

A Teoria da Mudança como Ferramenta Avaliativa do Desenho dos Programas Sociais: o caso das ações estruturantes para Comunidades Quilombolas¹

Adriana Gaviria Dugand *

André Augusto Pereira Brandão **

Resumo

O trabalho mostra a pertinência da Teoria da Mudança (TdM) no campo das avaliações do desenho e desenvolve uma aplicação concreta da ferramenta, na análise das intervenções dirigidas às comunidades quilombolas no Brasil. Em particular, o exercício consiste em uma meta-avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos, baseada nas pesquisas avaliativas do Programa realizadas em 2006 e 2008. Os resultados apontam o alto custo do Programa ter subestimado, no desenho, a importância de definir as responsabilidades dos atores envolvidos, assim como dimensionar as particularidades e necessidades da população alvo. O trabalho permite delinear de forma mais aprofundada as causas que explicam os baixos resultados atingidos pela intervenção em termos de eficácia e eficiência, e questiona o uso das avaliações feitas para orientar oportunamente a implementação do programa.

Palavras-chave: Teoria da mudança. Avaliação do desenho. Meta-avaliação. Comunidades quilombolas. Grupos étnicos.

¹ Este artigo está baseado no trabalho apresentado pelos autores no evento 1º Seminário NUPPAA – O Estado no Século XXI: Análise e Avaliação de Políticas Públicas, realizado no dia 2 de agosto de 2016 na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no grupo de trabalho de Pobreza e Desigualdade. Os autores agradecem os comentários recebidos no evento, em especial à Renata Bichir.

* Mestre em Estudos Culturais, Universidad de los Andes, Colômbia. Doutoranda em Economia – Universidade Federal Fluminense. E-mail: adrianagaviria88@gmail.com.

** Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor Associado IV. Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social – Universidade Federal Fluminense. E-mail: andre_brandao@id.uff.br.

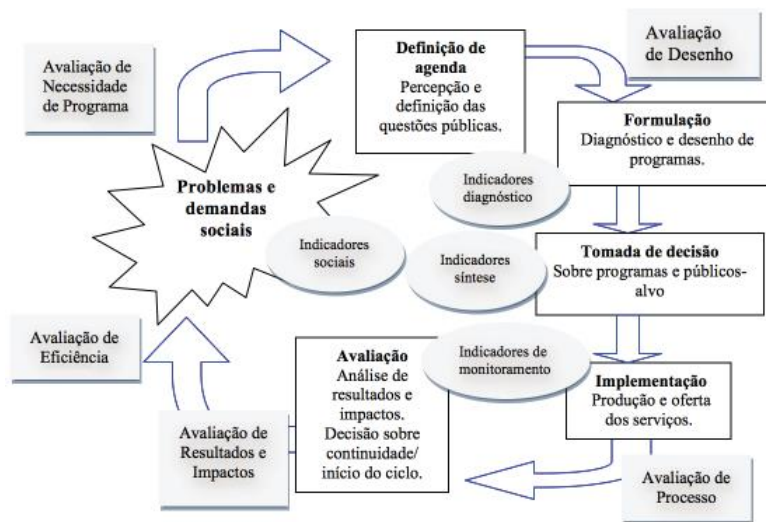
Introdução

No campo das políticas sociais, sempre é importante reconhecer que formuladores, gestores, e técnicos de programas necessitam de “informações e conhecimentos específicos no tempo adequado à apropriação na decisão para as diferentes etapas do ciclo de um programa” (JANUZZI, 2014, p. 40).

Os tipos de decisões que os sistemas de M&E podem assessorar são múltiplos e possuem diversas fontes de variação. Uma delas é o nível de generalidade/especificidade das decisões a serem tomadas: os formuladores podem querer saber se é preciso continuar ou encerrar uma intervenção (decisão muito geral), ou podem querer fazer ajustes simples no esquema de implementação numa determinada região/município (decisão muito específica). As decisões também variam dependendo da etapa que a intervenção está atravessando. A Figura 1 abaixo mostra as etapas do ciclo das políticas e programas: definição de agenda, formulação de intervenções, definição de públicos alvos, implementação e avaliação.

As avaliações de desenho orientam as decisões associadas à formulação do diagnóstico e o desenho dos programas/projetos. Estas avaliações são relevantes porque o desenho é um dos aspectos considerados críticos para o sucesso dos programas (BRASIL, 2013a). Se definirmos sucesso segundo o conceito de “criação de valor público”, uma intervenção bem-sucedida é aquela que atinge satisfatoriamente os resultados e impactos previstos, quando se realiza a entrega dos bens e serviços públicos (DNP, 2014). Um bom desenho deve definir os problemas e demandas sociais que a intervenção vai resolver (objetivos, público alvo, resultados e impactos esperados), assim como a estratégia geral de implementação (produtos, processos, atividades, atores envolvidos e as responsabilidades de cada um deles).

Figura 1 - Ciclo de políticas e programas



Fonte: BRASIL (2013a)

Uma avaliação de desenho pode se referir à análise dos programas antes ou depois deles serem implementados. As avaliações de desenho feitas antes de desenhar a intervenção orientam a formulação de um programa ou projeto, para resolver uma necessidade social determinada. Depois da implementação, as avaliações de desenho oferecem “uma investigação mais exaustiva sobre os diversos componentes de uma intervenção, abordando não apenas o cumprimento de seus objetivos, mas também seu desenho, arranjos operacionais, e impactos sociais mais abrangentes” (JANUZZI, 2014, p. 28).

A teoria da mudança (TdM) é uma ferramenta metodológica pertinente para avaliar o desenho de uma intervenção social e apontar possíveis ajustes requeridos no esquema de funcionamento dos programas/projetos. O presente trabalho tem o objetivo de mostrar a pertinência da TdM no campo das avaliações do desenho, assim como desenvolver uma aplicação concreta da ferramenta na análise das intervenções dirigidas às comunidades quilombolas no Brasil. Em particular, se analisa o desenho do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos (no documento vamos nos referir a ele como Programa Ações Estruturantes - PAE), implementado em 2003 pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com a Fundação Cultural Palmares (FCP). O exercício está baseado nas pesquisas

avaliativas desenvolvidas pelo Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas (DataUFF) da Universidade Federal Fluminense (UFF), em 2006 e 2008. Por estar baseado em avaliações, o presente trabalho é considerado uma meta-avaliação, cujas vantagens e limitações serão discutidas na seção metodológica.

O documento tem a seguinte ordem: na primeira seção se descreve o contexto da intervenção a ser analisada e se justifica a pertinência de fazer uma avaliação do desenho; na segunda seção se apresenta o Programa Ações Estruturantes (PAE); na terceira seção é introduzida a metodologia da TdM e as fontes de informação do exercício; na quarta seção se apresentam os resultados da aplicação da TdM para avaliar o desenho do Programa Ações Estruturantes; e finalmente se discutem as principais conclusões do exercício.

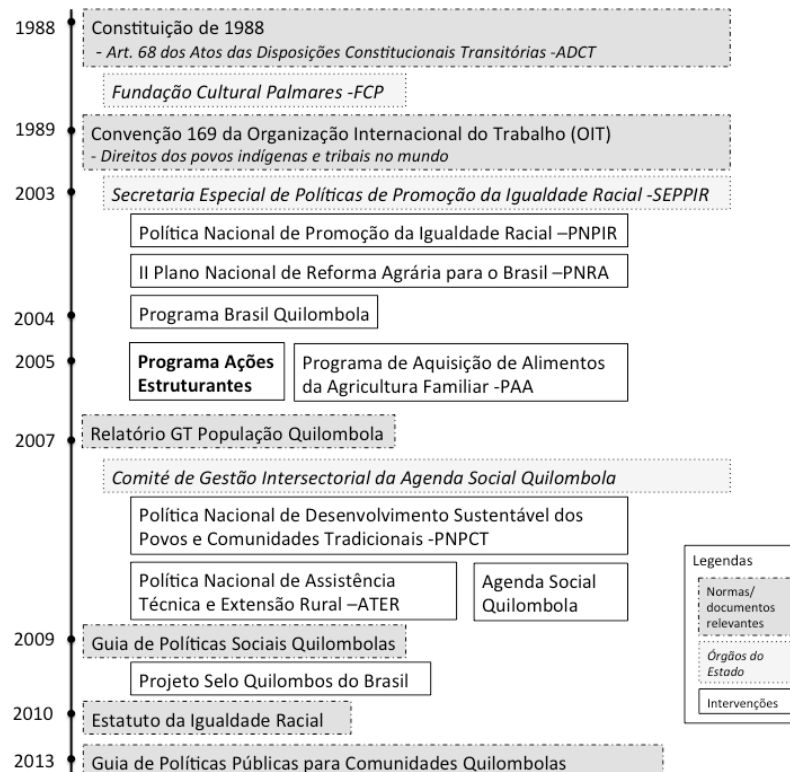
I. O Contexto: as políticas sociais para quilombolas no Brasil

