

Monitoramento e Avaliação de Estratégias de Combate à pobreza no Ceará: experiências recentes da interação LEP/UFC e CAPP/IPECE

Vitor Hugo Miro (LEP/UFC)

Objetivos

- **Discutir a importância das práticas de Monitoramento e Avaliação (M&A) das estratégias de combate à pobreza.**
- **Apresentar experiência do LEP/CAEN/UFC e CAPP/IPECE no Ceará.**

Monitoramento e Avaliação de Estratégias de Combate à Pobreza



Pobreza: afinal, do que se trata?

- Em uma visão clássica, POBREZA é a condição em que as necessidades básicas de pessoas não são atendidas de forma adequada.
- Em uma visão mais ampla (de bem-estar social), indivíduos pobres não possuem capacidade de exercer sua função na sociedade; por não ter renda, educação, saúde ou liberdades políticas, por exemplo.

Por que medir e monitorar a pobreza?

- **Manter pobreza na agenda política**

- É fácil ignorar os pobres se eles são estatisticamente invisíveis.
- “Uma medida confiável da pobreza pode ser um poderoso instrumento para concentrar a atenção dos formuladores de políticas nas condições de vida dos pobres” [Ravallion, 1998].

- **Diagnóstico/ Perfil da população pobre. Orientar políticas.**

- Não se pode ajudar os pobres sem ao menos saber quem eles são.

- **Monitorar e avaliar as estratégias**

- Com as informações sobre pobreza é possível monitorar e avaliar efeito de políticas, estabelecer prioridades orçamentárias e buscar estratégias mais efetivas e eficientes.

Haughton, J.; Khandker S. R.. **Handbook on poverty+ inequality**. World Bank Publications, 2009.

Ravallion, M. Poverty Lines in Theory and Practice. **LSMS Working Paper No. 133, World Bank**, Washington, DC, 1998.

Por que medir e monitorar a pobreza?

Geração de conhecimentos e informações que possam subsidiar estratégias de combate à pobreza.

- Desenho (e redesenho) de estratégias de combate à pobreza;
- Alocações de recursos e decisões orçamentárias;
- Subsidiar relatórios e avaliações de desempenho das políticas;
- Promover transparência e o diálogo qualificado, baseado em evidências.

Monitoramento

- Monitoramento é um processo regular (contínuo e periódico) de mensuração do desempenho de uma política em relação aos seus objetivos e metas.
- Deve ser considerado uma função inerente à gestão dos programas ao prover informações aos gestores.

Monitoramento

- Informações podem ser resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento.
- O propósito é subsidiar os gestores com informações simples e tempestivas sobre a implementação, execução e produtos de uma política.
- Deve permitir ações corretivas dentro do ciclo de execução da política.

Monitoramento

Painel de Monitoramento Social

Programa Bolsa Família:
visão geral



VISUALIZAR

Programa Bolsa Família:
benefícios

VISUALIZAR

Bolsa Família:
acompanhamento de
condicionalidades



VISUALIZAR

 Programa Bolsa Família: visão geral

 Lista de Painéis

 Período

 Selecione Área Geográfica

BRASIL

Bolsa Família

Bolsa Família



Famílias Beneficiárias

05/2020

14.281.761



Valor Repassado no
Mês
05/2020

2.410.111.249,00



Valor Anual
Repassado
Acumulado até 05/2020

12.649.000.112,00



Benefício Médio
05/2020

168,75

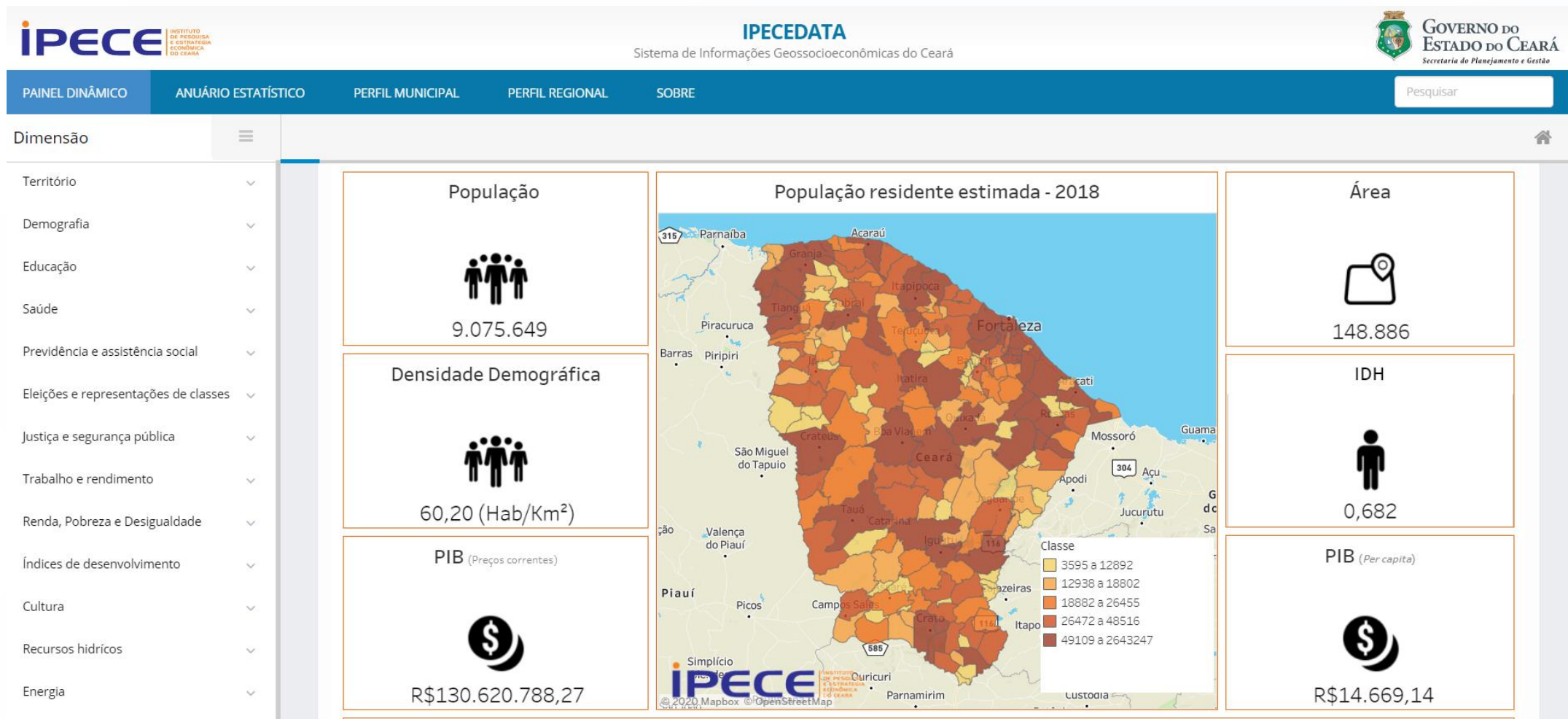


Valor Anual
Repassado
Em 2019

31.159.235.696,00

Fonte: MC, Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família (05/2020)

