



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS

AUGUSTUS RODRIGUES GOMES

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
POR MEIO DE INDICADORES DE DESEMPENHO DO PPA 2004-2007:
REFLEXÃO DA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO
PROGRAMA BRASIL ESCOLARIZADO NO ANO DE 2004.

Brasília – DF

2008



AUGUSTUS RODRIGUES GOMES

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
POR MEIO DE INDICADORES DE DESEMPENHO DO PPA 2004-2007:
REFLEXÃO DA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO
PROGRAMA BRASIL ESCOLARIZADO NO ANO DE 2004.**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: Hélio de Souza Rodrigues Júnior

Brasília – DF

2008

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
POR MEIO DE INDICADORES DE DESEMPENHO DO PPA 2004-2007:
REFLEXÃO DA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO
PROGRAMA BRASIL ESCOLARIZADO NO ANO DE 2004.**

Trabalho de conclusão do curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 2º semestre de 2008.

Aluno: Augustus Rodrigues Gomes

Banca Examinadora:

Hélio de Souza Rodrigues Júnior

Gilson Dantas de Santana

Brasília, 02 de Dezembro de 2008.

Aos meus pais, Chico e Graça,

Aos meus irmãos, Marcus,
Gabriela, Fabiana, Lucas e
Mariana e as minhas queridas
sobrinhas, Clarisse, Izabela,
Alice, Mayra e Janaína,

e aos meus caros amigos,

pois sem eles nada teria
sentido.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiro, a Deus, que me iluminou e auxiliou sempre, me proporcionando os caminhos necessários para o meu desenvolvimento e as condições para realizar meus sonhos e atingir meus objetivos, como esta especialização em Ciência Política.

Aos meus pais e aos meus irmãos, que sempre estimularam meus estudos e ofereceram os meios para que eu chegasse até aqui.

Ao meu orientador Professor Hélio de Souza Rodrigues Júnior, que, com inteligência, dedicação, amizade e competência, me acompanhou e me brindou com intervenções esclarecedoras.

A Professora Doutora Leany Barreiro de Sousa Lemos e a todos os professores que foram magníficos durante todo o curso e que de alguma forma contribuíram para a elaboração deste trabalho e a conclusão desta nova etapa.

As amigas Ildete Furukawa e Magda de Oliveira Myron, que me apoiaram e me auxiliaram com seus sábios conhecimentos no desenvolvimento do trabalho.

Aos meus colegas de trabalho, que me proporcionaram condições de compatibilização entre as minhas atividades profissionais e acadêmicas, em especial as amigas Senadora Roseana Sarney e Doris Peixoto.

Aos colegas de Especialização, em especial ao colega Capitão José Martins, que, com sua especial atenção, disponibilidade, dedicação e dignidade, nos representou exemplarmente perante a UNILEGIS; ao colega Especialista e Consultor Fernando Moutinho o qual muito me ajudou e munuiu com informações preciosas.

A sociedade brasileira, que me proporcionou a especialização em Ciência Política, gratuitamente; e que anseio poder recompensá-la com a missão de trabalhar, colaborar e lutar por um mundo melhor para todos, utilizando para isso também, os conhecimentos adquiridos no desenvolvimento deste curso.

A todos que, ao longo dos anos, direta e indiretamente, contribuíram e me apoiaram para realização deste trabalho, estimulando-me na perseguição dos meus objetivos.

“A aranha realiza operações que lembra o tecelão, e as caixas suspensas que as abelhas constroem envergonham o trabalho de muitos arquitetos. Mas até mesmo o pior dos arquitetos difere, de início, da mais hábil das abelhas, pelo fato de que, antes de fazer uma caixa de madeira, ele já a construiu mentalmente. No final do processo de trabalho, ele obtém um resultado que já existia em sua mente antes dele começar a construção.

O arquiteto não só modifica a forma que lhe foi dada pela natureza, dentro das suas restrições impostas por esta, como também realiza um plano que lhe é próprio, definindo os meios e o caráter da atividade aos quais ele deve subordinar sua vontade”

Karl Marx, O Capital

RESUMO

Este trabalho trata-se de uma reflexão sobre a importância da avaliação dos programas governamentais e das políticas públicas, para que estas possam ser formuladas e aperfeiçoadas com o propósito de melhor atender as verdadeiras necessidades da sociedade com uma adequada alocação dos recursos orçamentários. Nesse contexto, teve como objetivo refletir sobre a validade dos indicadores para o ensino básico apresentados no Plano Plurianual 2004-2007, quanto a sua efetividade no exercício de 2004, mediante a análise da eficiência e eficácia do Programa Brasil Escolarizado. Foram analisadas, isoladamente, as Ações de Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica e Distribuição de Livros Didáticos para o Ensino Fundamental e Ensino Médio, e posteriormente, foram comparados os resultados obtidos dessa análise com os indicadores previstos no PPA 2004-2007.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas, eficácia, eficiência, efetividade e Indicadores.

ABSTRACT

This document is a reflection on the importance of Brazilian governmental programs and public politics assessments, looking forward to their improvement in order to deal with real society needs through an appropriate budget allocation. In this context, it was verified the effectiveness of the 2004-2007 Multi-annual Plan (PPA 2004-2007) for basic education during 2004 by the efficiency and efficacy analysis of the Brazilian governmental program called "Programa Brasil Escolarizado". To achieve it, two actions were separately analyzed: one related to the meal distribution in public schools, "Ações de Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica", and the other related to the distribution of educational books for basic and secondary education, "Distribuição de Livros Didáticos para o Ensino Fundamental e Ensino Médio". Their results were compared with the predicted indicators of PPA 2004-2007. Then, discordance was observed among the indicators and the results achieved which depended on many factors like time, purpose and chosen indicators.

Key words: public politics assessments, effectiveness, efficiency, efficacy and indicators.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Figura 1 – Ciclo de Planejamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA.....	27
Figura 2 – Etapas e Instâncias da Avaliação Anual do PPA	28
Gráfico nº 1 – Quantidade de Alunos Beneficiados com a Alimentação Escolar no Ano 2003 e 2004.	32
Gráfico nº 2 – Valores Repassados pela Ação Alimentação Escolar no Ano 2003 e 2004	32
Tabela nº 1 – Desempenho Físico-financeiro da Ação: apoio à alimentação escolar na Educação Básica.	33
Tabela nº 2 – Desempenho Físico-financeiro da Ação: distribuição de livro didático para o ensino fundamental.	35
Tabela nº 3 – Evolução do desempenho físico-financeiro dos anos 2003 e 2004 da ação distribuição de livro didático para o ensino fundamental	35
Tabela nº 4 – Desempenho físico-financeiro da ação distribuição de livro didático para o ensino médio.....	36
Tabela nº 5 – Indicador: Taxa de freqüência ao ensino fundamental da população na faixa etária de 7 a 14 anos.....	37
Tabela nº 6 – Indicador: Taxa de freqüência bruta do ensino médio na faixa etária de 15 a 17 anos	38

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FAE – Fundação de Assistência ao Estudante

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PL – Projeto de Lei

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNLEM – Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio

PPA – Plano Plurianual

PROMED – Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	13
1.1 INTRODUÇÃO À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
1.2 MULTIPLICIDADE DA AVALIAÇÃO	14
1.3 IMPORTÂNCIA E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO	15
1.4 METODOLOGIA E ANÁLISE DA AVALIAÇÃO	16
1.5 INDICADORES DE DESEMPENHO	17
1.6 FUNÇÃO DOS INDICADORES.....	18
1.7 TIPOS DE INDICADORES	18
1.8 CRITÉRIOS ANALÍTICOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....	19
CAPÍTULO II.....	22
2.1 FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO.....	22
2.2 ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO.....	23
2.3 CONSTRUÇÃO E METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE INDICADORES NO PLANO PLURIANUAL (PPA) 2004 - 2007	25
2.4 AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS NO PPA 2004 - 2007	28
CAPÍTULO III	30
3.1 ANÁLISE DO PROGRAMA BRASIL ESCOLARIZADO.....	30
3.2 AÇÃO: APOIO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	31
<i>3.2.1 Desempenho da ação apoio à alimentação escolar na educação básica.....</i>	<i>32</i>
3.3 AÇÃO: DISTRIBUIÇÃO DE LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO FUNDAMENTAL. 33	
<i>3.3.1 Desempenho da ação distribuição de livro didático para o ensino fundamental.....</i>	<i>34</i>
3.4 AÇÃO: DISTRIBUIÇÃO DE LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO MÉDIO	36
<i>3.4.1 Desempenho da Ação distribuição de livro didático para o ensino médio.....</i>	<i>36</i>
3.5 PROGRAMA BRASIL ESCOLARIZADO X INDICADORES DO PPA 2004 - 2007	37
CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

INTRODUÇÃO

A atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é de fundamental importância para o Governo Federal na execução de ações voltadas à redução das desigualdades sociais e regionais, sobretudo no que reportar-se ao ensino ministrado nas escolas públicas do País. Com o objetivo de diminuir essas desigualdades, o Estado implantou o Programa Brasil Escolarizado, com a finalidade de promover a melhoria da qualidade do Ensino Médio e aumentar a sua oferta junto às Unidades da Federação, por intermédio da expansão da rede de escolas existentes no País.