Ainda que a avaliação do desenho que se desenvolve neste trabalho esteja concentrada exclusivamente no PAE, é importante lembrar que essa intervenção está enquadrada em um amplo movimento relacionado com os direitos das comunidades quilombolas. Trata-se da “questão quilombola”, que envolve atores de diversos setores da sociedade e do Estado, e tem como marco normas e convênios de órgãos nacionais e internacionais, bem como discursividades que circulam no campo da ciência e do direito (JORGE; BRANDÃO, 2016). O objetivo desta seção não é fazer uma descrição exaustiva das normas e políticas, mas descrever as principais iniciativas do governo brasileiro para proteger as comunidades quilombolas. Para aprofundar sobre as intervenções dirigidas a essas comunidades podem ser consultados outros documentos. Ver por exemplo a Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas (BRASIL, 2013b) ou a tese de doutorado de Jorge e Brandão (2016).

No campo das políticas sociais, a “questão quilombola” ganhou uma agenda própria no cenário de oportunidades que começou a ser desenhado a partir da Constituição de 1988, que determinou que as comunidades rurais com presença de contingentes populacionais negros, classificadas como “quilombolas” ou “remanescentes de quilombos”, deveriam ter assegurado a propriedade definitiva de seus territórios. É o artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que garante o acesso à terra para estes novos sujeitos

(JORGE; BRANDÃO, 2016). A partir de 2003, com a chegada ao poder de um partido mais organicamente vinculado aos movimentos sociais, as comunidades que se autoidentificam como “quilombolas” passam a ser objeto de políticas públicas mais amplas e de caráter distributivo, além do incremento da titulação de territórios e apoio para as demandas de “manutenção” cultural (BRANDÃO; DALY; JORGE, 2015).

Figura 2 - Legislações, instituições e programas sociais para quilombolas 1998-2013



Fonte: Os autores (2017). Adaptado de JORGE; BRANDÃO (2016) e BRASIL (2013b).

Na **Figura 2** se apresenta o conjunto de ações que compuseram tal agenda, incluindo as normas e documentos mais relevantes, as intervenções (políticas/programas/projetos)², e os órgãos responsáveis pela atenção às comunidades. As principais instituições envolvidas são: Fundação Cultural Palmares –FCP, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial –SEPPIR, Ministério do Desenvolvimento Agrário –MDA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária –INCRA, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (antigamente de Combate à Fome) –MDS.

² Existem mais programas, projetos e ações relacionados às comunidades quilombolas, incluindo o Programa Bolsa Família e outras intervenções no campo da assistência social e segurança alimentar e nutricional (cisternas, distribuição de cestas, hortas e cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, etc.) (JORGE, 2016). O Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas do MDS (BRASIL, 2013a) oferece informação mais ampla sobre este assunto.

Como é claro na figura, o PAE não é a única intervenção destinada a melhorar o bem-estar das comunidades quilombolas. Ao contrário, o PAE está inserido em um conjunto de esforços mais vasto, no nível nacional e internacional, orientado à definição e proteção dos direitos dos “povos e comunidades tradicionais”.

Porém, um amplo estudo de avaliação desenvolvido pelo DataUFF, concentrado na política pública de corte social voltada para as comunidades quilombolas, mostra que as intervenções enfrentam grandes desafios em termos de efetividade (cumprimento de objetivos). O **Quadro 1** abaixo mostra o conjunto de pesquisas desenvolvidas pelo centro. Não é possível no espaço deste artigo relatar de forma exaustiva os resultados dessas pesquisas, mas os dados coletados revelam a urgência de revisar o desenho das intervenções de política social voltadas para as comunidades quilombolas no Brasil. Segundo o indicador sintético de vulnerabilidade construído pelos autores³, no conjunto das 177 comunidades pesquisadas, as famílias “vulneráveis por carências sociais e por renda” chegam a 76,9%, e não há nem mesmo uma única família (das 9.100 pesquisadas) que possa ser classificada como “não vulnerável” (BRANDÃO; DALY; JORGE, 2015, p. 16).

Quadro 1 - Pesquisas sobre as políticas sociais para quilombolas e o bem-estar das comunidades 2006-2011

Ano	Objetivo(s) da pesquisa	Metodologias	Escopo
2006	I Avaliação Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Quilombolas	- Questionários ao universo das famílias - Entrevistas em profundidade com lideranças comunitárias	145 comunidades
2008	II Avaliação Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Quilombolas		
2008	Avaliação Diagnostica do Acesso das Comunidades Quilombolas aos Programas do MDS	- Entrevistas em profundidade com lideranças comunitárias - 2 grupos focais em cada comunidade (120 no total)	60 comunidades
2011	(i) Identificação de características do acesso aos programas sociais (ii) Retrato de características socioeconômicas e demográficas	- Questionários abertos às 177 lideranças comunitárias - Questionário fechado em cada família (9100 no total)	169 comunidades universo total*

* Comunidades quilombolas até aquela data reconhecidas pelo governo federal e com o título de posse de suas terras já expedido pelo INCRA
Fonte: BRANDÃO; DALY; JORGE (2015).

³ O indicador é semelhante ao utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na publicação intitulada: “Síntese dos Indicadores Sociais – 2012” (IBGE, 2012). Deriva-se da análise da renda e da presença de “carências sociais”, incluindo condições de habitação, acesso aos serviços públicos, educação, previdência e renda.

Segundo Brandão, Dalt e Jorge (2015), os indicadores socioeconômicos preocupantes encontrados nas pesquisas constituem – parafraseando a obra de Gabriel Garcia Márquez:

A crônica de um mal resultado anunciado'. Isto porque, desde 2006 estes dados começaram a ser produzidos, consolidados e informados aos órgãos estatais que se relacionam com a 'questão quilombola' ... ou seja, abundam diagnósticos de políticas públicas acerca do que é necessário implementar ou modificar na ação estatal relativa a estas populações. O que falta agora é fazer (BRANDÃO; DALT; JORGE, 2015, p. 19).

Os pesquisadores chamam a atenção sobre o risco que o Brasil corre de assistir, ao longo das próximas décadas, o genocídio velado de uma parcela fundamental de sua população negra.

Como deter este processo de genocídio? Como garantir uma reprodução social com autonomia e dignidade a este grupo populacional? Aparentemente, a solução não consiste necessariamente em criar novas intervenções, pois nesta seção foi apresentada evidência suficiente da existência de políticas, programas e projetos com esse propósito. As pesquisas avaliativas de DataUFF oferecem várias recomendações para melhorar as intervenções já existentes. Brandão, Dalt e Jorge (2015) apontam que é necessário melhorar o acesso aos programas já existentes. Por sua vez, especialistas em políticas públicas afirmam que o maior desafio das políticas para povos e comunidades tradicionais no Brasil está no desenho. O objetivo deste artigo é aprofundar sobre este ponto.

II. O Programa Ações Estruturantes

O PAE foi criado em 2003 a partir do Convênio 006/2003 firmado entre a FCP e o MDS, como estratégia para o enfrentamento dos diferenciais das condições de vida das comunidades quilombolas. O objetivo era promover a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável destas comunidades, através da implementação de ações estruturantes para geração ou incremento da renda (DATAUFF, 2006; DATAUFF, 2008).

As etapas previstas para a implementação do programa foram as seguintes:

- (i) **Definição dos critérios de seleção do público alvo e escolha das comunidades.** A escolha das comunidades envolvidas no processo em

questão se deu através da operação dos seguintes critérios: (i) tamanho das comunidades; (ii) nível de isolamento geográfico das comunidades; (iii) renda per capita; (iv) número de famílias chefiadas por mulheres sozinhas; (v) mortalidade infantil; (vi) presença em áreas com conflitos fundiários; e (vii) famílias com filhos de zero a seis anos.