Monitoramento



Monitoramento

- Sistema de Monitoramento deve ser um dos pilares em uma estratégia de redução da pobreza.
- O monitoramento por si só não produz aprendizado institucional. Somente com a análise e a avaliação pode-se perceber os benefícios dos sistemas de monitoramento.

(Coudouel et al, 2006).

Coudouel; *et al.* **Beyond the numbers: understanding the institutions for monitoring poverty reduction strategies.** The World Bank, 2006.

Avaliação

- A avaliação é um processo para determinar em que medida mudanças observadas em indicadores de resultados e impactos (objetivos finais de uma política) foram alcançados, e podem ser atribuídas à política avaliada.
- Tem o propósito de subsidiar a gestão dos programas com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre os efeitos e impactos da política.
- O momento e timing adequados dependem da etapa do ciclo da política a ser avaliada.
- Podem envolver metodologias sofisticadas para a coleta e análise das informações; mas os resultados devem ser comunicados de forma simples.

Avaliação

Desafios

- Ausência de capacidade analítica
- Incentivos fracos.

Onde a prestação de contas é fraca, os agentes têm pouco interesse em usar informações e avaliações para definir suas atividades e em submeter seus próprios programas à análises críticas.

Experiência do LEP/UFC e CAPP/IPECE



- Criação: dezembro de 2005
- Objetivos
 - Desenvolver estudos que procuram testar cientificamente teorias sobre a pobreza e desigualdade social, além de criar instrumentos que possam testar e avaliar as políticas públicas.
 - Avaliar a evolução e a tendência dos principais indicadores sociais e de bem-estar para o Brasil, suas regiões e unidades federativas.



- Criação: Portaria nº 13/2018, no DOE de **09 de março de 2018**.
- Objetivos:
 - Desenhar, monitorar e avaliar programas e políticas públicas na esfera do Governo Estadual.
 - As áreas de atuação do Centro envolvem principalmente as avaliações de impactos econômicos e sociais de políticas públicas e de desempenho de gestão por resultados.

Equipe

Bolsistas (LEP e CAPP)

- Celina Oliveira
- Francisca Zilânia Mariano
- Guaracyane Campêlo
- Natália Cecília de França
- Ricardo Brito
- Thaisa Badagnan
- Vitor Hugo Miro

IPECE

- João Mário Santos de França
- Marília Rodrigues Firmiano
- Ricardo Pereira

Objetivos LEP/UFC e CAPP/IPECE

Geração de conhecimentos e informações que possam subsidiar estratégias de combate à pobreza.

- Desenho (e redesenho) de estratégias de combate à pobreza;
- Alocações de recursos e decisões orçamentárias;
- Subsidiar relatórios e avaliações de desempenho das políticas;
- Promover transparência e o diálogo qualificado, baseado em evidências.

Experiências do CAPP e LEP

- Pesquisa sobre políticas sociais e desenvolvimento.

- Avaliação de projetos

- Avaliação Executiva

- Avaliação de Impacto

**FUNDO ESTADUAL DE
COMBATE À POBREZA**

O FECOP

- O Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), **instituído pela Lei complementar Nº 37, de 26 de novembro de 2003, e regulamentado pelo Decreto Nº 29.910 de 29 de setembro de 2009**, ao longo dos últimos anos de atuação, vem se consolidando como um instrumento de referência no Estado do Ceará, fundamentalmente por oportunizar o desenvolvimento de ações governamentais na perspectiva de **fortalecer assistência à população em situação de pobreza**, possibilitando-lhe, em **curto prazo** de tempo, as **condições mínimas de sobrevivência**, e, em **médio e longo prazo**, o **desenvolvimento produtivo**, com o **fortalecimento dos capitais humano e social**.

O FECOP

O FECOP apoia projetos em duas grandes categorias

- **Projetos Assistenciais** direcionados às pessoas ou grupos mais vulneráveis com baixa potencialidade de migrar da condição de pobre para não pobre.
- **Projetos Estruturantes** direcionados à população em situação de pobreza, visando proporcionar condições que lhes possibilitem a migração da condição de pobre para não pobre.

O FECOP

- **Aplicação de recursos**

Ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar, combate à seca, e outros programas de relevante interesse social, de modo a promover a melhoria da qualidade de vida (art. 1º, Lei Complementar nº 37).

