que se manifesta tanto nos países capitalistas desenvolvidos, como também assume efeitos ainda mais perversos nas nações consideradas subdesenvolvidas e em desenvolvimento que, além de refletir as consequências negativas advindas de um ambiente econômico permeado por desemprego e baixo rendimento proveniente do trabalho, têm que enfrentar os problemas advindos do crescimento da violência e da criminalidade.

Desta maneira, os padrões de gestão que tem orientado tal política no Brasil têm como base a descentralização financeira, administrativa e técnica, compartilhada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Segundo os padrões federativos que orientam o ordenamento jurídico brasileiro, os três entes federados deverão trabalhar em conjunto, de forma integrada, para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do PBF. Apesar da União e Estados terem papel relevante nesse arranjo institucional, a Constituição Federal preservou um espaço de maior destaque para os municípios, por ser o ente mais próximo dos cidadãos. Aos municípios cabe, portanto, a responsabilidade direta pela gestão e gerência do Programa, tendo nos instrumentos de acompanhamento e avaliação das famílias e atendimento das condicionalidades fundamentais (políticas de saúde e educação) a base fundamental de gestão da política e as bases do investimento em capital humano.



Sendo assim, os principais deveres dos entes federativos para a execução do PBF estão dispostos no quadro 1.

<b>Federal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alocar recursos;</li> <li>▪ Regular a política;</li> <li>▪ Avaliar o programa.</li> </ul>
<b>Estadual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Articulação de programas complementares;</li> <li>▪ Monitorar e orientar os municípios para melhorar a gestão do Programa Bolsa Família.</li> </ul>
<b>Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assumir a interlocução política entre a prefeitura, o MDS e o Estado para a implementação do PBF e do Cad Único;</li> <li>▪ Articulação e coordenação entre as áreas envolvidas do Programa (Assistência Social, Educação e Saúde) para o acompanhamento dos beneficiários;</li> <li>▪ Coordenar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal aos municípios;</li> <li>▪ Implementação de programas complementares ao programa nas áreas de: a) alfabetização e educação de jovens e adultos; b) capacitação profissional; c) geração de trabalho e renda; d) acesso ao microcrédito produtivo orientado; e e) desenvolvimento comunitário e territorial, entre outros.</li> </ul>

Quadro 1 – Síntese dos deveres dos entes federativos na execução do PBF  
 Fonte: Elaboração própria.

Dessa maneira, a concepção e implantação, enquanto Política Nacional de Transferência de Renda, é de compartilhamento de responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, caracterizando-a como uma política multifederativa. Em que a União, através da alocação de recursos e de ações de acompanhamento e avaliação, deve contribuir para que os estados e, principalmente, os municípios alcancem as metas e os resultados esperados.

No contexto da institucionalização do MDS, como instância de promoção da atual política de desenvolvimento social brasileiro, cabe destacar também a importância da criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), responsável pelo monitoramento e avaliação no MDS. Autores como Thoenig (2000), Escolar e Domench (2002) e Faria (2005), têm discorrido sobre a importância de institucionalização da função avaliação na gestão governamental, isto porque este instrumento permite fornecer elementos relevantes para o (re) desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso.

Neste sentido, diversos autores têm avaliado positivamente a criação do MDS, considerando, inclusive, que a gestão de políticas públicas tem avançado consideravelmente com a criação da SAGI, órgão específico de avaliação e geração de informações das políticas

sociais dirigidas pelo MDS (NASCIMENTO, 2006; BOULLOSA e ARAÚJO, 2009; NOGUEIRA e CAVALCANTI, 2009; DULCI, 2010). Para muitos pesquisadores, a criação e utilização de instrumentos de avaliação pelo MDS, como parte do eixo da política de inclusão do governo, foram os que mais avançaram no Brasil e tem contribuído muito com o aperfeiçoamento da gestão governamental, particularmente no que se refere aos mecanismos de avaliação de programas sociais.

Como afirmam Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) e Boullosa e Araújo (2009), a criação de uma unidade horizontal dentro de uma estrutura ministerial para o monitoramento e avaliação das políticas e programas de proteção e assistência social representa um elemento de inovação importante na prática de gestão pública em vários sentidos. Asseguram que a incorporação das práticas de monitoramento e avaliação tem permitido à gestão pública federal inovar no processo de tomada de decisões, além de agregar qualidade às práticas administrativas, contribuindo, pois, com o desempenho dos programas por meio do uso na relevante base de informação e análise de dados disponíveis. Essas medidas gestoriais e gerenciais têm potencial, para o fortalecimento da expansão de uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública, por meio da publicização de indicadores de monitoramento, publicação de resultados de estudos de avaliação e disponibilização à comunidade científica dos microdados das pesquisas<sup>3</sup>.

A partir desse contexto sócio-histórico e analítico, o estudo busca responder à seguinte questão: **como as práticas avaliativas desenvolvidas e implantadas pelo MDS para avaliar o Programa Bolsa Família, têm possibilitado o desenvolvimento de processos de aprendizagens na gestão do Programa pelos estados e municípios?**

Tal questionamento emerge e se justifica, pois, pelo crescente interesse sobre avaliações de políticas públicas que tem se manifestado tanto por instituições de pesquisa (universidades, instituições privadas e sociais, pesquisadores *ad hoc* (consultores), gestores, entre outros profissionais e atores sociais, assim como tem sido prioridade para orientar as políticas assumidas pelas agências multilaterais e governamentais de fomento<sup>4</sup>. Assim, cresce

---

<sup>3</sup> Estes mesmos autores apontam que a SAGI desenvolveu um modelo institucional de avaliação próprio, incluindo uma rotina de procedimentos para o ciclo de avaliação, que vai desde a definição do problema à elaboração dos termos de referência de pesquisas, contratação, acompanhamento, divulgação e publicação regular dos resultados. Ao se estabelecer a função e as diretrizes de uma política de avaliação e monitoramento, garantindo-se recursos físicos, humanos e financeiros para as suas atividades, criaram-se as condições organizacionais e institucionais para a construção e implementação do sistema.

<sup>4</sup> A experiência e o modelo de avaliação e monitoramento desenvolvidos no MDS estão sendo objeto de estudos do Banco Mundial e FAO. Fruto disto, é a publicação do Policy Paper intitulado O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil, publicado pela UNESCO e de autoria de Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006).

a importância em aprofundar a reflexão e discussão sobre a concepção teórico-metodológica (o desenho) e implantação dos instrumentos avaliativos coordenados pelo MDS, como também os resultados empíricos alcançados.

Em síntese, essa pesquisa espera mensurar por meio através da percepção dos gestores estaduais e municipais **como os instrumentos de avaliação têm possibilitado, de fato, processos de aprendizagens das práticas e saberes administrativos, de modo a transformar positivamente o processo de gestão e gerência do PBF.**

## 1.2 PRESSUPOSTOS

Com base nessa problematização, defende-se como pressupostos/hipóteses que **as práticas e os resultados dos instrumentos de avaliação aplicados pelo MDS têm permitido o desenvolvimento de processos de aprendizagem organizacional na gestão do programa, especialmente no que se refere aos seguintes aspectos:**

- Estímulo de uma maior integração intergovernamental entre União, Estados e Municípios na gestão e execução do programa, assim como maior integração entre as áreas relacionadas ao programa;
- Investimento do governo federal em programas de formação e capacitação de gestores e gerentes públicos nas esferas subnacionais; e
- Produção e difusão de metodologia, dados, indicadores e índices avaliativos, com vistas a instrumentalizar os gestores públicos locais a melhorar competências em gestão e gerência de políticas públicas.

Mas, apesar dos pressupostos ressaltados, pressupõe-se que esse processo de aprendizagem se dá em níveis diferenciados para cada um dos entes federativos. O que significa pressupor que, **mesmo entre estados e municípios, há diferentes graus de intensidade nos processos de aprendizagens, demonstrando, portanto, que as experiências avaliativas implantadas pelo MDS para avaliar o PBF carece de uma compreensão mais ampla e contextualizada sobre a realidade sócio-histórica que condiciona tanto os processos políticos locais como os níveis de competências técnicas e de geração de conhecimento para o pleno desempenho do Programa.**

O pressuposto está melhor explicitado na figura 2, na qual buscou-se demonstrar que o processo de aprendizagem é maior na esfera federal e menor nos estados e municípios. A

explicação para essa afirmação se sustenta no fato do governo central ser o ente responsável pela concepção, desenho e contratação dos avaliadores que aplicarão os instrumentos, assim como pela sistematização dos dados e resultados. Nesse sentido, cabe às demais subunidades federativas conhecer, contribuir e discutir sobre a execução das avaliações, a formação do banco de dados do MDS e/ou de ações de capacitação, e utilizar os resultados da política avaliativa, conjuntamente com o MDS. Nesse caso, ao pesquisar os gestores estaduais e municipais considera-se que estes, apesar de validar o esforço/empenho do governo federal, estão presos/limitados às condicionalidades socioterritoriais e políticas para avançar no processo de aprendizagem organizacional com vistas a modernizar o processo de gestão.

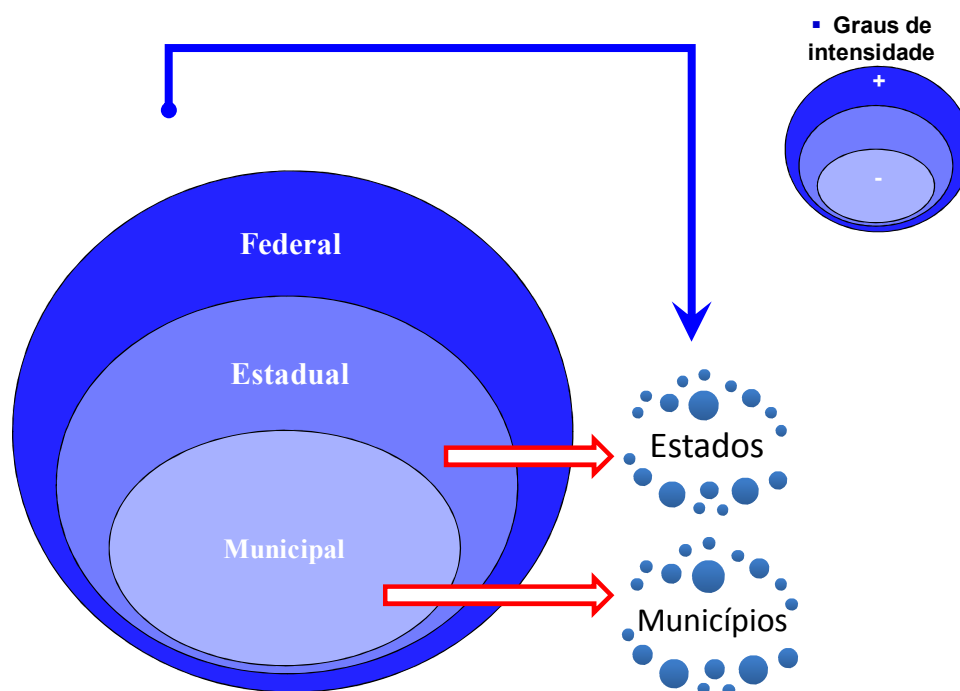


Figura 2 – Pressuposto da intensidade da aprendizagem nos entes federativos  
Fonte: Elaboração própria.

Com base nessa problematização definiu-se na próxima seção os objetivos para o desenvolvimento da pesquisa.

### 1.3 OBJETIVO GERAL

**Analisar como as práticas avaliativas, desenvolvidas e implantadas pelo MDS para o Programa Bolsa Família, têm proporcionado o desenvolvimento de processos de**

**aprendizagens nas práticas de gestão e/ou gerência do Programa junto a governos estaduais e municipais.**

### **1.3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analisar as concepções teórico-metodológicas que fundamentaram o desenho e a implantação das políticas de avaliação do MDS para o Programa Bolsa Família;
- Descrever os principais agentes envolvidos no processo avaliativo do Programa, dando destaque para os gestores e executores responsáveis pelo planejamento e implementação dos instrumentos de avaliação (etapas de avaliação, atores envolvidos, instituições executoras, secretaria responsável, envolvimento com outros ministérios, dentre outros);
- Identificar os principais processos de aprendizagens decorrentes das práticas de avaliação do MDS no âmbito das práticas de gestão do Programa Bolsa Família junto aos governos subnacionais selecionados.

Tomando como referência a problematização, os pressupostos e os objetivos definidos, considera-se que este estudo ganha relevância na medida em que há um reconhecimento social, político e acadêmico da carência de estudos críticos com base em pesquisas qualitativas e quantitativas que permitam estabelecer uma conexão coerente e consequente entre instrumentos de avaliação e aprendizagem na gestão pública (CALMON, 1999; WITHERS e HARTLEY, 2009 e NETO, 2010; BERTOLIN, ZWICK e BRITO, 2013).

### **1.4 ESTRUTURAÇÃO DA TESE**

A Tese está estruturada em cinco capítulos, sendo o primeiro deles compreendido por esta introdução, composta pela problematização do objeto que embasou a questão de partida, bem como na apresentação dos pressupostos e a descrição dos objetivos norteadores do estudo.

No capítulo 2 – FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL – buscou-se contextualizar teoricamente os principais conceitos que fundamentaram este estudo, dando destaque para os principais conceitos de Avaliação de Políticas Públicas e Aprendizagem Organizacional.

Assim, buscou-se aprofundar na discussão sobre as relações e interações possíveis entre avaliação e processo de aprendizagem organizacional no setor público.

O capítulo 3 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS – é apresentado o percurso metodológico da pesquisa em que insere: a definição da estratégia metodológica para a o estudo; os instrumentos de coleta de dados utilizados; a descrição detalhada dos os métodos de pesquisa pertinentes ao estudo e as técnicas de tratamento dos dados; e por fim a operacionalização da pesquisa disposta na matriz de análise que orientou o desenvolvimento do estudo.

O capítulo 4 – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS – teve o objetivo inicialmente, de apresentar a análise da concepção teórico-metodológico dos instrumentos de avaliação do MDS em que é discorrido sobre as concepções que fundamentaram o desenho dos instrumentos avaliativos implementados pelo MDS para avaliar o PBF, bem como a fundamentação teórico-metodológico que orientou as pesquisas avaliativas selecionadas. Em seguida, buscou-se apresentar o perfil pessoal e profissional dos gestores estaduais e municipais que integraram o universo da pesquisa e analisar como se dá a percepção destes, em relação aos processos de aprendizagem organizacional com as avaliações realizadas pelo MDS para o Programa Bolsa Família, nas esferas subnacionais de governo.

E, por fim, no capítulo 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS – são retomadas os principais aspectos e resultados abordados no estudo, assim como algumas reflexões e desafios que a pesquisa trouxe, apontando para outras possibilidades de estudos sobre o tema.

## **2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL**

O objetivo deste capítulo é contextualizar teoricamente os principais conceitos que fundamentaram este estudo, dando destaque para as principais abordagens de Avaliação de Políticas Públicas e Aprendizagem Organizacional. Assim, pretende-se aprofundar a discussão sobre as relações e interações possíveis entre avaliação e processo de aprendizagem organizacional, com especial ênfase para os limites, desafios e perspectivas dessa inter-relação no setor público. Para a contextualização das questões que orientaram o presente estudo, buscou-se, inicialmente, amparo na discussão mais recente sobre as abordagens teórico-metodológicas do campo de estudo da Avaliação de Políticas Públicas, focando nos aspectos de sua conceituação, importância e metodologias predominantes para, em seguida, realizar a discussão sobre os conceitos que envolvem o tema da Aprendizagem Organizacional.

### **2.1 UMA APROXIMAÇÃO À DISCUSSÃO SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A literatura sobre avaliação tem um caráter aplicado e prático, na medida em que o objeto de estudo são os programas e as políticas das instituições públicas. De acordo com Ballart (1996), a diferença do setor privado em que existe um critério fundamental, o critério do benefício, para valorar a atividade das pessoas e das organizações, no setor público, existem poucos critérios claros e amplamente aceitos sobre o que fundamentar a avaliação da atividade das instituições político-administrativas, haja vista as diversas intervenções públicas existentes. Adiciona-se a isso, o fato de que estas instituições, as públicas, possuem e se relacionam com diversos atores, os chamados *Stakeholders*, definidos como os membros de um grupo que é afetado de forma clara pela política e que, portanto, pode ser afetado pelas conclusões de uma avaliação (WEISS, 1983).

Nesta seção, para além do caráter aplicado e prático, serão discutidos elementos teóricos relacionados aos aspectos de conceituação e importância da Avaliação de Políticas Públicas ao longo das últimas décadas, bem como a apresentação de alguns aspectos metodológicos e as formas de uso da Avaliação.

### 2.1.1 Conceituação e importância

A busca de fortalecimento da “função avaliação” na administração pública tem sido justificada pela necessidade de “modernização” da gestão governamental, especialmente em um contexto de busca de maior dinamização (racionalização) e legitimação da concepção da Reforma do Estado (FARIA, 2005).

Mas é importante ressaltar que, desde a década de 1960, observa-se a utilização de instrumentos de avaliação na gestão governamental, especialmente nos países desenvolvidos (SCRIVEN, 1972; WEISS, 1983 e SCHNEIDER, 1986). Entretanto, o fortalecimento desse campo ganhou maior expressividade a partir das décadas de 1970 e 1980 e, principalmente, de 1990, momentos em que a avaliação de políticas e programas públicos passou a desempenhar papel importante no planejamento e gestão de políticas públicas. Conforme destaca Calmon (1999), alguns fatores contribuíram para aumentar a demanda por ações avaliativas. Dentre os principais fatores apontados pelo autora e outros estudos, destaca-se que, na década de 1990 do século passado, houve um crescimento vertiginoso das agências multilaterais em programas governamentais, dirigidos para apoiar os países em desenvolvimento a superar a crise socioeconômica e política, a exemplo do Brasil, bem como havia a preocupação com os resultados.

Nesse sentido, a liberação dos recursos estava diretamente condicionada ao controle das metas e resultados dos investimentos feitos. Assim, foram definidas pelas referidas agências condicionalidades para a liberação dos recursos, demandando, pois, o cumprimento de metas, indicadores e índices específicos de eficácia, eficiência e, mais recentemente de efetividade, dos programas contratados (CALMON, 1999; THOENIG, 2000 e FARIA, 2005).

Outro fator relevante apontado na literatura sobre o tema foi a necessidade de avaliar programas públicos diante do aprofundamento da crise fiscal, da escassez de recursos do setor público e da imprescindível intervenção governamental para atender à população mais necessitada, base fundamental da chamada Reforma do Estado, conforme já apontado acima (COTTA, 1998; COSTA e CASTANHAR, 2003; CANO, 2004).

Esta reforma, chamada também de gerencial, visava aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos do Estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e assegurar o caráter democrático da administração pública. Os princípios norteadores do movimento foram: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 1998).



Destaca-se, ainda, a crescente participação da sociedade civil, assim como de grupos políticos, organizações e outras associações nas discussões sobre a destinação dos recursos públicos. Esse movimento recente que algumas nações em desenvolvimento, particularmente as que se encontravam em processo redemocratização, como foi o caso de alguns países latino-americanos, passaram a ser pressionados para implantar processos de descentralização e participação social no planejamento e gestão pública local. Essa pressão social exigiu progressivamente a integração de indicadores de resultados, transparência, racionalidade decisória e eficiência alocativa, o que demandou esforços por parte do governo e da sociedade para avaliar os investimentos realizados (COTTA, 1998; CALMON, 1999 e CANO, 2004).

A literatura corrente demonstra que existem diversas definições sobre o conceito de Avaliação, vinculados naturalmente, aos diversos conceitos de políticas públicas. Isto porque são campos amplos e complexos, já que abrangem diferentes atores sociais – *Stakeholders* – no seu processo de gestão e pressupõe a imposição de diversas interações e percepções ideológicas distintas.

Para os objetivos desse estudo serão abordados alguns conceitos sobre Avaliação de Políticas Públicas, com o objetivo de identificar quais as bases conceituais e metodológicas que têm orientado a concepção e desenho dos instrumentos de avaliação do governo brasileiro, com ênfase nas ações do MDS, especialmente para avaliar o PBF.

Para Thoenig (2000, p.54), a avaliação pode ser caracterizada como uma “atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos”.

Já Costa e Castanhar (2003, p.972) afirmam que o propósito da avaliação é “guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa”.

Cohen e Franco (2007), por outro lado, conceituam avaliação como uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos.

Secchi (2010), apresenta a avaliação de políticas públicas como o momento em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou.

De acordo com Subirats, *et. al.*, (2008), a avaliação de uma política pública pretende examinar empiricamente a validade do modelo causal em que esta se fundamentou em seu

processo de elaboração. Em consequência o que se busca saber é se a teoria da ação em que está baseada a política tem fundamento e se o grau de aplicação real finalmente foi alcançado.

Para Calmon (1999, pág.17), a avaliação consiste no “exame sistemático e na aplicação de métodos de pesquisa, quantitativos e/ou qualitativos, para verificar o design, a implementação, o impacto e os resultados alcançados por determinado programa”.

Na mesma direção, a avaliação de políticas públicas é definida por Carvalho (2003) como esforço para atender a demandas distintas e baseadas em orientações metodológicas heterogêneas. Salienta-se que a definição desta autora se refere à realidade da Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados) de São Paulo que, em 2003, visando contribuir para o debate sobre o tema, realizou estudos sobre diversos programas sociais.

Escolar e Domench (2002), refletindo a experiência Argentina sobre a avaliação de projetos e programas sociais<sup>5</sup>, destacam a importância da Avaliação como uma instância de retroalimentação visando à melhoria dos Programas Sociais. Para estes autores a Avaliação é entendida no sentido de julgar o que está acontecendo, porque acontece, quais atividades e recursos ou resultados estão envolvidos nos vários estágios dos programas.

De acordo com Faria (2005), a avaliação deve ser utilizada para a melhoria da política ou programa em questão. Assim, para o autor o uso da avaliação subsidia à tomada de decisão, alteração, melhorias ou continuidade da política pública.

Costa e Castanhar (2003) enfatizam a importância da Avaliação sistemática, contínua e eficaz ressaltando que pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para o alcance de uma gestão pública mais eficaz.

A visão de Boullosa (2009) expõe a complexidade da Avaliação, na medida em que é interpretada como um processo que envolve diferentes atores, direta e/ou indiretamente, através de dinâmicas, interações, entrevistas, opiniões, leituras, reuniões e muitos outros tipos de troca. Afirmando, desse modo, que a avaliação é palco de interação entre atores que desejam ou se envolvem na produção de um saber avaliativo carregado de poder de transformação.

Já Santos e Ribeiro (2011), propõem que qualquer esforço para avaliar políticas públicas (aqui compreendidas como políticas governamentais) exige, antes de mais nada, (...)

---

<sup>5</sup> Ver: Los Proyectos y Programas Sociales y la Evaluación. Reflexiones en Torno a una Experiencia.

construir, sistematizar e analisar indicadores que [de fato] permitam avaliar e medir a natureza, conteúdo, dimensão e dinâmica da conjuntura dos fatos e atos administrativos para uma melhor compreensão do desempenho da gestão e da gerência das instituições – considerando os micros e macros processos –, de modo a possibilitar a realização de avaliação continuada.

Baseado na leitura dos autores destacados pode-se observar que não há consenso quanto à definição de avaliação, o que implica afirmar que esse conceito admite múltiplas definições, conforme sintetizados no Quadro 2.

<b>Calmon (1999)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consiste no exame sistemático e na aplicação de métodos de pesquisa, quantitativos e/ou qualitativos, para verificar o design, a implementação, o impacto e os resultados alcançados por determinado programa;</li></ul>
<b>Thoenig (2000)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos;</li></ul>
<b>Costa y Castanhar (2003)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa;</li></ul>
<b>Cohen y Franco (2007)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Momento em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou;</li></ul>
<b>Secchi (2010)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos.</li></ul>

Quadro 2 – Síntese de algumas definições sobre Avaliação  
Fonte: Elaboração própria, a partir dos autores citados.

Schneider (1986) introduz uma perspectiva na discussão sobre esse conceito ao justificar que a avaliação de políticas tem origem em várias disciplinas, o que implica a integração de ponto de vistas diferentes sobre o tema. Para a autora essa evolução sobre o conceito e práticas de avaliação produziu, portanto, uma massa confusa de “tipos” de avaliação ao invés de um quadro referencial coerente.

No mesmo sentido, Ballart (1996) discorre que a base teórica desenvolvida para Avaliação de Políticas Públicas é decorrente de outras disciplinas e da acumulação de experiências em áreas setoriais específicas. Ou seja, o campo possui tradições científicas diversas e seu desenvolvimento se procede de experiências em administrações

governamentais, departamentos universitários, institutos, dentre outros. Para Ballart (1996), seria um erro subestimar a importância da teoria de avaliação de políticas e as lições das experiências, por este motivo.

Desta maneira, com base nos conceitos sistematizados, pode-se observar que existem alguns elementos comuns nas definições, e que ajudam na reflexão das práticas avaliativas que têm sido mais utilizadas na gestão governamental na contemporaneidade. Neste sentido, definiu-se para esta tese a avaliação enquanto um processo que busca a produção e análise de informações no intuito de guiar os tomadores de decisão quanto ao desempenho da política pública, verificando, pois, a necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa, visando contribuir para a gestão e a alocação de recursos mais eficiente e eficaz, baseado na aplicação de métodos de pesquisa para verificar o alcance dos resultados.

Pode-se concluir, pois, que aprofundar estudos sobre Avaliação de Políticas Públicas ganha importância para o aprimoramento da gestão governamental, especialmente porque se acredita que a análise de “boas práticas” sugere que a avaliação pode aumentar o nível de eficiência, isto é, os indicadores que confirmam o atendimento das metas de uma dada política, com relação aos recursos disponíveis. Desse modo o esforço de Avaliação:

“torna possível gerar outras formas de valor agregado que estão longe de ser negligenciáveis; dá visibilidade a um julgamento ou medida em termos da adequação (no nível em que as metas atribuídas são alcançadas); apoia a memória administrativa das soluções de ação; fornece variedade de habilidades para os tomadores de decisão em todos os níveis; apoia uma atitude de sabedoria (agir com conhecimento enquanto se duvida do que se sabe) e ajuda a criar competição por *status* baseada na habilidade administrativa” (THOENING, 2000, pág.66).

Em síntese, para o referido autor, a avaliação poderá, até certo ponto, impressionar usuários e observadores externos.

Ala-Harja e Helgason (2000), por outro lado, apresentam que as principais metas da avaliação podem ser caracterizadas como sendo a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade dos atores.

Desta maneira, entende-se que as avaliações que têm sido realizadas por órgãos institucionais da gestão governamental brasileira, a exemplo das políticas avaliativas concebidas e aplicadas pelo MDS, têm buscado exercer o que Faria (2005) chamou de “o propósito original da avaliação, que é melhorar a qualidade das decisões e garantir a maximização da consecução dos objetivos definidos pelas políticas e programas”.

Entretanto, é importante ressaltar que existem outros fatores, ainda pouco explorados, como a construção sócio-histórica de informações, o desenho e acesso de banco de dados, a promoção de ações que fortaleçam a transparência das ações públicas, o desenvolvimentos de modelos avaliativos compatíveis com cada contexto avaliado (o que implica dizer que a mera reprodução de matrizes externas podem comprometer o alcance do esforço avaliativo), os desdobramentos do esforço avaliativo como instrumento de aprendizagem organizacional (profissional ou individual), entre outros.

### **2.1.2 Aspectos Metodológicos de Avaliação de Políticas Públicas**

Do mesmo modo que observou a existência de diferentes conceitos sobre Avaliação de Políticas Públicas, também existem diversas metodologias que se propõem a avaliar Políticas Públicas. De acordo com Cotta (2001), é importante considerar que os sistemas de avaliação produzem diversos tipos de dados, dependendo, portanto, dos objetivos definidos na etapa de desenho da pesquisa.

Para a autora, há várias modalidades de avaliação e cada uma possui características que definem desde sua finalidade e uso dos dados até a qualidade das informações produzidas. Nessa mesma direção Calmon (1999, pág.9) destaca que existem “múltiplos métodos e técnicas de avaliação, ao enfatizar que a escolha de determinada prática depende das circunstâncias, dos propósitos e do contexto político que envolve a implementação de políticas”.

Para uma melhor compreensão da definição apresentada por Cotta (1998 e 2001) pode-se observar na Figura abaixo que a autora classifica a avaliação em função do seu *timing*, ou seja, do momento em que se avalia (antes, durante ou depois da implementação da política), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente<sup>6</sup>) e da natureza do objeto avaliado (contexto, processos e resultados).

---

<sup>6</sup> Mistos e participativas (COTTA, 1998).



Figura 3 – Classificação da avaliação  
 Fonte: Elaboração própria a partir de Cotta (2001).

Outra visão que corrobora com essa classificação é a distinção entre avaliação *ex ante* (anterior à implementação), avaliação *ex post* (posterior à implementação) em que requer que o programa tenha sido concluído para se poder avaliá-lo e ainda a avaliação *in itinere*, que ocorre durante o processo de implementação (ESCOLAR e DOMENCH, 2002; COSTA e CASTANHAR, 2003; COEHN e FRANCO, 2007; BOULLOSSA e ARAÚJO, 2009; SECCHI, 2010).

Scriven (1972) e referidos autores acima também distinguem as avaliações em duas outras dimensões: *avaliação formativa*, utilizada para monitorar o processo que seria *improvement-oriented* e a *avaliação somativa*, realizada ao final para determinar a extensão em que os objetivos foram alcançados que seria *judgement-oriented* (COTTA, 2001; FARIA, 2005; BOULLOSA e ARAÚJO, 2009).

Já Costa e Castanhar (2003) classificam as experiências de avaliação em três metodologias: *Avaliação de Metas* (realização de produção ou produtos); *Avaliação de impacto* (alcance do propósito ou missão); e *Avaliação de processos*. A avaliação de metas consiste em medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. Metas do programa busca medir quais são os produtos mais imediatos (ou concretos) que dele decorrem. Mas algumas das principais limitações desse tipo de avaliação são: “a dificuldade de especificar as metas de forma precisa; a existência de várias metas; a seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa” (COSTA e CASTANHAR, 2003, pág.979).

A avaliação de impacto, para esses autores, consiste em identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. O foco é detectar mudanças

nas condições de vida de um grupo-alvo ou de uma comunidade, como resultado de um programa, e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada. Para esta investigação se recorre a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido. As análises de impacto apontam, portanto, para a efetividade de programas e projetos, estabelecendo o grau de correspondência entre seus objetivos e resultados (COTTA, 1998).

Avaliação de processos trata-se do exame das estratégias, procedimentos e arranjos (inclusive institucionais) adotados na implementação de uma política, programa ou projeto, com a finalidade de identificar os pontos nos quais onde podem ser obtidos ganhos de eficiência e eficácia. Tem por hipótese central a ideia de que os meios adotados afetam os resultados. Portanto, o seu objeto de análise é saber “como” uma ação foi executada, ou seja, identificar a cadeia de passos adotados pela política, desde sua formulação até a obtenção do seu produto final (RUA, 2007). Assim, pode-se concluir que para Cotta (1998), a avaliação de processo estaria relacionada à dimensão da gestão.

Os autores destacam, pois, que um sistema de avaliação completo (mais amplo) utiliza metodologias que preveem tanto a avaliação de resultados como a avaliação de processos (COTTA, 1998; RUA, 2007; COSTA e CASTANHAR, 2003). Afirmam, assim, que um aspecto importante a se destacar em qualquer metodologia de avaliação é de que a Avaliação de Política Pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (COSTA e CASTANHAR, 2003; SECCHI, 2010).

Pode-se resumir que os critérios de avaliação são considerados medidas para a aferição dos resultados obtidos. Assim, os critérios podem ser resumidos da seguinte forma:

- **eficiência** – o conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa, assim como a maior relação benefício/custo. Sendo, portanto, associado à noção de “ótimo” (quantidades físicas mínimas de recursos requeridos para gerar uma certa quantidade de produto, assumindo a tecnologia como constante).
- **eficácia** - corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.
- **economicidade** - refere-se ao nível de utilização dos recursos (*inputs*);
- **impacto** (ou efetividade) - indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e

ambientais. Efeito “é todo comportamento ou acontecimento que se pode razoavelmente dizer que sofreu influência de algum aspecto do programa ou projeto” (COHEN e FRANCO, 1992). Ou, de forma mais direta, é todo e qualquer resultado das ações a ele pertinentes.

- **sustentabilidade** - mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados por meio do programa social, após o seu término;
- **análise custo-efetividade** - similar à ideia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência, é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;
- **satisfação do beneficiário** - avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;
- **equidade** - procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário. Trata da homogeneidade de distribuição de benefícios entre os destinatários de uma política pública.

Subirats *et. al* (2008), apontam que os principais e mais aplicados critérios de avaliação de uma política pública, são os seguintes: efetividade, eficácia, eficiência e pertinência da política pública. Para os autores, a pertinência está relacionada aos objetivos previstos no planejamento e ao problema político a que se pretende resolver.

Já Costa e Castanhar (2003) e Secchi (2010), explicam que os critérios de avaliação requerem formas específicas de operacionalização, o que implica que estes devem ser operacionalizados por meio de indicadores que podem ser criados para medir *input*, *output* e resultado (*outcome*). Os autores destacam alguns desses critérios:

- **Input** - são entradas do sistema e estão relacionados a gastos financeiros, recursos humanos empregados ou recursos materiais utilizados;
- **Output** - são relacionados à produtividade de serviços/produtos, como número de pessoas atendidas em um posto de saúde, quantidade de lixo coletado, quilômetros de estrada construída;
- **Outcome** - são resultados e estão relacionados aos efeitos da política pública sobre o problema para o qual havia sido elaborada, como percentual de satisfação dos usuários/cidadãos, qualidade dos serviços, acessibilidade da política pública. Segundo



os autores os *Outcomes* “descrevem os efeitos reais induzidos sobre os beneficiários finais”, de curto, médio e longo prazo.

Em síntese, Costa e Castanhar (2003), afirmam que os indicadores de *input* medem esforços e os indicados de *output* e *outcome* medem realizações. O que significa dizer que enquanto os primeiros medem o alcance dos objetivos propostos, os outros dois mensuram os efeitos do programa junto à população-alvo como um todo e junto aos usuários dos Programas ou Políticas. Salientam, ainda, que os indicadores podem mencionar também elementos mais difíceis de serem quantificados como a qualidade dos serviços oferecidos, as características culturais de uma região, etc.

Pode-se deduzir, com base nas definições destacadas até aqui, que a definição de padrões para a Avaliação de Políticas Públicas serve para dar uma referência comparativa aos critérios e indicadores de avaliação, com o objetivo de julgar o desempenho de uma dada ação pública como, por exemplo, padrões absolutos (metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente) como padrões a serem alcançados (padrões históricos que comparam resultados de um período com o obtido em períodos anteriores); e padrões normativos, que comparam o desempenho de um programa com outros semelhantes, em outros níveis de governo (COSTA E CASTANHAR, 2003) No quadro abaixo, há a síntese de alguns aspetos metodológicos de Avaliação de Políticas Públicas.

<b>Critérios</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Padrões</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Eficiência;</li><li>▪ Eficácia;</li><li>▪ Economicidade;</li><li>▪ Impacto;</li><li>▪ Sustentabilidade;</li><li>▪ Análise custo-efetividade;</li><li>▪ Satisfação do beneficiário;</li><li>▪ Equidade.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <i>Input</i>;</li><li>▪ <i>Output</i>;</li><li>▪ <i>Outcome</i>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Absolutos;</li><li>▪ Históricos;</li><li>▪ Normativos.</li></ul>

Quadro 3 - Síntese dos critérios, indicadores e padrões para Avaliação de Políticas Públicas  
Fonte: Elaboração própria, com base em Costa e Castanhar (2003), Subirats *et. al* (2008) e Secchi (2010).

Para os objetivos desse estudo, considera-se que a avaliação pode aumentar a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la ou transformá-la. Assim, conforme ressalta Secchi (2010), os mecanismos de

avaliação criam referências que permitem uma comparação espacial, temporal do problema e das políticas públicas avaliadas.

### 2.1.3 Usos da Avaliação de Políticas Públicas

Sob o pretexto da busca por eficiência, eficácia, modernização, participação na gestão pública, entre outros usos, novos instrumentos foram propostos para garantir que os governos funcionassem melhor na solução dos problemas públicos, especialmente a partir da década de 1990.

No bojo dessa discussão, vários países, incentivados por pressões externas (movimentos advindos da reforma do Estado, pressões das organizações multilaterais, ampliação do exercício da *accountability*, *entre outras motivações*) aderiram às práticas de avaliação como instrumentos de averiguação/mensuração das suas ações, visando o aprimoramento ou correção de políticas e, de certa forma, garantir a legitimação do poder. Desta maneira, Weiss (1978), Calmon (1999), ALA-HARJA e HELGASON (2000) e Faria (2005) distinguem as principais formas de utilização da Avaliação, conforme destacado no quadro a seguir:

PRINCIPAIS FORMAS DE USO DA AVALIAÇÃO	
Weiss (1983) e Calmon (1999)	Faria (2005), La-Harja e Helgason (2000)
a) Instrumental	a) Instrumental
b) Conceitual	b) Conceitual
	c) Como instrumento de persuasão
	d) para o “esclarecimento”

Quadro 4 - Usos da Avaliação

Fonte: Elaboração própria a partir de CALMON (1999), WEISS (1983), ALA-HARJA e HELGASON (2000) e FARIA (2005).

Para Weiss (1983) e Calmon (1999), as duas formas principais de utilização da avaliação são as seguintes:

a) instrumental - caracterizada pela utilização formal da avaliação. Em função dos estudos realizados, há alteração direta ou formal do programa, do processo de tomada de decisões ou dos procedimentos adotados pela organização;

b) conceitual - caracterizada pelo impacto indireto da avaliação nas políticas públicas, programas ou procedimentos organizacionais. Embora a avaliação não acarrete, diretamente, implementação de mudanças no programa ou na organização, há consenso acerca da sua

importância como instrumento capaz de contribuir para a elevação no nível de conhecimento existente.

Mayne (1994 *apud* ALA-HARJA e HELGASON, 2000) diferencia muito bem esses dois tipos de usos de avaliação, na medida em que expõem que no uso instrumental, por exemplo, este instrumento dá suporte à ação específica (confirmação, modificação ou término) e no uso conceitual afirmar não se toma nenhuma ação imediata, ressaltando que os resultados são considerados e a informação é acumulada para uso posterior.

Sobre esses dois tipos de usos da avaliação (instrumental e conceitual), Faria (2005) reafirma a análise feita por Weiss (1978), Calmon (1999) e Ala-Harja e Helgason (2000), ao discorrer que o uso instrumental para a tomada de decisão depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações eventualmente propostas. Acrescentando em relação ao segundo tipo de uso, o conceitual, não é atribuído maior poder de decisão, ou seja, nenhuma decisão ou ação é esperada (pelo menos não imediatamente), embora as descobertas da avaliação (e o seu próprio processo de realização) podem alterar a maneira como esses técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam.

Já as outras duas formas de utilização da Avaliação, destacadas por Faria (2005) – como instrumento de persuasão e “esclarecimento” – o autor defende que, como instrumento de persuasão, a avaliação ocorre quando é utilizada para mobilizar apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias da política ou programa. Busca-se, portanto, legitimar uma posição e ganhar novos adeptos para as mudanças desejadas. E quanto ao uso da avaliação para o “esclarecimento”, afirma que esse instrumento acarreta impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions* (coalisões de defesa), bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, pautando, assim, a agenda governamental.

Pode-se resumir que o citado autor apresenta, portanto, uma concepção do uso da avaliação que engloba três dimensões: a instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas); a conceitual (ou função “educativa”); e a simbólica (uso “político”).

Para os objetivos do presente estudo se utilizará como referência essas dimensões para refletir sobre o uso da avaliação, haja vista que buscará perceber alterações e mudanças

formais (institucionais) que ocorreram na gestão do Programa Bolsa Família junto às subunidades nacionais.

Em síntese, buscar-se-á avaliar como as práticas de avaliação concebidas e implementadas pelo MDS são utilizadas pelos gestores estaduais e municipais, para a geração de Aprendizagem Organizacional na gestão do PBF, haja vista que de acordo com Calmon (1999), a avaliação é um dos mais importantes instrumentos de *feedback* capaz de contribuir para o aprendizado organizacional e é vista como instrumento útil para o desenvolvimento e aprimoramento de políticas públicas.

Sendo assim, na próxima seção o enfoque será a temática da Aprendizagem Organizacional e na discussão da Avaliação de Políticas Públicas como instrumento de aprendizagem organizacional no setor público.

## **2.2 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL**

### **2.2.1 Conceituando Aprendizagem Organizacional**

O conceito de Aprendizagem Organizacional ampara-se na constatação de que as organizações contemporâneas se encontram em um cenário de intensas transformações, que as obriga a buscar meios e ações estratégicas que permitam garantir seu significado social, sobrevivência e continuidade institucional. Mais especificamente, esse desafio é imposto por transformações de ordem política, econômica e social internacional e nacional, que se refletem, por sua vez, em mudanças no ambiente interno das organizações.

Dessa forma, observa-se a necessidade de uma participação mais efetiva dos indivíduos/profissionais (atores sociais), com o fim de tornar as organizações capazes de construir e reconstruir, permanentemente, saberes, práticas e valores, tornando-se, assim, melhor capacitadas para atender às demandas de integração interna e externa, de forma crítica e criativa. Nesse contexto, a Aprendizagem Organizacional surge como uma resposta consistente de inovação e traz consigo reflexões importantes sobre o papel das pessoas e da educação continuada na perspectiva da eficácia organizacional.

Assim, esse conceito relaciona-se a perspectiva do pensamento sistêmico (Motta e Vasconcelos, 2002), já que as organizações interagem como forma contínua com o seu ambiente, com o intuito de compreender as necessidades ambientais; investem em seus membros, uma vez que os entende como ativos importantes ao desenvolvimento das atividades; e busca socializar e codificar os conhecimentos envolvidos na aprendizagem.

Dessa maneira, essas perspectivas estão inter-relacionadas, não devendo ser consideradas de forma isolada. A primeira perspectiva encontra respaldo na premissa de que a sociedade contemporânea enfrenta contínuas mudanças, exigindo que as organizações estejam constantemente adaptadas às novas necessidades ambientais. Dentre tais transformações, talvez, a mais importante, se relacione ao fato de os clientes/usuários demonstrarem-se, cada vez mais, engajados socialmente. Assim, as exigências, muitas vezes, vão além de um produto ou serviço de qualidade e se voltam, também, para os impactos sociais das atividades prestadas pelas organizações (WEICK e WESTLEY, 1996; MOTTA e VASCONCELOS, 2002).

Nessa perspectiva, a capacidade de mudança e inovação de uma organização está intimamente relacionada a conhecimentos que estão fora dos seus limites formais. Portanto, a dinâmica da Aprendizagem Organizacional, pressupõe, nesse caso, que os membros de uma organização estejam atentos à necessidade de adquirir conhecimentos externos para desenvolver determinadas competências (STATA, 1989; LEVINTHAL e MARCH, 1993).

Destarte, a compreensão da diversidade ambiental em que está envolvida permite à organização o incremento de competências para atender às múltiplas necessidades oriundas dessa diversidade e, dessa forma, possibilita manter sua eficiência em longo prazo. Além disso, é preciso atentar ao fato central de que uma organização é composta de indivíduos e que são esses profissionais os responsáveis pelo desenvolvimento das atividades (SENGE, 1990; CASTRO e LOIOLA, 2003; KOLB, 1997). Dessa forma, observa-se que Aprendizagem Organizacional se caracteriza, também, pelo investimento continuado em seus membros. É o que diz a segunda perspectiva.

É certo que toda organização deve possuir profissionais capacitados. Contudo, ao invés de qualificações isoladas, a organização deve primar pelo desenvolvimento de profissionais que aprendam em conjunto, compartilhando experiências, de modo continuado. Ou seja, pelo desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem; uma cultura que valorize o ambiente sociocultural, os múltiplos saberes, o envolvimento dos integrantes, o trabalho em equipe, a socialização das experiências e o aprender a aprender (ARGYRIS e SCHÖN, 1974; POZO, 2002). Nesse aspecto, Schein (1996) adverte que, em uma organização que opera sob a dinâmica de uma cultura de aprendizagem, o acúmulo de experiências passadas serve de base para o aprendizado contínuo. Para construí-la esse autor enfatiza que as organizações necessitam se apoiar nas pessoas, que constituem a base do processo.

Senge (1990), também, entende que as pessoas são a base do processo de aprendizagem. Segundo o autor, uma organização voltada para a aprendizagem pode ser entendida como um ambiente em que as “pessoas expandem continuamente sua capacidade de criar os resultados que realmente desejam: onde se estimulam padrões de pensamentos novos e abrangentes, a aspiração coletiva ganha liberdade e onde as pessoas aprendem continuamente a aprender juntas” [Grifo meu].

A constatação de que as pessoas devem *aprender a aprender* em conjunto reforça a importância do trabalho em equipe nas organizações e, também, o papel da liderança. Contudo, tal papel deve ser entendido em uma nova perspectiva. Segundo Senge (op. cit.), uma organização que aprende exige novas habilidades de liderança como, por exemplo, a capacidade de construir visões compartilhadas e de ajudar as pessoas a ver a situação como um todo. Para o autor, o pensamento sistêmico é uma das principais habilidades que o líder deve possuir. Em uma organização voltada para o aprendizado, todos os fatos devem ser vistos inter-relacionados e não de maneira isolada.

Considerando a perspectiva sistêmica, a terceira perspectiva indica que além de investir nos indivíduos, preocupa-se com o processo pelo qual a aprendizagem individual se torna inserida na *memória* e na estrutura da organização, a fim de que os saberes não se percam ao longo do tempo. Dessa maneira, enfatiza os processos de socialização e codificação como formas de manutenção dos conhecimentos adquiridos, no seio organizacional (KIM, 1993; FIGUEIREDO, 2000).

O processo de socialização é entendido como um conjunto de mecanismos postos em marcha pelas organizações no sentido de difundir e, simultaneamente, criar, ajustar, acrescentar conhecimentos (tácito ou explícito) entre seus membros (NONAKA, 1994; COOK e YANOW, 1996; POPPER e LIPSHITZ, 2000). Esse processo pode ser realizado por meio de desenvolvimento de produtos ou serviços conjuntamente com clientes/usuários, treinamento em grupos, solução compartilhada de problemas, rotação no trabalho etc. Já os processos de codificação, representam uma espécie de *memória documental* – registros de rotinas e procedimentos, certificações e registros de procedimentos administrativos – que pode ser resgatada pelos indivíduos em situações-problema futuras (KIM, 1993; CASTRO, 2003).

Com base no exame dessas perspectivas, pode-se definir Aprendizagem Organizacional como o esforço na busca de gerenciar o processo de aprendizagem, de modo sistêmico e continuado, integrando a organização ao ambiente e propiciando aos seus

profissionais trabalhadores – sujeitos da aprendizagem – meios para criar, reconhecer, valorizar e manter os saberes que serão postos em marcha para desempenhar suas atividades de modo eficaz.

São centrais ao conceito de Aprendizagem Organizacional as dimensões de aprendizagem cooperativa e de interação entre os conhecimentos formais e as práticas de trabalho. Existe uma ampla literatura que sustenta que a forma por excelência de aprendizagem organizacional é a *aprendizagem sócio-prática*.

Conforme destaca Junior (2008), enquanto a abordagem individual-cognitivista direciona o entendimento do processo de aprendizagem organizacional, através de uma lógica ‘escolarizante’ tradicional, explicitada normalmente pelos treinamentos, cursos, exposições sistematizadas, a abordagem sócio-prática ressalta a transmissão do conhecimento através da prática profissional (SOUZA-SILVA, 2007 *apud* JUNIOR 2008).

Com base nessa definição, o processo de *aprendizagem organizacional sócio-prática* revela maior complexidade, tendo em vista que busca integrar elementos subjetivos e formais de conhecimento com o contexto no qual o aprendiz está inserido. Segundo Souza-Silva (*apud* JUNIOR, 2008), o conhecimento produzido nesse ambiente é definido como sócio-relacional, prático, tácito e explícito.

Corroborando com essa definição Nonaka e Takeuchi (1997) que ressaltam que o conhecimento é relacional porque emerge nas relações sociais ocorridas no próprio contexto organizacional. Diante disso, reforçam que seu caráter prático evidencia-se por meio da ação, vinculado, inclusive, às rotinas organizacionais, sendo adquirido, portanto, por meio através da vivência prático-relacional. Por outro lado, observam que o conhecimento sócio-prático não se restringe à dimensão explícita, mas integra também a dimensão tácita.

Davenport e Prusak (1998, pág.78) apoiam essa concepção de aprendizagem, ao afirmarem que o conhecimento das organizações “(...) é um artefato social, construído das experiências coletivas de sua força de trabalho, dos talentos que ela recompensa e das histórias compartilhadas dos triunfos e erros da empresa.”

Medeiros e Antonello (2008) amparam que a *aprendizagem sócio-prática* se dá no exercício profissional tomando como base a resolução dos problemas e ressaltam, ainda, que aprender e conhecer são reflexos da experiência, seja esta consciente ou inconsciente. Para os autores a aprendizagem deve ser compreendida como parte integral da prática diária dos processos de trabalho na organização.

Em síntese, a *aprendizagem sócio-prática* é vista como resultado de relacionamentos construídos ao longo do tempo e da convivência no ambiente de trabalho - relacionamentos entre clientes e fornecedores, funcionários e clientes, funcionários e fornecedores, dentre outros (CHOO, 2006). O autor reforça que à medida que ocorrem as relações interpessoais e interorganizacionais, o conhecimento passa do estágio individual para o organizacional, podendo ou não ser institucionalizado, de modo a contribuir para o desempenho de todos os atores envolvidos.

Seguindo essa mesma tese, Villardi e Leitão (2000) destacam que o processo de Aprendizagem Organizacional pode ser entendido como manifestação intencional e/ou espontânea e que através da apreensão desses mecanismos é possível compreender e administrar as experiências de cada organização, por meio da manifestação das práticas profissionais.

Estabelecida a definição de Aprendizagem Organizacional, admite-se que este conceito pode influenciar as organizações na melhoria de suas práticas e, conseqüentemente, na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

## **2.2.2 Aprendizagem Organizacional no Setor Público**

A aprendizagem organizacional no setor público é um tema ainda pouco estudado e debatido, tanto no âmbito internacional como no cenário brasileiro. Muito já se avançou nos estudos de aprendizagem organizacional para o setor corporativo, conforme destacado na seção anterior. No entanto, são poucos os estudos e pesquisadores que têm se debruçado sobre este tema aplicado à dinâmica e cultura das organizações públicas<sup>7</sup>, especialmente articulado com os conceitos e experiências advindas das práticas de Avaliação de Políticas Públicas como instrumento relevante para a promoção de novas aprendizagens organizacionais.

Calmon, em um importante estudo realizado na década de 1990, buscou contribuir para o entendimento da dinâmica do processo de aprendizagem organizacional no setor público brasileiro, verificando de que maneira a avaliação de programas tem sido utilizada como instrumento capaz de estimular esse processo. Os resultados apontaram que as práticas

---

<sup>7</sup> Estudos realizados por Neto (2010), mostrou que em um levantamento de 2.143 artigos em 4 prestigiadas revistas acadêmicas nacionais e em uma publicação de encontro acadêmico nacional, revelou que apenas 24 artigos abordavam a temática da aprendizagem organizacional no setor público brasileiro. Representando 0,01% das publicações consideradas. O autor optou pelo cômputo de periódicos de alto impacto, qualificados pela CAPES, com acessibilidade ao leitor interessado. Na mesma direção pesquisadores internacionais como Withers e Hartley (2009), enfatizam também que a aprendizagem organizacional é pouco pesquisada no setor público.



avaliativas representaram um importante instrumento de *feedback* para os processos de aprendizagem organizacional. No entanto, constatou-se que esse aprendizado poderia ter sido mais efetivo.

Outro estudo relevante foi realizado por Guimarães *et al.* (2003) com o objetivo de investigar em que medida o Ministério da Integração Nacional caracterizava-se como uma organização de aprendizagem. Nesse trabalho foi discutido não apenas o campo da aprendizagem nas organizações, mas também suas características e, particularmente, suas relações com inovação e mudanças organizacionais. Os resultados do referido estudo mostram que a organização estudada, apesar de apresentar algumas características que favoreceram o processo de aprendizagem, esta ainda não se tornou uma prática institucionalizada.

Carmo e Oliveira (2009), com o objetivo de descrever o processo de aprendizagem organizacional em municípios do estado de Minas Gerais, buscaram identificar em que medida ocorre a capacitação de pessoas, a socialização e a institucionalização do conhecimento no setor público mineiro. Com base nos resultados do estudo, pode-se reconhecer que as prefeituras estudadas apresentaram características próprias às ‘organizações que aprendem’, havendo espaço para a diversidade e a autonomia, embora o estudo tenha indicado também que existem diversos aspectos culturais que dificultam avançar no processo de aprendizagem.

Como o ambiente das organizações é dinâmico, especialmente as públicas, onde emergem sempre novas e complexas situações, a aprendizagem organizacional ganha relevância por sua capacidade de detectar falhas e corrigir, mudar normas, regras, políticas e objetivos que as causaram.

Precusores dos estudos de aprendizagem organizacional como Argyris e Schön (1978) explicam esse fenômeno, conforme já destacado anteriormente, como um “processo pelo qual os membros organizacionais detectam erros ou anomalias e os corrigem ao reestruturar as teorias ou metodologias em uso na organização”. Com base nesta definição, Carmo e Oliveira (2010) afirmam que a aprendizagem organizacional é resultado da prática de compartilhamento, socialização e institucionalização do conhecimento que se situam, portanto, no contexto organizacional como etapas de um processo contínuo que ocorre no meio de grupos, coletividade ou comunidade de integrantes.

Um aspecto interessante abordado por Boullosa e Schommer (2010) sobre aprendizagem organizacional, é a necessidade de se ‘desorganizar’ para que a aprendizagem se efetive. Para as citadas autoras, quando a organização se ‘desorganiza’, há oportunidades

para o processo de aprendizagem, isto é, para um novo padrão de organização, desde quando estejam estabelecidas as condições mínimas para que esse processo de reorganização ocorra. Nesse sentido, citam alguns elementos como catalisadores do processo de aprendizagem tais como: a existência de processos que estimulam a reflexão crítica de pressupostos e práticas administrativas, o cultivo da dúvida e da curiosidade, bem como a reflexão sobre erros cometidos.

Autores como Guimarães *et. al.*, (2003) e Bastos, Gondim e Loiola (2004), demonstram que para haver o ciclo de aprendizagem é necessário uma arquitetura de ideias norteadoras, inovações em infraestrutura, teorias, métodos e ferramentas; ou seja, reafirmam a imperiosidade de algumas condições e processos organizacionais próprios que facilitem a aprendizagem.

Com esse objetivo Guimarães *et. al.*, (2003) no estudo realizado para o Ministério da Integração Nacional, ampliou as 5 disciplinas propostas por Senge (1990)<sup>8</sup>, integrando outros fatores como o compartilhamento do conhecimento e o ambiente de incentivo à crítica como elementos essenciais para o alcance do processo de aprendizagem organizacional.

Já Fleury e Fleury (1995) trazem para essa discussão algumas práticas utilizadas por organizações para a promoção de processos de aprendizagem como: a experiência decorrente do cotidiano do trabalho, análise de *feedback* de performances passadas, programas de treinamentos, contratação de profissionais com experiências externas a organização e aquisição de conhecimentos prontos fornecidos por outras empresas.

Estudos desenvolvidos por Menezes, Guimarães e Bido (2011), contribuem com essa discussão na medida em que mostraram que a cultura de aprendizagem explica consideravelmente o desempenho organizacional, através dos resultados de pesquisa realizada em uma organização do setor elétrico. Nesse sentido, foram definidos como fatores de escala de cultura de aprendizagem em organizações as seguintes dimensões: oportunidades para a aprendizagem contínua; questionamento e diálogo; colaboração e aprendizagem em equipe; sistemas para capturar e compartilhar a aprendizagem; delegação de poder e responsabilidade; desenvolvimento da visão sistêmica da organização; estímulo à liderança estratégica para a aprendizagem; desempenho financeiro; e desempenho do conhecimento organizacional.

---

<sup>8</sup> Senge (1990) propõe cinco disciplinas para colocar em prática a aprendizagem organizacional. Sendo elas: domínio pessoal; modelos mentais; visão compartilhada; aprendizagem em equipe e pensamento sistêmico. Quando as disciplinas são desenvolvidas em conjunto, podem ter um impacto significativo e mensurável sobre o desempenho. Assim, as “disciplinas” são consideradas práticas de aprendizagem, que modificam o indivíduo através da aquisição de novas habilidades, conhecimentos, experiências e níveis de consciência de si (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2012). Esta vertente teórica não foi abordada, em virtude da autora focar em outros aspectos sobre Aprendizagem Organizacionais, mais relacionados ao objeto da tese.

Um modelo de aprendizagem comumente apresentado na literatura corrente sobre o tema da Aprendizagem Organizacional é o proposto por Argyris e Schön (1978) que veem a aprendizagem organizacional como sinônimo de mudança, categorizando-a em aprendizagem de ciclo simples (*Single-loop*), ou incremental, e em aprendizagem de ciclo duplo (*Double-loop*), ou transformadora. No processo de ciclo simples, a aprendizagem ocorre como consequência de mudanças em atividades, processos e estratégias da organização. Isto é, os indivíduos, mediante processo de questionamento, detectam e corrigem os erros (considerados como discrepância entre as expectativas da organização e os resultados alcançados) e agem de acordo com os sistemas de valores e padrões organizacionais existentes. Enquanto que no segundo ciclo a aprendizagem é influenciada pelas alterações dos valores organizacionais, mas conforme ressalta Calmon (1999), a estrutura de conhecimento existente na organização (objetivos, metas, políticas, regras, etc.) é mantida.

As alterações ocorridas no ciclo duplo implica a reestruturação de valores e premissas fundamentais da teoria aplicada da organização que inclui, segundo Calmon (1999), suas estratégias, valores, percepções do seu ambiente e compreensão de suas próprias competências. Pode-se concluir que, para essa dimensão, o aprendizado leva a organização a refletir sobre seus objetivos, suas políticas ou sua forma de operar, o que contribui para mudanças estruturais profundas. Com base em Argyris e Schön (1978), é neste último ciclo que se encontra a relação entre aprendizagem e inovação, ressaltando que a partir do aprendizado *double-loop* ocorrem modificações tanto na estrutura como nos processos de gestão das organizações. O que significa deduzir que é nesse momento que as organizações se adaptam, ou seja, buscam novas ideias, questionam-se, promovem o seu desenvolvimento e o de seus membros e modificam as suas formas de agir, base fundamental do processo de inovação, conforme mostra a Figura abaixo.

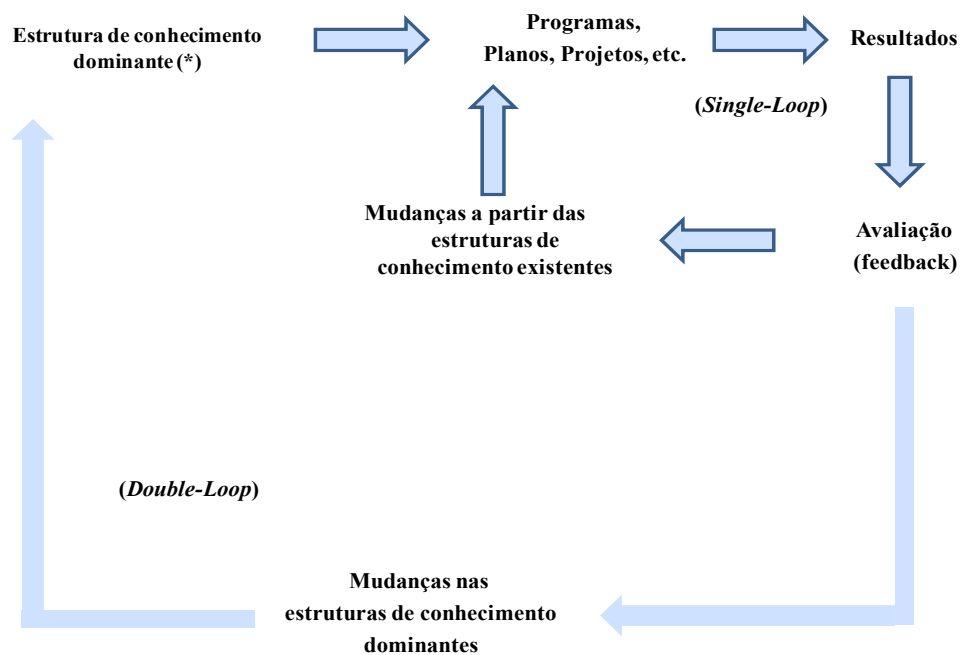


Figura 4 - Estrutura de conhecimento, Avaliação e Aprendizagem Organizacional  
 Fonte: Adaptado de Calmon (1999).

Outro aspecto de destaque para a discussão sobre o conceito de aprendizagem nas organizações é o fato das mudanças se manifestarem de forma variada, conforme especificidade, cultura e capacidades, tendo como referência as características próprias de cada uma aprender. Como destacam Boullosa e Schommer (2010), as organizações e os processos de aprendizagem são diferentes entre si e internamente, o que as leva a afirmar que:

“Enquanto tipos ideais, formas mais burocráticas tendem a organizar, a priorizar eficiência e padronização, aprendendo por melhorias contínuas, aprimorando habilidades existentes, ao passo que as *adhocracias* tendem a ser mais sensíveis às mudanças do ambiente e aptas a criar e inovar. [...] No amplo espectro que contém tanto rigidez como flexibilidade, e até ruptura, está o desafio de combinar capacidade de aprendizagem por pequenos avanços, adaptação, evolução ou desvio das próprias rotinas no interior de comunidades, ao mesmo tempo em que estas se abrem para descobertas, novas possibilidades, contato com outros repertórios e demandas, chegando até ao rompimento, à revolução ou à destruição de práticas” (WEICK e WESTLEY, 2004 *apud* BOULLOSA e SCHOMMER, 2007).

Guimarães *et. al.*, (2003) confirmam essa análise afirmando que a aprendizagem manifesta-se de forma diferenciada nas organizações, visto que elas aprendem com seus acertos e também com seus erros e que há condições organizacionais que facilitam o processo de aprendizagem. Por essa razão, os citados autores defendem que seria adequado analisar o tema aprendizagem nas organizações na forma de um *continuum* e não como algo dicotômico do tipo ‘*aprende x não aprende*’. Sendo a aprendizagem organizacional vista, portanto, como

um conjunto de processos de aprendizagem individual, profissional e coletiva que se desenvolvem nas organizações.

Nesse sentido, Guimarães, *et. al*, (2003), Boullosa (2009), Carmo e Oliveira (2009), afirmam que há um consenso entre os autores que tratam do tema de que a aprendizagem organizacional é vista como um processo que envolve distintos níveis de análise, indivíduos, grupos, integrando, assim, a organização como um todo, o que implica considerar em outros itens relevantes para esta análise, como as mudanças de aspectos culturais, a autonomia e a diversidade no ambiente de trabalho em cada organizações, entre outros.

Para esses autores, o nível da aprendizagem individual envolve novas interpretações que permitem reconhecer que o indivíduo faz parte da realidade organizacional e social baseado na identificação, no sentido e nas interpretações comuns acerca do contexto social e organizacional. O indivíduo incorpora, portanto, novas práticas administrativas à medida que elas não contradigam seus pressupostos e valores de base.

Já o nível de aprendizagem do grupo é observado quando esse processo passa a constituir-se em um processo social partilhado por todas as pessoas que integram do grupo. A aprendizagem grupal é alcançada, portanto, pela interação entre as pessoas (pelas relações interpessoais), pois, para que haja socialização do conhecimento os indivíduos precisam compartilhar conteúdos aprendidos com outros membros da equipe (CARMO e OLIVEIRA, 2009).

Já o processo de aprendizagem organizacional implica o momento em que o processo de aprendizagem individual e de compreensão e interpretação, partilhado pelo grupo, tornam-se institucionalizados e se expressam em diversos artefatos organizacionais como sua estrutura, regras e procedimentos administrativos e organizacionais.