- (ii) **Envio de questionários de caracterização socioeconômica e produtiva**, que deveriam ser respondidos pelas famílias e lideranças, e devolvidos por correio.
- (iii) **Realização de oficinas com lideranças comunitárias**, com o objetivo de produzir, de forma participativa, um diagnóstico da realidade socioeconômica das comunidades, com o intuito de viabilizar a execução das ações estruturantes que deveriam levá-las a uma situação de auto sustentação socioeconômica para a superação de situações características de insegurança alimentar.
- (iv) **Alocação das ações estruturantes**, buscando atender as demandas prioritárias. Todos os equipamentos foram comprados mediante procedimentos licitatórios.
- (v) **Assistência técnica**. Uma ação transversal denominada como “assistência técnica/capacitação para a agricultura” deveria ser garantida para todas as comunidades.

Em termos de **insumos**, o programa contou com um aporte de recursos da ordem R\$5.000.000,00 (conforme informações da FCP).

III. Metodologia e fontes de informação da avaliação

As origens do termo Teoria da Mudança (*Theory of Change* em inglês), no campo da avaliação, se encontra na década de 1950. Os principais autores são Huey Chen, Peter Rossi, Michael Quinn Patton, e Carol Weiss. Um avanço significativo foi o desenvolvimento da ferramenta do Marco Lógico, que estabelece a causalidade lógica entre os componentes das intervenções: insumos, atividades, produtos, resultados, e metas de longo prazo. Escritores americanos como Weiss, Chen e Patton, enfatizaram a utilidade dessa ferramenta para enfrentar os desafios de avaliar mudanças sociais

complexas, onde convergem diversas problemáticas e necessidades sociais que interatuam com múltiplas intervenções estatais (JAMES, 2011).

Na década de 1990, Carol Weiss, da organização *Aspen Institute*, nos Estados Unidos, argumentou que a formulação de suposições desarticuladas no desenho dos programas complexos fez com que estes fossem difíceis de avaliar. Com frequência, os atores envolvidos em iniciativas complexas não tinham suficiente clareza sobre a forma na qual a mudança social desejada deveria acontecer. Em consequência, os formuladores de política não prestavam suficiente atenção às condições que se deviam cumprir no curto e médio prazo para atingir as metas do longo prazo. Em resposta à essa situação, Weiss popularizou o termo Teoria da Mudança, entendido como mecanismo para descrever o conjunto de suposições que explicam os passos que conduzem às metas de longo prazo das intervenções sociais, assim como as conexões entre as atividades e os produtos que ocorrem em cada fase das intervenções (WEISS, 1995).

A Teoria da Mudança (TdM) consiste na representação de uma cadeia de resultados na qual se definem os insumos, produtos, indicadores, suposições, resultados e impactos de uma intervenção (HEIDER, 2016; ROGERS, 2014). A ferramenta pode ser entendida como “um relato articulado que vincula a realização de atividades à consecução de objetivos desejados, sob determinadas condições e suposições” (BRASIL, 2015). Segundo o Grupo Independente de Avaliação do Banco Mundial, TdM é uma ferramenta analítica para identificar os sucessos e as falhas das políticas públicas e apontar as direções que as medidas corretivas devem tomar. Nesse sentido, a ferramenta é considerada um elemento crítico no trabalho dos avaliadores (HEIDER, 2016).

No Brasil, a TdM é incorporada na conceituação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS no termo “Mapa de Processos e Resultados” (MaPR), que se refere à narrativa sintética do funcionamento do programa, do seu contexto de operação, e de como seus diversos componentes se alinham para produzir os resultados e o impacto social almejado (o conjunto destes elementos também é conhecido como Marco Lógico). Segundo a SAGI, a TdM/MaPR é uma ferramenta importante para o planejamento dos indicadores de monitoramento e na definição dos objetos de estudo das pesquisas avaliativas (BRASIL, 2015). Neste trabalho será demonstrado que a TdM também pode ser uma ferramenta metodológica útil para avaliar o desenho de uma

intervenção depois dela ter sido implementada e avaliada duas vezes, como é o caso do Programa Ações Estruturantes no Brasil.

Depois da implementação e mesmo da avaliação das intervenções, é relevante avaliar o desenho. Isto porque os programas não estão inseridos em processos sociais estáticos, mas sim dinâmicos: passam por mudanças significativas em seus objetivos, em seu período de implantação, e ao longo de sua operação cotidiana. Por este motivo, é fundamental validar constantemente a capacidade de um programa de se adaptar ao contexto. Uma avaliação de desenho baseada na TdM permite analisar a aderência do programa à realidade social, oferecendo uma narrativa de associação/causalidade mais compreensiva e realista das atividades do programa para atuar sobre o problema social que lhe deu origem (BRASIL, 2015; ROSSI LIPSEY; FREEMAN, 2004; ROGERS, 2014).

Seguindo os manuais de aplicação da TdM, a avaliação do desenho que se apresenta neste artigo está baseada em um esquema que visibiliza a narrativa sintética do funcionamento do Programa de Ações Estruturantes, incluindo: os insumos, as etapas de implementação (processos e atividades), os produtos, os resultados e impactos esperados, as suposições e os indicadores da intervenção, que geralmente são definidos na etapa de formulação (desenho) da intervenção. Dado que este programa já foi avaliado duas vezes, a TdM permite identificar e analisar a relação entre o desenho do programa e os resultados encontrados nas avaliações. Como se mostra mais a frente, as suposições do programa (definidos no desenho) são elementos fundamentais para explicar os maus resultados do Programa Ações Estruturantes.

As fontes de informação da avaliação do desenho são as duas avaliações do programa feitas pelo DataUFF (Quadro 1). A primeira avaliação ocorreu em 2006, e foram visitadas 65 comunidades em 38 municípios de 18 estados. Nestas comunidades se aplicaram um total de 2.058 questionários e se realizaram 200 entrevistas em profundidade. A segunda avaliação se realizou em 2008. Nesta foram visitadas 80 comunidades em 29 municípios de 14 estados. Foram preenchidos um total de 2.260 questionários e se realizaram 191 entrevistas em profundidade (DATAUFF, 2006; DATAUFF, 2008).

A avaliação do desenho se desenvolve nos seguintes passos:

(i) **Construção da TdM:** consiste no levantamento do desenho do Programa Ações Estruturantes (insumos, processos, produtos, resultados, impactos, suposições e

indicadores). A informação coletada nas avaliações foi sistematizada em uma matriz que contém todos os elementos da TdM, de acordo com o esquema apresentado na **Figura 3**.

Figura 3 - Metodologia Teoria da Mudança (TdM)



Fonte: Os autores (2017). Adaptado de ROGERS (2014).

(ii) **Análise sobre o desenho:** consiste no aprofundamento sobre as causas dos resultados encontrados nas avaliações, com ênfase nas explicações que podem ser atribuídas ao desenho do programa. O modelo de criação de valor público é útil para orientar esta análise, porque permite identificar o(s) maior(es) desafio(s) da intervenção (que chamaremos “pontos críticos”), em termos de relevância, eficácia, efetividade, e demais atributos desejáveis em uma intervenção. Uma vez identificados os “pontos críticos” da intervenção, a TdM permite aprofundar os aspectos do desenho do programa que explicam os problemas encontrados e que devem ser alterados para poder atingir melhores resultados no próximo ciclo de implementação.

Dado que este trabalho está baseado nas pesquisas avaliativas desenvolvidas pelo centro DataUFF, pode ser considerado uma meta-avaliação, entendida como uma compilação crítica das pesquisas avaliativas já realizadas sobre um programa. As meta-avaliações consistem na sistematização de achados mais regulares ao aprendizado organizacional na gestão dos programas. Nesse sentido, facilitam a identificação de lacunas de conhecimento a cobrir sobre os programas. As metodologias utilizadas para a realização de meta-avaliações podem variar de acordo com o tipo da avaliação realizada. Um marco de referência conceitual amplo é produzido pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluations* (1994), que oferece padrões não para a realização de meta-

avaliações (ELLIOT, 2011). Neste trabalho, como já foi dito, será usada a metodologia da TdM.

Segundo Januzzi (2014), as meta-avaliações são típicos empreendimentos técnico-científicos desenvolvidos em programas de Pós-Graduação no Brasil e no exterior, logo, menos frequentemente realizados dentro da própria administração pública. Porém, é desejável aprofundar a apropriação das meta-avaliações no campo das políticas sócias, pois o escopo destas pesquisas é mais amplo do que uma avaliação simples: “o conjunto de avaliações de programas acaba por compor um quadro que permite identificar aspectos meritórios, avanços e contradições da política pública, trazendo insumos à sua reformulação” (JANUZZI, 2014, p. 36).