- **Fontes de recursos**

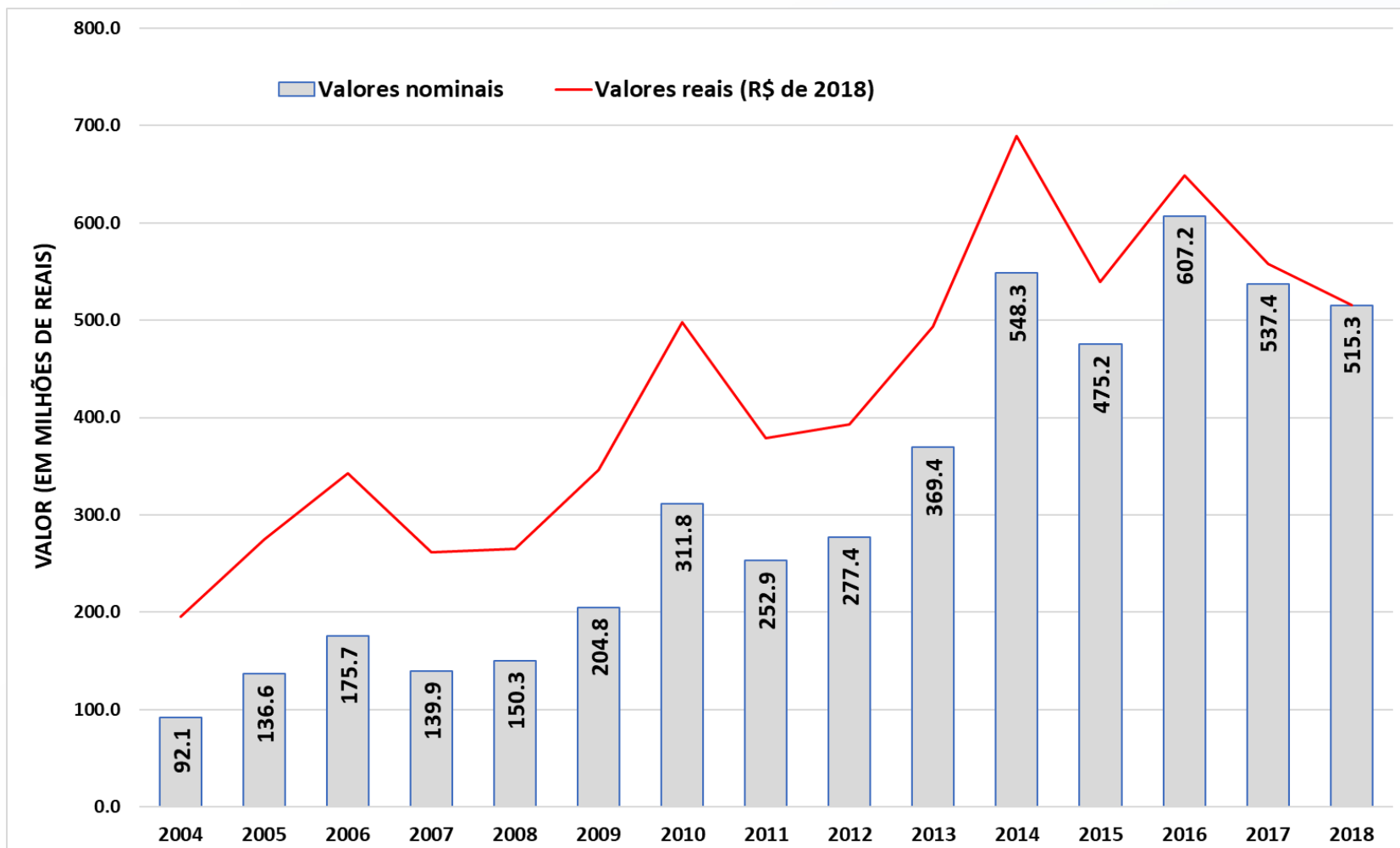
Adicional de 2% na alíquota do ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos e serviços especificados na Lei Complementar nº 37/2003 (bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros, aviões ultraleves e asas-delta, energia elétrica, gasolina e serviços de comunicação).

O FECOP

- Atualmente o FECOP financiam ações de praticamente todas as secretarias do Governo do Estado do Ceará.
- Destacam-se:
 - Secret. da Educação (SEDUC)
 - Secret. do Desenvolvimento Agrário (SDA)
 - Secret. da Saúde (SESA)
 - Secret. da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS)
 - Secret. das Infra-Estrutura (SEINFRA)
 - Secret. das Cidades (SCIDADES)
 - Secret. dos Recursos Hídricos (SRH)

O FECOP

Figura: Volume de recursos aplicados no FECOP (2003-2018).



O volume real (R\$ de 2018) de recursos aplicados no **FECOP** cresceram mais de 160% entre 2004 e 2018 e acumularam mais de **R\$ 6,3 bilhões**.

Experiência do LEP/UFC e CAPP/IPECE

Avaliações de projetos

An abstract network diagram consisting of numerous circular nodes of varying sizes connected by thin, light-colored lines. The nodes are distributed across the right side of the image, with a higher density of connections and nodes towards the right edge. The overall effect is a complex, interconnected web of points.

Avaliação de projetos do FECOP

- DECRETO Nº 33.320 de 24 de outubro de 2019.

CEARÁ. DECRETO Nº 33.320 de 24 de outubro de 2019. Diário Oficial do Estado do Ceará.
Fortaleza, 29 de outubro de 2019.

- Articulação com a Gerência Executiva do FECOP (GEF) e o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS).
- CAPP é responsável pela avaliação dos projetos assessorando a GEF.

Avaliação de projetos do FECOP

- Promover qualidade dos projetos e programas financiados pelo FECOP.
- Identificar fragilidades na elaboração e propor correções.
- Incentivar o aprimoramento dos programas e adoção de práticas de M&A.

Avaliação de projetos do FECOP

1. Desenho

1.1 - Coerência entre o problema apresentado, a solução proposta e os resultados esperados

1.2 - Público-alvo e beneficiários coerentes com a proposta

1.3 - Atividades/produtos/resultados alinhados à solução proposta

1.4 - Coerência entre os indicadores e os resultados esperados

1.5 - Estratégia de monitoramento dos resultados definida

1.6 - Proposta de avaliação de impacto fundamentada

Avaliação de projetos do FECOP

2. Gestão

2.1 - Projeto executado em parceria com municípios e/ou comunidade local, com definição das responsabilidades dos diferentes atores envolvidos

2.2 - Projeto envolve articulação intersetorial com definição das responsabilidades de cada setorial envolvida

2.3 - Compatibilidade com prioridades das políticas de governo

2.4 - Articulação com programas sociais de combate à pobreza do governo federal

Avaliação de projetos do FECOP

- 58 projetos avaliados em 2020.
- Principal ponto positivo
 - Modelo lógico bem definido e coerente com a solução do problema.
- Principais deficiências
 - Monitoramento não é realizado conforme desenho.
 - Ausência de elementos para avaliações de impacto.

Experiência do LEP/UFC e CAPP/IPECE

Avaliações Executivas

An abstract graphic in the bottom right corner consisting of a network of interconnected nodes and lines, rendered in a light green/teal color, set against a background with a blue-to-green gradient.

Avaliações Executivas

- Avaliação rápidas em formato padronizado;
- Custo relativamente baixo;
- Não envolvem coleta de grandes volumes de dados;
- Não envolvem análises estatísticas sofisticadas;
- Compreensão fácil.

Avaliações Executivas

- É um tipo de avaliação *ex post*;
- Permite um diagnóstico da capacidade institucional, organizacional e de gestão dos programas;
- É guiada pela lógica de monitoramento e avaliação;
- Permite verificar se os programas podem passar por uma avaliação de impacto.

Avaliações Executivas

➤ Objetivo

Prover um diagnóstico do desempenho executivo (planejamento, gestão, monitoramento e avaliação de resultados).