Assim, conforme destacam Boullosa e Schommer (2010), a aprendizagem alcança o seu nível institucional quando não fica restrita apenas ao nível individual e das equipes (grupos), ou seja, observa-se o processo de institucionalização e consolidação dos novos processos por meio de mecanismos de retenção e compartilhamento do conhecimento como memoriais, fluxogramas, rotinas, entre outros.

Por essa razão, é possível afirmar que a aprendizagem “é sempre subproduto das relações que acontecem entre sujeitos que interagem em situações estabelecidas sobre e sob diferentes vínculos e propósitos, tratando-se, assim, de um êxito compartilhado, mas não comum, não intencional e não orquestrado” (BOULLOSA, 2009).

Nessa mesma perspectiva, Calmon (1999) expõe que as “organizações funcionam como instrumentos capazes de captar e armazenar conhecimentos” e que estes podem estar tanto nas mentes de funcionários, como “documentadas em arquivos (regulamentos, decisões, organogramas, instruções, etc.), implícito em objetos utilizados para o desempenho de tarefas ou embutidos em rotinas e práticas administrativas”.

Para os objetivos desse estudo, tomar-se-á, portanto, como base a definição de Calmon (1999) que a avaliação de políticas públicas pode ser um instrumento gerador de processos de aprendizagem. Este pressuposto se fundamenta no fato de que a prática de avaliação pode gerar aprendizados organizacionais na medida em que permite a detecção de erros e sinaliza alternativas concretas de ação que possam gerar incrementos de maior eficiência, eficácia e efetividade, promovendo, assim, mudanças nas estruturas organizacionais.

### **2.2.3 Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento de Aprendizagem Organizacional no Setor Público**

Para Calmon (1999), a aquisição de conhecimento no âmbito da organização dá-se a partir de um processo de *feedback* no qual se percebem, monitoram e examinam, continuamente, informações relevantes advindas do ambiente interno e externo. Desse modo, ao considerar avaliação como uma das formas pelas quais uma organização pode adquirir conhecimento a autora enfatiza a importância de se estabelecer uma conexão positiva entre avaliação e aprendizagem organizacional.

Tomando como referência a definição de Thoenig (2000), “aprendizagem significa um processo contínuo e orgânico no qual a avaliação pode oferecer ensinamentos decisivos e não ser vista apenas como uma operação conduzida ocasionalmente”, mas tornar-se parte de um processo mais amplo do pensar e fazer administrativo. Assim, para o autor, a avaliação pode atuar, portanto, como uma ferramenta importante para o aprendizado, auxiliando, assim, governos e cidadãos a formarem pontos de vistas embasados, garantindo a tomada de decisões com base em informações seguras e conscientes das ações a serem assumidas. Essa afirmação se fundamenta, pois, em uma visão crítica da operacionalização de ações administrativas como tarefas primordiais a perseguir. O que implica a necessidade de “certa maturidade, sofisticação e percepção para utilizar bem as informações de avaliação”.

Nesse sentido, conforme ressalta Guimarães *et. al.*, (2003), o processo de aprendizagem numa organização envolve um conjunto de etapas que se inicia na identificação dos conhecimentos que esta necessita, assim como no desenvolvimento ou aquisição desses

conhecimentos, na sua estruturação, disseminação, uso e incorporação no processo produtivo, com a finalidade de aumentar o seu nível de competitividade.

Um elemento relevante para esta análise trazido por Schneider (1986) é de que nas décadas de 1970 e 1980 haviam dois problemas interdependentes para a utilização da avaliação como instrumento de aprendizagem. O primeiro problema está vinculado ao fato de que as avaliações realizadas naquele contexto eram irrelevantes para as decisões que os deliberadores tinham que tomar. E o segundo era que os tomadores de decisão sentiam falta de certas informações que raramente eram produzidas pelos estudos de avaliação realizados. Para o autor os dois problemas destacados possuíam a mesma origem: o esquema conceitual que orientava a avaliação não dava atenção suficiente aos sistemas de tomada de decisão a quem devia servir. Em síntese, pode-se afirmar que faltava às concepções e instrumentos de avaliação naquele contexto responder as seguintes perguntas: qual sua finalidade? Por que e para que (e quem) se está avaliando? Desejava-se aprender e/ou apreender algo com esses instrumentos avaliativos?

Como base nessas provocações, o presente estudo entende que a decisão de construir instrumentos de avaliação de políticas públicas envolve a busca da identificação dos conhecimentos que a organização necessita desenvolver ou levantar. A execução da avaliação deve ser definida, portanto, tomando como base seu processo de estruturação, assim como os resultados que se deseja alcançar e a utilização destes no aprimoramento ou modificação das políticas avaliadas, integrando, desse modo, as etapas disseminação, uso e incorporação no processo de trabalho.

Assim, concorda-se com a definição de Bouldosa (2009) que a avaliação é um “processo de construção de significados ou de significâncias, onde cada sujeito avaliador ou avaliado (diferentes atores com múltiplas realidades) deve enfrentar um problema semântico relacionado à compreensão do significado da avaliação e dos seus processos”. Assim, entende-se que a avaliação produz constantemente processos de aprendizagem, haja vista que os processos se dão na interação dos recursos organizacionais (pessoas, máquinas, dinheiro, conhecimentos, tecnologias etc.) “com a finalidade de alterar atitudes, comportamentos e valores organizacionais, visando, por meio de uma compreensão mais ampla da realidade, aperfeiçoar as ações administrativas da organização”, conforme corroboram Guimarães *et. al.*, (2003).

Thoenig (2000) reforça essa análise ao destacar que a avaliação ensina uma lição otimista por meio do que denomina de princípio do conhecimento utilizável ou aprendizagem cumulativa para definir o papel relevante das ações de avaliação.

Baseado nessas definições críticas, este estudo entende que a avaliação altera, progressivamente, a compreensão do seu objeto/sujeito, assim como da sua própria finalidade ou objetivo.

Escolar e Domench (2002), ao discorrer sobre a experiência avaliativa da Argentina, enfatizam que esta contribuiu para ajustar certas linhas de trabalho (do poder público), citando como exemplos os indicadores de monitoramento e avaliação utilizados, o modelo de gestão, os instrumentos de identificação de beneficiários e outros tipos de atividades financiadas pelo programa ou política.

Outro aspecto importante que é destacado por Faria (2005) é de que outros usuários, além daqueles envolvidos diretamente nos programas em questão, podem se valer das descobertas ou de outros elementos advindos do processo avaliativo, destacando os seguintes: gerentes de programas similares e/ou de diferentes níveis governamentais; agentes do governo central e representantes de fundações, interessados em conhecer projetos exitosos que mereçam financiamento ou preocupados em melhorar os programas dos quais são responsáveis; membros do legislativo interessados na melhoria de programas existentes ou na elaboração de novas propostas; cientistas sociais e outros avaliadores que buscam aprender com as descobertas e com as metodologias empregadas.

Nessa mesma direção, Weiss (1998) sugere a existência de dois usuários potenciais das avaliações: **(a)** as próprias organizações que administram o programa avaliado ou similares; e **(b)** o público em geral ou a sociedade civil. Para os objetivos e propósitos desse estudo será dada ênfase ao processo de aprendizagem organizacional destacado pelo autor ao considerar que deve ser feito não só o contraponto à tradicional ênfase da aprendizagem no indivíduo como usuário, mas também deve ser mencionada a importância que tem sido dada atualmente à questão da *learning organization* conforme já destacado anteriormente - e aos limites, tradições e procedimentos cristalizados e/ou impostos pelas organizações.

Por fim, cabe destacar que existem fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação como instrumento de aprendizagem, conforme destaca Weiss (1998): a existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; a ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; as mudanças no pessoal encarregado; a eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da



organização encarregada, que podem impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; e as mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político. Todos esses fatores podem tornar impossível para a organização responder à necessidade de mudança revelada pelos avaliadores. Conforme ratificam Carmo e Oliveira (2009), esses fatores podem privar ou dificultar o processo de aprendizagem, já que aprendizado e mudanças são aspectos estreitamente relacionados, na medida em que a aprendizagem desponta de um processo de alteração permanente no comportamento dos indivíduos e grupos, sendo resultante, portanto, das práticas, dos processos educativos e do treinamento.

Pela síntese teórica aqui exposta, é possível identificar que existe uma relação estreita e conseqüente entre Avaliação de Políticas Públicas, como potencial instrumento indutor de Aprendizagem Organizacional.

No próximo capítulo será descrito o percurso metodológico adotado para alcance dos objetivos propostos da tese.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção se divide em 4 partes, sendo elas: a definição da estratégia metodológica para a pesquisa, os instrumentos de coleta de dados, os métodos de pesquisa, as técnicas de tratamento dos dados e, por fim, a operacionalização da pesquisa disposta na matriz de análise que orientou o desenvolvimento do estudo.

Inicialmente havia sido delimitado, e, inclusive acordado, realizar a pesquisa apenas junto à esfera federal, através da seleção do MDS, responsável pela gestão da Política de Transferência Condicionada de Renda do Governo Federal. Porém, não foi possível a realização, devido a posterior negação da SAGI em liberar seus gestores e técnicos para responder aos instrumentos de pesquisa. Essa negativa ocorreu em um contexto complexo, em que predominavam as prioridades advindas do processo eleitoral (agosto a setembro de 2014) e, após a leitura dos instrumentos de coleta de dados enviados fomos informados pelo gestor responsável que não tínhamos espaço para realizar a pesquisa. Devido à relevância do esforço realizado por esta pesquisadora e orientadora, considerou-se importante anexar os instrumentos elaborados e enviados ao MDS como disposto nos Apêndices A e B deste trabalho, no intuito de não apenas registrar a construção dos instrumentos de pesquisa, mas também disponibilizar para posteriores estudos avaliativos e/ou a serem desenvolvidos por esta pesquisadora ou outros acadêmicos interessados no tema.

É importante ressaltar que, após a superação das dificuldades de realizar a pesquisa no universo inicialmente definido, tendo como *locus* o MDS, decidiu-se redirecionar o escopo do estudo delimitando algumas subunidades nacionais (estados e municípios) para realizar a pesquisa de campo. Num primeiro momento essa escolha atendia, quase que fundamentalmente, a necessidade de encontrar um novo espaço para aplicação da pesquisa empírica. Mas, à medida que o estudo foi sendo desenvolvido junto a alguns estados e municípios brasileiros, constatou-se a relevância que esse redirecionamento ganhava, visto que conforme foi ressaltado pela banca de qualificação o seguinte questionamento: Qual, de fato, seria, o sentido do sucesso do processo de aprendizagem alcançado pelo MDS mediante os instrumentos de avaliação aplicados no PBF se não os impactos dessas mudanças junto aos entes responsáveis diretos da aplicação da política de assistência social (estados e, principalmente, os municípios)?

Com base nesse novo recorte, passou a considerar como relevante, por exemplo, o fato que a gestão do Programa Bolsa Família é compartilhada pela União, Estados, Distrito

Federal e Municípios. O que implica concluir que os três entes federados deverão trabalhar em conjunto, isto é, de forma integrada para executar, avaliar, aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar o PBF.

### **3.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA**

A estratégia metodológica adotada para esta pesquisa é o Estudo de Caso, de natureza predominantemente qualitativa, no intuito de interpretar de forma comparativa o fenômeno investigado.

De acordo com Yin (2005) o estudo de caso é uma investigação empírica que pesquisa um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto real. Utiliza-se essa estratégia, em muitos casos, para contribuir com os conhecimentos de fenômenos individuais, organizacionais, políticos, entre outros relacionados.

Assim, o fenômeno que esta pesquisa se propôs a investigar foi avaliar se o Programa Bolsa Família, por meio dos instrumentos de avaliação concebidos e aplicados pelo MDS, tem contribuído para o processo de aprendizagem de subunidades nacionais selecionadas. Considera-se que estudar as práticas de avaliação do MDS, como estudo de caso, é relevante não apenas para dimensionar o perfil/nível de comprometimento do governo para a melhoria da gestão governamental, mas principalmente para dimensionar como essas ações têm de fato repercutido positivamente junto às subunidades nacionais, de modo a contribuir para promover transformações substanciais nas práticas das políticas públicas locais; isto é, permitindo compreender melhor como as avaliações de políticas públicas têm promovido processos de aprendizagem nas práticas de gestão do PBF, por exemplo.

Para Eisenhardt (1989), o estudo de caso como estratégia de pesquisa enfoca a compreensão da dinâmica dentro de uma configuração, envolvendo numerosos níveis de análise que normalmente combinam métodos de coleta de dados, como análise documental, entrevistas, questionários e observação participante, utilizando instrumentos quantitativos, qualitativas ou ambos.

### 3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Para a coleta de dados foram utilizados os seguintes instrumentos de pesquisa: documentos e aplicação de questionário semiestruturado. Desta maneira foram utilizados dados primários e secundários para compor a investigação proposta.

#### *Análise Documental*

A pesquisa documental é de extrema importância, já que os documentos constituem fonte rica e estável de dados e informações sobre o tema pesquisado. São considerados documentos toda base de conhecimento fixado materialmente e suscetível de ser utilizado para consulta, estudo ou prova (CERVO e BERVIAN, 1983).

Assim, os documentos foram selecionados tomando como base os critérios de escolha proposto por Bryman (2004), sendo eles: autenticidade, credibilidade, representatividade e significado. Desse modo, a análise documental objetivou a catalogação e exploração do conjunto de documentos diretamente relacionados ao objeto da pesquisa. Os documentos que foram analisados se estruturam da seguinte forma: leis que regulam a política pública, instrumentos de planejamento e programação do PBF, publicações e estudos técnicos do MDS, que compreendem as pesquisas e os estudos avaliativos concebidos e implantados, sumários executivos<sup>9</sup>, fichas técnicas<sup>10</sup> e outras publicações relevantes como manuais, folders, dentre outros.

No Quadro 5, são apresentadas as pesquisas e estudos avaliativos definidos e aplicados para o PBF, selecionados para o período de 2004 a 2010, corte temporal definido para a realização da pesquisa. Optou-se por este corte temporal, haja vista que há defasagem de tempo entre o período de contratação, a realização, a conclusão e a divulgação dos resultados das pesquisas. Assim, a escolha foi devido a conjunto considerado de avaliações já terminadas

---

<sup>9</sup> O sumário executivo se constitui em um dos principais produtos de divulgação de resultados, abrangendo todos os principais elementos da pesquisa – sejam eles de caráter metodológico ou de resultados. Idealmente deveria ser disponibilizado entre 3 a 6 meses depois de encerrado o contrato, conforme a complexidade do objeto. Em determinadas situações, substituindo o sumário executivo, os resultados da pesquisa podem ser apresentados por meio de artigo técnico-científico, publicação, relatório de pesquisa ou estudo técnico específico.

<sup>10</sup> A ficha técnica é uma forma simplificada de divulgação de resultados da pesquisa, bastante sumária na descrição da metodologia e mais detalhada na apresentação dos resultados. As fichas técnicas contêm informações institucionais e substantivas, relacionando o contratante e a equipe técnica envolvida. Esse formato compõe a publicação “Caderno de Sínteses das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS”, que periodicamente reúne o conteúdo sintético de todas as pesquisas realizadas pela SAGI/MDS. Procura-se disponibilizar as fichas técnicas em até três meses após o encerramento do contrato da instituição ou consultor responsável pela pesquisa.

e disponibilizadas ao público, e em razão de muitos estudos estarem à época, em fase de execução, assim como o projeto de tese, que estava em construção. Estes documentos são relevantes, pois fornecerem dimensões, indicadores, elementos e informações das práticas avaliativas postas em prática pelo MDS para avaliar o PBF, bem como para a constituição da análise e estudo sobre os processos de aprendizagem alcançados pelas subunidades nacionais selecionadas<sup>11</sup>.

No Apêndice E é apresentado o formulário orientador definido para a análise documental e de conteúdo das pesquisas e estudos avaliativos utilizados pelo Programa Bolsa Família, contendo, conforme pode ser comprovado, vários temas referenciais.

	<b>Pesquisa/Estudo</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Ano</b>
1	A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros - primeiro estudo	Mensurar a importância do volume de renda transferido pelo Programa Bolsa Família segundo tipos de municípios	2004
2	Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família	Investigar as percepções dos beneficiários do programa Bolsa Família, mensurando o grau de conhecimento e as avaliações sobre a importância do Programa na melhoria da qualidade de vida das famílias	2005
3	A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros - segundo estudo	Pesquisa que analisou a cobertura do Programa Bolsa Família nos municípios, estados e regiões brasileiras e comparou o total de recursos transferidos pelo Programa Bolsa Família com a receita disponível dos municípios, atualizando informações do estudo realizado em 2004	2006
4	Estudo sobre controle e fiscalização do Programa Bolsa Família	Análise dos problemas e pontos críticos identificados pelo TCU, CGU e MPU, bem como pelo próprio MDS, na gestão e implementação do Programa Bolsa família durante o ano de 2005, nos níveis federativos pertinentes	2006
5	O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero	Avaliação dos efeitos do Programa sobre a condição social das mulheres beneficiárias, visando averiguar o ordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público, por meio de estudo de casos qualitativos em dez municípios	2006
6	Pesquisa de Percepção dos Beneficiários do Programa Bolsa Família sobre Condições de Segurança Alimentar e Nutricional	Apresenta os resultados da pesquisa que teve como objetivo avaliar os efeitos do Programa Bolsa Família no que tange à melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, com ênfase nas questões relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional	2006
7	Suplemento especial sobre acesso à transferência de renda de programas sociais da Pesquisa Nacional por Amostra de	Suplemento que teve como principal objetivo mensurar a abrangência alcançada pelos programas de transferência de renda e o perfil da população atendida	2008

<sup>11</sup> Foi solicitado junto ao MDS o acesso aos Editais de Contratação das Pesquisas de Avaliação realizadas por executoras externas, porém a resposta foi negativa com a argumentação de que gerar a informação com o nível de detalhamento requerido, para os anos de 2004 a 2010, a Secretaria teria de mobilizar parte da equipe somente para esta atividade, comprometendo assim as atividades rotineiras desta Secretaria. Diante disso, o legislador previu que não serão atendidos pedidos de acesso à informação genéricos, desproporcionais, desarrazoados ou que impliquem em trabalhos adicionais conforme dispõe o art. 13 do Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18/11/2011 (Lei de Acesso à Informação).

	Domicílios 2006		
8	Pesquisa de Avaliação de Implementação do Programa Bolsa Família	Apresenta a pesquisa e seus resultados com o objetivo de traçar a sua trajetória metodológica, enfatizando o papel dos gestores nas três esferas do governo.	2008
9	Avaliação de impacto epidemiológico e social do Programa Bolsa Família em um município baiano	Avaliação do impacto do Programa considerando seus resultados sobre a situação nutricional das crianças de famílias beneficiárias, a utilização do benefício na unidade familiar, o estímulo à economia local, o acesso das famílias beneficiárias ao sistema municipal de saúde	2008
10	Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família	Análise do desempenho das instâncias municipais e estaduais de controle social do PBF no cumprimento de suas funções, avaliando os efeitos de sua implantação e do funcionamento em termos de incremento do capital social e identificando possíveis variáveis do seu desempenho	2009
11	Estudo qualitativo sobre o PlanSeQ Bolsa Família/ Pesquisa qualitativa: Percepções sobre o Planseq Bolsa Família – estudo com gestores locais e elegíveis à ação	Estudo que teve como objetivo compreender as razões do baixo número de inscrições nos cursos do PlanSeQ Bolsa Família em sua primeira fase de implementação, por meio de entrevistas com gestores locais e grupos focais com elegíveis à ação	2009
12	Pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família - primeira rodada	Apresenta a interpretação dos resultados obtidos pela análise da pesquisa de linha de base da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF)	2010

Quadro 5 - Pesquisas e estudos avaliativos do Programa Bolsa Família para os anos de 2004 a 2010

Fonte: Elaboração própria a partir do documento Programação de Divulgação de Resultados de Pesquisas do MDS, 2013.

Cabe destacar que no ano de 2007 ocorreram duas pesquisas, que foram iniciadas em 2006, porém só concluídas em 2008 (Pesquisas 7 e 8). Devido a essa situação, observa-se a ausência de pesquisas para esse ano, conforme observado também na linha do tempo elaborada para ajudar na compreensão temporal das pesquisas (Figura 5).

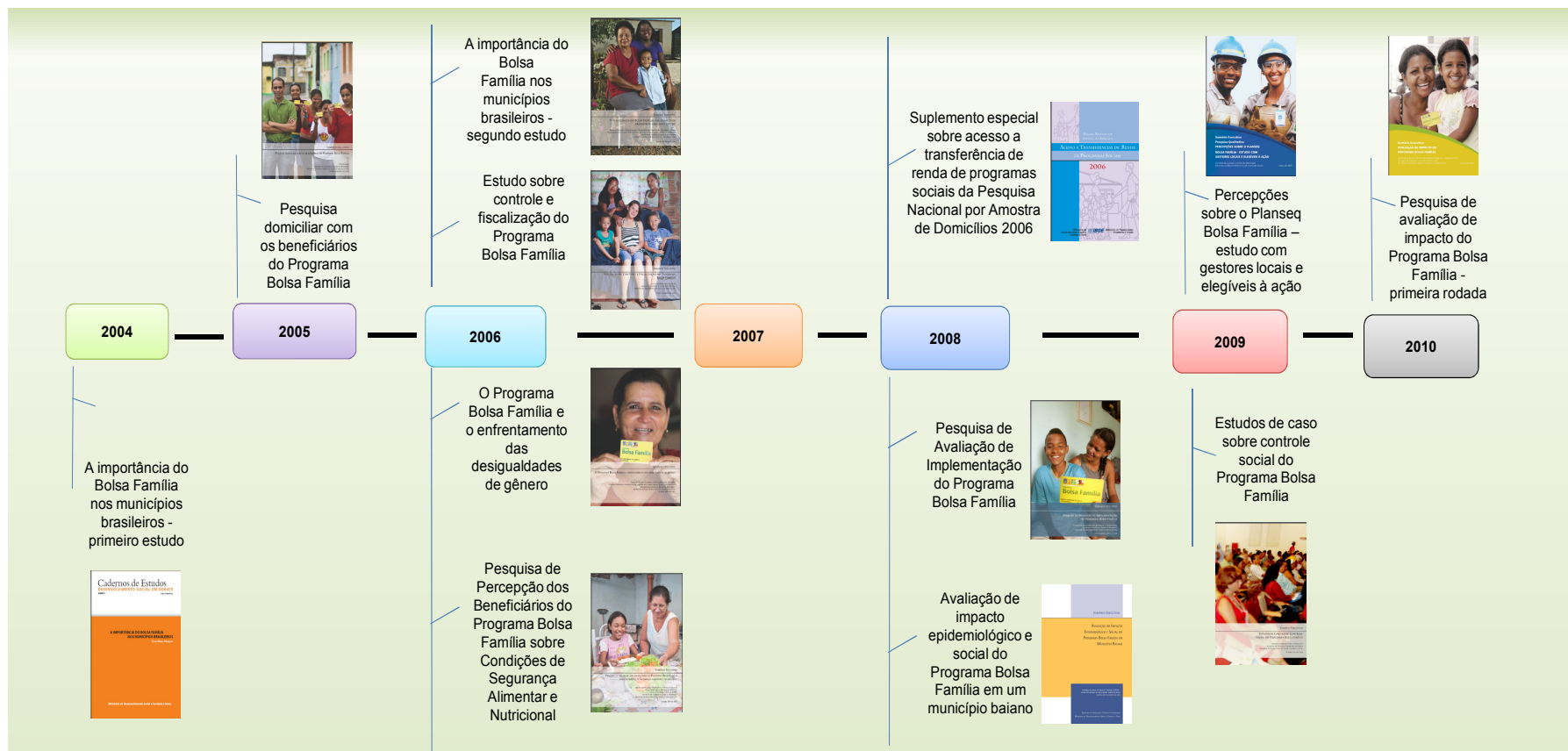


Figura 5 - Linha do tempo das pesquisas seleccionadas para o estudo  
 Fonte: Elaboração própria.

No Quadro 6, abaixo, são apresentados outros importantes documentos que subsidiaram, de forma complementar e reflexiva, os objetivos propostos pelas pesquisas realizadas pelo MDS, e, por essa razão, decidiu-se incorporá-las à análise dos dados.

N	Documentos e publicações	Ano
1	O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais	2006
2	Catalogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS	2007
3	Metodologias e Instrumentos de Pesquisas de Avaliação de Programas do MDS	2007
4	Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS Até 2006	2007
5	Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda	2008
6	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	2008
7	Concepção e gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil	2009
8	Desenvolvimento Social e Combate a Fome no Brasil - Balanço e Desafios	2010
9	Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS 2006 - 2010	2010

Quadro 6 – Documentos e publicações do MDS

Fonte: Elaboração própria a partir do acervo de publicações do MDS, 2013.

### ***Questionário semiestruturado***

O questionário semiestruturado é um instrumento de coleta de dados, em que as questões (conjunto de perguntas ou medidas) são previamente definidas. Utilizado em uma variedade de tradições epistemológicas, possui potencial de gerar dados quantitativos e qualitativos. Desta maneira, o questionário apoiado em roteiro semiestruturado foi utilizado como base da investigação, por ser considerado um instrumento por excelência de investigação social, base metodológica desta pesquisa.

Os questionários foram destinados aos gestores estaduais e municipais das subunidades nacionais responsáveis pela gestão e/ou gerência do PBF. Foram enviados por meio eletrônico pelo *Google Forms* no período de outubro de 2014 a janeiro de 2015, a todos os gestores estaduais do PBF dos estados brasileiros e aos gestores municipais dos estados selecionados (A, B, C, e D). Assim, para os gestores municipais foram elencados quatro estados, sendo que três deles estão entre o cinco que possuem o maior número de beneficiários do PBF e os que absorvem a maior quantidade de recursos destinados ao programa. A escolha destes estados deu-se, então, em função da representatividade que o PBF possui, bem como na acessibilidade das informações.

Em relação aos gestores estaduais, foi solicitada a participação de todos os estados brasileiros, porém cinco participaram da pesquisa, contemplando uma taxa de resposta de 18,5%. E dos gestores municipais, para cada um dos estados selecionados, houve uma receptividade diferenciada, mensurada pela taxa de resposta (Tabela 1). Cabe ressaltar que,



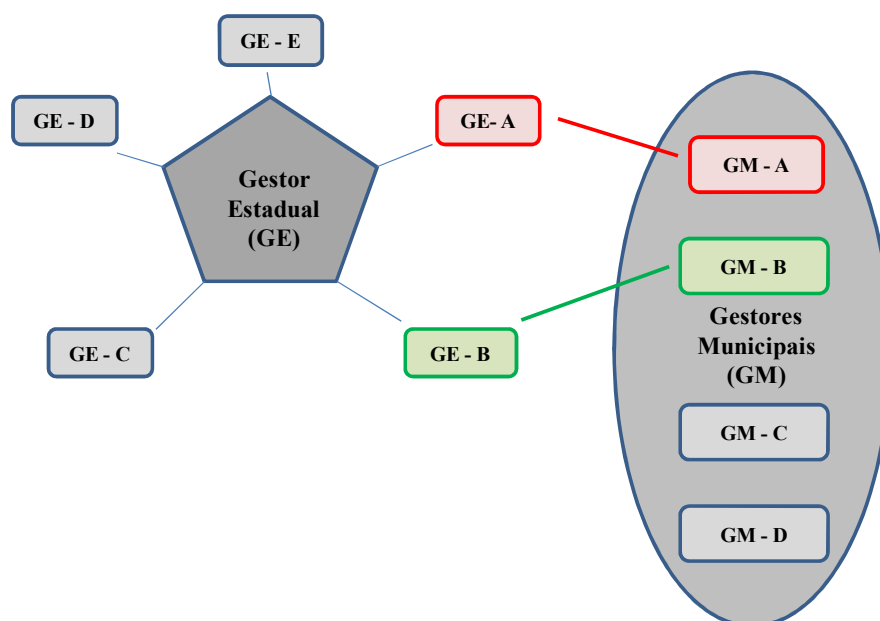
embora tenha havido estados com baixa adesão, por considera-se relevante a inserção dos resultados da pesquisa dos gestores municipais do estado D, visto que, no quantitativo de respostas (N) superou outros dois estados avaliados. Ressalta-se que a importante participação desse estado se deve ao fato do grande escopo territorial e do alto número de municípios que possui.

Tabela 1 – Taxa de respostas dos gestores estaduais e municipais, sujeitos da pesquisa

Gestor Estadual	Tx resposta (%)	Gestor Municipal	Tx resposta (%)
GE - A	3,7	GM - A	17,0
GE - B	3,7	GM - B	12,0
GE - C	3,7	GM - C	8,2
GE - D	3,7	GM - D	4,8
GE - E	3,7		
<b>5 Estados/26 Estados + DF</b>	<b>18,5</b>		

Fonte: Elaboração própria.

Foi acordado com os entrevistados que não seria divulgado o nome dos gestores, tanto estaduais, como municipais, o que implica que não será possível indicar também o nome dos estados e municípios participantes da pesquisa, já que os participantes poderiam ser facilmente identificados. Portanto, utilizou-se a seguinte nomenclatura para referenciar os gestores estaduais (GE) e para referenciar os estados (A, B, C, D e E). E para os gestores municipais foi utilizada a sigla (GM) e seus respectivos estados (A, B, C e D), conforme demonstrado na figura 6.



Fonte: Elaboração própria  
 Figura 6 – Gestores e estados participantes do estudo.

Destaca-se que o GE-A e GM-A, assim como o GE-B e GM-B, estão nas caixas de texto representados com cores diferenciadas, vermelho e verde respectivamente, para indicar que estes são os estados que tiveram participação tanto do gestor estadual como dos gestores municipais.

Contudo, serão expostas no quadro abaixo algumas informações dos estados participantes no intuito de conhecer suas principais características socioeconômicas.

<b>ESTADOS QUE POSSUEM GESTORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS PARTICIPANTES NA PESQUISA</b>	
<b>ESTADOS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
<b>Estado A (GE – A e GM – A)</b>	Esse estado possui o maior número de beneficiários e o absorve a maior percentagem dos recursos do programa. Os fatores determinantes dessa alocação estão relacionados à alta população, à presença de alta concentração de renda, às altas taxas de analfabetismo e mortalidade infantil, à baixa expectativa de vida em relação a outros estados, e outras vulnerabilidades.
<b>Estado B (GE – B e GM – B)</b>	Este estado está entre os dez em números de beneficiários e absorção dos recursos do programa. Está situada na região mais rica do país, por abrigar uma economia forte e diversificada, e também a região mais populosa, marcada pelo processo de urbanização, em que merece destaque a migração de pessoas com baixo nível de escolaridade e desempregadas para esta região, o que contribui para a marginalidade, favelização, crescimento das taxas de desemprego, subemprego e informalidade, dentre outros.
<b>ESTADOS QUE POSSUEM SOMENTE GESTORES ESTADUAIS PARTICIPANTES NA PESQUISA</b>	
<b>Estado C (GE – C)</b>	Possui baixa população, assim como uma fraca economia perante os outros estados brasileiros e os contemplados na pesquisa. Taxas ruins de esperança de vida, de analfabetismo e mortalidade infantil, IDH considerado médio.
<b>Estado D (GE – D)</b>	Um dos menores estados em população e extensão territorial. Com uma das sete economias mais fraca, possui piores taxas de esperança de vida, altas taxas de mortalidade infantil e analfabetismo.
<b>Estado E (GE – E)</b>	Localizado em uma grande região com forte economia, é um dos cinco menores estados do Brasil, porém com grande população se comparado ao seu território. Possui boa esperança de vida e alto IDH, assim como baixas taxas de mortalidade infantil e analfabetismo, em relação a outros estados com características parecidas.
<b>ESTADOS QUE POSSUEM SOMENTE GESTORES MUNICIPAIS PARTICIPANTES NA PESQUISA</b>	
<b>Estado C (GM – C)</b>	Apresenta participação expressiva nas transferências do PBF. Está entre as dez unidades federativas mais populosas do Brasil, é considerado um dos estados mais ricos e de melhor qualidade de vida no norte-nordeste. Porém, possui uma das piores taxas de analfabetismo, médio IDH e alta taxa de mortalidade infantil.
<b>Estado D (GM – D)</b>	Apresenta um dos melhores PIB entre as Unidades Federativas do país, parques industriais diversificados e bom IDH. Porém, em seu espaço geográfico existem, em contraste com as áreas dinâmicas e modernas, áreas estagnadas e atrasadas, com população ainda vivendo na faixa da pobreza. Apresenta participação expressiva nas transferências do Programa Bolsa Família.

Quadro 7 – Características socioeconômicas dos Estados participantes da pesquisa

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do IBGE.

O questionário continha, na primeira parte, o perfil pessoal e profissional dos gestores. Na segunda parte, a escala criada para mensurar a aprendizagem organizacional sobre as avaliações do MDS para o PBF. E, na terceira parte, a apresentação de questões relacionadas aos processos mais amplos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF, na percepção dos gestores (Ver Apêndices C e D).

Cabe realizar algumas considerações sobre a escala criada. O processo de mensuração envolve a especificação de variáveis que servem como substitutos para construtos (HAIR *et al.*, 2007). Assim, as variáveis que compõem a escala foram elencadas para mensurar o conceito de aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF.

As variáveis individuais (itens) tiveram escores atribuídos por meio de uma escala *likert* de cinco pontos, como apresentado abaixo:

<b>1 - Discordo totalmente</b>	<b>2- Discordo parcialmente</b>	<b>3 – Indiferente</b>	<b>4 – Concordo parcialmente</b>	<b>5 – Concordo totalmente</b>
--------------------------------	---------------------------------	------------------------	----------------------------------	--------------------------------

A escala de classificação somada (*Likert*) tenta mensurar atitudes ou opiniões, buscando avaliar a intensidade com que alguns entrevistados concordam com um conjunto de afirmações (HAIR *et al.*, 2005). Para cada ponto na escala, desenvolve-se um rótulo para expressar a intensidade do sentimento do respondente. De acordo com este mesmo autor, quando se soma as escalas para todas as afirmações, chama-se de escala somada, quando se analisa individualmente, é chamada de escala *likert*. Para esse estudo foi analisado tanto os itens componentes da escala *likert* como a soma das escalas.

Portanto, para a pesquisa optou-se pela utilização de escalas de itens múltiplos que consiste de uma série de afirmações (itens) relacionadas ao conceito e pelo número ímpar de categorias, visando verificar a probabilidade de terem respostas neutras em relação à questão a ser examinada. Assim como se optou por utilizar uma escala equilibrada, em que o número de categorias favoráveis e desfavoráveis é igual.

O questionário semiestruturado justifica-se para a análise das dimensões e critérios estabelecidos *a priori* e *a posteriori* para a verificação da aprendizagem organizacional.

Assim, metodologicamente, o que justifica a utilização de vários instrumentos de coleta de dados, como é caso deste estudo, é a orientação dada por Eisenhardt (1989), que chama a atenção para uma característica marcante da pesquisa construída pela estratégia de estudos de caso, que é a sobreposição frequente de coleta de dados com análise de dados.

Desta maneira, foram confrontados dados primários e secundários, visando o uso de múltiplas fontes de dados na busca por divergências e/ou convergências, que possam revelar informações importantes sobre o fenômeno estudado.

### **3.3 MÉTODOS DE PESQUISA E TRATAMENTO DOS DADOS**

Por se tratar de uma pesquisa quali-quantitativa, os métodos de pesquisa compreenderam os seguintes: a Análise Exploratória de Dados (AED), o cálculo do coeficiente de correlação linear – Correlação de Pearson e a Análise de Conteúdo. E, para a validação da escala de mensuração do construto criado, utilizou-se a análise do Alfa de Cronbach e a Análise Fatorial.

#### **3.3.1. Análise Exploratória de Dados (AED)**

Inicialmente, realizou-se a Análise Exploratória de Dados (AED) que visa compreender, descrever e resumir o comportamento do conjunto de dados com o objetivo de conhecer suas características importantes.

A AED permite ao pesquisador investigar mais profundamente o conjunto de dados, de modo a identificar quaisquer características notáveis, especialmente àquelas que possam afetar fortemente os resultados e conclusões (HAIR *et. al* 2005; TRIOLA, 2005). A importância da AED está associada à necessidade de se conhecer o comportamento do conjunto de dados. Por isso é composta, em geral, pela análise de frequência e medidas de tendência central, posição e dispersão e variabilidade como média, desvio-padrão, coeficiente de variação, amplitude e assimetria, que visam verificar como os dados estão distribuídos e concentrados. Através da AED obteve-se relevantes informações para o estudo em questão, que serão explicitadas no capítulo dedicado à apresentação dos resultados e discussão do estudo.

#### **3.3.2. Correlação**

Para verificar a intensidade da relação entre conjunto de valores quantitativos emparelhados, foi realizado o cálculo do coeficiente de correlação linear – Correlação de Pearson.

Na análise do coeficiente de correlação, dois fatores devem ser analisados, sendo eles a intensidade da correlação e a direção da correlação. Assim, a determinação das correlações

permite excluir aquelas variáveis que não admitem relações com as demais, bem como verificar a mensuração da similaridade ou associação entre as variáveis.

Os valores do coeficiente de correlação podem variar de 0 a 1, em que 0 significa correlação neutra e 1 correlação plena. O sinal indica o sentido da correlação. Assim, negativo significa associação inversa entre o par de variáveis e positivo, associação na mesma direção.

Essa análise foi levada em consideração nas discussões dos resultados dos gestores municipais (GM-A e GM-D), já que estes possuíam um N (Número de observações mais alto) que possibilita estabelecer relações interessantes entre algumas variáveis do estudo.

### **3.3.3. Análise de Conteúdo**

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977).

Segundo essa autora, a análise de conteúdo possui três momentos: A pré-análise, a exploração dos materiais e posteriormente o tratamento dos dados.

Na pré-análise, determina-se os documentos que constituirão o "*corpus*" a ser analisado. No presente estudo foram os documentos institucionais e as questões de livre resposta do questionário semiestruturado elaborado.

No segundo momento houve a exploração do material, em que se procedeu à codificação e à categorização, utilizando critério semântico, construindo, desta forma, categorias temáticas adequadas à investigação proposta.

E posteriormente, ocorreu o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Essa é a fase da reflexão, da intuição, com embasamento nos materiais empíricos. Confronto entre o conhecimento acumulado e o adquirido.

A análise de conteúdo realizada na tese foi por categorias temáticas e não pelo método de dedução frequencial. Portanto, houve a codificação das informações, que “corresponde a uma transformação dos dados originais do texto em categorias de análise, permitindo atingir uma representação do conteúdo, ou da expressão, suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto” (BARDIN, 1977).

Franco (2008) aponta que a definição das categorias, na maioria dos casos, implica constantes idas e vindas entre a teoria e material de análise e pressupõe a elaboração de várias versões do sistema categórico. O que ocorreu na presente pesquisa.

Desta maneira, para análise da concepção teórico-metodológica que fundamentam as políticas avaliativas do MDS para o PBF (Etapa 1), ocorreu a criação de categorias temáticas de avaliação, a partir da literatura de Avaliação de Políticas Públicas abordadas na tese, e posteriormente exploradas na análise de conteúdo dos documentos. Neste caso, as categorias foram definidas a *priori* conformando uma grade de análise fechada.

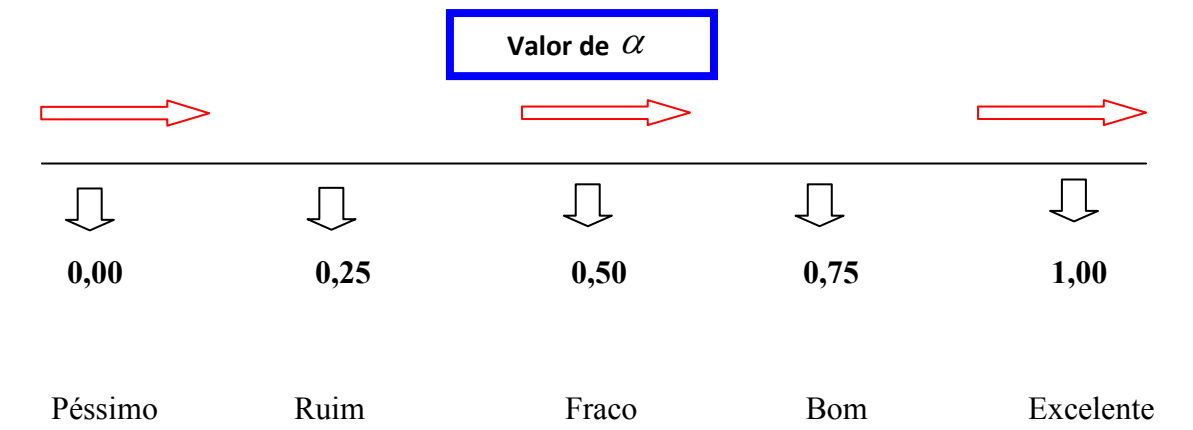
Na segunda etapa do estudo, buscou analisar os processos de aprendizagem no âmbito das práticas de gestão do programa, por meio das questões de livre repostas dadas pelos gestores, e a partir daí, foram criadas as categorias de análise conjuntamente com algumas outras categorias criadas com o apoio da literatura. Nesse caso, as categorias foram definidas de forma mista, ou seja, haviam algumas categorias elencadas, porém no decorrer da coleta e análise dos dados, elas sofreram algumas alterações, assim como houve inserção de outras.

Sendo assim, o objetivo da análise de conteúdo foi “compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo, as significações explícitas ou ocultas” (MOZZATO e GRZYBOVSKI, 2011), emitidas pelos gestores do programa em estudo.

#### **3.3.4. Análise do Alfa de Cronbach**

Para a análise da confiabilidade de coerência interna da escala de mensuração do construto criado, optou-se pela análise do Alfa de Cronbach. Na construção da medida existe a pressuposição de correlação positiva entre os itens (FERREIRA, 2008) e quanto mais forte as correlações, maior a confiabilidade da escala (HAIR *et al.*, 2005). Assim, para uma escala ser confiável as perguntas devem ser respondidas de forma coerente e de uma maneira altamente correlacionada.

De acordo com Hair *et al.*, (2005), os pesquisadores geralmente consideram um alfa de 0,7 como mínimo, embora coeficientes mais baixos possam se aceitáveis, dependendo dos objetivos da pesquisa. Ferreira (2008) reforça que o pesquisador deve ter sensibilidade para perceber o corte mais apropriado ao seu conceito. De modo geral este autor toma como referência a figura 7 para a interpretação do Alfa de Cronbach.



Fonte: FERREIRA, 2008  
 Figura 7 - Interpretação do coeficiente Alfa de Cronbach.

### 3.3.5. Análise Fatorial

Após a Análise Exploratória de Dados (AED), a Análise de Correlação, a Análise do Alfa de Cronbach e a Análise de Conteúdo, na seção de resultados comparativos dos gestores estaduais e municipais, foram realizadas a extração dos fatores determinantes dos constructos associados ao fenômeno investigado – percepção da aprendizagem organizacional sobre as avaliações do MDS para o PBF. Tal ação possibilitou, também, a sumarização das informações já que segundo Hair *et. al.*, (2005), de forma geral, a análise fatorial abrange o problema de analisar como ocorrem as inter-relações entre grande número de variáveis, por meio do delineamento de um conjunto de dimensões latentes comuns, quais são chamadas de fatores.

A análise fatorial permite a compreensão do comportamento comum das variáveis, através do adensamento dessas em fatores independentes. Baseando-se na existência de relação linear entre as variáveis de tal forma que se pode materializá-las em fatores, permitindo uma melhor compreensão da correlação entre as variáveis, além da explicação de comportamentos e fenômenos das variáveis originais por meio da identificação de componentes principais (HAIR *et. al.*, 2005).

A fatorial pressupõe a existência de elevadas correlações entre as variáveis, que por sua vez produzem agrupamentos e refletem em fatores. A exploração dos fatores permite clarear estruturas complexas de relações entre as variáveis. Assim, cada fator é explicado pelo agrupamento de um grande número de variáveis e expõe o que está implícito nessas, através da análise das variáveis evidentes, a existência de variáveis não observáveis e a medição (CORRAR, PAULO, FILHO 2007).

Essa metodologia tem como principais objetivos: a redução de uma elevada quantidade de variáveis a um número menor de fatores, para possibilitar e facilitar análises e estudos em que o número de variáveis iniciais impede a execução da investigação; permitir o resumo tipificado dos dados de forma delimitar as variáveis mais relevantes para a ponderação ou monitoramento; estabelecer fatores ortogonais entre si para serem usados na identificação de clusters; determinar uma ou algumas variáveis dentro de um grupo maior de variáveis; e possibilitar o uso de instrumentos estatísticos que possuem como hipótese a ausência de correlação (CORRAR, PAULO, FILHO 2007).

A análise fatorial foi realizada para todo o conjunto de gestores municipais participantes da pesquisa (GM-A; GM-B; GM-C e GM-D). Essa escolha se deve ao fato de que a literatura sugere um número mínimo de 50 observações na amostra como um todo (AHLERT, VACCARO e COSTA, 2009), assim como Field (2009) sugere que se tenha pelo menos entre 10 e 15 participantes por variável, impossibilitando a realização desse para os Estados. Assim, Hair *et. al.*, 2005, sugere que o pesquisador tenha um tamanho mínimo de amostra de cinco vezes o número de variáveis analisadas. Como na escala dos gestores estaduais havia pequena diferença nas questões que compunham os itens, optou pela exclusão destes, além de comporem um baixo número de observações (n=5) para esta análise.

Dessa forma, a análise estatística complementou os resultados provenientes da análise de conteúdo. Os dados foram operacionalizados utilizando-se o programa “*Statistic Package for Social Science*” (SPSS) 20.0, e, posteriormente, analisados de forma quantitativa e qualitativa.

### **3.4 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA**

As etapas de operacionalização da pesquisa estão concatenadas pelos seguintes procedimentos de investigação:

Na primeira etapa (Quadro 8) buscou-se levantar e descrever a concepção teórico-metodológica que fundamentam o desenho e a implementação das políticas avaliativas para o Programa Bolsa Família, no período de 2004 a 2010, bem como descrever os agentes envolvidos no processo avaliativo, ou seja, os gestores e executores responsáveis pelo planejamento e implementação dos instrumentos de avaliação (etapas de avaliação, atores envolvidos, instituições executoras, secretaria responsável, envolvimento com outros ministérios, dentre outros).



Foram verificadas quais as metodologias utilizadas, pelo MDS, de acordo com o *timing*, a posição do avaliador e a natureza do objeto avaliado, bem como em relação aos critérios, indicadores e padrões estabelecidos, para cada tipo de avaliação realizada e outros.

Nessa etapa predominaram como instrumento de coleta e análise de dados, os documentos e a análise de conteúdo.

O modelo de análise descrito no quadro 8, traz alguns conceitos, dimensões e indicadores que conduziram a investigação, bem como as fontes de dados e a apresentação dos instrumentos de coleta tratamento dos dados.

Modelo de Análise (Operacionalização da Primeira Etapa)					
Conceito	Dimensões	Indicadores	Fonte de Dados	Instrumento de Coleta de Dados	Técnica de Tratamento de Dados
<b>Avaliações de Políticas Públicas (Primeira Etapa)</b>	Natureza/ Abordagem	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contexto;</li> <li>▪ Processos; e</li> <li>▪ Resultados;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fontes Secundárias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relatórios;</li> <li>▪ Publicações;</li> <li>▪ Documentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Análise documental;</li> <li>▪ Análise de conteúdo.</li> </ul>
	Sujeitos/ Unidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Famílias;</li> <li>▪ Pessoas;</li> <li>▪ Municípios;</li> <li>▪ Estados;</li> <li>▪ Outros...</li> </ul>			
	Fonte de Dados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Primários;</li> <li>▪ Secundários.</li> </ul>			
	Instrumento de Coleta de Dados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Questionários;</li> <li>▪ Visitas;</li> <li>▪ Entrevistas;</li> <li>▪ Dados e informações Institucionais (IBGE; IPEA e outros);</li> <li>▪ Outros...</li> </ul>			
	<i>Timing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Ex ante</i>;</li> <li>▪ <i>Ex post</i>;</li> <li>▪ <i>In itinere</i>.</li> </ul>			
	Posição do avaliador	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interna;</li> <li>▪ Externa;</li> <li>▪ Semi independente.</li> </ul>			
	Critérios de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eficiência;</li> <li>▪ Eficácia;</li> <li>▪ Economicidade;</li> <li>▪ Impacto;</li> <li>▪ Sustentabilidade;</li> <li>▪ Análise custo-efetividade;</li> <li>▪ Satisfação do beneficiário;</li> <li>▪ Equidade.</li> </ul>			
	Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Input;</li> <li>▪ Output;</li> <li>▪ <i>Outcome</i></li> </ul>			

Quadro 8 – Primeira etapa da pesquisa  
Fonte: Elaboração própria.

A segunda etapa (Quadro 9), teve por objetivo verificar como se deu o processo de aprendizagem no âmbito das práticas de gestão do PBF, decorrentes das políticas avaliativas do MDS. Buscou-se identificar, ainda, os principais aspectos que propulsionaram ou dificultaram a aprendizagem pelos dirigentes públicos na gestão do PBF, tomando como referência as mudanças propostas pelos instrumentos de avaliações.

Nesta etapa predominou como instrumento de coleta, o questionário semiestruturado. As dimensões e indicadores possíveis de aprendizagem foram previamente identificados no quadro, sendo possível o surgimento de outras observações ao longo do estudo.

Quadro 9 – Segunda etapa da pesquisa

<b>Modelo de Análise (Operacionalização da Segunda Etapa)</b>					
<b>Conceito</b>	<b>Dimensões</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fonte de Dados</b>	<b>Instrumento de Coleta de Dados</b>	<b>Técnica de Tratamento de Dados</b>
<b>Aprendizagem Organizacional (Segunda Etapa)</b>	Planejamento e execução	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Condicionalidade saúde;</li> <li>▪ Condicionalidade educação;</li> <li>▪ Atualização cadastral;</li> <li>▪ Gestão de benefícios;</li> <li>▪ Outros...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fontes Primárias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Questionário semiestruturado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Análise de conteúdo;</li> <li>▪ Estatística descritiva;</li> <li>▪ Estatística multivariada</li> </ul>
	Integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CRAS;</li> <li>▪ CREAS;</li> <li>▪ CNAS;</li> <li>▪ Secretaria de saúde;</li> <li>▪ Secretaria de educação;</li> <li>▪ Secretarias de assistência social;</li> <li>▪ Outros...</li> </ul>			
	Infraestrutura de tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistema de gestão de benefício;</li> <li>▪ Sistema de gestão de condicionalidade;</li> <li>▪ Equipamentos de informática;</li> <li>▪ Canais de comunicação;</li> <li>▪ CadÚnico;</li> <li>▪ Outros...</li> </ul>			
	Atividades de pesquisa e desenvolvimento;	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitação;</li> <li>▪ Redes de comunicação;</li> <li>▪ Socialização;</li> <li>▪ Seminários;</li> <li>▪ Encontros;</li> <li>▪ Outros...</li> </ul>			
	Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estrutura física;</li> </ul>			

	Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Veículos;</li> <li>▪ Sistemas de informática;</li> <li>▪ Quadro de pessoal;</li> <li>▪ Integração MDS, estados e municípios;</li> <li>▪ Outros...</li> </ul>			
	Auditoria e fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Condicionais;</li> <li>▪ Benefícios;</li> <li>▪ Beneficiários;</li> <li>▪ Governo local;</li> <li>▪ Governo federal;</li> <li>▪ Outros...</li> </ul>			
	Recursos humanos – Condições de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitações;</li> <li>▪ Palestras;</li> <li>▪ Seminários;</li> <li>▪ Oficinas;</li> <li>▪ Encontros;</li> <li>▪ Palestras educativas ao público alvo;</li> <li>▪ Remuneração dos servidores;</li> <li>▪ Tamanho da equipe;</li> <li>▪ Formação dos gestores;</li> <li>▪ Vínculo dos servidores do programa.</li> <li>▪ Pessoal efetivo;</li> <li>▪ Outros...</li> </ul>			

Quadro 9 – Segunda etapa da pesquisa  
Fonte: Elaboração própria.

## **4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Este capítulo está estruturado em cinco tópicos com o objetivo de apresentar, inicialmente, a fundamentação teórico-metodológico das pesquisas avaliativas do MDS. Posteriormente o perfil pessoal e profissional e os processos de aprendizagem dos gestores estaduais com as avaliações do PBF para, em seguida, expor os aspectos relevantes acerca do perfil dos gestores municipais dos estados que integraram a pesquisa e como se dá a percepção destes em relação aos processos de aprendizagem nesta esfera de governo. Depois, há a apresentação da análise comparativa entre os sujeitos da pesquisa, isto é, entre os gestores estaduais e os gestores municipais, sobre as pesquisas avaliativas do MDS para o PBF. E finalmente, algumas reflexões e considerações sintéticas sobre o processo de aprendizagem organizacional pelos gestores, à luz das teorias da Aprendizagem Organizacional com vistas a reconhecer as contribuições dos processos avaliativos para a gestão do PBF nas subunidades nacionais avaliadas.

### **4.1 ANÁLISE DA CONCEPÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICO DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DO MDS**

Nesta seção buscou apresentar, de forma sintética, uma análise das concepções que fundamentaram o desenho dos instrumentos avaliativos implementados pelo MDS para avaliar o PBF, bem como a fundamentação teórico-metodológico que orientaram as pesquisas avaliativas selecionadas<sup>12</sup>. E, por último, a descrição do perfil dos atores envolvidos no processo avaliativo com ênfase nos papéis e atribuições assumidos. Esta leitura inicial será de fundamental importância para o conhecimento dos estudos e das práticas de avaliação realizada pelo MDS, e poderão ampliar a compreensão e dos elementos fundamentais trabalhados na política de avaliação do MDS, permitindo bases para a análise e discussão dos dados da pesquisa com base na percepção dos gestores estaduais e municipais selecionados.

#### **4.1.1 Concepção das políticas avaliativas do MDS**

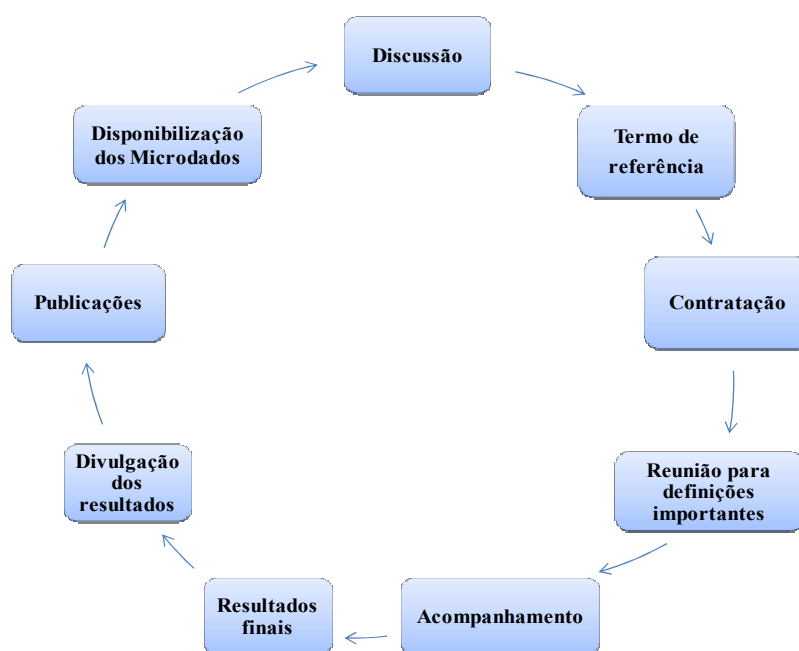
Para o MDS a Avaliação é definida como “(...) um instrumento por meio do qual se busca a melhoria da gestão e a garantia da *accountability* da política permitindo, assim, que os

---

<sup>12</sup> As análises de conteúdo realizadas para as 12 Pesquisas Avaliativas selecionadas, ficaram extensas, fruto de um amplo esforço analítico, teórico e de síntese. Por isso, a análise mais detalhada encontra-se no Apêndice F.

resultados dos investimentos públicos sejam julgados [com base] em evidências empíricas” (BRASIL, 2012). Com base nessa afirmação, pode-se concluir que para o governo federal os estudos de avaliação são vistos, pois, como pesquisas aplicadas cujos resultados devem auxiliar os gestores e formuladores das políticas sociais a planejar e tomar decisões para o aprimoramento dos programas e políticas.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS que tem como competência e atribuição coordenar o processo avaliativo do Ministério tem a responsabilidade de avaliar o impacto e o funcionamento das ações, programas e serviços promovidos pelo governo na área da Assistência Social. A SAGI reúne e processa os dados e as estatísticas, por meio de ferramentas informacionais e faz o acompanhamento do desenvolvimento das iniciativas avaliativas, através de ações de monitoramento (BRASIL, 2012). Para realizar este ciclo de pesquisas, o MDS cumpre determinados passos, conforme apresentado na figura 8.



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do MDS (2012a)  
Figura 8 – Ciclo das pesquisas de Avaliação do MDS.

Conforme descrito no documento do infográfico de Avaliação do MDS (MDS, 2012a) os passos cumprem as seguintes atribuições:

O primeiro passo, chamado de discussão, é o momento que é definido a avaliação a ser realizada. Nesta fase, a relevância do estudo é discutida. No segundo passo, é elaborado pelo MDS um termo de referência para a realização do estudo. Após aprovação do termo de referência, o passo seguinte, é a elaboração de um edital para

a contratação de uma instituição executora. O contrato será firmado com a instituição que apresentar o melhor projeto. Posteriormente, questões relevantes são definidas em conjunto com as duas partes do processo (MDS e instituição executora). Os dados necessários para a realização da pesquisa são disponibilizados nesta reunião. O quinto passo, chamado de acompanhamento, é o momento em que o MDS desenvolve os instrumentos junto com a instituição executora. Devem ser feitas visitas a campo, onde serão gerados relatórios parciais e finais. Nesta etapa, os relatórios devem ser avaliados e aprovados. No sexto passo, a partir das recomendações da Avaliação pelos resultados finais, a instituição executora fará reuniões com os gestores para alimentar os programas com novas informações. O momento de divulgação dos resultados, a sétima etapa, é quando os resultados finais dessas pesquisas e estudos são apresentados ao MDS, que irá realizar seminários abertos ao público externo para a divulgação dos resultados. A oitava etapa consiste nas publicações. O MDS publica os cadernos de estudos, os relatórios de pesquisa e os livros relativos ao estudo realizado. E, por fim, após a publicação ocorre a disponibilização dos microdados, que são enviados ao Consórcio de Informações Sociais (CIS) (MDS, 2012a).

De acordo com Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) este Ciclo de Avaliação foi desenhado pela equipe técnica da SAGI e ressaltam que, embora esta Secretaria tenha sido criada para o desenvolvimento de atividades-meio, ganha destaque na estrutura organizacional do MDS por estar localizada horizontalmente em relação às secretarias finalísticas. Os autores avaliam que esse é um dado relevante a ser considerado por diferenciar-se do padrão vertical que orienta em outras unidades avaliação e monitoramento de outros órgãos públicos federais. Esta descrição denota a importância da SAGI e demonstra os avanços ocorridos no processo de institucionalização da função de monitoramento e avaliação na gestão pública federal brasileira, com especial ênfase nas políticas sociais sob a responsabilidade do MDS.

Como ressaltam Bouldosa e Araújo (2009), ao se estabelecer a função e diretrizes de uma política de avaliação e monitoramento, garantindo, igualmente, os recursos físicos, humanos e financeiros para o desenvolvimento de suas atividades, criam-se, assim, as condições organizacionais e institucionais para a construção e implementação do sistema avaliativo proposto.

Nogueira e Cavalcanti (2009) ao estudar de forma comparada as experiências de institucionalização da avaliação na gestão das políticas públicas no poder executivo federal brasileiro, evidenciam o MDS/SAGI como uma instância que proporcionou a trajetória de fortalecimento da *accountability* e de construção de um arcabouço informacional essencial para a melhoria da tomada de decisões e a correção de rumo das políticas.

Um aspecto importante a considerar em todos os documentos analisados, reforça a interpretação de a concepção da política de monitoramento e avaliação do MDS, por estar integrada no bojo do movimento reformista ganharam destaque e passaram a serem considerados elementos fundamentais para o desempenho e qualidade da gestão das políticas

públicas. Sendo assim, foi possível observar em vários documentos de divulgação das pesquisas avaliativas realizadas pelo Ministério e, também, em textos do então Ministro Patrus Ananias (BRASIL, 2007a e 2007b), que os eixos orientadores da concepção e institucionalização das práticas de avaliação possuíam como fundamentos norteadores os seguintes aspectos:

- Transparência e prestação de contas – a busca pela cultura de transparência e *accountability* na Administração Pública;
- Avaliação e monitoramento como instrumento para melhorar o desempenho das políticas públicas;
- Eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos – melhoria da eficiência, eficácia e efetividade de um conjunto de ações do Estado;
- Melhoria à gestão e à tomada de decisões.

#### 4.1.2 Fundamentação teórico-metodológico das pesquisas avaliativas do MDS

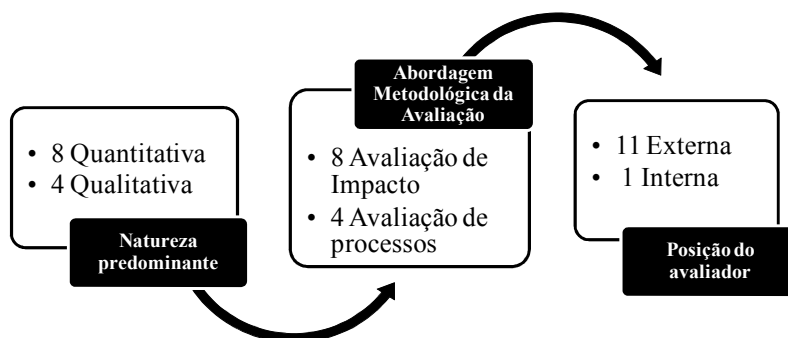
O modelo para a análise documental e de conteúdo que orientou esta análise se fundamenta em diversas metodologias expostas pela literatura corrente sobre o tema, conforme apresentado na abordagem teórica deste estudo. Desta maneira, pode-se assegurar que o aporte teórico-metodológico das avaliações desenhadas e implementadas pelo MDS será exposto de acordo com o desenho/natureza metodológica predominante de cada pesquisa *per se*, assim com base nas abordagens dos instrumentos de avaliação, dos sujeitos/unidades avaliados, das fontes de dados, dos instrumentos de coleta de dados, do *timing*, da posição dos avaliadores e dos critérios de avaliação, conforme mencionado nos procedimentos metodológicos e detalhado no Quadro 10.

Conceito	Dimensões	Indicadores
<b>Avaliações de Políticas Públicas</b>	Abordagem	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contexto;</li> <li>▪ Processos; e</li> <li>▪ Resultados;</li> </ul>
	Sujeitos/ Unidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Famílias;</li> <li>▪ Pessoas;</li> <li>▪ Municípios;</li> <li>▪ Estados;</li> <li>▪ Outros...</li> </ul>
	Fonte de Dados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Primários;</li> <li>▪ Secundários.</li> </ul>
	Instrumento de Coleta de Dados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Questionários;</li> <li>▪ Visitas;</li> <li>▪ Entrevistas;</li> <li>▪ Dados e informações Institucionais (IBGE; IPEA e outros);</li> <li>▪ Outros...</li> </ul>

	<i>Timing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Ex ante</i>;</li> <li>▪ <i>Ex post</i>;</li> <li>▪ <i>In itinere</i>.</li> </ul>
	Posição do avaliador	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interna;</li> <li>▪ Externa;</li> <li>▪ Semi independente.</li> </ul>
	CrITÉrios de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eficiência;</li> <li>▪ Eficácia;</li> <li>▪ Economicidade;</li> <li>▪ Impacto;</li> <li>▪ Sustentabilidade;</li> <li>▪ Análise custo-efetividade;</li> <li>▪ Satisfação do beneficiário;</li> <li>▪ Equidade.</li> </ul>

Quadro 10 – Modelo de análise para as pesquisas avaliativas do MDS  
 Fonte: Elaboração própria baseado na literatura de avaliação de políticas públicas.