Mas, por estar baseado em avaliações, o escopo da análise desta meta-avaliação está condicionado pela informação coletada pelos avaliadores. É importante esclarecer este ponto porque, dentro da administração pública, os formuladores e implementadores das políticas podem ter produzido documentos ou desenvolvido análises sobre o programa, os quais não estão sendo levados em consideração, seja porque não foram disponibilizados aos avaliadores, ou porque foram produzidos depois de 2008, quando foi realizada a última avaliação. Em qualquer caso, o impacto desta limitação sobre a análise do trabalho é mínimo, porque o foco do artigo é desenvolver uma aplicação da TdM como ferramenta de análise sobre o desenho do Programa Ações Estruturantes, e não fazer uma revisão exaustiva da intervenção.

Na seguinte seção se apresenta a avaliação do desenho do Programa Ações Estruturantes, composta pela construção da TdM e a análise sobre o desenho da intervenção, levando em conta os resultados encontrados.

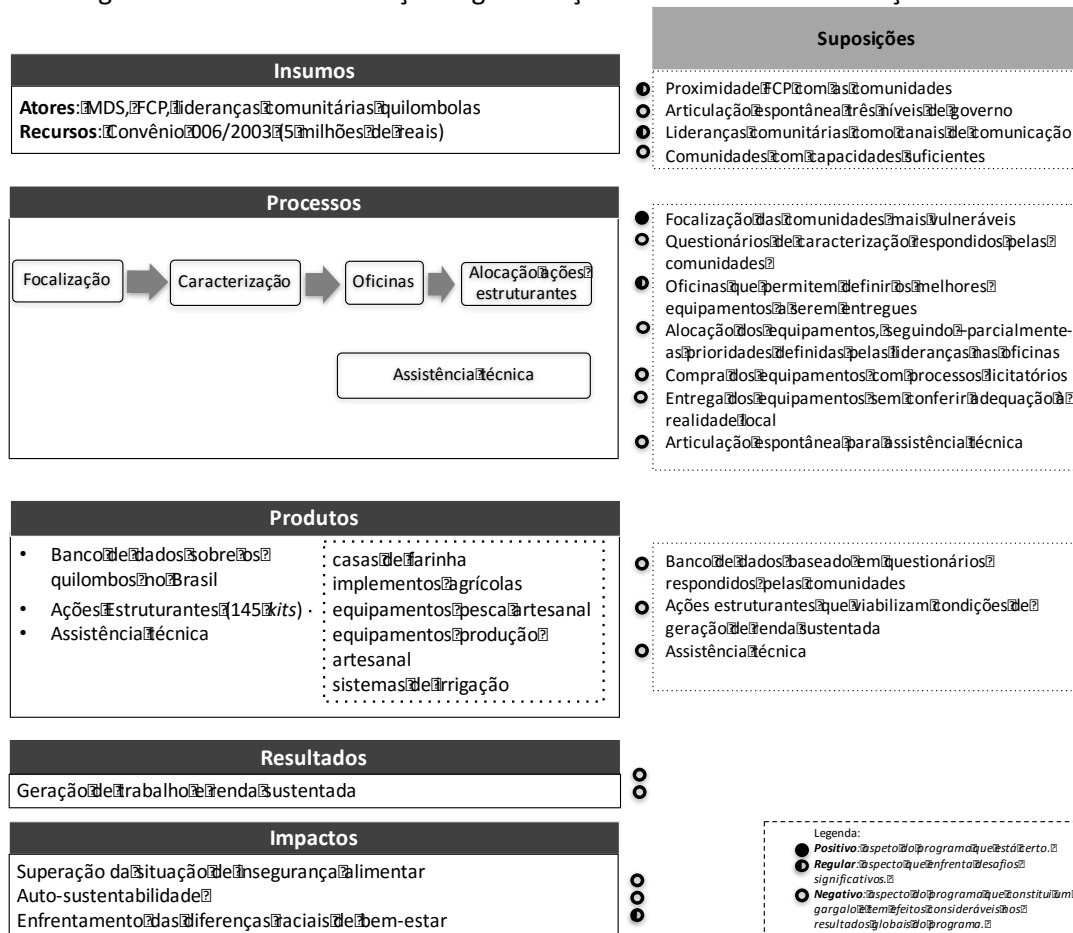
IV. Resultados da avaliação do desenho

(i) **Teoria da Mudança Programa Ações Estruturantes.** Na **Figura 4** abaixo se apresenta a TdM do programa. O primeiro resultado do exercício é o fato que o desenho do programa não estabeleceu indicadores. Por isto, a figura só inclui os componentes (insumos, processos, produtos, resultados e impactos) e as suposições correspondentes a cada um. Como parte da avaliação do desenho, cada uma das suposições foi valorada qualitativamente e marcada na figura, ao lado esquerdo. Os motivos que justificam cada

valoração são apresentados nos parágrafos que seguem após a figura. Em cada caso, também se incluem as recomendações que os avaliadores ofereceram ao respeito. A valoração das suposições segue os seguintes critérios:

- Positivo: aspecto do programa que está certo. As avaliações encontraram evidência em campo que concorda com o que foi previsto no desenho.
- Regular: aspecto que enfrenta desafios significativos. As avaliações encontraram evidência em campo que concorda com o que foi previsto no desenho, mas também identificaram falhas importantes que devem ser melhoradas em futuras intervenções.
- Negativo: aspecto do programa que constitui um gargalo e tem efeitos consideráveis nos resultados globais do programa.

Figura 4 - Teoria da mudança Programa Ações Estruturantes e avaliação do desenho



Fonte: Os autores (2017). Adaptado de DATAUFF (2006) e DATAUFF (2008).

Suposições sobre insumos

Proximidade da FCP com as comunidades beneficiárias - regular. Como apontam as duas avaliações, o MDS decidiu desenvolver o programa em parceria com a FCP, tomando em conta que “este órgão vinha há certo tempo trabalhando com as populações quilombolas, sobretudo no reconhecimento destas e no apoio para titulação das terras. Tratava-se, portanto, de um órgão que conhecia bem este segmento, suas especificidades e seus problemas” (DATAUFF, 2008, p. 69). Porém, nem todas as comunidades avaliadas conhecem a FCP. Em alguns casos, a presença do órgão nas comunidades se reduz à existência de uma placa, mas os moradores e lideranças não percebem a FCP como um agente com quem poderiam manter uma interlocução efetiva. É por isto que os avaliadores recomendam que programas deste tipo pressuponham a visita de técnicos do órgão responsável pela implantação em cada comunidade atingida, para realizar discussões com a participação do conjunto da comunidade.

Articulação espontânea dos órgãos nos níveis federal, estadual e municipal - negativo. No desenho do programa não foram estabelecidas as responsabilidades de cada um dos órgãos envolvidos nos três níveis de governo. As avaliações identificaram que a forma com que o programa foi implementado fez com que o sucesso dele dependesse em grande medida do apoio dos estados e municípios na implantação das ações estruturantes, em particular no que respeita a assistência técnica e à adequação da infraestrutura. Como aparece na avaliação 2008: “não houve uma articulação entre governo federal, estadual e municipal o que torna cômodo para os estados e municípios não se posicionarem frente às demandas para solucionar problemas que dizem respeito até mesmo à infraestrutura oferecida às comunidades, tal como energia elétrica adequada ao funcionamento dos equipamentos” (DATAUFF, 2008, p. 74).

Nesse sentido, pode-se inferir que uma das suposições do desenho do programa foi a espontânea participação dos estados e municípios. Essa pressuposição foi muito desfavorável, pois em muitos casos não houve apoio destes órgãos nas comunidades. Além disso, a articulação entre os governos estaduais e municipais foi muito variável e dependeu de fatores políticos, exógenos ao programa: “tal variação parece relacionada com a sincronia (ou ausência dela) da presença de uma mesma força ou coligação política nos dois diferentes níveis da administração” (DATAUFF, 2006, p. 83). Para evitar esta situação, as avaliações

recomendaram que programas deste tipo estabeleçam uma sólida vinculação com as secretarias municipais e estaduais da área de assistência social e da área de agricultura, visando proporcionar condições mínimas de infraestrutura e assistência técnica. Visão que é compartilhada pelos gestores estaduais e municipais entrevistados: “os gestores estaduais e municipais concordam que a integração entre os diferentes entes federativos é essencial ao desenvolvimento dos programas sociais em geral e em particular em relação àqueles direcionados aos quilombolas” (DATAUFF, 2006, p. 86).