O foco não é mensurar impacto das intervenções avaliadas, mas verificar se a política está sendo executada da melhor forma.

Avaliações Executivas no CAPP/IPECE

- Processo de avaliação

Inicialização

- Reunião inicial
- Apresentação do método de avaliação e das equipes

Coleta de Evidências

- Solicitação e envio de evidências documentais
- Eventuais reuniões

Elaboração dos relatórios

- Análise de evidências documentais
- Equipe de avaliação busca responder questões de avaliação

Devolutivas

- Apresentação de resultados finais
- Diálogo entre avaliadores e equipe do projeto

Finalização

- Apresentação de resultados finais
- Comunicação ao CCPIS

Avaliações Executivas no CAPP/IPECE

- Avaliadores respondem um conjunto de 25 a 30 questões com base nas evidências documentais do projeto/ programa.
- As questões da avaliação compreendem os seguintes eixos:
 - **Eixo I – Propósito e Concepção**
 - **Eixo II – Planejamento**
 - **Eixo III – Execução e Gerenciamento**
 - **Eixo IV – Resultados**
 - **Eixo V – Percepção de Beneficiários**

Avaliações Executivas

Eixo I – Propósito e Concepção

- Diagnóstico do problema (avaliação *ex ante*)
- Objetivos
- Escopo
- Identificação de público alvo
- Alinhamento com políticas do governo

Avaliações Executivas

Eixo II – Planejamento

- Planejamento de ações e produtos
- Definição de indicadores de M&A
- Critérios para definição de orçamento
- Definição de cronograma
- Atribuição de responsabilidades
- Identificação de riscos

Avaliações Executivas

Eixo III – Execução e Gerenciamento

- Organização
- Meios de verificação (produção ou coleta de informações)
- Gestão orçamentária e financeira
- Monitoramento de riscos
- Gerenciamento de mudanças

Avaliações Executivas

Eixo IV – Resultados

- Taxa de execução (financeiras)
- Alcance de metas (produtos e resultados)
- Monitoramento da trajetória de indicadores
- Avaliação de resultados realizada (interna ou externa)

Avaliações Executivas

Eixo V – Percepção de Beneficiários

- Coleta de dados sobre a percepção dos beneficiários
- Uso das informações sobre a percepção dos beneficiários

Avaliações Executivas no CAPP/IPECE

- **6 projetos avaliados**

- Projetos seguem a lógica de gestão para resultados.
- Fazem o esforço de pensar em indicadores e elaboram a matriz de marco lógico.

Fragilidades

- Ausência de avaliação *ex ante* / diagnóstico.
- Monitoramento de resultados é frágil ou inexistente.

Avaliações Executivas no CAPP/IPECE

- **6 projetos avaliados (2018/2019)**

Avanços

- Reflexões sobre a concepção e gerenciamento permitiu aprimoramento dos programas.
 - Aprimoramento da ferramenta de avaliação – Aprendizado contínuo.
- **6 projetos a serem avaliados em 2020**

Experiência do LEP/UFC e CAPP/IPECE

Avaliações de impacto

An abstract graphic in the bottom right corner consisting of a network of interconnected nodes and lines, rendered in a light green/teal color, set against a background with a blue-to-green gradient.

Avaliações de impacto

- Desafios para avaliar os programas
 - Desenho dos programas
 - Ausência de avaliação *ex ante* e linhas de base
 - Ausência de bancos de dados sistematizados
 - Monitoramento de resultados é frágil ou inexistente

Avaliações de impacto

Avaliação de impacto “macro” do FECOP

- Produtos
 - Avaliação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Ceará a Partir do Método de Controle Sintético Generalizado (Ceará em Debate 2018)
 - Avaliação dos Fundos Estaduais de Combate à Pobreza no Nordeste a Partir do Método de Controle Sintético Generalizado (ANPEC 2019)