Desse modo, das 12 pesquisas avaliativas<sup>13</sup> realizadas pelo MDS, referentes ao Programa Bolsa Família, no período de 2004 a 2010 verificou-se o predomínio de natureza quantitativa da pesquisa (8), enquanto as de natureza qualitativa obtiveram menor número (4). No que se refere à abordagem metodológica, observou-se que a avaliação de impacto foi predominante (8), em comparação com as avaliações de processo (4), conforme destacado na Figura 9.



Fonte: Elaboração própria.  
 Figura 9 – Pesquisas avaliativas do PBF.

De acordo com o MDS (BRASIL, 2012), a avaliação do Programa Bolsa Família e outras ações correlatas, como os serviços e benefícios da Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Inclusão Produtiva, tem como base as seguintes metodologias: avaliação de processo ou de desempenho, produção de informação para o planejamento e programação das políticas, estudos que medem pela primeira vez um determinado fenômeno e

<sup>13</sup> As análises de conteúdo detalhadas de cada uma das 12 pesquisas selecionadas, encontram-se no Apêndice F desta tese.



avaliações de impacto. Como observado para o PBF, o predomínio das metodologias são as de impacto e processos.

Sendo assim, serão destacadas as metodologias de impacto e processo, por serem predominantes nos processos avaliativos para o PBF. Nesse caso, o enfoque dado pelo MDS (BRASIL, 2007a e BRASIL, 2012) é o de que a avaliação de processo ou de desempenho tem como objetivos melhorar a qualidade da implementação do programa. São utilizados como instrumentos básicos de pesquisa a aplicação de questionários, a realização de entrevistas semiestruturadas e abertas e a observação. Os técnicos defendem que esta escolha possibilita, assim, resultados e informações úteis voltados para situações contextuais.

No que se refere às avaliações de impacto, estas são realizadas por meio de desenhos que procuram estabelecer relações de causalidade. São utilizados para alcançar essa finalidade métodos quantitativos de coleta e modelos estatísticos e econométricos para proceder à análise dos dados. Pode-se concluir que a escolha desses desenhos avaliativos permite a realização de estudos abrangentes, combinando diferentes métodos de pesquisa, utilizando, assim, grandes amostras populacionais como é o caso do MDS.

Foi possível perceber, ainda, que as avaliações são executadas em parceria com instituições externas, comprovado pelo total de 11 dos 12 estudos selecionados. Assim, a opção do MDS foi a de contratar consultorias externas, por meio de processo de seleção pública, o que exigiu adequar o desenvolvimento da pesquisa de forma colegiada, envolvendo, pois, os pesquisadores e as instituições contratadas.

Nesse sentido, pode-se deduzir que a concepção dos instrumentos avaliativos definidos pelo MDS, se fundamentam no princípio de que por serem estudos que dizem respeito a distintos campos do conhecimento, o mais adequado seria estabelecer parcerias com instituições públicas e privadas externas. O objetivo do governo era, portanto, garantir uma maior capacidade administrativa para a realização de ações de monitoramento e avaliação dos principais programas governamentais liderados pelo MDS, tendo em vista a limitação dos quadros efetivos do Ministério para dar conta de realizar avaliações em um universo tão amplo e de políticas sociais tão complexas e diversas como as de Assistência Social (BRASIL, 2007b e BRASIL, 2012).

Essa decisão pode revelar alguns indicativos de compromisso do governo federal com o processo de aprendizagem e/ou de inovação das práticas de planejamento e gestão das políticas sociais. Segundo destacam Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza (2006), o MDS na

qualidade de contratante dos referidos estudos avaliativos, alcançou pelo menos três resultados relevantes, a saber:

“**ganho de escala**, tendo sido possível contratar e realizar um grande número de pesquisas em um tempo relativamente curto; **ganho de diversidade**, pois se definiu como estratégia de avaliação a contratação de estudos de diferentes tipos, desenhos, abordagens e métodos; e **ganhos de qualidade**, uma vez que foi possível selecionar as instituições mais adequadas para a realização de cada tipo de estudo” (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006),

Por outro lado, outros autores como Subirats (1995) e Santos e Ribeiro (2007), destacam que o processo de terceirização do desenho e implantação dos instrumentos avaliativos, como o do MDS pode revelar uma excessiva valorização da dimensão técnica, em detrimento da dimensão política (crítica) da gestão. Fato que pode ter reflexos e implicações graves para a qualidade da gestão pública especialmente no que se refere ao compromisso com as transformações efetivas dos processos de trabalho. Como ressalta Subirats (1995), a escolha do instrumento de avaliação deve ter como base considerações técnicas, medidas em ordem econômica ou administrativa, mas não se pode esquecer das dimensões ideológicas e políticas que devem fundamentar quaisquer ações avaliativas.

Foi observado que dos 12 estudos avaliativos selecionados 8 utilizaram dados primários, 3 utilizaram dados secundários e apenas 1 utilizou as duas fontes (primária e secundária) - Quadro 11. Nesses casos, os instrumentos de coleta de dados predominantemente utilizados nas pesquisas foram os seguintes: questionários estruturados e semiestruturados; entrevistas; grupos focais; e acesso a bancos de dados e informações institucionais, na maioria governamental, tais como, IBGE, PNAD, STN, IPEA, TCU, MPF, CGU, entre outros.

Cabe ressaltar, ainda, que os principais critérios de avaliação definidos tomam como referência a dimensão de impacto das políticas, o que permite afirmar que havia maior preocupação em medir níveis eficácia e eficiência do Programa, revelando, pois, uma prioridade em metodologias de avaliação de impacto e de processo, conforme já descrito.

Pesquisa	Fonte de dados	Instrumentos de coleta de dados	Crítérios de avaliação	Duração (meses)
1	Secundários	Acesso a banco de dados e informações institucionais	Impacto	6
2	Primários	Questionário semi-estruturado	Impacto/efetividade	9
3	Secundários	Acesso a banco de dados e informações institucionais	Impacto	2

4	Primários e secundários	Acesso a banco de dados e informações institucionais	Eficiência e eficácia	7
5	Primários	Questionário semi-estruturado e entrevista livre.	Impacto	12
6	Primários	Questionário estruturado	Impacto	3
7	Secundários	Questionário estruturado e acesso a banco de dados	Impacto	19
8	Primários	Questionário estruturado	Eficácia/efetividade	24
9	Primários	Questionário estruturado, antropometria e coleta de sangue	Impacto/efetividade	7
10	Primários	Entrevistas e grupo focal	Eficácia	14
11	Primários	Grupos focais e entrevistas	Eficácia	3
12	Primários	Questionário estruturado	Impacto/efetividade	23

Quadro 11 – Fonte e instrumentos de coleta de dados, e critérios de avaliação

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos dados permitiu observar que havia uma preocupação do MDS em abordar diversas perspectivas de análise envolvendo a dimensão técnica e política, bem como diferentes desenhos avaliativos que visavam analisar, criticamente, os objetivos das pesquisas propostas. Conforme destacado nos documentos analisados, para o MDS “a avaliação costuma ser realizada por estudos específicos que analisam aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de ações e programas” (BRASIL, 2013).

Esta combinação de abordagens metodológicas de avaliação, bem como a fonte de dados, os instrumentos de coleta e os critérios de avaliação pode ser positivo e caminhar na direção ao que Cotta (1998) e Costa e Castanhar (2003) defendem no se refere à concepção de um sistema de avaliação completo e amplo deve utilizar metodologias que possam ajudar a dimensionar tanto a avaliação de resultados como a avaliação de processos. Para os referidos autores, o diferencial dessa concepção mais ampla é a perspectiva de complementaridade que estas metodologias proporcionam à análise de políticas públicas (sociais).

Nesse sentido é possível verificar nos estudos avaliativos do MDS, tanto a dimensão da *avaliação formativa* utilizada para monitorar o processo que seria quanto a *avaliação somativa*, realizada para determinar a extensão em que os alguns objetivos do programa são alcançados.

Em relação ao *timing* de realização dos estudos (caracterizado como antes, durante ou depois da implementação da política), todas as pesquisas estudadas caracterizaram-se como avaliação *in itinere, ou seja*, que ocorre durante o processo de implementação e execução da política em análise. Com base no corte temporal do estudo, 2004 a 2010, constatou-se uma

média de 10,7 meses para a realização de cada pesquisa. Cabe destacar que nesse tempo, apenas 1 (uma) alcançou um tempo maior, chegando a 24 meses (Pesquisa 8) e outra pesquisa obteve o menor tempo, conseguindo concluir o estudo em apenas 2 (dois) meses (Pesquisa 3). Cabe destacar, que as pesquisas de maior tempo normalmente estão relacionadas a um desenho metodológico com diferentes finalidades e abrangência, demandando prazos diferentes para o conjunto de ações, o que pode tornar a execução mais demorada.

Os principais sujeitos/unidades envolvidos nas pesquisas realizadas pelo MDS foram os seguintes: municípios, famílias beneficiárias, estados, regiões, população, órgão governamentais (MDS, TCU, MPF, CGU), domicílios beneficiários e não beneficiários, mulheres beneficiárias, agentes governamentais, setores censitários, gestores públicos e representantes da sociedade civil. Esta observação demonstra uma preocupação do SAGI em estudar diversos sujeitos/unidades relacionados à política de transferência de renda, sendo incluídos desde gestores e executores, alcançando os beneficiários finais e outros atores que são influenciados e/ou influenciam, direta ou indiretamente, pelo funcionamento do PBF.

Cabe citar, ainda, que os critérios avaliativos são operacionalizados por meio de indicadores para medir *input* (gastos financeiros, recursos humanos ou recursos materiais utilizados), *output* (relacionados à produtividade de serviços produtos/produtos) e *outcome* (resultados). Todos os estudos possuem números significativos de indicadores, tanto de *inputs* quanto de *outputs* e *outcomes*. Porém, para os objetivos deste estudo não foi possível inseri-los como objeto de análise devido ao grande número de indicadores e informações disponibilizadas, embora estejam descritos detalhadamente no Apêndice F.

Em síntese, a análise da fundamentação teórico-metodológico das pesquisas avaliativas concebidas e executadas pelo MDS, permitiu perceber que:

- As pesquisas mesclam a natureza do estudo investigativo, a abordagem metodológica, sendo estas de acordo com os objetivos da pesquisa;
- A combinação de diferentes fontes de dados, instrumentos de coleta de dados e critérios de avaliação permitem abordar com mais profundidade de análise o objeto analisado;
- Há predominância de instituições externas na execução da pesquisa avaliativa. Instituições estas, que participam do levantamento de questões relevantes para a construção do desenho metodológico e que possuem alinhamento com a demanda da pesquisa avaliativa;

- Há valorização de diversos sujeitos/unidades relacionados à política de transferência de renda, sendo incluídos desde gestores e executores, como famílias, beneficiárias finais e pessoas da sociedade civil.

#### 4.1.3 Atores envolvidos no processo avaliativo do MDS

Nesta seção serão apresentados o perfil dos atores envolvidos no processo avaliativo, responsáveis pelo planejamento e/ou implementação das avaliações. Como disposto no quadro 12, foi possível perceber que as instituições executoras (Contratadas) das pesquisas são integradas por organizações privadas e públicas. Destas 7 (sete) são de Ensino Público, 1(uma) de Ensino Privado, 1 (uma) de empresa privada, 1 (uma) de consultoria de pessoa física, 1 (uma) Organização Não Governamental (ONG) e 2 (duas) representam órgãos governamentais - o próprio MDS e o IBGE, instituto brasileiro de estatística. Das Instituições de Ensino Público destaca-se a participação de grupos de pesquisas consolidados, sendo possível observar um total alinhamento dos estudos com a demanda das pesquisas avaliativas demandadas pelo MDS. Há de ressaltar que quando se recorre a profissionais não vinculados à instituição demandante comumente há um ganho em termos de isenção, por outro lado, podem ocorrer mais dificuldades ao acesso aos dados (COTTA, 1998) e adesão dos sujeitos.

Pesquisa	Instituição executora	Formas de contratação	Secretaria demandante
1	PUC/São Paulo	Parceria do MDS com o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq)	Renda da Cidadania
2	Pólis Pesquisa	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)	Segurança Alimentar e Nutricional
3	PUC/São Paulo	Acordo de cooperação técnica entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)	Renda da Cidadania
4	Consultor Pessoa Física	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Renda da Cidadania
5	AGENDE e Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília (NEPEM)	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID)	Segurança Alimentar e Nutricional
6	DATAUFF e UFBA	Órgão de Cooperação técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Renda da Cidadania
7	IBGE	Termo de cooperação técnica entre o MDS/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Renda da Cidadania

8	FUNDEP/ CEDEPLAR	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)	Renda da Cidadania
9	FAPEX / UFBA	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Segurança Alimentar e Nutricional
10	FEC/DATAUFF	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Renda da Cidadania
11	Equipe DA/SAGI	Quadro de pessoal próprio	Inclusão Produtiva
12	FUNDEP / CEDEPLAR	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Assistência Social

Quadro 12 – Instituição executora, formas de contratação e secretaria envolvida

Fonte: Elaboração própria.

As formas de contratação destas instituições se deram, na maioria dos casos, por meio de acordos de cooperação técnica internacional, a exemplo das parcerias estabelecidas com o PNUD, a FAO, a DFID e também com órgãos públicos como o IBGE e o CNPq. Apenas uma das pesquisas foi operacionalizada com o próprio quadro de pessoal do MDS. De acordo com o MDS:

(...) os contratos realizados por meio dos acordos de cooperação técnica internacional tem como objetivo especialmente a realização de estudos avaliativos, pesquisas qualitativas, produção de conteúdo para publicações, realização de oficinas e ações de capacitação de gestores, além de monitoramento e disseminação das informações sobre ações, serviços e programas que estão sob a responsabilidade do MDS (BRASIL, 2014).

Esta é uma prática comumente utilizada pelo Ministério, haja vista que além de participar na alocação dos recursos para as pesquisas, estas instituições possuem autonomia para contribuir também na construção da proposta técnica. Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006, pg.23) detalham este processo da seguinte maneira:

Após a validação da minuta do termo de referência pelo técnico da secretaria finalística, é encaminhado para o órgão de cooperação internacional a cargo da gestão dos recursos alocados para o projeto. O órgão de cooperação verifica se todos os requisitos exigidos foram cumpridos e o termo de referência é publicado para que as instituições que correspondam às especificações do edital se candidatem à execução da pesquisa.

Dulci (2010), afirma que no Brasil para que as iniciativas esporádicas de avaliação fossem transformadas em sistemas de avaliação espalhados internacionalmente, teria sido decisiva a influência dos bancos de desenvolvimento e das agências multilaterais de financiamento. Na mesma vertente Pasquim e Santos (2007), reforçam que as iniciativas dos

Estados em avaliar, foram predominantemente advindas de acordos internacionais, para garantir, respeitar e promover o direito à alimentação adequada a países em desenvolvimento. Fator de investimento observado nas licitações e contratos do MDS para a instrumentalização das avaliações para os programas sociais do governo brasileiro.

Outro aspecto importante para esta análise é a origem das demandas por avaliação. Para o Programa Bolsa Família, foi observado que a maior secretaria demandante das pesquisas avaliativas é a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). Esta prioridade se deve ao fato de que a execução deste programa ser de responsabilidade desta secretaria e, também, devido à necessidade de se conhecer os impactos do programa e os efeitos gerenciais na sua execução. Outros 3 (três) estudos foram demandados pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), 1 (um) pela Secretaria de Assistência Social (SAS) e 1 (um) pelo setor responsável pela Inclusão Produtiva.

Considerando as diversas dimensões que compõem o desenho do PBF, identificar o perfil das demandas das pesquisas selecionadas ganha relevância por permitir perceber as relações e efeitos das políticas em outros programas de outras secretarias.

Sinteticamente, pode-se perceber que na análise dos atores envolvidos no processo avaliativo:

- As instituições contratadas para executar as avaliações são formadas por organizações privadas e públicas, mas predominantemente por instituições de ensino público, que possuem grupos de pesquisas consolidados nas temáticas das pesquisas avaliativas;
- Poucos estudos são operacionalizados pela SAGI, embora ela participe conjuntamente das secretarias demandadas e executoras, de todo o processo de construção do desenho metodológico;
- Analisando a natureza e o perfil das instituições executoras, foi possível perceber relevante alinhamento com o objeto da pesquisa demandada pelo MDS;
- A maioria das formas de contratação das pesquisas se dá por acordos de cooperação técnica internacional;
- A origem da demanda pela avaliação é predominante via SENARC, executora do Programa Bolsa Família.

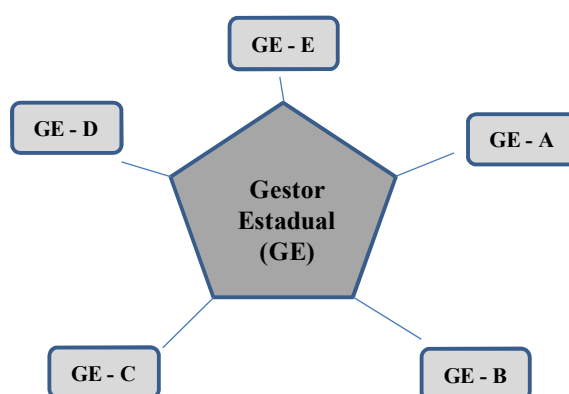
Uma vez apresentada e analisada as concepções teórico-metodológicas que fundamentam o desenho dos instrumentos avaliativos implementados pelo MDS para avaliar o PBF, a próxima fase está pautada na análise da percepção dos gestores das subunidades

nacionais do PBF, sobre a avaliação de políticas públicas como indutora de aprendizagem organizacional.



## 4.2 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES ESTADUAIS

Em relação ao número de gestores estaduais do PBF, cinco participaram da pesquisa, fato que permitiu contemplar uma taxa de resposta de 18,6%. Para qualificar essa amostra é importante destacar que os estados participantes do estudo possuem, em sua totalidade 24,3% dos beneficiários do PBF e absorvem, portanto, 24,0% dos recursos totais destinados a esse Programa. Com o objetivo de preservar a identidade dos gestores, foi acordado que não seriam divulgados seu nome, bem como o a identificação do estado participante da pesquisa, visto que seria possível reconhecer o gestor estadual pela identificação da subunidade nacional entrevistada, porém algumas características socioeconômicas dos Estados foram expostos no capítulo de procedimentos metodológicos. Por essas razões, optou-se por caracterizar os estados pela seguinte referência: GE A, B, C, D e E, conforme representado na figura abaixo.



Fonte: Elaboração própria  
Figura 10 – Gestores estaduais participantes do estudo.

Na primeira parte da apresentação dos dados, será descrito o perfil pessoal e profissional dos gestores respondentes que contemplam os seguintes aspectos: gênero, idade, grau de instrução formal, cargos que ocupam no governo do Estado, principais funções desempenhadas, tempo de experiência profissional, tempo de experiência com o PBF, bem como carga horária de trabalho, tipo de vínculo empregatício e remuneração.

Na segunda parte, buscou-se analisar os processos de Aprendizagem Organizacional produzidos pelas avaliações realizadas pelo MDS para o PBF, buscando, desse modo, **identificar as principais formas de aprendizagens adquiridas pelos gestores estaduais.** Esta análise será apresentada, conforme já destacado na metodologia, com base na escala criada.

E, por fim, serão expostas algumas questões relacionadas aos processos mais amplos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF, com base na percepção dos gestores, diante das questões de livre resposta expostas no questionário, e descritas ao longo dos resultados.

#### 4.2.1 Perfil pessoal e profissional dos Gestores Estaduais

Todos os gestores estaduais participantes da pesquisa são mulheres e o grau de instrução formal predominante é nível superior com investimento em formação pós-graduada (em nível de mestrado e especialização). Nesse aspecto, 60% das gestoras (3) confirmaram ter nível superior e de pós-graduação, o que para os objetivos desta pesquisa é avaliado como indicador positivo, especialmente em se tratando da importância da capacidade técnica para a gestão do PBF nos estados e municípios. Com base nessas informações, é possível reconhecer o bom nível de formação desses profissionais, revelando, conforme já destacado, o esforço das subunidades em contratar/selecionar quadros qualificados. Outro elemento que chamou a atenção na análise do perfil profissional foi o fato de que dentre as gestoras participantes há predominância de formação graduada em Serviço Social, Gestão Pública e Comunicação Social, áreas que refletem uma grande aderência às atribuições exigidas para o PBF, especialmente a área de Serviço Social e Gestão Pública.

No que se refere às titulações em nível de pós-graduação, constatou-se também significativa aderência ao campo de formação e atuação da Assistência Social. Nesse quesito, observou-se que uma gestora possui nível de mestrado em Comunicação e Culturas Contemporâneas e também tem especialização na mesma área com ênfase em Relações Públicas.

Tabela 2 - Grau de instrução formal (GE)

Instrução	Freq.	%
Graduação	1	20,0
Especialização	3	60,0
Mestrado	1	20,0
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Outro fator importante que merece destaque é a obtenção de um maior número de graduações do que o total de gestores entrevistados (Quadro 13). Essa situação se explica pelo fato de que há uma gestora que possui mais de uma graduação (Serviço Social e Gestão

Pública), assim como há outra gestora que tem dois títulos de especialização (Serviço Social e Gestão de Políticas Públicas e em Gestão Pública).

<b>Especificação do grau de instrução</b>	
<b>Graduação</b>	
Serviço Social	4
Comunicação social	1
Gestão pública	1
<b>Total</b>	<b>6</b>
<b>Especialização</b>	
Serviço Social e Gestão de Políticas Públicas	1
Relações Públicas	1
Gestão Pública	1
Gestão e Controle Social de Políticas Públicas	1
Políticas Sociais Públicas e Privadas	1
<b>Total</b>	<b>5</b>
<b>Mestrado</b>	
Comunicação e Culturas Contemporâneas	1
<b>Total</b>	<b>1</b>

Quadro 13 – Especificação do grau de instrução concluído dos gestores estaduais

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Quando perguntadas sobre o cargo que ocupam na coordenação estadual do PBF todas responderam que têm a função de Coordenadoras Estaduais do Programa Bolsa Família e Cadastro Único. A confirmação da função e atribuições de coordenação do Programa ganha relevância para a análise do perfil das entrevistadas devido ao fato de representar a percepção clara dessas gestoras qual seu papel e atribuições na gestão do Programa no âmbito do estado. Conforme será abordado mais adiante, esse dado permitirá fazer uma análise comparativa do perfil dos gestores estaduais e municipais frente ao reconhecimento e percepção destes últimos sobre a função que devem assumir na gestão e/ou gerência do PBF na municipalidade. Esse dado se destaca, pois, por revelar que os gestores estaduais têm uma clara definição sobre o cargo que ocupam nas instâncias de gestão do Programa, o que poderia contribuir, sobremaneira, para o processo de aprendizagem dos gestores municipais, visto que está é uma das atribuições constitucionais dos estados junto às municipalidades – isto é, os entes estaduais têm entre suas atribuições mais relevantes monitorar e capacitar os gestores municipais para que estes entes alcancem o nível de excelência e qualidade na prestação dos serviços de Assistência Social nos territórios (BRASIL, CF de 1988).

Quando questionadas sobre a principal atividade desempenhada na coordenação estadual do PBF, as respostas variaram como descritas no Quadro 14. Entretanto, todas as gestoras apontam para as principais funções que competem aos coordenadores estaduais do Programa que são as seguintes: monitorar e orientar os municípios para melhorar a gestão do

Programa Bolsa Família e promover a articulação de programas complementares no estado. Essa descrição confirma, portanto, a afirmação feita no parágrafo anterior ao destacar as competências que cabem a cada subunidade federativa com base na CF de 1988.

<b>Atividade desempenhada</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
Gestão da base de dados estadual; articulação com secretarias parceiras; planejamento intersetorial através da comissão intersetorial estadual do Programa Bolsa Família.	1	20,0
Coordenação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, assessorando técnica e operacionalmente e capacitando dos municípios do Estado.	1	20,0
Coordenação das atividades do Programa.	1	20,0
Gestão do Programa Bolsa Família no estado; Promoção de Capacitações para os técnicos envolvidos nas gestões municipais do PBF; Assessoria técnica às coordenações municipais acerca do funcionamento PBF e Cadastro Único; Acompanhamento e monitoramento dos municípios sobre PBF e Cadastro Único.	1	20,0
Capacitações e monitoramento dos índices de acompanhamento das condicionalidades do PBF.	1	20,0
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100,00</b>

Quadro 14 – Principal atividade desempenhada na coordenação estadual do PBF  
Fonte: Resultados da pesquisa.

Outro dado relevante revelado pela pesquisa em relação ao perfil dos gestores estaduais é a confirmação da fragilidade do tipo de vínculo empregatício estabelecido com o Estado. Nesse aspecto, 40% (2) das gestoras declararam ocupar cargos de provimento em comissão, 40% (2) declararam ser do quadro efetivo do estado – ou seja, são concursadas. Foi ressaltado também que 20% do quadro efetivo (concurado) foi deslocado para assumir cargo comissionado. No universo da pesquisa, dos cinco estados selecionados, a maioria das gestoras (60%) são efetivas, o que analisado de forma isolada poderia ser considerado como um dado positivo. Entretanto, afirmam existir no quadro técnico da secretaria alto número de profissionais contratados.

Esses resultados reforçam uma discussão ainda não superada no Brasil, especialmente no âmbito da gestão estadual e municipal, que é o excesso de técnicos (sejam gestores, coordenadores ou trabalhadores) sem vínculo efetivo. As consequências dessa realidade têm serias implicações no papel das políticas públicas como indutor de aprendizagem, na medida em que a alta rotatividade e os vínculos políticos (poder local) impedem que haja a formação de capital técnico e se faça a gestão do conhecimento nas organizações públicas estaduais e municipais.

Em relação ao perfil da carga horária de trabalho semanal, 60% das gestoras (3) declararam dedicar entre 20 e 40h. Enquanto as demais (40%) declararam dedicar mais de 40 horas semanais.

Tabela 3 – Tipo de vínculo empregatício com o Estado

<b>Vínculo empregatício</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
Cargos de provimento em comissão	2	40,0
Efetivo por concurso	2	40,0
Efetivo concursado deslocado para cargo comissionado	1	20,0
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Em relação ao perfil de idade das gestoras estaduais avaliadas, a idade média é de 43 anos, porém uma gestora tem idade mais baixa (24 anos). A idade ganha relevância na análise do perfil dos profissionais avaliados pelo tempo em cargos públicos e, principalmente pela experiência prática acumulada. Nesse sentido, a profissional que tem menor idade (24 anos) revelou ter baixa experiência profissional e, portanto, pouco tempo na gestão do Programa Bolsa Família. Mas cruzando os dados da formação com a idade baixa pode-se pressupor que ao já possuir nível de graduação, a referida gestora apresenta grandes possibilidades de investir no aprimoramento profissional por meio da realização de formação pós-graduada como se observou no perfil das demais gestoras com mais idade.

Conforme demonstrado na tabela 4, a média de tempo de experiência profissional das gestoras é de 8,5 anos, havendo três gestoras com maior experiência, sendo que deste universo uma tem 21 anos de experiência, duas tem 8 anos e apenas duas tem de 1 a 4 anos de experiência. Esse dado revela um alto desvio-padrão (7,5). Quando se analisa o tempo de trabalho com o Programa Bolsa Família a média é de 3,7 anos e há uma gestora no grupo com apenas 1,5 anos de experiência, assim como outra com experiência superior a 8 anos.

Tabela 4 – Variáveis descritivas que compõem o estudo

<b>Variáveis</b>	<b>Mín.</b>	<b>Máx.</b>	<b>Média</b>	<b>Desv. Pad.</b>
Idade	24	58	<b>43</b>	12,2
Tempo de experiência profissional (em anos)	1,5	21	<b>8,5</b>	7,5
Tempo de trabalho com o Programa Bolsa Família (em anos)	1,5	8	<b>3,7</b>	2,5
Remuneração média (R\$)	1.800,00	5.000,00	<b>2.960,00</b>	1.225,96
Pessoas compõem a equipe do Programa Bolsa Família no Estado	2	12	<b>7,2</b>	4,2
População	1.496.880	16.461.173	<b>8.058.240</b>	7.132.132

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

A média de remuneração das gestoras é de R\$ 2.960,00. As que recebem menores salários enquadram-se no grupo que declarou possuir uma carga horária de trabalho semestral de 20 a 40h, o que pode justificar, assim, os salários mais baixos em relação às outras gestoras

que possuem o mesmo cargo. É relevante considerar, ainda, que cada estado avaliado possui política de cargos e salários própria, o que implica que não há um padrão nacional (ou um piso nacional) para esses profissionais.

Em relação ao número total de pessoas que compõem a equipe do PBF dos estados avaliados, observa-se uma disparidade que, com base nas respostas do questionário, podem ser atribuídos a vários fatores como: tamanho dos estados, número de famílias beneficiárias, volume de recursos alocados no Programa, entre outros. No entanto, observou-se disparidade entre estados com baixo contingente de pessoas compondo a equipe (2) e outros com até 12 pessoas. Mas a média do universo avaliado é de 7,2 pessoas.

A população total dos estados selecionados possuem uma média de 8.058.240 pessoas, sendo que neste universo, existe estado com menor população, de 1.496.880 habitantes e o maior supera os 16.000.000 de habitantes. Porém, o desvio-padrão da população total dos 5 estados avaliados é 7.132.132, fato que determina uma alta variação da população avaliada .

#### 4.2.2 Avaliações do PBF como indutores de Aprendizagem Organizacional

Nesta subseção serão destacados os aspectos identificados como elementos indutores do processo de Aprendizagem Organizacional tomando como base a percepção dos gestores estaduais em relação à política de avaliação do MDS para o PBF. Com essas variáveis buscou-se **identificar as formas de aprendizagens adquiridas pelos gestores municipais** sobre as pesquisas e estudos avaliativos realizados.

Para alcançar esse objetivo, foram definidos alguns itens de avaliação próprios. Em cada item inserido no questionário sobre o tema, foi sugerida a indicação do grau de concordância sobre as formas de aprendizagens adquiridas com as pesquisas/estudos avaliativos do MDS, levando em consideração as escalas descritas no Quadro 15.

		1 - Discordo totalmente	2- Discordo parcialmente	3 – Indiferente	4 – Concordo parcialmente	5 – Concordo totalmente	
N	Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF	1	2	3	4	5	M*
1	Há oferta pelo MDS de programas formais de capacitação e qualificação em avaliação de políticas públicas para a equipe da coordenação estadual do Programa Bolsa Família;	1	1	0	0	3	3,6
2	O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para a equipe de coordenação estadual do Programa Bolsa Família;	0	2	0	2	1	3,4
3	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes e eficazes para disseminação das informações avaliativas na esfera estadual e municipal;	0	1	0	3	1	3,8

4	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes para suporte e operacionalização das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família em seu estado;	0	2	0	0	3	3,8
5	O MDS estimula a coordenação local do Programa Bolsa Família a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações do programa Bolsa Família;	0	2	0	1	2	3,6
6	Há mecanismos de comunicação e acompanhamento das pesquisas avaliativas realizadas entre o MDS, a coordenação estadual e os municípios;	0	2	1	0	2	3,4
7	Quando o MDS solicita, há disponibilização de dados e/ou visita a campo ao estado e municípios para a realização de pesquisas de avaliação	0	1	0	1	3	4,2
8	Há convites pelo MDS para debate e/ou seminários com a equipe da coordenação do programa Bolsa Família para a apresentação dos resultados das pesquisas avaliativas;	0	1	1	1	2	3,8
9	Há incentivo pela secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família no seu Estado para a participação em congressos, encontros e debates sobre a gestão e avaliação de Políticas Públicas;	0	2	1	1	1	3,2
10	A secretaria Estadual possui sistemas de gestão da informação suficiente para o monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família nos municípios do seu Estado;	2	0	1	0	2	3,0
11	A coordenação do Programa Bolsa Família estadual acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS;	0	0	1	1	3	4,4
12	Há redes de comunicação com as esferas municipais, estaduais e federais para discussão sobre os resultados das pesquisas avaliativas;	2	0	1	1	1	2,8
13	Há reuniões da equipe da coordenação estadual do Programa para análise e estudo das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família;	2	0	1	1	1	2,8
14	A equipe da coordenação estadual realiza reuniões com gestores envolvidos com o Programa Bolsa Família no estado (educação, saúde, assistência social e outros) para análise dos resultados das pesquisas avaliativas do programa;	1	0	0	1	3	4,0
15	Os resultados das avaliações do MDS para o Programa Bolsa Família são utilizados pela coordenação estadual do programa, orientando-os quanto à necessidade de correções e/ou aprimoramento no programa nos município;	0	0	0	4	1	4,2
16	As pesquisas avaliativas do MDS subsidiam a formulação e gestão das políticas de desenvolvimento social no seu estado;	1	0	1	2	1	3,4
17	Você considera o ambiente da Secretaria Estadual favorável ao aprendizado a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?	1	2	0	1	1	2,8
18	As pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Família são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de avaliação por sua coordenação;	3	0	0	1	1	2,4
19	Há divulgação das publicações dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS, para os estados e municípios brasileiros;	0	2	0	1	2	3,6
20	A coordenação do Programa Bolsa Família estadual realiza pesquisas avaliativas, para avaliar a realidade do Programa no contexto do seu estado.	2	0	0	1	2	3,2
	<b>Média</b>						<b>3,47</b>
	<b>Somatório</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>36</b>	

\*Média encontrada para o Item. Para este cálculo leva-se em consideração o somatório, do número de respostas para o item multiplicado pelo seu escore, dividido pelo número de respondentes.

Quadro 15 – Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF  
 Fonte: Resultados da pesquisa com base na matriz de análise da pesquisa.

Para a análise e discussão deste aspecto referente à percepção dos gestores estaduais (GE's) sobre a Aprendizagem Organizacional em relação às avaliações do MDS para o PBF, tomou-se como objeto de apreciação os maiores e menores níveis de concordância com as questões, bem como foi realizada a análise de confiabilidade de coerência interna do constructo medido pelo *Alfa de Cronbach*. Assim, o Alfa encontrado foi de 0,964, considerado de bom a excelente, o que demonstra que o construto reflete com confiabilidade o fenômeno investigado. O intervalo de confiança de 95% para o *Alfa* significa considerar que estou 95% confiante de que o verdadeiro *Alfa* se encontra entre 0,894 e 0,996 (Tabela 5).

Tabela 5 – Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF

Alfa de Cronbach	IC 95%		Sig.
0,964	0,894	0,996	0,000

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Os três níveis mais altos de concordância encontrados na escala, foram identificados nas respostas às questões 7, 15 e, em especial, a questão 11, conforme descrito abaixo, apresentados por ordem de percentual de concordância:

**Item 11** - A coordenação do Programa Bolsa Família estadual acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS. A escala teve média de 4,4, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

**Item 7** - Quando o MDS solicita, há disponibilização de dados e/ou visita a campo ao estado e municípios para a realização de pesquisas de avaliação. A escala teve média de 4,2, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

**Item 15** - Os resultados das avaliações do MDS para o programa Bolsa Família são utilizados pela coordenação estadual do programa, orientando-os quanto à necessidade de correções e/ou aprimoramento no programa dos municípios. A escala teve média de 4,2, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

Com base nos níveis de concordância apontados pelos resultados da pesquisa, pode-se inferir que a percepção dos gestores estaduais sobre a questão revela uma maior satisfação e/ou concordância em relação à utilização (acesso) dos sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS para o



PBF. O que permite concluir que os gestores estaduais, em sua maioria, têm uma avaliação positiva sobre os instrumentos de avaliação do MDS para o PBF como potencial indutor de aprendizagem organizacional, ressaltando que um elemento importante para o alcance desse objetivo depende, também, do reconhecimento dos gestores locais para o aproveitamento/utilização dos resultados das pesquisas do MDS para posteriores orientações, aperfeiçoamento/correções do processo de execução do Programa nos estados e municípios.

Em relação aos três níveis mais baixos de concordância encontrados nas respostas ao questionário encontram-se nas questões 12, 13 e, em especial, na questão 18, conforme descrito abaixo, apresentados por ordem de menor nível de concordância:

**Item 18** - As pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Famílias são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de avaliação por sua coordenação. A escala teve média de 2,4, situando entre Discordo parcialmente e Indiferente.

**Item 12** - Há rede de comunicação com as esferas municipais, estaduais e federais para discussão sobre os resultados das pesquisas avaliativas. A escala teve média de 2,8, situando entre Discordo parcialmente e Indiferente.

**Item 13** - Há reuniões da equipe da coordenação estadual do Programa para análise e estudo das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família. A escala teve média de 2,8, situando entre Discordo parcialmente e Indiferente.

Em relação aos questionamentos postos pelas referidas questões (18, 12 e 13), pode-se inferir que os gestores avaliam que os resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS perdem capacidade como indutoras de aprendizagem organizacional junto aos estados e municípios devido as seguintes evidências: baixo investimento no armazenamento e catalogação das informações coletadas pelos estudos; reduzidas e/ou inexistentes rotinas de avaliação dos resultados (dados) das pesquisas pelas coordenações estaduais; inexistência ou insuficiência de redes de comunicação com as esferas subnacionais para promoção de espaços efetivos de discussão sobre os resultados e dados das pesquisas avaliativas; e, por último, destacam a inexistência ou reduzido número de reuniões da equipe de coordenação estadual do Programa para aprofundamento sobre os resultados e dados das pesquisas avaliativas disponíveis no banco de dados do MDS. Com base na percepção dos gestores, pode-se concluir que reconhecem limitações tanto na gestão das políticas avaliativas quanto no papel

pouco ativo dos gestores estaduais em relação à utilização efetiva dos instrumentos avaliativos como indutores relevantes para gerar novas aprendizagens sobre a capacidade de gestão e gerência do PBF.

Calculando a média total das respostas sobre as referidas questões da escala foi de 3,47, sendo que a maior soma refletem as 36 respostas em Concordo Totalmente que equivalem a 5. Porém, elas não refletem a maioria absoluta do total de respondentes, sendo o somatório de todas as outras respostas maior (64), apresentando, desse modo, o contraponto que originou uma média abaixo de uma concordância parcial. Isso denota um aspecto de indiferença, apesar do baixo número de respostas nesse quesito (8). Infere-se que essa posição pode refletir opiniões e realidades distintas a respeito da gestão do programa, revelando, assim, pontos de vistas diferentes e até divergentes entre os gestores estaduais entrevistados.

#### 4.2.3 Processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF

A análise deste ponto integra quatro questões que juntas buscaram identificar qual o entendimento dos gestores sobre o tema Aprendizagem em Avaliação - objetivo principal desta tese, conforme descrito no Quadro abaixo:

1	Quais as principais ações adotadas pela Secretaria, onde está alocada a coordenação estadual do Programa Bolsa Família, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
2	De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família no estado?
3	Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família estadual, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS e quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos?
4	Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?

Quadro 16: Questões sobre processos de aprendizagens em avaliação do PBF

Fonte: elaboração própria.

Para cada uma das questões foi realizada a análise de conteúdo das respostas e a partir dos resultados foram apresentadas e discutidas cada questão, buscando refletir, desse modo, a percepção dos gestores estaduais respondentes.

1	Quais as principais ações adotadas pela Secretaria, onde está alocada a coordenação estadual do Programa Bolsa Família, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
---	---

Em relação às principais ações adotadas pela Secretaria onde está alocada a coordenação estadual do PBF com vistas a possibilitar processos de aprendizagens, os resultados da pesquisa revelam o seguinte: nos estados **A** e **E**, as gestoras declararam que suas Secretarias não adotam ações que possibilitem processos de aprendizagem; outro estado (**D**) declarou que não existem ações exclusivas para esse fim, informando que existe apenas a divulgação dos resultados de algumas das pesquisas realizadas pelo MDS entre as coordenações municipais e ressaltam que, às vezes, essa difusão ocorre nos encontros formais do Conselho Estadual de Assistência Social (CMAS). É importante ressaltar ainda que a gestora do estado E (GE-E) destacou a existência de déficit de servidores na gestão do Programa, alegando que esse fato prejudica o adequado funcionamento e execução do mesmo.

Os gestores estaduais que declararam ações adotadas pela secretaria responsável pela gestão do PBF para esse fim, isto é, para a indução de processos de aprendizagens, destacaram que as ações que compreendem capacitações de imersão, assessoramento técnico operacional *in loco* e ações de monitoramento e avaliação podem ser consideradas como elementos relevantes para a aprendizagem.

2	De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família no estado?
---	---

Em relação à utilização dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do PBF nos estados, foi possível perceber, pelas respostas dos gestores, que dois estados utilizam essas informações/dados de forma mais enfática, reorientando, assim, as ações do Programa no Estado. Já outros gestores avaliam que a utilização dessas informações tem sido moderada.

Cabe ressaltar que, para a maioria dos gestores avaliados, os resultados das avaliações permitem sim o aperfeiçoamento das ações a serem planejadas e executadas pelos estados tanto para as políticas de monitoramento como as de avaliação. Nesse sentido, ressaltam a realização de seminários nos estados e reuniões com os municípios que apresentem índices insatisfatórios na gestão do Programa (especialmente nos estados B, C e E). Mas alguns gestores estaduais (3) destacam, por outro lado, que as pesquisas avaliativas compõem, de maneira limitada, as orientações para qualificar e/ou capacitar as ações dos gestores, na qualidade de coordenadores do PBF. Ressaltam, ainda, que a divulgação dos resultados das pesquisas avaliativas do MDS chega através do envio de informações por e-mail e redes

sociais, mas também por meio de informes passados pelas capacitações realizadas para os gestores/técnicos municipais do Programa.

<b>3</b>	Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família estadual, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS e quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos?
----------	--

Quando perguntado sobre as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação estadual do PBF, com base nos resultados das avaliações do MDS e também na identificação de quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos para que contribuam, de forma mais efetiva para o processo de aprendizagem, os gestores afirmaram que categorias como equipe técnica necessária à execução do Programa e infraestrutura disponibilizada nos estados são determinantes e condicionam a qualidade e resultados da gestão do PBF. Conforme descreve uma gestora:

“[devido] A carência de equipe técnica, é praticamente inviável realizar as atividades de rotina da Coordenação (a demanda é enorme) e [ainda] dar conta de se apoderar dos resultados de pesquisas avaliativas (ler, entender, compreender, questionar, contestar, concordar, trazer para realidade e discutir com outras pessoas e setores). Tudo isso demanda tempo e dedicação, pra nossa realidade, onde a Coordenação é formada por uma técnica de nível superior, e outra de nível médio em via de aposentadoria. Após 11 anos de existência do PBF e da dimensão que ele tomou, é necessário, um posicionamento do MDS sobre uma equipe mínima para gestão estadual do Programa” (GE-D).

Outra declaração que aponta nessa mesma direção ressalta que:

“As principais dificuldades [da gestão estadual] são: a ausência de suporte técnico para desenvolvimento dessas pesquisas avaliativas para a realidade dos municípios do estado; a equipe reduzida da coordenação estadual que impossibilita aprofundar as questões estratégicas do programa, visto que cada técnico acompanha [...] muitos municípios; a falta de capacitação para manuseio de base e banco de dados, trabalho com indicadores e realização de avaliação” (GE-A).

Os gestores ressaltam, ainda, nesta avaliação, a morosidade no andamento dos processos que comprometem a própria execução dos projetos e recursos destinados aos estados para o desenvolvimento do PBF.

<b>4</b>	Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
----------	--

Quando abordados sobre as principais conquistas alcançadas pelos processos avaliativos realizados pelo MDS para o PBF, predominam avaliações positivas relacionadas à gestão do Cad Único, aos avanços e o conhecimento sobre os impactos nos indicadores relacionados ao programa e às suas condicionalidades. Foi mencionada, também, a verificação de melhores índices na saúde, educação e assistência social, assim como a divulgação e verificação dos resultados do programa em longo prazo e o impacto em áreas correlatas como educação, saúde, assistência e economia local. São destacadas também melhorias na atualização cadastral (CadÚnico), a instituição de comitês municipais intersetoriais do PBF e o aumento do número de municípios com mais cadastros realizados com visita domiciliar. Foi destacado, ainda, os “avanços no processo de avaliação e monitoramento dos programas, o que permite a correção de rotas e o constante aperfeiçoamento da gestão do mesmo”. E, por último, outro aspecto interessante revelado na avaliação foi que os processos avaliativos realizados pelo MDS contribuem para a desmistificação de vários mitos e preconceitos acerca do maior programa de transferência de renda do país.

#### **4.2.4 Considerações sobre os estados analisados (GE's)**

**Estado A (GE-A)** - Segundo as respostas da gestora, a Secretaria Estadual não adota ações que possibilitam processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS. Contudo, reconhece que há um aproveitamento dos dados e das informações obtidas pelas pesquisas avaliativas para compor as orientações dos gestores municipais, ainda que forma limitada.

Sendo assim, pode-se afirmar, para os objetivos desta pesquisa, que os dados obtidos são balizadores mais da esfera estadual, haja vista que a gestora apresentou um conjunto de dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem municipal destacando, principalmente, o baixo contingente de servidores nas funções técnicas e a frágil gestão das relações entre Estado e Municípios, de modo a garantir a integração e articulação dos três entes federativos (União, Estados e Municípios) em torno de um projeto nacional dirigido para qualificar a política de inclusão de renda. Em síntese, a gestora destaca, ainda, a falta de capacitação e baixa experiência com a utilização de banco de dados, indicadores e dados das pesquisas disponibilizadas pelo MDS. O que permite concluir que esse conjunto de elementos impede, portanto, que o investimento que tem sido realizado pelo Ministério na

área de instrumentos avaliativos do PBF carecem de uma revisão de sua estratégia, especialmente se se considerar que a finalidade última do MDS é, justamente, coordenar a política nacional de Assistência Social, através da articulação e integração dos três entes federativos. Aqui cabe abrir um novo questionamento para pesquisas futuras em relação a reconhecer qual a finalidade ou função das pesquisas avaliativas concebidas e desenvolvidas pelo MDS para o PBF se não é produzir um conhecimento sobre as realidades regionais e locais dos Programas, de modo a avançar na definição de ações estratégicas que garantam não apenas maior eficiência e eficácia das políticas sociais, mas que estejam comprometidas, de fato, com a efetividade da transformação que se pretende implantar no país.

**Estado B (GE-B)** – A gestora estadual entrevistada ressalta as capacitações e assessoramento técnico operacional, revelando uma visão mais ampliada sobre a gestão do programa no estado, destacando o processo de melhorias sociais e erradicação da pobreza e também que no cotidiano da gestão do programa há atenção no uso de informações disponibilizadas pelo MDS e aperfeiçoamento constante do PBF. Esses dados revelam, para a avaliada que há sim um processo de aprendizagem efetivo dos servidores estaduais e municipais. Afirma, pois, que, aparentemente, existe uma boa compensação de informações sobre o Programa entre União, Estados e Municípios por meio do que classifica como “reaproveitamento dos estudos avaliativos realizados pelo MDS”, o que contribui, em alguma medida, para promover avanços nos processos de gestão do PBF. Mas embora destaque uma avaliação positiva acerca do papel indutor das políticas avaliativas realizadas pelo MDS para o processo de aprendizagem da gestão local, a gestora aponta dificuldades internas da gestão estadual, especialmente na área de infraestrutura da secretaria estadual que comprometem o processo de aprendizagem esperado.

**Estado C (GE-C)** - Este Estado pouco detalha sobre o tema, mas corrobora com os argumentos trazidos pelo Estado A em relação ao papel relevante da realização de seminários de monitoramento e avaliação junto aos estados e municípios. Mas não explica exatamente como ocorre o processo de aprendizagem por meio dessas ações. Mas como base na análise das respostas pode-se inferir que está defendendo que as informações advindas das pesquisas avaliativas do MDS sobre a PBF são utilizadas como balizadoras no processo de gestão estadual. A gestora destaca como aspecto negativo ou dificuldade do processo de aprendizagem a morosidade na gestão e aplicabilidade dos recursos, embora não deixe claro quais as implicações trazidas pela morosidade das ações e projetos. Em síntese, a gestora

sustenta, de forma simplista, sem fundamentar os argumentos, que os dados disponibilizados no banco de dados do MDS são utilizados como balizadores das políticas estaduais, de modo a contribuir para que a gestão estadual avance no atendimento das necessidades essenciais da população. O que implica deduzir que essas afirmações carecem de comprovação empírica para ser validada como indutor de processos de aprendizagem.

**Estado D (GE-D)** – A gestora destaca as dificuldades da secretaria para a gestão do PBF, ressaltando o déficit de servidores. Alega que essa limitação de equipe técnica com competência complica o processo de divulgação e alcance dos resultados das pesquisas avaliativas produzidas e disponibilizadas pelo MDS, comprometendo, desse modo, a efetividade do programa. Afirma, pois, que faltam análises mais profundas e consequentes dos dados trazidos pelas pesquisas para que possam ser, de fato, indutoras de aprendizagens. Em outras palavras, a gestora chama a atenção para o fato de que a realização de uma análise e/ou apreciações sobre as pesquisas são fundamentais para melhorar a capacidade de gestão estadual do PBF, mas, infelizmente esse esforço não tem sido feito. Um exemplo dessa crítica poderia ser refletida na seguinte questão: *o que as informações disponibilizadas pelo MDS refletem/revelam sobre as práticas e desafios da política estadual para implantação e gestão do PBF?*. Ademais a gestora aponta aspectos positivos sobre as pesquisas avaliativas do MDS para o PBF concordando no que diz respeito à contribuição desse esforço para a desmistificação de mitos e preconceitos sobre o programa. Mas para se tomar esse dado como positivo para o processo de aprendizagem em gestão pública seria necessário aprofundar a discussão e introduzir o seguinte questionamento: *ao contribuir para a desmistificação de mitos e preconceitos sobre o PBF quais as aprendizagens percebidas pelos gestores e pela sociedade?* Por fim, a gestora reafirma o fato de que realização de projetos de capacitação para gestores municipais do PBF seria um elemento indutor de aprendizagem, mas não esclarece como esse processo ocorre.

**Estado E (GE-E)** - Este estado também demonstrou ausência de contingente técnico com domínio na atualização cadastral dos municípios e na convocação de setores locais para o acompanhamento do programa. Mas essa conclusão não foi especificada, carecendo, pois, de argumentos que sustentem essa avaliação como fator limitador do processo de aprendizagem por meio dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS. Outro aspecto apontado pela gestora como fator negativo para o processo de aprendizagem é a realização de reuniões junto aos municípios, embora essa afirmação também careça de fundamentação, visto que apenas

menciona os “resultados insatisfatórios” das reuniões. As conclusões críticas apresentadas pela gestora sobre os problemas do processo de aprendizagem com base nas pesquisas avaliativas do MDS revelam uma contradição da entrevistada, na medida em que destaca as melhorias operacionais ocorridas nos municípios, ressaltando que existe aprendizagem (especialmente por meio das ações de acompanhamento da PBF), mas não apresenta os critérios que fundamentam essa conclusão de modo a esclarecer como se dá esse processo de aprendizagem e aperfeiçoamento da gestão da PBF no estado.



### 4.3 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS

Esta subseção foi estruturada por grupos de gestores municipais agrupados por estados em que foi analisada a percepção dos gestores municipais sobre os processos de aprendizagens a partir dos estudos avaliativos realizados pelo MDS para o PBF. Participaram da pesquisa gestores municipais de quatro importantes estados brasileiros e que trazem à tona questões relevantes sobre a gestão local do PBF.

Para todos os estados, na primeira parte da apresentação e na discussão dos dados, foi apresentado o perfil pessoal e profissional dos gestores municipais respondentes que contemplam os mesmos aspectos analisados junto aos gestores estaduais referente ao gênero, idade, grau de instrução formal, cargos que ocupam no governo do Estado, principais funções desempenhadas, tempo de experiência profissional, tempo de experiência com o PBF, bem como carga horária de trabalho, tipo de vínculo empregatício e remuneração. Na segunda parte, foi realizada uma análise do tema Aprendizagem Organizacional sobre as avaliações do MDS para o PBF, buscando **identificar as formas de aprendizagens adquiridas pelos gestores municipais** sobre as pesquisas e estudos avaliativos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), também por meio da análise da escala criada. E, por fim, será feita a apresentação e discussão das questões relacionadas aos **processos mais amplos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF**, na percepção dos gestores.

#### 4.3.1 Análise dos gestores municipais do PBF no estado (GM-A)

Participaram da pesquisa 71 gestores municipais do PBF no estado GM-A, contemplando uma taxa de resposta em torno de 17%. Da mesma forma que foi acordado com os gestores estaduais, não será divulgado o nome do gestor e do município participante da pesquisa para preservar a identidade e, assim, garantir uma maior e mais sincera participação na pesquisa.

Um aspecto importante a ser mencionado para esse estado foi a alta taxa de resposta em relação aos demais municípios pesquisados. Credita-se este fator ao apoio obtido junto à secretaria estadual, que não só demonstrou comprometimento e interesse em participar da pesquisa como nos auxiliou motivando os gestores locais a colaborarem com o estudo. Nesse sentido, é importante considerar que foi solicitado o mesmo apoio para todas as coordenações

das secretarias estaduais, mas apenas o gestor da Secretaria desse estado respondeu positivamente. Essa situação garantiu, assim, um maior número de respostas<sup>14</sup>.

#### 4.3.1.1 Perfil pessoal e profissional dos Gestores Municipais

Dentre os gestores municipais participantes da pesquisa observa-se que há equilíbrio entre o gênero refletindo que 50,7% são homens e 49,3% são mulheres. O grau de instrução formal predominante dos respondentes é o nível de graduação, totalizando 33,8% dos gestores com essa formação. Porém, constata-se, ainda, um alto nível de gestores que tem somente o segundo grau completo, em torno de 55%, revelando o baixo nível de escolaridade e qualificação dos gestores municipais do PBF do estado analisado (Tabelas 6).

Tabela 6 – Grau de instrução formal (GM-A)

Instrução	Freq.	%
<b>Segundo grau</b>	<b>22</b>	<b>31,0</b>
Ensino técnico	3	4,2
Cursando graduação	7	9,9
Superior incompleto	7	9,9
<b>Graduação</b>	<b>24</b>	<b>33,8</b>
Especialização	8	11,3
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Com base no Quadro 17, é possível observar outro elemento importante do perfil dos gestores, expresso na variedade de áreas de formação que não tem tanta aderência ao campo da assistência social ou da gestão pública nesse estado. É possível observar, portanto, que a formação de alguns profissionais não são relacionadas aos aspectos e funções do PBF, o que pode dificultar ou prejudicar a gestão do Programa, especialmente em razão da carência de uma formação específica que dê a esses gestores conhecimentos relativos aos aspectos relacionados às políticas públicas, às políticas sociais ou às atribuições da assistência social no Brasil. Mas é possível identificar formações relacionadas às áreas da PBF como Serviço Social, Administração e Gestão Pública. Mas para uma análise mais cuidadosa do perfil desses profissionais, cabe ressaltar que predomina a baixa formação e/ou a vinculação de

<sup>14</sup> Declaro meu agradecimento, ao passo que trago à tona a importância de apoios formais para a melhor execução e qualidade de acesso aos sujeitos para as pesquisas acadêmicas. Isto porque o apoio formal de um gestor legítima, assim como co-responsabiliza outros gestores, com a análise crítica dos serviços públicos prestados à sociedade, e, neste caso, com um importante programa social em vigência no país.

profissionais com formação não alinhada às funções e instrumentos de gestão pública com ênfase na assistência social.

<b>Especificação do grau de instrução</b>	
<b>Técnico</b>	
Técnico em Contabilidade	2
Agropecuária	1
Técnico em Administração	1
Informática	1
<b>Total</b>	<b>5</b>
<b>Superior incompleto</b>	
Serviço Social	4
Administração	2
Não especificou	1
<b>Total</b>	<b>7</b>
<b>Cursando Graduação</b>	
Serviço Social	3
Administração	1
Ciências contábeis	1
Não especificou	2
<b>Total</b>	<b>7</b>
<b>Graduação</b>	
<b>Serviço Social e/ou Assistência Social</b>	<b>10</b>
<b>Administração</b>	<b>7</b>
<b>Letras</b>	<b>5</b>
História	2
Secretariado e Secretariado	1
Administração Pública	1
Letras e Psicologia	1
Análise e Desenvolvimento de Sistemas	1
Ciências Econômicas	1
Sistemas de Informação	1
Engenharia de Alimentos	1
Química	1
Ciências contábeis	1
<b>Total</b>	<b>33</b>
<b>Especialização</b>	
MBA em Gestão Pública	2
Gerontologia, Gestão Pública, Docência em Ensino Superior	1
Linguística	1
História do Brasil e Gestão escolar	1
Auditoria e Perícia Contábil.	1
Psicopedagogia.	1
Trabalho social com ênfase em famílias e comunidades contemporâneas	1
<b>Total</b>	<b>8</b>

Quadro 17 – Especificação do grau de instrução concluído dos gestores municipais do estado A  
 Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Quando perguntado sobre o cargo que ocupa na coordenação municipal do PBF, houve variação considerável nas respostas. No entanto, é notável o predomínio de respostas que afirmam que são Gestores, coordenadores do PBF e/ou CAD Único, totalizando 69%.

Esse fator aponta também para a diversidade de cargos que a gestão local assume no programa (Tabela 7).

Tabela 7 – Cargo que ocupa na prefeitura (GM-A)

<b>Cargo</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
<b>Gestor do Programa Bolsa Família</b>	<b>37</b>	<b>52,1</b>
<b>Coordenador do Programa Bolsa Família</b>	<b>8</b>	<b>11,3</b>
<b>Gestora do PBF e CAD Único</b>	<b>4</b>	<b>5,6</b>
<b>Assistente Social</b>	<b>4</b>	<b>5,6</b>
Gestora ou Secretária da Assistência Social	2	2,8
Assistente administrativo	2	2,8
Agente administrativo	2	2,8
Diretor municipal de programas sociais	1	1,4
Serviços gerais	1	1,4
Guarda municipal	1	1,4
Controlador	1	1,4
Agente de portaria	1	1,4
Auxiliar administrativo	1	1,4
Coordenador administrativo financeiro	1	1,4
Digitador	1	1,4
Assessor IV	1	1,4
Fiscal de Tributos	1	1,4
Secretária	1	1,4
Assistente Adjunto de Assuntos Sociais	1	1,4
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Quando questionadas sobre a principal atividade desempenhada na coordenação estadual do PBF, também foi possível observar uma gama de respostas que possibilita inferir diversas atividades e atribuições assumidas pelos gestores municipais no nível local. Grande parte, porém, se coloca como gestor e coordenador do PBF, cargos descritos como sendo do campo da gestão (decisão), mas que, de fato, desempenham na prática funções gerenciais/operacionais<sup>15</sup> do programa, conforme descrito na Tabela 8. Pode-se concluir, pois, que ao descrever as principais atribuições desempenhadas, como por exemplo a atualização e preenchimento de cadastros, digitação, entrevistador e monitor das famílias, justificam esta

<sup>15</sup> As dimensões de Gestão e Gerencia como campos de reflexão e são, respectivamente, da ciência administrativa, com base na teoria da Administração Política, é definida por Santos, Ribeiro e Chagas (2009) da seguinte forma: gerência é definida como o espaço da ação própria da administração/administrador profissional e representa, pois, o ato de executar, de fazer, de materializar as diretrizes, metas e objetivos que foram definidos no campo da gestão – campo abstrato, responsável pela idealização, pela definição do(s) conteúdo(s) do ato e fato administrativo.

afirmação, visto que representam funções que estão relacionadas no desenho do PBF como específicas do cargo de técnico.

Tabela 8 – Principal atividade desempenhada na coordenação municipal do PBF (GM-A)

Principal atividade desempenhada no PBF	Freq.	%
<b>Gestor do Programa Bolsa Família</b>	<b>39</b>	<b>54,9</b>
<b>Coordenador do Programa Bolsa Família</b>	<b>6</b>	<b>8,5</b>
<b>Inclusão, manutenção e cadastramento de famílias no CAD ÚNICO e PBF</b>	<b>6</b>	<b>8,5</b>
<b>Gestão de Benefício</b>	<b>4</b>	<b>5,6</b>
Coordenador do PBF e CAD Único	2	2,8
Acompanhamento Familiar/Orientação dos beneficiários	2	2,8
Tudo, (Gestor, Digitador, Técnico de informática, entrevistador, etc)	2	2,8
SIBEC, SIGPBF, recadastramento, visitas, administração e acompanhamento	2	2,8
Oficinas e reunião com beneficiários	1	1,4
Assistente Social PBF	1	1,4
Coordenação das atividades de cadastramento e gestão de benefícios	1	1,4
Gestora e técnica	1	1,4
Averiguação do TCU	1	1,4
Atualização, cadastro, reversão de benefício, reuniões com beneficiários	1	1,4
Todos os atendimentos do PBF	1	1,4
Gestão, entrevista, digitação	1	1,4
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

No tocante ao tipo de vínculo empregatício estabelecido, 36,6% dos pesquisados declararam serem do quadro efetivo dos municípios, 35,2% ocupam cargos de provimento comissionados e há, ainda, 21,1% dos gestores com contrato temporário. Observou-se um dado importante na análise do perfil do vínculo dos gestores desse estado, se comparado com os demais estados estudados, que revela que os municípios desse estado possui o maior percentual de gestores ou gerentes com contrato temporário, ou seja, profissionais sem vínculos efetivos assumindo cargos de gestão do PBF. Este dado pode ser revelador das dificuldades que a maioria dos municípios brasileiros tem para avançar na qualificação da gestão do Programa em nível local. Aqui cabe indagar com base nos pressupostos da pesquisa *quais os impactos e consequências desse perfil de vínculo profissional para a indução do processo de aprendizagem através do investimento em pesquisas avaliativas?*

Do mesmo modo como ocorre nos municípios dos outros estados que integram a pesquisa, observa-se alto número de profissionais que ocupam função de gestão do Programa com vínculo de Cargos de provimento em comissão. Se a decisão de colocar na gestão do

PBF um técnico contratado fragiliza os investimentos empreendidos na qualificação técnica da gestão do programa, a decisão de selecionar gestores através de cargos comissionados pode trazer outros elementos perversos para esse processo vinculados, pois, as práticas políticas locais em que ainda predominam o favorecimento de pessoas mais pelos vínculos pessoais ou políticos/partidários, do que em razão das reais competências técnicas. Ao contrário dessa expectativa, o que se observa é o predomínio de uma baixa qualidade técnica em detrimento das próprias exigências definidas pelo MDS como percurso ideal para o alcance da qualidade da gestão e dos serviços.

Tabela 9 – Tipo de vínculo empregatício com a prefeitura (GM-A)

<b>Vínculo empregatício</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
Efetivo por concurso	26	36,6
Cargos de provimento em comissão	25	35,2
Contrato temporário	15	21,1
Outros (3 nomeações e 1 efetivo deslocado para cargo comissionado)	4	5,6
Efetivo sem concurso	1	1,4
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa..

Em relação à carga horária de trabalho semanal, 74,6% dos gestores declararam dedicar de 20 a 40h. O que pode refletir, conforme já apontado na análise dos gestores estaduais, na baixa remuneração média destes profissionais, como demonstrado na Tabela 9. Apenas 23,9% declararam que tem mais de 40h de dedicação para o exercício da gestão do PBF no município.

A idade média dos gestores que compõem o estudo para esse estado é de 34,7 anos, mas encontram-se gestores com baixa idade (22), assim como também baixa experiência profissional, em geral, e de vivência no e de trabalho com o Programa Bolsa Família (Tabela 10). Esses dados denotam uma maior participação de jovens assumindo cargos de gestão na esfera local, o que pode justificar o expressivo número de profissionais dirigindo o Programa com apenas o segundo grau. Ademais a média de idade é de 34 anos e há gestores na faixa dos 40, 50 e até um com 61 anos.

Dessa maneira, existem gestores com idade que permite aferir que têm experiência profissional significativa, revelando uma média de 8,5 anos. Se comparado ao perfil de tempo de experimento profissional identificado no perfil dos gestores estaduais (GE's), é possível reconhecer que a média de experiência profissional destes é compatível com a dos gestores

estaduais (8,5 anos). Claro que no universo pesquisado existem gestores com maior e também com baixa experiência, o que demonstra um considerável desvio-padrão para a análise dessa variável.