Mudanças no processo de planejamento e orçamento do setor público foram introduzidas com o advento do Decreto nº 2.829, de 29/10/98, que estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA) e dos Orçamentos da União.

Essa nova concepção de planejamento contempla a identificação dos problemas a enfrentar e uma visão estratégica, com estabelecimento de objetivos, metas e indicadores. Como consequência, há uma maior interação entre Planejamento e Orçamento. O módulo integrador entre a estrutura do PPA e Orçamento é o novo conceito de Programa que, por sua vez, subdivide-se em Ações de Governo. Em linguagem orçamentária, as ações traduzem-se em projetos e atividades, com a identificação dos respectivos produtos que, ao final de cada exercício teriam sua avaliação subsidiada pelos indicadores inicialmente formulados.

Considerando-se a relevância do tema, este trabalho pretende levantar os indicadores estabelecidos pelo PPA 2004-2007, que possam servir de subsídios para análise do Programa Brasil Escolarizado e suas ações voltadas para a distribuição de alimentação escolar e livros didáticos para o ensino básico. Busca discutir a validade desses indicadores quanto a sua correta relação entre o objetivo proposto e os resultados obtidos pelo mesmo programa.

Desse modo, o presente trabalho visa responder as seguintes perguntas:

i) Será que, por intermédio do acompanhamento e controle dos produtos atualmente previstos, por ação, pode-se chegar a alguma conclusão quanto ao efetivo desempenho do Programa a que se subordina?

ii) O indicador estabelecido é apropriado para a avaliação pretendida pelo PPA?

Para responder a esses questionamentos, esse estudo teve como objetivo verificar a validade dos indicadores para o ensino básico apresentados no PPA 2004-2007, quanto a sua efetividade no exercício de 2004, mediante a análise da eficiência e eficácia do Programa Brasil Escolarizado.

Para a realização desse objetivo, como também para melhor entendimento do tema, esse trabalho foi dividido em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro teve como foco a teoria sobre a avaliação de políticas públicas. Apresentou-se seu conceito, as diversas formas de avaliação, sua importância e objetivos. Destacou-se a relevância de ser avaliar uma política pública para que esta possa atender as necessidades sociais e também, enfatizou-se o uso de indicadores de desempenho, avaliados sobre os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade, como base para a formulação e aperfeiçoamento dos programas de governo.

O segundo capítulo apresentou explicações sobre o FNDE, principalmente quanto a sua finalidade precípua de captar e gerenciar recursos para o financiamento de projetos educacionais. Apresentou ainda, o Orçamento Geral da União, instrumentalizado pelo PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), destacando o programa de governo como elo entre o PPA e a LOA.

O capítulo três apontou o levantamento dos dados, junto ao FNDE e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), sobre o Programa Brasil Escolarizado, bem como, a análise desses valores frente ao objetivo dessa política educacional de governo. Para essa análise foram utilizados os critérios anteriormente mencionados de eficiência, eficácia e efetividade, enfatizando-se este último, como o principal fator de impacto, da política pública na sociedade e evidenciador da adequação desse programa as necessidades da população.

CAPÍTULO I

1.1 Introdução à Avaliação de Políticas Públicas

A gestão contemporânea no setor público está voltada para o planejamento, execução e exame dos programas, projetos e ações, com vista a melhorar o desempenho e atender as reais demandas da sociedade. Nesse contexto, a avaliação das políticas públicas¹ tem um papel de protagonista na fase de exame desse ciclo.

Segundo (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2003, p.15), entende-se avaliação como “um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento”. Nessa perspectiva, a avaliação de política pública é um instrumento de aperfeiçoamento da gestão do Estado que visa ao desenvolvimento das ações eficientes e eficazes em face da necessidade da população.

(AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 31-32), propõe a seguinte definição de avaliação:

a avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destina-se a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram estas conquistas, de tal forma que sirva de base ou para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados.

Portanto, o conceito de avaliação de política pública para este trabalho refere-se à análise de processos e de produtos ou resultados de uma atividade, compreendida nas políticas públicas. Não se trata apenas do exame comparativo entre o proposto e o alcançado, pois essa metodologia que aprecia apenas o grau

¹ É a ação intencional do Estado junto a sociedade. (BELLONI, MAGALHÃES E SOUSA, 2003, p.44).

de consecução de objetivos e metas pré-definidos é considerada insuficiente, pois não possibilita a contextualização da política pública, seja de sua formulação e implementação, seja de suas conseqüências e implicações.

1.2 Multiplicidade da Avaliação

Os autores (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2003 p.25), observam que “algumas definições de avaliação são operacionais, voltadas para a descrição do processo avaliativo, enquanto outras são finalísticas, pois centradas nas finalidades da avaliação”.

A despeito do conceito de avaliação, esses autores destacam a existência de uma multiplicidade de avaliação e que estas podem ser agrupadas em diferentes conjuntos, considerando óticas ou critérios distintos: de acordo com a concepção adotada e os objetivos visados; segundo o momento em que se realiza, contemplando elementos históricos condicionantes do objeto avaliado; e quanto ao tipo ou procedência dos sujeitos políticos. Essa diferenciação ajuda a compreender o enfoque adotado e a explicitar os limites de abrangência envolvidos, seja nas concepções apresentadas na literatura, seja nos processos avaliativos efetivamente implementados.

Conforme os referidos autores, a concepção de avaliação pode ser de vários tipos: avaliação como comparação entre uma situação ou realidade dada e um modelo ou perspectiva definida previamente; avaliação como comparação entre o proposto e realizado; avaliação como processo de aferição de eficiência e eficácia e avaliação como instrumento de identificação de acertos e dificuldades com vistas ao aperfeiçoamento.

Quanto ao momento em que se realiza a avaliação, os autores (AGUILLAR; ANDER-EGG, 1994), classificam em diagnóstica, quando esta é realizada antes da ação e pode ter como objetivos tanto a identificação de prioridades e metas, quanto estabelecimento de parâmetros e a comparação posterior; processual, quando ela é desenvolvida durante o próprio processo de execução da ação avaliada e global, quando se realiza ao final da sua implementação, e tem como objeto o processo de formulação, bem como os resultados e implicações da atividade avaliada.

Por fim, considerando os sujeitos do processo avaliativo, (COHEN; FRANCO, 1993, p. 114), consideram que:

(1) interna ou auto-avaliação, quando o processo é conduzido por sujeitos diretamente participantes das ações avaliadas; (2) externa, quando conduzida por sujeitos externos e independentes da formulação, implementação ou dos resultados da ação avaliada; (3) mista, quando envolve estes dois grupos de sujeitos; (4) participativa, que é um tipo de auto-avaliação apropriada a processos participativos nos quais a população-alvo participa tanto da formulação quanto da implementação da ação avaliada.

1.3 Importância e Objetivos da Avaliação

Por se tratar de uma ação do Estado voltada para resolver um problema da sociedade, uma política pública deve ser sempre avaliada quanto a sua relevância e adequação às necessidades sociais. Sua avaliação deve contemplar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações desenvolvidas.

Quanto ao objetivo da avaliação de uma política pública (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2003, p.45) definem que este:

é conhecer seus fatores positivos, apontar seus equívocos e insuficiências, com a finalidade de buscar seu aperfeiçoamento ou reformulação. A avaliação é parte integrante do processo de desenvolvimento da política pública. Nesse sentido, a avaliação tem o duplo objetivo de auto conhecimento e de formulação de subsídios para a tomada de decisão institucional, com a finalidade de promover o aprimoramento da política implementada e a concretização dos objetivos da sociedade ou do grupo social a que se destina.