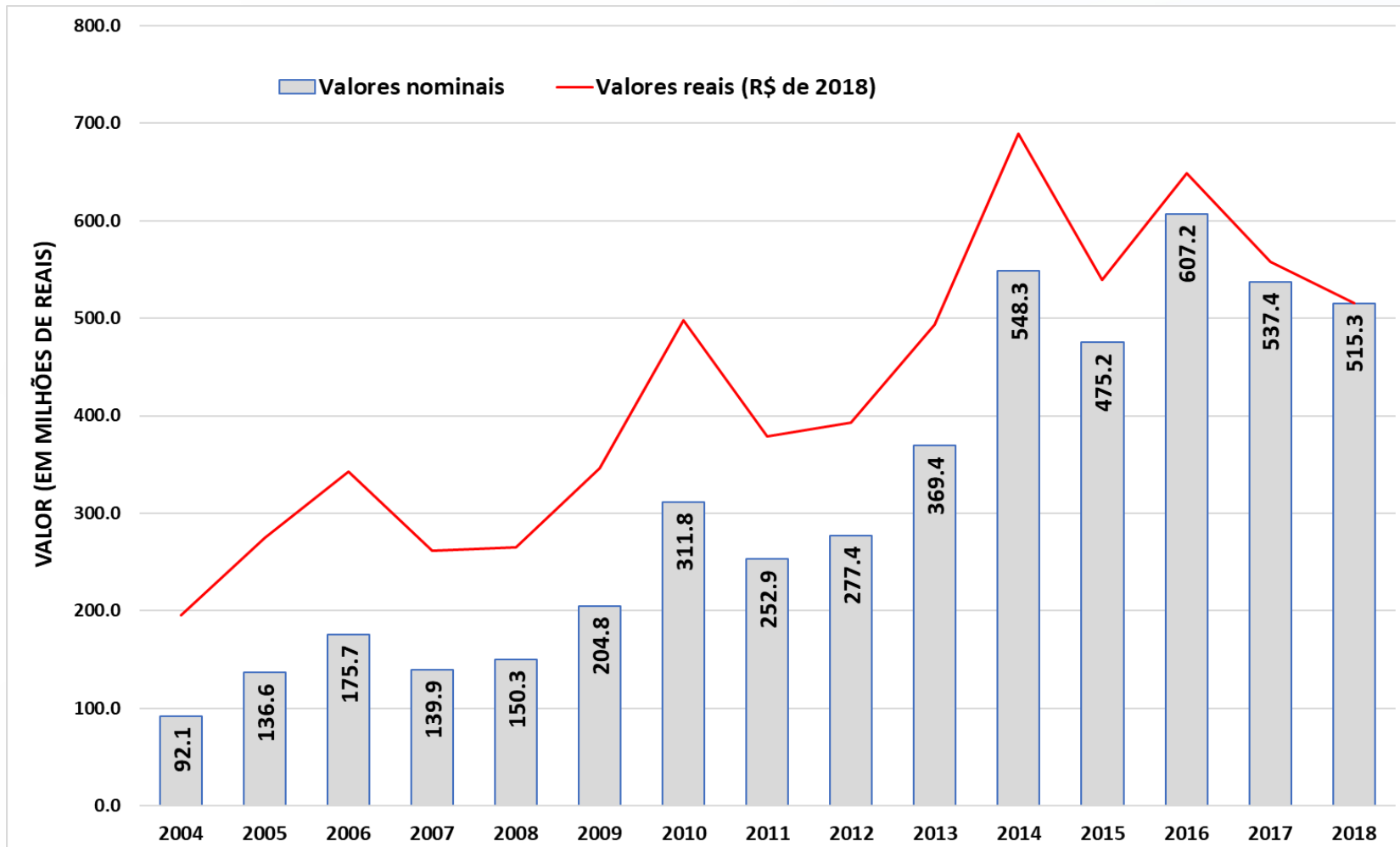
Avaliação de impacto do FECOP no Ceará

Objetivo Geral

Avaliar o impacto da constituição da FECOP e, portanto, das estratégias por ela financiadas, na trajetória de indicadores de pobreza e extrema pobreza do Ceará.

Avaliação de impacto do FECOP no Ceará

Figura: Volume de recursos aplicados no FECOP (2003-2018).



O volume real (R\$ de 2018) de recursos aplicados no **FECOP** cresceram mais de 160% entre 2004 e 2018 e acumularam mais de **R\$ 6,3 bilhões**.

Avaliação de impacto do FECOP no Ceará

- **Método:** Controle Sintético Generalizado [Xu, 2017].

- **Dados:**

- Variável de resultado**

- Proporção de pobres e Proporção de extremamente pobres

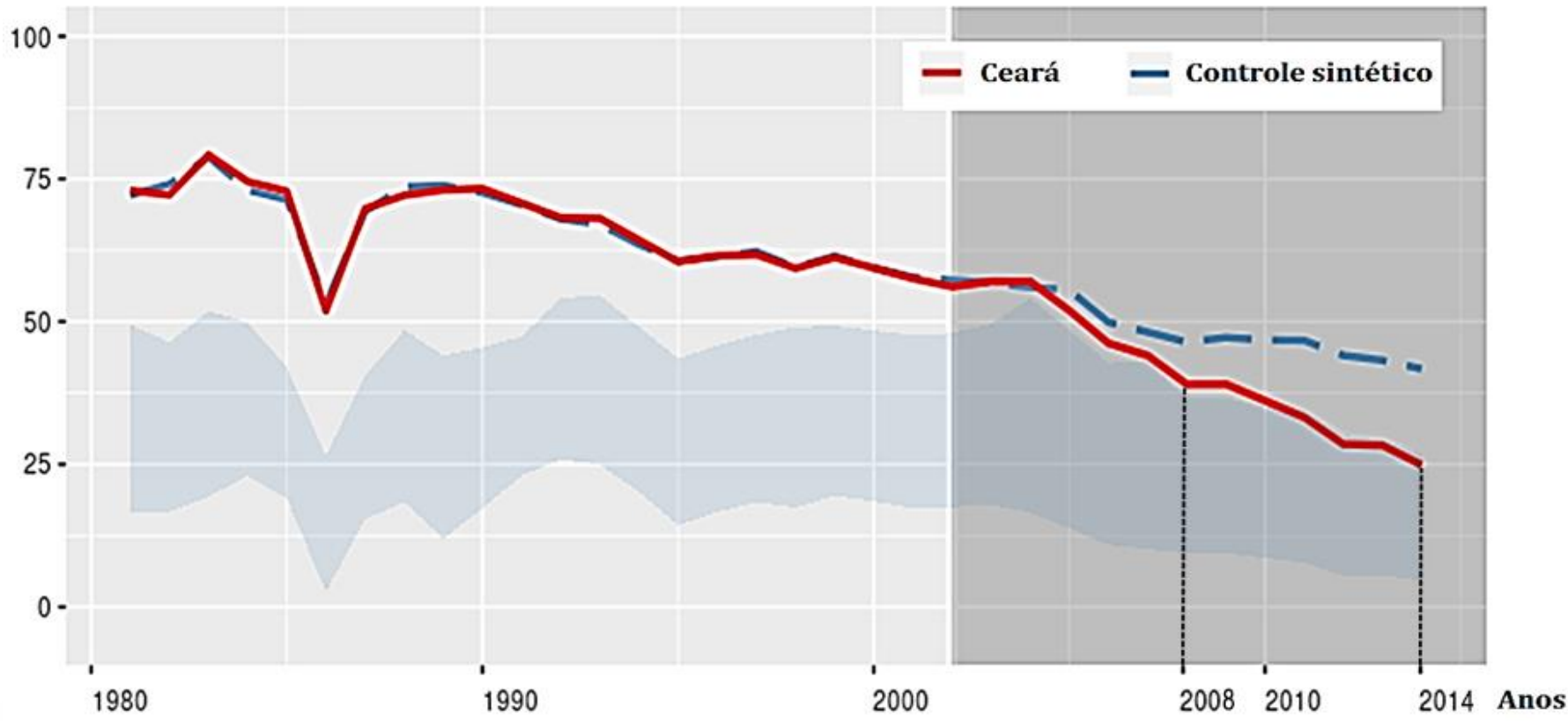
- Variáveis de controle**

- Desigualdade (Índice de Gini)
 - Renda domiciliar *per capita* média
 - Educação (Escolaridade média, em anos de estudo)

Fonte: IBGE/PNAD (1981-2014), tabulados pelo IPEA.