Quando se analisa o tempo de trabalho destes gestores com o Programa Bolsa Família a média encontrada para os municípios selecionados nesta amostragem é de 5,1 anos. O que permite observar gestores com pouco tempo no cargo, 2 meses, assim como também pode-se identificar gestores com maior experiência, 13 anos. Chama atenção a contradição entre o tempo de existência do PBF (10 anos) e a indicação do gestor de ter 13 anos de experiência, mas pode-se deduzir que ou este profissional já estava vinculado a outras políticas de transferência de renda existentes no município, antes da unificação dos programas ao PBF pelo atual governo, ou a informação não procede.

Tabela 10 – Variáveis descritivas que compõem o estudo (GM-A)

Variáveis	Mín.	Máx.	Média	Desv. Pad.
Idade	22	61	<b>34,7</b>	8,8
Tempo de experiência profissional (em anos)	0,5	31,0	<b>8,5</b>	7,2
Tempo de trabalho com o Programa Bolsa Família (em anos)	0,2	13,0	<b>5,1</b>	3,3
Remuneração média (R\$)	722,00	10.053,00	<b>1.654,93</b>	1.295,49
Quantas pessoas compõem a equipe do Programa Bolsa Família em seu município?	1	60	<b>6,3</b>	7,8
População	5.149	340.199	<b>29.380</b>	45.117

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

A média de remuneração dos gestores municipais deste estado é de R\$ 1.654,93, valor abaixo dos gestores estaduais que afirmam receber R\$ 2.960,00, bem como abaixo de outros gestores municipais de outros estados estudados. Porém, há uma disparidade salarial medida pelos valores mínimo, máximo e desvio-padrão. Contudo, há de se considerar que cada município, assim como cada estado, possui políticas próprias de cargos e salários o que determina a remuneração destes profissionais.

Em relação ao número de pessoas que compõem a equipe do PBF nas municipalidades analisadas, há disparidade nas equipes locais que podem ser atribuídos a vários fatores como, por exemplo: o tamanho dos municípios, o número de famílias beneficiárias, o volume de recursos alocados e outros aspectos mais locais. Existem municípios que apresentam um alto contingente de pessoas compondo a equipe técnica (60 pessoas), mas a média é de 6,3 pessoas, e há um município com apenas uma pessoa

responsável. Destaca-se que o município que possui o alto contingente de pessoas é o maior município do estado e com o maior contingente de beneficiários do programa.

Outro aspecto a considerar é o fato de existirem municípios com equipe maior que a disponível para o funcionamento do própria secretaria estadual. Essa disparidade de quantitativo chama a atenção, haja vista as diferentes atribuições de cada um destes entes no funcionamento do PBF. Certamente esse dado explique, em parte, as recorrentes críticas feitas pelos gestores estaduais em relação ao reduzido contingente de corpo técnico para que possam desempenhar de forma adequada suas atribuições de apoiar os municípios na gestão dos Programas.

A média de população dos municípios contemplados pela pesquisa perfazem o total de 29.380 pessoas, existindo desde municípios de pequeno porte com aproximadamente 5.000 habitantes, até municipalidades que alcançam um contingente de até 340.199 habitante. Talvez por essas distorções numéricas encontrou-se um desvio-padrão considerável de 45.117, determinado, assim, a variação de municípios deste estado que participaram da pesquisa.

#### **4.3.1.2 Associação entre as variáveis do estudo**

Foi observado pelo cálculo do coeficiente de correlação de Pearson a existência de associação entre algumas variáveis no estudo. Conforme pode ser observado na Tabela 11, o sinal positivo da correlação significa associação linear no mesmo sentido, entre o par de variáveis. Desse modo, os dados demonstram existência de correlação positiva entre: idade, tempo de experiência profissional e tempo de trabalho com o PBF. Também há relação entre o número de profissionais que compõem a equipe do PBF e a população do município. Sendo as medidas significativas a 1% e 5% de probabilidade pelo teste “T”, pode-se afirmar que a correlação encontrada foi de moderada a forte e significativa, demonstrando, assim, a existência de associação entre estas variáveis.



Tabela 11 – Associação entre variáveis utilizadas no estudo (GM-A)

Variáveis		Idade	Tempo de experiência profissional (em anos)	Tempo de trabalho com o Programa Bolsa Família	Remuneração média (R\$)	Quantas pessoas compõem a equipe do PBF	POP
Idade	Coef. de Correlação	1	,507*	,247**			
	Sig.		,000	,038			
Tempo de experiência profissional	Coef. de Correlação	,507*	1	,555*			
	Sig.	,000		,000			
Tempo de trabalho com PBF	Coef. de Correlação	,247**	,555*	1			
	Sig.	,038	,000				
Pessoas compõem a equipe do PBF	Coef. de Correlação					1	,917*
	Sig.						,000
POP	Coef. de Correlação					,917*	1
	Sig.					,000	

Nota: \*Significativo a 1%

\*\*Significativo a 5%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Os resultados indicam, portanto, que para o conjunto de gestores participantes da pesquisa quanto maior a idade, maior é o tempo de experiência profissional e o tempo de trabalho com o PBF. Pode-se afirmar também que quanto maior a população do município, maior é o número de pessoas componentes da equipe do PBF. Esses achados parecem pertinentes para se avaliar tanto a experiência profissional e de trabalho, como também possibilita reconhecer a necessidade de que municípios maiores devem possuir maior contingente de profissionais para compor a equipe do PBF.

#### 4.3.1.3 Avaliações do PBF como indutores de Aprendizagem Organizacional

Nesta subseção, serão destacados os aspectos identificados como elementos indutores do processo de Aprendizagem Organizacional tomando como base a percepção dos gestores municipais em relação à política de avaliação do MDS para o PBF. Com essas variáveis buscou-se **identificar as formas de aprendizagens adquiridas pelos gestores municipais** sobre as pesquisas e estudos avaliativos realizados.

Para alcançar esse objetivo, foram definidos alguns itens de avaliação próprios. Em cada item indicada no questionário sobre o tema, foi sugerida a indicação do grau de concordância sobre as formas de aprendizagens adquiridas com as pesquisas/estudos avaliativos do MDS, levando em consideração as escalas descritas no Quadro 18.

		1 - Discordo totalmente		2- Discordo parcialmente		3 – Indiferente		4 – Concordo parcialmente		5 – Concordo totalmente	
N	Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF	1	2	3	4	5	M*				
1	Há oferta pelo MDS de programas formais de capacitação e qualificação em avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;	4	7	8	27	25	3,9				
2	O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;	2	4	10	21	34	4,1				
3	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes e eficazes para disseminação das informações avaliativas na esfera municipal;	8	6	11	31	15	3,5				
4	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes para suporte e operacionalização das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família em seu município;	8	5	13	32	13	3,5				
5	O MDS estimula a coordenação local do Programa Bolsa Família a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações do programa Bolsa Família;	7	11	13	27	13	3,4				
6	Há mecanismos de comunicação e acompanhamento das pesquisas avaliativas realizadas entre o MDS, o estado e o seu município;	4	7	12	24	24	3,8				
7	Quando o MDS solicita, há disponibilização de dados e/ou visita a campo ao município para a realização de pesquisas de avaliação;	6	6	11	22	26	3,8				
8	Há convites pelo MDS para debate e/ou seminários com os gestores locais do programa Bolsa Família para a apresentação dos resultados das pesquisas avaliativas;	16	10	20	13	12	2,9				
9	Há incentivo pela secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município para a participação em congressos, encontros e debates sobre a gestão e avaliação de Políticas Públicas;	7	4	6	27	27	3,9				
10	A secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município, possui sistemas de gestão da informação suficiente para o monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família;	5	7	13	26	20	3,7				
11	A coordenação do Programa Bolsa Família de seu município acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS;	2	5	6	26	32	4,1				
12	Há redes de comunicação com as esferas municipais, estaduais e federais para discussão sobre os resultados das pesquisas avaliativas;	10	3	13	29	16	3,5				
13	Há reuniões da coordenação do programa em seu município para análise e estudo das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família;	8	5	17	31	10	3,4				
14	Em seu município são realizadas reuniões com gestores envolvidos com o Programa Bolsa Família (educação, saúde, assistência social e outros) para análise dos resultados das pesquisas avaliativas do programa;	5	7	13	19	27	3,8				
15	Os resultados das avaliações do MDS para o Programa Bolsa Família são utilizados pela coordenação local do programa, orientando-os quanto à necessidade de correções e/ou	5	5	9	27	25	3,9				

	aprimoramento no programa em seu município;						
16	As pesquisas avaliativas do MDS subsidiam a formulação e gestão das políticas de desenvolvimento social em seu município;	3	6	13	35	14	3,7
17	Você considera o ambiente da secretaria que está alocado o Programa Bolsa Família, favorável ao aprendizado a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?	6	4	13	27	21	3,7
18	As pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Família são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de avaliação por sua coordenação;	8	3	12	29	19	3,7
19	Há divulgação das publicações dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS, para os municípios;	8	4	10	31	18	3,7
20	Em seu município, a coordenação do Programa Bolsa Família realiza pesquisas avaliativas próprias para avaliar a realidade do Programa no contexto local.	14	5	9	22	21	3,4
	<b>Média</b>						<b>3,68</b>
	<b>Somatório</b>	136	114	232	526	412	

\*Média encontrada para o Item. Para este cálculo leva-se em consideração o somatório, do número de respostas para o item multiplicado pelo seu score, dividido pelo número de respondentes.

Quadro 18 – Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-A)

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Para a análise dos resultados que refletem a percepção dos gestores municipais do Estado A (GM-A) sobre a Aprendizagem Organizacional em relação aos dados disponibilizados pelas avaliações produzidas pelo MDS para o PBF, tomou-se como objeto de exame os maiores e menores níveis de concordância para cada questão, bem como foi apreciada a confiabilidade em relação à coerência interna do constructo, medido pelo *Alfa de Crombach*. Assim, o *Alfa* encontrado foi de 0,947, considerado de bom a excelente, o que demonstra que o construto reflete com confiabilidade o fenômeno investigado. O intervalo de confiança de 95% para o *Alfa* significa considerar que a pesquisadora está 95% confiante de que o verdadeiro *Alfa* se encontra entre 0,927 e 0,963 (Tabela 12).

Tabela 12 – Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-A)

<b>Alfa de Cronbach</b>	<b>IC 95%</b>		<b>Sig.</b>
0,947	0,927	0,963	0,000

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Os três níveis mais altos de concordância encontrados foram identificados nas respostas das questões 9 e, em especial, nas questões 2 e 11, respectivamente, conforme descrito a seguir:

**Item 9** - Há incentivo pela secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município para a participação em congressos, encontros e debates sobre a gestão e avaliação

de Políticas Públicas. A escala teve média de 3,9, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

**Item 11** - A coordenação do Programa Bolsa Família de seu município acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS. A escala teve média de 4,1, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

**Item 2** - O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família. A escala teve média de 4,1, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

Com base nas informações destacadas acima, pode-se inferir que, em certa medida, as percepções dos gestores municipais deste estado não é muito diferente do que foi refletido pelos gestores municipais do PBF do estado D (**GM-D**). O que implica afirmar que existe maior concordância nos municípios dos dois estados citados quanto a avaliação acerca do apoio dado pelas secretarias municipais no qual está alocado o Programa para participação de eventos sobre o PBF.

É possível reconhecer, ainda, que há uma relativa concordância entre os aspectos referentes ao interesse em relação ao acesso aos sistemas de geração de informação do PBF, como também em relação às ações de capacitação presencial realizadas pelo MDS.

Ainda em relação a avaliação desse item, os dados revelam uma média de 3,9 também para as questões 1 e 15, refletindo, pois, um alto nível de concordância em relação a oferta de programas formais de capacitação e a utilização dos resultados das pesquisas avaliativas do MDS na orientação de correções e/ou aprimoramento do programa pela gestão municipal.

Os três níveis mais baixos de concordância encontrados nos achados da pesquisa foram identificados nas respostas dadas às questões 5 e 13 e, em especial, a questão 8, conforme descrito a seguir:

**Item 8** - Há convites pelo MDS para debate e/ou seminários com os gestores locais do programa Bolsa Família para a apresentação dos resultados das pesquisas avaliativas. A escala teve média de 2,9, situando entre Discordo parcialmente e Indiferente.

**Item 13** - Há reuniões da coordenação do programa em seu município para análise e estudo das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família. A escala teve média de 3,4, situando entre Indiferente e Concordo parcialmente.

**Item 5** - O MDS estimula a coordenação local do Programa Bolsa Família a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações do programa Bolsa Família. A escala teve média de 3,4, situando entre Indiferente e Concordo parcialmente.

Através dos questionamentos realizados pode-se constatar a ausência ou indiferença dos gestores municipais quanto a percepção sobre o interesse/comprometimento do MDS na apresentação dos resultados das pesquisas. Para corroborar essa avaliação um número expressivo de gestores destaca a inexistência de ações de comunicação do MDS com as subunidades federativas, através da criação ou potencialização de uma rede intergovernamental voltada para não apenas difundir o banco de dados disponibilizados pelo Ministério sobre a gestão do PBF, como também como espaço que promova e estimule uma discussão sobre os aspectos mais relevantes das pesquisas avaliativas realizadas. Esse esforço daria, pois, uma melhor aplicabilidade aos achados das pesquisas realizadas.

É importante destacar sobre a análise desse item uma contradição que aparece em relação à percepção revelada pelos gestores municipais desse estado (GM-A) em relação aos seguintes aspectos: ao mesmo tempo que revelam uma relativa indiferença ou concordância parcial com relação ao estímulo do MDS para o processo de aprendizagem e a percepção acerca do papel assumido pela própria coordenação municipal para o tema. Fica registrada, então, a seguinte indagação: *como se dá o processo de aprendizagem face a não sintonia entre as ações do Ministério e a receptividade ou comprometimento da gestão municipal?* A resposta a essa questão exigirá, portanto, aprofundar a pesquisa, de modo a avaliar de que forma o processo de descentralização da gestão do PBF esta ocorrendo?

Calculando a média total das respostas para esse item, obteve-se o índice de 3,68 com base na escala definida, sendo que a maior soma foi resultado de 526 respostas na escala Concordo parcialmente (que equivalem a 4 na escala). Porém, essa media não representam a maioria absoluta do indicador visto que o somatório de todas as respostas alcançou um índice maior, 894. Esse dado permite inferir que no universo de entrevistados emergiu um contraponto que originou uma média abaixo do que se considera uma concordância parcial, revelando, conforme já destacado, a existência de divergência no universo de gestores avaliados. O que implica concluir que existem diferentes opiniões e realidades distintas sobre a gestão do PBF. Assim, considerando que os níveis diferentes de respostas representam o maior número encontrado para esse item (total), refletido na escala de concordância, se

considerada o somatório dessas duas escalas permite considerar que a percepção dos gestores sobre o item exige avanços/investimentos por parte do MDS e/ou da gestão local, apesar de relativo bom comprometimento, com grande aspecto de indiferença.

#### 4.3.1.4 Processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF

Para a análise deste ponto foram consideradas cinco questões que tem como objetivo maior analisar qual o entendimento dos gestores sobre os **processos de aprendizagem resultantes da avaliação do PBF**, conforme destacado no Quadro abaixo:

1	Quais as principais ações adotadas pela secretaria onde está alocada a coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
2	De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família em seu município?
3	Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS?
4	Quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
5	Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?

Quadro 19 - Questões sobre processos de aprendizagens em avaliação do PBF (GM-A)

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Para cada uma das questões da pesquisa foi realizada análise do conteúdo das respostas e, a partir dos resultados encontrados, foram criadas categorias relacionadas à temática que referenciavam os retornos dos gestores. Abaixo serão apresentados os achados e uma discussão com base na percepção dos gestores.

1	Quais as principais ações adotadas pela secretaria onde está alocada a coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
---	--

Sobre as principais ações adotadas pela Secretaria, os gestores afirmam que as pesquisas realizadas pelo MDS têm possibilitado processos de aprendizagens para a gestão local, e apontam algumas ações relevantes que confirmam essa avaliação, agrupadas nas seguintes categorias: **planejamento e execução do programa; capacitação e formação profissional; integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa; infraestrutura administrativa; infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão e fiscalização e auditoria.**

De maneira geral, na categoria **planejamento e execução do programa** os gestores apontaram os seguintes aspectos para justificar a importância dessas ações como indutoras de

aprendizagem organizacional: “mudanças de estratégias na execução do programa a fim de buscar resultados melhores”; “traçar estratégias que demonstre com mais realidade o perfil das famílias cadastradas no cadastro único e que estejam aptas a receber os programas sociais”; atendimento das demandas da gestão do PBF com mais rapidez e apoio a todas as ações da gestão como as ações de campanha de cadastramento e atualização das famílias e deslocamento da equipe a zona rural; busca ativa, acompanhamento de famílias em condicionalidades e atualização cadastral; observação dos itens que influi nos resultados do IGD, isto é, os vinculados às condicionalidades do PBF e cadastros.

Nesse aspecto, um gestores destaca a importância de se fazer “Ações de acompanhamentos nas condicionalidades da Saúde Educação e Assistência Social, [garantir] a qualidade nas informações do cadastro único, [realizar] visita domiciliar para verificar a veracidade das informações declaradas e denúncias feitas, prioridades às famílias em extrema pobreza entre outros (...)”.

Poucos municípios afirmaram “terem disponibilizado educação permanente e reuniões de trabalho da gestão do programa utilizando como base os relatórios de informações das pesquisas realizadas pelo MDS. O que permite concluir que os resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo Ministério sobre o PBF tem gerado pouco estímulo para aprendizagem junto aos gestores municipais desse estado. Pode-se extrair das observações apontadas pelos entrevistados que os gestores municipais estão mais focados nas ações cotidianas, vinculadas diretamente à gerência (execução) do programa, do que voltados para avançar em direção a uma avaliação mais profunda sobre os resultados e/ou desempenho do PBF. Sobre esse aspecto pode ser ressaltando que alguns gestores destacaram o esforço de fiscalização municipal do programa, categoria relacionada ao item **fiscalização e auditoria**. Assim como também foram mencionados aspectos vinculados, diretamente, ao comportamento do público-alvo com destaque para as seguintes ações: “oficinas socioeducativas, cursos profissionalizante para melhorar a qualidade de vida das famílias inseridas no mercado de trabalho”; “palestras nas comunidades e escolas, visitas domiciliares, panfletos, banner informativos, divulgação nos meios de comunicações local”; e priorização do público do PBF, nas ações socioassistenciais.

Quanto à avaliação do indicador **capacitação e formação profissional**, observou vários depoimentos relevantes afirmando, pois, que: há realização de “capacitações e planejamentos pela gestão municipal tomou os resultados das pesquisas do MDS como referência”, “houve realização de palestras educativas sobre temas vinculados ao PBF nas

escolas rurais e urbanas”; há realização de “oficinas e cursos de aperfeiçoamento, relacionadas a assuntos da gestão; há realização de “encontros e outros cursos de formação com ênfase na aprendizagem e debate para a melhoria do programa. Ressaltam, ainda, a participação dos gestores e/ou técnicos em cursos de capacitação oferecidos pelo estado e o incentivo à participação da equipe local nos cursos de aperfeiçoamento da gestão oferecidos pelo PBF/MDS.

Em síntese, os achados permitem inferir que parece haver uma percepção positiva dos gestores em relação ao incentivo por parte da gestão municipal de alguns municípios selecionados para investir em capacitação profissional. Fato que permite concluir que há um esforço em garantir uma melhor gestão do programa e, conseqüentemente, a melhoria do atendimento aos beneficiários.

Sobre o quesito **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa**, foi enfatizado pelos gestores municipais as seguintes ações: “realização do trabalho em conjunto com CRAS e CREAS na busca ativa no município”; “reuniões com todos os entes responsáveis pela execução do programa no município e, através desses resultados, traçar estratégias para melhorar o desenvolvimento das atividades”. Sobre esse indicador existem diversos relatos de reuniões entre as secretarias municipais para trilhar as metas a serem efetuadas no que se refere ao programa – destacam as reuniões intersetoriais e “parcerias entre os órgãos municipais, CRAS, CREAS, conselho tutelar, serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, conselhos municipais”, entre outras.

Ainda sobre esse item cabe destacar o depoimento de um gestor que afirma haver:

“participações em reuniões entre escola e setor do PBF e também implementação do CRAS itinerante na comunidade levando mais informações aos beneficiários, reuniões nos povoados do município com gestor do programa, secretários de outras áreas, coordenador de projetos complementares, operador do SISVAN<sup>16</sup>, assistente social...reuniões com os membros do conselho municipal e instância de controle social do programa bolsa família e beneficiários para apresentar os resultados das avaliações realizadas”

Há registro de outro gestor que afirma que o município possui Comissão Gestora Intersetorial responsável por “elabora[r] o plano de ação, [onde] estão contidas várias ações voltadas à capacitação da equipe técnica envolvida direta e indiretamente” [no programa].

Outro gestor afirma de forma mais contundente que:

---

<sup>16</sup> Sistema de Vigilância Alimentar Nutricional (SISVAN).



“É uma prática em nosso município reuniões mensais ou bimestrais entre os setores da saúde, educação e desenvolvimento social para análise dos dados disponibilizados pelos sistemas de informações do MDS. Ao mesmo tempo, firmamos parcerias entre os setores para que os serviços funcionem de maneira integrada e complementar. Cada setor compartilha os trabalhos que vêm sendo desenvolvidos, bem como suas principais dificuldades e pontos fortes”.

Sobre a categoria **infraestrutura administrativa**, há depoimentos que afirmam que as principais ações relacionadas a esse aspecto “são direcionadas primeiramente a investimentos materiais tais como estrutura física, veículos, material de informática, capacitações constantes, etc”, assim como também para a aquisição de equipamentos para melhoria do atendimento ao público do PBF e recursos para que a equipe possa participar das atividades ofertadas pelo estado.

No quesito **infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão** foi apontada a necessidade de “mais informações para esclarecimento aos funcionários sobre o SIGPBF<sup>17</sup>”. Outras ações mencionadas pelos entrevistados estão relacionadas a pesquisas na internet, ligações (telefonemas) para o MDS para uma melhor compreensão dos sistemas de gestão/gerência e a busca para melhorar a qualidade dos dados municipais inseridos no cadastro único.

Sobre essa questão, um gestor afirmou haver debates com a equipe para que todos pudessem interagir melhor com os sistemas do MDS. Um fator positivo descrito por outro gestor foi que “através dos dados do cadastramento único para programas sociais foi possível identificar e mapear as principais vulnerabilidades sociais e econômicas e possíveis riscos sociais por bairro, localidade rural, distrito (...) e, a partir [dessa aprendizagem, foi possível] (re)pensar e (re)construir políticas sociais de intervenção em seu município”.

Por outro lado, houve registros que destacaram o não desenvolvimento de ações que possibilitem aprendizado, a partir dos resultados das pesquisas avaliativas do MDS, bem como declarações que afirmaram que o município não dispõe de ferramentas de avaliação e outros depoimentos destacam desconhecimento total sobre o banco de dados do MDS sobre o PBF, registrando, inclusive, que nunca acessaram o sistema de informações do Ministério. Para os objetivos da pesquisa podem ser feitas algumas ilações que justifiquem, em parte, essas críticas. Por um lado, pode-se é possível reconhecer haver problemas na política de difusão e socialização dos resultados pela equipe do MDS e, por outro, pode haver

---

<sup>17</sup> O Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF), visa apoiar os processos de gestão de cadastro, a relação com estados e municípios, o controle social, os benefícios, entre outros (MDS, 2014).

desinteresse por parte dos gestores municipais em buscar novas informações/conhecimentos sobre o Programa.

2	De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família em seu município?
---	--

No tocante à forma como a coordenação municipal utiliza os resultados das pesquisas avaliativas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família nos municípios, predominam nas respostas aspectos relacionados ao **planejamento e execução do programa; integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa; infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão e capacitação e formação profissional.**

No item relacionado a avaliação da categoria **planejamento e execução do programa**, os gestores afirmam que a utilização da avaliação se dá para cumprir os seguintes objetivos: “contribuir para conhecer e avaliar as políticas públicas e programas sociais”; monitorar e avaliar o programa a partir dos resultados, verificando as necessidades nos municípios”; “analisar e comparar os dados para aprimorar o trabalho, buscando melhorar as deficiências e criar ações específicas para melhorar atendimento aos beneficiários”; “resultados alcançados servem para traçar novas metas para os anos seguintes”; “comparando as informações e, a partir daí, ver as melhores formas de aprimoramento e melhoria do cadastro único”; [é utilizado] “principalmente na gestão dos benefícios, busca ativa, averiguações etc”; também ressaltam o uso para “realizar o processo de monitoramento e controle social do programa no município”.

Um gestor destaca, ainda: “Utilizamos os dados das pesquisas e resultados para estar avaliando o nosso desempenho e ainda mais tentando trabalhar nas questões que não atingimos em certa forma o que o programa nos exige”. Outro detalha sua percepção positiva sobre esse processo ao afirmar que “inicialmente a gente se reúne com toda a equipe e avalia todos os pontos abordados, a partir desse princípio agente cria um norte e trabalha em cima dele”.

Como forma de reforçar a percepção positiva dos gestores selecionados sobre o tema em tela, foram destacados os seguintes depoimentos onde explicitam, de forma mais detalhada, a utilização das pesquisas em seus municípios:

“Desde 2009, quando iniciamos nossa gestão, temos estruturado nosso trabalho em cima de dados, informações disponibilizadas pelo MDS e metas a alcançar. Foi assim que conseguimos atingir quase 12.000 inscrições no cadastro único, para uma população de 52.000 mil habitantes, atualizando os cadastros anualmente.

Melhoramos todos os indicadores das condicionalidades, educação, saúde, qualidade e atualização cadastral, dando uma importante contribuição para que as famílias conseguissem todos os documentos de cada membro familiar ao tensionarmos sua necessidade. Também demos ciência e fizemos com que a população de nosso município buscasse todos os serviços e programas oferecidos pelo mesmo, vinculados às esferas municipal, estadual ou federal” (Gestor X).

“Os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS nos auxiliam a aperfeiçoar o Programa Bolsa Família no nosso município a partir do momento que seus dados servem de indicadores dos pontos frágeis e delicados a serem atacados pela nossa gestão e dos pontos em que já melhoramos ou precisamos concentrar nossos esforços, para uma base de dados do cadastro único mais sólida e fidedigna com a realidade de nosso povo e com as exigências dos programas sociais” (Gestor Y).

Em síntese, são muitos os registros com declarações que destacam a utilização dos dados no aperfeiçoamento do programa e na busca ativa das famílias, visando melhorar índices onde estão identificadas falhas ou baixo desempenho do programa, ajustando as ações de acordo com a realidade de cada municipalidade. Por fim, identificam-se alguns depoimentos que fazem menção à importância das avaliações do MDS para a melhoria e transparência do processo/programa.

No tocante ao item **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa**, destacam-se depoimentos que reforçam o fortalecimento da rede intersetorial do município para adotar ações nas áreas de educação, saúde e assistência social. A criação de estratégias nos setores vinculados, direta ou indiretamente, ao programa (educação, saúde e assistência), responsáveis também para melhorar os resultados sociais, também são mencionados. São citados, como exemplos desse esforço, a promoção de ações conjuntas para melhoria dos serviços prestados via palestras para envolver todas as áreas que integram o programa, a exemplo de visitas domiciliares e palestras realizadas nas escolas e nos CRAS. Sobre isso um gestor afirma que “são realizadas reuniões nas comunidades e Conselhos para tratar de assuntos inerentes ao Programa visando melhorar a condição de vida não só financeira dos beneficiários, inclusive através de palestras nas escolas, nos Serviços de Convivências entre outros”.

Em relação à **capacitação e formação profissional**, foi mencionado por vários gestores haver reuniões mensais da equipe de coordenação, além de seminários, palestras e eventos. Também relatam a ocorrência de reuniões e plenárias do conselho de assistência social (controle social do PBF). E há gestores que declararam que em seus municípios há investimento em cursos, formação e capacitação da equipe que integra o PBF.

Há, ainda, citações que ressaltam que a utilização dos dados se dá apenas para arquivamento via planilha e material digitado e arquivados para verificação, quando

necessário. Reforçando, ainda, que existem orientações da Coordenação Estadual e do MDS para a utilização dos dados das pesquisas avaliativas do PBF.

No entanto, chama a atenção às considerações sobre a não utilização dos resultados das pesquisas avaliativas para o aperfeiçoamento do programa, assim também como registros do grande desconhecimento das pesquisas por parte de alguns gestores. Ainda que alguns gestores municipais alegam a falta de conhecimento, outros também apontam problemas na divulgação dos resultados por parte do estado e do MDS.

3	Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS?
---	--

Sobre as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do PBF municipal, com base nos resultados das avaliações realizadas e contratadas pelo MDS, as principais categorias abordadas foram as seguintes: **coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa; infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão; capacitação e formação profissional; equipe necessária para a execução do Programa; abrangência territorial do programa; condições de trabalho; e integração MDS, estados e municípios.**

A categoria **coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa** foi mencionada na medida em que há sinalizações de falta de comprometimento dos entes envolvidos na coordenação do Programa, principalmente junto às secretarias relacionadas aos aspectos das condicionalidades. Esta crítica procede, conforme aponta um gestor, devido ao fato de que “as condicionalidades do Programa exigem uma boa articulação entre as áreas de Assistência Social, Educação e Saúde em torno da população beneficiária”. Corroborando com essa leitura, outro gestor declara que “a dificuldade de gestão é integrar as ações sociais públicas intersetorialmente, na articulação de outros programas complementares como acompanhamento de beneficiários em descumprimento com as condicionalidades do programa Bolsa Família”. Para concluir essa análise, cabe destacar a visão crítica de outro gestor que declara os problemas da “população tradicionalmente-vulnerável [que apresenta] maiores dificuldades de acesso aos serviços de Educação e Saúde, sobretudo de acesso com qualidade”. Este mesmo gestor declara, ainda, que em seu município o programa “passou a receber uma atenção especial dos sistemas educacional e de saúde por meio do acompanhamento de condicionalidades”.

Na avaliação da categoria **infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão** predominam, dentre as exposições dos gestores avaliados, declarações que ressaltam as dificuldades de manipulação pela equipe local do programa dos sistemas de gestão do PBF. Nesse caso, são destacadas as seguintes limitações: “problemas existentes no sistema de cadastramento e de benefícios”; “funcionamento ineficiente e lentidão dos sistemas operacionais”; e “inconsistências do Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), o que ocasiona problemas e interrupção do benefício das famílias”.

Cabe destacar a ênfase dada a relação com a Caixa Econômica Federal (CEF) expressa nos seguintes depoimentos: “o contato com a CEF, esse órgão apesar de ser um dos principais articuladores, tem se mostrado incapaz e muito frágil no apoio às gestões municipais”; “o relacionamento da gestão municipal com a agente operadora financeira do programa, caixa econômica, que em muitos casos realiza através de sistemas, cancelamentos indevidos nos benefícios de algumas famílias e demoram muito pra resolver o problema deveria dar uma assistência maior aos gestores principalmente pela parte da caixa”; “há dificuldade em gerir o sistema e as informações da Caixa, assim como em estabelecer contato com a CEF”.

Como exemplo da percepção crítica dos gestores sobre a relação com os Sistemas destaca-se o seguinte depoimento:

“Nossa dificuldade é a falta de capacitação presencial dos sistemas: bolsa família na saúde: SISVAN (dificuldade até de comunicação para eliminação de dúvidas e orientação); SIGPBF; SAGI; acredito que antes de lançar um sistema ou de reformulá-lo deveria haver a iniciativa de antecipar a capacitação. se a mudança for muito pequena não seria necessário, mas que possamos sempre nos submeter à reciclagens, porque o aprendizado deve ser contínuo e pessoalmente, prefiro capacitações presenciais”.

Observa-se uma conotação crítica por parte dos gestores municipais também com relação à categoria “**capacitação e formação profissional**”. Os gestores apontam que um dos principais elementos dificultadores do processo de aprendizagem está justamente na ausência de política de capacitação. Sobre esse ponto um gestor afirma que: “as maiores dificuldades em que passamos é que muita vezes não conseguimos ir às capacitações devido às diárias e passagens que não são liberadas pela gestão do município”. Outros alegam que os cursos ofertados pelo MDS e estado, possuem pouca duração em relação às necessidades de gestão do programa, assim como destacam a descontinuidades de capacitações. Outros apresentam a necessidade do MDS disponibilizar capacitações mais próximas do território ofertado e que atendam ao perfil de cada realidade socioterritorial, conforme afirma o gestor:

“Capacitar a equipe, considerando a demanda local que temos na realização das atividades de gestão do PBF e CadÚnico, tem sido desafiante. Outra questão é o estímulo ao estudo individualizado de cada membro da equipe, para complementar a capacitação de rotina no setor”.

Muitos entrevistados afirmaram terem dificuldades em participar das capacitações oferecidas pelo MDS e pelo estado, bem como ressaltam a ausência de capacitação para atender as demandas de algumas ferramentas específicas como o CECAD<sup>18</sup>, SIGPBF, SIBEC. A dificuldade no manejo de alguns sistemas mencionados, aponta, portanto, limitações no modelo/padrão de gestão do programa, principalmente em relação as “questões de atualização cadastral e acompanhamento das condicionalidades da saúde e educação”.

Mas para este item foram identificadas avaliações positivas por parte de outros gestores que, embora tenham mencionado as dificuldades nas ações de capacitação, declaram se esforçar para participar das formações, enviando, sempre que possível algum membro da equipe ou buscando capacitações entre a própria equipe. Em relação a esse aspecto, um gestor ressaltou a importância dos manuais oferecidos pelo MDS para capacitar sua equipe.

Outros aspectos mencionados pelos gestores estão alinhados à categoria **equipe necessária para a execução do Programa**. A análise da percepção dos gestores revelou um alto nível de concordância ao declararem haver poucas pessoas na equipe local do PBF em relação à dimensão do trabalho necessário. Assim também como observou-se reclamações comuns em relação à falta de perfil de alguns funcionários da equipe. Aqui merece fazer um destaque para a observação feita na análise referente ao perfil profissional desses gestores que registra justamente essa distorção.

Outro aspecto observado também na descrição do perfil dos gestores municipais do PBF é a dificuldade de não puderem contar com um corpo técnico formado por funcionários efetivos para a execução do programa. Na descrição observa-se que os próprios gestores também fazem essa mesma crítica reforçando que essa limitação compromete as competências organizacionais dos municípios, especialmente no que se refere a elaboração de projetos locais e, conseqüentemente, a ausência de autonomia para o desenvolvimento das ações vinculadas ao Programa. Devido a esse contexto, ressaltam o problema da alta rotatividade de funcionários, fato que impossibilita processos de aprendizagem no que diz

---

18 Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnic (CECAD). Nesta ferramenta você poderá conhecer a realidade socioeconômica das famílias, buscando informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família (MDS, 2014).

respeito ao aprendizado necessário para a consolidação do que se denomina de gestão do conhecimento, imprescindível para a consolidação e ampliação das políticas sociais.

Outro aspecto destacado pelos gestores relacionado à categoria da **abrangência territorial do programa** é a distorção entre o tamanho da demanda dos municípios, especialmente os maiores em população e território, equipe reduzida e a restrição da infraestrutura de suporte.

Em relação à categoria **condições de trabalho** é possível identificar várias considerações apontadas pelos gestores municipais sobre a ausência de condições materiais e ambientais para a gestão do programa. São citados como exemplos: a má remuneração pelo trabalho; o “trabalho cansativo e diversas responsabilidades em relação à função que desempenha”; a “falta de autonomia do gestor para com a coordenação do programa, limitada, cada vez mais, pelas esferas maiores do programa”; “a indisponibilidade de tempo para a aprendizagem e falta de organização de membros da equipe”. Cabe destacar sobre esse tema a declaração de um gestor que ressalta a:

“Falta de computadores com internet compatível para realizar a operacionalização dos sistemas, como também a necessidade de transportes para as visitas, dificuldade no recebimento de diárias para as viagens realizadas em atividades em outros municípios e capacitações solicitadas pelo Estado entre outras demais atividades realizadas dentro e fora do município...”.

Outra categoria mencionada no estudo foram as dificuldades relacionadas à **integração MDS, estados e municípios** onde foram destacados pelos gestores algumas mais relevantes: a gestão do pagamento dos benefícios entre as esferas; falta de apoio em todas as esferas federal e estadual, aos municípios para apoio à gestão; a falta de reconhecimento do governo municipal na realização das atividades relacionadas à gestão do programa, assim como também foi mencionado à necessidade de contrapartidas mais efetivas dos municípios para a gestão do programa; Levar em consideração a realidade dos municípios de pequeno nas atividades do programa; e a falta de profissionais qualificados e remunerados de forma decente em todas as instâncias de gestão do programa. Cabe observar, também, que para os últimos fatores citados acima, essas observações críticas já haviam sido identificadas quando da análise do perfil dos gestores municipais selecionados. Para concluir esse tópico, merece mencionar o registro feito por alguns gestores em relação tanto a utilização política indevida do programa nos municípios, especialmente nos períodos eleitorais, como quanto à desinformação das equipes do PBF de como se realizam as auditorias do Programa nas municipalidades. Considerando esses dois últimos aspectos pode-se deduzir que há algum

nível de consciência crítica por parte de alguns poucos gestores das dificuldades de se implantar ou consolidar processos de aprendizagens considerando a ingerência político-partidária, que tem reflexos diretos sobre as inovações que tem sido implantadas no campo da controladoria e auditoria, instrumentos fundamentais para garantir o êxito da gestão democrática.

No entanto, é relevante registrar que poucos gestores manifestaram não haver dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem por parte da coordenação do PBF municipal. Alguns afirmam que as dificuldades são sanadas em encontros da rede de gestores municipais no estado. Mas essas falas são confrontadas com a opinião de outros que afirmam desconhecer as avaliações, os resultados e divulgação das pesquisas avaliativas do MDS sobre a PBF. Porém, em relação a essa última avaliação cabe ressaltar que não foram explicitados os motivos do desconhecimento em relação às pesquisas realizadas pelo Ministério.

Sendo assim, é importante destacar que a interpretação e discussão das informações dadas pelos respondentes estavam mais alinhadas aos aspectos relacionados à gestão e/ou gerência do programa do que propriamente vinculadas ao objeto fulcral da tese que era estabelecer uma relação consequente entre as pesquisas do MDS e o processo de aprendizagem junto a gestão municipal. No entanto, não desmerece a exposição e reflexão das respostas, haja vista que estes fatores são considerados limitadores à geração e processos de Aprendizagem Organizacional.

4	Quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
---	--

Quando perguntados sobre os elementos que poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família, predominam aspectos relacionados às seguintes categorias: **planejamento e execução do programa; coordenação com outras áreas relacionadas à política; infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão; capacitação e formação profissional; operacionalização dos estudos avaliativos; equipe necessária para a execução do Programa e integração MDS, estados e municípios; e auditoria e fiscalização.**

Na categoria **planejamento e execução do programa**, alguns gestores afirmam “a necessidade de criar, formular e implementar estratégias que apoiem os municípios na localização de famílias pobres e extremamente pobres visando sua inclusão no CadÚnico, em especial daquelas pertencentes aos grupos tradicionais e específicos”. Assim, como



consideraram relevante uma maior participação dos gestores municipais nos processos avaliativos do Programa, ressaltando que esse esforço permitiria que as pesquisas considerassem a realidade de cada municipalidade *per si*, especialmente os de pequeno porte.

Na categoria **coordenação com outras áreas relacionadas à política**, os gestores apontaram para a necessidade de “uma melhor aproximação dos principais atores que compõe as áreas do Programa Bolsa Família”, buscando uma melhor integração entre a frequência escolar, saúde e Cadastro Único. Assim como defendem “um contato mais direto com os gestores, realizando fóruns municipais ou regionais para tornar mais objetivo o trabalho” e melhorar a agilidade e comunicação entre as áreas. Um gestor destaca “a necessidade de promover a intersetorialidade e a complementaridade das ações sociais do Poder Público local”. E outro respondente reforça essa avaliação ao declarar que

“Uma integração entre os envolvidos no desenvolvimento do programa: que os secretários de educação e saúde pudessem ser incentivados a participar mais desse processo de desenvolvimento. Que fossem mais cobrados a estar monitorando o envolvimento de suas secretarias com o PBF. Nosso envolvimento maior é com a assistência social, mas as outras secretarias sempre deixam a desejar. Buscamos sempre uma comunicação, mas podemos ver na realidade que algo fica no meio do caminho”.

Sobre a categoria **capacitação e formação profissional**, são feitas várias menções sobre esse aspecto ressaltando: “a necessidade de capacitações e mais autonomia aos municípios, bem como ampliação das vagas de capacitação realizadas pelo MDS”; a garantia e realização de capacitação continuada dos profissionais; “capacitações regionais em menor período de tempo e abrangendo todos os temas referentes ao programa”; a “disponibilização de cursos presenciais para estar orientando a equipe local do programa”; assessoria e capacitação no próprio município. Nessa direção outros gestores reforçam a “necessidade de investir mais na capacitação dos próprios funcionários locais e se possível poder efetivar pelo MDS para não virar essa bagunça em troca de gestores do Poder Executivo”. E, dentro desse espírito, um gestor local sugere para a melhoria do Programa que:

“O MDS deveria capacitar, ou pelo menos reunir Prefeitos, Secretários de Assistência Social e Secretario de Finanças, há necessidade dos gestores do PBF em viajar sempre para aperfeiçoamento, pois o município ganha com gestor bem informado e também da importância do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal”.

O quesito **infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão** é uma das categorias mais abordadas nesta questão, talvez esse tema tenha recebido maior atenção pelo fato de que a gestão do MDS e, em especial do PBF, está fundamentada em aspectos

inovadores, vinculados aos avanços produzidos no campo das Tecnologias de Informação e Comunicação. Certamente essas ferramentas são imprescindíveis para fazer a gestão e gerência de um programa tão amplo e, em um país de dimensão continental como é o Brasil, esse recurso garante, em grande medida, o relativo sucesso do Programa. Ao priorizarem essa abordagem, os gestores sugerem as seguintes ações: melhoria do Cad Único, visando o aperfeiçoamento deste importante sistema para a identificação do público alvo; atualização mais rápida dos sistemas de informações do MDS para com os municípios; “organizar, conectar e unificar sistemas para quem trabalha na ponta diretamente com o usuário”; “aprimorar o 0800 do MDS que, muitas vezes, não dá informações concretas”; investir no detalhamento das informações sobre os programas e sistemas de informação existentes, pois os novos gestores têm muita dificuldade com os sistemas, além de que essa ação atenderia a alta rotatividade das equipes locais do PBF; os sistemas deveriam ter mais amplitude, isto é, serem mais detalhados para melhor ampliar o conhecimento e estimular a aprendizagem; e melhorar o cruzamentos de informações e identificação nos sistemas existentes. Um gestor sugere, por exemplo, que haja “mais capacitações sobre os sistemas (alegando que estes mudam com frequência e só são avisados depois da mudança) e menos burocracia (menos papel), ou seja, sugere investir em novos sistemas, mais velozes e mais claros”.

Em relação à categoria **operacionalização dos estudos avaliativos**, os gestores sugerem a realização das seguintes ações: “pesquisas de campo nos municípios”; melhor qualificação das informações dos estudos avaliativos”; “avaliação mais constante para melhor avaliação da gestão municipal”; “orientação do MDS, de forma sistemática, para que os prefeitos municipais encomendem pesquisas locais que auxiliem na melhoria dos resultados do PBF e CadÚnico”; e dar suporte maior aos gestores locais na realização das pesquisas.

A categoria **auditoria e fiscalização** foi citada por alguns gestores como elemento importante para a melhoria dos processos avaliativos. Um gestor afirmou que “para a necessidade do monitoramento institucional dos órgãos federais no que diz respeito à renda das famílias, que em alguns casos subavaliam suas rendas, assim o Ministério do Trabalho, INSS, poderiam auxiliar no cruzamento das informações”. Outros apontaram para a necessidade de fiscalização do funcionamento do programa em seus municípios. E um gestor chega a afirmar que “quando os órgãos federais disponibilizarem os relatórios sobre auditoria deveriam dizer a fonte onde o beneficiário foi pego no registro administrativo e melhorar o canal de atendimento que deixa muito a desejar”.

Em relação à categoria **Integração MDS, estados e municípios**, os gestores municipais declaram ser necessário as seguintes ações: “maior aproximação do MDS com a gestão municipal”; “abertura de mais canais de comunicação direta entre MDS e Municípios, pois o contato com o MDS é muito dificultado”; “o MDS dar mais atenção aos municípios”; e diminuir respostas padronizadas por parte do MDS, já que as necessidades dos municípios são diversas. Ainda dentro dessa perspectiva, um gestor recomenda ao Ministério investir na melhoria dos seguintes aspectos:

“melhor informação da gestão municipal por parte do MDS, com visitas da Secretaria do Estado, para que a gestão possa conhecer e utilizar corretamente os recursos do IGDM, apoiando a gestão do PBF, melhorando a qualidade nos trabalhos realizados na gestão do programa, como também o melhor atendimento aos usuários e trabalhadores que coordenam este trabalho intenso e de muita demanda”.

No tocante a categoria **equipe necessária para a execução do programa**, vários gestores afirmam a necessidade da efetivação da equipe que compõe o programa nos municípios para diminuir a rotatividade dos funcionários, garantir autonomia na gestão e definir uma base (piso) salarial para os mesmos. Por isso, muitos sugerem a existência de concurso público para efetivar os profissionais e técnicos que atuam no Programa. Com relação a esse objetivo um gestor destaca que, assim, “a equipe não precisaria ser trocada de 4 em 4 anos e os gestores teriam mais autonomia para a gestão do Programa”.

Outros elementos importantes foram citados pelos respondentes relacionados a diversas categorias como: melhorar a estrutura local de funcionamento da gestão do programa no âmbito da prefeitura municipal (vinculada à Categoria Condições de trabalho).

Cabe sublinhar, ainda, que alguns gestores afirmaram que “os processos avaliativos realizados pelo MDS são bons e atendem ao levantamento de dados necessários e úteis para o melhor acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos demais programas sociais nos municípios”. Nessa mesma direção outro gestor declara que as pesquisas do MDS “é um processo de avaliação completo e que não há necessidade de modificá-lo”. Mas alguns registram que o município não participou de nenhuma avaliação realizada pelo MDS, enquanto outros afirmam “desconhecer e acessar os resultados das pesquisas do MDS, talvez por falta de conhecimento e de divulgação”.

5	Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
---	--

De acordo com as principais conquistas alcançadas pelos processos avaliativos realizados pelo MDS para o PBF, ressalta-se que as respostas tangenciam sobre aspectos de gestão e impactos do programa e deixam de considerar aspectos relacionados aos processos avaliativos. Mas, conforme já mencionado em outros momentos da análise dos dados, considerou-se relevante destacar a descrição feita por alguns respondentes sobre essa categoria de análise devido ao fato de que, mesmo que algumas respostas fujam da questão central da tese, os depoimentos revelam aspectos importantes do funcionamento do programa que afetam, em alguma medida, a aprendizagem organizacional no âmbito local. Sendo assim, os gestores destacaram aspectos relacionados principalmente às categorias **planejamento e execução do programa, integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política e operacionalização dos estudos avaliativos.**

Sobre a categoria **planejamento e execução do programa**, existem muitos relatos de melhoria no desempenho dos resultados do Programa Bolsa Família na cidade, assim como a melhoria do atendimento e acesso aos usuários, daqueles que se encontram no perfil da pobreza e extrema pobreza, que, até então, estavam fora do programa. Alguns depoimentos destacam a existência de “uma inclusão social mais efetiva, pois onde é aceso o sinal vermelho, é ali que são melhoradas as ações”. Outro gestor afirma que “houve a possibilidade de realizar os recursos, informar a concessão de novos benefícios às famílias, com reuniões informativas sobre as condicionalidades e seus direitos de acesso e prioridades em todas as áreas, cursos complementares para os beneficiários, melhorando assim o desenvolvimento e a superação da pobreza”. Nessa mesma direção, um gestor ressalta que foi possível:

“Identificar a qualidade do cadastro único no município, bem como sua taxa de atualização. Também identificar o quantitativo de famílias e quais são as famílias beneficiárias pelo programa. Seu perfil, renda média, como o benefício é gasto, o que o mesmo pode proporcionar para a melhoria da qualidade de vida das famílias, e como o mesmo pode favorecer os avanços na educação, saúde e cultura de nosso povo”.

Ainda dentro dessa discussão, registraram-se muitas descrições por parte dos gestores sobre a contribuição do PBF para a diminuição da desigualdade social e da extrema pobreza no país, a superação das vulnerabilidades sociais e maior inclusão social. Um respondente sintetiza essa avaliação positiva afirmando que “(...) estamos vivenciando uma saudável transformação no quadro de distribuição de renda no Brasil e a independência das famílias na área da renda”.

Outro aspecto importante mencionado por alguns gestores está relacionado à garantia de direitos sociais das famílias, afirmando, conforme fala do próprio gestor, que “a identificação das famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica aproximou as famílias de seus direitos sociais e dos demais benefícios, que para muitos era desconhecido, exemplo da tarifa social de energia e telefone popular”. Na mesma direção outro gestor afirma que a “conquista maior são acessos a direitos básicos as famílias mais necessitadas não só do nosso município e sim de todo o país”. E outros sinalizam para a maior acessibilidade e garantia aos direitos sociais das famílias necessitadas.

Mas observa-se também críticas aos aspectos relacionados a alta rotatividade política existente entre os gestores do PBF, afirmando que

“Não há como enumerá-las visto que foram muitos, mas há uma pequena insatisfação por minha parte, não ao que se refere ao Programa, mas sim pelo fato de aprender tanto sobre o assunto e sempre correr o risco de quando houver mudança na gestão, o gestor que sempre luta pela excelência no atendimento e na perfeição dos cadastros lançados no sistema, vir a ser posto para fora (demitido) sem motivo aparente, pelo simples fato de não estabilidade profissional. Desta forma solicito uma garantia por parte do MDS”.

Em relação ao processo de **Integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política**, foi possível observar na descrição dos gestores melhorias na relação educação, saúde e assistência social, reforçando que estas instâncias buscaram identificar as famílias pobres e extremamente pobres nos municípios. Outros afirmaram que a articulação com as secretarias de saúde e educação possibilitou a melhora dos indicadores e a possibilidade do controle social acompanhar o PBF. Assim, como tem registros que indicam que houve melhorias na comunicação com o CREAS e com o conselho tutelar municipal. Também foram descritas melhorias sistêmicas em diversos âmbitos e citam como exemplo a melhor articulação do programa com outras políticas e evidências de mais informações para os beneficiários do programa e atualização cadastral. Nesse sentido, um gestor afirmou que as pesquisas ajudaram a mapear os beneficiários, de forma que outras políticas públicas pudessem ser disponibilizadas para essas famílias.

No quesito **operacionalização dos estudos avaliativos** há relatos de que as pesquisas proporcionaram “conhecimentos, fortalecimento da rede, troca de experiências visando sempre o bom atendimento dos usuários do programa bolsa família”. Um gestor descreveu que, a partir das informações disponibilizadas, “mesmo com algumas dificuldades, conseguimos realizar visitas domiciliares, revisões cadastrais, melhorar a qualidade do

cadastro único, inclusão de novas famílias, fazer os acompanhamentos em parceria com o CRAS, Saúde, Educação e Assistência Social”.

Outro aspecto mencionado pelos gestores é a importância que as pesquisas proporcionaram na “análise de que forma são gastos os recursos com o programa”. Assim como foi mencionado o ganho proporcionado na “maior organização do município, podendo avaliar a situação que se encontra e melhorar o trabalho focando sempre onde estão as maiores necessidades”.

Há gestores que mencionaram, ainda, o alcance de maior autonomia e segurança no desempenho dos trabalhos, ressaltando que as avaliações possibilitaram, conforme suas próprias palavras, a “divulgação do nosso trabalho”. Há afirmações que reforçam o papel das pesquisas do MDS como instrumentos pra comparar processos e gestão, permitindo, dessa forma, que “analisando a pesquisa podemos comparar o nosso trabalho e fortalecer os pontos mais defasados”. Outro gestor, afirma que sua equipe obteve “qualidade no atendimento e domínio dos conceitos relacionados ao Cad Único e Bolsa Família e esclarecimento de dúvidas”. Nessa mesma direção, dois gestores afirmaram que “as pesquisas facilitaram o entendimento sobre o programa e a interpretação dos índices disponibilizados, assim como possibilitou avaliar as demandas e melhorar a comunicação com a esfera estadual sobre as necessidades do seu município”. Um respondente afirmou, ainda, que “as pesquisas proporcionaram o conhecimento e que se trabalharem em equipe podemos alcançar metas”.

Foi possível identificar, portanto, uma percepção positiva dos gestores municipais sobre as contribuições que as pesquisas avaliativas do MDS trazem para a área de capacitação dos técnicos vinculados ao PBF, assim como o reconhecimento do aprimoramento dos sistemas para o melhor atendimento aos beneficiários. Para concluir essa avaliação cabe destacar a posição de outro gestor sobre os avanços advindos dos processos avaliativos relacionados ao:

“(…) fato de quebrar alguns mitos sobre trabalho, taxa de natalidade, evasão escolar versus o desempenho escolar dos alunos, crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos, benefício e a economia, dentre outras opiniões empíricas”.

Cabe mencionar alguns registros que fazem menções de municípios que não participaram de pesquisas avaliativas e que nunca receberam informações sobre as avaliações; assim como outros gestores informam a existência de municípios que não utilizam as informações/resultados dos estudos realizados pelo MDS sobre o PBF.

### 4.3.2 Análise dos gestores municipais do PBF no estado (GM-B)

Participaram da pesquisa 10 gestores municipais do PBF neste estado (GM-B), contemplando uma taxa de resposta em torno de 12%. Da mesma forma que foi acordado com os gestores estaduais, não será divulgado o nome do gestor e do município participante da pesquisa para preservar a identidade e, assim, garantir uma maior e mais sincera participação na pesquisa

#### 4.3.2.1 Perfil pessoal e profissional dos Gestores Municipais

Dentre os gestores municipais participantes da pesquisa, observa-se que 60% são mulheres e 40% são homens. O grau de instrução formal predominante dos respondentes é o nível de graduação, totalizando 40% dos gestores com essa formação e constata-se, ainda, 30% de gestores com especialização, revelando alto nível de escolaridade e qualificação dos gestores municipais do PBF do estado analisado (Tabela 13).

Tabela 13 – Grau de instrução formal (GM-B)

Instrução	Freq.	%
Segundo grau	1	10,0
Cursando Tecnologia	1	10,0
Cursando graduação	1	10,0
<b>Graduação</b>	<b>4</b>	<b>40,0</b>
<b>Especialização</b>	<b>3</b>	<b>30,0</b>
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Com base no Quadro 20, é possível observar outro elemento importante do perfil dos gestores, de alguns profissionais, expresso na variedade de áreas de formação, não tem tanta aderência ao campo da assistência social ou da gestão pública nesse estado. É possível observar, portanto, que a formação de alguns profissionais não são relacionadas aos aspectos e funções do PBF, o que pode dificultar ou prejudicar a gestão do programa, especialmente em razão da carência de uma formação específica que dê a esses gestores conhecimentos relativos aos aspectos relacionados às políticas públicas, às políticas sociais ou às atribuições da assistência social no Brasil. Mas também é possível identificar formações relacionadas às áreas da PBF como Serviço Social, Administração e a especialização em Saúde da Família, revelando possibilidades de alinhamento às funções da gestão pública com ênfase na assistência social.

<b>Especificação do grau de instrução</b>	
<b>Tecnologia</b>	
Cursando Tecnologia em Sistema de Informação	1
<b>Total</b>	<b>1</b>
<b>Cursando Graduação</b>	
Serviço Social	1
<b>Total</b>	<b>1</b>
<b>Graduação</b>	
Serviço Social	1
Administração	1
Engenharia mecânica	1
Educação física	1
Não especificou	1
<b>Total</b>	<b>5</b>
<b>Especialização</b>	
Saúde da Família	1
Não especificou	2
<b>Total</b>	<b>3</b>

Quadro 20 - Especificação do grau de instrução concluído dos gestores municipais do estado B  
 Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Quando perguntados sobre o cargo que ocupa na coordenação municipal do PBF, 40% responderam que são Gestores do PBF e CAD Único e 20% coordenadores do Programa Bolsa Família. Destaque para os 20% de secretários municipais que responderam a pesquisa e ressaltam-se outros cargos descritos por estes gestores como, agente administrativo e diretora de transferência de renda. Essa pergunta, embora possa parecer simples, tem uma razão explicada na percepção dos gestores locais do PBF, em que não há uma clara definição sobre o cargo que estes ocupam nas instâncias locais do serviço público e na gerência do programa, por isso a razão de se fazer, haja vista o conjunto de respostas declaradas no GM-A. Ainda (Tabela 14). Esse fator denota mais uma vez para a diversidade de cargos que a gestão local assume no programa.

Tabela 14 – Cargo que ocupa na prefeitura (GM-B)

<b>Cargo</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
<b>Gestor do PBF e CAD Único</b>	<b>4</b>	<b>40,0</b>
<b>Coordenador do Programa Bolsa Família</b>	<b>2</b>	<b>20,0</b>
<b>Secretário de Assistente Social</b>	<b>2</b>	<b>20,0</b>
Agente administrativo	1	10,0
Diretora de transferência de renda	1	10,0
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Quando questionadas sobre a principal atividade desempenhada na coordenação estadual do PBF, também foi possível observar algumas respostas que possibilita inferir



diversas atividades e atribuições assumidas pelos gestores municipais no nível local. Grande parte, porém, se coloca como gestor e coordenador do PBF (60%), cargos descritos como sendo do campo da gestão (decisão) e outros que desempenham na prática funções gerenciais/operacionais do programa, conforme descrito na tabela 15. Pode-se concluir, pois, que ao descrever as principais atividades desempenhadas como, por exemplo, verificação e atualização e preenchimento de cadastros, digitador e entrevistador que justificam esta afirmação, visto que representam funções que estão relacionadas no desenho do PBF como específicas do cargo de técnico.

Tabela 15 – Principal atividade desempenhada na coordenação municipal do PBF (GM-B)

<b>Atividade desempenhada</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
<b>Gestor do Programa Bolsa Família</b>	<b>4</b>	<b>40,0</b>
<b>Coordenador</b>	<b>2</b>	<b>20,0</b>
Atualização e preenchimento de cadastros	1	10,0
Coordenadora/entrevistadora	1	10,0
Digitador, entrevistador e coordenador	1	10,0
Busca Ativa, atualização cadastral e acompanhamento das famílias beneficiárias	1	10,0
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

No tocante ao tipo de vínculo empregatício estabelecido, 60% ocupam cargos de provimento comissionados e 30% dos pesquisados declararam serem do quadro efetivo dos municípios.

Do mesmo modo como ocorre nos municípios dos outros estados que integram a pesquisa, observa-se alto número de profissionais que ocupam função de gestão do programa com vínculo de Cargos de provimento em comissão. O que chama atenção mais uma vez para a reflexão já apontada no GM-A de que a decisão de selecionar gestores através de cargos comissionados pode trazer elementos limitadores para a gestão do programa, haja vista se as práticas políticas locais predominarem pelo favorecimento de pessoas mais pelos vínculos pessoais ou políticos/partidários, do que em razão das reais competências técnicas. O que pode gerar baixa qualidade técnica em detrimento das próprias exigências definidas pelo MDS como percurso ideal para o alcance da qualidade da gestão e dos serviços.

Tabela 16 – Tipo de vínculo empregatício com a prefeitura (GM-B)

<b>Vínculo empregatício</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
<b>Cargos de provimento em comissão</b>	<b>6</b>	<b>60,0</b>
Efetivo por concurso	3	30,0
Contrato temporário	1	10,0
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Em relação à carga horária de trabalho semanal, 70% dos gestores declararam dedicar de 20 a 40h. O que pode refletir, conforme já apontado na análise dos gestores estaduais, na baixa remuneração média destes profissionais, como demonstrado na Tabela 17. Os que declararam mais de 40h. totalizaram 30% de dedicação para o exercício da gestão do PBF no município.

A idade média dos gestores que compõem o estudo para esse estado é de 35,5 anos, mas encontram-se gestores com baixa idade (25), assim como também baixa experiência profissional e de trabalho com o programa (Tabela 17). Por outro lado, é observado gestores com idade que permitem aferir experiência profissional. Ademais, a média de idade é de 35,5 anos e o gestor de maior idade possui 53 anos. Assim, a média de tempo de experiência profissional é de 5,9 anos, abaixo da experiência profissional identificado no perfil dos gestores estaduais (GE's), (8,5 anos) e do GM-A, havendo gestores no universo pesquisado com maior e menor experiência, o que demonstra um considerável desvio-padrão e assimetria para estes itens (medidos pelos valores mínimo e máximo).

Quando se analisa o tempo de trabalho desses gestores com o programa, a média encontrada para os municípios selecionados nesta amostragem é de 4,4 anos. O que permite observar gestores com pouco tempo no cargo, 1 ano, assim como também pode-se identificar gestores com maior experiência, 14 anos. Chama atenção, mais uma vez, a contradição entre o tempo de existência do PBF (10 anos) e a indicação do gestor de ter 13 anos de experiência, mas pode-se deduzir que ou este profissional já estava vinculado a outras políticas de transferência de renda existentes no município, antes da unificação dos programas ao PBF pelo atual governo, ou a informação não procede.

Tabela 17 – Variáveis descritivas que compõem o estudo

Variáveis	Mín.	Máx.	Média	Desv. Pad.
Idade	25	53	<b>35,5</b>	9,0
Tempo de experiência profissional (em anos)	1	14	<b>5,9</b>	4,4
Tempo de trabalho com o Programa Bolsa Família (em anos)	1	14	<b>4,4</b>	4,1
Remuneração média (R\$)	836,00	4.500,00	<b>2.154,00</b>	1.388,0
Quantas pessoas compõem a equipe do Programa Bolsa Família em seu município?	3	30	<b>9,2</b>	8,1
População	10.253	480.648	<b>116.408</b>	147.294

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

A média de remuneração dos gestores municipais deste estado é de R\$ 2.154,00, valor abaixo dos gestores estaduais que afirmam receber R\$ 2.960,00. Porém, há uma disparidade salarial medida pelos valores mínimo, máximo e desvio-padrão. Contudo, há de se considerar que cada município, assim como cada estado, possui políticas próprias de cargos e salários o que determina a remuneração destes profissionais.

Em relação ao número de pessoas que compõem a equipe do PBF nas municipalidades analisadas, há uma disparidade entre os municípios que podem ser atribuídos a vários fatores como, por exemplo: o tamanho dos municípios, o número de famílias beneficiárias, o volume de recursos alocados, a capacidade de pessoal da gestão local e outros aspectos mais específicos. No entanto, existem municípios que apresentam alto contingente de pessoas compondo a equipe técnica (30 pessoas) e uma média é de 9,2 pessoas por município. Destaca-se que o município que possui o maior contingente de pessoas é o maior município do estado e com o maior contingente de beneficiários do programa.

Outro aspecto a considerar, é o fato de existirem municípios com equipe maior que a disponível para o funcionamento da própria secretaria estadual. Essa disparidade de quantitativo chama a atenção, haja vista as diferentes atribuições de cada um destes entes no funcionamento do PBF. Certamente esse dado explique, em parte, as recorrentes críticas feitas pelos gestores estaduais em relação ao reduzido contingente de corpo técnico para que possam desempenhar de forma adequada suas atribuições de apoiar os municípios na gestão dos programas.

A média de população dos municípios contemplados pela pesquisa perfazem o total de 116.408 pessoas, existindo desde municípios de pequeno porte com aproximadamente 10.000 habitantes, até municipalidades que alcançam um contingente de até 480.648 habitante. Talvez, por essas distorções numéricas, encontrou-se um desvio-padrão considerável de

147.294, determinado, assim, um alta variação no porte populacional de municípios deste estado que participaram da pesquisa.

#### 4.3.2.3 Avaliações do PBF como indutores de Aprendizagem Organizacional

Nesta subseção, serão destacados os aspectos identificados como elementos indutores do processo de Aprendizagem Organizacional tomando como base a percepção dos gestores municipais em relação à política de avaliação do MDS para o PBF. Com essas variáveis buscou-se **identificar as formas de aprendizagens adquiridas pelos gestores municipais** sobre as pesquisas e estudos avaliativos realizados.