Essa formulação de subsídios para tomada de decisão é a mais direcionada para o setor governamental. Tem sua utilidade tanto no aspecto de dar continuidade à política pública, quanto à reformulação de suas ações, em face dos objetivos da própria política e dos setores atingidos. No entanto, o objetivo de auto conhecimento também é usado na avaliação das políticas públicas, com o intuito de melhorar o aprendizado da organização elaboradora da política, além de construir uma implantação de recomendações, principalmente se, nesse trabalho, houver significativa participação da equipe executora do programa.

1.4 Metodologia e Análise da Avaliação

A avaliação de uma política pública envolve duas estratégias de análise que são complementares: a análise quantitativa e a qualitativa.

Para (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2003), a análise quantitativa é comumente obtida por meio de tabelas, quadros, gráficos e ainda outros instrumentos de informações numéricas de fenômenos ou fatos. Tem a finalidade de identificar a ocorrência num determinado tempo, espaço e frequência daquilo que se está avaliando.

A análise qualitativa vincula-se, principalmente, a observação direta e análise documental. O método qualitativo oferece uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais e sustenta-se no (HAGUETTE, 1987, p. 55):

pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social face à configuração das estruturas sociais seja a incapacidade estatística de dar conta dos fenômenos complexos e dos fenômenos únicos. Os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser.

A pesquisa avaliativa envolve as duas estratégias de análise supracitadas. Ela é centrada na análise da adequação e relevância de políticas e programas, com objetivos e metas pré-estabelecidos com o fim de identificar quais os fatores que influenciam positiva ou negativamente o desenvolvimento do que se deseja implementar. Esse tipo de pesquisa está diretamente relacionado com a formulação de subsídios que irão determinar a intervenção e a tomada de decisão na formulação, implementação e avaliação das políticas.

Segundo (GRAMSCI, 1985, p. 48), o processo de pesquisa avaliativa:

demandam compreensão e interação entre a equipe de avaliação e o seu objeto de estudo, em suas dimensões conceitual (teórico e fim prático) e sócio-política. São elementos essenciais para uma análise objetiva e criteriosa ao mesmo tempo que produtiva e conseqüente em suas recomendações. O sucesso do processo deriva da habilidade – fundamental, por parte dos pesquisadores-avaliadores – de trabalhar de forma interativa com informações qualitativas quantitativas de que se dispõe no contexto social e político dos interesses, nem sempre convergentes, de formuladores e beneficiários da política examinada.

Conseqüentemente, uma metodologia que está relacionada ao conceito de gerenciamento voltado para resultados é a utilização de indicadores de desempenho para quantificar e qualificar os resultados alcançados pelos gestores públicos. Por conseguinte, essa metodologia é essencialmente realizada por meio de pesquisa avaliativa.

1.5 Indicadores de desempenho

Indicadores são importantes ferramentas gerenciais de gestão para a administração pública e também são instrumentos de grande importância para a fiscalização por parte da sociedade.

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), Boletim nº 40 (2000), um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com objetivo de comparar esta medida com metas pré-estabelecidas. Os indicadores de desempenho podem fornecer uma boa visão acerca do resultado que se deseja medir, mas são apenas aproximações do que realmente está ocorrendo, necessitando, sempre de interpretação no contexto em que estão inseridos.

De acordo com (RUAS, 2005) os indicadores são atribuições de números a objetos, acontecimentos e situações de acordo com certas regras pré-determinadas.

Consoante (WEISS, 1998), citado pelo (MPOG, 2007, p.4), é importante distinguir os conceitos de indicador em relação ao conceito de medição de variável. Um indicador é uma medição ordinal que sempre tem uma dimensão de rumo esperado.

Conforme (MPOG, 2007), os indicadores podem ser compreendidos como instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir de forma mensurável determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.

1.6 Função dos Indicadores

Segundo (BONNEFOY; ARMIJO, 2005), dentre as funções básicas que podem ter os indicadores, duas podem ser destacadas: a função descritiva e a avaliativa. A Função Descritiva que consiste em informações sobre uma determinada ação pública. Já a Função Avaliativa implica em agregar informação de juízo de valor a partir de um parâmetro anterior, com vista à verificar a importância relativa de determinado problema ou se o desempenho do programa é adequado.

Tanto para a pesquisa social quanto para o desenho e implantação de políticas públicas, planos e programas, consoante (CARDOSO, 1998), os indicadores surgem como uma mediação entre a teoria e as evidências da realidade, gerando instrumentos capazes de identificar e medir algum tipo de fenômeno social, estabelecido a partir da reflexão teórica.

De acordo com (GARCIA, 2001), em decorrência de suas funções básicas, os indicadores são amplamente utilizados para o planejamento, a avaliação e o acompanhamento de programas. Para o que é necessário saber quais são os aspectos importantes do programa, e dispor de indicadores para que cada um deles seja constantemente avaliado. O gerenciamento necessita de indicadores de processos e de ações que conformam resultados. Tais indicadores exercem o julgamento e as medidas corretivas, quando necessário a essas ações, buscando sempre o melhor resultado.

1.7 Tipos de Indicadores

Quanto aos tipos, os indicadores são classificados de forma muito variada na literatura especializada, bem como suas perspectivas de utilização, seja do ponto de vista das ciências sociais, da formulação ou análise de programas e políticas ou da perspectiva da verificação do desempenho organizacional.

Conforme o (MPOG, 2007), do ponto de vista da produção de bens e serviços públicos ou privados e os resultados produzidos, destacam-se duas principais tipologias de mensuração de aspectos fundamentais da gestão:

- i) pela atuação na geração de produtos; e
- ii) pelas dimensões de desempenho.

A primeira tipologia, de acordo com (KRIESTENSEN; GROSYK; BÜHER, 2002), citado pelo (MPOG, 2007, p. 5), é referente aos instrumentos de mensuração das principais variáveis associadas ao cumprimento de metas e objetivos. Relaciona os bens e serviços oferecidos, com os custos incorridos em sua utilização em processos destinados à obtenção de resultados junto a um determinado público-alvo.

Segundo os mesmos autores, a segunda tipologia, dimensões de desempenho, trata-se de mensurar o desempenho de programas quanto a avaliação e a tomada de decisões e estabelecer parâmetros relativos ao mérito do planejamento, execução e atendimento de metas previstas em indicadores.

1.8 Critérios Analíticos de Avaliação de Desempenho

Os critérios analíticos da avaliação de desempenho, compreendendo a eficiência, eficácia e efetividade, funcionam simultaneamente como indicadores gerais de avaliação das ações de planejamento e execução e dos resultados alcançados pela política.

De acordo com o (MPOG, 2007), eficiência é a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos. Trata-se, portanto, da otimização na aplicação dos recursos financeiros e materiais em relação aos resultados alcançados pelo projeto.

Segundo os autores (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2003, p. 61-62), a eficiência diz respeito ao:

grau de aproximação e a relação entre o previsto e o realizado, no sentido de combinar os insumos e implementos necessários à consecução dos resultados visados. Refere-se à otimização dos recursos utilizados, funcionando como causa elucidativa do resultado que se busca avaliar, além de ser um indicador de produtividade das ações desenvolvidas. Abrange método, metodologias, procedimentos, mecanismos e instrumentos utilizados para planejar, projetar, tratar objetos ou problemas, tendo em vista a consecução criteriosa de diretrizes e objetivos finalísticos determinados.

Por sua vez, a eficácia é a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto. Diz

respeito à capacidade demonstrada pelo projeto de atingir os objetivos e metas previamente estabelecidos.

Ainda, (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2003, p. 64-65), conceituam eficácia como:

o resultado de um processo; entretanto, contempla também a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução de objetivos e metas, em um tempo determinado, tendo em vista o plano, programa ou projeto originalmente proposto. Quando se trata de política pública, considera-se que eficácia não pode estar restrita simplesmente a aferição de resultados parciais. Ela se expressa, também, pelo grau de qualidade do resultado atingido. Toda via, por relaciona-se a um processo e uma metodologia de atuação, depende dos insumos disponibilizados no e pelo *processo eficiente*.

Já a efetividade é a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado Programa, tendo como referência os impactos na sociedade.