Lideranças comunitárias como canais de comunicação – regular. O pressuposto deste tipo de iniciativa é que as lideranças possuem uma conexão genuína e conseguem expressar de forma densa e sem maiores problemas as demandas de suas comunidades. Embora seja verdade que as lideranças têm um grau elevado de conhecimento das características das comunidades onde moram, as avaliações apontaram várias limitações nesta suposição. As lideranças não tiveram a oportunidade de debater com as comunidades a escolha dos equipamentos que seriam recebidos, o que fez com que nem sempre as prioridades que estas indicaram coincidissem com as necessidades das famílias. Esta situação levou, em alguns casos, a um aproveitamento dos equipamentos que favoreceu só às lideranças, e não à totalidade das comunidades, como foi observado em 10 das 65 comunidades visitadas em 2006. Os avaliadores recomendam que as lideranças continuem sendo tomadas como um canal de comunicação importante, mas é importante criar mecanismos que permitam uma verdadeira participação dos membros das comunidades.

Comunidades com capacidade suficiente de implantar as ações estruturantes - negativo. No desenho do programa não foram estabelecidas as responsabilidades das comunidades beneficiárias. Entretanto, a forma como o programa se desenvolveu permite inferir que o desenho supunha que as comunidades que receberiam os equipamentos: (i) teriam os recursos humanos e financeiros suficientes para utilizá-los; ou (ii) seriam capazes de gerir o apoio necessário para a adequada implantação das ações estruturantes. As avaliações identificaram que a ausência de domínio técnico necessário ao uso dos equipamentos é um problema frequente. Diante disto, os avaliadores alertam para a importância de que os programas deste tipo reconheçam as especificidades das comunidades tradicionais, e antecipem, no desenho, que as atividades produtivas a serem desenvolvidas com os equipamentos entregues “embora rentáveis e viáveis, muitas vezes não foram cultural e

historicamente desenvolvidas no local” (DATAUFF, 2008, p. 162). No que se refere aos recursos financeiros, em vários casos foi observado que as comunidades que receberam barcos não possuem o valor monetário necessário para cobrir o custo de combustível, o que inviabilizou o uso planejado inicialmente. O mesmo problema foi encontrado em algumas comunidades que receberam cultivadores. Como é explicado mais à frente, estes problemas também estão associados às características dos equipamentos que foram entregues.

A suposição de que as comunidades solicitariam o apoio necessário à implementação das ações estruturantes não se verificou na prática. Nas duas avaliações foi identificado que somente 38 das 145 comunidades visitadas (26% do total), solicitaram apoio. Na maioria dos casos, o apoio foi solicitado aos governos municipais, mas houve alguns casos isolados de demandas aos governos estaduais ou órgãos como o INCRA, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP), e só duas comunidades solicitaram apoio à FCP. As avaliações encontraram que “algumas comunidades não possuem nem mesmo os números de telefones da FCP e solicitavam os mesmos aos pesquisadores do DataUFF” (DATAUFF, 2008, p. 71).

Os avaliadores ressaltam três aspectos sobre as comunidades quilombolas que explicam estes resultados. Aspectos que, provavelmente, foram ignorados no desenho do programa: (i) as próprias limitações nos sistemas de comunicação dos quilombos (acesso ao telefone e ao envio de mensagens eletrônicas); (ii) a limitação relativa à tradição da administração pública, percebida como um ente distante e às vezes inacessível ao cidadão comum (muita burocracia, procedimentos complicados, demoras, falta de respeito com os usuários, etc.). Essa tradição pode ter estabelecido uma barreira importante às iniciativas das comunidades quilombolas de se aproximarem dos órgãos em questão; e (iii) o *habitus* político e cultural dos moradores e representantes das comunidades, que faz com que eles possam ter introjetado uma percepção da grande importância do “outro” e da menos-valia pessoal. Esses quilombolas ali se movimentam em condições e linguagens muito diferenciadas e com chances bem menores de contestarem decisões e de demandarem direitos junto às instituições públicas (DATAUFF, 2006, p. 74-75). Por estes motivos, é possível explicar por que, em vez de ter gerido o apoio necessário para a adequada implantação das ações estruturantes, 74% das comunidades “agiram sob a ótica do cavalo dado não se olha os

dentes e do vamos garantir o equipamento e depois a gente vê o que faz com ele” (DATAUFF, 2008, p. 88).

Suposições sobre processos

Focalização das comunidades mais vulneráveis – positivo. O mecanismo de escolha das 145 comunidades foi adequado porque elegeu aquelas que reuniam características indicativas de maior vulnerabilidade social e insegurança alimentar.

Questionários de caracterização respondidos pelas comunidades - negativo. O programa supôs que os questionários socioeconômicos e de caracterização produtiva, que deveriam ser respondidos pelas comunidades, seriam suficientes para o levantamento das condições físicas, de infraestrutura, e das barreiras naturais e culturais das comunidades. As avaliações apontaram, no entanto, que este mecanismo não foi adequado, porque os questionários não chegaram ao conjunto das comunidades, e também porque as informações coletadas resultaram superficiais e pouco qualificadas tecnicamente. Isto fez com que a caracterização não fosse útil para identificar se as comunidades poderiam utilizar os equipamentos ou possuíam a infraestrutura necessária para pôr em operação os mesmos. Os avaliadores recomendam que os órgãos responsáveis pelo programa realizem estudos de viabilidade técnica e financeira capazes de detectar antecipadamente situações de inadequação dos equipamentos à realidade das comunidades ou de ausência de infraestrutura para recebê-los.

Oficinas que permitem definir os melhores equipamentos a serem entregues-regular. Este mecanismo foi incompleto por vários motivos. Como já foi explicado, a suposição de que as lideranças comunitárias representam as prioridades das comunidades nem sempre é válida. Além disto, a dinâmica das oficinas não favoreceu às lideranças na escolha dos equipamentos porque a informação disponibilizada a estas foi insuficiente e o tempo para decidir foi muito curto (insuficiente para consultar as comunidades acerca de qual equipamento deveria ser demandado). Isto aconteceu porque durante as oficinas os próprios agentes implementadores ainda não possuíam tais informações: “quando estes últimos foram adquirir os kits se viram obrigados, por conta de requisitos legais a padronizar a aquisição” (DATAUFF, 2008, p. 87). Esta situação evidência uma falha no desenho da cadeia de processos do programa, pois houve déficit

de sincronia entre o processo de definição dos equipamentos e o processo de aquisição. Os avaliadores insistem na importância de criar mecanismos que permitam uma verdadeira participação dos membros das comunidades e garantam a escolha de ações que constituam, de fato, a demanda da maioria dos moradores e que ensejassem adequação plena ao contexto econômico, produtivo, cultural e social da comunidade.

Alocação das ações estruturantes e aquisição dos equipamentos – negativo. As avaliações encontraram que, no processo de alocação dos equipamentos, respeitava-se a ordem demandada pelas lideranças nas oficinas, até um módulo de kits se esgotar, e então os módulos subsequentes eram preenchidos. Assim, houve casos em que a comunidade acabou por ser inserida em uma ação estruturante que não fazia parte das três prioridades indicadas durante a oficina. A suposição de que as comunidades poderiam utilizar de forma produtiva qualquer equipamento, embora este não tivesse sido priorizado pelas lideranças, foi inadequada: as pesquisas avaliativas observaram situações de surpresa e decepção em inúmeras comunidades, por não terem sido informadas acerca de qual kit receberiam de fato. Outra suposição, que foi determinante para explicar os resultados do programa, foi a ideia de que a compra centralizada dos equipamentos seria adequada às necessidades das comunidades beneficiárias. Estes procedimentos produziram uma enorme homogeneidade no rol de equipamentos disponíveis para a entrega, deixando de lado a grande diversidade de contextos econômicos, ambientais e culturais das comunidades. As duas avaliações descrevem amplamente os problemas - em alguns casos insuperáveis - da aquisição dos equipamentos através de procedimentos licitatórios gerais. As consequências disto se manifestam nos baixos níveis de utilização dos equipamentos entregues, como se descreve na próxima seção. Os avaliadores recomendam que programas deste tipo estabeleçam processos de compra local com licitações descentralizadas, estimulando o cadastramento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) das empresas que fornecem equipamentos mais específicos, adequados às necessidades das comunidades.

A propósito da entrega dos equipamentos, as avaliações observaram que, na maioria dos casos, estes foram deixados na própria comunidade, mas também houve outros que foram entregues em comunidades próximas, na sede dos municípios, ou mesmo na

capital do Estado. Além disto, o processo de entrega foi feito sem as seguintes precauções: (i) confirmação do interesse das comunidades em receber os equipamentos; (ii) devido esclarecimento acerca das especificações técnicas (dimensões físicas, capacidade produtiva e requisitos para instalações); (iii) aviso prévio quanto à data de entrega; e (iv) definição dos recursos necessários ao armazenamento até a efetiva instalação. A suposição de que a entrega dos equipamentos seria suficiente, sem conferir a adequação à realidade local, prejudicou bastante o aproveitamento das ações estruturantes nas comunidades.