Para alcançar esse objetivo, foram definidos alguns itens de avaliação próprios. Em cada item indicada no questionário sobre o tema, foi sugerida a indicação do grau de concordância sobre as formas de aprendizagens adquiridas com as pesquisas/estudos avaliativos do MDS, levando em consideração as escalas descritas no Quadro 21.

		1 - Discordo totalmente		2- Discordo parcialmente		3 – Indiferente		4 – Concordo parcialmente		5 – Concordo totalmente	
N	Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF	1	2	3	4	5	M*				
1	Há oferta pelo MDS de programas formais de capacitação e qualificação em avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;	1	1	0	5	3	3,8				
2	O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;	0	0	0	7	3	4,3				
3	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes e eficazes para disseminação das informações avaliativas na esfera municipal;	0	2	2	5	1	3,5				
4	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes para suporte e operacionalização das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família em seu município;	1	1	3	3	2	3,4				
5	O MDS estimula a coordenação local do Programa Bolsa Família a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações do programa Bolsa Família;	2	0	2	5	1	3,3				
6	Há mecanismos de comunicação e acompanhamento das pesquisas avaliativas realizadas entre o MDS, o estado (SEDES) e o seu município;	2	0	1	5	2	3,5				
7	Quando o MDS solicita, há disponibilização de dados e/ou visita a campo ao município para a realização de pesquisas de avaliação;	1	2	1	3	3	3,5				
8	Há convites pelo MDS para debate e/ou seminários com os gestores locais do programa Bolsa Família para a apresentação dos resultados das pesquisas avaliativas;	1	2	1	4	2	3,4				
9	Há incentivo pela secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município para a participação em congressos, encontros e debates sobre a gestão e avaliação de Políticas Públicas;	0	0	1	2	7	4,6				
10	A secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município, possui sistemas de gestão da informação suficiente	0	2	2	4	2	3,6				

	para o monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família;						
11	A coordenação do Programa Bolsa Família de seu município acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS;	0	0	1	6	3	4,2
12	Há redes de comunicação com as esferas municipais, estaduais e federais para discussão sobre os resultados das pesquisas avaliativas;	1	0	1	5	3	3,9
13	Há reuniões da coordenação do programa em seu município para análise e estudo das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família;	2	1	1	4	2	3,3
14	Em seu município são realizadas reuniões com gestores envolvidos com o Programa Bolsa Família (educação, saúde, assistência social e outros) para análise dos resultados das pesquisas avaliativas do programa;	2	1	2	3	2	3,2
15	Os resultados das avaliações do MDS para o Programa Bolsa Família são utilizados pela coordenação local do programa, orientando-os quanto à necessidade de correções e/ou aprimoramento no programa em seu município;	1	0	2	5	2	3,7
16	As pesquisas avaliativas do MDS subsidiam a formulação e gestão das políticas de desenvolvimento social em seu município;	0	1	2	6	1	3,7
17	Você considera o ambiente da secretaria que está alocado o Programa Bolsa Família, favorável ao aprendizado a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?	1	0	2	5	2	3,7
18	As pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Família são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de avaliação por sua coordenação;	1	1	4	3	1	3,2
19	Há divulgação das publicações dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS, para os municípios;	1	2	3	2	2	3,2
20	Em seu município, a coordenação do Programa Bolsa Família realiza pesquisas avaliativas próprias para avaliar a realidade do Programa no contexto local.	3	0	4	2	1	2,8
	<b>Média</b>						<b>3,59</b>
	<b>Somatório</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>35</b>	<b>84</b>	<b>45</b>	

\*Média encontrada para o Item. Para este cálculo leva-se em consideração o somatório, do número de respostas para o item multiplicado pelo seu escore, dividido pelo número de respondentes.

Quadro 21 – Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-B)

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Para a análise dos resultados que refletem a percepção dos gestores municipais do Estado B (GM-B) sobre a Aprendizagem Organizacional em relação aos dados disponibilizados pelas avaliações produzidas pelo MDS para o PBF, tomou-se como objeto de exame os maiores e menores níveis de concordância para cada questão, bem como foi apreciada a confiabilidade em relação à coerência interna do constructo, medido pelo *Alfa de Crombach*. Assim, o *Alfa* encontrado foi de 0,923, considerado de bom a excelente, o que demonstra que o construto reflete com confiabilidade o fenômeno investigado. O intervalo de confiança de 95% para o *Alfa* significa considerar que estou 95% confiante de que o verdadeiro *Alfa* encontra-se entre 0,832 e 0,977 (Tabela 18).

Tabela 18 – Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-B)

Alfa de Cronbach	IC 95%		Sig.
0,923	0,832	0,977	0,000

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Os três níveis mais altos de concordância encontrados foram identificados nas respostas das questões 9 e, em especial, nas questões 2 e 11, respectivamente, conforme descrito a seguir:

**Item 11** - A coordenação do Programa Bolsa Família de seu município acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS. A escala teve média de 4,2, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

**Item 2** - O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família. A escala teve média de 4,3, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

**Item 9** - Há incentivo pela secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município para a participação em congressos, encontros e debates sobre a gestão e avaliação de Políticas Públicas. A escala teve média de 4,6, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

Com base nas informações destacadas acima, pode-se afirmar que existe maior concordância dos gestores municipais deste estado quanto à avaliação acerca do apoio dado pelas secretarias municipais no qual está alocado o programa para participação de eventos sobre o PBF. É possível reconhecer, ainda, que há uma relativa concordância entre os aspectos referentes ao interesse em relação ao acesso aos sistemas de geração de informação do PBF, como também em relação às ações de capacitação presencial realizadas pelo MDS.

Ainda em relação à avaliação desse item, os dados revelam uma médias de 3,9 também para as questões 1 (3,8) e 15 (3,9), refletindo, pois, um alto nível de concordância em relação a oferta de programas formais de capacitação e a utilização dos resultados das pesquisas avaliativas do MDS na orientação de correções e/ou aprimoramento do programa pela gestão municipal.

Os três níveis mais baixos de concordância encontrados nos achados da pesquisa foram identificados nas respostas dadas às questões 18 e 19 e, em especial, a questão 20, conforme descrito a seguir:

**Item 20** - Em seu município, a coordenação do Programa Bolsa Família realiza pesquisas avaliativas próprias para avaliar a realidade do Programa no contexto local. A escala teve média de 2,8, situando entre Discordo parcialmente e Indiferente.

**Item 18** - As pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Família são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de avaliação por sua coordenação. A escala teve média de 3,2, situando entre Indiferente e Concordo parcialmente.

**Item 10** - Há divulgação das publicações dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS, para os municípios. A escala teve média de 3,2, situando entre Indiferente e Concordo parcialmente.

No entanto, apesar das várias vezes citada preocupação com capacitação, identifica-se uma autocrítica em relação à própria realização de pesquisas do PBF no município sendo tratada de forma indiferente ou até discordante, como até mesmo a realização e catalogação de informações, sendo indiferente até as que são disponibilizadas e divulgadas pelo MDS.

Através dos questionamentos realizados pode-se constatar uma indiferença e discordância em relação à própria realização de pesquisas avaliativas do PBF no município, demonstrando de certa maneira, na percepção dos gestores uma autocrítica, ao passo de um desinteresse e/ou descomprometimento em relação a esta ação. Para corroborar essa análise, houve uma concordância parcial e indiferença no armazenamento e catalogação de informações e rotinas pela coordenação municipal, de avaliações já realizadas pelo MDS. Ao passo que esta observação se relaciona com a baixa concordância pelos gestores municipais, da existência de divulgação das publicações dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS, para os municípios. O que aponta mais uma vez para a baixa percepção de ações de comunicação do MDS com as subunidades federativas que promova e estimule uma discussão sobre os aspectos mais relevantes das pesquisas avaliativas realizadas. Fator este, que poderia dar melhor aplicabilidade aos achados das pesquisas realizadas.

Calculando a média total das respostas para esse item, obteve-se o índice de 3,59 com base na escala definida, sendo que a maior soma foi resultado de 84 respostas na escala Concordo parcialmente (que equivalem a 4 na escala), porém, essa média não representam a maioria absoluta, mas a maioria individual. Esse dado permite inferir que no universo de

entrevistados emergiu um contraponto que originou uma média abaixo do que se considera uma concordância parcial, revelando, conforme já destacado, a existência de divergência no universo de gestores avaliados. O que implica concluir que existem diferentes opiniões e realidades distintas sobre a gestão e a aprendizagem em avaliação do PBF. Assim, considerando que os níveis diferentes de respostas representam o maior número encontrado para esse item (total), refletido na escala de concordância, se considerada o somatório dessas duas escalas permite considerar que a percepção dos gestores sobre o item é boa, porém exige avanços/investimentos por parte do MDS e/ou da gestão local, apesar de relativo bom comprometimento, com grande aspecto de indiferença.

### 5.3.2.3 Processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF

Para a análise desse ponto foram consideradas cinco questões que tem como objetivo maior analisar qual o entendimento dos gestores sobre os **processos de aprendizagem resultantes da avaliação do PBF**, conforme destacado no Quadro abaixo:

1	Quais as principais ações adotadas pela secretaria onde está alocada a coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
2	De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família em seu município?
3	Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS?
4	Quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
5	Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?

Quadro 22: Questões sobre processos de aprendizagens em avaliação do PBF (GM-B)

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Para cada uma das questões da pesquisa foi realizada análise do conteúdo das respostas e, a partir dos resultados encontrados, foram criadas categorias relacionadas à temática que referenciavam os retornos dos gestores. Abaixo serão apresentados os achados e uma discussão com base na percepção dos gestores.

1	Quais as principais ações adotadas pela secretaria onde está alocada a coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
---	--

Sobre as principais ações adotadas pela Secretaria, os gestores afirmam que as pesquisas realizadas pelo MDS têm possibilitado processos de aprendizagens para a gestão local, e apontam algumas ações relevantes que confirmam essa avaliação, agrupadas nas



seguintes categorias: **planejamento e execução do programa; capacitação e formação profissional; integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa; rotatividade e descontinuidade política e equipe mínima para execução e gestão do programa.**

De maneira geral, na categoria **planejamento e execução do programa** os gestores apontaram os seguintes aspectos para justificar a importância dessas ações como indutoras de aprendizagem organizacional: “planejamento das ações e correção na execução do programa” e participação de diversas reuniões que o município e o estado realizam junto com o MDS para auxiliar e verificar os pontos que precisam ser melhorados para o bom desempenho do Programa. Cabe destacar que este ponto se enquadra também na categoria **integração MDS, estados e municípios.**

Houve relato de município em que a “a maior interação entre Coordenação do Programa e o Centro de Referências de Assistência Social (CRAS)<sup>19</sup> e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)<sup>20</sup>, tem tido grande resultado de pesquisa de campo e acompanhamentos das famílias cadastradas no programa”. Importante destacar para a importância na execução e gestão do PBF a **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa.** Na mesma direção, houve a fala de um gestor que destacou que na Secretaria “são realizadas reuniões mensais com os técnicos dos CRAS e foi criada uma comissão intersetorial do PBF, para aprimorar a busca ativa das famílias cadastradas e beneficiárias”.

O que pode extrair destes achados, é de que os gestores municipais estão mais focados nas ações cotidianas, vinculadas diretamente à gerência (execução) do programa e de forma tímida na busca de relações com as áreas relacionadas à política/programa, do que voltados para avançar em direção a uma avaliação mais profunda sobre os resultados e/ou desempenho do PBF.

---

<sup>19</sup> O CRAS atua como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (Suas), dada sua capilaridade nos territórios e é responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos. O principal serviço ofertado pelo CRAS é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), cuja execução é obrigatória e exclusiva. Este consiste em um trabalho de caráter continuado que visa fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida (MDS, 2014).

<sup>20</sup> O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) configura-se como uma unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.).

Quanto à avaliação do indicador **capacitação e formação profissional**, há um depoimento que destaca que “a Secretaria Municipal de Família e Assistência Social incentiva a reciclagem e atualização dos profissionais, através de treinamentos internos oferecidos pela Diretoria de Gestão do SUAS<sup>21</sup> e externos, oferecidos pelo MDS”. Nesse sentido, o incentivo por parte da gestão municipal de alguns municípios para investir em capacitação profissional, permite concluir que há um esforço em garantir uma melhor gestão do programa, porém poucos gestores citaram esta categoria como uma ação incentivada pela secretaria.

Por outro lado, houve registros de alguns gestores de não haver ações específicas que possibilitem processos de aprendizagens a partir dos resultados das pesquisas avaliativas do MDS, por vários fatores, tais como: “a questões de governantes e troca de titulares na prefeitura e Secretaria de Assistência social” e “devido à falta de equipe ficamos impossibilitados de promover ações para um bom funcionamento do programa”. Questões estas que estão veementemente relacionadas às categorias de **rotatividade e descontinuidade política** nos municípios brasileiros e a necessidade de **equipe mínima para execução e gestão do programa** nos municípios.

2	De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família em seu município?
---	--

No tocante à forma como a coordenação municipal utiliza os resultados das pesquisas avaliativas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família nos municípios, predominam nas respostas aspectos relacionados ao **planejamento e execução do programa** e a **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política**.

No item relacionado a avaliação da categoria **planejamento e execução do programa** os gestores afirmam que a utilização da avaliação se dá para cumprir os seguintes objetivos: solicitações de adequação do PBF à realidade municipal; aprimoramento dos atendimentos; “através dos resultados verificamos onde estão as famílias mais vulneráveis para que possamos intensificar atividades no local”; “através de busca ativa realizada pelos técnicos dos CRAS para localização, atualização cadastral e acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades”; pela participação em reuniões, articulação e mobilização junto com a equipe técnica que auxilia na divulgação das demandas e busca

---

<sup>21</sup> O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

ativa. Como forma de reforçar a percepção positiva dos gestores selecionados sobre o tema em tela, uma importante consideração de um gestor é de que “a partir das avaliações é proporcionado melhor desempenho para a estratégica de trabalho, em que podem ser identificados os pontos fortes e fracos do programa em seu município”.

Em suma, são muitos os registros, em virtude no número de respondentes, com declarações que destacam a utilização dos dados no aperfeiçoamento do programa, visando melhorar índices onde estão identificadas falhas ou baixo desempenho do programa, ajustando as ações de acordo com a realidade de cada municipalidade. Por fim, identificou um depoimento que faz menção à importância das avaliações do MDS para a melhoria da estratégia de trabalho da equipe local.

No quesito **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política** destacam-se depoimentos que reforçam a articulação intersetorial: “através de reuniões com a Gestão do Bolsa Família da Educação e da Saúde, traçam metas visando alcançar os objetivos de atendimento às condicionalidades, previstos pelo MDS”. Sobre isso um gestor afirma que: “A coordenação sempre procura promover a intersetorialidade entre as áreas envolvidas com o programa, visando sempre aperfeiçoar o programa e o atendimento ao usuário”.

No entanto, houveram algumas manifestações de que a coordenação não utiliza os resultados das pesquisas avaliativas para o aperfeiçoamento do PBF, sendo um dos motivos a falta de equipe que impossibilita promover ações para um bom funcionamento do programa (Categoria: **equipe mínima para execução e gestão do programa**) e também a falta de capacitações para aprimorar os conhecimentos (Categoria: **capacitação e formação profissional**). Cabe destacar que a presença destes elementos (equipe suficiente para o trabalho e pessoas capacitadas) são fundamentais e propulsores para a Aprendizagem Organizacional. A ausência destes, declaradas pelos gestores, pode estar limitando o processo de Aprendizagem Organizacional com os resultados das avaliações.

3	Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS?
---	--

Sobre as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do PBF municipal, com base nos resultados das avaliações realizadas e contratadas pelo MDS, as principais categorias abordadas foram as seguintes: **infraestrutura administrativa e tecnológica – sistema de informação e gestão; rotatividade e**

**descontinuidade política; abrangência territorial do programa e capacitação e formação profissional.**

Em relação infraestrutura, em alguns momentos esta foi especificada mais claramente em outros não. Na avaliação da categoria **infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão** foi declarado que a maior dificuldade não é com a aprendizagem, mas com os sistemas que são disponibilizados para trabalho de gestão do programa pelo MDS. Aspectos como as dificuldades de manipulação pela equipe local do programa e articulação dos sistemas foram mencionados. E, nos casos de não especificação a declaração foi de apenas “falta infraestrutura municipal” e “recursos administrativos”.

Outras dificuldades pairam sobre os aspectos no quesito **rotatividade e descontinuidade política** em que “devido a questões de governantes e troca de titulares na prefeitura e Secretaria de Assistência social” os processos de aprendizagem ficam limitados no que diz respeito ao aprendizado necessário para a consolidação do que se denomina de gestão do conhecimento, imprescindível para a consolidação e ampliação das políticas sociais. Ressalta-se ainda a falta de liderança contínua o que pode gerar instabilidade na equipe e na forma de funcionamento do Programa local.

Há ainda a declaração da “falta de equipe” necessária para a execução do programa no município (Categoria: **equipe necessária a execução do programa**) e também manifestação de dificuldade de acesso em algumas as áreas distantes, pois o município possui uma extensão de zona rural bastante abrangente (Categoria: **abrangência territorial do programa**). A distorção entre as demanda dos municípios, especialmente os de maior população e território diversificado, ademais de uma equipe reduzida e restrição da infraestrutura de suporte, são fatores inibidores dos processos de aprendizagem, haja vista que compromete o desempenho dos municípios, especialmente no que se refere a elaboração de projetos locais e, conseqüentemente, a ausência de autonomia para o desenvolvimento de outras ações vinculadas ao programa.

É latente a conotação crítica por parte dos gestores municipais em relação à categoria “**capacitação e formação profissional**”. Os gestores apontam que um dos principais elementos limitadores do processo de aprendizagem está justamente na ausência de política de capacitação. Há considerações de que “poucas capacitações são oferecidas para aprimorar os conhecimentos dos gestores e técnicos do programa no município”. Além da reclamação de que há ausência de um canal para esclarecimentos de dúvidas que funcione efetivamente entre o MDS e os municípios.

Também houve gestores que sinalizaram não haver dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do PBF municipal, com base nos resultados das avaliações. Porém, não foram explicitados os motivos da não existência desses aspectos. O que implica dizer, que para estes gestores pode haver maior interesse em buscar novas informações e conhecimentos sobre o programa.

4	Quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
---	--

Quando perguntados sobre os elementos que poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família, predominam aspectos relacionados às seguintes categorias: **condições de trabalho; infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão; integração MDS, estados e municípios; equipe necessária para a execução do Programa e operacionalização dos estudos avaliativos.**

Dentre os aspectos da categoria **condições de trabalho**, destacam-se: a questão de espaço físico e adequação de equipamentos que viabilizem a execução das avaliações nos municípios. Esse fator demonstra a existência, de em muitos municípios, a precariedades nas condições de trabalho e gestão dos serviços públicos.

Sobre a categoria **infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão**, os aspectos considerados foram: [melhoria] no sistema do CadÚnico; “um canal de instrução mais eficiente para conduzir o aproveitamento dos dados e informações de pesquisa”; e sinergia entre os sistemas existentes. Certamente essas ferramentas são imprescindíveis para fazer a gestão e gerência de um programa tão amplo e, em um país de dimensão continental como é o Brasil, por isso esse recurso garante, em grande medida, o relativo sucesso do Programa, devendo o MDS ter maior atenção na elaboração destes sistemas de acordo com a realidade das municipalidades, bem como zelar pelo uso eficiente e eficaz destas ferramentas nas esferas subnacionais.

Na categoria **integração MDS, estados e municípios**, foi mencionado sobre a necessidade de ter mais diálogo e apoio político entre estas instâncias para pensar sobre os processos avaliativos nos municípios. Esse aspecto é de suma importância, haja vista que os padrões de gestão que tem orientado o programa no Brasil prevê que os três entes federados deverão trabalhar em conjunto, de forma integrada, para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do PBF.

Foi manifestada, por vários gestores, assim como em outros estados e municípios, a necessidade de pessoal, ou seja, **equipe necessária para a execução do programa** e avaliação das ações. Alguns gestores afirmam a necessidade da efetivação da equipe que compõe o programa nos municípios para diminuir a rotatividade dos funcionários e garantir uma base salarial para os mesmos, o que pode ser aspectos de reflexão para o MDS e a gestão pública local, no sentido da profissionalização melhorias para estes trabalhadores.

Em relação à categoria, **operacionalização dos estudos avaliativos**, foi mencionado que o tempo utilizado como referência base para realizar as pesquisas poderiam ser melhorados nos processos avaliativos, mas não foi esclarecido de que maneira. Houve também a seguinte descrição em relação à coleta de dados:

“Seria melhor se o cadastro tivesse outro mecanismo que não a entrevista auto declaratória, tendo em vista que só conseguimos ter certeza da veracidade das informações quando a visita domiciliar, e nem sempre isso é possível em certos municípios”.

Houve também um gestor que não declarou nada acerca destas temáticas, assim como outro que não realizou nenhuma outra avaliação para o melhoramento dos processos avaliativos. Demonstrando desinteresse ou desconhecimento por parte dos gestores destes municipais sobre os processos avaliativos.

<b>5</b>	Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
----------	--

De acordo com as principais conquistas alcançadas pelos processos avaliativos realizados pelo MDS para o PBF, ressalta-se que as respostas tangenciam sobre aspectos de gestão e impactos do programa e pouco consideram os aspectos relacionados aos processos avaliativos. Mas, conforme já mencionado em outros momentos da análise dos dados, considerou-se relevante destacar a descrição feita pois revelam aspectos importantes do funcionamento do programa que afetam, em alguma medida, a aprendizagem organizacional no âmbito local. Sendo assim, os gestores destacaram aspectos relacionados principalmente às categorias de: **planejamento e execução do programa; integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política e infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão.**

Sendo assim, de acordo com a percepção dos gestores, os processos avaliativos realizados pelo MDS para o PBF, possibilitaram: o planejamento de algumas ações para

melhoria da qualidade do serviço prestado aos usuários do programa; o bom desenvolvimento do programa no município e o fortalecimento da articulação entre as áreas envolvidas; maior acompanhamento de condicionalidades das famílias cadastradas; “saber se o trabalho está fluindo”; informação a respeito dos sistemas para o manuseio de forma que facilita os atendimentos; a “oportunidade de saber se famílias em extrema pobreza têm acesso a programas do Governo Federal”; o conhecimento se as metas previstas em relação às condicionalidades da Saúde e da Educação e o recadastramento foram alcançadas.

De outra maneira, houve um gestor que manifestou que “o programa não avançou de acordo com a necessidade em seu município” e outro que enfatizou que “foram várias conquistas para o programa, mas o sistema de informação e gestão disponibilizado deveria funcionar mais adequadamente”.

### 4.3.3 Análise dos gestores municipais do PBF no estado (GM-C)

Participaram da pesquisa 15 gestores municipais do PBF no estado GM-C, contemplando uma taxa de resposta de em torno de 8%. Da mesma forma que foi acordado com os gestores estaduais não será divulgado o nome do gestor e do município participante da pesquisa para preservar a identidade e, assim, garantir uma maior e mais sincera participação na pesquisa

#### 4.3.3.1 Perfil pessoal e profissional dos Gestores Municipais

Dentre os gestores municipais participantes da pesquisa, observa-se que 66,7% são homens e 33,3% são mulheres. O grau de instrução formal predominante dos respondentes é o nível de graduação, totalizando 40% dos gestores com essa formação e constata-se, ainda, 20% de gestores com especialização, revelando alto nível de escolaridade e qualificação dos gestores municipais do PBF do estado analisado (Tabelas 19). Porém, constatam-se, ainda, alguns gestores que tem somente o segundo grau completo, em torno de 20%, revelando o baixo nível de escolaridade e qualificação de alguns gestores municipais do PBF do estado analisado.

Tabela 19 - Grau de instrução formal (GM-C)

Instrução	Freq.	%
<b>Segundo grau</b>	<b>3</b>	<b>20,0</b>
Ensino técnico	1	6,7
Cursando graduação	2	13,3
<b>Graduação</b>	<b>6</b>	<b>40,0</b>
<b>Especialização</b>	<b>3</b>	<b>20,0</b>
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Com base no Quadro 23, é possível observar que a formação dos profissionais estão relacionadas aos aspectos e funções do PBF, embora dois gestores não tenham especificado suas graduações. Assim, é possível identificar formações relacionadas às áreas do PBF como Serviço Social, Administração e a especialização em Gestão, Saúde do Trabalhador e Direitos Sociais, revelando possibilidades de alinhamento às funções da gestão pública com ênfase na assistência social.



<b>Especificação do grau de instrução</b>	
<b>Técnico</b>	
Técnico em Radiologia	1
<b>Total</b>	<b>1</b>
<b>Cursando Graduação</b>	
Serviço Social	1
Administração	1
<b>Total</b>	<b>2</b>
<b>Graduação</b>	
Serviço Social	3
Pedagogia	2
História	1
Não especificou	2
<b>Total</b>	<b>8</b>
<b>Especialização</b>	
Gestão	1
Saúde do Trabalhador	1
Direitos Sociais	1
<b>Total</b>	<b>3</b>

Quadro 23 - Especificação do grau de instrução concluído dos gestores municipais do estado C

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Quando perguntados sobre o cargo que ocupa na coordenação municipal do PBF, 80% responderam que são gestores do PBF e CAD Único e coordenadores do programa. Destaque para os 20% de secretários municipais que responderam a pesquisa e um auxiliar de serviços. Os gestores municipais deste estado obtiveram a menor diversidade de cargos que a gestão local do programa em relação aos demais gestores (Tabela 20).

Tabela 20 – Cargo ocupado na prefeitura (GM-C)

<b>Cargo</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
<b>Gestor do PBF e CAD Único</b>	<b>7</b>	<b>46,7</b>
<b>Coordenador do Programa Bolsa Família</b>	<b>5</b>	<b>33,3</b>
Secretária de Assistente Social	2	13,3
Auxiliar de serviços	1	6,7
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Quando questionadas sobre a principal atividade desempenhada na coordenação estadual do PBF, também foi possível observar um conjunto de respostas que possibilita inferir diversas atividades e atribuições assumidas pelos gestores municipais do programa no nível local. Porém, grande parte se coloca como gestor do PBF e responsáveis pela atividade de gestão dos benefícios. Pôde-se observar diferentes atribuições desempenhadas como, por exemplo, a inclusão e manutenção de cadastros e atendimento a pessoas, funções que estão relacionadas no desenho do PBF como específicas do cargo de técnico.

Tabela 21 - Principal atividade desempenhada na coordenação municipal do PBF (GM-C)

<b>Principal atividade desempenhada no PBF</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
<b>Gestor do Programa Bolsa Família</b>	<b>7</b>	<b>46,7</b>
<b>Gestão de Benefícios</b>	<b>3</b>	<b>20,0</b>
Inclusão, manutenção e cadastramento de famílias no CAD ÚNICO e PBF	1	6,7
Atendimento as pessoas e atualização cadastral	1	6,7
Acompanhamento de condicionalidades	1	6,7
Coordenar, organizar a equipe e operar os sistemas	1	6,7
Gerenciar os trabalhos	1	6,7
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

No tocante ao tipo de vínculo empregatício estabelecido, 40% ocupam cargos de provimento comissionados e 33,3% dos pesquisados declararam serem do quadro efetivo dos municípios e 13,3% contratos temporários.

Mais uma vez este quesito reforça a questão da alta porcentagem de pessoas na gestão e coordenação municipal do programa com o perfil de vínculo em cargos de comissão e contratos temporários, itens observado também para a realidade de muitos outros municípios brasileiros participantes da pesquisa. Merece ser destacado este aspecto, pois ao passo que promove o envolvimento de pessoas de confiança a assumirem cargos no governo local, abre a discussão para o favorecimento de pessoas que muitas vezes possuem vínculos apenas políticos, porém pouca capacidade técnica de assumir a função de coordenar um programa de tamanha magnitude e complexidade no município.

Tabela 22 - Tipo de vínculo empregatício com a prefeitura (GM-C)

<b>Vínculo empregatício</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
Cargos de provimento em comissão	<b>6</b>	<b>40,0</b>
Efetivo por concurso	<b>5</b>	<b>33,3</b>
Contrato temporário	2	13,3
Efetivo sem concurso	1	6,7
Efetivo concursado deslocado para cargo comissionado	1	6,7
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Em relação à carga horária de trabalho semanal, 86,7% dos gestores declararam dedicar de 20 a 40h. O que pode refletir, conforme já apontado na análise dos gestores estaduais, na baixa remuneração média desses profissionais, como demonstrado na Tabela 23.

Os que declararam mais de 40h. totalizaram 13,3% de dedicação para o exercício da gestão do PBF no município.

A idade média dos gestores que compõem o estudo para esse estado é de 33,5 anos, mas encontram-se gestores com baixa idade (21), assim como também baixa experiência profissional e de trabalho com o programa (Tabela 23). Por outro lado é observado gestores com idade que permitem aferir experiência profissional (30 anos). A média de idade é de 33,5 anos e o gestor de maior idade possui 58 anos. A média de tempo de experiência profissional é de 7,5 anos, abaixo da experiência profissional identificado no perfil dos gestores estaduais (GE's), (8,5 anos), havendo gestores no universo pesquisado com maior e menor experiência, o que demonstra um considerável desvio-padrão e assimetria para estes itens (medidos pelos valores mínimo e máximo).

Quando se analisa o tempo de trabalho destes gestores com o PBF, a média encontrada para os municípios selecionados nesta amostragem é de 5,1 anos. O que permite observar gestores com menos tempo no cargo, 2 anos, assim como também pode-se identificar gestores com maior experiência, 10 anos. Chama atenção o tempo de existência do PBF (10 anos) e a indicação do gestor de ter 10 anos de experiência, ou seja, este profissional possui experiência com a gestão do programa desde sua criação.

Tabela 23 - Variáveis descritivas que compõem o estudo (GM-C)

Variáveis	Mín.	Máx.	Média	Desv. Pad.
Idade	21	58	<b>33,5</b>	9,6
Tempo de experiência profissional (em anos)	1	30	<b>7,5</b>	8,6
Tempo de trabalho com o Programa Bolsa Família (em anos)	2	10	<b>5,1</b>	2,8
Remuneração média (R\$)	666,00	3.300,00	<b>1.563,47</b>	874,0
Quantas pessoas compõem a equipe do Programa Bolsa Família em seu município	3	18	<b>9,0</b>	4,4
População	9.095	66.142	<b>27.426,73</b>	17.526,95

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

A média de remuneração dos gestores municipais desse estado é de R\$ 1.654,93, valor abaixo dos gestores estaduais que afirmam receber R\$ 2.960,00, bem como mais abaixo de outros gestores municipais de outros estados estudados. Porém, há uma disparidade salarial medida pelos valores mínimo, máximo e desvio-padrão. Contudo, há de se considerar que cada município, assim como cada estado, possui políticas próprias de cargos e salários o que determina a remuneração desses profissionais.

Em relação ao número de pessoas que compõem a equipe do PBF nas municipalidades analisadas, há disparidade nas equipes locais que podem ser atribuídos a vários fatores como, por exemplo: o tamanho dos municípios, o número de famílias beneficiárias, o volume de recursos alocados e outros aspectos mais locais.

Existem municípios que apresentam um alto contingente de pessoas compondo a equipe técnica (18 pessoas) para este estado, mas a média dos municípios é de 9 pessoas, e há um município com 3 pessoas compondo a equipe. Um aspecto recorrente é o fato de existirem municípios com equipe maior que a disponível para o funcionamento do próprio secretaria estadual, haja vista as diferentes atribuições destes entes no funcionamento do PBF. Cabe reafirmar que esse dado pode explicar, em parte, as recorrentes críticas feitas pelos gestores estaduais em relação ao reduzido contingente da equipe técnica para que possam desempenhar de forma adequada suas atribuições de apoiar os municípios na gestão do Programa.

A média de população dos municípios contemplados desse estado, perfazem o total de 27.426 pessoas, existindo desde municípios de pequeno porte com aproximadamente 9.000 habitantes, até municipalidades que alcançam um contingente de até 66.000 habitantes. Pelos diferentes portes populacionais encontrou-se um desvio-padrão razoável de 17.526,95 45.117, determinado, assim, a variação de municípios desse estado que participaram da pesquisa.

#### **4.3.3.2 Avaliações do PBF como indutores de Aprendizagem Organizacional**

Nessa subseção, serão destacados os aspectos identificados como elementos indutores do processo de Aprendizagem Organizacional tomando como base a percepção dos gestores municipais em relação à política de avaliação do MDS para o PBF. Com essas variáveis buscou-se **identificar as formas de aprendizagens adquiridas pelos gestores municipais** sobre as pesquisas e estudos avaliativos realizados.

Para alcançar esse objetivo, foram definidos alguns itens de avaliação próprios. Em cada item indicada no questionário sobre o tema, foi sugerida a indicação do grau de concordância sobre as formas de aprendizagens adquiridas com as pesquisas/estudos avaliativos do MDS, levando em consideração as escalas descritas no Quadro 24.

1 - Discordo totalmente	2- Discordo parcialmente	3 – Indiferente	4 – Concordo parcialmente	5 – Concordo totalmente
-------------------------	--------------------------	-----------------	---------------------------	-------------------------

N	Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF	1	2	3	4	5	M*
1	Há oferta pelo MDS de programas formais de capacitação e qualificação em avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;	1	1	1	6	6	4,0
2	O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;	0	1	1	4	9	4,4
3	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes e eficazes para disseminação das informações avaliativas na esfera municipal;	1	2	1	10	1	3,5
4	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes para suporte e operacionalização das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família em seu município;	1	4	1	7	2	3,3
5	O MDS estimula a coordenação local do Programa Bolsa Família a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações do programa Bolsa Família;	1	1	2	7	4	3,8
6	Há mecanismos de comunicação e acompanhamento das pesquisas avaliativas realizadas entre o MDS, o estado (SEDES) e o seu município;	0	2	2	6	5	3,9
7	Quando o MDS solicita, há disponibilização de dados e/ou visita a campo ao município para a realização de pesquisas de avaliação;	1	1	3	6	4	3,7
8	Há convites pelo MDS para debate e/ou seminários com os gestores locais do programa Bolsa Família para a apresentação dos resultados das pesquisas avaliativas;	3	0	5	4	3	3,3
9	Há incentivo pela secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município para a participação em congressos, encontros e debates sobre a gestão e avaliação de Políticas Públicas;	0	1	2	5	7	4,2
10	A secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município, possui sistemas de gestão da informação suficiente para o monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família;	0	1	1	6	7	4,3
11	A coordenação do Programa Bolsa Família de seu município acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS;	0	0	0	8	7	4,5
12	Há redes de comunicação com as esferas municipais, estaduais e federais para discussão sobre os resultados das pesquisas avaliativas;	0	1	1	12	1	3,9
13	Há reuniões da coordenação do programa em seu município para análise e estudo das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família;	0	1	3	5	6	4,1
14	Em seu município são realizadas reuniões com gestores envolvidos com o Programa Bolsa Família (educação, saúde, assistência social e outros) para análise dos resultados das pesquisas avaliativas do programa;	0	1	3	4	7	4,1
15	Os resultados das avaliações do MDS para o Programa Bolsa Família são utilizados pela coordenação local do programa, orientando-os quanto à necessidade de correções e/ou aprimoramento no programa em seu município;	0	0	1	6	8	4,5
16	As pesquisas avaliativas do MDS subsidiam a formulação e gestão das políticas de desenvolvimento social em seu município;	0	0	2	6	7	4,3
17	Você considera o ambiente da secretaria que está alocado o Programa Bolsa Família, favorável ao aprendizado a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?	0	2	0	6	7	4,2
18	As pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Família são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de	0	1	3	3	8	4,2

	avaliação por sua coordenação;						
19	Há divulgação das publicações dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS, para os municípios;	0	1	3	5	6	4,1
20	Em seu município, a coordenação do Programa Bolsa Família realiza pesquisas avaliativas próprias para avaliar a realidade do Programa no contexto local.	0	1	5	7	2	3,7
	<b>Média</b>						<b>3,99</b>
	<b>Somatório</b>	8	22	40	123	107	

\*Média encontrada para o Item. Para este cálculo leva-se em consideração o somatório, do número de respostas para o item multiplicado pelo seu escore, dividido pelo número de respondentes.

Quadro 24 – Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-C)

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Para a análise dos resultados que refletem a percepção dos gestores municipais do estado B (GM-B) sobre a Aprendizagem Organizacional em relação aos dados disponibilizados pelas avaliações produzidas pelo MDS para o PBF, tomou-se como objeto de exame os maiores e menores níveis de concordância para cada questão, bem como foi apreciada a confiabilidade em relação à coerência interna do constructo, medido pelo *Alfa de Crombach*. Assim, o *Alfa* encontrado foi de 0,846, considerado de bom a excelente, o que demonstra que o construto reflete com confiabilidade o fenômeno investigado. O intervalo de confiança de 95% para o *Alfa* significa considerar que estou 95% confiante de que o verdadeiro *Alfa* encontra-se entre 0,705 e 0,939 (Tabela 24).

Tabela 24 – Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-C)

<b>Alfa de Cronbach</b>	<b>IC 95%</b>		<b>Sig.</b>
0,846	0,705	0,939	0,000

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Os três níveis mais altos de concordância encontrados foram identificados nas respostas das questões 9, 11 e 2, conforme descrito a seguir:

**Item 15** - Os resultados das avaliações do MDS para o Programa Bolsa Família são utilizados pela coordenação local do programa, orientando-os quanto à necessidade de correções e/ou aprimoramento no programa em seu município. A escala teve média de 4,5, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

**Item 11** - A coordenação do Programa Bolsa Família de seu município acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS. A escala teve média de 4,5, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

**Item 2** - O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família. A escala teve média de 4,4, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

Com base nas informações destacadas acima, pode-se inferir que, em certa medida, as percepções dos gestores municipais desse estado não é muito diferente do que foi refletido pelos gestores municipais do PBF dos outros estados. O que implica afirmar que existe maior concordância nos municípios dos estados citados acerca do interesse em relação ao acesso aos sistemas de geração de informação do PBF, como também em relação às ações de capacitação presencial realizadas pelo MDS. É possível reconhecer, ainda, que nas municipalidades desse estado, existe a preocupação em utilizar os resultados das avaliações para aperfeiçoamento da gestão local do programa.

Os três níveis mais baixos de concordância encontrados nos achados da pesquisa foram identificados nas respostas dadas às questões 4, 8 e 20, conforme descrito a seguir:

**Item 4** - Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes para suporte e operacionalização das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família em seu município. A escala teve média de 3,3, situando entre Indiferente e Concordo parcialmente.

**Item 8** - Há convites pelo MDS para debate e/ou seminários com os gestores locais do programa Bolsa Família para a apresentação dos resultados das pesquisas avaliativas. A escala teve média de 3,3, situando entre Indiferente e Concordo parcialmente.

**Item 3** - Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes e eficazes para disseminação das informações avaliativas na esfera municipal. A escala teve média de 3,5, situando entre Indiferente e Concordo parcialmente.

Através dos questionamentos realizados pode-se constatar baixa concordância em relação ao suporte e operacionalização dos sistemas de informação do MDS nos municípios para a operacionalização das pesquisas avaliativas. Assim como uma indiferença dos gestores municipais quanto à percepção sobre o interesse/comprometimento do MDS na apresentação dos resultados das pesquisas. Ao passo que também houve baixa concordância em relação à capacidade dos Sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) de disseminar as informações avaliativas para as municipalidades. É importante destacar que os níveis mais baixos de concordância estão ligados à relação MDS-município, o que pode refletir numa

baixa sintonia entre as ações do Ministério e às necessidades e/ou receptividade gestão municipal. Essa questão exige, portanto, aprofundar a pesquisa, de modo a avaliar de que forma o processo de descentralização da gestão do PBF esta ocorrendo nas municipalidades e como as ações avaliativas do MDS podem têm possibilitado processos de aprendizagens nestes municípios.

Calculando a média total das respostas para esse item, obteve-se o índice de 3,99 com base na escala definida, sendo que a maior soma foi resultado de 123 respostas na escala Concordo parcialmente (que equivalem a 4 na escala), porém, essa media não representam a maioria absoluta, mas a maioria individual. No entanto, no somatório das respostas prevaleceram às percepções do Concordo parcialmente a totalmente, o que possibilitou a esse estado, a maior média na escala de Aprendizagem Organizacional sobre as Avaliações do MDS.

Assim, para esse estado houve maior conformidade individual no geral, denotando um aspecto que mostra um bom avanços/investimentos por parte do MDS e/ou da gestão local na aprendizagem sobre avaliação, apesar de observar alguns aspectos de indiferença e discordância.

#### 4.3.3.3 Processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF

Para a análise deste ponto foram consideradas cinco questões que tem como objetivo maior analisar qual o entendimento dos gestores sobre os **processos de aprendizagem resultantes da avaliação do PBF**, conforme destacado no Quadro abaixo:

1	Quais as principais ações adotadas pela secretaria onde está alocada a coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
2	De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família em seu município?
3	Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS?
4	Quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
5	Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?

Quadro 25: Questões sobre processos de aprendizagens em avaliação do PBF (GM-C)

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Para cada uma das questões da pesquisa foi realizada análise do conteúdo das respostas e, a partir dos resultados encontrados, foram criadas categorias relacionadas à



temática que referenciavam os retornos dos gestores. Abaixo serão apresentados os achados e uma discussão com base na percepção dos gestores.

<b>1</b>	Quais as principais ações adotadas pela secretaria onde está alocada a coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
----------	--

Sobre as principais ações adotadas pela Secretaria, os gestores afirmam que as pesquisas realizadas pelo MDS têm possibilitado processos de aprendizagens para a gestão local, nas seguintes categorias: **planejamento e execução do programa; capacitação e formação profissional; integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa; avaliação e monitoramento de forma intersetorial e comunicação e gestão da informação.**

Na categoria **planejamento e execução do programa**, os gestores apontaram os seguintes aspectos para justificar a importância dessas ações como indutoras de aprendizagem organizacional: visitas domiciliares com mais frequência pra conhecer a realidade de cada família; “criação do Projeto Bolsa Família Itinerante”; visita a rádio para esclarecimento de informações; palestras nas comunidades com a equipe para maiores esclarecimentos sobre o que é CadÚnico; “ações de geração de trabalho e renda, acesso ao conhecimento sobre o PBF, condições habitacionais, direitos sociais e desenvolvimento local”.

Quanto à avaliação do indicador **capacitação e formação profissional**, as ações descritas perfazem: capacitações, reuniões, palestras e seminários nas comunidades e na secretaria de assistência social; capacitações *on line* e presencial para os funcionários do PBF aplicados à realidade do município e suporte gerencial para acesso aos sistemas do MDS – item relacionado também à categoria de **infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão**;

Na categoria, **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa** foram descritas: intercâmbio com os processos e políticas acompanhados pela Assistente Social e “intersectorialidade com as Secretarias de Saúde e Educação para o melhoramento das atividades”.

Houve também a declaração de realização de avaliação e monitoramento de forma intersetorial. Entende-se que estes se enquadram nas categorias: **avaliação e monitoramento intersetorial e integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política**. Porém essa ação foi exposta por poucos gestores e sem aprofundar em como se dava esta ação.

Na categoria **comunicação e gestão da informação**, houve declarações de que são utilizados e explorados meios de comunicação para boa parte da população sobre os critérios e aspectos do programa e para que as pessoas assumam suas obrigações exigidas pelo programa.

Por outro lado, houve por vários gestores, a manifestação de utilização de relatórios de avaliação pelos diversos setores da Secretaria de Assistência Social do município, no entanto foi destacado que não há ações específicas promovidas pela Secretaria municipal que possibilitam processos de aprendizagem.

O que permite concluir que os resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo Ministério sobre o PBF têm gerado alguns estímulos para aprendizagem junto aos às secretarias municipais desse estado. Porém o que pode-se extrair das observações apontadas pelas descrições é de que os gestores municipais estão mais focados nas ações cotidianas, vinculadas diretamente à gerência (execução) do programa, do que voltados para avançar em direção a uma avaliação mais profunda sobre os resultados e/ou desempenho do PBF. Pelo decorrer do estudo, este processo parece ser espontâneo, haja vista as várias limitações da gestão local do programa pelos municípios brasileiros. Sendo assim, pouco esforço se observa das Secretarias onde está alocada a coordenação do Programa Bolsa Família que possibilitam processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS.

2	De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família em seu município?
---	--

No tocante à forma como a coordenação municipal utiliza os resultados das pesquisas avaliativas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família nos municípios, predominam nas respostas aspectos relacionados ao: **planejamento e execução do programa; integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa e capacitação e formação profissional.**

No item relacionado a avaliação da categoria **planejamento e execução do programa** os gestores afirmam que a utilização da avaliação se dá para cumprir os seguintes objetivos: a “verificação de falhas, onde elas estão se dando e o repasse ao setor competente para que sejam corrigidas as distorções”; levantamento e execução de demandas; “aperfeiçoando o atendimento, estabelecendo grupos prioritários e repassando informações para a equipe”; “[visando] melhorar a forma da busca ativa e visitas domiciliares; “estratégias de melhor funcionamento ao público, e assim contribuindo para selecionar as famílias que tem perfil para receber os benefícios”; “localização das famílias em vulnerabilidade no território,

orientar a busca ativa, complementar as ações das políticas públicas setoriais dentro do município e o encaminhamento das famílias atendidas com perfil para os serviços, programas e projetos assistenciais”; “traçar metas pra as famílias nos municípios”; “os dados obtidos são utilizados para o gerenciamento das ações do CadÚnico/Bolsa Família principalmente para a realização da busca ativa de família em vulnerabilidade socioeconômica e acompanhamento das condicionalidades”; melhoramento na gestão e planejamento das ações dos serviços, programas, projetos e benefícios no município; “utilizamos como modelo para buscar melhorias no desempenho do atendimento; reuniões, palestras e outras atividades de avaliações da situação do município, ação esta relacionada também à categoria **capacitação e formação profissional**; cruzamento das informações de situação socioeconômica para inclusão de famílias no CadÚnico.

Nesse estado, são muitos os registros, não em virtude no número de respondentes, mas em relação à qualidade das respostas destes, com declarações que destacam a utilização dos dados no aperfeiçoamento do programa, visando melhorar índices onde estão identificadas falhas ou baixo desempenho do programa, ajustando as ações de acordo com a realidade de cada municipalidade. Além de depoimentos que fazem menção à importância das avaliações do MDS para a melhoria da estratégia de trabalho da equipe local.

No quesito **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa**, destacam depoimentos de que o “trabalho é realizado de forma intersetorial, com a participação das áreas de assistência social, de saúde e de educação, sobretudo para a gestão das condicionalidades e o acompanhamento familiar, também realizamos diagnóstico, com a participação das áreas envolvidas na gestão”. Cabe salientar que esta última consideração também se relaciona com a **categoria planejamento e execução do Programa**. Esse aspecto é de suma importância, haja vista que os padrões de gestão que tem orientado o programa no Brasil prevê a articulação entre outras áreas como a saúde e a educação, devendo estas trabalhar em conjunto, de forma integrada, para aperfeiçoar, ampliar e garantir o sucesso do PBF.

<b>3</b>	Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS?
----------	--

Quando perguntados sobre os elementos que poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família, predominam aspectos relacionados às seguintes categorias: **infraestrutura tecnológica – sistema de informação e**

**gestão; planejamento e execução do programa; integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa; rotatividade e descontinuidade política; equipe necessária para a execução do Programa; abrangência territorial do programa; integração MDS, Estados e Municípios; capacitação e formação profissional; condições de trabalho.**

Sobre a categoria **infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão**, os aspectos considerados foram: excesso falhas e erros por parte do sistema SIBEC da Caixa Econômica; “os sistemas de coletas de dados do MDS, que estão constantemente fora do ar ou indisponíveis”; existência de sistemas de dados com filtros muito genéricos e não existência de manutenção de dados mais específicos em âmbito municipal. Houve menção à falta de capacitação presencial sobre o CECAD<sup>22</sup> pois “o sistema existe mais não houve capacitação para se trabalhar com o mesmo”, cabe salientar, que esse item relaciona-se também à categoria **capacitação e formação profissional**. Novamente destaca-se que essas ferramentas são imprescindíveis para fazer a gestão e gerência de um programa tão amplo e, em um país de dimensão continental como é o Brasil, por isso esse recurso garante, em grande medida, o relativo sucesso do programa, devendo o MDS ter maior atenção na elaboração destes sistemas de acordo com a realidade das municipalidades, bem como zelar pelo uso eficiente e eficaz destas ferramentas nas esferas subnacionais.

Na categoria, **planejamento e execução do programa** houve depoimentos de dificuldades de inserção das famílias nas atividades realizadas nos CRAS's, ou seja, em atividades complementares às do PBF, o que relaciona também com a categoria **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política**. Assim como ocorreu declaração de dificuldades quanto à espera de resposta dos requerimentos enviados, através dos ofícios ao MDS, o que se insere também na Categoria **integração MDS, Estados e Municípios**. Esses aspectos são de suma importância, haja vista que os padrões de gestão que tem orientado o programa no Brasil, prevê, além da articulação entre três entes federados, também a articulação intersetorial do programa para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do PBF.

Houve declaração de que a alta rotatividade dos profissionais dificulta o nivelamento teórico-operacional das informações. Este aspecto insere-se na categoria **rotatividade e descontinuidade política**. Nesse bojo, há declarações que a falta de estrutura funcional, principalmente com baixo quantitativo de pessoas habilitadas e sobrecarga de trabalho

---

<sup>22</sup> Sistema de consulta, seleção e extração de informações do CadÚnico.

(Categoria: **equipe necessária para a execução do Programa**) são elementos dificultadores da execução do PBF no município, assim como da aprendizagem com os processos avaliativos. Nesse sentido, também há menção sobre a dificuldade com “o deslocamento para atender as famílias, pois são locais muitos distantes”, por isso foi inserida uma categoria de análise chamada **abrangência territorial do programa**, onde municípios que possuem regiões dispersas e com ampla área rural, tende a terem dificuldades na gestão do programa. Isso reforça a percepção dos gestores sobre necessidade da efetivação da equipe que compõe o programa nos municípios para diminuir a rotatividade dos funcionários, garantir um equipe suficiente para as ações demandadas e uma base salarial para os mesmos, o que pode ser aspectos de reflexão para o MDS e a gestão pública local, no sentido da profissionalização melhorias para os gestores e técnicos do PBF.

Para corroborar o mencionado acima, outro aspecto descrito pelos gestores está relacionado à categoria **condições de trabalho**: “Há falta de valorização profissional das pessoas que estão na rede e nos profissionais do CadÚnico e o bolsa família, onde não existe concurso e salários baixos”. Este fator pode ser confirmado pelo salário médio exposto no perfil pessoal e profissional deste estado, bem como no excesso de cargos em provimento de comissão e de contratos temporários.

No entanto, gestores demonstraram não possuir dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do PBF municipal, com base nos resultados das pesquisas de avaliação. Um gestor municipal declarou que:

“praticamente inexistente qualquer dificuldade, haja vista que o município sempre dá suporte quanto ao processo de aprendizagem e o MDS está sempre em contato com as Coordenações municipais”.

Na mesma direção, outro gestor respondeu:

“Não há nenhuma. Dificuldades só existem para quem não busca aprender, pois o próprio MDS nos disponibiliza aprendizado com cursos: presencial, online e informes sempre”.

Uma descrição importante de um gestor é da não existência de aprendizagem da coordenação do PBF municipal, com base nos resultados das avaliações. Ele descreve que isso se deve ao fato de que “os setores envolvidos ainda não dão a devida importância às avaliações realizadas”. O que pode reforçar mais uma vez que as dificuldades estão mais relacionadas aos aspectos de gestão e gerência local do programa, ficando os aspectos

avaliativos da política como secundários para a coordenação municipal do programa, não estimulando processos de aprendizagem.

Um aspecto que foge o escopo da pesquisa, mas que é importante mencionar, foi uma declaração de que as principais dificuldades estão em relação ao “suporte na defesa de funcionários, pois há ainda pessoas que não entendem o porquê de ter perdido o benefício e culpa e até mesmo ameaça os funcionários”. Fator esse que demonstra a falta de esclarecimento dos beneficiários em relação aos critérios do PBF, podendo ocorrer em situações de insultos aos servidores do programa.

Houve também um gestor que mencionou o aspecto do “Investimento para os processos avaliativos no município que poderiam ser melhorados”, porém não foi especificado de que maneira seriam realizados estes investimentos.

4	Quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
---	--

Quando perguntados sobre os elementos que poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família, predominam aspectos relacionados às seguintes categorias: **planejamento e execução do programa; integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política; infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão; avaliação e monitoramento intersetorial (local); e auditoria e fiscalização.**

Dentre os aspectos da categoria **planejamento e execução do programa** destacam-se: necessidade de maior acompanhamento das ações desenvolvidas pelos gestores; maior cobrança aos secretários municipais na perspectiva de apoiar de forma eficiente os gestores do programa; realização de campanhas realizadas pelo estado e os outros órgãos para informações mais detalhadas sobre o PBF; fiscalização junto às famílias beneficiárias e melhorar os instrumentos de seleção das famílias. Um elemento destacado que possui relação também com a categoria **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política** é de que “os conhecimentos relacionados ao Programa Bolsa Família ainda estão muito voltados para a assistência social, enquanto que a educação e saúde ficam em segundo plano”.

Sobre a categoria **infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão**, os aspectos considerados foram: os sistemas para registro dos dados das famílias precisam ser melhorados; deveria possuir um suporte melhor do SIBEC; melhorias nos sistemas em geral

para que diminuam as inconsistências; e investimento em informação. Novamente é enfatizada a importância destas ferramentas para fazer a gestão e gerência do programa nas esferas subnacionais, já que estes recursos garantem, em grande medida, a geração de informações imprescindíveis para à gestão eficaz do Programa.

Aspectos interessantes relacionados à categoria **avaliação e monitoramento intersetorial (local)**, foram mencionados, tais como: “a necessidade de realização de uma pesquisa com foco nos municípios”; “[necessidade de] usar nas pesquisas de avaliação, um contexto mais próximo da realidade dos municípios que mais dependem do Programa Bolsa Família”. Estas descrições abrem pra uma reflexão que pode estar limitando os processos de aprendizagens resultantes das pesquisas avaliativas, haja vista que há manifestação de realização de pesquisas “distantes” das reais necessidades e demandas das municipalidades. Este fator denota mais uma vez a inexistência de diálogo mais efetivo entre as esferas responsáveis pelo Programa, principalmente no estímulo a coordenação local do Programa a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações.

Dois gestores enfatizaram veementemente a categoria **auditoria e fiscalização**. Para eles estas ações “deveriam ser mais constantes nos municípios, e existir não só para o PBF, mas para todos os programas sociais do governo federal”, ou seja, melhorar a fiscalização.

Houve também menção a questão da categoria **integração MDS, estados e municípios**, em que deveria haver uma cobrança do estado para o fortalecimento intersetorial das políticas públicas nos municípios para o Programa Bolsa Família. Dimensão já discorrida ao longo dos resultados como peça fundamental para o bom desempenho do programa.

Por fim, cabe destacar que um gestor pontuou de forma significativa, uma série de elementos que poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS e que se enquadra em diversas categorias como **planejamento e execução do programa, integração MDS, estados e municípios, capacitação e formação profissional, avaliação e monitoramento intersetorial e operacionalização dos estudos avaliativos**. Foram eles:

- “1 - Realização de Seminários semestrais temáticos sobre os dados e informações do PBF com as diversas políticas e sociedade;
- 2 - Maior incentivo à participação das coordenações municipais nos processos de elaboração dos indicadores para levantamento de dados;
- 3 - Maior número de processos avaliativos durante o ano;
- 4 - Capacitação técnica específica para os Conselheiros do CMAS, visando o aperfeiçoamento do Monitoramento e Avaliação das ações do PBF”.

5	Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
---	--

Em relação às principais conquistas alcançadas pelos processos avaliativos realizados pelo MDS para o PBF, os gestores destacaram principalmente aos seguintes aspectos: “o conhecimento sobre o acompanhamento das condicionalidades em saúde e em educação”; o melhor acompanhamento das famílias carentes; “a inclusão social, o esclarecimento e conhecimento do programa bolsa família”; o acompanhamento índices municipais, como o de extrema pobreza; a melhoria da gestão do programa; “planejamento das ações subsidiados pelos relatórios de avaliação”; observância da melhoria das condições das famílias; aperfeiçoamento das informações cadastrais dos beneficiários; “a disseminação da informação para o melhoramento das ações no município, que diante das avaliações a tendência é melhorar”; “um retrato mais preciso e fiel da realidade brasileira, possibilitando a elaboração e implementação de programas sociais condizente com nossa realidade”; “acompanhamento e monitoramento pela Sociedade”; reconhecimento internacional; regularização de situações cadastrais com pendências; e ampliação da cobertura do PBF.



#### 4.3.4 Análise dos gestores municipais do PBF no estado (GM-D)

Participaram da pesquisa 41 gestores municipais do PBF no estado GM-D, contemplando uma taxa de resposta deem torno de 5%. Da mesma forma que foi acordado com os gestores estaduais, não será divulgado o nome do gestor e do município participante da pesquisa para preservar a identidade e, assim, garantir uma maior e mais sincera participação na pesquisa

##### 4.3.4.1 Perfil pessoal e profissional dos Gestores Municipais

Dentre os gestores municipais participantes da pesquisa 73,2% são mulheres. O grau de instrução formal predominante dos respondentes é o nível de graduação, totalizando 56,1% dos gestores com essa formação. Porém, constata-se, ainda, um alto nível de gestores que tem somente o segundo grau completo, em torno de 24,4%, revelando o baixo nível de escolaridade e qualificação de alguns gestores municipais do PBF do estado analisado (Tabelas 25).

Tabela 25 – Grau de instrução formal (GM-D)

Instrução	Freq.	%
<b>Segundo grau</b>	<b>10</b>	<b>24,4</b>
Ensino técnico	1	2,4
Cursando graduação	2	4,9
<b>Graduação</b>	<b>23</b>	<b>56,1</b>
<b>Especialização</b>	<b>5</b>	<b>12,2</b>
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Com base no Quadro 26, é possível observar outro elemento importante do perfil dos gestores, expresso na variedade de áreas de formação dos gestores nesse estado. É possível observar, portanto, que a formação de alguns profissionais não são relacionadas aos aspectos e funções do PBF, o que pode dificultar ou prejudicar a gestão do programa, especialmente em razão da carência de uma formação específica que dê a esses gestores conhecimentos relativos aos aspectos relacionados às políticas públicas, às políticas sociais ou às atribuições da assistência social no Brasil. Mas é possível identificar formações relacionadas as áreas da PBF como Serviço Social e Administração. Mas para uma análise mais cuidadosa do perfil desses profissionais, cabe ressaltar que predomina a baixa formação e/ou a vinculação de profissionais com formação não alinhada as funções e instrumentos de gestão pública com ênfase na assistência social.

<b>Especificação do grau de instrução</b>	
<b>Cursando Graduação</b>	
Gestão Pública	1
<b>Total</b>	<b>1</b>
<b>Graduação</b>	
Serviço Social	13
Pedagogia	7
Matemática	4
Ciências biológicas	4
Administração	1
Geografia	1
Fisioterapia	1
Estudos Sociais e Teologia	1
Teologia	1
Assistência social	1
Não especificou	1
<b>Total</b>	<b>35</b>
<b>Especialização</b>	
Gestão pública	2
Serviço social	1
Saúde da família	1
Políticas Públicas Gênero e Raça	1
Planejamento e Gestão Social	1
Saúde Pública	1
Gestão Pública Lei de Responsabilidade Fiscal Contabilidade Pública	1
<b>Mestrado</b>	
Planejamento Urbano e Regional	1
<b>Total</b>	<b>1</b>

Quadro 26 - Especificação do grau de instrução concluído dos gestores municipais do Estado D  
Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Quando perguntado sobre o cargo que ocupa na coordenação municipal do PBF, esse estado foi o que mais registrou variação nas respostas. No entanto, é notável o predomínio de respostas que afirmam que são gestores do PBF. Esse fator aponta também para a diversidade de cargos que a gestão local assume no programa.

Tabela 26 – Cargo que ocupa na prefeitura (GM-D)

<b>Cargo</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
<b>Gestora do PBF</b>	<b>10</b>	<b>24,4</b>
Assistente Social	3	7,3
Agente administrativo	3	7,3
Secretaria Municipal de Assistência Social	2	4,9
Diretor do Departamento de Assistência Social	2	4,9
Secretário Municipal de Desenvolvimento Social	2	4,9
Coordenador do CRAS e Gestora do Programa Bolsa Família	2	4,9
Chefe de Departamento da Assistência e Promoção Social	2	4,9
Coordenador do Programa Bolsa Família	1	2,4
Secretária Municipal de Assistência social	1	2,4

Diretor do Departamento de Ação Comunitária	1	2,4
Coordenador Programas Sociais	1	2,4
Assistente administrativo	1	2,4
Coordenadora de Assistência Social	1	2,4
Instrutora de oficina	1	2,4
Chefe de setor	1	2,4
Secretaria do Departamento de Ação Social	1	2,4
Gestora do PBF e coordenadora do CRAS	1	2,4
Agente do Bem Estar Social	1	2,4
Auxiliar Administrativo	1	2,4
Gestora da Assistência Social	1	2,4
Chefe do Setor de Educação	1	2,4
Gerente Administrativa	1	2,4
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Quando questionadas sobre a principal atividade desempenhada na coordenação municipal do PBF, também foi possível observar uma gama de respostas que possibilita inferir diversas atividades e atribuições assumidas pelos gestores municipais do no nível local. Porém, parte considerável se coloca como gestor do PBF. Foram descritas várias atividades como sendo do campo da gestão (decisão), mas que, de fato, desempenham na prática funções gerenciais/operacionais do programa, conforme descrito na Tabela 27. Pode-se concluir, pois, que ao descrever as principais atribuições desempenhadas como, por exemplo, a atualização e preenchimento de cadastros, digitação, entrevistador, monitor das famílias, mobilização e vigilância e outros, justificam esta afirmação, visto que representam funções que estão relacionadas no desenho do PBF como específicas do cargo de técnico.

Tabela 27 – Principal atividade desempenhada na coordenação municipal do PBF (GM-D)

Principal atividade desempenhada no PBF	Freq.	%
Gestora do PBF	24	58,5
Cadastramento e atualização no Cad Único	3	7,3
Acompanhamento de condicionalidades	1	2,4
Cadastramento, bloqueio, cancelamento	1	2,4
Identificar, cadastrar, acompanhar e apoiar às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e verificar se estão cumprindo com as condicionalidades do programa.	1	2,4
Cadastramento, atualização, entrevistas, digitação	1	2,4
Recadastramento, transferência, pesagem, reunião, visitas, atendimento com psicóloga, comemoração do dia das mãe, dias das crianças, natal em família	1	2,4
Gestão e cadastramento	1	2,4
Monitora o programa local	1	2,4

Supervisão	1	2,4
Digitadora	1	2,4
Gestor do Programa Bolsa Família - Condicionalidades saúde e educação, cadastramento e FPG	1	2,4
Coordenação	1	2,4
Coordenação, gestão, mobilização e vigilância, gestão do fundo	1	2,4
Atendimento ao beneficiário	1	2,4
Acompanhamento, orientação sobre as responsabilidades através de reuniões em grupo, encaminhamento para as redes de sócios assistenciais, etc	1	2,4
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

No tocante ao tipo de vínculo empregatício estabelecido, 43,9% ocupam cargos de provimento comissionados, 34,1% dos pesquisados declararam serem do quadro efetivo dos municípios, e há, ainda, 19,5% dos gestores com contrato temporário.

Do mesmo modo como ocorre nos municípios dos outros estados que integram a pesquisa, observa-se alto número de profissionais que ocupam função de gestão do programa com vínculo de cargos de provimento em comissão. Se a decisão de colocar na gestão do PBF um técnico contratado fragiliza os investimentos empreendidos na qualificação técnica da gestão do programa, a decisão de selecionar gestores através de cargos comissionados pode trazer outros elementos limitadores para esse processo vinculados, pois, as práticas políticas locais onde ainda predominam o favorecimento de pessoas mais pelos vínculos pessoais ou políticos/partidários, do que em razão das reais competências técnicas. Ao contrário dessa expectativa, o que se observa é o predomínio de uma baixa qualidade técnica em detrimento das próprias exigências definidas pelo MDS como percurso ideal para o alcance da qualidade da gestão e dos serviços.