Como se trata da capacidade que os resultados do projeto têm de produzir mudanças significativas e duradouras no público beneficiário, a avaliação de efetividade apresenta certo grau de dificuldade, pois exige que os resultados encontrados sejam diretamente relacionados com o projeto avaliado.

Enfim, conforme o (MPOG, 2007), essa categoria de indicadores é fundamental para a mensuração do resultado de um programa em solucionar um problema ou demanda social, e tratam-se de indicadores por excelência, contudo, existem grandes dificuldades em sua construção:

- o Dificuldade na definição e operacionalização do que se espera como resultado final, quando é o caso de estabelecer melhorias na “qualidade de vida” ou incrementar a “segurança da população”, que são conceitos multidimensionais (envolvem mais de uma variável);
- o Dificuldade de isolar os fatores externos ao programa que contribuem para o seu resultado final;
- o Prazos de transformação das condições iniciais enfrentadas pelo programa extrapolam o período de vigência do PPA;

- A apuração do indicador implica em custos proibitivos, pela necessidade de realização de avaliações ou pesquisas custosas e/ou demoradas para sua obtenção.

CAPÍTULO II

2.1 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

O FNDE, criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, modificada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

A Autarquia tem como finalidade precípua captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação e material escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes estabelecidas pelo MEC.

Desde a sua criação, diversas transformações² foram implementadas, direcionando esforços tanto para promover impacto imediato no desempenho dos programas, projetos e ações educacionais quanto para melhoria da qualidade de gestão, de modo a adequá-la para atender às mudanças no cenário da política educacional brasileira. Nesse contexto, em 2004, diversas iniciativas foram adotadas para resolver entraves, melhorar resultados e ampliar recursos das ações de governo voltadas à educação. No âmbito da área administrativa, iniciou-se ampla reforma, focada no estabelecimento institucional e na modernização gerencial que, entre outras medidas, busca redesenhar os processos e o planejamento estratégico e operacional da instituição.

Como resultado das mudanças administrativas implementadas definiu-se que a Missão do FNDE seria “prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação”, pretendendo com a sua atuação, propiciar uma “educação de qualidade e acesso garantido a todo cidadão”, logrando desafios como:

- eficiência na arrecadação e gestão da contribuição social do salário-educação;
- eficiência na gestão dos programas finalísticos;
- eficiência em compras governamentais;

² Como resultado de tais transformações, às atribuições conferidas ao FNDE quando de sua criação, foram acrescidas, desde 1997, as da competência da extinta Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), por força do disposto no art. 18, inciso VIII, alínea “c”, da Medida Provisória nº 1549-27, de 14 de fevereiro de 1997, bem como, desde 2004, as relativas ao Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed) e as correspondentes ao Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), mediante Portaria MEC nº 1.859, de 24 de junho de 2004.

- fortalecimento institucional e permanente; e
- busca permanente de parcerias estratégicas.

Face aos encargos de sua missão, o órgão conta com recursos provenientes do Tesouro Nacional, com ênfase na receita da arrecadação da contribuição social do salário-educação.

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2004), o FNDE assistiu aproximadamente 37 milhões de alunos do ensino fundamental matriculados em mais de 150 mil escolas públicas brasileiras. As principais formas de atendimento foram:

- o repasse das cotas-parte estadual e municipal da contribuição social do salário-educação;
- a complementação da parcela federal relativa ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério / Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação (Fundef / Fundeb);
- a transferência automática de recursos voltados à alimentação escolar, ao transporte escolar, à educação de jovens e adultos e à manutenção de escolas;
- a transferência voluntária para financiamento de projetos educacionais;
- a aquisição direta e a distribuição de livros.

É dentro desse contexto sobre o FNDE que será feita uma análise neste trabalho sobre a eficácia e a eficiência de indicadores determinados para avaliação dos Programas finalísticos de Governo implementados pela Autarquia, no exercício de 2004.

2.2 Orçamento Geral da União no Sistema de Planejamento

A Constituição de 1988 criou um sistema de planejamento no qual o orçamento anual seria o instrumento de arrecadação e gastos de curto-prazo, condicionado pelas determinações do PPA e da LDO.

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, e deve estabelecer as diretrizes para as despesas de capital e para as de duração continuada. Tem a duração de quatro anos, revisado anualmente. A vigência é do segundo ano do mandato do Presidente da República até o primeiro ano do

mandato do presidente que o suceder. O elo entre os dois governos foi estabelecido com o intuito de dar continuidade entre as ações governamentais quando da mudança de governo. Envolve recurso das três esferas de governo e fontes privadas, internas e externas.³

O segundo instrumento criado pela Constituição Federal foi a LDO, que tem por objetivo estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e orientar a elaboração da LOA. Tem duração anual. Cumpre também a LDO, ao definir prioridades anuais, ligar os objetivos de médio prazo estabelecidos no PPA com a ação de curto-prazo do orçamento anual.

De acordo com (LIMA; MIRANDA, 2006, p.324), o Processo Orçamentário Federal Brasileiro:

ainda que não venha conseguido fazer a ligação entre o PPA e o orçamento anual, em função da baixa aplicabilidade do PPA, a LDO tem conseguido ser um instrumento que estabelece parâmetros gerais para a elaboração do orçamento. Principalmente depois de a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ter reforçado o papel da LDO, ao instituir três anexos a esta Lei, dando-lhe o papel de instrumento de avaliação econômica das contas públicas e de ampliação da transparência das mesmas. São eles: anexo de metas fiscais, anexos de riscos fiscais e anexos com os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis.

Ainda, segundo esses autores, o orçamento anual é uma lei que define receitas e despesas, condicionando às determinações do PPA e da LDO e integrando às metas de política econômica. Também tem duração anual e coincide com o ano civil. A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 165, § 5º estabelece ainda que o orçamento anual é composto de três peças: orçamento fiscal, orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social, que inclui as entidades, órgãos e fundos vinculados à saúde, à previdência e à assistência social.

De acordo com o referido artigo, a iniciativa de elaboração do orçamento é do Poder Executivo, que o encaminha sob a forma de Projeto de Lei (PL), para análise

³ O caráter compulsório é apenas para União. Para Estados e municípios, assim como para o setor privado, o PPA federal tem caráter apenas indicativo. A idéia vem da Constituição Federal que, em seu art. 174, estabelece para o Estado a função de planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Ao lado disso, o sistema federativo limita a intervenção da União sobre Estados e municípios que podem, em conseqüência, fazer o PPA que mais lhes aprover.

e aprovação do Poder Legislativo. Já o Artigo 166 da Carta Magna, estabelece que o Poder Legislativo pode emendar a proposta do Poder Executivo, sem ampliar, regra geral, o montante total de gastos. Cada um dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, elabora a proposta de seu orçamento e a envia ao Poder Executivo, que a consolida e remete ao Poder Legislativo.

2.3 Construção e Metodologias de Avaliação de indicadores no Plano Plurianual (PPA) 2004 - 2007

O PPA 2004 – 2007 estabelece que cada programa finalístico ou de serviços ao Estado deve conter um ou mais indicadores, cuja definição, segundo o Manual de Elaboração de Programas, elaborado pelo (MPOG, 2007, p. 8 - 9):

instrumento capaz de medir o desempenho do programa. Deve ser passível de aferição e coerente com o objetivo estabelecido, ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa.

Considerando que os programas são construídos para enfrentar problemas e demandas na sociedade, os indicadores constituem a principal medida da efetividade da atuação governamental para a verificação do alcance de seus objetivos ao longo do tempo ao medir a efetividade, eficácia e eficiência do programa.

