



O Programa Monitora de avaliação e acompanhamento de políticas públicas integradas no semiárido brasileiro

The Monitora Project of integrated public policies evaluation and monitoring in the Brazilian semiarid

Autores: Mário Lucio de Avila¹, Mauro Eduardo Del Grossi², Susan Elizabeth Martins Cesar de Oliveira³, Mireya Valencia⁴ e Luciana de Oliveira Miranda⁵

Filiação: Universidade de Brasília, Faculdade de Planaltina

Email: 1) unbavila@gmail.com 2) maurodelgrossi@gmail.com 3) susan@unb.br

4) mireya_eugenia@hotmail.com 5) luolivmiranda@gmail.com

GT7: Extensão Rural, Políticas Públicas, Política Agrícola e Reforma Agrária

Resumo: O presente estudo delinea-se no contexto das ações estratégicas do Centro de Gestão e Inovação na Agricultura Familiar (CEGAFI) vinculado à Universidade de Brasília, Faculdade de Planaltina, que buscam estabelecer diálogos e avançar no propósito de monitorar e avaliar políticas públicas e programas essenciais ao desenvolvimento do País. Ao mesmo tempo, visa a ofertar aos órgãos decisórios estudos para o aprimoramento de políticas públicas e programas estratégicos, constituindo-se num exemplo concreto de pesquisa aplicada. Inserido neste contexto, o artigo busca apresentar o estudo de caso do Programa Monitora de avaliação e monitoramento de políticas públicas integradas no semiárido nordestino, ressaltando seus objetivos, sua metodologia de funcionamento, parceiros institucionais e ações. O texto está centrado na apresentação dos conceitos, justificativas e características sobre a necessidade de monitoramento e avaliação de impacto das políticas de desenvolvimento rural. Busca-se demonstrar que a disponibilização de informações e conhecimento produzidos a partir de ações de monitoramento e avaliação, além de aprimorar a gestão das políticas públicas, permite melhorar a articulação e fortalecimento dos canais de diálogo entre os principais atores públicos e da sociedade civil presentes no Semiárido Brasileiro.

Palavras chave: Semiárido, Projeto Dom Helder Câmara, avaliação, monitoramento.

Abstract: The present study is based on the link between the Center for Management and Innovation in Family Agriculture (CEGAFI) and the University of Brasília (and the strategic actions between them) with the purpose of monitoring and evaluating public policies and programs essential to the county development. At the same time, it aims to provide decision-makers studies for the improvement of public policies and strategic programs. It is within this dialogue, that the paper seeks to present the Monitoring Program for the evaluation and monitoring of public policies integrated in the Northeast semi-arid region, as well as its objectives, its operating methodology, institutional partners and field actions. The main methodology used is centered on the presentation of the subject concepts, justifications and characteristics in order to create a theme support plan, giving background and serving as a comparison in relation to the results to be obtained. It is seeks to demonstrate within the above, that the availability of information and knowledge produced on this topic, generates the



strengthening of public policy objectives, because besides as articulating internal and external communication, improve channels and spaces for dialogue between the main entities and civil society.

Keywords: Semiárido, Dom Helder Câmara Project, evaluation, monitoring.

Introdução

O presente estudo delinea-se no contexto das ações estratégicas do Centro de Gestão e Inovação na Agricultura Familiar (CEGAFI) vinculado à Universidade de Brasília, Faculdade de Planaltina, ao estabelecer diálogos e avançar no propósito de monitorar e avaliar políticas públicas e programas essenciais ao desenvolvimento do rural. Ao mesmo tempo, visa a ofertar aos órgãos decisórios estudos para o aprimoramento de políticas públicas e programas estratégicos. Ao disponibilizar as informações e conhecimentos produzidos, essas atividades fortalecem os objetivos das políticas públicas, articulam a comunicação interna na gestão do programa, e aprimoram canais e espaços de diálogo entre os principais entes públicos e a sociedade civil.

Avaliações de impacto já são comuns em diversas áreas das políticas públicas, mas ainda raras entre as políticas de desenvolvimento rural. Trata-se de um desafio aceito pela UnB no sentido de monitorar e avaliar o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) em sua segunda fase (PDHC2). No caso em tela, a importância do estudo é devido a seu foco na redução da pobreza e desigualdade, na abrangência espacial do projeto e na população alvo das ações, visto que a região concentra os piores índices de desenvolvimento do país.

A primeira fase do PDHC se desenvolveu entre os anos 2001 e 2010 com aproximadamente 13 mil beneficiários em sete estados. Já a segunda fase, vigente desde 2014, teve início efetivo em 2017 em virtude das mudanças ocorridas no Governo Federal brasileiro. O PDHC 2 incluirá ainda, os estados da Bahia, Minas Gerais, Maranhão e Espírito Santo e prevê alcançar 60 mil famílias no escopo do semiárido brasileiro.