Tabela 28 – Tipo de vínculo empregatício com a prefeitura (GM-D)

<b>Vínculo empregatício</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
Cargos de provimento em comissão	<b>18</b>	<b>43,9</b>
Efetivo por concurso	<b>14</b>	<b>34,1</b>
Contrato temporário	8	19,5
Efetivo sem concurso	1	2,4
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Em relação à carga horária de trabalho semanal, 73,2% dos gestores declararam dedicar de 20 a 40h. O que pode refletir na baixa remuneração média destes profissionais,

como demonstrado na Tabela 29. E 26,8% declararam que tem mais de 40h de dedicação para o exercício da gestão do PBF no município.

A idade média dos gestores que compõem o estudo para esse estado é de 38,4 anos, mas encontram-se gestores com baixa idade (21), assim como também baixa experiência profissional e de trabalho com o Programa Bolsa Família (Tabela 29). Por outro lado é observado gestores com idade que permitem aferir experiência profissional e o gestor mais velho possui 71 anos. A média de tempo de experiência profissional é de 7,7 anos, abaixo da experiência, havendo gestores no universo pesquisado com maior e menor experiência, o que demonstra um considerável desvio-padrão e assimetria para estes itens (medidos pelos valores mínimo e máximo).

Quando se analisa o tempo de trabalho desses gestores com o programa, a média encontrada para os municípios selecionados nesta amostragem é de 3,4 anos. O que permite observar gestores com menos tempo no cargo, assim como também pode-se identificar gestores com maior experiência, 14 anos. Chama atenção a contradição entre o tempo de existência do PBF (10 anos) e a indicação do gestor de ter 14 anos de experiência, mas pode-se deduzir que ou este profissional já estava vinculado a outras políticas de transferência de renda existentes no município, antes da unificação dos programas ao PBF pelo atual governo.

Tabela 29 – Variáveis descritivas que compõem o estudo (GM-D)

Variáveis	Mín.	Máx.	Média	Desv. Pad.
Idade	21	71	<b>38,4</b>	11,8
Tempo de experiência profissional (em anos)	0	30	<b>7,7</b>	7,0
Tempo de trabalho com o Programa Bolsa Família (em anos)	0	14	<b>3,4</b>	3,2
Remuneração média (R\$)	724,00	9.000,00	<b>2.102,26</b>	1.507,04
Quantas pessoas compõem a equipe do Programa Bolsa Família em seu município	1	23	<b>4,3</b>	4,7
População	1.671	516.247	<b>33.743</b>	82.828

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

A média de remuneração dos gestores municipais deste estado é de R\$ 2.102,26, valor abaixo dos gestores estaduais que afirmam receber R\$ 2.960,00, porém o segundo melhor salário dentre os outros gestores municipais estudados. Porém, há uma disparidade salarial medida pelos valores mínimo, máximo e desvio-padrão. Contudo, há de se considerar que cada município, assim como cada estado, possui políticas próprias de cargos e salários o que determina a remuneração destes profissionais.

Em relação ao número de pessoas que compõem a equipe do PBF nas municipalidades analisadas, há disparidade nas equipes locais que podem ser atribuídos a vários fatores como, por exemplo: o tamanho dos municípios, o número de famílias beneficiárias, o volume de recursos alocados e outros aspectos mais locais. Existem municípios que apresentam um alto contingente de pessoas compondo a equipe técnica (23 pessoas), mas a média é de 4,3 pessoas, e há um município com apenas uma pessoa responsável.

A média de população dos municípios contemplados pela pesquisa perfazem o total de 33.743 pessoas, existindo desde municípios de pequeno porte com aproximadamente 1.600 habitantes, até municipalidades que alcançam um contingente de até 516.247 habitantes. Talvez por essas distorções numéricas encontrou-se um desvio-padrão alto de 82.828, determinado, assim, a variação de municípios desse estado que participaram da pesquisa.

#### **4.3.4.2 Associação entre as variáveis do estudo**

Foi observado pelo cálculo do coeficiente de correlação de Pearson a existência de associação entre algumas variáveis no estudo. Conforme pode ser observado na Tabela 30, o sinal positivo da correlação significa associação linear no mesmo sentido, entre o par de variáveis. Desse modo, os dados demonstram existência de correlação positiva entre: idade, tempo de experiência profissional e tempo de trabalho com o PBF. Também há relação entre o número de profissionais que compõem a equipe do PBF e a população do município. Sendo as medidas significativas a 1% e 5% de probabilidade pelo teste “T”, pode-se afirmar que a correlação encontrada foi de moderada a forte e significativa, demonstrando, assim, a existência de associação entre estas variáveis.

Os resultados indicam, portanto, que para o conjunto de gestores participantes da pesquisa, a existência de correlação positiva entre: idade, tempo de experiência profissional, tempo de trabalho com o PBF, remuneração e pessoas que compõem a equipe do PBF. Também foi observada correlação entre tempo de experiência profissional e população. E, entre remuneração e população.

Tabela 30 – Associação entre variáveis utilizadas no estudo (GM-D)

Variáveis		Idade	Tempo de experiência profissional (em anos)	Tempo de trabalho com o Programa Bolsa Família	Remuneração média (R\$)	Quantas pessoas compõem a equipe do PBF	POP
Idade	Coef. de Correlação	1	,521*	,335**	,335**	,345**	
	Sig.		,000	,032	,035	,027	
Tempo de experiência profissional	Coef. de Correlação	,521*	1			,328**	,378**
	Sig.	,000				,036	,015
Tempo de trabalho com PBF	Coef. de Correlação	,335**		1			
	Sig.	,032					
Remuneração média (R\$)	Coef. de Correlação	,335**			1	,545*	,389**
	Sig.	,035				,000	,013
Pessoas compõem a equipe do PBF	Coef. de Correlação	,345**	,328**		,545*	1	,827*
	Sig.	,027	,036		,000		,000
POP	Coef. de Correlação		,378**		,389**	,827*	1
	Sig.		,015		,013	,000	

Nota: \*Significativo a 1%

\*\*Significativo a 5%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Dessa maneira, os gestores participantes da pesquisa desse estado, quanto maior a idade, maior é o tempo de experiência profissional e o tempo de trabalho com o PBF, a remuneração do gestor e pessoas números de membros da equipe do PBF. Assim como quanto maior a população do município, maior a experiência profissional e a remuneração. Resultados estes que parecem pertinentes, tanto do ponto de vista da experiência profissional e de trabalho, como da remuneração, bem como da necessidade de maiores municípios possuírem gestores com maior experiência profissional e remuneração para gerir um maior contingente de pessoas que compõem a equipe do PBF.

#### 4.3.4.3 Avaliações do PBF como indutores de Aprendizagem Organizacional

Nesta subseção, serão destacados os aspectos identificados como elementos indutores do processo de Aprendizagem Organizacional tomando como base a percepção dos gestores municipais em relação à política de avaliação do MDS para o PBF. Com essas variáveis

buscou-se **identificar as formas de aprendizagens adquiridas pelos gestores municipais** sobre as pesquisas e estudos avaliativos realizados.

Para alcançar esse objetivo, foram definidos alguns itens de avaliação próprios. Em cada item indicada no questionário sobre o tema, foi sugerida a indicação do grau de concordância sobre as formas de aprendizagens adquiridas com as pesquisas/estudos avaliativos do MDS, levando em consideração as escalas descritas no Quadro 27.

		1 - Discordo totalmente		2- Discordo parcialmente		3 – Indiferente		4 – Concordo parcialmente		5 – Concordo totalmente			
N	Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF	1	2	3	4	5	M*						
1	Há oferta pelo MDS de programas formais de capacitação e qualificação em avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;	1	5	7	13	15	3,9						
2	O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;	3	1	6	14	17	4,0						
3	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes e eficazes para disseminação das informações avaliativas na esfera municipal;	0	5	7	21	8	3,8						
4	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes para suporte e operacionalização das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família em seu município;	1	7	5	17	11	3,7						
5	O MDS estimula a coordenação local do Programa Bolsa Família a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações do programa Bolsa Família;	6	8	5	15	7	3,2						
6	Há mecanismos de comunicação e acompanhamento das pesquisas avaliativas realizadas entre o MDS, o estado (SEDES) e o seu município;	6	1	10	16	8	3,5						
7	Quando o MDS solicita, há disponibilização de dados e/ou visita a campo ao município para a realização de pesquisas de avaliação;	4	6	11	11	9	3,4						
8	Há convites pelo MDS para debate e/ou seminários com os gestores locais do programa Bolsa Família para a apresentação dos resultados das pesquisas avaliativas;	10	5	10	7	9	3,0						
9	Há incentivo pela secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município para a participação em congressos, encontros e debates sobre a gestão e avaliação de Políticas Públicas;	3	0	3	13	24	4,5						
10	A secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município, possui sistemas de gestão da informação suficiente para o monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família;	2	4	7	14	14	3,8						
11	A coordenação do Programa Bolsa Família de seu município acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS;	2	1	7	7	24	4,2						
12	Há redes de comunicação com as esferas municipais, estaduais e federais para discussão sobre os resultados das pesquisas avaliativas;	5	9	11	13	3	3,0						
13	Há reuniões da coordenação do programa em seu município para análise e estudo das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família;	6	1	11	16	7	3,4						
14	Em seu município são realizadas reuniões com gestores envolvidos com o Programa Bolsa Família (educação, saúde, assistência social e outros) para análise dos resultados das	4	5	5	22	5	3,5						



	pesquisas avaliativas do programa;						
15	Os resultados das avaliações do MDS para o Programa Bolsa Família são utilizados pela coordenação local do programa, orientando-os quanto à necessidade de correções e/ou aprimoramento no programa em seu município;	3	2	9	17	10	3,7
16	As pesquisas avaliativas do MDS subsidiam a formulação e gestão das políticas de desenvolvimento social em seu município;	3	1	10	17	10	3,7
17	Você considera o ambiente da secretaria que está alocado o Programa Bolsa Família, favorável ao aprendizado a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?	2	4	6	12	17	3,9
18	As pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Família são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de avaliação por sua coordenação;	5	1	9	20	6	3,5
19	Há divulgação das publicações dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS, para os municípios;	5	0	11	14	11	3,6
20	Em seu município, a coordenação do Programa Bolsa Família realiza pesquisas avaliativas próprias para avaliar a realidade do Programa no contexto local.	4	7	6	20	4	3,3
	<b>Média</b>						<b>3,62</b>
	<b>Somatório</b>	75	73	156	299	219	

\*Média encontrada para o Item. Para este cálculo leva-se em consideração o somatório, do número de respostas para o item multiplicado pelo seu escore, dividido pelo número de respondentes.

Quadro 27 – Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-D)

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Para análise dessa seção, que refletem à percepção do gestores municipais do estado D (GM-D), sobre a Aprendizagem Organizacional em relação às avaliações do MDS para o PBF, tomou-se como objeto de análise os maiores e menores níveis de concordância com as questões, bem como foi realizada a análise de confiabilidade de coerência interna do constructo medido pelo Alfa de Crombach. O Alfa foi de 0,949, considerado de bom a excelente, o que demonstra que construto reflete com confiabilidade o fenômeno investigado, nesse caso, a Aprendizagem Organizacional sobre avaliação do PBF. O intervalo de confiança de 95% pra o Alfa significa dizer que estamos 95% confiantes de que o verdadeiro alfa se encontra entre 0,923 e 0,969 (Tabela 31).

Tabela 31 – Escala de Aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF (GM-D)

Alfa de Cronbach	IC 95%		Sig.
0,949	0,923	0,969	0,000

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Os três níveis mais altos de concordância encontrados foram identificados nas respostas das questões 2, 11 e em especial, a questão 9, conforme descrito a seguir:

**Item 9** - Há incentivo pela secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município para a participação em congressos, encontros e debates sobre a gestão e avaliação

de Políticas Públicas. A escala teve média de 4,5, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

**Item 11** - A coordenação do Programa Bolsa Família de seu município acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS. A escala teve média de 4,2, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

**Item 2** - O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família. A escala teve média de 4, situando entre Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

Com base nas informações acima, pode-se inferir que, em certa medida, as percepções dos gestores municipais desse estado não é muito diferente do que foi refletido pelos gestores municipais do PBF do estado A (**GM-A**). O que implica afirmar que existe maior concordância nos municípios dos dois estados citados quanto a avaliação acerca do apoio dado pelas secretarias municipais no qual está alocado o programa para participação de eventos sobre o PBF. É possível reconhecer, também, que há relativa concordância entre os aspectos referentes ao interesse em relação ao acesso aos sistemas de geração de informação do PBF, como também em relação às ações de capacitação presencial realizadas pelo MDS.

Os três níveis mais baixos de concordância encontrados nos achados da pesquisa foram identificados nas respostas dadas às questões 8, 12 e, 5, conforme descrito a seguir:

**Item 8** - Há convites pelo MDS para debate e/ou seminários com os gestores locais do programa Bolsa Família para a apresentação dos resultados das pesquisas avaliativas. A escala teve média de 3,0, situando em Indiferente.

**Item 12** - Há redes de comunicação com as esferas municipais, estaduais e federais para discussão sobre os resultados das pesquisas avaliativas. A escala teve média de 3,0, situando em Indiferente.

**Item 5** - O MDS estimula a coordenação local do Programa Bolsa Família a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações do programa Bolsa Família. A escala teve média de 3,2, situando entre Indiferente e Concordo parcialmente.

Através dos questionamentos realizados pode-se constatar relativa indiferença dos gestores municipais quanto a percepção sobre o interesse/comprometimento do MDS na apresentação dos resultados das pesquisas. Assim como no estímulo à coordenação local do programa a apresentar questões relevantes para a definição importantes relacionadas às pesquisas avaliativas. Para corroborar essa avaliação um número considerável de gestores destacaram a baixa ações de comunicação do MDS com as subunidades federativas, através da criação ou potencialização de uma rede intergovernamental voltada para não apenas difundir o banco de dados disponibilizados pelo Ministério sobre a gestão do PBF, como também como espaço que promova e estimule uma discussão sobre os aspectos mais relevantes das pesquisas avaliativas realizadas. Esse esforço daria, pois, uma melhor aplicabilidade aos achados das pesquisas realizadas. É importante enfatizar sobre a análise desse item a contradição que aparece em relação à percepção revelada pelos gestores municipais desse estado que revelam uma relativa indiferença ou concordância parcial com relação ao estímulo do MDS para o processo de aprendizagem e a percepção acerca do papel assumido pela própria coordenação municipal para o tema.

Calculando a média total das respostas para esse item, obteve-se o a média de 3,62 com base na escala definida, sendo que a maior soma foi resultado de 299 respostas na escala Concordo parcialmente (que equivalem a 4 na escala), porém, essa média não representam a maioria absoluta, mas a maioria individual. No entanto, no somatório das respostas prevaleceram às percepções do Concordo parcialmente a totalmente, o que possibilitou a este estado, a verificação razoável de conformidade individual. Contudo, existem diferentes opiniões e realidades distintas sobre os fatores de suporte à Aprendizagem Organizacional sobre a práticas avaliativas e de gestão do PBF no estado, inclusive com o alto número de indiferença para os itens pesquisados.

#### **4.3.4.4 Processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF**

Para a análise desse ponto foram consideradas cinco questões que tem como objetivo maior analisar qual o entendimento dos gestores sobre os **processos de aprendizagem resultantes da avaliação do PBF**, conforme destacado no Quadro abaixo:

1	Quais as principais ações adotadas pela secretaria onde está alocada a coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
2	De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o

	aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família em seu município?
3	Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS?
4	Quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
5	Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?

Quadro 28: Questões sobre processos de aprendizagens em avaliação do PBF (GM-D)

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Para cada uma das questões da pesquisa foi realizada análise do conteúdo das respostas e, a partir dos resultados encontrados, foram criadas categorias relacionadas à temática que referenciavam os retornos dos gestores. Abaixo serão apresentados os achados e uma discussão com base na percepção dos gestores.

1	Quais as principais ações adotadas pela secretaria onde está alocada a coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
---	--

Sobre as principais ações adotadas pela Secretaria, os gestores afirmam que as pesquisas realizadas pelo MDS têm possibilitado processos de aprendizagens para a gestão local, e apontam algumas ações relevantes que confirmam essa avaliação, agrupadas nas seguintes categorias: **planejamento e execução do programa; capacitação e formação profissional; integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa; e operacionalização dos estudos avaliativos.**

De maneira geral, na categoria **planejamento e execução do programa** os gestores apontaram os seguintes aspectos para justificar a importância dessas ações como indutoras de aprendizagem organizacional: “o acompanhamento e aprimoramento da gestão do programa no município, por meio da busca ativa das famílias em descumprimento das condicionalidades”; inclusão em programas complementares; criação de programas de geração de renda, “acompanhamento das condicionalidades através do SICON e SISVAN e pelo CRAS”; e reuniões periódicas pela equipe e outras áreas relacionadas ao programa.

Cabe enfatizar que a maioria das respostas não está vinculada à pergunta central, desviando sempre para aspectos de gestão e gerência do PBF. Esse aspecto fica claro em vários momentos, assim a exemplo insere-se uma resposta de um gestor em que as principais ações de sua Secretaria são:

“reuniões em equipe do órgão gestor, reuniões com saúde e educação (condicionalidade); reuniões com rede da educação; reuniões com a saúde; participação ativa da equipe de referência do CRAS para acompanhamento junto às

famílias beneficiárias; busca ativa para o cadastro único, feita por um assistente social”.

Outro gestor ainda afirma:

“nós trabalhamos com vários projetos: atualização cadastral constante; capacitação de profissionais que realizam o CadÚnico visando qualificação da informação; - acompanhamento Familiar das famílias em descumprimento de condicionalidades em conjunto com CRAS e CREAS; projeto de qualificação profissional para beneficiários do PBF...”

O que permite concluir que os resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo Ministério sobre o PBF tem gerado pouco estímulo para aprendizagem junto às secretarias municipais desse estado. Pode-se extrair das observações apontadas pelos entrevistados que os gestores municipais estão mais focados nas ações cotidianas, vinculadas diretamente à gerência (execução) do programa, do que voltados para avançar em direção a uma avaliação mais profunda sobre os resultados e/ou desempenho do PBF. Na categoria **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política** alguns gestores municipais declararam que são desenvolvidas parcerias intersetoriais, consideradas estratégicas no município com as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, através do CRAS. Da mesma maneira há manifestação de reuniões e trabalho articulado entre as políticas de Saúde, Educação e Assistência Social e proposta de trabalho setorial nestas áreas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família no município.

Quanto à avaliação da categoria **capacitação e formação profissional**, observou recorrentes descrições de que: “há incentivo a capacitação dos profissionais que realizam o CadÚnico e PBF, visando qualificação da informação, participação em seminários relacionados à gestão do programa”; capacitação presenciais e a distância da equipe do PBF e participação de treinamentos realizados pelo MDS/Caixa Econômica Federal e disponibilização de recursos (financeiro, tecnológico).

Os achados permitem inferir que parece haver uma percepção positiva dos gestores em relação ao incentivo por parte da gestão municipal de alguns municípios selecionados para investir em capacitação profissional. Fato que permite concluir que há um esforço em garantir uma melhor gestão do programa e, conseqüentemente, a melhoria do atendimento aos beneficiários.

Sobre a categoria **operacionalização dos estudos avaliativos** um gestor declarou: “fazemos os acompanhamentos dos dados disponibilizados pelo MDS através do SAGI e de outros portais para discutirmos ações concretas no município que possam alcançar o público e

assim efetivar as políticas públicas de renda, cidadania, emprego, saúde e educação”. Outro afirmou “realizar estudo dos dados junto ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) para o planejamento de ações no município”. O que permite concluir que os resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo Ministério sobre o PBF, tem gerado alguns estímulos para aprendizagem junto às secretarias de alguns municípios desse estado.

Por outro lado, muitos gestores afirmaram não haver ações específicas que possibilitem processos de aprendizagens por não conhecer os estudos avaliativos e pela “dificuldade em implementar ações que não sejam o acompanhamento e convocação das famílias cadastradas para atualizações cadastrais” e acompanhamento de benefícios, ou seja, aspectos relacionados a execução do programa. O que reforça novamente, a partir das observações apontadas, de que os gestores municipais estão mais focados nas ações cotidianas, vinculadas diretamente à gerência (execução) do programa, do que voltados para avançar em direção a uma avaliação mais profunda sobre os resultados e/ou desempenho do PBF. Observação notória ao longo deste estudo de que as Secretarias onde está alocada a coordenação do Programa Bolsa Família, pouco possibilitam suportes de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS.

2	De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família em seu município?
---	--

No tocante à forma como a coordenação municipal utiliza os resultados das pesquisas avaliativas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família nos municípios, predominam nas respostas aspectos relacionados: **planejamento e execução do programa; integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa; e auditoria e fiscalização.**

No item relacionado à avaliação da categoria **planejamento e execução do programa** os gestores afirmam que a utilização da avaliação se dá para cumprir os seguintes objetivos: “para pensar nas ações e garantir as metas exigidas pelo MDS”; “procurando detectar os problemas encontrados e assim poder obter resultados mais satisfatórios”; “utiliza para realizar buscas ativas e inclusão/atualização de dados de beneficiários”; desenvolver projetos para os beneficiários e aprimorando do trabalho no CadÚnico e na busca ativa; elaboração de campanhas junto aos beneficiários; “os resultados são utilizados para saber a realidade local, identificar situações problemas, nortear as ações planejadas”; e “para ver resultado alcançados e elaboração de melhoria”.

Nesta direção um gestor afirma:

“utilizamos as informações para elaboração de projetos e ações que possam resolver ou melhorar a situação indicada, visita familiar, busca ativa, grupos do CRAS, mercado de trabalho, educação, saúde e etc”.

Como forma de reforçar a percepção positiva dos gestores selecionados sobre o tema em tela, gestores explicitam que “a partir das estatísticas buscam melhorar o desempenho municipal” e “através dos indicadores avaliados são elaboradas ações no sentido de alcançar o público prioritário”. Assim como outro gestor afirma que a utilização se dá “apresentando aos servidores do PBF e trabalhando para melhorar os índices”.

No tocante ao item **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa**, destacam-se depoimentos que reforçam o fortalecimento da rede intersetorial do município para adotar ações nas áreas de educação, saúde e assistência social. Há afirmações de que “há interlocução com as outras secretarias: Educação e Saúde fazendo reuniões e discussões, ao qual analisa os resultados e propõem estratégias que melhorem o programa no município”. Um gestor afirma que é “reunindo com a equipe do PBF juntamente com a rede buscando aperfeiçoar o programa, com foco das dificuldades existente no município”. Outro afirma que “analisa e planeja ações e buscas ativas para inserção em outros programas/serviços/projetos ofertados pelo SUAS, inserindo e acompanhando este público prioritário juntamente com os gestores do PBF da Sec. de Saúde e Sec. de Educação, possibilitando assim maior acerto nas ações direcionados aos públicos prioritários e seus territórios”. E por fim, há também menção de que “através do Relatório Social<sup>23</sup>, as informações apresentadas são discutidas entre a equipe e os gestores intersetoriais a fim de melhoria nos resultados”.

A categoria **auditoria e fiscalização** foram citadas por poucos, mas é importante ser mencionada, pela interpretação errônea de muitos gestores ao entender a Avaliação como sinônimo de fiscalização. Sendo assim, foi declarado por um gestor que “é discutido em reunião com o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), para maior fiscalização junto à equipe do programa” e para fazer fiscalização, diz outro gestor.

Da mesma maneira que para o primeiro questionamento, chama a atenção as considerações sobre a não utilização dos resultados das pesquisas avaliativas para o aperfeiçoamento do programa, assim também como registros do grande desconhecimento das

---

<sup>23</sup> A Matriz de Informação Social (MI Social) é uma ferramenta de gestão da informação que reúne uma série de aplicativos que permitem monitorar os programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio de dados e indicadores gerenciais (MDS, 2014).

pesquisas por parte de alguns gestores. Ademais, alguns gestores municipais alegam a falta de conhecimento e outros também declaram problemas na divulgação dos resultados por parte do estado e do MDS, assim como na percepção do GM-A.

<b>3</b>	Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS?
----------	--

Sobre as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do PBF municipal, com base nos resultados das avaliações realizadas e contratadas pelo MDS, as principais categorias abordadas foram as seguintes: **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa; capacitação e formação profissional; equipe necessária para a execução do Programa; abrangência territorial do programa; infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão; e operacionalização dos estudos avaliativos.**

Na categoria **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa**, foram apontadas dificuldades relacionadas à falta de apoio da gestão da assistência social e os técnicos da proteção básica, bem como em fazer a gestão conjunta do PBF e CadÚnico, além de tarefas operacionais. Outra dificuldade mencionada está na realização de atualização dos cadastros e ação conjunta entre a Saúde e Educação para com a Assistência Social. Novamente denotando fragilidade na gestão intersetorial do programa,

Observa-se também uma conotação crítica por parte dos gestores municipais também com relação à categoria “**capacitação e formação profissional**”. Os gestores apontam que um dos principais elementos dificultadores do processo de aprendizagem, está justamente na ausência de política de capacitação. Foram várias as menções relacionadas à falta capacitação para operação e aperfeiçoamento do programa, bem como para a execução e análise dos estudos de avaliação. Um gestor apontou ainda a falta de capacitação para a relação com e conhecimento dos instrumentos utilizados pelos órgãos de controle.

Outros aspectos mencionados pelos gestores estão alinhados a categoria **equipe necessária para a execução do Programa**. Há menção do excesso de pessoas que compõem a equipe do PBF com vínculo terceirizado em alguns municípios. Há também relatos de que poucas pessoas que compõem a equipe terem disponibilidade de tempo para se dedicar totalmente ao programa, acumulando tarefas em outros setores na prefeitura. Assim são várias as declarações da necessidade de mais profissionais para atuar com o programa devido às demandas do municípios. E, por fim, foi apontada também a “alta rotatividade da equipe que



se solucionaria através de concurso público”. Sendo assim, a análise da percepção dos gestores revelou um alto nível de concordância ao declararem haver poucas pessoas na equipe local do PBF em relação à dimensão do trabalho necessário.

Corroborando isso, a descrição do perfil dos gestores municipais do PBF e a dificuldade de não poderem contar com um corpo técnico formado por funcionários efetivos para a execução do programa. Na descrição, novamente, observa-se que os próprios gestores também fazem essa mesma crítica reforçando que essa limitação compromete as competências organizacionais dos municípios, especialmente no que se refere a gestão do programa e, conseqüentemente, a ausência de autonomia para o desenvolvimento das ações vinculadas ao programa. Devido a esse contexto, ressaltam o problema da alta rotatividade de funcionários, fato que impossibilita processos de aprendizagem no que diz respeito ao aprendizado necessário para a consolidação do que se denomina de gestão do conhecimento, imprescindível para a consolidação e ampliação das políticas sociais.

Outro aspecto destacado pelos gestores relacionado à categoria da **abrangência territorial do programa** e a distorção entre o tamanho da demanda dos municípios. Há relatos das dificuldades de acesso às famílias beneficiárias em função do difícil acesso a zona rural, bem como o transporte e deslocamento dos técnicos para acompanhamento dos beneficiários.

Na avaliação da categoria **infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão** predominam, dentre as exposições dos gestores avaliados, declarações que ressaltam as dificuldades de manipulação pela equipe local do programa dos sistemas de gestão do PBF. Nesse caso, são destacadas as seguintes limitações: “os sistemas apresentam falhas e inoperâncias constantes”; “o suporte 0800 não é eficiente”; “há trocas de senha muito próximos”; e dificuldade em resposta por e-mail pelo MDS aos gestores municipais.

Outra categoria mencionada é a **operacionalização dos estudos avaliativos**, onde foram destacados pelos gestores algumas mais relevantes: houve reclamações para que as pesquisas sejam mais objetivas; de que “há atrasos nas informações sobre o resultado do PBF”; “há demora na atualização dos dados fornecido pelo MDS”; e “atraso na disponibilização dos dados e indicadores”. Denotando mais uma vez um possível descompasso entre as necessidades dos municípios em relação às avaliação e geração de informações sobre o programa e às práticas adotadas neste campo pelo MDS.

A categoria **planejamento e execução do programa** foi citada de forma tímida, com uma declaração de “dificuldades na adesão das famílias aos programas/serviços/projetos

complementares a eles destinados” e o “espaço físico precário”, este último ligado mais à categoria **condições de trabalho**. Uma declaração mais detalhada de um gestor foi de que:

“recebemos um sistema pronto com instruções já estabelecidas somos pautados com dados que muitas vezes não corresponde à realidade do município exemplo IBGE pessoas pobres no município dados não compatível com a realidade ao mesmo tempo não somos nós que conhecemos a realidade do município que inserimos família no PBF sendo assim famílias que precisam não entram, e muitas vezes família com renda per capita superior acabam recebendo e quando vamos fazer bloqueio, suspensão ou cancelamento somos impedidos por uma portaria do MDS que apenas permite essa ação para casos muito raros, sendo assim somos obrigados a atualizar cadastro, e a família mesmo não sendo perfil entra na regra de permanência e permanece no programa. acho que MDS deveria dar mais autonomia ao município para gerir os beneficiários”.

Mais ma vez destaca-se que alguns gestores afirmaram que não tiveram acesso a informação sobre as avaliações, e, portanto, desconhecem as dificuldades e diversos outros gestores foram indiferentes à questão.

4	Quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
---	--

Quando perguntados sobre os elementos que poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família, predominam aspectos relacionados às seguintes categorias: **planejamento e execução do programa; infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão; capacitação e formação profissional; e auditoria e fiscalização**.

Na categoria **planejamento e execução do programa**, há gestor que considera que “as condicionalidades deveriam ser ampliadas e a forma avaliativa da renda familiar mais especificada”, assim como gestores demonstraram maior necessidade de rigor nos critérios do PBF. Outra questão mencionada foi sobre os “programas relacionados ao PBF serem mais sintonizados”. Um gestor descreveu que “acredita que os índices do acompanhamento das condicionalidades da área de saúde poderiam ser melhorados e esse fato só será possível se houver um comprometimento mais efetivo entre os setores da assistência e saúde” (questão relacionada também à categoria: **integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política**). Outro aspecto mencionado relacionado aos critérios é de que deveria “verificar a possibilidade de realização de avaliação socioeconômica para concessão de benefícios. Melhorar o critério para a inserção de novas famílias, sem verificar somente a renda e sim a falta de acesso a outras políticas públicas, principalmente moradia”. Ainda neste quesito, um gestor declara que o PBF deveria:

“deixar de ser um Programa auto declaratório, pois assim teríamos menos críticas e maior abrangência a quem realmente necessita dos benefícios e do acompanhamento do PAIF<sup>24</sup>. Disponibilização de uma equipe volante para visitas e atualizações cadastrais permanentes e não temporárias”.

Há ainda menção sobre a categoria **auditoria e fiscalização** em que gestores apontam para a necessidade de maior fiscalização do programa nos municípios. Sendo considerados elementos importantes para a melhoria dos processos avaliativos do MDS.

O quesito **infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão** é uma das categorias mais abordadas nesta questão, talvez por estas ferramentas serem imprescindíveis para fazer a gestão e gerência do programa, em um país de dimensão continental como é o Brasil, em que esse recurso garante, em grande medida, o relativo sucesso do programa. Vários aspectos foram mencionados que poderiam ser melhorados como: “o CECAD, o SIBEC e o CADÚNICO”; a necessidade de relatórios mais precisos; erros no sistema do SIBEC para transferências de município e regularização dos pagamentos; dados disponibilizados em tempo real; “otimização da interface dos diversos Sistemas, Data-Sus, CadÚnico, Projeto Presença, etc”; “desenvolver sistemas informatizados onde possa ser monitorado todas as ações e execuções dos programas, identificando todas as demandas locais”; aprimoramento nas transferências de cadastros; melhoria na resposta do sistema com relação aos cadastros novos ou recadastro para geração do benefício; “melhorias nas informações das famílias usuárias do programa e emissão de relatórios por município informando com detalhes o contexto social”. Um gestor afirma as seguintes necessidades de melhorias:

“autonomia do gestor local, pois enfrentamos problemas com reversão de benefício, cancelamento pelo sistema esse muitas vezes injusto, sistema de atendimento do MDS pelo 0800 pouco resolve, erros de sistema que compromete o trabalho entre outros”.

Sobre a categoria **capacitação e formação profissional**, são feitas menções sobre esse aspecto ressaltando: capacitações mais diretas do MDS com os gestores municipais; “capacitação e estudos relacionados à área de avaliação e pesquisa e meio de se abranger mais os beneficiários”; capacitações para os funcionários para operação e exploração das informações do banco de dados do CadÚnico; e capacitações para equipe no próprio município, pois não tem a oferta, tanto pelo Estado e pelo MDS. Estes fatores denotam para a

---

<sup>24</sup> Serviço de Proteção e atendimento Integral à Família.

importância desta categoria na promoção da aprendizagem organizacional formal, sendo observado em muitas municipalidades dificuldades na formação da equipe de trabalho do Programa. Isto pode impossibilitar a ocorrência de processos de socialização e codificação de conhecimentos relativos ao Programa.

Em relação à categoria **operacionalização dos estudos avaliativos**, os gestores sugerem a realização das seguintes ações: “realização de pesquisas locais que atendem à demanda dos municípios”; aperfeiçoamento da atualização dos dados; melhoraria na forma de divulgação dos resultados para o município; “rapidez dos cruzamentos de dados, não só para concessão quanto para cancelamentos de beneficiários, quando necessários”. Isto sinaliza mais uma vez para a necessidade do MDS estreitar relações com as unidades subnacionais no intento de verificar reais demandas locais, criar redes de comunicação mais eficaz para a discussão sobre os resultados das pesquisas avaliativas, além de estimular a coordenação local do Programa a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações.

Como já observado há gestores que sinalizaram não conhecer e utilizar os estudos avaliativos. Assim como houve menção, por parte de alguns gestores, de que “até o momento os processos realizados pelo MDS estão atendendo as expectativas”.

5	Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
---	--

De acordo com as principais conquistas alcançadas pelos processos avaliativos realizados pelo MDS para o PBF, ressalta-se que as respostas tangenciam sobre aspectos de gestão e impactos do programa e deixam de considerar aspectos relacionados aos processos avaliativos. Mas, conforme já mencionado em outros momentos da análise dos dados, considerou-se relevante destacar a descrição feita por alguns respondentes sobre essa categoria de análise devido ao fato de que, mesmo que algumas respostas fujam da questão central da tese, os depoimentos revelam aspectos importantes do funcionamento do programa que afetam, em alguma medida, a aprendizagem organizacional no âmbito local.

Sendo assim, os gestores destacaram aspectos relacionados principalmente à categoria **planejamento e execução do programa e integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política**. Sendo elas: “a garantia de que informações de dados sobre assistência, educação e saúde, sobre melhoria de condições de renda, redução de mortalidade infantil e redução da evasão escolar”; o acompanhamento familiar e inclusão de pessoas;

melhor desempenho da equipe do programa; melhor acessibilidade e informações; maior reflexão, informação, experiência sobre o programa; alcance de mais famílias cadastradas com perfil para o programa e menos famílias com o perfil de extrema pobreza; melhorias no índice de atualização o aumento da frequência escolar e do acompanhamento na saúde, ou seja, melhoria nas condicionalidades; melhoria na qualidade da gestão do Programa Bolsa Família; “na identificação de avanços e desafios para melhorar a gestão local”; melhor entendimento da situação do ambiente local e o diagnóstico melhor das vulnerabilidades; garantia de autonomia administrativa e financeira do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e incentivo financeiro; informações e dados nacionais disponíveis; “o planejamento articulado entre as áreas envolvidas com o programa”.

Um gestor pontua que as principais conquistas em seu município foram:

“Um melhor acompanhamento da evolução do programa e elaboração de cursos para atender os beneficiários do programa; planejamento estratégico e intersetorial; identificação de situações problemáticas; existência de indicadores a serem consultados, comparados e superados”.

Outro gestor destaca que:

“Os resultados alcançados pelo PBF no combate à pobreza, em suas diversas dimensões, são hoje evidentes. O acesso à renda, a redução da mortalidade infantil, o rendimento escolar, a melhoria da qualidade dos alimentos consumidos, o alcance da qualificação profissional, a ampliação das oportunidades de emprego, os efeitos macroeconômicos e de diminuição da desigualdade são algumas das dimensões que compõem o programa, e esses resultados são baseados em estudos e avaliações feitos por diversos órgãos governamentais e não governamentais que apontam que o Programa é uma maneira altamente efetiva para a redução da desigualdade de renda e que estamos no meio de um processo em que é preciso um esforço efetivo e constante de aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família e de construção de novos caminhos e perspectivas para seus beneficiários”.

Um outro descreveu que foi importante:

“Publicizar a lista de beneficiários deu maior credibilidade ao Programa, o filtro permitiu um planejamento mais exato e abrangente, tanto ao público, quanto ao território. Quantitativo de tópicos permitindo maior debate e possibilitam estratégias específicas particularizadas. Chamou a responsabilidade para os entes responsáveis para a gestão do PBF: Saúde, Educação e Desenvolvimento Social, fazendo com que a Gestão Municipal tenha maior interesse no investimento em ações, programas e projetos municipais”.

Cabe mencionar alguns registros que fazem menções de municípios que não participaram de pesquisas avaliativas e de que não houve conquistas, assim como afirma este gestor: “gostaria de entender melhor todo o processo. Me sinto com poucas condições de

opinar, levando-se em conta o fato de não conhecer totalmente os tramites do programa. Gostaria de participar de mais treinamentos e me preparar melhor”.

#### 4.4 ANÁLISE COMPARATIVA EM RELAÇÃO AOS FATORES E PERCEPÇÃO DOS GESTORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS SOBRE AS PESQUISAS AVALIATIVAS DO MDS PARA O PBF

Buscou-se nesta subseção fazer uma análise comparativa sobre a percepção dos sujeitos participantes da pesquisa, estabelecendo, assim, um diálogo crítico entre os gestores municipais e estaduais, com o objetivo de perceber as diferenças e similaridades existentes no perfil pessoal e profissional destes, bem como agrupar em fatores a percepção dos gestores das unidades subnacionais em relação a fatores indutores da Aprendizagem Organizacional sobre as avaliações do MDS, permitindo uma melhor compreensão da correlação entre as variáveis, além da explicação de comportamentos e fenômenos das variáveis e itens criados para este construto.

Um dado relevante observado dos dois perfis de gestores (estaduais e municipais) é o predomínio de gestoras mulheres que representaram em torno de 64% em relação ao número total de sujeitos pesquisados. Deste indicador essa predominância é, ainda, maior nos estados e municípios B (GM-B) e D (GM-D) e entre os gestores estaduais (100%).

Tabela 32 – Gênero

Sexo (%)	GM – A	GM – B	GM - C	GM - D	GE - TODOS
Feminino	49,3	<b>60,0</b>	33,3	<b>73,2</b>	100,0
Masculino	50,7	40,0	66,7	26,8	

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

No que se refere ao perfil do grau de instrução formal do conjunto de atores pesquisados, observa-se maior nível de instrução entre os gestores estaduais. Os achados revelam que os dados indicam que muitos têm nível superior completo, alguns inclusive com nível de pós-graduação, sendo que um gestor tem mestrado. No caso dos gestores municipais dos estados B e D também apresentam altas porcentagens de profissionais com nível de graduação e especialização. Enquanto os gestores municipais dos estados GM-D, GM-A e GM-C apresentaram níveis baixos de instrução formal, revelando alta porcentagem que tem apenas o segundo grau (Tabela 33).

Tabela 33 – Grau de instrução formal

Instrução (%)	GM - A	GM - B	GM - C	GM - D	GE – TODOS
Segundo grau	31,0	10,0	20,0	24,4	
Ensino técnico	4,2		6,7	2,4	
Cursando tecnologia		10,0		4,9	
Superior incompleto	9,9				
Cursando graduação	9,9	10,0	13,3		
Graduação	33,8	40,0	40,0	56,1	20,0
Especialização	11,3	30,0	20,0	12,2	60,0
Mestrado					20,0

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Em relação ao tipo de vínculo empregatício (Tabela 34), a maioria dos gestores municipais, a exceção de GM-A, se encontram na situação de cargos de provimento em comissão, sendo os gestores municipais do estado B os que apresentam o maior indicador neste quesito.

Tabela 34 – Tipo de vínculo empregatício

Vínculo empregatício (%)	GM - A	GM - B	GM - C	GM - D	GE – TODOS
Cargos de provimento em comissão	35,2	60,0	40,0	43,9	40,0
Efetivo por concurso	36,6	30,0	33,3	34,1	40,0
Contrato temporário	21,1	10,0	13,3	19,5	
Efetivo sem concurso	1,4		6,7	2,4	
Efetivo concursado deslocado para cargo comissionado	1,4		6,7		20,0
Outros (3 nomeações)	4,2				

Fonte Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa

Em relação à carga horária de trabalho semanal é predominante a faixa de 20 a 40 h., o que pode ser explicado, conforme depoimentos de muitos gestores, pelos baixos salários, assim como também os dados confirmam algumas hipóteses já apontadas em vários estudos sobre o tema que denunciam que há acúmulo de funções entre os gestores que estão atuando em diferentes e municípios de uma dada região. Esse dado aponta, pois, para a possibilidade de que os gestores estão acumulando outras funções concomitantes às atribuições do PBF, o que de algum modo prejudica o processo de gestão e limita o processo de aprendizagem necessário. Alguns gestores estaduais e municipais declararam trabalhar mais de 40h, apontando para uma possível sobrecarga de afazeres com a gestão do programa, fato pode ser avaliado como um aspecto negativo, visto que essa situação pode levar a uma condição de exaustão dos profissionais e afetar o desempenho nas atividades do PBF (Tabela 35).



Tabela 35 – Carga horária de trabalho semanal

<b>Carga horária (%)</b>	<b>GM - A</b>	<b>GM - B</b>	<b>GM - C</b>	<b>GM - D</b>	<b>GE - TODOS</b>
Menos de 20h.	1,4				
De 20 a 40h.	<b>74,6</b>	<b>70,0</b>	<b>86,7</b>	<b>73,2</b>	<b>60,0</b>
Mais de 40h.	23,9	30,0	13,3	26,8	40,0

Fonte: Resultados da pesquisa.

Para os objetivos desta pesquisa foram encontrados dados interessantes que permitem avançar em uma análise comparativa da percepção dos gestores estaduais e municipais sobre as médias obtidas na escala de Aprendizagem Organizacional referente às contribuições das pesquisas do MDS sobre o PBF. Ao comparar os resultados da pesquisa foi possível identificar, por exemplo, que a menor média para esse constructo foi obtida pelos gestores estaduais que alcançaram 3,47. Fato que demonstra muitas fragilidades deste grupo de gestores para o aprendizado, conforme pode ser observado na apresentação e discussão dos resultados apresentados na subseção 4.2, comprovado pelas declarações destacadas.

Tabela 36 – Média da escala de Aprendizagem Organizacional comparada

<b>Gestores Municipais</b>	<b>GM - A</b>	<b>GM - B</b>	<b>GM - C</b>	<b>GM - D</b>	<b>GE - TODOS</b>
Escala Aprendizagem Organizacional (Média)	3,68	3,59	3,99	3,62	3,47

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quanto a percepção dos gestores municipais sobre esse tema, observa-se que os que integram o estado C (GM-C), apresentaram a melhor média na escala referente à avaliação do processo de aprendizagem, seguidos dos gestores municipais do estado GM-A. É importante mencionar que os gestores municipais destes dois estados também possuem boas médias no quesito tempo de trabalho com o PBF e tempo de experiência profissional (Tabela 37). Comparando esse dado com a média salarial, é possível encontrar uma correspondência negativa entre os gestores desses dois estados (GM-C e GM-A), que revelam possuir os menores salários entre os estados pesquisados.

Tabela 37 – Variáveis descritivas que compõem o estudo comparativo

<b>Variáveis (Média)</b>	<b>GM - A</b>	<b>GM - B</b>	<b>GM - C</b>	<b>GM - D</b>	<b>GE - TODOS</b>
Idade	34,7	35,5	33,5	<b>38,4</b>	<b>43,0</b>
Tempo de experiência profissional (em anos)	<b>8,5</b>	5,9	7,5	7,7	<b>8,5</b>

Tempo de trabalho com o Programa Bolsa Família (em anos)	<b>5,1</b>	4,4	<b>5,1</b>	3,4	3,7
Remuneração média (R\$)	<b>1.654,93</b>	2.154,00	<b>1.563,47</b>	2.102,26	<b>2.960,00</b>
Número de pessoas que compõem a equipe do PBF em seu município/estado	6,3	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>	4,3	7,2
População	29.380	<b>116.408</b>	27.426	33.743	<b>8.058.240</b>

Fonte: Resultados da pesquisa.

Pode ser ressaltada, ainda, sobre esse tema, a considerável disparidade salarial entre os gestores municipais e entre estes e os gestores estaduais. Os dados da tabela 37 permitem reconhecer que a média dos gestores estaduais avaliados revelam estar com atribuições mais amplas do que as esperadas para o cargo, o que pelos depoimentos permite afirmar que essa carga excessiva se deve à ampla dimensão territorial de atuação, revelando, pois, que estão vinculados a cargos de maior expressão política e administrativa.

No que se refere à idade média dos gestores municipais selecionados, observa-se a seguinte variação: a maior média foi encontrada nos gestores do GM-D (38,4 anos) e a menor nos gestores do GM-C (33,5). Ao analisar esses dados foi possível identificar que a maior média dos gestores estaduais (43 anos) pode estar relacionada à alta taxa de experiência profissional que alcançou uma média de 8,5 anos de prática em gestão pública.

Ao analisar o perfil dos gestores estaduais observa-se que estes possuem o segundo menor tempo médio de trabalho com o PBF (3,7 anos). Assim como também foi possível identificar que existe outro estado (GM-D) que indica gestores com baixa experiência profissional na gestão do PBF denotando, desse modo, afirmações que confirmam essa análise nas questões de livre resposta, que apontam para a rotatividade de pessoal no cargo de gestor/coordenador do programa.

Outra observação importante com base em uma análise comparativa dos dados é a disparidade de pessoal nas equipes locais do PBF, onde é possível intensificar que enquanto alguns têm equipe pequenas (com média de 4 a 9 pessoas), outros registram um número maior de quadros. Essa disparidade é ainda mais relevante na comparação entre o número de equipe dos municípios e dos estados, indicador que pode ser justificado tanto pelo número maior de deveres e atribuições constitucionais assumidas pelos municípios em relação aos estados na execução do programa, como também pode ser explicado pelo fato de que compõem a

amostragem da pesquisa municípios com alta população e maior número de beneficiários atendidos.

A média de população dos municípios possui pouca variação, a exceção de GM-B que possui alta média entre os municípios (116.408). E claro, os estados com uma média de população de 8.058.240. Este fator denota mais uma vez a diversidade de municípios e estados participantes da pesquisa, demonstrando representatividade das subunidades de diferentes portes populacionais.

#### 4.4.1. Análise fatorial

Visando dar maior consistência à análise dos dados, decidiu-se agrupar as variáveis da escala indutoras de aprendizagem organizacional sobre as avaliações do MDS para o PBF, tomando como base a percepção dos gestores municipais participantes do estudo, com base nos procedimentos metodológicos da análise fatorial. A exploração dos fatores permite clarear estruturas complexas de relações entre as variáveis elencadas na escala. Assim, cada fator é explicado pelo agrupamento de um grande número de variáveis e expõe o que está implícito nessas relações, por meio da análise dos itens evidentes. Permite, ainda, melhor compreensão da correlação entre as variáveis, além da explicação de comportamentos e fenômenos das variáveis originais por meio da identificação de componentes, conforme explicitado na metodologia.

A análise fatorial que fundamentou essa análise, conforme já descrito no capítulo metodológico, resultou na extração de três fatores com raiz característica (*eigenvalues*) maior que um e que respondem, em conjunto, por 63,37% da variância dos dados, conforme visualizado na Tabela 38.

Tabela 38 - Caracterização dos principais fatores extraídos pelo método dos componentes principais

Fator	Raiz característica	Varância explicada pelo fator (%)	Varância acumulada
1	9,57	47,84	47,84
2	1,94	9,69	57,53
3	1,17	5,85	63,38

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

As variáveis (itens) utilizadas apresentaram bom ajustamento para os objetivos da pesquisa representado pelo resultado do teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) tendo o coeficiente de 0,92 e consistência estatística representada pelo teste *esferidade de Bartlett* significativo a 1% de probabilidade. Com base nos achados que tomou como referencia o

teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e o de esfericidade de Bartlett, pode-se indicar qual é o grau de suscetibilidade ou o ajuste dos dados à análise fatorial. O que significa, conforme defende Hair et. al (2005), ser possível encontrar um nível de confiança que se pode esperar dos dados quando do seu tratamento pelo método multivariado de análise fatorial seja empregada com sucesso.

Para a interpretação dos resultados obtidos com base no método, valores próximos de 1,0 indicam que o método de análise fatorial é perfeitamente adequado para o tratamento dos dados da pesquisa. Por outro lado, valores menores que 0,5 indicam a inadequação do método (HAIR et al., 2005). Com base nos indicadores achados neste estudo, o valor obtido foi de 0,92, o que mostra adequação muito boa de possibilidades de conformação do método de análise fatorial para o tratamento dos dados do estudo.

Desse modo, com base nos resultados encontrados foi possível classificar três fatores em relação ao fenômeno investigado – percepção dos fatores indutores da Aprendizagem Organizacional sobre as avaliações do MDS para o PBF, bem como defini-los de acordo com a sua representação homogênea, conforme ilustrado na Tabela 39.

Tabela 39 – Matriz de componentes de fatores

Questões Gestores municipais (GM-A; GM-B; GM-C; GM-D)	Componentes		
	Fatores		
	1	2	3
Há oferta pelo MDS de programas formais de capacitação e qualificação em avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;		,767	
O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;		,736	
Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes e eficazes para disseminação das informações avaliativas na esfera municipal;		,836	
Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes para suporte e operacionalização das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família em seu município;		,774	
O MDS estimula a coordenação local do Programa Bolsa Família a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações do programa Bolsa Família;			,588
Há mecanismos de comunicação e acompanhamento das pesquisas avaliativas realizadas entre o MDS, o estado e o seu município;			,755
Quando o MDS solicita, há disponibilização de dados e/ou visita a campo ao município para a realização de pesquisas de avaliação;		,594	
Há convites pelo MDS para debate e/ou seminários com os gestores locais do programa Bolsa Família para a apresentação dos resultados das pesquisas avaliativas;		,484	

Há incentivo pela secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município para a participação em congressos, encontros e debates sobre a gestão e avaliação de Políticas Públicas;	,745		
A secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município, possui sistemas de gestão da informação suficiente para o monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família;	,727		
A coordenação do Programa Bolsa Família de seu município acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS;	,687		
Há redes de comunicação com as esferas municipais, estaduais e federais para discussão sobre os resultados das pesquisas avaliativas;			,712
Há reuniões da coordenação do programa em seu município para análise e estudo das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família;	,594		
Em seu município são realizadas reuniões com gestores envolvidos com o Programa Bolsa Família (educação, saúde, assistência social e outros) para análise dos resultados das pesquisas avaliativas do programa;	,583		
Os resultados das avaliações do MDS para o Programa Bolsa Família são utilizados pela coordenação local do programa, orientando-os quanto à necessidade de correções e/ou aprimoramento no programa em seu município;	,572		
As pesquisas avaliativas do MDS subsidiam a formulação e gestão das políticas de desenvolvimento social em seu município;	,595		
Você considera o ambiente da secretaria que está alocado o Programa Bolsa Família, favorável ao aprendizado a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS;	,661		
As pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Família são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de avaliação por sua coordenação;	,604		
Há divulgação das publicações dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS, para os municípios;	,622		
Em seu município, a coordenação do Programa Bolsa Família realiza pesquisas avaliativas próprias para avaliar a realidade do Programa no contexto local.			,652

Método de extração: Análise de componentes principais

Método de rotação: Varimax

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

### ***Descrição dos Fatores Sociais***

Os fatores foram descritos e nomeados de acordo com a correlação entre as variáveis. A exploração dos fatores permite clarear estruturas complexas de relações entre as variáveis. Assim, cada fator é explicado pelo agrupamento de um grande número de variáveis e expõe o que está implícito nessas, como apresentados a seguir:

### **Fator 1 - Gestão e avaliação do PBF pelos municípios**

Esse fator inclui questões relacionadas às dimensões de coordenação do programa no município, no tocante à capacidade de gestão local e análise e operacionalização das avaliações do MDS para o PBF pelo município.

### **Fator 2 - Incentivo do MDS com os municípios para o processo de aprendizagem**

Está diretamente relacionado às variáveis que expressam aspectos de estímulos do MDS para o desenvolvimento de processos de aprendizagem em avaliação de políticas públicas e, especificamente, em relação às pesquisa/estudos avaliativos sobre o Programa Bolsa Família.

### **Fator 3 - Relação entre os entes federativos e análise/discussão de pesquisas avaliativas**

Assinalam as variáveis relacionadas à relação entre os entes federativos para a definição de questões e discussão sobre a avaliação do programa, em âmbito nacional e local.

Na análise descritiva dos fatores, foi possível perceber que a média do **Fator 1**, relacionada à **gestão local do programa e à análise e operacionalização das avaliações** pelo município, foi de 3,81 representando a melhor média, assim como o menor desvio-padrão, representando o menor índice de dispersão dos dados em torno da média. O que implica dizer que há menor diferença e percepção dos gestores municipais para esse quesito.

Tabela 40 – Análise descritiva dos fatores

<b>Fatores</b>	<b>Itens</b>	<b>Mín.</b>	<b>Máx.</b>	<b>Média</b>	<b>Desv. Pad.</b>
Fator 1	10	1	5	3,81	1,14
Fator 2	6	1	5	3,64	1,19
Fator 3	4	1	5	3,47	1,26

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Para o **Fator 2**, que representa aspectos de incentivo do MDS para o **desenvolvimento de processos de aprendizagem em avaliação e gestão do programa**, a média obtida foi de 3,64, abaixo do **Fator 1**, assim como representa o maior desvio-padrão, indicando maior diversidade nas respostas e percepção dos gestores nas municipalidades em relação a esse fator.

A menor média (3,47) foi obtida pelo **Fator 3**, que compreende a relação entre os entes federativos para a definição de questões e discussão sobre a avaliação do programa em âmbito nacional e local.

Cabe enfatizar sobre a avaliação dos Fatores referente à escala de aprendizagem organizacional sobre as avaliações do MDS para o PBF, que todas as médias encontradas para os fatores avaliados se concentram na escala que reflete os níveis de resposta concentradas nas opções que variam da indiferença a concordo parcialmente.

Em síntese, a análise fatorial possibilitou reduzir uma elevada quantidade de variáveis coletadas no estudo a um número menor de fatores, de modo a possibilitar e facilitar a realização de análises comparativas do estudo em questão para, assim, determinar algumas variáveis de maior destaque para o objeto da pesquisa. Foi possível perceber, novamente, pelo predomínio do **Fator 1**, que os itens relacionados às **dimensões de coordenação do PBF nos municípios** foram mais relevantes aos problemas relacionados à gestão local, enquanto as questões propulsoras para o processo de aprendizagem, com base na análise e discussão dos resultados das pesquisas avaliativas são colocadas em “segundo plano”.

## **4.5 SÍNTESE DA PERCEÇÃO DO PROCESSO DE APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL PELOS GESTORES**

Nesta seção, buscou-se apresentar uma análise sintética e conclusiva dos achados do estudo, relacionados à síntese da percepção dos gestores selecionados (estaduais e municipais) sobre as categorias centrais da análise propostas, tomando como base os **processos de indução da aprendizagem, a partir das avaliações do MDS** e os **processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF**.

Inicialmente foram realizadas algumas considerações sobre cada uma das subunidades avaliadas, considerando as respostas dos gestores estaduais (GE'S) e municipais (GM'S), separadamente.

Após essas considerações preliminares sobre cada grupo de gestores buscou-se identificar, à luz da abordagem teórica que fundamentou esse estudo, uma síntese avaliativa sobre os padrões de aprendizagem que os entes federativos selecionados destacaram na análise feita.

### **4.5.1. Síntese da percepção dos Gestores Estaduais**

Em relação ao item **aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF para os Gestores Estaduais (GE's)**, pode-se observar que existe boa concordância entre os gestores avaliados, especialmente, quanto aos seguintes aspectos: o acesso aos dados, a gestão da informação das pesquisas realizadas pelo MDS, a disponibilidade para a realização de pesquisas nos estados e municípios, assim como revelam concordâncias também no que se refere ao aproveitamento e utilização dos resultados para o aperfeiçoamento e correções da gestão do programa junto as subunidades estaduais.

Observou-se, ainda, que os gestores estaduais destacaram outros elementos relevantes como ainda frágeis ou tímidos, carecendo, portanto, de mais investimentos por parte das equipes de pesquisa do MDS para que alcancem um nível satisfatório, são eles: a catalogação e organização das informações e dados obtidos e a realização frequente de comunicação entre as esferas da gestão do programa (União, Estados e municípios). Ao reconhecer esses elementos como fundamentais para a retenção e compartilhamento de conhecimento, experiências e geração de memórias organizacional, especialmente nos aspectos referentes ao planejamento, gestão e avaliação do programa, pode-se afirmar que esse dado revela, ainda,



limitações para que as pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS sobre o PBF potencializem e/ou estimulem processos de aprendizagem organizacional.

Nesse sentido, destacam-se os seguintes pontos:

- Apenas dois gestores estaduais, dentre os cinco, declararam promover ações que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS. Ações que, segundo destacaram, compreendem capacitações, assessoramento técnico operacional e ações de monitoramento e avaliação nos municípios. Mas não deixam de ressaltar que, muitas vezes, esse esforço foi limitado visto que foi privilegiada apenas a divulgação dos resultados de algumas pesquisas entre as coordenações municipais, sem, contudo, ter sido estimulado um maior aprofundamento sobre os dados e informações disponibilizadas;
- Em relação à utilização dos resultados das pesquisas avaliativas para o aperfeiçoamento do PBF nos estados, é notório observar a utilização limitada desses dados, confirmadas pelas declarações feitas pelos gestores que apontaram que esses dados, mesmo que tenham potencial para ajudar no aperfeiçoamento das ações a serem planejadas, especialmente no que se refere às ações de monitoramento da gestão do programa, ainda são vagos e suas apresentações resultam apenas na realização de seminários nos estados e reuniões com os municípios que apresentem índices insatisfatórios na gestão do programa;
- Quando abordados sobre as principais conquistas alcançadas pelos processos avaliativos realizados pelo MDS para o PBF, predominam aspectos relacionados à gestão do Cad Único, aos avanços e o conhecimento sobre os impactos nos indicadores relacionados ao programa e às suas condicionalidades, aos processos avaliativos realizados pelo MDS, destacando que esse esforço tem contribuído para a desmitificação de mitos e preconceitos acerca do programa<sup>25</sup>. Em síntese, não há registros (depoimentos) que reconheçam se de fato houve impacto ou avanços com base nos resultados das avaliações realizadas pelo Ministério no que se refere à contribuição efetiva para a correção de rotas (rumo) e/ou o aperfeiçoamento da gestão do Programa.

---

<sup>25</sup> Sobre esse aspecto cabe mencionar que foi enfatizada por um gestor a **utilização das avaliações para o esclarecimento** e “desmistificação de vários mitos e preconceitos acerca do programa”. Nesse sentido, defende que a avaliação influencia os formadores de opinião, bem como pode alterar a forma de refletir e agir de instituições do ambiente.

Com base nessas observações críticas, pode-se concluir que nos estados há pouca prática de compartilhamento, socialização e institucionalização do conhecimento, baseados nas avaliações realizadas pelo MDS. O que limita, consideravelmente, qualquer esforço de aprendizagem organizacional dos estados por meio da utilização das avaliações. Esses fatores limitadores podem estar relacionados ao conjunto de dificuldades elencadas pelos gestores estaduais, conforme descrito na subseção 4, conforme destacado a seguir: o baixo contingente de servidores nas funções técnicas, especialmente para atender as demandas da gestão compartilhada entre estados e municípios; a ausência de política continuada de capacitação; a ausência de experiência com a utilização de banco de dados e análise de indicadores de avaliação; limitações da infraestrutura da secretarias estaduais; e déficit de servidores. Pode-se inferir, conforme apontado na revisão teórica e apontado por diversos autores como Guimarães *et. al.*, (2003), Bastos, Gondim e Loiola (2004) e Carmo e Oliveira (2009), que estão ausentes as condições e processos organizacionais que promovam e facilitem o processo de aprendizagem organizacional. Os dados trazidos pelos sujeitos pesquisados demonstram, portanto, que há pouca sinalização para o desenvolvimento de aprendizagem formal nos estados. O que significa deduzir que falta investimento em ações institucionalizadas, provenientes de mudanças organizacionais significativas que reflitam a introdução de diversos artefatos organizacionais inovadores, como estrutura, regras e procedimentos, junto às secretarias estaduais (e municipais) que as capacitem a utilizar os dados das pesquisas avaliativas para melhorar a gestão do Programa.

Tomando como base que o conceito de aprendizagem organizacional diz respeito em como os recursos organizacionais (pessoas, máquinas, dinheiro, conhecimentos, tecnologias etc.) interagem com a finalidade de alterar atitudes, comportamentos e valores organizacionais, visando, assim, aperfeiçoar as ações da organização (GUIMARÃES *et. al.*, 2003), entende-se que a percepção dos gestores estaduais sobre esse aspecto é bastante crítica ao afirmar que os recursos organizacionais existentes são limitados. Com base nessa leitura, pode-se deduzir que as limitações infraestruturais, organizacionais e administrativas estão minando as possibilidades de aprendizagem cumulativa a respeito das ações de avaliação do PBF.

Dessa maneira, se reconhece que a avaliação é um instrumento que ajuda a organização a adquirir e desenvolver conhecimentos, porém os resultados apontados pelos gestores estaduais pesquisados demonstram que as avaliações produzidas pelo MDS oferecem para os Estados poucos ensinamentos efetivos para a melhoria continuada da gestão do

programa. Essa conclusão contraria, portanto, as considerações feitas por Thoenig (2000), ao ressaltar que a avaliação pode atuar como uma ferramenta importante para o aprendizado, visto que os dados da pesquisa revelam que essa afirmativa é relativa, pois depende muito da concepção, aplicação e uso que se dá a esse instrumento. Ao tomar as informações passadas pelos gestores estaduais selecionados pode-se concluir que os resultados das pesquisas avaliativas do MDS para o PBF não estão auxiliando os governos estaduais na geração de pontos de reflexão e discussão sobre o planejamento e gestão do programa, especialmente no que se refere ao processo decisório.

Percebe-se, portanto, a não **utilização instrumental das avaliações** pelos gestores estaduais como meio para qualificar a gestão do PBF, não apenas pela fala dos gestores, mas pelos dados da própria realidade que revelam que não tem havido alterações significativas na gestão (formal e/ou informal) do programa, sejam modificações no processo de tomada de decisões, seja nos procedimentos adotados pelo Governo/Secretaria e/ou pela coordenação do programa. Alguns gestores ressaltaram que mesmo quando estes recursos são utilizados esses processos são feitos de forma rasa e locacional, refletindo, assim, aspectos mais vinculados aos problemas de gestão ou gerência do programa no território do que utilizar os dados disponibilizados no banco de dados do MDS como recurso que tenha uma aderência às demandas e necessidades dos gestores estaduais (e/ou municipais).

Quanto à **utilização conceitual das avaliações** há consenso acerca a sua importância como instrumento capaz de contribuir para a elevação no nível de conhecimento sobre a gestão do programa. No entanto, enfatizam que essa relação não acarreta, diretamente, na implementação de mudanças na gestão do programa ou na estrutura da secretaria estadual de desenvolvimento social.

Ainda sobre esse aspecto, cabe mencionar que um gestor enfatizou que a **utilização das avaliações** teve um papel relevante para o esclarecimento e “desmistificação de vários mitos e preconceitos acerca do programa”. Nesse sentido, o entrevistado defende que a avaliação realizada pelo MDS para o PBF influencia os formadores de opinião, bem como pode alterar a forma de refletir e agir das instituições.