Articulação espontânea para assistência técnica – negativo. O programa previu a ação transversal de “assistência técnica/capacitação para a agricultura”, que deveria ser garantida para todas as comunidades. Porém, tal como aconteceu com o papel dos órgãos nos três níveis de governo e as responsabilidades das comunidades beneficiárias, no desenho não foram estabelecidos, nem os mecanismos, nem atores responsáveis por prestar esta assistência técnica para assegurar o aproveitamento apropriado das ações estruturantes.

Pode-se inferir, então, que uma das suposições do desenho do programa foi a espontânea articulação das comunidades e dos órgãos capazes de oferecer assistência técnica. As avaliações advertem a relevância deste componente para o sucesso do programa, pois encontraram que, mesmo se as comunidades estivessem dispostas a trabalhar com os equipamentos, não estavam capacitadas para tal, e o apoio necessário não foi oferecido:

Parece que eles têm uma visão muito positiva do material: novos e modernos. Reside aí, contudo, um outro gargalo do programa: a dificuldade de comunidades que historicamente têm trabalhado com equipamentos manuais e menos sofisticados de se adaptarem às inovações tecnológicas sem apoio técnico, tanto para a instalação quanto para o uso cotidiano e manutenção. Trata-se aqui do fato de que não foi feito um acompanhamento sistemático e continuado, o que seria desejável e esperado (...) embora a ‘assistência técnica/capacitação para a agricultura’ fosse apontada nas oficinas realizadas como uma ação estruturante que todas as comunidades beneficiadas com equipamentos receberiam, esta de fato não ocorreu em nenhuma das situações pesquisadas (DATAUFF, 2006, p. 176).

Os motivos pelos quais as comunidades em geral nem mesmo demandaram a assistência técnica pode ser explicada pela distância entre estas e as instituições do governo, cujas causas já foram descritas acima. Também, as avaliações argumentam que os técnicos municipais capazes de brindar apoio, em muitos casos, não se dispuseram a auxiliar por entender que as ações estruturantes não lhes diziam respeito, dado que implantadas através de uma articulação direta entre governo federal e comunidades. A implicação de não ter definido no desenho as instituições responsáveis de prestar este apoio, foi a desarticulação entre os atores do programa. Segundo os avaliadores, a imensa maioria das ações propostas pressupunha um assessoramento técnico que se encontra, via de regra, disponível nas secretarias estaduais e municipais da área de agricultura. Apesar disto, em alguns casos as comunidades buscaram apoio de candidatos a prefeito ou vereador e da FCP.

Perante estes resultados, os avaliadores recomendam que programas deste tipo prevejam, desde a fase de desenho, a articulação com executivos municipais e estaduais de assistência social, agricultura, e outros órgãos de assistência técnica ou extensão rural como o EMATER e o INCRA, e com entidades como o SESI e o SENAI, bem como com ONGs, no sentido de construir uma rede de apoio às comunidades beneficiadas.

Suposições sobre produtos

Os produtos definidos pelo programa são: (i) o banco de dados sobre os quilombos no Brasil, (ii) os equipamentos (ações estruturantes), e (iii) a assistência técnica. Nesta seção se descrevem os resultados acerca do banco de dados e as ações estruturantes, pois na seção anterior já foi discutida a assistência técnica, produto que não foi efetivado.

Banco de dados a partir de questionários respondidos pelas comunidades – negativo. O Banco de Dados, que é uma das metas do programa, devia ser construído a partir da sistematização da informação coletada nos questionários de caracterização que foram enviados às comunidades. Os avaliadores não encontraram evidência da efetiva construção de tal banco. Provavelmente isto decorra das dificuldades já mencionadas no processo de caracterização. Caso tivesse sido consolidado o banco, este teria sido uma ferramenta com um alto potencial de monitoramento e avaliação do programa, capaz de orientar a tomada de decisões para melhorar os resultados. Nesse sentido, é importante

destacar a relevância do banco no desenho do programa. Todavia, para garantir a qualidade e comparabilidade da informação, a coleta da informação deve ser feita por técnicos devidamente treinados para isso, e não pelas comunidades beneficiárias.

Ações Estruturantes que viabilizam condições de geração de renda sustentada - negativo. De acordo com as expectativas no desenho do programa, os equipamentos entregues às comunidades permitiriam “desenvolver ações que possibilitassem a geração de trabalho e renda, respeitando as identidades étnico-culturais da comunidade na qual o cidadão quilombola está inserido” (DATAUFF, 2008, p. 68). Foram estabelecidos cinco tipos de equipamentos: casas de farinha, implementos agrícolas, material para pesca artesanal, equipamentos e ferramentas para artesanato, e sistema de irrigação para pequenas lavouras. Para atingir os resultados almejados, um pré-requisito fundamental é o uso dos equipamentos entregues nas comunidades.

O **Quadro 2** mostra os resultados das duas avaliações em termos da situação de utilização dos 136 equipamentos observados nas avaliações⁴. É alarmante ver que só 7,4% dos equipamentos entregues estavam em utilização plena. Em termos gerais, este resultado se deve à inadequação dos equipamentos entregues à realidade local das comunidades.

Quadro 2 - Ação Estruturante por situação de utilização dos equipamentos

	Utilização plena	Utilização parcial	Não está sendo utilizado	Não está na comunidade	TOTAL
Casa de farinha	0 0,0%	0 0,0%	44 88,0%	6 12,0%	50 100,0%
Desenvolvimento do artesanato	2 6,9%	5 17,2%	19 65,5%	3 10,3%	29 100,0%
Sistema de irrigação	0 0,0%	3 15,0%	13 65,0%	4 20,0%	20 100,0%
Implementos agrícolas	6 21,4%	8 28,6%	12 42,9%	2 7,1%	28 100,0%
Pesca artesanal	2 22,2%	6 66,7%	1 11,1%	0 0,0%	9 100,0%
TOTAL	10 7,4%	22 16,2%	89 65,4%	15 11,0%	136 100,0%

Fonte: Os autores (2017). Adaptado de DATAUFF (2006) e DATAUFF (2008).

⁴ Foram adquiridos para o Programa 145 kits, dos quais 9 foram recusados pelas comunidades e não participaram da avaliação. Assim, os avaliadores ficaram com 136 kits para avaliar (56 em 2006 e 80 em 2008).

Os diversos tipos de inadequação são resumidos no **Quadro 3** abaixo. Chama a atenção o fato que todos os motivos apresentados no quadro poderiam ter sido antecipados nos processos de caracterização e alocação das ações estruturantes nas oficinas. A única exceção é a chegada incompleta dos equipamentos, que corresponde ao processo de entrega.

Quadro 3 - Motivos de utilização parcial ou nula, por tipo de equipamento

	Capacidades das comunidades	Escala e técnica produtiva	Condições naturais e de infraestrutura	Outros
Casa de farinha	Falta assessoria técnica Demanda de reparos	Equipamento pressupõe escala de produção superior a que as comunidades alcançam	Falta construir galpão É preciso ajustar rede de energia elétrica Prédios construídos para abrigar as casas de farinha foram considerados inadequados pela vigilância sanitária	Não há interesse no equipamento Equipamento entregue sem a planta de interconexão dos componentes
Desenvolvimento do artesanato	Falta assessoria técnica Demanda de reparos Falta capital inicial	Equipamento pressupõe escala de produção superior a que as comunidades alcançam	Falta construir galpão É preciso ajustar rede de energia elétrica	Não há interesse no equipamento
Sistema de irrigação	Falta assessoria técnica Demanda de reparos	• Inadequação à dispersão das áreas de produção	Falta construir poço artesiano	Equipamento entregue incompleto (sem tubulação) Não há interesse no equipamento
Implementos agrícolas	Falta assessoria técnica Altos custos de funcionamento (combustível)	Equipamento pressupõe escala de produção superior a que as comunidades alcançam Inadequação à técnica produtiva (roçado com tocos)	Falta estrada para ligar a comunidade Inadequação ao tipo de solo	Equipamento incompleto
Pesca artesanal	Altos custos de funcionamento (gasolina)			

Fonte: Os autores (2017). Adaptado de DATAUFF (2006) e DATAUFF (2008).