Avaliação de impacto do FECOP no Ceará

Figura: Trajetória da taxa de pobreza: Ceará e Controle Sintético



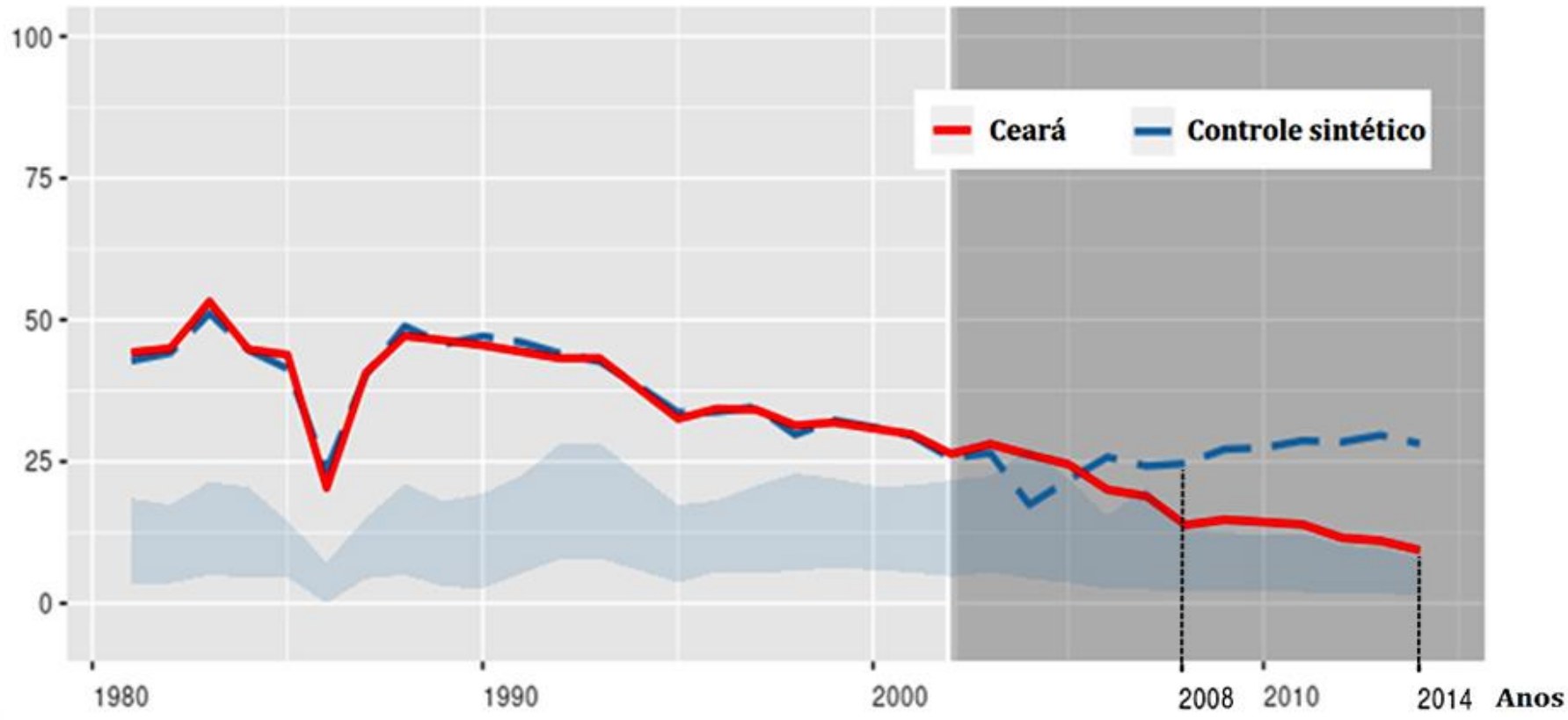
O impacto anual médio do FECOP sobre a taxa de **pobreza** foi de aproximadamente 8%.

Fonte: Estimativa dos autores, a partir dos dados da pesquisa.

Nota: Resultados estatisticamente significativos a partir de 2008.