É importante destacar que alguns autores trazidos para essa discussão no capítulo 2, como Nascimento (2006), Boullosa e Araújo (2009), Nogueira e Cavalcanti (2009), mencionam o fato de que o campo da gestão e da avaliação de políticas públicas avançou consideravelmente com a criação da SAGI, em 2004, órgão que integra a estrutura organizacional do MDS, responsável pela gestão dos processos de avaliação e geração de

informações das políticas sociais dirigidas pelo Ministério. Entretanto, os achados da pesquisa relativizam essa afirmação, visto que a percepção dos gestores estaduais do PBF revela que a criação e utilização de instrumentos de avaliação pelo MDS para o PBF, de fato, pouco contribuíram para o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão governamental do programa no âmbito estadual. Essa conclusão abre espaço para se questionar sobre o seguinte aspecto: *até que ponto a criação de uma unidade horizontal dentro de uma estrutura ministerial voltada para avaliar políticas e programas representa, efetivamente, um elemento de inovação importante para a prática da gestão pública territorial (local)?*

Uma resposta preliminar a esta pergunta implica, pois, abrir uma nova discussão com os autores citados, visto que defendem que a institucionalização da SAGI assegura que a incorporação das práticas de avaliação inova, por si só, e melhora o processo de tomada de decisões, além de agregar qualidade às práticas administrativas, contribuindo, pois, para a garantia do desempenho e qualidade dos programas. Por meio do cotejamento das afirmações teóricas assumidas pelos mencionados autores e da percepção crítica trazida pelos gestores estaduais, pode-se concluir essa análise afirmando que o uso da relevante base de informação/dados disponíveis no MDS não representa produzir consequências imediatas e espontânea nos padrões de planejamento e gestão do PBF pelas subunidades nacionais.

#### **4.5.2. Síntese da percepção dos Gestores Municipais**

Compreendendo melhor o universo pesquisado junto aos gestores municipais do Programa Bolsa Família nos estados selecionados pode-se observar grande diversidade na percepção dos gestores sobre o tema objeto da pesquisa, assim como na manifestação de interesse em participar da pesquisa, fatos que acabaram tendo um reflexo na qualidade das respostas aos questionamentos. Esse perfil possibilitou perceber que existem muitos profissionais que coordenam o PBF junto aos municípios com baixo nível de instrução formal, revelando, pois, níveis educacionais baixos (fundamental e médio/incompletos). Essa realidade é comprovada também pela baixa qualidade de muitas respostas, revelando, não apenas desinteresse no tema como muitos erros gramaticais, sintaxe e concordância, expressos em frases incompletas e algumas sem qualquer sentido.

Mas dentro desse universo, existem muitos gestores que revelam ter um bom nível de compreensão, entendimento e interesse sobre os temas tratados, expresso em respostas qualificadas, demonstrando, assim, que são gestores com melhor qualificação (nível

superior/incompleto). Esse grupo de respondentes revelou predisposição para compreender as complexidades que envolvem o processo de aprendizagem e de gestão do PBF.

Em relação à categoria de análise referente à percepção **dos processos indutores à aprendizagem organizacional sobre avaliação do PBF para os Gestores Municipais (GM's)**, pode-se inferir que, em certa medida, as percepções dos gestores revelam que existe maior concordância quanto à avaliação acerca do apoio dado pelas secretarias municipais no qual está alocado o programa para a participação de eventos sobre o PBF. Assim como ressaltam a oferta de programas formais de capacitação e a utilização dos resultados das pesquisas avaliativas do MDS na orientação de correções e/ou aprimoramento do programa pela gestão municipal. Outro elemento interessante da pesquisa dos dados foi observar que os gestores municipais revelam ter uma relativa concordância entre os aspectos referentes ao interesse em relação ao acesso aos sistemas de geração de informação do PBF, como também em relação às ações de capacitação presencial realizadas pelo Ministério. Foi possível reconhecer, ainda, que em algumas municipalidades existe a preocupação em utilizar os resultados das avaliações para o aperfeiçoamento da gestão local do Programa.

Por outro lado, pode-se constatar na percepção de muitos gestores municipais, manifestação de indiferença e/ou baixa concordância quanto à percepção sobre o nível de interesse/comprometimento do MDS na apresentação dos resultados das pesquisas para os municípios. Assim como também ressaltam a falta de estímulo da coordenação local do programa em apresentar questões relevantes para a gestão local relacionadas às pesquisas avaliativas. Em outras palavras, ao interpretar a fala desse grupo de gestores pode-se inferir que estão ressaltando que o processo de aprendizagem não depende apenas do movimento do MDS, mas também exige uma posição mais ativa por parte das gestões locais.

Observou, ainda, um número considerável de gestores municipais que destacaram alguns aspectos negativos que têm dificultado avanços no processo de melhoria da gestão do PBF, são eles: a inexistência de ações de comunicação do MDS com as subunidades federativas, por meio da criação ou potencialização de uma rede intergovernamental voltada não apenas para difundir o banco de dados disponibilizados pelo Ministério sobre a gestão do PBF, assim como para defender também a criação de espaços que promovam e estimulem uma discussão mais aprofundada sobre os aspectos mais relevantes das pesquisas avaliativas realizadas pelo Ministério. Pode-se deduzir que os gestores desejam ressaltar que esse esforço do MDS teria uma melhor e mais efetiva aplicabilidade aos achados das pesquisas realizadas.

Houve discordância em relação à própria realização de pesquisas avaliativas do PBF por alguns municípios, que demonstraram uma autocrítica, ao passo de um desinteresse e/ou descomprometimento em relação a essa ação.

Por meio dos questionamentos trazidos pelos gestores municipais, pode-se constatar também uma baixa concordância em relação ao nível de suporte e operacionalização dos sistemas de informação para a utilização dos resultados das pesquisas avaliativas pelos municípios. Ressaltam que essa avaliação se confirma pela incapacidade dos Sistemas de Informação existentes no MDS em disseminar as informações avaliativas para as municipalidades de modo a estimular o seu uso como instrumentos de aprendizagem.

Conforme apontado por alguns teóricos, essas questões são elementos imprescindíveis para a retenção, compartilhamento e socialização de conhecimento dos resultados e informações resultantes das práticas de avaliação para o programa. Assim, esses aspectos e experiências vivenciadas pelos municípios na gestão e avaliação do Programa são fatores observáveis no estudo como limitadores ou potencializadores da aprendizagem organizacional.

Quando se analisa a percepção sobre os **processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação do PBF**, é possível perceber nas descrições tanto elementos potencializadores como limitadores da aprendizagem. Entre as diversas categorias mapeadas com base na análise de conteúdo, foram destacadas as seguintes: planejamento e execução do programa; integração e coordenação com outras áreas relacionadas à política/programa; infraestrutura tecnológica – sistema de informação e gestão e capacitação e formação profissional; equipe necessária para a execução do programa; e integração MDS, estados e municípios; abrangência territorial do programa e condições de trabalho, dentre outras.

Cabe ressaltar que houve muitos registros e declarações feitas pelos gestores municipais que destacaram a utilização positiva das pesquisas avaliativas do MDS, dando ênfase aos seguintes aspectos: aperfeiçoamento do programa, visando melhorar índices em que eram identificadas falhas ou baixo desempenho; ajuste das ações do programa de acordo com a realidade de cada municipalidade; melhoria da transparência do programa; conhecimento sobre o acompanhamento das condicionalidades em saúde e em educação; a inclusão social, o esclarecimento e conhecimento do programa bolsa família; acompanhamento dos índices municipais de gestão do Programa; planejamento das ações subsidiado pelos relatórios de avaliação; observância da melhoria das condições das famílias; disseminação da informação para o melhoramento das ações no município que, diante das

avaliações, a tendência deveria ser melhorar; retrato mais preciso e fiel da realidade brasileira, possibilitando a elaboração e implementação de programas sociais condizente com nossa realidade; acompanhamento e monitoramento do programa pela sociedade; reconhecimento internacional; ampliação da cobertura do PBF; entre outros.

No entanto, também houve registros que destacaram uma visão não tão positiva das avaliações do MDS, especialmente no sentido de estimular o desenvolvimento de ações que possibilitem aprendizado. Do mesmo modo, muitas declarações afirmaram que o município não dispõe de ferramentas de avaliação e outros depoimentos destacam um total desconhecimento sobre o banco de dados do MDS sobre o PBF, informando que, por essa razão, nunca acessaram o sistema de informações do Ministério. Para os objetivos da pesquisa podem ser feitas algumas ilações que justifiquem, em parte, as críticas apontadas pelos gestores municipais. Por um lado, é possível reconhecer haver problemas na política de difusão e socialização dos resultados pela equipe do MDS e, por outro, pode haver também desinteresse por parte dos gestores municipais em buscar novas informações/conhecimentos sobre o programa.

Cabe destacar que os resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS sobre o PBF, têm gerado diferentes estímulos para o processo de aprendizagem com base na percepção dos gestores municipais entrevistados. Assim, em vários municípios pode-se extrair das observações apontadas que os gestores estão mais focados nas ações cotidianas, vinculadas diretamente à gerência (execução) do programa, do que voltados para avançar em direção a uma avaliação mais profunda sobre os resultados e/ou desempenho do PBF. Este fator pode estar relacionado ao conjunto de dificuldades elencadas pelos gestores municipais que limitam as oportunidades para o aprendizado organizacional, sendo as principais: o baixo contingente de servidores nas funções técnicas e na gestão do Município; a ausência de capacitação; a dificuldades de operar os Sistemas de Gestão e Informação do PBF; a ausência de experiência com banco de dados e indicadores de avaliação; infraestrutura da secretaria municipal limitada; a baixa integração e comunicação entre o MDS, estados e municípios; a abrangência territorial do programa em muitos municípios; condições de infraestrutura de trabalho; déficit de servidores; alto número de cargos comissionados e contratados; e outros. Ou seja, condições e processos organizacionais que facilitem a aprendizagem, conforme apontado por Guimarães *et. al.*, (2003), Bastos, Gondim e Loiola (2004) e Carmo e Oliveira (2009).

No entanto, foi possível observar em muitos municípios uma sinalização para a aprendizagem formal, ou seja, aquela motivada por ações institucionalizadas e provenientes das organizações em diversos artefatos organizacionais como estrutura, regras e procedimentos que, nesse caso, foram motivadas, predominantemente, pelas secretarias onde está alocado o PBF, revelando, nesses casos, os esforços da coordenação local do programa.

Assim, pôde-se perceber que, em geral, nos municípios selecionados houve mais registro de práticas de compartilhamento, socialização e institucionalização do conhecimento baseado nas avaliações realizadas pelo MDS do que nos Estados, o que potencializa a aprendizagem organizacional por meio da utilização deste instrumento nas municipalidades.

Como a aprendizagem organizacional diz respeito em como os recursos organizacionais interagem a organização com a finalidade de alterar atitudes, comportamentos e valores organizacionais, visando, desse modo, aperfeiçoar as ações da organização (GUIMARÃES *et. al.*, 2003). Entende-se que os recursos organizacionais declarados pelos gestores variaram de município para município e enquanto alguns apresentam limitações muito concretas, outros apontam potencialidades mais reais, o que pode estar minando e, ao mesmo tempo, induzindo as possibilidades de aprendizagem cumulativa com base nas ações das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS. Confirmando essa afirmação observou-se que várias municipalidades possuem sustentação das Secretarias onde está alocado o programa, gerando, desse modo, indicativos de suporte aos processos de Aprendizagem Organizacional.

Dessa maneira, na perspectiva de que a avaliação é uma das formas pelas quais uma organização pode adquirir conhecimento, os resultados da pesquisa junto aos municípios demonstram que as avaliações ofereceram às municipalidades alguns ensinamentos efetivos para a melhoria da qualidade da gestão do programa. Sendo assim, considera-se que esta afirmação corrobora as considerações feitas por Thoenig (2000) ao defender o pressuposto de que a avaliação pode atuar como uma ferramenta para o aprendizado, já que auxilia os governos na geração de pontos de debates reflexivos nas decisões a serem tomadas sobre a gestão do programa local.

Percebe-se, portanto, que a **utilização instrumental das avaliações** por parte dos gestores municipais entrevistados revela, ainda que de forma tímida, que há alguma alteração na gestão do Programa, com ênfase no processo de tomada de decisões ou nos procedimentos adotados pela Secretaria e/ou pela coordenação do PBF na esfera local. O que permite afirmar que há registros de algum tipo de impacto positivo na gerência do programa e não na gestão (está representando aqui a dimensão da sua concepção teórica) – quando se fala de dimensão



da gestão do PBF é uma referência que se quer fazer a uma dimensão mais substantiva, mais abstrata do pensar administrativo que está relacionado, conforme defende a Teoria da Administração Política, ao ato de conceber, de definir caminhos/direção que se deseja dar ao Programa (SANTOS e RIBEIRO, 2009). Mesmo que os dados revelem uma grande diversidade nas respostas e que haja alguns municípios que façam, ainda, uma utilização rasa dos resultados das pesquisas avaliativas do MDS, outros foram mais incisivos ao afirmar a utilização instrumental das avaliações pelo menos para o âmbito da gerência do programa, o que para os objetivos dessa pesquisa representa um avanço dos municípios na percepção do papel das pesquisas do MDS sobre o aprendizado, se comparado com a avaliação feita pelos gestores estaduais sobre o tema, conforme já destacado anteriormente.

Do mesmo modo, é possível observar uma visão mais positiva por parte dos gestores municipais em relação à **utilização conceitual das avaliações** do que dos gestores estaduais. No poder local parece haver um relativo consenso acerca da importância da avaliação como instrumento capaz de contribuir para a elevação no nível de conhecimento sobre a gestão do programa. Ainda que reconheçam que este instrumento não acarreta, diretamente, mudanças substantivas no processo de implementação do Programa junto às coordenações municipais.

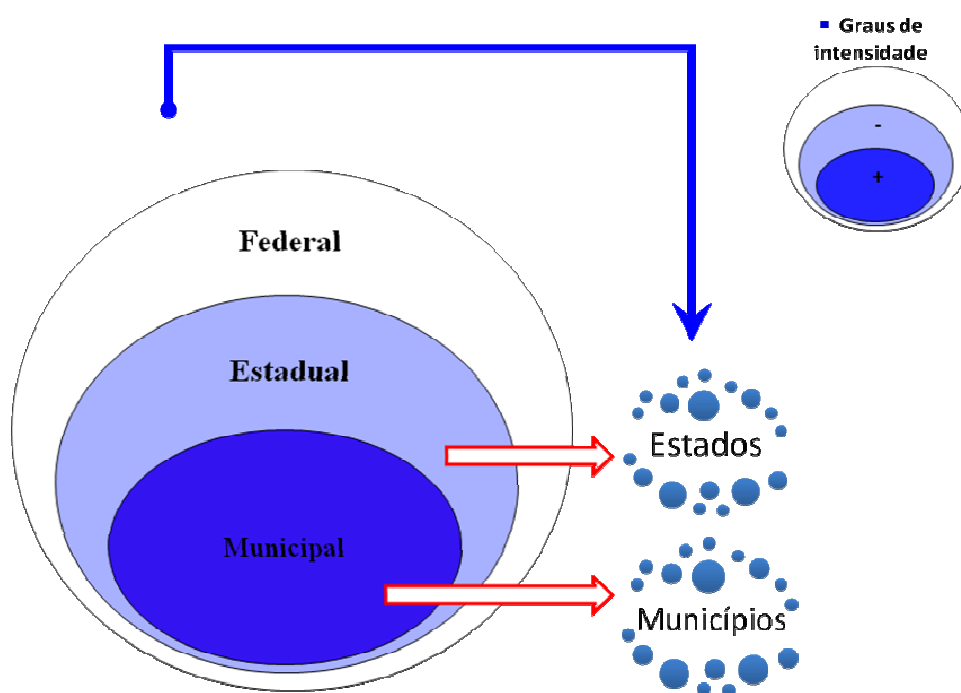
Por fim, cabe ressaltar que foi possível perceber mais uma contradição na percepção dos gestores municipais no que se refere à avaliação sobre a contribuição que a criação e utilização de instrumentos de avaliação pelo MDS para o PBF trouxe para cada municipalidade. Os achados revelam, ainda, que há uma relevante disparidade nas respostas, revelando que no conjunto de municípios avaliados muitos manifestaram que não houve significativo impacto no aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão governamental municipal do programa. No entanto, outros afirmam que esse procedimento possibilitou para muitos o conhecimento dos impactos e importância do programa, bem como muitas informações sobre seus aspectos gerenciais, de condicionalidades, acompanhamento cadastral, relações com outras secretarias e outros.

#### **4.5.3. Síntese sobre os padrões de aprendizagem dos entes federativos**

Com base na análise e discussão dos dados foi possível observar que a percepção sobre o processo de aprendizagem manifestou-se de forma variada na gestão dos estados e municípios estudados, revelando, assim, haver capacidades e disposições diferenciadas entre cada uma das subunidades avaliadas tanto na forma de compreender o conceito de avaliação como no significado de novas formas de aprendizagem. Pelas razões aqui expostas, foram

diferentes as intensidades de aprendizagem nos estados e municípios participantes. Por um lado, pode-se destacar que os estados revelaram menor intensidade em relação aos municípios no que se refere à apropriação dos resultados e aos processos de aprendizagem com base nos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS sobre o PBF. Por outro lado, as avaliações feitas pelo nível municipal revelam respostas/posições mais enfáticas sobre a situação avaliada, contrariando, desse modo, o pressuposto inicial do estudo de que a aprendizagem era mais intensa na esfera estadual e federal.

Desse modo, há um reconhecimento de que os achados apontam discordância em relação aos pressupostos iniciais que orientaram, a priori, o desenvolvimento do presente estudo. Pelas razões já expostas foi necessário reelaborar o desenho dos pressupostos tomando agora como base os achados da pesquisa. Como demonstrado na Figura 11, os graus de intensidade do processo de aprendizagem se deslocaram para os municípios.



Fonte: Elaboração própria  
Figura 11 – Intensidade da aprendizagem nos entes federativos.

Reconhece-se que a ausência da análise para o nível federal inviabilizou a realização de uma análise mais ampla e complexa do processo de aprendizagem intra e intergovernamental, envolvendo todas as unidades federativas (União, Estados e Municípios). A presença dos atores do MDS, da SAGI e de outros órgãos selecionados inicialmente, poderia ter trazido informações e contribuições importantes para a contextualização,

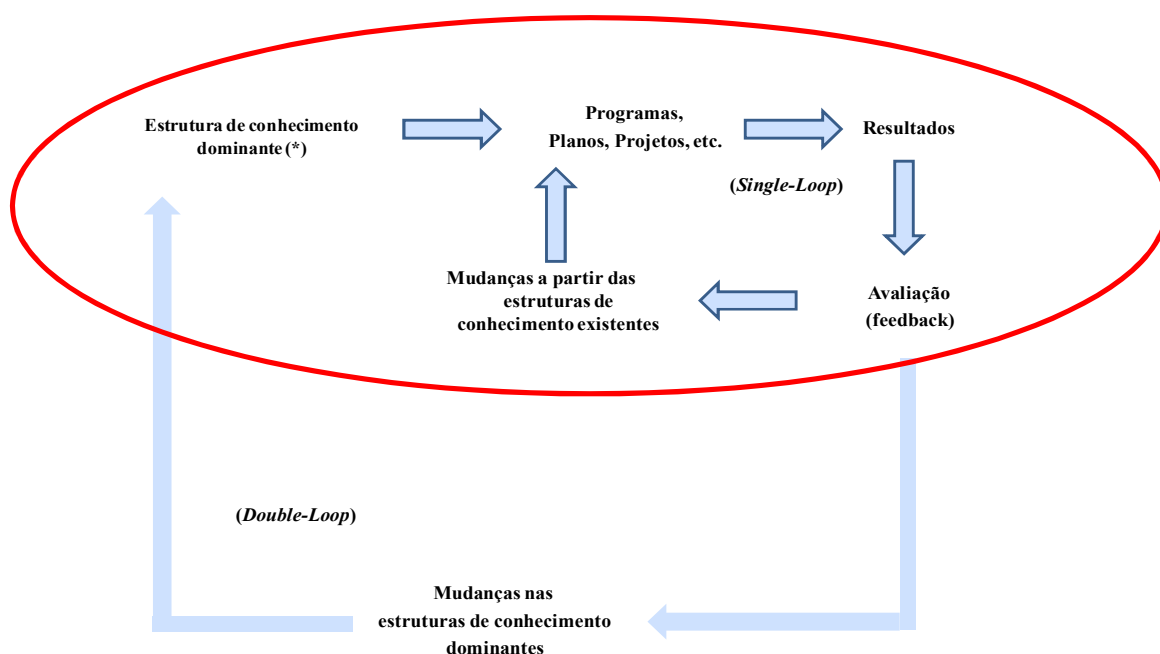
aprofundamento e reflexão crítica (comparada) das práticas de aprendizagem em avaliação do sistema institucional, organizacional e administrativo que conforma as políticas de assistência social no Brasil. Por isso, optou-se por deixar em branco o espaço da intensidade para esse nível. Contudo, apesar dessas limitações avalia-se que houve um ganho na ampliação do objeto e objetivos da pesquisa com a necessidade de alterar o foco da pesquisa para avaliar apenas as subunidades nacionais (estados e municípios selecionados). Esse ganho se deve principalmente ao fato de que foi possível sair do universo do Ministério do Desenvolvimento Social (onde a concepção e papel das pesquisas avaliativas têm ganhado maior peso) para avançar em direção a avaliar a percepção dos gestores estaduais e municipais do PBF, tomando como base de análise o impacto das ações implantadas pelo MDS.

Assim, considera-se que uma das maiores contribuições desse estudo foi justamente ter tido a oportunidade de ampliar o horizonte de pesquisa integrando uma reflexão que precisa ser feita com urgência no nosso país e que integra diversas dimensões de análises, como o pacto federativo, os limites, desafios e perspectivas de avaliação do projeto de descentralização das políticas públicas, com ênfase para o papel e atribuições dos estados e municípios, a partir de 1988. Ao se aproximar mais da gestão local avalia-se que a pesquisa ganhou em densidade e riqueza de considerações possíveis, ampliando, assim, espaços para novos estudos sobre o tema.

Uma das conclusões que a análise e discussão dos dados permitem fazer é que o processo de aprendizagem ocorrido a partir dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS para o PBF provocam mudanças tímidas nos modelos e práticas de gestão adotadas pelos estados e municípios selecionados, permitindo, ainda, observar que houve uma melhor utilização dos instrumentos e aprendizado pelas esferas municipais.

No entanto, cabe registrar que, apesar dos gestores municipais revelarem uma maior predisposição em identificar as pesquisas avaliativas como meio para novas aprendizagens na gestão do programa, é possível identificar nos depoimentos que ainda agem de acordo com os sistemas de valores e padrões existentes na municipalidade. O que implica deduzir que, ainda que reconheçam a relevância dos instrumentos avaliativos, preservam as tradicionais estruturas de conhecimento organizacionais – baseadas em objetivos, metas, políticas, regras vigentes. Em síntese, não há, portanto, nenhuma sinalização que indique uma alteração e reestruturação significativa nos padrões de gestão e gerência praticados pelos gestores municipais.

Portanto, tomando como base o modelo de aprendizagem proposto por Argyris e Schön (1978) e adaptado de Calmon (1999) verifica-se nos achados da pesquisa, em grande parte, que houve uma ocorrência da **aprendizagem de ciclo simples** (*Single-loop*), ou incremental, conforme descrito no capítulo teórico, onde a aprendizagem organizacional ocorre como consequência de mudanças em atividades, processos e estratégias da organização. Conforme ressaltam os autores, nessa modalidade de aprendizagem o foco está em detectar e corrigir os erros, revelando, pois, a intenção de agir de acordo com os sistemas de valores e padrões organizacionais existentes para o PBF, conforme destacado na figura abaixo.



Fonte: Resultados da pesquisa, adaptado de Calmon (1999)

Figura 12 - Estrutura de conhecimento, Avaliação e Aprendizagem organizacional a partir dos resultados.

Não obstante, destaca-se que em alguns estados e municípios, nem mesmo é possível perceber a ocorrência da aprendizagem de ciclo simples, haja vista as exposições das limitações na gerência básica dos programas nas localidades, minimizando as possibilidades de mudanças nas atividades, nos processos e estratégias locais do programa.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar como as práticas avaliativas desenvolvidas e implantadas pelo MDS para o Programa Bolsa Família têm proporcionado o desenvolvimento de processos de aprendizagens nas práticas de gestão e/ou gerência do programa junto aos governos estaduais e municipais.

O apelo pela avaliação de políticas públicas comumente emerge no intuito de buscar maior transparência e prestação de contas das ações governamentais, melhorar o desempenho das políticas públicas, no tocante à gestão e à tomada de decisões, com enfoque na eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos. Entretanto, considera-se que o mais relevante desse instrumento deveria ser garantir uma melhor qualidade e efetividade das políticas públicas com vistas a reafirmar o compromisso com o alcance da finalidade das ações públicas que é o bem-estar social.

Assim, a experiência e o modelo de avaliação e monitoramento desenvolvidos pelo MDS, sob a coordenação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), ganha destaque, em âmbito nacional e internacional (nesse caso específico torna-se objeto de estudos das agências multilaterais, a exemplo do Banco Mundial e FAO e também de governos de outros países), pela diversidade de mecanismos técnicos implementados e por ter se tornado uma referência para outras políticas governamentais, particularmente as vinculadas às condicionalidades (educação e saúde), uma vez que possibilitou melhorar os mecanismos de avaliação de políticas públicas brasileiras, pelo menos essa ideia foi amplamente difundida entre os acadêmicos e gestores públicos entre os anos 2004 e 2014 – existe uma ampla diversidade de estudos publicados que reforçam essa avaliação positiva e proativa dos instrumentos de avaliação aplicados pelo MDS, alguns chegam a afirmar que houve, de fato, uma inovação nesse campo.

Buscando confirmar essa concepção generalizada e, em alguma medida, aceita acerca da relevância que os instrumentos avaliativos do Ministério assumem, a partir desse novo contexto governamental, especificamente os relacionados à avaliação do PBF, esse estudo buscou cumprir os dois primeiros objetivos específicos, isto é, analisar as concepções teórico-metodológicas que fundamentaram o desenho e a implantação das políticas avaliativas do MDS; descrever os principais agentes responsáveis por essa concepção e compreender e analisar como ocorreu o processo avaliativo. Ao cumprir essas metas foi possível perceber que a concepção para a realização das pesquisas se fundamentam em diferentes naturezas e

abordagens teórico-metodológicas para fundamentar a concepção dos estudos avaliativos, revelando, assim, uma diversidade dos objetivos e finalidades das pesquisas, buscando quantificar e qualificar, bem como definir indicadores e índices consistentes que validem a nova política de inclusão social.

Com base nessa análise crítica, pode-se identificar que houve uma combinação de diferentes fontes de dados, de instrumentos de coleta de dados, de critérios de avaliação e de sujeitos/unidades de análise que permitiu ao MDS, e de forma reduzida, aos estados e municípios selecionados, ter olhares diversos sobre o objeto avaliado. Outro aspecto relevante que chamou a atenção nesse processo de planejamento e gestão das pesquisas pelo MDS foi a preocupação pela profissionalização das avaliações, na medida em que a opção do governo foi realizá-las por meio de instituições externas, principalmente por grupos de pesquisas vinculados a universidades públicas. Essa decisão estratégica pode revelar indicativos relevantes no que se refere ao processo de aprendizagem e inovação das práticas de planejamento e gestão das políticas sociais de Assistência Social. Por um lado, pode indicar uma preocupação secundária com o aprendizado, visto que os atores/sujeitos diretamente envolvidos com o processo de trabalho ficaram de fora desse momento tão importante da avaliação. Por outro lado, é preciso considerar os aspectos relacionados à garantia do êxito das pesquisas, na medida em que o MDS, assim como as subunidades nacionais (estados e municípios), não dispõe de corpo técnico qualificado para o exercício dessa desafiante função.

Outro aspecto que pode ser considerado na análise da escolha do Ministério por contratar instituições de pesquisa é que essa medida pode revelar uma excessiva valorização da dimensão técnica do processo administrativo que envolve a pesquisa, denominada nesse estudo de dimensão gerencial (responsável pela execução da ação) em detrimento da dimensão política do processo administrativo, considerada aqui como a dimensão da gestão - campo responsável pela concepção do modelo/padrão de ação que se deseja implantar e que permite articular, de forma indissociada, as dimensões da gestão (pensar) e da gerência (agir).

Reforça essa avaliação o fato de que as formas de contratação das pesquisas pelo MDS ocorreram, predominantemente, por meio de acordos de cooperação técnica internacional. O que permite afirmar que a concepção desses instrumentos estão fortemente condicionados aos ideais/ideologias ou orientações técnicas definidas pelas agências multilaterais de financiamentos; isto é, seguem os princípios e métodos dos organismos internacionais de fomento voltado para o que denominam de modelo/padrão de desenvolvimento social e econômico. Esses fatores destacam a diversidade dos mecanismos implementados pela

política de avaliação do MDS para o PBF e revelam, que há uma tendência do governo federal em tomar como base princípios e métodos avaliativos forâneos (externos), o que pode comprometer efetivamente o alcance da finalidade da política pública brasileira. Esse comprometimento se confirma nos achados da pesquisa, especialmente nas falas de alguns gestores municipais, que reafirmaram a necessidade de que as pesquisas avaliativas do MDS reflitam mais os problemas e necessidades do poder local; isto é, destacam a necessidade de que estas ações sejam mais contextualizadas para que possam, assim, gerar processos de aprendizagens consistentes e duradouros.

Essas considerações iniciais abrem espaço para que se possa deduzir, com base nas falas dos gestores avaliados que, apesar dos relativos avanços reconhecidos na concepção teórico-metodológico e/ou no desenho dos processos avaliativos do MDS, é muito pouco o nível de aproveitamento deste esforço social junto às esferas subnacionais. Com base na análise das descrições dos gestores estaduais, por exemplo, pode-se inferir que os processos de aprendizagem resultantes das pesquisas de avaliação do PBF foram muito baixos. No que se refere à percepção dos gestores municipais, observa-se uma visão mais positiva ao revelar que reconhecem que houve algum aproveitamento dos resultados das pesquisas do MDS.

Mas ao aprofundar a discussão sobre os resultados dos dados dos gestores municipais, observou-se que a percepção de aprendizado destes está mais relacionada aos aspectos gerenciais (vinculados à execução do PBF) do que a aspectos mais conceituais e instrumentais, que possibilitem a esses atores assumirem um papel mais ativo e autônomo junto à sua comunidade. Assim, foi possível identificar nas exposições que, mais do que resistência aos instrumentos de avaliação do MDS e ao seu uso, foram observadas ocorrências que registram necessidades mais básicas relacionadas, como já ressaltado, à gerência local do PBF, e citam como exemplo os seguintes aspectos: capacitação e formação da equipe de trabalho; articulação mais intensa entre as esferas de governo na gestão do programa; articulação intersetorial com as áreas envolvidas no desenho do PBF; melhores condições de trabalho; sistemas de informação e gestão mais eficientes; avaliações condizentes com as demandas das municipalidades; e outros já analisados nos resultados.

É importante destacar, ainda, que para um número expressivo de gestores municipais predominou uma avaliação positiva sobre o impacto do PBF no município, em detrimento de serem questionados sobre os impactos das pesquisas no processo de aprendizagem, ressaltam algo que para eles é mais importante do que a preocupação dessa pesquisa e, por essa razão, insistem em afirmar que houve grandes avanços e ampliação de possibilidades criadas, a

partir da implantação do programa, especialmente para as municipalidades mais pobres e com menor capacidade de promover um padrão de desenvolvimento sustentável, capaz de garantir uma integração efetiva na dinâmica socioeconômica regional, nacional e internacional contemporânea.

Alguns gestores municipais destacaram que, diante de uma realidade socioeconômica, cultural e política tão díspare como a que conforma a realidade da maioria das municipalidades brasileiras, as dificuldades com a gestão e gerência do PBF ainda são grandes. O que permite concluir que esse contexto de dificuldades tem reflexos diretos no desempenho da gestão do programa, independente dos resultados das pesquisas avaliativas disponibilizadas pelo MDS. É como se esses gestores estivessem querendo destacar a seguinte situação: *de que adianta ter acesso ao banco de dados do MDS sobre indicadores de gestão e/ou gerência e avaliação do PBF se, de fato, a realidade continua igual?* Citam como exemplos dessas disparidades os problemas existentes para realizar, acompanhar, avaliar e atualizar o cadastramento em grandes municípios e com comunidades rurais e urbanas. Esse problema é ainda mais grave em municípios com grandes extensões territoriais que registram distritos/povoados distantes da sede.

Aqui cabe fazer uma reflexão crítica sobre os efeitos dessas disparidades/desigualdades regionais para o objeto desta tese, o que exige propor e refletir novos olhares para esse estudo, tomando como base os achados da pesquisa e pensando na seguinte questão-problema: *como as pesquisas avaliativas do MDS para o PBF têm refletido as contradições e distorções encontradas nas diferentes municipalidades, considerando as disparidades mencionados pelos gestores?*

Com essa provocação não se pretendeu concluir a tese, mas apenas compartilhar e registrar algumas reflexões e desafios que a pesquisa trouxe, ampliando, desse modo, novas possibilidades que se abrem para muitos outros pesquisadores sobre o tema. Reafirma-se aqui que a conclusão do trabalho buscou cumprir todos os requisitos formais para a defesa dessa tese, atendendo, assim, o prazo e normas estabelecidas pela Universidade, mas conscientes de que um trabalho científico, especialmente sobre avaliação de políticas públicas, não se esgota em si mesmo.



## REFERÊNCIAS

AHLERT, F. C.; VACCARO, G. L. R.; COSTA, F. C. X. A compreensão da motivação de compras de clientes utilizando a análise fatorial. **E-book de Casos do Quanti & Quali 2009: II Encontro Brasileiro sobre Pesquisa e Análise de Dados Quantitativos e Qualitativos**. 1ed.Canoas/RS: Sphinx Tecnologia e Software Ltda, 2009, v. 1, p. 169-178.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n.4, 5-60 out/dez. 2000.

ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. **Organizational Learning II: theory, method, and practice**. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1978.

BALLART, X. Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. In: Brugué, Q.; Subirats, J. (eds.). **Lecturas de gestión pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996, p. 321-352.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 70 ed. Lisboa, 1977.

BASTOS, A. V. B.; GONDIM, S. M. G.; LOIOLA, E. Aprendizagem organizacional versus organiza que aprende: características e desafios que cercam estas duas abordagens de pesquisa. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 39, n.3, 220-230 jul/set. 2004.

BERTOLIN, R. V; ZWICK , E.; BRITO, M. J. Aprendizagem organizacional socioprática no serviço público: um estudo de caso interpretativo. **Revista de Administração Pública**, v. 47 n. 2, 493-513, mar/abr. 2013.

BOULLOSA, R. F. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da Policy analysis e da abordagem social da aprendizagem. In: XI Colóquio Internacional Sobre Poder Local - Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios, 2009, Salvador. **Anais do XI Colóquio Internacional Sobre Poder Local**, 2009.

BOULLOSA, R. F.; ARAÚJO, E. T. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba, PR: IESDE, 2009. 264 p.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Gestão Social: Caso de Inovação em Políticas Públicas ou mais um Enigma de Lampedusa. In: Rigo, A.S.; Silva Jr, J.T.; Schommer, P.C; Cançado, A.C. (Org.). **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. 1 ed. Juazeiro/BA-Petrolina/PE: Universidade Federal do Vale do São Francisco, 2010, v. 3, p. 63-92.

BOULLOSA, R. F. **Inovação e aprendizagem em políticas públicas: revendo a experiência dos Conselhos Gestores Municipais**. 11 p. Projeto de Pesquisa - Universidade Federal da Bahia - UFBA, Salvador BA, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Desenvolvimento Social em Debate.** – N. 5 (2007) -. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS.** Júnia Valéria Quiroga da Cunha (Org.) Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007a. 224 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS: Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional.** Rômulo Paes-Sousa (org.); Jeni Vaitsman (org.). - Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007b. 534p.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Avaliação e gestão da informação.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/avaliacao>> Acesso em: 22 jan. 2012a.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Infográfico da gestão da avaliação.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/avaliacao>> Acesso em: 15 fev. 2012b.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Licitações e contratos.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoescontratos>> Acesso em: 12 jan. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS. **Programa Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 10 jan. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; P. SPINK., orgs. (1998). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRYMAN, A. **Social research methods.** 2 ed. Oxford:Companion, 2004. 592p.

CANO, I. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CALMON, K. M. N. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. **PPP - Planejamento e Políticas Públicas**, n.19, p. 3-70, jun. 1999.

CARMO, M. I.; OLIVEIRA, A. R. Capacitação, socialização e institucionalização do conhecimento: uma análise do processo de aprendizagem organizacional em municípios. In: XI Colóquio Internacional Sobre Poder Local - Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios, 2009, Salvador. **Anais do XI Colóquio Internacional Sobre Poder Local**, 2009.

CARVALHO, S. N. de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n.3-4, p.185-197. 2003.

CASTANHAR, J. C. **O que é Política Pública.** Texto Base para aulas - Mestrado em Administração Pública, EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, S.D., mimeo.

CASTRO, L.; LOIOLA, E. Aprendizagem em organizações: uma discussão conceptual baseada Lev Vygotsky. **Caderno de Pesquisas em Administração**, 11-32 2003.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. C.; SIMÕES, H, B. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005**. Brasília: IPEA, jan. 2008. 47 p.

CERVO, A. L e BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: McGraw Hill, 1983.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. 2.ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2006.

CORRAR, L. J; PAULO, E; DIAS, J. M.F. (Coords). **Análise Multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia**. São Paulo: Editora Atlas,. 541 p, 2007.

DULCI, O, S. Estudo sobre as contribuições das pesquisas implementadas pela secretaria de avaliação e gestão da informação no campo da transferência de renda e de serviços socioassistenciais. In: **Desenvolvimento social em debate: Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS: 2006-2010**. Brasília, DF: MDS; SAGI, n.13, dez. 2010. 240 p.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. 312 p.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37 n. 5, 969-992, set/out. 2003.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: Análise de resultados e impacto. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, 103-124, abr/jun. 1998.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Revista do Serviço Público**, ano 52, n. 4, 89-111, out/dez. 2001.

DAVENPORT, T. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. São Paulo: Futura, 1998, p. 78.

DENHARDT, R. D. **Teorias da administração pública**. Tradução técnica e glossário Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ESCOLAR, C.; DOMENCH, P. Los Proyectos y Programas Sociales y la Evaluación. Reflexiones en Torno a una Experiencia. **Políticas sociais - acompanhamento e análise IPEA**, n. 5, 106-110, ago. 2002.

EISENHARDT, M. K. Building theory from case study research, **Academy of Management Review**, vol.14, n.4, p.532-550, 1989.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20 n. 59, 97-109, out. 2005.

FERREIRA, M. A. M. (2008). **Desvendando o Alfa de Cronbach** [Mimeo]. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando SPSS**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009, 688 p.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. **Aprendizagem e inovação organizacional: as experiências de Japão, Coréia e Brasil**. São Paulo. Atlas. 1995.

FRANCO, M. L. P. B.. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber Livros, v. 1., 2008.

GILSON, C.; DUNLEAVY, P.; TINKLER J. **Organizational Learning in Government Sector Organizations: Literature Review**. Disponível em: < <http://www2.lse.ac.uk/government/.../resgroups/LSEPu> > Acesso em: 25 mar. 2012.

GUIMARÃES, T. A.; ANGELIM, G. P.; SPEZIA, D. S.; ROCHA, G. A.; MAGALHÃES, R. G. Explorando o construto organização de aprendizagem no setor público: uma análise em órgão do poder executivo federal brasileiro. **O&S**, v. 10, n.27, 111-125 mai/ago. 2003.

HAIR, J. F. et al. Fundamentos de métodos de pesquisa em administração. Porto Alegre: Bookman, 2005. 471 p.

JUNIOR, J. M. A. **A aprendizagem organizacional em organizações de comunicação intensivas em conhecimento: o caso da agência de comunicação Engenho Novo**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade Federal da Bahia - UFBA, Bahia BA, 2008.

KOLB, D. A. A gestão e o processo de aprendizagem. In K. Starkey. **Como as organizações aprendem: relatos dos sucessos das grandes empresas**. São Paulo: Futura. 1997.

LEVINTHAL, D.; MARCH. J. **The myopia of learning**. Strategic Management Journal, v. 14,p. 95-112, 1993.

LEOPOLDINO, C. B. **Aprendizagem Organizacional Sobre Tecnologias Livres e Suporte à Transferência**. 209f. 2012. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

MENEZES, E. A. C.; GUIMARÃES, T. A.; BIDO, D. S. Dimensões da aprendizagem em organizações: validação *do dimensions of the learning organization questionnaire* (dloq) no contexto Brasileiro. **RAM, REV. ADM. MACKENZIE**, V. 12, n.2, 4-29 mar/abr. 2011.

MEDEIROS, I. B. O.; ANTONELLO, C. S. A Metáfora da Dança nas Organizações: uma Auto-etnografia sobre Aprendizagem na Prática. **V Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD**. Belo Horizonte: Junho, 2008.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; DENÚBILA, A. L. TEIXIRA, K. M. D. Análise dos indicadores sociais brasileiros pré e pós implementação do Programa Bolsa

Família. **Revista Administração Pública e Gestão Social - APGS**, v. 2 n. 3, 76-97, jul/set. 2010.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

NETO, A. S. **Aprendizagem de auditores fiscais no contexto da prática profissional**. 166 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Paraíba - UFRB, João Pessoa PB, 2010.

NOGUEIRA, R. A.; CAVALCANTE, P. L. Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal Brasileiro. **XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil**, 27 - 30 Out. 2009.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus, 1997. cap. 3, p. 61-103.

OLLAIK, L. G; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45 n. 6, 1943-1967, nov/dez. 2011.

PASQUIM, E. M.; SANTOS, L. M. P. Análise de Programas de Transferência de Renda no Brasil sob a Ótica e Prática de Atores Federais e Estaduais. **Revista Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.16, n.3, p.52-68, 2007.

RASHMAN, L.; WITHERS, E; HARTLEY, J. Organizational Learning and Knowledge in Public Service Organizations: A Systematic Review of the Literature. **International Journal of Management Reviews**, v. 11, Issue. 4, 463-494, december. 2009.

RUA, M. G. **Monitoramento e acompanhamento de Projetos Sociais**. In: Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos Sociais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, 2007. 28 p.

RIBEIRO, E. M.; SANTOS, R. S. O Problema Administrativo na política de assentamentos do Brasil: O caso da Fazenda Cascata na Bahia. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 45, p. 141-157, 2011.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; CHAGAS, T. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v.2, n.1, p.19-43, 2009.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. Compreendendo a Natureza das Políticas do Estado Capitalista. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 41, p. 819-834, 2007.

SCRIVEN, M. The Methodology of Evaluation. In C.H. Weiss (ed.), **Evaluating Action Programs: Readings in Social Action and Education**. Boston: Allyn & Bacon, 1972, p. 123-136.

SCHNEIDER, A. L. The Evolution of a Policy Orientation for Evaluation Research: A Guide to Practice. **Public Administration Review**, v. 46, n. 4, p.356-363, 1986.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENGE, P. M. **The fifth discipline**. The art and practice of learning organization. Double Day/Currency. New York. 1990.

SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B. O processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. **NEPP-UNICAMP**. Caderno n 48. Outubro de 2000.

SILVA, M. O. S; YAZBEK, M. C; GIOVANNI; G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUSA, R. P. Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada. **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala**, 7 - 10 Nov. 2006.

STATA, R. **Organizational Learning**: the key to management innovation. Sloan Management Review, 63, Spring 1989.

SUBIRATS, J. "**Policy Instruments, Public Deliberation and Evaluation Processes**", en B.Dente ed., **Environmental Policy in Search of New Instruments**, European Science Foundation, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, 1995, pp.143-158

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, Ariel, 2008, 285 pp.

THOENIG, J. C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, 54-71, abr/Jun. 2000.

TRIOLA, M. F. **Introdução à estatística**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2005. 656p.

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. **Série Policy Paper**, n.17. Brasília, 2006. 77p.

VILLARDI, B. Q.; LEITÃO, S. P. Organizações de aprendizagem e mudança organizacional. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 3, p. 53-70, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WEICK, K. e WESTLEY, F. Organizational learning: affirm and oxymoron, In Clegg, S., Hardy, C. & Nord, W. R. (org.). **Handbook of Organizational Studies** (pp.440-458). Londres: Sage, 1996.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation?. **American Journal of Evaluation**, ano 19, n. 1, 21-34. 1998.

WEISS, C. H. Ideology, Interest, and Information: The Basis of Policy Decisions. In: Callahan, D.; Jennings, B. (eds.), **Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis**. New York: Plenum, 1983, p. 213-245.

## APÊNDICE A

**ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO**  
**INSTITUIÇÃO MDS**  
**SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA (SENARC)**  
**SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SNAS)**  
**SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN)**

Este estudo compõe um projeto de pesquisa junto ao Núcleo de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) na área de Aprendizagem em Avaliação de Políticas Públicas, coordenado pela Profa. Elizabeth Matos Ribeiro e desenvolvido pelos pesquisadores Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro e Dennis Willian de Oliveira.

Agradecemos sua colaboração ao responder as perguntas apresentadas neste instrumento. Ressaltamos que por ser um trabalho acadêmico, seu nome não será divulgado em hipótese alguma. Caso deseje receber maiores informações sobre a pesquisa, indicamos nossos contatos ao final do questionário.

Data: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

### PARTE I - Perfil pessoal e profissional

1. Sexo

1. ( ) Feminino

2. ( ) Masculino

2. Idade (em anos)

\_\_\_\_\_

3. Grau de instrução formal concluído (Favor especificar o(s) curso(s) de Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado)

1. ( ) 2º grau

2. ( ) Graduação

3. ( ) Especialização

4. ( ) Mestrado

5. ( ) Doutorado

6. ( ) Outro

4. Qual o cargo que você ocupa no MDS?

\_\_\_\_\_

5. Qual a principal atividade desempenhada no MDS?

\_\_\_\_\_

6. Tempo de experiência profissional (em anos)

\_\_\_\_\_

7. Tempo de trabalho no MDS (anos)

\_\_\_\_\_

8. Carga horária de trabalho semanal

1. ( ) Menos de 20h.

2. ( ) de 20 a 40h.

3. ( ) Mais de 40h.

9. Renda média (R\$)

\_\_\_\_\_

10. Tipo de vínculo empregatício com o MDS?

1. ( ) Efetivo por concurso

2. ( ) Cargos de provimento em comissão

3. ( ) Contrato temporário



4. ( ) Efetivo sem concurso    5. ( ) Terceirizado

6. ( ) Outros \_\_\_\_\_

**PARTE II – Aprendizagem individual sobre avaliação**

Abaixo estão descritas questões relacionadas ao processo de aprendizagem sobre Avaliação. Em nenhuma delas há respostas certas ou erradas. Em todas existe espaço para manifestação livre de sua opinião, baseando-se apenas na sua experiência como gestor. **Em cada questão indique quais formas de aprendizagem são mais importantes para a obtenção do seu conhecimento sobre avaliação** (pesquisas/estudos avaliativos), levando em consideração as escalas abaixo.

1 – Importância Muito baixa	2 - Baixa	3 - Moderada	4 - Alta	5 - Importância muito alta
-----------------------------	-----------	--------------	----------	----------------------------

N	Aprendizagem Individual Informal	1	2	3	4	5
1	Autoestudo em livros e revistas científicas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Autoestudo em sites relacionados ao tema;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Interação direta com superiores hierárquicos;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Interação direta com colegas de trabalho;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Interação com profissionais de outros Ministérios	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Interação com profissionais do setor privado;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Interação via mídias de comunicação do MDS (redes virtuais, correios eletrônicos, chat, videoconferência, dentre outros);	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Interação via mídias de comunicação externas (redes virtuais, correios eletrônicos, chat, videoconferência, dentre outros);	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Experiência decorrente do cotidiano do trabalho;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

N	Aprendizagem Individual Formal	1	2	3	4	5
1	Participação em cursos de capacitação e/ou qualificação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Participação em palestras e workshops;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Participação em seminários, congressos e outros eventos;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Disciplina(s) de graduação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Disciplina(s) de pós-graduação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Realização de pesquisa(s);	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**PARTE III – Aprendizagem organizacional sobre as avaliações do MDS**

Abaixo estão descritas questões relacionadas à aprendizagem organizacional e sobre os estudos avaliativos realizados pelo MDS para os programas sociais. Em nenhuma há respostas certas ou erradas. Existe apenas espaço para manifestação de opinião, baseando-se fundamentalmente nas experiências adquiridas no processo de trabalho. **Em cada questão, indique o grau de concordância sobre as formas de aprendizagens adquiridas sobre Avaliação** (pesquisas/estudos avaliativos do MDS), levando em consideração as escalas abaixo.

1 - Discordo totalmente	2- Discordo parcialmente	3 – Indiferente	4 – Concordo parcialmente	5 – Concordo totalmente
-------------------------	--------------------------	-----------------	---------------------------	-------------------------

N	Aprendizagem grupal e organizacional	1	2	3	4	5
1	Diversos servidores lotados na Secretaria participaram de programas formais de capacitação e qualificação em Avaliação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Há compartilhamento de conhecimentos obtidos em treinamentos, cursos de capacitação e qualificação em Avaliação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Há incentivo para a participação em congressos, encontros e debates sobre Avaliação de Políticas Públicas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Há consolidação do conhecimento por meio da existência de sistemas informatizados, procedimentos e normas ou memória do setor;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5	Há conhecimento geral da equipe de trabalho sobre as rotinas da Secretaria;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	A equipe é qualificada, multidisciplinar e com suficiente experiência em pesquisa;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Há cursos presenciais e/ou EAD sobre avaliação para gestores da Secretaria;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	A Secretaria fornece recursos materiais em quantidade suficiente para a aplicação dos conhecimentos em Avaliação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	O MDS possui sistemas de gestão da informação suficiente para a o monitoramento e avaliação dos programas de sua Secretaria;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Os sistemas de informação são suficientes para suporte e operacionalização das Pesquisas Avaliativas dos programas de sua Secretaria;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Os sistemas de informação são suficientes e eficazes para formação e disseminação das informações avaliativas nas esferas estaduais e municipais;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	O local de trabalho é adequado à aplicação das novas habilidades em avaliação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>N</b>	<b>Aprendizagem na gestão do processo avaliativo</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
1	Há reuniões periódicas para planejamento das pesquisas avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Há participação de executoras externas nas pesquisas/estudos avaliativos do MDS;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	São discutidas e definidas questões relevantes em conjunto com os atores envolvidos (MDS e instituição executora), para a execução das avaliações dos programas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Há participação dos gestores responsáveis pelos programas do MDS no desenvolvimento dos instrumentos de pesquisa em parceria com a instituição executora;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Há interação de atores envolvidos (atores internos e externos ao MDS) em relação às formas e mecanismos de comunicação e acompanhamento das pesquisas avaliativas contratadas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Há disponibilização de dados e/ou visita a campo para a realização da pesquisa pelo MDS;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Há participação de órgãos de cooperação nas pesquisas/estudos avaliativos;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Há financiamento internacional das pesquisas/estudos avaliativos;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	São realizadas reuniões dos gestores dos programas, representantes da SAGI e executora externa para análise dos resultados das Pesquisas Avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	São realizados debates e/ou seminários com os gestores responsáveis pelos programas para a apresentação dos resultados finais das pesquisas avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	São realizados seminários e/ou reuniões para definição de propostas e recomendações para os programas baseadas nas sínteses avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	São realizados seminários abertos ao público externo para divulgação dos resultados das pesquisas e estudos;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Os resultados da avaliação são utilizados pelos tomadores de decisão das Secretarias do MDS, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de um determinado programa;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	As pesquisas/estudos avaliativos subsidiam a formulação e gestão das políticas de desenvolvimento social;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Você considera o ambiente de sua secretaria favorável ao aprendizado, a partir dos resultados das avaliações realizadas e contratadas pelo MDS?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	Há preocupação com a incorporação dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas para os programas do MDS?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17	As pesquisas de avaliação dos programas de sua secretaria são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de avaliação e meta-avaliação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	Há sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19	Há redes de comunicação com as esferas estaduais e municipais para discussão sobre resultados das pesquisas avaliativas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20	Há divulgação e publicações dos resultados das pesquisas avaliativas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Abaixo são apresentadas **questões discursivas relacionadas aos processos de aprendizagens resultantes das pesquisas/estudos avaliativos realizados pelo MDS**. É muito importante sua percepção em relação aos aspectos mencionados. Por isso, contamos com sua descrição criteriosa e aprofundada em relação às questões indicadas abaixo.

Quais as principais ações adotadas por sua secretaria que tem possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
De que forma você tem aprendido com os resultados das pesquisas avaliativas dos programas de sua secretaria, realizadas/contratadas pelo MDS?
Quais as implicações diretas ou indiretas dos resultados das pesquisas avaliativas para a gestão e/ou execução dos programas de sua secretaria?
De que forma sua secretaria utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento dos programas?
Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da sua secretaria com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS?
A literatura tem demonstrado que a experiência é um fator determinante para a melhoria do processo de avaliação. Com base nessa afirmação e julgando sua experiência na área de avaliação do MDS, responda as seguintes perguntas:
a) Quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados/contratados pelo MDS?

b) Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados/contratados pelo MDS?

### **CONTATOS**

Coordenadora: Elizabeth Matos Ribeiro Tel: (71) 3283-7358 (ematos@ufba.br)

Pesquisadores: Doraliza A. Abranches Monteiro (doraliza\_monteiro@yahoo.com.br); Dennis Willian Lima de Oliveira (dennisoliveira@outlook.com)

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Escola de Administração - Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA)

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Vale do Canela Telefone (71) 3283-7309

Salvador, Bahia - Brasil - CEP: 40110-903

## APÊNDICE B

### ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO INSTITUIÇÃO MDS SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI)

Este estudo compõe um projeto de pesquisa junto ao Núcleo de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) na área de Aprendizagem em Avaliação de Políticas Públicas, coordenado pela Profa. Elizabeth Matos Ribeiro e desenvolvido pelos pesquisadores Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro e Dennis Willian de Oliveira.

Agradecemos sua colaboração ao responder as perguntas apresentadas neste instrumento. Ressaltamos que por ser um trabalho acadêmico, seu nome não será divulgado em hipótese alguma. Caso deseje receber maiores informações sobre a pesquisa, indicamos nossos contatos ao final do questionário.

Data: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

#### PARTE I - Perfil pessoal e profissional

8. Sexo

1. ( ) Feminino

2. ( ) Masculino

9. Idade (em anos)

\_\_\_\_\_

10. Grau de instrução formal concluído (Favor especificar o(s) curso(s) de Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado)

1. ( ) 2º grau

2. ( ) Graduação

3. ( ) Especialização

4. ( ) Mestrado

5. ( ) Doutorado

6. ( ) Outro

11. Qual o cargo que você ocupa no MDS?

\_\_\_\_\_

12. Qual a principal atividade desempenhada no MDS?

\_\_\_\_\_

13. Tempo de experiência profissional (em anos)

\_\_\_\_\_

14. Tempo de trabalho no MDS (em anos)

\_\_\_\_\_

8. Carga horária de trabalho semanal

1. ( ) Menos de 20h.

2. ( ) de 20 a 40h.

3. ( ) Mais de 40h.

9. Renda média (R\$)

\_\_\_\_\_

10. Tipo de vínculo empregatício com o MDS?

1. ( ) Efetivo por concurso

2. ( ) Cargos de provimento em comissão

3. ( ) Contrato temporário

4. ( ) Efetivo sem concurso

5. ( ) Terceirizado

6. ( ) Outros \_\_\_\_\_

## PARTE II – Aprendizagem individual sobre avaliação

Abaixo estão descritas questões relacionadas ao processo de aprendizagem sobre Avaliação. Em nenhuma delas há respostas certas ou erradas. Em todas existe espaço para manifestação livre de sua opinião, baseando-se apenas na sua experiência como gestor. **Em cada questão indique quais formas de aprendizagem são mais importantes para a obtenção do seu conhecimento sobre avaliação** (pesquisas/estudos avaliativos), levando em consideração as escalas abaixo.

	1 – Importância muito baixa	2 – Baixa	3 – Moderada	4 - Alta	5 - Importância muito alta				
<b>N</b>	<b>Aprendizagem individual informal</b>				<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
1	Autoestudo em livros e revistas científicas;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Autoestudo em sites relacionados ao tema;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Interação direta com superiores hierárquicos;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Interação direta com colegas de trabalho;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Interação com profissionais de outros Ministérios				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Interação com profissionais do setor privado;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Interação via mídias de comunicação do MDS (redes virtuais, correios eletrônicos, chat, videoconferência, dentre outros);				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Interação via mídias de comunicação externas (redes virtuais, correios eletrônicos, chat, videoconferência, dentre outros);				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Experiência decorrente do cotidiano do trabalho;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<b>N</b>	<b>Aprendizagem individual formal</b>				<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
1	Participação em cursos de capacitação e/ou qualificação;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Participação em palestras e workshops;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Participação em seminários, congressos e outros eventos;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Disciplina(s) de graduação;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Disciplina(s) de pós-graduação;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Realização de pesquisa(s);				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## PARTE III – Aprendizagem organizacional sobre as avaliações do MDS

Abaixo estão descritas questões relacionadas à aprendizagem organizacional e sobre os estudos avaliativos realizados pelo MDS. Em nenhuma há respostas certas ou erradas. Existe apenas espaço para manifestação de opinião, baseando-se fundamentalmente nas experiências adquiridas no processo de trabalho. **Em cada questão, indique o grau de concordância sobre as formas de aprendizagens adquiridas sobre Avaliação** (pesquisas/estudos avaliativos do MDS), levando em consideração as escalas abaixo.

	1 - Discordo totalmente	2- Discordo parcialmente	3 – Indiferente	4 – Concordo parcialmente	5 – Concordo totalmente				
<b>N</b>	<b>Aprendizagem grupal e organizacional</b>				<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
1	Diversos servidores lotados na Secretaria participaram de programas formais de capacitação e qualificação em Avaliação;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Há compartilhamento de conhecimentos obtidos em treinamentos, cursos de capacitação e qualificação em Avaliação;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Há incentivo para a participação em congressos, encontros e debates sobre Avaliação de Políticas Públicas;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Há consolidação do conhecimento por meio da existência de sistemas informatizados, procedimentos e normas ou memória do setor;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Há conhecimento geral da equipe de trabalho sobre as rotinas da SAGI;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	A equipe é qualificada, multidisciplinar e com suficiente experiência em pesquisa avaliativa;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7	Há cursos presenciais e/ou EAD sobre avaliação para gestores estaduais e municipais;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	O MDS fornece recursos materiais em quantidade suficiente para a aplicação dos conhecimentos em Avaliação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	O MDS possui sistemas de gestão da informação suficiente para a o monitoramento e avaliação de programas sociais;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Os sistemas de informação são suficientes para suporte e operacionalização das Pesquisas Avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Os sistemas de informação são suficientes e eficazes para formação e disseminação das informações avaliativas nas esferas estaduais e municipais;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	O local de trabalho é adequado à aplicação das novas habilidades em avaliação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>N</b>	<b>Aprendizagem na gestão do processo avaliativo</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
1	Há reuniões periódicas para Planejamento das pesquisas avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Há participação de executoras externas nas pesquisas/estudos avaliativos do MDS;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	São discutidas e definidas questões relevantes em conjunto com os atores envolvidos (MDS e instituição executora), para a execução das avaliações dos programas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Há participação dos gestores responsáveis pelos programas do MDS no desenvolvimento dos instrumentos de pesquisa em parceria com a instituição executora;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Há interação de atores envolvidos (atores internos e externos ao MDS) em relação às formas e mecanismos de comunicação e acompanhamento das pesquisas avaliativas contratadas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Há disponibilização de dados e/ou visita a campo para a realização da pesquisa pelo MDS;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Há participação de órgãos de cooperação nas pesquisas/estudos avaliativos;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Há financiamento internacional das pesquisas/estudos avaliativos;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Há reuniões dos responsáveis pela gestão da SAGI para análise dos resultados das pesquisas avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	São realizados debates e/ou seminários com os gestores responsáveis pelos programas para a apresentação dos resultados finais das pesquisas avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	São realizados seminários e/ou reuniões para definição de propostas e recomendações para os programas baseadas nas sínteses avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	São realizados seminários abertos ao público externo para divulgação dos resultados das pesquisas e estudos;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Os resultados da avaliação são utilizados pelos gestores dos programas de sua Secretaria, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de um determinado programa;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	As pesquisas/estudos avaliativos subsidiam a formulação e gestão das políticas de desenvolvimento social;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Você considera o ambiente de sua secretaria favorável ao aprendizado, a partir dos resultados das avaliações realizadas e contratadas pelo MDS?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	Há preocupação com a incorporação dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas para os programas do MDS?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	As pesquisas de avaliação dos programas do MDS são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de avaliação e meta-avaliação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	Há sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19	Há redes de comunicação com as esferas estaduais e municipais para discussão sobre resultados das pesquisas avaliativas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20	Há divulgação e publicações dos resultados das pesquisas avaliativas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
----	--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Abaixo são apresentadas **questões discursivas relacionadas aos processos de aprendizagens resultantes das pesquisas/estudos avaliativos realizados pelo MDS**. É muito importante sua percepção em relação aos aspectos mencionados. Por isso, contamos com sua descrição criteriosa e aprofundada em relação às questões indicadas abaixo.

Quais as principais ações adotadas por sua secretaria que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?


De que forma você tem aprendido com os resultados das pesquisas avaliativas realizadas/contratadas pelo MDS, para o Programa Bolsa Família?


Quais as implicações diretas ou indiretas dos resultados das pesquisas avaliativas para a gestão e/ou execução do Programa Bolsa Família?


Conhecendo os programas sociais do MDS, como os resultados das pesquisas avaliativas tem possibilitado mudanças no desenho e/ou práticas de gestão e execução do Programa Bolsa Família?


Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da sua secretaria com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS?


A literatura tem demonstrado que a experiência é um fator determinante para a melhoria do processo de avaliação. Com base nessa afirmação e julgando sua experiência na área de avaliação do MDS responda as seguintes perguntas:

a) Quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados/contratados pelo MDS?




b) Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados/contratados pelo MDS?

### **CONTATOS**

Coordenadora: Elizabeth Matos Ribeiro Tel: (71) 3283-7358 (ematos@ufba.br)

Pesquisadores: Doraliza A. Abranches Monteiro (doraliza\_monteiro@yahoo.com.br); Dennis Willian Lima de Oliveira (dennisoliveira@outlook.com)

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Escola de Administração - Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA)

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Vale do Canela Telefone (71) 3283-7309

Salvador, Bahia - Brasil - CEP: 40110-903

## APÊNDICE C

### ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Este estudo compõe um projeto de Tese junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) na área de Aprendizagem em Avaliação de Políticas Públicas, orientado pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Elizabeth Matos Ribeiro e desenvolvido pela doutoranda Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro com apoio do estudante pesquisador Dennis Willian Lima de Oliveira.

Agradecemos sua colaboração ao responder as perguntas apresentadas neste instrumento e destacamos que por tratar-se de um trabalho científico seu nome não será divulgado em hipótese alguma. Caso deseje receber maiores informações sobre a pesquisa indicamos nossos contatos ao final do questionário.

Data: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

#### PARTE I - Perfil pessoal e profissional

16. Sexo

1. ( ) Feminino

2. ( ) Masculino

17. Idade (em anos)

\_\_\_\_\_

18. Grau de instrução formal concluído (Favor especificar o(s) curso(s) de Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado, se possuir)

1. ( ) 2º grau

2. ( ) Graduação

3. ( ) Especialização

4. ( ) Mestrado

5. ( ) Doutorado

6. ( ) Outro

19. Nome do Estado em que trabalha

\_\_\_\_\_

20. Qual o cargo que você ocupa na Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família?

\_\_\_\_\_

21. Qual a principal atividade desempenhada por você na Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família?

\_\_\_\_\_

22. Tempo de experiência profissional (em anos)

\_\_\_\_\_

23. Tempo de trabalho com o Programa Bolsa Família (em anos)

\_\_\_\_\_

9. Carga horária de trabalho semanal

1. ( ) Menos de 20h.