Em consonância com o (MPOG, 2007), em cada programa finalístico ou de serviços ao Estado deve haver um ou mais indicadores e cada indicador no PPA deve possuir os atributos especificados a seguir:

- I) Denominação: forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade;
- II) Unidade de medida: padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador. Por exemplo, para o indicador "taxa de analfabetismo" a unidade de medida seria "porcentagem", e para o indicador "taxa de mortalidade infantil" a unidade de medida seria "1/1000" (1 óbito para cada 1000 nascimentos);
- III) Índice de referência: expressa a situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida;

IV) Índices esperados ao longo do PPA: situação que se deseja atingir com a execução do programa, expresso pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA;

V) Índice ao final do programa (somente para programas temporários): resultado, expresso pelo indicador, que se deseja atingir com a conclusão da execução do programa;

VI) Fonte: órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices. A maior parte das informações utilizadas na construção dos indicadores poderá ser produzida pelos próprios órgãos executores dos programas ou outros integrantes da estrutura do Ministério responsável. Estes deverão manter sistemas de coleta e tratamento de informações com esta finalidade. Em muitos casos as informações serão buscadas junto a outras fontes que podem ser instituições oficiais ou mesmo privadas, quando de reconhecida credibilidade;

VII) Periodicidade: freqüência com a qual o indicador é apurado;

VIII) Base geográfica: menor nível de agregação geográfica da apuração do índice, podendo ser municipal, estadual, regional ou nacional;

IX) Fórmula de cálculo: demonstra, de forma sucinta e por meio de expressões matemáticas, o algoritmo que permite calcular o valor do indicador.

Ainda, de acordo com o (MPOG, 2007), modelo de Gestão do PPA 2004-2007 tem como função organizar a atuação governamental em programas, contribuindo para orientar uma administração pública por resultados, ou seja, focada nos benefícios efetivamente proporcionados ao público-alvo beneficiado pela intervenção do programa.

A gestão por programas objetiva o alcance de resultados mediante a utilização de processos estruturados e instrumentos adequados à integração das ações em torno dos programas, motivando a tomada de decisão e a correção de rumos a partir de sua orientação estratégica e de sua programação. Essa gestão pressupõe a utilização sistemática dos mecanismos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do Plano durante sua execução, conforme ilustra a figura 1.

Figura 1 – Ciclo de Planejamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA



Fonte: Apresentação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA 2004-2007 em http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/cma/cma.htm

Nesse contexto, a Avaliação Anual do PPA constitui-se em importante instrumento gerencial, na medida em que contribui para o aperfeiçoamento contínuo da formulação e da gestão dos programas que integram o Plano e os orçamentos anuais.

Para o (MPOG, 2008), a importância da Avaliação do PPA pode ser traduzida em quatro objetivos específicos:

- Proporcionar maior transparência às ações de governo: a avaliação fornece informações sobre o desempenho de programas, servindo como meio de prestação de contas ao Congresso Nacional e à Sociedade;
- Auxiliar a tomada de decisão: a avaliação proporciona informações úteis à tomada de decisões relativas à ação governamental;
- Promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações: o processo de avaliação amplia o conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre o programa. Para ser efetiva, deve ser compreendida como oportunidade de reflexão entre todos aqueles envolvidos na implementação dos programas para a construção coletiva de soluções;
- Aperfeiçoar a concepção e a gestão do plano e dos programas: a avaliação é um instrumento de gestão que tem a finalidade de assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano, visando à melhoria dos resultados e otimizando o uso dos recursos públicos.

A Avaliação gera subsídios para a tomada de decisões acerca das políticas, programas e nos diferentes níveis da Administração Pública Federal. Essa avaliação é realizada em três etapas, de acordo com as instâncias de implementação do Plano, com a participação dos seguintes atores: Gerência do Programa, Ministério Setorial e Secretarias Especiais, e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Figura 2 – Etapas e Instâncias da Avaliação Anual do PPA



Fonte: Apresentação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA 2004-2007
http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/cma/cma.htm

O produto final das três etapas da Avaliação Anual do PPA são consolidados no Relatório Anual de Avaliação, que é entregue, até o dia 15 de setembro, ao Congresso Nacional.

Para efeito deste trabalho, apenas será retratada a etapa de Avaliação do Programa, visto que para atender o objetivo proposto - verificar a validade dos Indicadores do Ensino Básico do PPA 2004-2007, quanto a sua efetividade no exercício de 2004, mediante a análise da eficiência e eficácia do Programa Brasil Escolarizado - será apurado e analisado apenas o desempenho do Programa por meio de suas principais Ações.

2.4 Avaliação dos Programas no PPA 2004 - 2007

Segundo o (MPOG, 2007), a etapa de avaliação do programa subdivide-se em três partes interdependentes: a avaliação quanto aos resultados; a avaliação quanto à concepção; e a avaliação quanto à implementação.

O bloco de avaliação dos resultados tem por finalidade analisar o desempenho do programa no enfrentamento do problema que lhe deu origem. Nessa análise são considerados os seguintes aspectos: a hierarquização dos principais resultados; a viabilidade de alcance dos índices previstos para os indicadores ao final do PPA; a cobertura e o nível de satisfação do público-alvo.

A fase de avaliação da concepção do programa objetiva viabilizar a revisão da consistência do seu delineamento, podendo ensejar a proposição de alterações em seu modelo lógico. São investigadas as seguintes questões: a definição do objetivo e sua coerência com o problema que se propõe a modificar; a caracterização, o dimensionamento e a regionalização do público-alvo; a pertinência e a suficiência das ações; a adequação dos indicadores de desempenho; e a composição das fontes de financiamento utilizadas.

A fase da avaliação da implementação verifica fatores que influenciaram positivamente ou negativamente o desempenho do programa. São analisados os seguintes elementos: os mecanismos de monitoramento; a execução física, orçamentária e financeira das ações; as restrições que dificultaram ou impediram a execução de determinada ação ou programa; as parcerias estabelecidas e a participação dos beneficiários e da sociedade em geral; bem como as práticas de gestão utilizadas.

CAPÍTULO III

3.1 Análise do Programa Brasil Escolarizado

O programa Brasil Escolarizado, que compreende em seu objetivo garantir a democratização do ingresso e a permanência em todos os níveis da educação básica foi criado em decorrência das mudanças estruturais na educação nacional empreendidas nos últimos anos e da necessidade de expansão da oferta dos dois níveis de ensino da educação básica.

Neste contexto, o governo federal propôs no PPA 2004-2007 alterar o quadro educacional existente. Adotou uma política educacional voltada a garantir a ampliação do nível e da qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação básica por meio de diversas ações.

Com base nos dados fornecidos pelo (FNDE, 2005), o Brasil Escolarizado é o principal programa no âmbito da educação básica do PPA 2004 – 2007. Contou com cerca de R\$ 13,5 bilhões, que envolveu a atuação do FNDE no exercício de 2004. Desse total, foram executados aproximadamente R\$ 3,6 bilhões (26,7%), somente em 2004.

Uma primeira análise pode ser feita a partir desses dados. Considerando que o montante de R\$ 13,5 bilhões foi previsto para um período de quatro anos, que em média corresponde ao emprego de R\$ 3,37 bilhões por exercício, ou seja, no ano de 2004 superou a média anual em mais de R\$ 0,2 bilhões. Infere-se que a referida execução, superior a média por exercício, a princípio, refletiu o empenho organizacional e a busca por efetividade nas políticas sociais, com vistas a consubstanciar o compromisso social do governo federal em universalizar o ensino básico no Brasil.

A seguir, serão feitas análises das principais ações do Programa Brasil Escolarizado: apoio à alimentação escolar na educação básica; distribuição de livro didático para o ensino fundamental e distribuição de livro didático para o ensino médio. A escolha baseou-se no critério de materialidade e relevância dada pela Avaliação do PPA 2004 – 2007, realizada pelo (MPOG, 2005).

3.2 Ação: Apoio à alimentação escolar na educação básica

É a ação de maior materialidade do Programa, com recursos consignados no Orçamento de 2004 no valor de R\$1,014 bilhão para o atendimento de aproximadamente 37 milhões de alunos matriculados, o que estima um gasto médio aproximado de R\$ 27,00 por aluno.

De acordo com o (FNDE, 2005) esta ação é executada pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e segundo seu objetivo, compreende atender as necessidades alimentares e nutricionais dos alunos, promovendo, conseqüentemente, bons hábitos alimentares. Dessa forma, contribui para o crescimento e o desenvolvimento das crianças e a redução dos índices de evasão escolar, além de fomentar a economia local.