Avaliação de impacto do FECOP no Ceará

Figura: Trajetória da taxa de extrema pobreza: Ceará e Controle Sintético



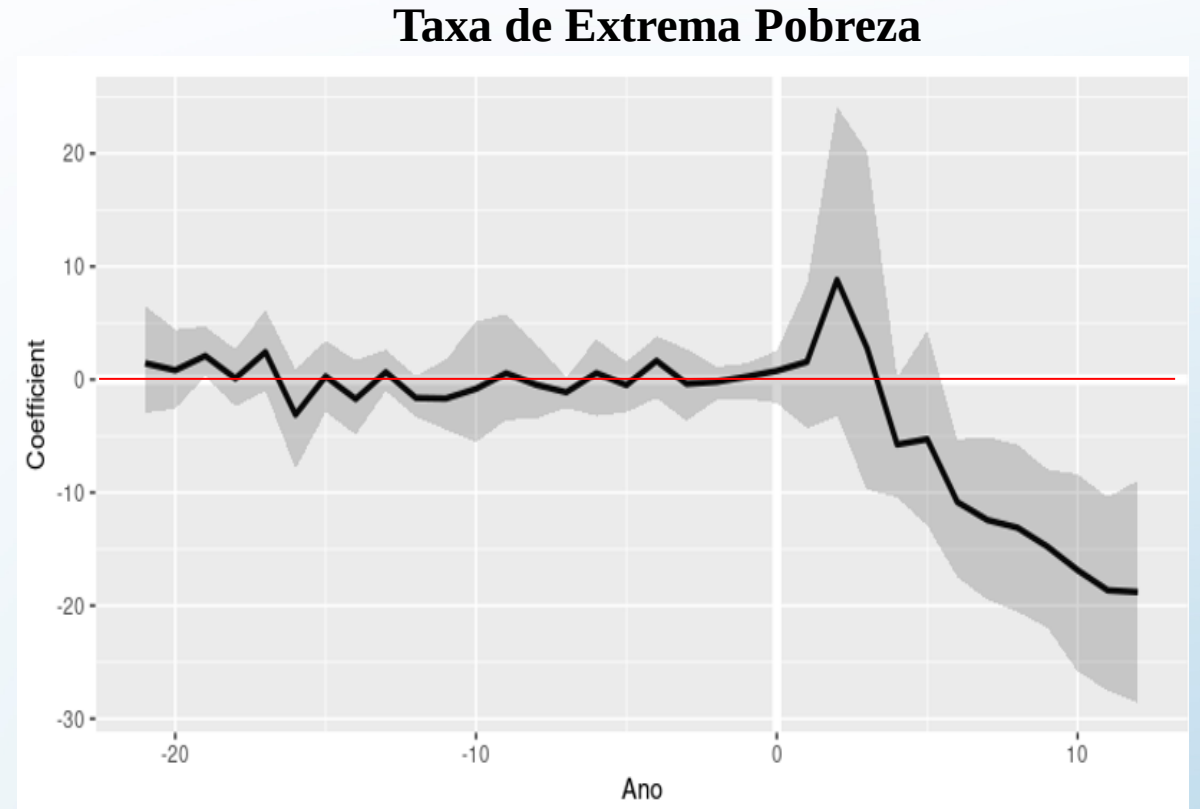
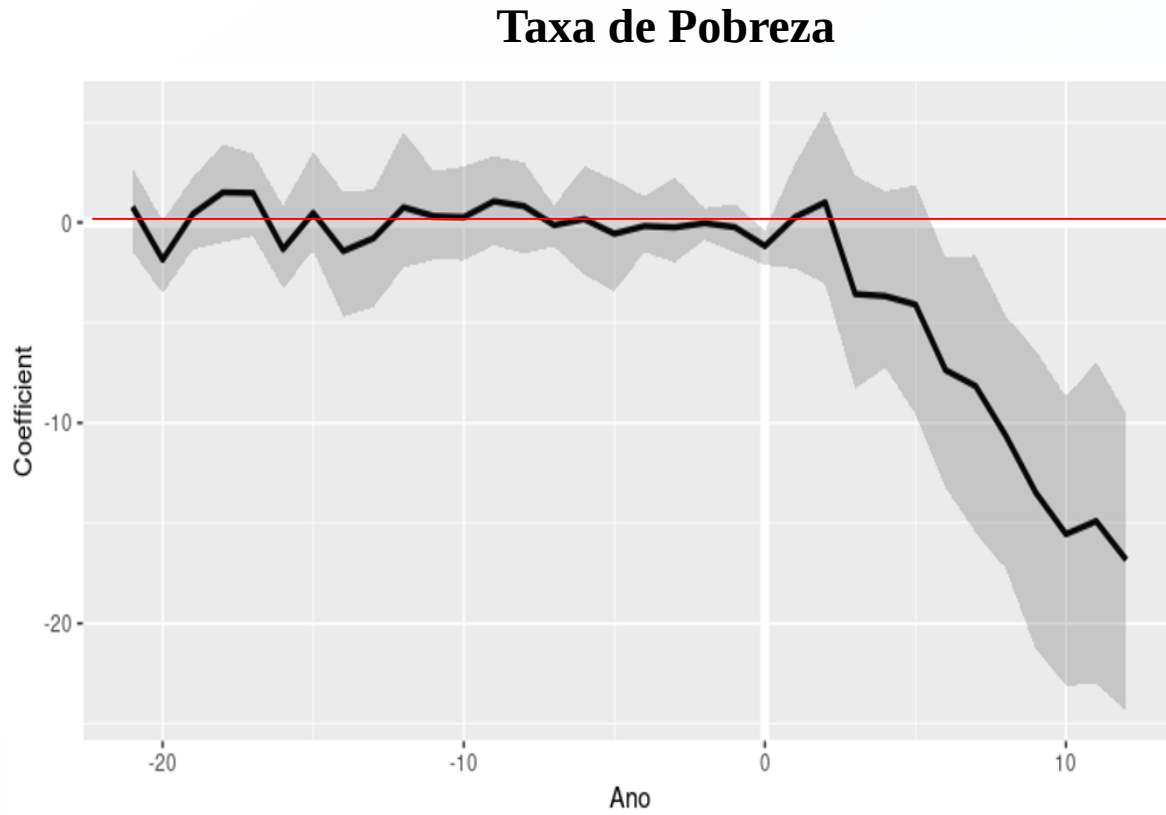
O impacto anual médio do FECOP sobre a taxa de **extrema pobreza** foi de aproximadamente 8,6%.

Fonte: Estimativa dos autores, a partir dos dados da pesquisa.

Nota: Resultados estatisticamente significativos a partir de 2008.