Suposições sobre resultados

O programa tinha como objetivo viabilizar condições de geração de trabalho, e consequentemente, renda sustentada. Porém, dado que o Programa se limitou à doação dos equipamentos sem abarcar ações e medidas complementares que possibilitassem o uso sustentável dos mesmos, os resultados não foram atingidos. Vejamos com mais detalhes as percepções coletadas nas avaliações.

Geração de trabalho - negativo. No que tange à participação nas atividades produtivas locais, é alarmante o fato que, nem no pequeno número de ações estruturantes que se encontra em utilização, houve resultados positivos. Na avaliação de 2006, 80% dos entrevistados cujos equipamentos estavam em utilização total, e 97% dos entrevistados cujos equipamentos estavam em utilização parcial, afirmam que a área e/ou produção da família não se alterou. Já em 2008 não foi percebida mudança na produção da família após a chegada dos equipamentos por 78,6% dos entrevistados, e só 11,2% acreditam que a produção da família aumentou.

Renda sustentada – negativo. Em 2006, a grande maioria dos entrevistados aponta para a continuidade da renda familiar mesmo com os equipamentos sendo utilizados (80% nos casos de utilização total e 92% nos casos de utilização parcial). Similarmente, o impacto da utilização dos equipamentos junto ao crédito das famílias no comércio local foi pequeno (não houve melhora em 79% nos casos de utilização total e 88% nos casos de utilização parcial). Já em 2008, não foi percebida mudança na renda familiar após os equipamentos começarem a funcionar por 75,2% dos entrevistados, e só 12,3% acreditam que a renda familiar aumentou. Os avaliadores explicam que este resultado se deve às características da agricultura de subsistência praticada na imensa maioria destas, que impõe limites à comercialização de seus produtos para fins de geração de renda, e ao pouco incremento que os equipamentos -quando em funcionamento- proporcionavam aos processos produtivos locais. Para garantir o cumprimento deste resultado, recomendam discutir, desde o desenho do programa, a dificuldade de inserção no mercado, assim como monitorar o percurso do programa até a consecução de uma situação sustentável de geração de renda.

Suposições sobre impactos

Os impactos almejados pelo programa são: (i) superar situações de vulnerabilidade social e insegurança alimentar; (ii) autossustentabilidade das comunidades; e (iii) combate à desigualdade racial. Por conta dos inúmeros problemas apontados e discutidos, o projeto avaliado enfrentou desafios na consecução desses três impactos.

Segurança alimentar – negativo. Os impactos do programa na segurança alimentar foram mínimos; dos entrevistados em 2006, só 2% acham que melhorou a quantidade de alimentos consumidos após os equipamentos estarem em utilização, e só 3% responderam que estão consumindo novos alimentos após os equipamentos estarem em utilização. Em 2008, 77,0% dos entrevistados apontam que não houve mudança em relação à quantidade de alimentos consumidos pela comunidade. Sobre os alimentos inseridos após o funcionamento dos equipamentos, 91,2% dos entrevistados não perceberam modificações.

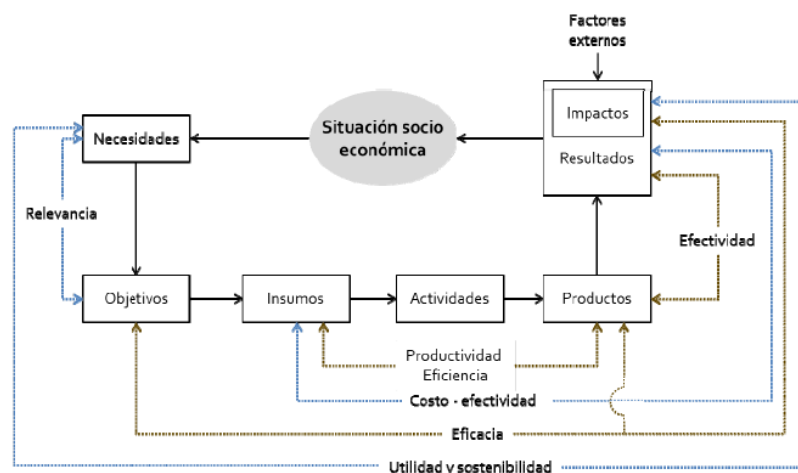
Autossustentabilidade das comunidades – negativo. A contribuição do programa à autossustentabilidade das comunidades foi mínima, em parte pelo baixo nível de uso dos equipamentos e pela falta de acompanhamento técnico. Segundo os avaliadores, para atingir esse resultado, o programa deveria ter previsto, desde o desenho, um esquema de atenção adequado às características das comunidades, pois não é possível pensar na autossustentabilidade destas comunidades sem levar em consideração que grande parte delas se configuram ainda como comunidades tradicionais. Além disto, as avaliações identificaram que as comunidades salientaram a existência de elementos mais importantes para a autossustentabilidade das suas comunidades, tais como: terras para trabalhar, escolas, escolas agrícolas, e cooperativas.

Chama a atenção um impacto não previsto no desenho do programa: o aumento no acesso aos serviços de saúde. Em 2006, o melhor acesso a médicos e medicamentos é apontado por respectivamente 37% e 32% dos entrevistados localizados em comunidades onde os equipamentos estavam sendo utilizados. Este resultado está vinculado aos barcos em utilização, que têm sido usados para o deslocamento dos moradores em direção às sedes dos municípios.

Combate à desigualdade racial – regular. É interessante constatar que, embora os resultados em termos de geração de renda e trabalho tenham sido quase inexistentes, a

avaliação de 2006 identificou que a percepção do programa é favorável. Entre os entrevistados que sabiam da doação, as notas atribuídas foram elevadas: a média dos que responderam à questão foi igual a 8. Segundo os avaliadores, esta avaliação em geral positiva acerca do programa, apesar da sua pouca efetividade na prática, se relaciona com o fato de que “a população quilombola, historicamente pouco presente na agenda de preocupações do estado brasileiro, tende a valorizar com afinho as iniciativas de políticas públicas que se voltam para suas especificidades” (DATAUFF, 2006, p. 163).

Figura 5 - Modelo de criação de valor público



Fonte: Departamento Nacional de Planejamento (DNP, 2014).

(ii) Análise sobre o desenho do programa

O balanço da seção anterior é que os maiores gargalos do programa estão nos insumos e processos. Em particular, os “pontos críticos” da intervenção se encontram nas suposições acerca da articulação dos atores envolvidos em todas as etapas, assim como a adequação do programa às capacidades das comunidades e ao contexto local destas. Como é evidente na **Figura 4**, estas suposições tiveram um custo muito alto na consecução dos produtos e resultados do programa.

Segundo o modelo de criação de valor público, a eficácia depende da ligação entre os objetivos e os resultados/impactos do programa (Figura 5). No caso do programa avaliado, onde nenhum dos produtos nem resultados foi atingido, podemos concluir que houve um problema significativo de eficácia. Problema que é possível explicar pela desarticulação entre os insumos e os processos do programa.

Uma observação mais detalhada dessa desarticulação evidencia um outro desafio do desenho do programa. Na figura abaixo vemos que a produtividade, ou eficiência, se explica pela capacidade do programa de transformar os insumos em produtos (transformação que se dá através dos processos, nomeados como “atividades” na figura). Lembremos que o programa contou com um aporte de recursos (insumo) da ordem R\$5.000.000,00, e que só 7,4% dos equipamentos entregues (produtos) estavam sendo utilizados plenamente. Assim, é possível concluir que um total de R\$4.630.000, correspondentes aos equipamentos que não estão em utilização plena, foram desperdiçados. Essa é uma estimativa alarmante da eficiência do programa.

Esta análise sobre a eficácia e eficiência do Programa Ações Estruturantes deixa claro o custo de ter subestimado, no desenho do programa, a importância de definir as responsabilidades dos atores envolvidos, assim como dimensionar as particularidades e necessidades da população alvo.

V. Conclusões

Este trabalho mostra a pertinência da TdM no campo das avaliações do desenho. A aplicação da ferramenta para analisar o desenho do Programa Ações Estruturantes permite delinear de forma aprofundada as causas que explicam os baixos resultados atingidos. Nesse sentido, o trabalho disponibiliza informações e conhecimentos específicos a serem apropriados por formuladores de políticas, gestores e técnicos de programas, para melhorar as atenções dirigidas aos povos e comunidades tradicionais.