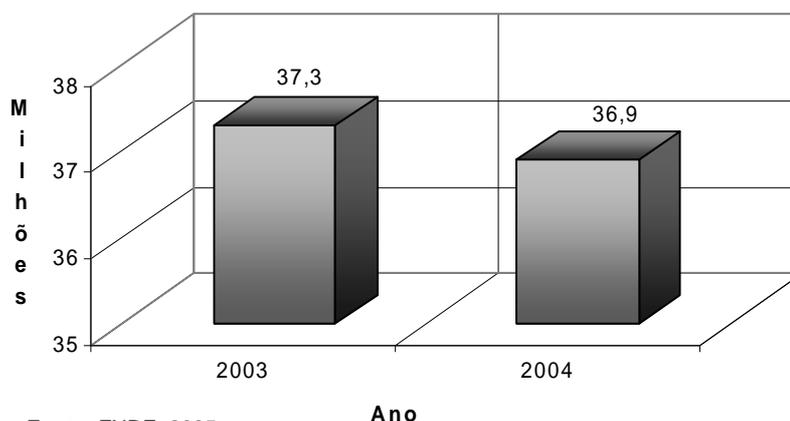
De acordo com a avaliação do PPA 2004 – 2007 realizada pelo (MPOG, 2005), para o exercício de 2004, a ação de alimentação escolar, foi um dos principais resultados do programa Brasil Escolarizado. Ainda, segundo essa avaliação, o Pnae é o maior programa de alimentação escolar do mundo, atendendo a 21% da população brasileira, cerca de 37 milhões de estudantes.

Em agosto de 2004, segundo o (FNDE, 2005), o valor da merenda da Pré-Escola e Ensino Fundamental passou de R\$ 0,13 (treze centavos) para R\$ 0,15 (quinze centavos) por aluno/dia - um reajuste de 15,38%. Ao todo, foram atendidos 36,9 milhões de alunos de Creches, Pré-Escolas, Ensino Fundamental e comunidades indígenas, com investimento de R\$ 1,014 bilhão.

Fazendo-se uma análise a partir da comparação entre os anos de 2003 e 2004, conforme os gráficos abaixo de nº 1 e 2, pode se verificar que o aporte de recursos por aluno em 2004 aumentou de R\$ 25,58 (vinte e cinco reais e cinqüenta e oito centavos) para R\$ 27,50 (vinte e sete reais e cinqüenta centavos) por aluno/ano, o que corrobora com a avaliação realizada pelo MPOG. No entanto, o número de alunos atendidos no ano de 2004 foi reduzido em torno de 1%, o que significa aproximadamente 400 mil alunos fora da escola ou uma evasão escolar de 1% em relação ao ano de 2003. Este fator não foi observado na avaliação do MPOG, mas é um dado relevante, tendo em vista que o objetivo do programa é a universalização da educação básica.

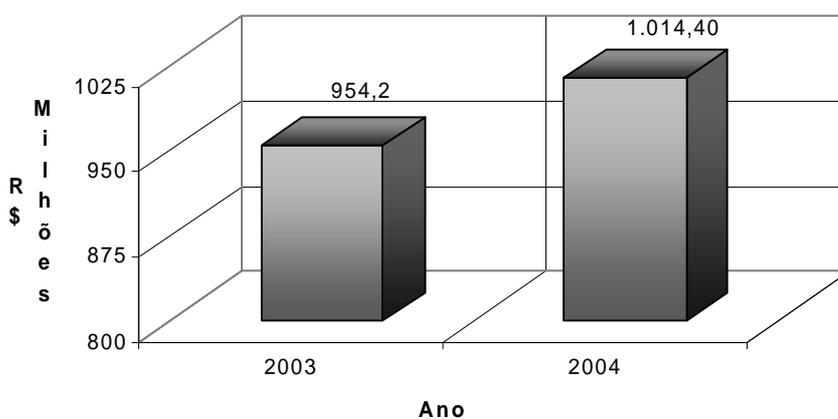
Gráficos: evolução do Pnae nos anos de 2003 e 2004.

Gráfico nº 1:
Quantidade de alunos beneficiados com a alimentação escolar
Ano 2003 e 2004



Fonte: FNDE, 2005.

Gráfico nº 2:
Valores repassados pela ação alimentação escolar
Ano 2003 e 2004



Fonte: FNDE, 2005.

3.2.1 Desempenho da ação apoio à alimentação escolar na educação básica

Segundo valores fornecidos pelo (FNDE, 2005), apresentados na tabela 1, pode-se verificar o êxito da execução da ação promovida pelo Pnae com relação as suas metas físicas e financeiras. Pode-se afirmar que o resultado foi eficaz, visto

que atingiu quase 100% da meta física previamente estabelecida com os recursos destinados para este fim.

Também observa-se que na previsão planejada o Governo Federal teve a intenção de atender a mesma quantidade de alunos do ano de 2003, melhorando o investimento por aluno, uma vez que destinou cerca de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais) a mais com relação ao ano anterior (comparação gráfico 2 e tabela 1).

Tendo em vista essas considerações, nota-se que, já no planejamento do governo, não houve o intuito de atender mais alunos que o ano anterior, o que demonstra que a ação embora tenha atingido seu objetivo, não fornecia, desde sua concepção, impacto na sociedade suficiente para aumentar o número de alunos na escola, que é o objetivo maior do Programa Brasil Escolarizado.

Quanto a eficiência, observa-se que a ação poderia ter sido melhor planejada e executada, pois conforme exposto abaixo (tabela nº 1), os resultados da execução final das metas físicas e financeiras, não garantiu que seria possível atender o total de alunos previstos com o orçamento inicialmente programado.

Tabela nº 1:
Desempenho físico-financeiro da ação apoio à alimentação escolar na educação básica

Metas previstas		Metas realizadas		% Meta	% Meta
física	financeira	física	financeira	física	financeira
37.412	1.025.000	36.925	1.014.315	98,70	98,96
Produto: aluno beneficiado Unidade: milhar					

Fonte: FNDE, 2005.

Ressalta-se que a distribuição de alimentação é um dos fatores de grande relevância e influência para incentivar a frequência escolar. De modo que, indubitavelmente, ela deve ser uma ação priorizada pelo Estado para que a política de universalização escolar tenha maior efetividade.

3.3 Ação: distribuição de livro didático para o ensino fundamental

Trata-se de uma ação que visa a distribuição gratuita de livros didáticos aos alunos e professores do ensino fundamental da rede pública. É realizada pelo

Governo Federal desde 1985 por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Segundo o (FNDE, 2005), foram adquiridos e distribuídos 111.189.126 (cento e onze milhões, cento e oitenta e nove mil e cento e vinte seis) livros didáticos no ano de 2004 pelo valor de R\$ 604.976.887,54 (seiscentos e quatro milhões, novecentos e setenta e seis mil, oitocentos e oitenta e sete reais e cinquenta e quatro centavos), atendendo aproximadamente 30,9 milhões de alunos.

Esta ação foi avaliada pelo MPOG, também, como um dos principais resultados do Programa Brasil Escolarizado. Conforme o (MPOG, 2005, p. 342), esta ação teve:

o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, fazendo a aquisição e distribuição gratuita de livros didáticos de qualidade para todos os alunos da rede pública de Ensino Fundamental. Em 2004 foram comprados 111 milhões de livros didáticos para cerca de 150 mil escolas, com investimento de R\$ 604 milhões. As escolas públicas de Educação Especial e as instituições privadas definidas pelo Censo Escolar como comunitárias e filantrópicas também foram contempladas. A execução da ação é centralizada, exceto para o Estado de São Paulo, que executa o PNLD por meio de convênio firmado entre o FNDE e a Secretaria Estadual de Educação.

Como se pode observar, essa avaliação de resultado realizada pelo MPOG limita-se apenas a explicar os números finais alcançados, não abrangendo nenhum tipo de avaliação quanto eficiência, eficácia e efetividade do programa e da ação.

3.3.1 Desempenho da ação distribuição de livro didático para o ensino fundamental

Quanto ao desempenho da execução do PNLD, em 2004, a meta física suplantou a estimativa em 0,50%, empregando-se 86,43% do que havia sido programado financeiramente, o que refletiu na melhoria do índice de desempenho econômico.

Tabela nº 2:
Desempenho físico-financeiro da ação distribuição de livro didático para o ensino fundamental

Metas previstas		Metas realizadas		% Meta	% Meta
física	financeira	física	financeira	física	financeira
110.635	700.000	111.189	604.976	100,50	86,43
Produto: exemplar distribuído Unidade: milhar					

Fonte: FNDE, 2005.

De acordo com o desempenho físico-financeiro apresentado na tabela 2, a ação “distribuição de livros didáticos para o ensino fundamental” foi eficaz uma vez que superou a meta física prevista, e foi eficiente, pois otimizou a utilização dos recursos financeiros, suplantando a meta física com apenas 86,43% do orçamento previsto.