2. ( ) de 20 a 40h.

3. ( ) Mais de 40h.

10. Remuneração média (R\$)

\_\_\_\_\_

11. Tipo de vínculo empregatício com a prefeitura?

1. ( ) Efetivo por concurso

2. ( ) Cargos de provimento em comissão

3. ( ) Contrato temporário

4. ( ) Efetivo sem concurso    5. ( ) Terceirizado

6. ( ) Outros \_\_\_\_\_

12. Quantas pessoas compõem a equipe de Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família?

### PARTE II – Aprendizagem individual sobre avaliação

Abaixo estão descritas questões relacionadas ao processo de aprendizagem sobre Avaliação. Em nenhuma delas há respostas certas ou erradas. Em todas existe espaço para manifestação livre de sua opinião, baseando-se apenas na sua experiência como gestor. **Em cada questão indique quais formas de aprendizagem são mais importantes para a obtenção do seu conhecimento sobre avaliação** (pesquisas/estudos avaliativos), levando em consideração as escalas abaixo.

	1 - Importância muito baixa	2 - Baixa	3 - Moderada	4 - Alta	5 - Importância muito alta				
<b>N</b>	<b>Aprendizagem individual informal</b>				<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
1	Autoestudo em livros e revistas científicas;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Autoestudo em sites relacionados ao tema;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Interação direta com superiores hierárquicos;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Interação direta com colegas de trabalho;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Interação com profissionais de outros Ministérios				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Interação com profissionais do setor privado;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Interação via mídias de comunicação do MDS (redes virtuais, correios eletrônicos, chat, videoconferência, dentre outros);				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Interação via mídias de comunicação externas (redes virtuais, correios eletrônicos, chat, videoconferência, dentre outros);				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Experiência decorrente do cotidiano do trabalho;				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

		1	2	3	4	5
<b>N</b>	<b>Aprendizagem individual formal</b>					
1	Participação em cursos de capacitação e/ou qualificação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Participação em palestras e workshops;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Participação em seminários, congressos e outros eventos;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Disciplina(s) de graduação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Disciplina(s) de pós-graduação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Realização de pesquisa(s);	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### PARTE III – Aprendizagem organizacional sobre as avaliações do MDS para o Programa Bolsa Família

Abaixo estão descritas questões relacionadas à aprendizagem organizacional sobre os estudos avaliativos do Programa Bolsa Família, realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em nenhuma há respostas certas ou erradas. Existe espaço apenas para manifestação de opinião baseando-se fundamentalmente nas experiências adquiridas no processo de trabalho.

**Em cada questão indique o grau de concordância sobre as formas de aprendizagens adquiridas com as pesquisas/estudos avaliativos do MDS**, levando em consideração as escalas abaixo.

	1 - Discordo totalmente	2- Discordo parcialmente	3 – Indiferente	4 – Concordo parcialmente	5 – Concordo totalmente
<b>N</b>	<b>Aprendizagem individual e organizacional sobre avaliação do PBF</b>				
1	Há oferta pelo MDS de programas formais de capacitação e qualificação em avaliação de políticas públicas para a equipe da coordenação estadual do Programa Bolsa Família;				
2	O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para a equipe da coordenação estadual do Programa Bolsa Família;				
3	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes e eficazes para disseminação das informações avaliativas na				

	esfera estadual e municipal;					
4	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes para suporte e operacionalização das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família em seu estado;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	O MDS estimula a coordenação estadual do Programa Bolsa Família a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações do programa Bolsa Família;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Há mecanismos de comunicação e acompanhamento das pesquisas avaliativas realizadas entre o MDS, o estado e os municípios baianos;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Quando o MDS solicita, há disponibilização de dados e/ou visita a campo ao estado e municípios para a realização de pesquisas de avaliação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Há convites pelo MDS para debate e/ou seminários com a equipe da coordenação estadual do programa Bolsa Família para a apresentação dos resultados das pesquisas avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Há incentivo da Secretaria estadual onde está alocado o Programa Bolsa Família no seu Estado para a participação em congressos, encontros e debates sobre a gestão e avaliação de Políticas Públicas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	A Secretaria estadual possui sistemas de gestão da informação suficiente para o monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família nos municípios do seu Estado;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	A coordenação do Programa Bolsa Família Estadual acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Há redes de comunicação com as esferas municipais, estaduais e federais para discussão sobre os resultados das pesquisas avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Há reuniões da equipe da coordenação estadual do Programa Bolsa Família para análise e estudo das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	A equipe da coordenação estadual realiza reuniões com gestores envolvidos com o Programa Bolsa Família no estado (educação, saúde, assistência social e outros) para análise dos resultados das pesquisas avaliativas do programa;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Os resultados das avaliações do MDS para o Programa Bolsa Família são utilizados pela coordenação estadual do programa, orientando-os quanto à necessidade de correções e/ou aprimoramento no programa nos município;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	As pesquisas avaliativas do MDS subsidiam a formulação e gestão das políticas de desenvolvimento social no estado da Bahia;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	Você considera o ambiente da Secretaria, favorável ao aprendizado a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	As pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Família são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de avaliação por sua coordenação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19	Há divulgação das publicações dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS para os estados e os municípios brasileiros;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20	A coordenação do Programa Bolsa Família estadual realiza pesquisas próprias, para avaliar a realidade do programa no contexto do seu Estado.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Abaixo são apresentadas **questões discursivas relacionadas aos processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação** do Programa Bolsa Família, realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). É muito importante sua percepção em relação aos aspectos mencionados. Por isso, contamos com sua descrição criteriosa e aprofundada em relação às questões indicadas abaixo.

Quais as principais ações adotadas pela Secretaria, onde está alocada a coordenação estadual do Programa Bolsa Família, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?

De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família no estado?
Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família estadual, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS e quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos?
Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?

**CONTATOS**

Coordenadora: Elizabeth Matos Ribeiro Tel: (71) 3283-7358 (ematos@ufba.br)  
 Pesquisadores: Doraliza A. Abranches Monteiro (doraliza\_monteiro@yahoo.com.br); Dennis Willian Lima de Oliveira (dennisoliveira@outlook.com)  
 Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
 Escola de Administração - Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA)  
 Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Vale do Canela Telefone (71) 3283-7309  
 Salvador, Bahia - Brasil - CEP: 40110-903

## APÊNDICE D

### ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO GESTORES MUNICIPAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Este estudo compõe um projeto de pesquisa junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) na área de Aprendizagem em Avaliação de Políticas Públicas, coordenado pela Profª Drª. Elizabeth Matos Ribeiro e desenvolvido pelos pesquisadores Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro e Dennis Willian Lima de Oliveira.

Agradecemos sua colaboração ao responder as perguntas apresentadas neste instrumento. Ressaltamos que por tratar-se de um trabalho científico seu nome não será divulgado em hipótese alguma. Caso deseje receber maiores informações sobre a pesquisa indicamos nossos contatos ao final do questionário.

Data: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

#### PARTE I - Perfil pessoal e profissional

25. Sexo

1. ( ) Feminino

2. ( ) Masculino

26. Idade (em anos)

\_\_\_\_\_

27. Grau de instrução formal concluído (Favor especificar o(s) curso(s) de Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado, se possuir)

1. ( ) 2º grau

2. ( ) Graduação

3. ( ) Especialização

4. ( ) Mestrado

5. ( ) Doutorado

6. ( ) Outro

28. Nome do município em que trabalha?

\_\_\_\_\_

29. Qual o cargo que você ocupa na prefeitura?

\_\_\_\_\_

30. Qual a principal atividade desempenhada no Programa Bolsa Família?

\_\_\_\_\_

31. Tempo de experiência profissional (em anos)

\_\_\_\_\_

32. Tempo de trabalho com o Programa Bolsa Família (em anos)

\_\_\_\_\_

9. Carga horária de trabalho semanal

1. ( ) Menos de 20h.

2. ( ) de 20 a 40h.

3. ( ) Mais de 40h.

10. Remuneração média (R\$)

\_\_\_\_\_

11. Tipo de vínculo empregatício com a prefeitura?

1. ( ) Efetivo por concurso

2. ( ) Cargos de provimento em comissão

3. ( ) Contrato temporário

4. ( ) Efetivo sem concurso

5. ( ) Terceirizado

6. ( ) Outros \_\_\_\_\_

12. Quantas pessoas compõem a equipe do Programa Bolsa Família em seu município?

\_\_\_\_\_

**PARTE II – Aprendizagem organizacional sobre as avaliações do MDS para o Programa Bolsa Família**

Abaixo estão descritas questões relacionadas à aprendizagem organizacional sobre os estudos avaliativos do Programa Bolsa Família, realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em nenhuma há respostas certas ou erradas. Existe espaço apenas para manifestação de opinião baseando-se fundamentalmente nas experiências adquiridas no processo de trabalho.

**Em cada questão indique o grau de concordância sobre as formas de aprendizagens adquiridas com as pesquisas/estudos avaliativos do MDS, levando em consideração as escalas abaixo.**

		<b>1 - Discordo totalmente</b>	<b>2- Discordo parcialmente</b>	<b>3 – Indiferente</b>	<b>4 – Concordo parcialmente</b>	<b>5 – Concordo totalmente</b>
<b>N</b>	<b>Aprendizagem individual e organizacional sobre avaliação do PBF</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
1	Há oferta pelo MDS de programas formais de capacitação e qualificação em avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	O MDS oferece cursos presenciais e/ou a distância (EAD) sobre avaliação de políticas públicas para gestores locais do Programa Bolsa Família;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes e eficazes para disseminação das informações avaliativas na esfera municipal;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Os sistemas de informação existentes na esfera federal (MDS) são suficientes para suporte e operacionalização das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família em seu município;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	O MDS estimula a coordenação local do Programa Bolsa Família a apresentar questões relevantes para a definição e a execução das pesquisas e avaliações do programa Bolsa Família;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Há mecanismos de comunicação e acompanhamento das pesquisas avaliativas realizadas entre o MDS, o estado e o seu município;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Quando o MDS solicita, há disponibilização de dados e/ou visita a campo ao município para a realização de pesquisas de avaliação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Há convites pelo MDS para debate e/ou seminários com os gestores locais do programa Bolsa Família para a apresentação dos resultados das pesquisas avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Há incentivo pela secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município para a participação em congressos, encontros e debates sobre a gestão e avaliação de Políticas Públicas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	A secretaria onde está alocado o Programa Bolsa Família em seu município, possui sistemas de gestão da informação suficiente para o monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	A coordenação do Programa Bolsa Família de seu município acessa os sistemas de geração de informação, comunicação dos dados e resultados das pesquisas avaliativas do MDS;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Há redes de comunicação com as esferas municipais, estaduais e federais para discussão sobre os resultados das pesquisas avaliativas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	Há reuniões da coordenação do programa em seu município para análise e estudo das pesquisas avaliativas do Programa Bolsa Família;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	Em seu município são realizadas reuniões com gestores envolvidos com o Programa Bolsa Família (educação, saúde, assistência social e outros) para análise dos resultados das pesquisas avaliativas do programa;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15	Os resultados das avaliações do MDS para o Programa Bolsa Família são utilizados pela coordenação local do programa, orientando-os quanto à necessidade de correções e/ou aprimoramento no programa em seu município;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	As pesquisas avaliativas do MDS subsidiam a formulação e gestão das políticas de desenvolvimento social em seu município;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	Você considera o ambiente da secretaria que está alocado o Programa Bolsa Família, favorável ao aprendizado a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	As pesquisas de avaliação do Programa Bolsa Família são armazenadas e há catalogação de informações e rotinas de avaliação por sua coordenação;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19	Há divulgação das publicações dos resultados das pesquisas avaliativas realizadas pelo MDS, para os municípios;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20	Em seu município, a coordenação do Programa Bolsa Família realiza pesquisas avaliativas próprias para avaliar a realidade do Programa no contexto local.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Abaixo são apresentadas **questões discursivas relacionadas aos processos de aprendizagens resultantes das pesquisas de avaliação** do Programa Bolsa Família, realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). É muito importante sua percepção em relação aos aspectos mencionados. Por isso, contamos com sua descrição criteriosa e aprofundada em relação às questões indicadas abaixo.

Quais as principais ações adotadas pela secretaria onde está alocada a coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, que têm possibilitado processos de aprendizagens, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo MDS?
De que forma sua coordenação utiliza os resultados das pesquisas avaliativas contratadas pelo MDS para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família em seu município?
Quais as principais dificuldades relacionadas ao processo de aprendizagem da coordenação do Programa Bolsa Família em seu município, com base nos resultados das avaliações realizadas/contratadas pelo MDS?
Quais elementos poderiam ser melhorados nos processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?
Quais as principais conquistas alcançadas por esses processos avaliativos realizados pelo MDS para o Programa Bolsa Família?



## CONTATOS

Coordenadora: Elizabeth Matos Ribeiro Tel: (71) 3283-7358 (ematos@ufba.br)

Pesquisadores: Doraliza A. Abranches Monteiro (doraliza\_monteiro@yahoo.com.br); Dennis Willian Lima de Oliveira (dennisoliveira@outlook.com)

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Escola de Administração - Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA)

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Vale do Canela Telefone (71) 3283-7309

Salvador, Bahia - Brasil - CEP: 40110-903

## APÊNDICE E

Formulário Orientador para Análise Documental e de Conteúdo das Pesquisas e Estudos Avaliativos do Programa Bolsa Família				
<b>Pesquisa/Estudo</b>				
<b>Objetivos</b>				
<b>Instituição executora</b>				
<b>Forma de contratação</b>				
<b>Secretaria (MDS)</b>		<b>Ano</b>		<b>Duração</b>
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	Abordagem Metodológica da Avaliação			
	Sujeitos/Unidade			
	Fonte de Dados			
	Instrumentos de Coleta de Dados			
	<i>Timing</i>			
	Posição do avaliador			
	Objeto Avaliado			
	Critérios de avaliação			
	Indicadores			
<b>Principais Resultados</b>				

## APÊNDICE F

### ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS PESQUISAS E ESTUDOS AVALIATIVOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

<b>Pesquisa/Estudo 1 - A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros - primeiro estudo</b>					
<b>Objetivos</b>	Avaliar a contribuição e importância das transferências de recursos do Programa Bolsa Família nos municípios brasileiros vis-à-vis ao volume de recursos de outras transferências governamentais.				
<b>Instituição executora</b>	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).				
<b>Forma de contratação</b>	Parceria do MDS com o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq).				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SAGI	<b>Ano</b>	2004	<b>Duração</b>	6 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de impacto – sobre economias locais.				
	<b>Sujeitos/Unidades</b> Municípios Famílias				
	<b>Fonte de Dados</b> Secundários: IBGE; PNAD; IDH-M; SIOPS; STN; IPEA.				
	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b> Acesso a banco de dados e informações institucionais.				
	<b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação.				
	<b>Posição do avaliador</b> Externa				
	<b>Crítérios de avaliação</b> Impacto				
	<b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transferência de recursos para o Programa Bolsa Família;</li> <li>▪ Localização geográfica: regiões;</li> <li>▪ Porte populacional: pequenos, médios, grandes e muito grandes;</li> <li>▪ População: Total, Urbana e Rural;</li> <li>▪ IDH - M;</li> <li>▪ Atividade Econômica: Primário, secundário e terciário;</li> <li>▪ Receita Municipal Disponível: Transferências Constitucionais e Arrecadação – SUS, FPM e ICMS.</li> </ul>				

	<p><i>Outputs:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Número de Beneficiários: Família e pessoas;</li></ul>
<b>Principais Resultados</b>	<p>De maneira geral, para o conjunto das regiões, quanto menos desenvolvido for o município - o que transparece na baixa transferência do ICMS - maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família.</p> <p>Há casos em que a renda de parte considerável da população é garantida pela transferência de renda desse programa, indicando que o Programa é responsável por boa parte das atividades econômicas realizadas no município.</p>

<b>Pesquisa/Estudo 2 - Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família</b>					
<b>Objetivos</b>	Investigar as percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família sobre a melhoria de suas condições de vida e mensurar o grau de conhecimento dos beneficiários sobre o programa.				
<b>Instituição executora</b>	Pólis Pesquisa.				
<b>Forma de contratação</b>	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SAGI	<b>Ano</b>	2005	<b>Duração</b>	9 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de Impacto				
	<b>Sujeitos/Unidades</b> Famílias beneficiárias Domicílios Municípios Regiões - a análise dos dados foi ponderada por região.				
	<b>Fonte de Dados</b> Primários: Pesquisa domiciliar com abrangência nacional, compreendendo um total de 2.317 domicílios distribuídos por 86 municípios.				
	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b> Questionário com questões abertas e fechadas - amostra probabilística, representativa dos beneficiários do PBF.				
	<b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação.				
	<b>Posição do avaliador</b> Externa				
	<b>Critérios de avaliação</b> Impacto/efetividade				
	<b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beneficiários;</li> <li>▪ Domicílios;</li> <li>▪ Municípios;</li> <li>▪ Recursos transferidos do Programa Bolsa Família.</li> </ul> <i>Outputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ percepções sobre o programa, cadastramento, utilização do cartão e saque do benefício, condicionalidades e acesso e frequência à escola.</li> </ul>				
<b>Principais Resultados</b>	O Programa Bolsa Família é muito bem avaliado pelos entrevistados: 85,3% consideram-no ótimo/bom, 13,7% “regular” e menos de 1% avaliam-no de forma negativa – citações ruim e péssimo. A renda média das famílias é de R\$ 367,04, aí incluído o valor do benefício. Em média, os entrevistados declararam receber R\$ 64,19. O valor do				

	<p>benefício do programa representa um acréscimo percentual médio de 21,35% na renda das famílias beneficiadas.</p> <p>O Nordeste é a região em que é maior a percepção de que a vida da família tenha “melhorado muito” com o programa. Na região Sudeste é maior a incidência de respostas “a vida continuou igual”.</p> <p>A alimentação é o principal item no qual é gasto o dinheiro do benefício, seguido dos itens: material escolar, roupas/calçados e remédios. Em 82,4% dos domicílios de participantes do programa, os responsáveis legais acreditam que a alimentação da família melhorou depois que começaram a receber o benefício.</p> <p>Em 75,6% dos domicílios, quem administra o dinheiro do benefício é o próprio responsável legal (em geral, uma mulher).</p> <p>Das famílias pesquisadas, 68,2% foram cadastradas no próprio bairro.</p> <p>As famílias em geral (96,3%), não têm dificuldades para utilizar o cartão magnético de saque do benefício.</p> <p>Em relação ao grau de concordância com as condicionalidades de educação e saúde determinadas pelo programa, 85,6% dos beneficiários do programa declaram concordar totalmente com estas condicionalidades.</p> <p>Nas famílias beneficiárias, frequentavam a pré-escola 34,4% das crianças de 4 anos, 72,2% das crianças de 5 anos e 90,5% das crianças de 6 anos. Entre crianças de 7 a 15 anos, temos: 96,2% estudando na rede pública, 1,7% estudando na rede privada, 1,8% que não está na escola, embora já tenham frequentado em algum momento, e 0,3% que nunca esteve na escola.</p>
--	---

<b>Pesquisa/Estudo 3 - A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros - segundo estudo</b>					
<b>Objetivos</b>	A pesquisa buscou estimar as relações existentes entre a população dos municípios, estados e regiões do Brasil e a população de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), bem como visou comparar os recursos transferidos pelo PBF com a Receita Disponível dos municípios.				
<b>Instituição executora</b>	Núcleo de Pesquisa em Políticas para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)				
<b>Forma de contratação</b>	Acordo de cooperação técnica entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SAGI	<b>Ano</b>	2006	<b>Duração</b>	2 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de impacto – sobre economias locais.				
	<b>Sujeitos/Unidades</b> População Famílias beneficiárias Municípios				
	<b>Fonte de Dados</b> Secundários: IBGE; PNAD; IDH-M; SIOPS; STN; IPEA; MDS.				
	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b> Acesso a banco de dados e informações institucionais.				
	<b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação.				
	<b>Posição do avaliador</b> Externa				
	<b>Critérios de avaliação</b> Impacto				
	<b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transferência de recursos para o Programa Bolsa Família;</li> <li>▪ Localização geográfica: Regiões Metropolitanas, interior dos estados ou capitais;</li> <li>▪ Porte populacional: pequenos, médios, grandes e muito grandes;</li> <li>▪ População: Total, Urbana e Rural;</li> <li>▪ Nível de pobreza: calculado pelo IDH - M;</li> <li>▪ Atividade Econômica: Primário, secundário e terciário;</li> <li>▪ Receita Municipal Disponível: <b>Transferências Constitucionais</b> - o total de transferências federais para o SUS e o total da transferência federal Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e <b>Recursos de impostos</b> - o total da transferência estadual relativa ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações</li> </ul>				

	<p>de Serviços (ICMS).</p> <p><i>Outputs:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beneficiários do Programa Bolsa Família;</li> </ul>
<p><b>Principais Resultados</b></p>	<p>O PBF é o principal programa de transferência de renda existente no país e aquele que atinge o maior número de pessoas. Em termos de população, isso significava uma cobertura 25,9% da população estimada pelo IBGE para 2006.</p> <p>Em termos de distribuição entre as regiões, as famílias beneficiárias do PBF estão altamente concentradas nas regiões Nordeste (49,8%) e Sudeste (26,07%).</p> <p>A pesquisa salienta que o Programa Bolsa Família está atingindo seu público-alvo de maneira desigual entre as regiões, os estados e as capitais. Essa realidade é em parte determinada pela distribuição das famílias pobres no país e em parte pelo nível de implantação do Programa em cada espaço, seja região, estado, ou capital.</p> <p>Na maioria dos estados brasileiros, a concentração de famílias beneficiárias em municípios com baixo IDH-M é proporcionalmente superior ao percentual da população brasileira que reside nesses municípios.</p> <p>A distribuição das famílias beneficiárias entre as capitais, regiões metropolitanas (RM) e os municípios do interior mostra que, nas duas primeiras, a concentração é menor do que no interior.</p> <p>Analisando a distribuição das famílias beneficiárias do PBF segundo o porte dos municípios, percebe-se que a prevalência da pobreza é maior nos municípios de pequeno e médio porte, em comparação com os de grande porte populacional.</p> <p>A partir da caracterização do município como predominantemente rural e urbano, percebe-se que 74,1% das famílias beneficiárias residem nos municípios urbanos, porém o meio rural concentra proporcionalmente um número maior de famílias pobres beneficiárias do Programa.</p> <p>Em relação ao valor médio repassado por família beneficiária, em outubro de 2006, observava-se que as famílias que residem em municípios com IDH-M abaixo da média brasileira percebem um valor 15,9% maior que aquelas residentes de municípios com IDH-M acima da média nacional.</p> <p>Os repasses do PBF aos municípios equivalem, no período de janeiro a outubro de 2006, a 15% das transferências constitucionais federais efetuadas aos municípios.</p> <p>De maneira geral, verifica-se que, quanto menor for a Receita disponível do município, maior será a importância relativa dos recursos transferidos pelo programa Bolsa Família.</p>



<b>Pesquisa/Estudo 4 - Estudo sobre controle e fiscalização do programa bolsa família</b>					
<b>Objetivos</b>	Analisar os resultados das auditorias e fiscalizações que órgãos externos (Tribunal de Contas da União - TCU, Controladoria-Geral da União - CGU e Ministério Público da União - MPU) e o próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) fizeram sobre a gestão e implementação do Programa Bolsa Família durante o ano de 2005.				
<b>Instituição executora</b>	Pessoa física - Cristina Almeida Cunha Filgueiras.				
<b>Forma de contratação</b>	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SAGI	<b>Ano</b>	2006	<b>Duração</b>	7 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de processos.				
	<b>Sujeitos/Unidades</b> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; Tribunal de Contas da União - TCU Ministério Público Federal - MPF Controladoria-Geral da União - CGU				
	<b>Fonte de Dados</b> <b>Primários:</b> reuniões presenciais realizadas com gestores federais e responsáveis pela Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) do Departamento de Operações (DEOP) da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). <b>Secundários:</b> documentos e relatórios técnicos disponíveis nos sites institucionais (MDS; TCU; MPF; CGU).				
	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b> Acesso a banco de dados quantitativos e informações institucionais sobre a execução do programa.				
	<b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação.				
	<b>Posição do avaliador</b> Externa				
	<b>Crítérios de avaliação</b> Eficiência e eficácia				
	<b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Auditorias e fiscalizações de órgãos externos e do MDS.</li> </ul> <i>Outputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Denúncias, falhas e irregularidades.</li> </ul>				
<b>Principais Resultados</b>	A pesquisa conseguiu apresentar a existência de três tipos de controle do PBF: controle externo, controle interno e controle social. Por uma questão de escopo, os resultados apresentados se atêm aos dois primeiros tipos de				

	<p>controle.</p> <p>Devido à complexidade do formato do Programa Bolsa Família, pode-se afirmar que a ocorrência de denúncias, falhas e irregularidades é baixa. Isto não significa que estes casos não tenham relevância. Ao contrário, algumas situações geram ineficiência, perda de recursos financeiros e também perda de confiança da sociedade brasileira nos implementadores do PBF.</p> <p>Registraram-se ocorrências relacionadas a vários aspectos do programa. A maior parte das irregularidades constatadas estão relacionadas: (1) à elegibilidade das famílias para receber o benefício; (2) ao cumprimento pelas famílias dos compromissos nos âmbitos de educação e saúde, para que possam manter o benefício; (3) à entrega dos cartões pela Caixa Econômica Federal (CEF) aos beneficiários, para recebimento mensal do benefício monetário; (4) ao funcionamento da coordenação do programa no nível municipal; (5) à existência e funcionamento da Instância de Controle Social. Estes são, portanto, os pontos mais críticos da execução do PBF, de acordo com as fontes consultadas.</p> <p>Cabe destacar que as diferenças encontradas com relação aos aspectos do PBF focalizados nas fiscalizações e auditorias podem ser atribuídas principalmente aos propósitos específicos de cada instituição.</p> <p>Por fim, o estudo conclui que é indispensável haver um pacto entre os governos federal, estaduais e municipais para aprimorar o controle e a fiscalização em cada município. Ademais, competem ao gestor municipal diversas atribuições, entre elas: o cadastramento das famílias em situação de pobreza, a visita domiciliar para confirmação dos dados cadastrais, o acompanhamento das famílias beneficiárias e a oferta dos serviços de educação e saúde. A gestão federal do PBF sinaliza para o desafio de fazer, fiscalizar, avaliar e corrigir simultaneamente, tendo por parceiros gestores distribuídos em todos os municípios do país e, por beneficiários, milhões de famílias vivendo em situação de vulnerabilidade social e pobreza.</p>
--	--

**Pesquisa/Estudo 5 – O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público**

<b>Objetivos</b>	<p>Investigar os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a condição social das mulheres beneficiárias, particularmente no referente às desigualdades de gênero nos espaços domésticos e públicos.</p> <p>A avaliação pretendeu também examinar o modo como o Programa Bolsa Família vem funcionando a partir das realidades específicas vividas pelas beneficiárias nos espaços familiares e públicos, recomendando ações para o aperfeiçoamento do programa.</p>				
<b>Instituição executora</b>	Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE) e Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília (NEPEM).				
<b>Forma de contratação</b>	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID).				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SAGI	<b>Ano</b>	2005 2006	<b>Duração</b>	12 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<p><b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de impacto.</p>				
	<p><b>Sujeitos/Unidades</b> Mulheres beneficiárias Agentes governamentais</p>				
	<p><b>Fonte de Dados</b> Primários: estudos de caso realizados em dez municípios brasileiros.</p>				
	<p><b>Instrumentos de Coleta de Dados</b> Entrevistas semiestruturadas e em profundidade, entrevistas abertas e grupos focais.</p>				
	<p><b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação.</p>				
	<p><b>Posição do avaliador</b> Externa</p>				
	<p><b>Crítérios de avaliação</b> Impacto</p>				
	<p><b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beneficiárias do Programa Bolsa família;</li> <li>▪ Agentes governamentais;</li> <li>▪ Índices de desenvolvimento humano municipal (alto e baixo);</li> <li>▪ Alto percentual de não brancos entre a população;</li> <li>▪ Alto percentual de cobertura do PBF;</li> <li>▪ Proporção de população urbana e rural.</li> </ul> <p><i>Outputs:</i></p>				

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Características das beneficiárias;</li> <li>▪ Efeitos e percepções sobre o Programa;</li> <li>▪ Gestão do Programa;</li> </ul>
<p><b>Principais Resultados</b></p>	<p>A maior parte das beneficiárias entrevistadas é nativa do município onde foram entrevistadas ou aí moram há mais de 10 anos (84,8%). A inexistência de cônjuge (marido ou companheiro) verificou-se em 46% do total dos grupos domésticos, configurando-se estruturas familiares monoparentais.</p> <p>A pesquisa constatou que uma das principais características dessas mulheres é seu isolamento social, refletido por sua exclusão do mercado de trabalho, pelos espaços sociais por onde circulam (uma vez que as principais atividades que desenvolvem acontecem no espaço da casa e da vizinhança próxima) e mesmo o baixo tempo de percurso ou deslocamento requerido para realizar suas atividades cotidianas (o que indica, novamente, o baixo grau de deslocamento das mulheres).</p> <p>Labores não remunerados, realizados para o próprio grupo doméstico, são as atividades principais das mulheres beneficiárias. As atividades de lazer, embora frequentemente mencionadas, concentram-se, pelo relato dessas mulheres, em eventos como ver televisão, dormir ou descansar.</p> <p>No entendimento das beneficiárias, o programa se restringe ao recebimento de um dinheiro fixo, que possibilita o melhor cumprimento de sua responsabilidade de cuidar das crianças. Receber o benefício significa, para essas mulheres, uma possibilidade de expansão da “maternagem”, entendida como o desempenho do papel de cuidar de crianças, seja na qualidade de mãe, seja na de mãe substituta, que garante o fortalecimento do seu papel central na coesão social do grupo doméstico pelo qual são responsáveis.</p> <p>Os principais impactos do programa na condição social das mulheres se refletem: (i) na visibilidade das beneficiárias como consumidoras, já que o benefício lhes confere maior poder de compra; (ii) na afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico, decorrente muito mais da capacidade de compra suscitada pelo benefício do que, necessariamente, de uma mudança nas relações de gênero tradicionais; (iii) mudança na percepção das beneficiárias sobre si próprias como cidadãs, o que se tornou possível, especialmente, após o momento em que foram obrigadas a lavrarem documentos, tais como a certidão de nascimento e a carteira de identidade, para o cadastro no programa.</p> <p>A implantação do Bolsa Família, um, colocou, como primeiro desafio, a insuficiência da infraestrutura existente e a necessidade de serem criadas, com urgência, condições organizacionais para sua execução, tanto no que diz respeito ao pessoal quanto ao espaço físico e à aquisição de equipamentos.</p> <p>A gestão do programa está centrada no Cadastro Único para Programas Sociais, sendo a atenção das equipes quase que exclusivamente voltada para o recadastramento das famílias, a identificação e cadastramento das famílias potencialmente beneficiárias.</p> <p>A complexidade do Programa Bolsa Família, afirmada por gestores de todos os municípios visitados, é uma das principais fontes de problemas</p>

	<p>enfrentados em sua operacionalização.</p> <p>As gestões locais nos municípios visitados têm adotado diferentes estratégias para viabilizar a operacionalização do programa. As diferenças dizem respeito, principalmente: (i) às estratégias adotadas para realizar o cadastramento, com relação ao momento da implementação do programa e (ii) a qual instância compete o acompanhamento das condicionalidades.</p> <p>Por parte dos agentes governamentais, as condicionalidades do programa se configuram como uma possibilidade de poder exigir das beneficiárias uma contrapartida pelo recebimento do benefício.</p>
--	---

<b>Pesquisa/Estudo 6 – Percepção dos Beneficiários do Programa Bolsa Família sobre Condições de Segurança Alimentar e Nutricional</b>					
<b>Objetivos</b>	Avaliar o impacto do Programa Bolsa Família no que tange à melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, enfatizando as questões relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional.				
<b>Instituição executora</b>	Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DATAUFF) Universidade Federal da Bahia (UFBA).				
<b>Forma de contratação</b>	Órgão de Cooperação técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SAGI	<b>Ano</b>	2006	<b>Duração</b>	3 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de Impacto				
	<b>Sujeitos/Unidades</b> Famílias beneficiárias				
	<b>Fonte de Dados</b> Primários: Pesquisa domiciliar com abrangência nacional, compreendendo um total de 4.000 domicílios distribuídos por 53 municípios presentes nos 27 Estados, incluindo as principais capitais.				
	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b> Pesquisa Quantitativa do Tipo Survey, questionário fechado - amostra representativa nacional dos beneficiários do PBF.				
	<b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação.				
	<b>Posição do avaliador</b> Externa				
	<b>Critérios de avaliação</b> Impacto				
	<b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beneficiários;</li> </ul> <i>Outputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepções sobre os impactos do programa, em especial na alimentação dos beneficiários;</li> <li>▪ Raça, escolaridade e renda familiar;</li> </ul>				
<b>Principais Resultados</b>	<p>A soma das informações sobre escolaridade, raça e renda familiar sugere que a focalização do programa está sendo realizada de maneira adequada, aos perfis mais necessitados do auxílio do programa.</p> <p>Considerando o período em que não eram beneficiários do Bolsa Família, 87,5% das famílias dos entrevistados enfrentaram, alguma vez, o término dos alimentos antes que houvesse disponibilidade financeira para novas</p>				

	<p>compras. Esse percentual sofreu redução após o ingresso no programa. 82,6% das famílias investigadas passaram por essa situação em pelo menos um dos três meses anteriores à investigação.</p> <p>A maioria dos entrevistados indica que a alimentação da família melhorou muito (18,7%) ou melhorou (66,9%) após a entrada no programa. Para 14,2% a situação não se alterou. O percentual de entrevistados que apontou para uma situação de piora é insignificante (0,2%).</p> <p>Entre as famílias investigadas, o dinheiro recebido do programa foi gasto, em primeiro lugar, com alimentação (76,4%); em segundo e terceiro lugares estão, respectivamente, os materiais escolares (11,1%) e as roupas e calçados (5,4%).</p> <p>O nível de confiança na continuidade do Bolsa Família é diferenciado entre curto, médio e longo prazo. Para 88,9% dos entrevistados, ele continuará no curto prazo; no médio prazo, essa confiança é referida por 69,8% dos entrevistados; em 61,8% dos casos acredita-se que o programa continuará por, pelo menos, mais dois anos.</p> <p>A maioria dos entrevistados entende que o programa é uma ajuda do Governo às pessoas que necessitam (76,9%) e para 23,1% dos indivíduos o programa é um direito garantido.</p>
--	---

**Pesquisa/Estudo 7 - Acesso a transferência de renda de programas sociais - Suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006**

<b>Objetivos</b>	A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem como finalidade a produção de informações básicas para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do país. Em 2006, o IBGE estabeleceu um processo de cooperação com o MDS para incorporar à pesquisa aspectos complementares relativos à transferência de renda de programas sociais, particularmente o Programa Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Benefício de Prestação Continuada.				
<b>Instituição executora</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)				
<b>Forma de contratação</b>	Termo de cooperação técnica entre o MDS/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SENARC	<b>Ano</b>	2006 a2008	<b>Duração</b>	19 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de impacto – sobre domicílios.				
	<b>Sujeitos/Unidades</b> Municípios Setores Censitários Domicílios				
	<b>Fonte de Dados</b> Secundários: PNAD				
	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b> Acesso a banco de dados e informações institucionais da PNAD				
	<b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação.				
	<b>Posição do avaliador</b> Externa				
	<b>Critérios de avaliação</b> Impacto				
	<b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Domicílios particulares brasileiros;</li> </ul> <i>Outputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de domicílios beneficiários;</li> <li>▪ Frequência escolar dos beneficiários e não beneficiários;</li> <li>▪ Nível de ocupação e inserção no mercado de trabalho.</li> </ul>				
<b>Principais Resultados</b>	Do total estimado de 54,7 milhões de domicílios particulares a partir da PNAD 2006, em cerca de 10 milhões houve recebimento de dinheiro de programa social do governo, o que correspondia a 18,3% dos domicílios particulares do País. Esse percentual, em 2004, era de 15,6%.  Do ponto de vista dos contingentes de domicílios em que houve recebimento de programas em 2006, os destaques são as Regiões Nordeste (4,9 milhões)				



e Sudeste (2,5 milhões), que juntas responderam por 74,7% do total dos domicílios em que existiu recebimento de dinheiro de programa social.

Foi na Região Nordeste que se verificaram os maiores contingentes de domicílios que reportaram os programas investigados. O Sudeste foi, claramente, onde se observaram os segundos maiores quantitativos em referência a todos os programas, exceto ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, em que todas as regiões, a menos do Nordeste (cerca de 144 mil), apresentaram contingentes de atendimento em patamares próximos (entre 26 e 33 mil).

Em 2006, comparando os três programas investigados em destaque e mais o somatório dos registros de outros programas, observou-se a marcante supremacia do Programa Bolsa-Família que foi referido por 14,9% do total de domicílios no País, ou seja, por um contingente de 8,1 milhões de domicílios.

Do total de domicílios em que houve recebimento monetário de programa por algum morador, em 25,1% das moradias os rendimentos mensais domiciliares per capita eram inferiores a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo; em 61,6% os rendimentos correspondiam a até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo; e em 89,6% os rendimentos mensais domiciliares per capita eram inferiores a 1 salário mínimo, mais uma vez denotando a prioridade para atribuição dos recursos dos programas aos domicílios com mais baixos rendimentos.

A análise da inserção das pessoas no mercado de trabalho segundo as condições de recebimento ou não de dinheiro de programa social por algum morador propicia um importante campo para identificação das condições socioeconômicas das unidades domiciliares. Em 2006, o nível da ocupação dos moradores de 10 anos ou mais de idade nos domicílios do País em que houve recebimento de programa (52,1%) foi inferior ao observado se a condição era de não recebimento (58,6%). Em 2004, o nível de ocupação do primeiro conjunto foi, também, de 52,1% e o do segundo foi de 57,7%.

<b>Pesquisa/Estudo 8 - Avaliação da Implementação do Programa Bolsa Família (BFI)</b>					
<b>Objetivos</b>	Avaliar a implementação do Programa Bolsa Família (PBF) em nível municipal, com ênfase na gestão e no controle social.				
<b>Instituição executora</b>	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR/FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).				
<b>Forma de contratação</b>	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SAGI	<b>Ano</b>	2006 a 2008	<b>Duração</b>	24 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de processos e impacto				
	<b>Sujeitos/Unidades</b> Municípios Gestores Públicos (Prefeito, Gestores de áreas relacionadas ao PBF) Membros de instância de Controle Social				
	<b>Fonte de Dados</b> Primários				
	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b> Questionários - Pesquisa de Avaliação de Impacto do PBF				
	<b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação				
	<b>Posição do avaliador</b> Externa				
	<b>Critérios de avaliação</b> Eficácia e efetividade				
	<b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ População;</li> <li>▪ Renda;</li> <li>▪ Saúde;</li> <li>▪ Pobreza;</li> <li>▪ Trabalho;</li> <li>▪ Educação;</li> <li>▪ Vulnerabilidade Social de Crianças e Jovens;</li> <li>▪ Assistência Social</li> <li>▪ Características do Funcionalismo Municipal</li> </ul> <i>Outputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestão Municipal do PBF</li> <li>▪ Cadastramento e Gestão do Cadastro Único</li> <li>▪ Instância de Controle Social (ICS)</li> <li>▪ Condicionalidades de Educação</li> </ul>				

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Condicionalidades de Saúde</li> </ul>
<p><b>Principais Resultados</b></p>	<p><b>Gestão Municipal do PBF</b></p> <p>A pesquisa mostra que há um elevado grau de dispersão de funções do gestor municipal, que pode se dar em detrimento das atividades do PBF local. Entre os gestores entrevistados, 59,9% declararam exercer outras atividades não relacionadas ao PBF, o que é uma característica predominante entre os municípios com menos de 50.000 habitantes. Por outro lado, a dedicação exclusiva na gestão do PBF predomina entre os gestores dos municípios de maior porte populacional. Além disso, os dados indicam que, quanto maior o porte populacional do município, maior a chance de haver delegação das tarefas do indivíduo que responde formalmente pelo PBF junto ao MDS para um gestor de fato, isto é, um indivíduo encarregado das atividades operacionais do programa. Outro aspecto constatado entre os municípios de menor porte foi o elevado grau de inexperiência na gestão de benefícios, uma vez que 62% dos gestores do PBF declararam não ter trabalhado anteriormente nesta área.</p> <p><b>Cadastramento e Gestão do Cadastro Único</b></p> <p>Com relação ao local do preenchimento do formulário cadastral, em 49,4% dos municípios era feito no órgão de assistência social; 32%, em visitas domiciliares e, em 18,6%, em outros locais, sem diferenciação por tamanho populacional. Em grande parte dos municípios, o preenchimento dos formulários do CadÚnico era realizado por técnicos e/ou estagiários da equipe do PBF, por professores e agentes de saúde e apenas 18,2% por firmas ou outras categorias. Chama atenção o fato de que 86,2% dos responsáveis pelo cadastramento já receberam algum tipo de treinamento para executar tal atividade.</p> <p>A maioria dos municípios, 81,4%, realizava atualização de todos os cadastros no período do recadastramento, conforme recomendado pelo MDS, enquanto 13,8% atualizam apenas o cadastro das famílias beneficiárias e somente 4,9% não realizavam nenhum tipo de atualização à época da pesquisa.</p> <p>Quanto ao trabalho de digitação das informações do cadastro no aplicativo <i>off-line</i> CadÚnico no sistema da Caixa Econômica Federal, em cerca de 70% dos municípios havia mais de uma pessoa trabalhando regularmente nessa atividade. Em 36% dos municípios, especialmente nos municípios de maior população, esse número era superior a 3 pessoas. Por sua vez, nos municípios de menor porte populacional, prevaleciam gerentes e técnicos da equipe do PBF, ao passo que nas categorias de maior porte populacional era maior a chance de se encontrar empresa contratada para essa função.</p> <p>Em 78% dos municípios, os gestores entrevistados reportaram que a equipe do PBF verificava a veracidade das informações referentes à renda das famílias.</p> <p><b>Instância de Controle Social (ICS)</b></p> <p>A pesquisa constatou que, em 54,3% dos municípios, foi constituída uma ICS exclusivamente para o PBF. Nos demais, o controle social era exercido principalmente pelo conselho municipal de assistência social. De qualquer forma, se estes dados forem comparados com aqueles coletados pelo IBGE em 2005, referentes ao mesmo conjunto de municípios, houve aumento significativo na criação de ICS específicas para o PBF, cujo índice era de</p>

37,2% na época.

Os resultados da pesquisa sugerem ainda que a presença dos membros do conselho do PBF em outras instâncias participativas no município é alta. Em 63,2% dos municípios, os entrevistados atuavam simultaneamente em outro conselho. Com maior frequência foram mencionados os conselhos municipais de assistência social, de saúde, de defesa dos direitos da criança e do adolescente, conselho tutelar e de educação. Esta imbricação entre os diversos organismos no âmbito municipal onde há participação da sociedade na gestão das políticas sociais pode ser positiva pelo fato de o PBF não ser tratado de forma isolada ou desconectada das intervenções nas políticas setoriais.

### **Condicionalidades de Educação**

Entre as condições exigidas para que as famílias permaneçam como beneficiárias do PBF está o cumprimento da frequência escolar dos filhos. Para isso, o programa exige que crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de famílias beneficiárias estejam matriculados na escola e tenham frequência mínima de 85%.

Os dados da pesquisa mostram que 86,9% das secretarias municipais de educação atuam na divulgação do PBF. Dentre as atividades utilizadas para divulgação, destacam-se: reuniões, repasse de material informativo, visitas às famílias, divulgação em rádio e outras.

Com relação ao acompanhamento e verificação da frequência escolar, foram detectadas lacunas na articulação entre a gestão municipal da educação, do PBF e da ICS. Em quase um terço dos municípios, segundo os secretários de educação entrevistados, não havia um representante da secretaria municipal de educação na gestão do PBF.

Essa ausência é mais comum em municípios com menos de 50.000 habitantes – 40% deles, contra 23% dos municípios de maior porte populacional. Quanto à distribuição regional, essa situação é predominante na região Nordeste, com 40% dos municípios nessa situação, seguida pelas regiões Norte (17,6%), Centro-Oeste (18,8%) e Sudeste (16,5%).

Por outro lado, os dados mostram que 82,8% dos municípios realizam acompanhamento dos alunos de famílias beneficiárias do PBF com frequência abaixo do mínimo exigido, não havendo distinção por porte populacional dos municípios.

Nesses casos, os procedimentos mais utilizados são a convocação da família (71,9%) e a visita domiciliar.

### **Condicionalidades de Saúde**

Da mesma forma que as secretarias municipais de educação, segundo informação dos secretários de saúde entrevistados, a maioria das secretarias de saúde (82,5%) também realizava atividades de divulgação do PBF.

Entre os secretários municipais de saúde entrevistados, 79,2% informaram que tinham acesso à lista de famílias beneficiárias do PBF e coletavam informações; 4,1% tinham acesso, mas não coletavam informações e 16,7% não tinham acesso à lista.

Com relação ao ingresso de informações no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN, dentre os secretários municipais de saúde que informaram ter acesso à lista de famílias beneficiárias e que coletavam informações dessas famílias, 93% declararam que as informações de saúde referentes ao cumprimento das

	<p>condicionalidades pelas famílias beneficiárias do PBF eram ingressadas no referido sistema.</p> <p>Daqueles que informaram ter acesso à relação de famílias beneficiárias no município e coletavam as informações sobre as condicionalidades de saúde, 74% afirmaram que a secretaria de saúde desenvolvia algum tipo de ação de acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF inadimplentes no âmbito da saúde.</p>
--	---

<b>Pesquisa/Estudo 9 - Avaliação do Impacto Epidemiológico e Social do Programa Bolsa Família em um Município Baiano</b>					
<b>Objetivos</b>	Avaliar a efetividade do Programa Bolsa Família na melhoria das condições de vida e nutrição das famílias e de suas crianças no período de 2004 a 2006, em um município baiano.				
<b>Instituição executora</b>	Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (ENUFBA).				
<b>Forma de contratação</b>	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SAGI	<b>Ano</b>	2006	<b>Duração</b>	7 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de Impacto				
	<b>Sujeitos/Unidades</b> Famílias beneficiárias				
	<b>Fonte de Dados</b> Primários: Pesquisa com todas as crianças pertencentes às famílias do PBF no município,				
	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b>  Questionário padronizado; Antropometria e Coleta de sangue para mensuração de dados físicos/nutricionais dos entrevistados.				
	<b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação				
	<b>Posição do avaliador</b> Externa				
	<b>Critérios de avaliação</b> Impacto/efetividade				
	<b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crianças beneficiárias.</li> </ul> <i>Outputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consumo Alimentar;</li> <li>▪ Condições Socioeconômicas;</li> <li>▪ Condições Ambientais;</li> <li>▪ Condições Demográficas;</li> <li>▪ Acesso a serviços de saúde.</li> </ul>				
<b>Principais Resultados</b>	<b>PARTE I: Análise comparativa do estado nutricional, prevalência de anemia, condições de vida e de saúde e gastos com alimentos entre as duas etapas do estudo – 2004 e 2006.</b>  Entre as famílias beneficiárias do PBF, observou-se redução estatisticamente				

significante na frequência da chefia exercida pelo homem no intervalo entre as duas avaliações. Também se notou alteração no nível de escolaridade da chefia da família, com incorporação mais acentuada de chefes com a escolaridade menor de quatro anos de estudo.

Registram-se mudanças positivas e estatisticamente significantes em variáveis do ambiente físico e sanitário de moradia das crianças que são consideradas importantes para a saúde da criança. Assim, identificou-se que a frequência de adequação do tipo de esgotamento sanitário variou positivamente de 13,6% na primeira etapa para 18,9% na segunda. No entanto, os resultados das duas etapas de avaliação indicam que a maioria das crianças continua vivendo em condições ambientais inadequadas com relação a todos os itens avaliados.

A prevalência de desnutrição moderada a grave, segundo o indicador peso/idade, para as crianças menores de 10 anos de idade, deslocou-se de 5,9% em 2004 etapa para 4,7% em 2006, indicando diminuição da prevalência, embora tenha sido verificado que aproximadamente cinco em cada 100 crianças não conseguiram adequar o seu peso em relação à idade. Observou-se também, entre as duas etapas do estudo, declínio dos déficits moderado e grave do indicador altura/idade para todas as crianças avaliadas, com a prevalência declinando de 6,1% na primeira etapa para 5,1% na segunda.

Já quanto aos resultados das análises realizadas para avaliar a participação do recurso recebido do Programa com a despesa doméstica, há indícios de redução da incorporação do recurso na aquisição de alimentos, quando são comparados os gastos entre as duas etapas. Assim, do orçamento geral das famílias, na etapa 1 os beneficiários gastaram R\$ 0,81 de cada R\$ 1,00 com alimentos e na etapa 2 o gasto reduziu-se de forma significativa para R\$ 0,78. No entanto é interessante comentar que, na concepção das mães, diferentemente da destinação do recurso do Programa Bolsa Alimentação, o recurso do PBF pode ser aplicado na aquisição de outros itens necessários à sobrevivência, diferentes de alimentos, conforme foi apreendido nos estudos qualitativos.

## **PARTE II: Incorporação do benefício na unidade familiar e o empoderamento da mulher no espaço doméstico: as mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família.**

Todas as mulheres participantes tinham filhos pequenos, de dois a quatro anos.

Nas suas apresentações a identidade materna se revelou muito forte, todas nomearam seus filhos, falaram da preocupação com o bem estar deles e também ficou ressaltada a valorização da escola. A importância de ter o dinheiro para materiais e uniformes escolares foi recorrente nos depoimentos. Dessa forma, pode-se reconhecer entre estas mulheres o valor do tradicional papel de principal responsável pela educação e cuidado com os filhos.

Todas as participantes referiam a existência de maridos ou companheiros, ainda que tenham sido manifestadas relações instáveis e também múltiplas. Observou-se que ao falarem dos maridos as mulheres não se preocuparam em identificá-los pelos nomes, como fizeram com os filhos.

Também foi valorizado pelas mulheres o acesso ao crédito, a possibilidade nova de consumir no comércio estabelecido, símbolo de status comparado à compra na feira livre dos sábados.

No município utiliza-se a expressão “dar um dia” de forma a identificar uma diária de trabalho na roça, sendo esta a forma mais usual de gerar renda para

mulheres e homens da zona rural. No grupo realizado, as falas revelaram a insatisfação das mulheres com os valores que vêm sendo pagos para este trabalho, incluindo também a prestação de serviços de faxina em casas da cidade, assim como com a desigualdade do que é pago a homens e mulheres. Na roça, segundo as mulheres, uma diária para a mulher alcança R\$ 10,00 (dez reais), enquanto para o homem o valor é de R\$ 12,00 (doze reais) para o mesmo trabalho. Na cidade, as mulheres referiram que uma diária de faxina, sem transporte, e chegando a somar de 12 a 14 horas de trabalho, alcança no máximo R\$ 10,00 (dez reais). Em face disto, e tendo a segurança do recebimento do benefício em renda, as mulheres estão fazendo escolhas sobre que trabalho aceitar e sob quais condições.

Nos grupos focais realizados a maioria das participantes teve experiência anterior como beneficiária de programas de suplementação alimentar, particularmente com o Programa Leite é Saúde, e iniciaram a experiência com a modalidade da transferência de renda com o Programa Bolsa Escola (em menor número) e com o Programa Bolsa Alimentação. Desta forma, importou ao estudo reconhecer como as mulheres valorizam o acesso a este benefício em comparação com as experiências acumuladas.

### **PARTE III: Avaliação qualitativa do impacto social e econômico do Programa Bolsa Família na economia local**

Quando questionados sobre a percepção de mudanças nas vendas após a implantação do programa no município, dentre os onze estabelecimentos de comerciantes visitados, nove (81,8%) dos representantes entrevistados responderam positivamente. O mesmo percentual de entrevistados respondeu afirmativamente a questão sobre mudanças nas vendas após o aumento do valor do benefício.

Ao detalhar as mudanças percebidas os comerciantes registraram aumento do número de clientes, maior variedade e quantidade de produtos comercializados.

Alguns entrevistados registraram como efeito do programa a conformação de uma nova clientela, moradora da zona rural. Os efeitos percebidos são de curto prazo, apresentando-se nos dias de pagamento dos benefícios e sendo, por esta razão, identificados com a chegada dos benefícios por mais de 80% dos entrevistados.

Dentre os produtos mais vendidos nos estabelecimentos destacam-se os alimentos como arroz, charque, leite em pó, biscoitos, massas industrializadas e pães. Registrou-se também a venda de material escolar e, de forma importante, de produtos para o manejo da roça, como ferramentas e insumos. Importante destacar que os comerciantes registram mudanças no funcionamento do negócio para atender a esta nova clientela, tais como ampliação do número de funcionários



<b>Pesquisa/Estudo 10 - Estudos de Caso sobre Controle Social do Programa Bolsa Família</b>					
<b>Objetivos</b>	Avaliar o desempenho das instâncias de controle social (ICS) em relação ao Programa Bolsa Família (PBF).				
<b>Instituição executora</b>	Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DataUFF)				
<b>Forma de contratação</b>	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SAGI	<b>Ano</b>	2008 2009	<b>Duração</b>	14 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de processos				
	<b>Sujeitos/Unidades</b> Estados Municípios Gestores Públicos (PBF,,assistência social, saúde e educação nos níveis estadual e municipal) Conselheiros representantes da sociedade civil e dos governos nas instâncias de controle social Beneficiários				
	<b>Fonte de Dados</b> Primários: entrevistas em profundidade e grupos focais				
	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b> Entrevistas Grupo Focal				
	<b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação				
	<b>Posição do avaliador</b> Externa				
	<b>Critérios de avaliação</b> Eficácia				
	<b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Características gerais de constituição e funcionamento;</li> <li>▪ Grau de conhecimento dos atores a respeito do PBF;</li> <li>▪ Relação com os gestores do estado e do município;</li> <li>▪ Desempenho por parte dos gestores, conselheiros e beneficiários;</li> <li>▪ Relação com a rede de fiscalização do programa;</li> <li>▪ Condições de trabalho e os efeitos de sua implementação para o incremento do capital social.</li> </ul> <i>Outputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪</li> <li>▪ Grau de organização interna e institucionalização dos ICS;</li> <li>▪ Desempenho dos ICS: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ atendimento aos requisitos de intersectoralidade e paridade entre governo e sociedade civil;</li> <li>▪ mecanismos de escolha dos membros governamentais (indicação</li> </ul> </li> </ul>				

	<p>do Executivo municipal); mecanismos de escolha dos membros (eleições em fóruns;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ representatividade dos membros do conselho em relação à diversidade de organizações da sociedade civil); número médio de reuniões da ICS por mês;</li> <li>▪ conhecimento do regimento interno de cada instância;</li> <li>▪ exigência de autonomia dos conselhos diante do poder público.</li> </ul>
<p><b>Principais Resultados</b></p>	<p>Dentre os resultados encontrados, ressalta-se o esforço dos governos estaduais e municipais para cumprir as condicionalidades requeridas para a adesão ao PBF, principalmente, mas não exclusivamente, em função do incentivo financeiro. Nesse sentido, apesar de muitos gestores não demonstrarem muito apego ao Programa, ainda assim, se preocupam em seguir as regras para garantir o recebimento do benefício. Nesse mesmo sentido, em muitos casos, as exigências do programa quanto à saúde e à educação têm promovido aproximação dessas duas secretarias à política de assistência social, no intuito de promover a oferta dos serviços previstos.</p> <p>Em relação à ICS, é visível que ela só é implementada pelo fato de ser uma exigência do Programa. A efetividade da ICS só se verifica quando há iniciativa das vontades políticas locais, algo que dificilmente ocorre.</p> <p>Foram identificadas algumas características que podem explicar essa rejeição política das autoridades no sentido de dar prosseguimento satisfatório às ICS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A existência de uma tradição centralizadora e autoritária dos governos;</li> <li>• Os problemas de difusão e acesso de informação por parte de conselheiros e beneficiários;</li> <li>• Um conjunto de valores políticos que prima pela hierarquia e personalismo;</li> </ul> <p><i>Controle Social em nível estadual</i></p> <p>Em São Paulo as instâncias estaduais são as comissões e foram, dentre todas as pesquisadas, as que apresentaram o menor índice de institucionalização. Esse resultado está relacionado ao fato dos representantes não possuírem grande autonomia de ação, tendo em vista que a maioria é formada por membros indicados, que não passaram por nenhum processo eleitoral ou de rotatividade, dificultando também a representatividade da diversidade da sociedade civil.</p> <p><i>Controle Social em nível Municipal</i></p> <p>Em um panorama geral, percebe-se que as cidades de médio e grande porte pesquisadas apresentam ICS mais desenvolvidas, contrapondo-se às cidades menores que, por seu turno, possuem um peso hierárquico e tradicional maior, facilitando a supremacia e ingerência do Executivo municipal nas mesmas. Tal evidência pode ser constatada na baixa participação popular e a ausência de entidades habilitadas para a função. Além do mais, pode-se afirmar que as cidades menores não cumprem os requisitos básicos de intersectoralidade paridade e reuniões periódicas.</p> <p>Em relação às instâncias menos estruturadas, percebe-se que as mesmas têm o desempenho comprometido, não exercendo o acompanhamento e fiscalização do programa.</p>

<b>Pesquisa/Estudo 11 - Estudo qualitativo sobre O PlanSeq Bolsa Família - Estudo com gestores locais e elegíveis à ação</b>					
<b>Objetivos</b>	Compreender as razões pelas quais a inscrição nos cursos do Plano Setorial de Qualificação Bolsa Família (Planseq Bolsa Família), em sua primeira fase de implementação, foi baixa.				
<b>Instituição executora</b>	Secretária de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) – MDS				
<b>Forma de contratação</b>	Quadro de pessoal próprio - sejam ingressos por concurso público ou indicação.				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SAGI	<b>Ano</b>	2009	<b>Duração</b>	3 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de Processos				
	<b>Sujeitos/Unidades</b> Municípios Gestores Locais Beneficiários elegíveis do Planseq Bolsa Família				
	<b>Fonte de Dados</b> Primários: grupo focal				
	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b> Grupos focais e Entrevistas				
	<b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação				
	<b>Posição do avaliador</b> Interna				
	<b>Critérios de avaliação</b> Eficácia				
	<b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beneficiários elegíveis ao Planseq Bolsa Família –inscritos e não inscritos na qualificação oferecida</li> <li>▪ Gestores locais do PBF</li> </ul> <i>Outputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepção de gestores e beneficiários quanto aos motivos de (não)</li> <li>▪ adesão ao Planseq Bolsa Família</li> </ul>				
<b>Principais Resultados</b>	Os resultados apontam divergências entre a percepção dos gestores e do público-alvo do programa, o que revela ter sido acertada a opção de abordar a questão com dois grupos de atores. Exemplo disso está na opinião a respeito do interesse pela área da construção civil. Para os gestores entrevistados, esta área é um elemento que desmotiva a inscrição, sobretudo entre as mulheres.  Outro ponto de discordância diz respeito ao medo de perda do benefício				

	<p>financeiro do PBF. Os gestores atribuem forte influência do receio de perder o benefício na decisão pela não adesão por parte dos elegíveis. melhorar</p> <p>Quanto às dificuldades e impedimentos que poderiam fazer com que o esforço para a participação nos cursos oferecidos não compensasse, surgiram nos grupos de beneficiários elementos relacionados às dificuldades de conciliar a qualificação com atividades já assumidas. Entre as obrigações que poderiam ser incompatíveis com o curso, os participantes relataram atividades laborais ou escolares, e mais frequentemente, o cuidado de filhos pequenos.</p> <p>Ao contrário do que seria plausível assumir, a essência dos impedimentos mencionados não diferiu entre inscritos e não inscritos. Possivelmente, isso se deve ao fato de que, até o momento de realização dos grupos, mesmo os inscritos não tinham suficientes informações sobre datas, horários e locais de realização das capacitações e, portanto, não podiam antecipar o tipo de arranjo necessário para viabilizar a sua participação nos cursos.</p> <p>A desinformação é a principal dentre as falhas na operacionalização da proposta que podem ter inibido a inscrição nos cursos. Essa queixa é recorrente tanto entre os beneficiários como entre os gestores que foram ouvidos.</p> <p>Entre os gestores, o relato de desinformação sobre o processo de maneira integral também é frequente.</p>
--	---

<b>Pesquisa/Estudo 12 - Pesquisa Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família: Primeira Rodada</b>					
<b>Objetivos</b>	Avaliar o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a melhoria do bem-estar das famílias beneficiárias do programa.				
<b>Instituição executora</b>	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)				
<b>Forma de contratação</b>	Órgão de Cooperação Técnica Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).				
<b>Secretaria (MDS)</b>	SAGI	<b>Ano</b>	2004 a 2006	<b>Duração</b>	23 meses
<b>Desenho Metodológico detalhado da pesquisa</b>	<b>Abordagem Metodológica da Avaliação</b> Avaliação de Impacto				
	<b>Sujeitos/Unidades</b> Domicílios beneficiários do PBF; Domicílios com famílias cadastradas no CadÚnico, não beneficiárias do PBF; Domicílios sem famílias beneficiárias ou cadastradas no CadÚnico;				
	<b>Fonte de Dados</b> Primários: Pesquisa domiciliar amostral com desenho quase-experimental e longitudinal				
	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b> Questionário;				
	<b>Timing</b> <i>In itinere</i> – durante o processo de implementação				
	<b>Posição do avaliador</b> Externa				
	<b>Crítérios de avaliação</b> Impacto/efetividade				
	<b>Indicadores</b> <i>Inputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consumo Familiar</li> <li>▪ Educação das crianças de 7 a 14 anos;</li> <li>▪ Saúde das crianças de 0 a 6 anos;</li> <li>▪ Condições de ocupação e da procura de trabalho;</li> </ul> Dados antropométricos das crianças beneficiadas de 6 e 60 meses. <i>Outputs:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bem-estar das famílias beneficiárias.</li> </ul>				
<b>Principais Resultados</b>	Nesta primeira fase da Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF), obteve-se os resultados em relação aos indicadores pesquisados nos domicílios beneficiados pelo PBF (grupo de tratamento) em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 100,00) e em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 50,001) em relação aos				

grupos de C1 e C2.

Já com relação à ocupação, os resultados indicaram uma maior participação no mercado de trabalho dos beneficiários do Bolsa Família, principalmente em relação àqueles que não recebem nenhum benefício (C2), verificando-se diferenciais de 3,1 pontos percentuais (pp) para extremamente pobres e 2,6 pp para pobres. Por outro lado, impactos significativos foram observados em termos da menor participação das mulheres de domicílios beneficiários do PBF em relação àquelas do grupo C1 (diferenciais de 2,7 pp para pobres e de 4,4 pp para extremamente pobres). A menor ocupação destas mulheres poderia sugerir um desincentivo ao trabalho pelo efeito renda ou pela maior alocação em atividades domésticas. Entretanto, a pesquisa aponta para um forte impacto do programa em termos do aumento da busca por trabalho, principalmente entre domicílios em situação de extrema pobreza, com um diferencial de 4,5 pp em relação ao grupo C1. Estes resultados sugerem a confirmação da hipótese de que há uma elevação da oferta de trabalho familiar, em um primeiro momento, aferida pela procura por trabalho.

Quanto aos indicadores da educação, a comparação quanto à frequência escolar indicou uma menor frequência dos beneficiários do PBF em relação ao grupo C1, ou seja, os beneficiários dos outros programas que já condicionavam a frequência à escola, como, por exemplo, Bolsa Escola e PETI, cuja existência é anterior a do Bolsa Família, podem estar apresentando um efeito de duração mais consistente, se refletindo nesses resultados. Verifica-se que este diferencial é maior entre as famílias mais pobres.

Quanto à alocação entre trabalho e estudo, os resultados da comparação da proporção de meninas e meninos, individualmente, que declararam só estudar atualmente, vis-à-vis aqueles que declararam só trabalhar, trabalhar e estudar e não trabalhar nem estudar, são amplamente favoráveis.