Avaliação de impacto do FECOP no Ceará

- **Figura. Efeito médio do FECOP sobre a taxa de pobreza no Ceará.**

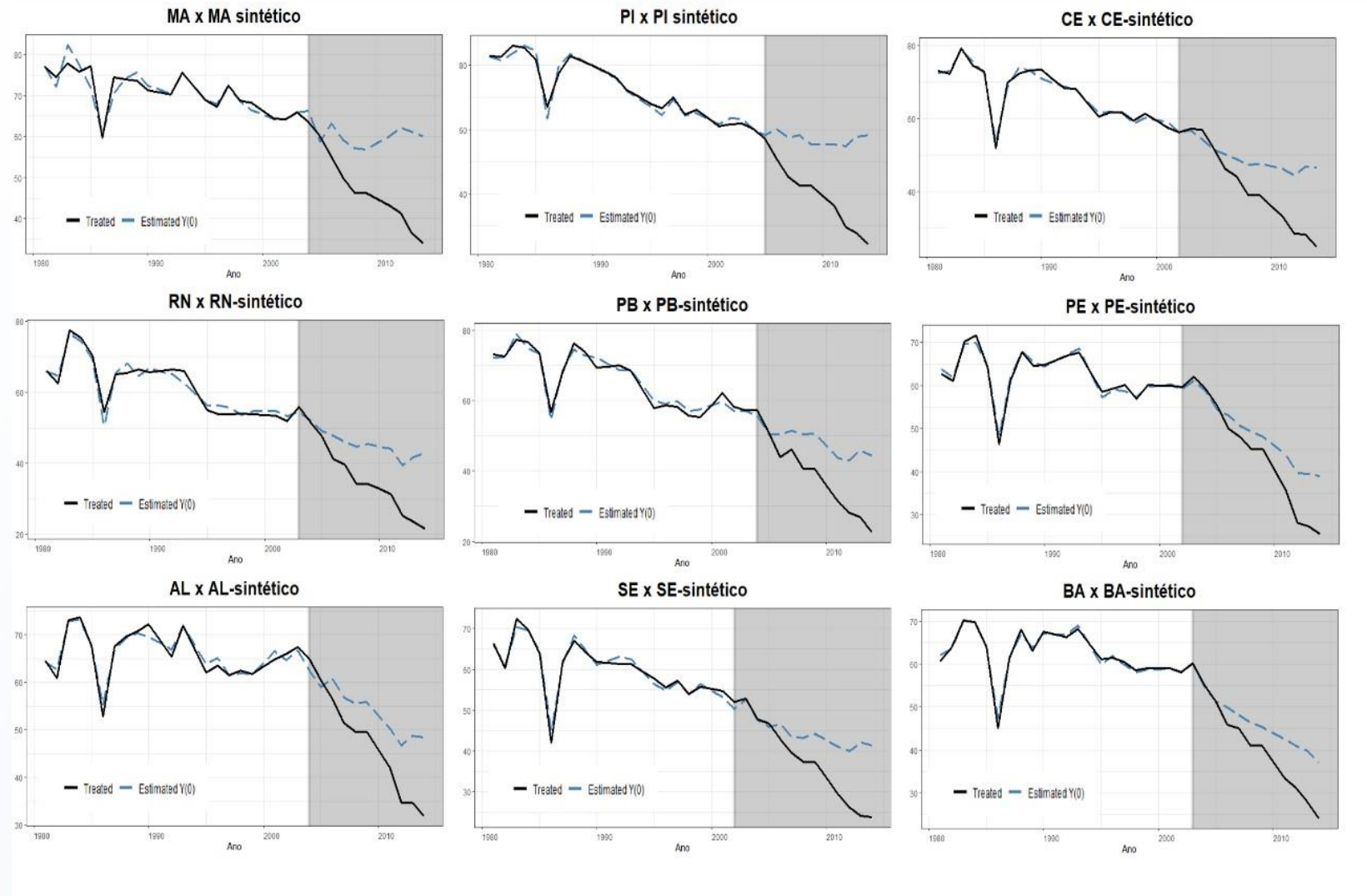


Fonte: Estimativa dos autores, a partir dos dados da pesquisa.

Nota: Resultados estatisticamente significativos a partir de 2008.

Avaliação de impacto dos fundos no Nordeste

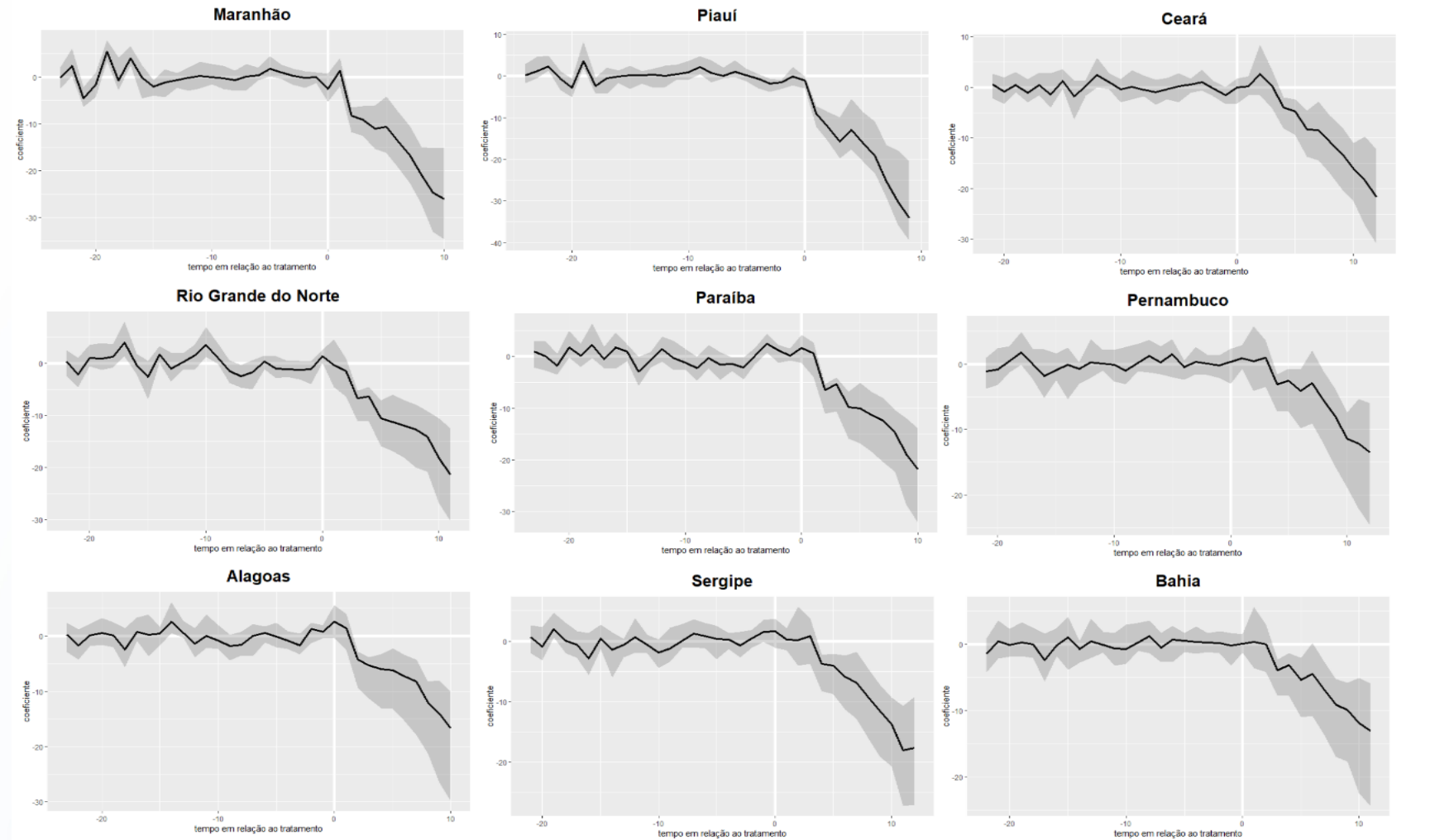
Figura. Trajetória das taxas de pobreza, observadas para os estados e contrafactuais.



Fonte: Estimativa dos autores, a partir dos dados da pesquisa.

Avaliação de impacto dos fundos no Nordeste

Figura. ATT – estados do Nordeste (tratados).



Fonte: Estimativa dos autores, a partir dos dados da pesquisa.

Considerações Finais



Formas de melhorar as estratégias de combate à pobreza

- Refinar a focalização dos projetos equilibrando estratégias de redução da pobreza e de melhoria das condições de vida dos pobres.
- Articulação entre políticas.
- Aprimorar os mecanismos de Monitoramento e Avaliação dos programas.
 - Aprimorar o desenho dos projetos (análise *ex ante*)
 - Monitoramento e avaliação de resultados e impactos.

OBRIGADO!



Vitor Hugo Miro
vitormiro@ufc.br



CENTRO DE ANÁLISE DE DADOS E
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS-CAPP
INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ-PECE



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Gestão