Conforme o (FNDE, 2005), comparando os indicadores de desenvolvimento econômico dos exercícios de 2003 e 2004, constatou-se que houve aumento de investimento por aluno, de R\$ 18,80 para R\$ 19,62, correspondendo a 4,36%. Contudo, quando se compara a evolução dos investimentos e valor per capto, nos anos de 2003 e 2004, mencionados anteriormente, pode-se inferir que, apesar do aumento dos recursos aplicados no ano de 2004, houve uma redução na quantidade de alunos atendidos no mesmo período, em torno de 3,4%, conforme a tabela abaixo.

Tabela nº 3:
Evolução do desempenho físico-financeiro dos anos 2003 e 2004 da ação distribuição de livro didático para o ensino fundamental

Ano	Milhões aplicados	R\$ per capto	Alunos atendidos (Milhares)
2003	600	18,8	31,9
2004	604,9	19,62	30,8

Fonte: FNDE, 2005.

Verifica-se que a ação foi realizada além das expectativas iniciais do governo, o que não necessariamente significou efetividade do Programa Brasil Escolarizado, uma vez que menos alunos foram atendidos, prejudicando o objetivo da universalização da escolaridade.

3.4 Ação: distribuição de livro didático para o ensino médio

O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), que na estrutura orçamentária corresponde à ação Distribuição do livro didático para o ensino médio, segundo o (FNDE, 2005), atendeu aproximadamente 1,3 milhões de alunos, que receberam 1,4 milhões de livros, o que demandou investimentos em torno de R\$ 19,7 milhões.

Consoante o (MPOG, 2005, p. 342), o PNLEM também destacou-se como um dos principais resultados do Programa Brasil Escolarizado. Segundo sua avaliação:

pela primeira vez, foram comprados e distribuídos livros didáticos para alunos da rede pública do Ensino Médio. Inicialmente, foram distribuídos 1,3 milhões de livros de Português e Matemática para 1,3 milhões de alunos da primeira série do Ensino Médio de 5.392 (cinco mil trezentas e noventa e duas) escolas públicas do Norte e Nordeste.

Da mesma forma que ocorreu com a ação de distribuição do livro didático para o ensino fundamental, a avaliação realizada pelo (MPOG, 2005) limitou-se a superficialidade dos resultados alcançados, porquanto foi uma avaliação que não ofereceu quaisquer dados relevantes que caracterizem o bom desempenho do programa, no que se refere a eficiência, eficácia e efetividade da ação.

3.4.1 Desempenho da Ação distribuição de livro didático para o ensino médio

O desempenho físico-financeiro desta ação pode ser observado abaixo, na tabela nº 4, a qual apresenta dados que suplantam tanto a meta física quanto a meta financeira inicialmente propostas.

Tabela nº 4:
Desempenho físico-financeiro da ação distribuição de livro didático para o ensino médio

Metas previstas		Metas realizadas		% Meta	
física	financeira	física	financeira	física	financeira
1.000	20.000	1.393	19.677	139,30	98,39

Unidade: milhar

Fonte: FNDE, 2005

Conforme exposto na tabela acima, esta ação desempenhada pelo PNLEM, consoante critérios de eficiência e eficácia, baseados no desempenho físico-

financeiro, obteve excelente resultado. Foram distribuídos 393 mil exemplares além do previsto com a utilização dos mesmos recursos, fator que demonstra a eficácia da ação. A eficiência foi verificada tendo em vista que houve um aproveitamento melhor dos recursos com relação ao previsto. Com 98,39% dos recursos financeiros, realizou-se 39,3% a mais da meta física.

Constata-se que assim como na distribuição da alimentação escolar, o Governo Federal aumentou os recursos aplicados na distribuição de livros didáticos para o ensino fundamental no ano de 2004 e ainda implantou a distribuição de livros para o ensino médio. Todavia, do mesmo modo, como ocorreu com o Pnae, o PNLD também passou atender um número menor de alunos. No que diz respeito ao PNLEM, não pode ser avaliado esse fator, visto que o exercício de 2004, foi seu primeiro ano como ação. Por consequência desses fatores, acredita-se que não houve efetividade das ações, uma vez que o resultado obtido por estas impactou negativamente o objetivo do programa, universalização da educação básica.

3.5 Programa Brasil Escolarizado X Indicadores do PPA 2004 - 2007

Neste tópico será realizada uma avaliação com base em dois indicadores: taxa de freqüência ao ensino fundamental da população na faixa etária de 7 a 14 e taxa de freqüência bruta do ensino médio na faixa etária de 15 a 17 anos. Esses indicadores foram estabelecidos para orientar os objetivos, diretrizes e metas, tanto para elaboração, execução quanto para avaliação dos programas que serão realizados em cada Lei Orçamentária Anual para o período direcionado pelo PPA 2004 – 2007.

Em virtude do objetivo do programa escolhido para análise, Brasil Escolarizado, é que se deu a escolha dos referidos indicadores calculados pelo INEP.

Os indicadores foram construídos e calculados conforme observado abaixo, nas tabelas nº 5 e nº 6:

Tabela nº 5:
Indicador: Taxa de freqüência ao ensino fundamental da população na faixa etária de 7 a 14 anos.

Ano	Indicador (%)	Meta (0,02 pp)	Periodicidade	Fonte
2003	97,2*		Anual	IBGE - Censo demográfico PNAD**
2004	97,1*	97,22*		

Fonte: INEP, 2005

***Interpretação:** Expressa o percentual de crianças que encontram-se freqüentando escola na faixa etária de 7 a 14 anos.

****Esclarecimentos:** segundo o (INEP, 2005), este indicador mostra o percentual de crianças de 7 a 14 anos que encontram-se freqüentando escola segundo declaração na Pesquisa Nacional por Amostragem de domicílios e no Censo Demográfico. Nas Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílio (PNADs), levantamentos populacionais por amostragem, não é informada a população rural dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, e sua data de referência é setembro. As datas de referência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) variam de acordo com a pesquisa (PNADs, e CENSO 1970, 1980 e 1991: setembro e CENSO 2000 e CONTAGEM 1996: outubro).

Tabela nº 6:

Indicador: Taxa de freqüência bruta do ensino médio na faixa etária de 15 a 17 anos.

Ano	Indicador (%)	Meta (1,5 pp)	Periodicidade	Fonte
2003	81,1		Anual	IBGE - Censo demográfico PNAD**
2004	81,4*	82,6		

Fonte: INEP, 2005

***Interpretação:** Expressa o percentual de pessoas que se encontram frequentando o Ensino Médio (independente da idade) em relação a população na faixa etária de 15 a 17 anos.

****Esclarecimentos:** segundo o (INEP, 2005), este indicador mostra o percentual de pessoas de 15 a 17 anos que encontram-se frequentando o ensino médio segundo declaração na PNAD e no Censo Demográfico. Nas PNADs, levantamentos populacionais por amostragem, não é informada a população rural dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, e sua data de referência é setembro. As datas de referência do IBGE variam de acordo com a pesquisa (PNADs, e CENSO 1970, 1980 e 1991: setembro e CENSO 2000 e CONTAGEM 1996: outubro).

Como pode ser observado, comparando-se os exercícios 2003 e 2004 e os valores alcançados em cada indicador e levando-se em consideração o incremento

a ser atingido a cada ano, constata-se que as duas modalidades avaliadas, ensino fundamental e médio, não alcançaram as metas propostas.

No ensino fundamental, tabela nº 5, verifica-se que em 2003, o percentual de crianças que estavam freqüentando escola na faixa etária de 7 a 14 anos era de 97,2%, e em 2004, o resultado alcançado foi de 97,1%, por conseguinte uma involução em termos percentuais.

Tendo como ênfase que o objetivo proposto pelo Programa Brasil Escolarizado e a meta do indicador era aumentar 0,02% a cada ano, conforme tabela nº 5, conclui-se que o programa anteriormente analisado por ação como eficiente e eficaz, em seu conjunto, não pode ser avaliado, positivamente em nenhum dos critérios analíticos propostos de eficiência, eficácia e, tão pouco efetividade, uma vez que, inquestionavelmente, diante dos números apresentados, além de não atingir a meta, diminuiu em 0,1% o número de alunos freqüentando a escola.