Ainda que a avaliação de desenho tenha se concentrado em um programa específico, as outras pesquisas de DataUFF permitem extrapolar a preocupação respeito à eficácia e eficiência das intervenções que compõem o conjunto das políticas para povos e comunidades tradicionais. O fato que 76,9% das famílias do universo das 169 comunidades quilombolas com titulação de terras é vulnerável por carências sociais e por renda, e que não há nem mesmo uma única família (das 9.100 pesquisadas) que possa ser classificada como “não vulnerável” (BRANDÃO; DALY; JORGE, 2015, p. 16) (Quadro 2), evidencia importantes desafios de eficácia.

Quadro 4 - Despesas SEPPIR e FCP 2004-2015

	SEPPIR		FCP	TOTAL
	Execução Orçamentária	Gastos diretos	Gastos diretos	
2004	nd	nd	\$ 6.644.886	\$ 6.644.886
2005	\$ 11.682.030	\$ 80.757	\$ 7.467.190	\$ 19.149.220
2006	\$ 16.014.709	\$ 1.518.986	\$ 5.559.026	\$ 21.573.735
2007	\$ 18.121.100	\$ 1.561.242	\$ 6.997.996	\$ 25.119.096
2008	\$ 10.802.630	\$ 3.240.532	\$ 7.732.985	\$ 18.535.615
2009	\$ 17.800.281	\$ 8.946.215	\$ 9.975.047	\$ 27.775.328
2010	\$ 24.977.463	\$ 4.433.102	\$ 18.249.395	\$ 43.226.858
2011	\$ 14.649.570	\$ 3.798.593	\$ 18.283.713	\$ 32.933.283
2012	\$ 17.354.703	\$ 2.845.039	\$ 17.960.006	\$ 35.314.709
2013	nd	\$ 10.758.876	\$ 17.783.377	\$ 17.783.377
2014	nd	\$ 7.679.754	\$ 21.242.794	\$ 21.242.794
2015	nd	\$ 9.660.126	\$ 22.696.977	\$ 22.696.977
<i>media anual</i>	\$ 16.425.311	\$ 4.956.657	\$ 13.382.783	\$ 29.808.093
TOTAL	\$ 131.402.486	\$ 54.523.222	\$ 160.593.392	\$ 291.995.878

Fonte: Os autores (2017). Adaptado de BRASIL (2016).

Nesta ordem de ideias, também é pertinente refletir sobre a eficiência das despesas dos órgãos envolvidos na “questão quilombola”. O **Quadro 4** apresenta uma aproximação das despesas da SEPPIR e a FCP no período 2004-2015⁵. Levando em conta que o objetivo da FCP é promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira, e as funções da SEPPIR se referem à formulação, coordenação, e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, com o objetivo de garantir a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, este trabalho aponta a importância de desenvolver futuras pesquisas para analisar a eficiência na despesa dos quase 300 milhões de reais investidos por estes órgãos nos últimos dez anos.

Por último, este trabalho convida a refletir sobre o uso das avaliações durante a implementação dos programas sociais. O fato de que as duas avaliações observaram resultados consistentes indica que, provavelmente, a avaliação de 2006 não foi um insumo na tomada de decisões do programa, pois em 2008 foi observado que não haviam sido realizadas gestões no sentido de corrigir equívocos e desafios que se originaram no desenho ou na implementação. Esse é um ponto relevante a ser aprofundado em futuras pesquisas.

⁵ Estes valores não correspondem ao total de despesas do governo brasileiro nas comunidades quilombolas, pois deixa de fora as despesas que não são classificadas por tipo de população atendida, como por exemplo os programas do MDS que atingem essas comunidades.

Referências

BRANDÃO, A. A.; DALT, S.; JORGE, A. J. Avaliação da situação socioeconômica das comunidades quilombolas já tituladas: crônica de um mau resultado anunciado. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 17., 2015. Porto Alegre. *Trabalhos Completos...* Porto Alegre: CBS, 2015.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Transparência Pública. *Consulta Gastos Diretos por Órgão Executor*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de avaliação e gestão da informação. *Mapa de processos e resultados como representação de Programas Sociais*. Brasília, DF: MDS-SAGI, 2015. (Estudo técnico; n. 7). Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/107.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina*: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2013a. Disponível em: <http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/302/ETEC_07_2013%20Monitoramento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20programas.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 abril 2017.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas*. Brasília, DF: Presidência da República; SEPPIR, 2013b. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/guia-pbq>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

DATAUFF. Pesquisa de Avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos. *Relatório final de análise*, Niterói, 2006.

DATAUFF. Pesquisa de Avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos. *Relatório final de análise*, Niterói, 2008.

DNP. Departamento Nacional de planeación. *La calidad de las políticas públicas*: dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Colombia, 2014. Disponível em: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/seminarios/panama/pre/ORLANDO%20GRACIA%20FAJARDO_DNP.pdf>. Acesso em: 16 out. 2016.

ELLIOT, L. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. *Ensaio: Aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez. 2011.

HEIDER, C. Influencing change through evaluation: what is the theory of change?. *Independent Evaluation Group*, [S.l.], 2016. Disponível em:

<<https://ieg.worldbankgroup.org/blog/influencing-change-through-evaluation-what-theory-change>>. Acesso em: 16 out. 2016.

JAMES, C. *Theory of change review*: report commissioned by comic relief. [S.l.], 2011. Disponível em: <<http://mande.co.uk/blog/wp-content/uploads/2012/03/2012-Comic-Relief-Theory-of-Change-Review-FINAL.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.

JANUZZI, P. Avaliação de Programas Sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1925/1925.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION. *The program evaluation standards: a guide for evaluators and evaluation users: a guide for evaluators and evaluation users*. Thousands Oaks, CA: Sage, 1994.

JORGE, A. L.; BRANDÃO, A. A. A produção social da “questão quilombola” no Brasil. *O Social em Questão*. [S.l.], ano 19, n. 35, p. 349-374, 2016.

ROGERS, P. *Theory of change, methodological briefs*: impact evaluation. Florence: UNICEF Office of Research, 2014.

ROSSI, P.; LIPSEY, M.; FREEMAN, H. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks: Sage, 2004.

WEISS, C. Nothing as practical as good theory: exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families in ‘New Approaches to valuating Community Initiatives’. [S.l.]: Aspen Institute, 1995. Disponível em: <https://canvas.harvard.edu/files/1453087/download?download_frd=1&verifier=1VZpf0ynt3iriSXpb8lE7WirRBXUHfbceDQUHleG>. Acesso em: 16 out. 2016.

Recebido em: 01/12/2016

Aceito para publicação em: 24/03/2017

The Theory of Change as an Evaluative Tool of Design of Social Programs: the case of structuring actions for Quilombola communities

Abstract

The study shows the pertinence of the Theory of Change in the field of design evaluations and develops a concrete application of the tool in the analysis of interventions that target Quilombola communities in Brazil. The exercise consists of a meta evaluation of the Structuring Actions Program in Quilombola Communities, based on evaluations of the Program in 2006 and 2008. The results show the high costs of having underestimated, in the design of the program, the importance of defining the responsibilities of all the actors involved, as well as dimensioning the particularities and needs of the targeted population. This way, the paper deepens in the comprehension of the causes that explain the low results of the intervention in terms of efficacy and efficiency, and questions the usage of the evaluations developed to guide the implementation of the Program.

Keywords: Theory of change. Design evaluation. Meta evaluation. Quilombola communities. Ethnic groups.

La Teoría del Cambio Como Herramienta En Las Evaluaciones Del Diseño De Los Programas Sociales: el caso de las acciones estructurantes para comunidades quilombolas

Resumen

El artículo muestra la pertinencia de la Teoría del Cambio en las evaluaciones del diseño y desarrolla una aplicación concreta de la herramienta para analizar las intervenciones en las comunidades quilombolas de Brasil. El trabajo consiste en una metaevaluación del Programa Acciones Estructurantes en las Comunidades Remanecientes de Quilombos, a partir de las evaluaciones del Programa realizadas en 2006 y 2008. Los resultados señalan el alto costo por haber subestimado, en el diseño del Programa, la importancia de definir las responsabilidades de los actores involucrados y dimensionar las particularidades y necesidades de la población objetivo. De este modo, el trabajo permite delinear de forma

más profunda las causas que explican los bajos resultados alcanzados por la intervención en términos de eficacia y eficiencia. Así mismo, cuestiona el uso de las evaluaciones realizadas en el transcurso de la implementación del Programa como insumo para orientar oportunamente la implementación del Programa.

Palabras clave: Teoría del cambio. Evaluación del diseño. Metaevaluación. Comunidades quilombolas. Grupos étnicos.