No ensino médio, conforme tabela nº 6, pode-se observar que, em 2003, a taxa de freqüência bruta do ensino médio na faixa etária de 15 a 17 anos era de 81,1% e, ao final do exercício de 2004 atingiu 81,4%. Portanto, elevou-se em 0,3%.

Por conseqüência do exposto e do incremento a ser alcançado em 2004 (1,5%), considerando-se ainda o propósito fundamental de aumentar a escolarização da população, é que também, pode-se avaliar esse programa de inclusão escolar, ineficiente e com pequeno impacto positivo na sociedade.

Ressalta-se que essa avaliação baseou-se em apenas dois indicadores do PPA 2004 – 2007. No entanto, esses foram os únicos índices, apresentados pelo referido PPA, possíveis de serem utilizados para o objetivo proposto. Destaca-se, por conseguinte, a dificuldade de apropriação de informações sobre a execução física das ações relacionadas a indicadores de desempenho, bem como a evolução quantitativa e qualitativa destas.

Diante do exposto, evidencia-se uma carência de mecanismos adequados para que seja feita uma avaliação de desempenho, com consistência, capaz de, com suficiência, balizar a formulação das políticas públicas com a otimização de recurso, transparência e efetividade necessária para atender as reais necessidades da população.

Do mesmo modo, observa-se a falta de coerência entre os problemas a serem atacados e os indicadores e ações, como também, a superficialidade nas

avaliações realizadas pelo MPOG, que apenas limitaram-se a apresentar resultados alcançados, redundando em falta de clareza de informações e em um viés exageradamente otimista.

CONCLUSÃO

Como se pôde ver, ao longo do desenvolvimento deste trabalho, a avaliação dos programas de governo é de grande relevância para formulação, reformulação e controle das políticas públicas, principalmente se utilizados indicadores de desempenho suficientes e adequados para demonstrar a eficiência, eficácia e efetividade dentro de cada ação e do programa como um conjunto.

Os indicadores apresentados pelo PPA 2004-2007, utilizados neste trabalho, não são consistentes para avaliar um Programa de Governo. O programa plurianual explicita apenas dois indicadores básicos por modalidade de ensino, que puderam embasar esse trabalho. Esses indicadores não são, de fato, suficientes para uma avaliação da execução física e financeira do desempenho do programa em análise. Parecem até mesmo dissociados das metas avaliadas nas análises feitas.

Observando-se a programação plurianual do período de 2004-2007, podemos constatar claramente que apenas esses dois indicadores, taxa de freqüência ao ensino fundamental da população na faixa etária de 7 a 14 anos e taxa de freqüência bruta do ensino médio na faixa etária de 15 a 17 anos, não revelam com nitidez suficiente quais ações básicas estariam tendo desempenho comprometido com a meta estabelecida pelos indicadores do PPA, uma vez que são abrangentes e gerais demasiadamente. Também não demonstram a qualidade do desempenho dessas metas e seus efeitos na sociedade.

Quando comparamos esses indicadores com a avaliação feita nos programas anuais, e aqui vale ressaltar mais especificamente a realizada para o Programa Brasil Escolarizado, no exercício de 2004, cujas análises feitas por órgãos oficiais, conforme citadas pelo MPOG no relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 – exercício 2005 – ano base 2004 e no Relatório de Atividades FNDE 2004, nos permite observar informações, basicamente, do ponto de vista quantitativo relativo às metas físicas e financeiras das ações do programa. Contudo, essas avaliações não são diretamente compatíveis com os dois indicadores especificados no Programa plurianual que abrange o ano de 2004.

Tais informações não são suficientes para nos informar sobre os impactos das ações desenvolvidas na sociedade, bem como os resultados que elas provocaram na população alvo do Programa. Na ausência de dados suficientes para

uma avaliação das mudanças provocadas por essas ações, não se pode mensurar a efetividade do Programa.

Diante do exposto, concluo que é de grande importância para as políticas públicas que os indicadores sejam definidos, prioritariamente, com base nas necessidades reais identificadas o mais próximo possível dos anseios da sociedade. Essa priorização deve ser feita por intermédio da criação de meios que possibilitem uma maior participação popular na elaboração dos planos de governo e também do incentivo a um maior controle a ser exercido pela sociedade.

Assim, nesta sucessão de etapas, os programas devem focar seus objetivos e metas e a conseqüente alocação de recursos baseado nos indicadores da política que se deseja implementar.

Com indicadores que clarifiquem e possibilitem a medição dos resultados em termos físicos e financeiros podemos otimizar os gastos públicos e alcançar resultados efetivos que, de fato provoquem uma mudança qualitativa para o público ao qual é destinado. Dentro desse contexto, é que se pode observar, até mesmo, o custo-efetividade de cada um dos beneficiários das ações de cada programa. Assim, teríamos inclusive retro alimentação suficiente para fornecer aos políticos, para que programem com mais realismo os recursos orçamentários do nosso País. E talvez não ficássemos muito surpreendidos se, com o mesmo montante de recursos, realizássemos muito mais metas, cujos impactos resolvessem com mais eficiência, eficácia e mais efetividade os problemas de maiores ressonância na educação brasileira.

Em resumo, indicadores de efetividade das ações devem ser reais, simples, claros, precisos e de alguma forma mensuráveis, quantitativamente e qualitativamente falando. São esses indicadores que nos possibilitarão comparar os resultados programados com aqueles realmente aferidos, e que tipo de mudanças aconteceriam em função desses resultados. São esses indicadores que falarão a verdade sobre os resultados obtidos com o dinheiro que foi gasto, e serão eles, também, que nos mostrarão como redirecionar as ações de cada programa durante cada uma de suas etapas, desde a concepção até a sua avaliação.

Por fim, este trabalho encontra-se plenamente aberto tanto para ampliação de informações quanto para agregação de valor com análises obtidas pelos diversos meios de controle social, como também das auditorias e avaliações de programas realizadas por entidades fiscalizadoras externas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, Maria José; ANDER – EGG, Ezequiel. Avaliação de Serviços e Programas Sociais. Petrópolis, Vozes, 1994.
- BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia, C. Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas. 3^o edição. São Paulo, Cortez, 2003.
- BONNEFOY, Cristóbal e ARMIJO, Marianela. Indicadores de desempenho en el sector público. Instituto Latino americano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago do Chile, 2005.
- BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. _____. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 15 jun. 2008. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 165 - 166.
- _____. Lei Nº. 10.933 DE 11 DE AGOSTO DE 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 12.08.2004 - Edição Extra.
- _____, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Atividades do FNDE 2004. Brasília, 2005.
- _____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual de Elaboração de Programas: Plano Plurianual 2004 – 2007: Exercício 2006. Brasília, 2007.
- _____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Manual de Avaliação PPA 2004-2007: Ano Base 2004. Brasília, 2005.
- _____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Uso e Construção de Indicadores do PPA. Módulo IV do curso PPA: Elaboração e Gestão–Ciclo Básico 2004-2007. Brasília, 2007.
- _____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Manual de Avaliação: Plano Plurianual 2004-2007: Ano Base 2006. Brasília 2007.

- _____, Tribunal de Contas da União. Boletim nº 40. Brasília, 2000.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Indicadores Sociais e Políticas Públicas: algumas notas críticas. Proposta, Nº 77, 1998.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de Projetos Sociais. Petrópolis, Vozes, 1993.
- GARCIA, Ronaldo, C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas, nº 23. Brasília, 2001.
- GRAMSCI, Antônio. Maquiavel, a política e o Estado Moderno. 5ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1985.
- HAGUETTE, Teresa, M. F. Metodologias Qualitativas da Sociologia. Petrópolis, Vozes, 1987.
- KRISTENSEN, Jens; GROSZYK, Walter y BÜHLER, Bernd (2002), “Outcome-focused Management and Budgeting”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, Nº4, Paris, 2002.
- LIMA, E.C.P. e MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. In Gasto Público Eficiente – Propostas para o Desenvolvimento do Brasil. Top Books, Rio de Janeiro, 2006. p. 319 – 369.
- RUA, Maria, G. Construção dos indicadores e desenvolvimento do sistema de monitoramento e avaliação de Programas do FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2005 (Relatório de Trabalho).
- _____. Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores, *Mimeo*, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2004.
- WEISS, Carol. “Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies, (2nd Edition), Prentice Hall, New Jersey, 1998.