Neste contexto, o presente artigo visa a apresentar o Projeto Monitora, estabelecido para monitorar, avaliar e dar suporte à coordenação das políticas públicas ligadas ao enfrentamento da pobreza e desigualdade rural no Semiárido brasileiro, no escopo da segunda fase do Projeto Dom Helder Câmara. Na primeira parte do artigo se discute o contexto analítico no campo das políticas públicas, destacando as metodologias de “ciclo político” e “marco lógico”. Em seguida, são explanados os objetivos do Projeto Dom Helder Câmara 2, suas principais características e abrangência. A terceira parte está dedicada à descrição do projeto MONITORA, com foco na discussão de seus desafios e lições iniciais.

A Avaliação das Políticas Públicas

A avaliação das políticas públicas vem ganhando importância nas sociedades democráticas, tendo em conta a crescente necessidade de mensurar o impacto e efetividade da ação dos governos, assim como a eficiência na gestão dos recursos públicos. Com o desenvolvimento de sistemas robustos de monitoramento e avaliação, fortalece-se também a *accountability* governamental, oferecendo evidências para que a sociedade civil questione determinadas políticas e organize-se para propor cursos alternativos, aumentando assim o controle social.

Há uma grande diversidade de abordagens e vertentes analíticas no estudo das políticas públicas. Dentre elas, destacam-se a corrente da literatura sobre o modelo de “ciclo político” (*policy cycle*). A ideia de simplificar a *policy making* pelo desdobramento do processo em

vários estágios discretos foi mencionada pela primeira vez nos trabalhos iniciais de Harold Lasswell, onde o autor denominou seu trabalho *policy sciences*. Daí, observa-se a evolução do conceito para o “ciclo político-administrativo”. Lasswell (1972) dividiu o processo da política pública em sete estágios, os quais descreviam como as políticas eram de fato criadas, mas como deveriam ser geradas: (i) informação (*intelligence*); (ii) promoção; (iii) prescrição; (iv) invocação; (v) aplicação; (vi) término; (vii) avaliação.

A análise do processo de *policy-making*, de Lasswell, à similitude da apreciação feita por Thomas Dye (1984), ressalta a tomada de decisão no interior do governo, mas não menciona de fato as possíveis influências de fora do Estado. Observa-se então algumas lacunas deste modelo: a suposição de que a *policy-making* se restringe a um número limitado de indivíduos que ocupam no momento cargos no governo; e assinalar a apreciação da política no tempo posterior a seu término, sem observar as possibilidades de encarar o modelo de forma cíclica.

A análise das políticas públicas sob o aspecto cíclico, para Secchi (2013), é, então, uma tentativa de traduzir a dinâmica do processo de maneira temporal, uma forma de visualizar e interpretar a política pública em sequências organizadas. Por meio desse entendimento, é possível esquematizar as etapas de uma política pública, bem como compreender as intervenções em seu desenvolvimento.

Com pequenas variações do modelo proposto em 1970 por Charles Jones, Drumond, Silveira e Silva (2014) indicam as seguintes etapas como componentes do ciclo político: i) identificação do problema; ii) definição de agenda; iii) elaboração da política; iv) implementação; e v) monitoramento e avaliação. Por sua vez, Secchi (2013) prefere empregar uma análise que inclui sete fases do ciclo de políticas públicas: i) identificação do problema; ii) formação de agenda; iii) formulação de alternativas; iv) tomada de decisão; v) implementação; vi) avaliação e vii) extinção.

Como explicado por Harguindéguy (2016), o ciclo possui um caráter linear, recorrente e fractal. A linearidade outorga-lhe uma sequência no tempo, sendo cada uma de suas fases “categorias globalmente exaustivas” (p.129) que abarcam o conjunto de uma política pública. A recorrência refere-se à capacidade de retroalimentação ao se reproduzir o ciclo quando se inicia uma política pública, conseguindo se afastar dos fatos temporais e espaciais. Por último, seu caráter fractal refere-se à compreensão que uma fase do ciclo é, à sua vez, possível de ser subdividida em fases lineais, repetitivas e fractais o que permite decompor a “caixa preta” da decisão (HARGUINDÉGUY, 2016, p. 131).

Estas três características intrínsecas do ciclo lhe imprimem qualidades didáticas e heurísticas, assim como flexibilidade e adaptabilidade (STENGERS, 2002). A linearidade imprime uma ordem que vai além da aparência caótica dos fatos quando o avaliador pode escolher, selecionar e ordenar os dados. Sua recorrência facilita as ações de comparação e sua qualidade fractal permite identificar os atores e processos de decisão. Agora bem, estas vantagens podem ser igualmente limitações quando tenta-se adequar as realidades observadas às necessidades da teoria. Cabe ter presente que, no mundo real, é a muito raro que a sequência das políticas públicas aconteça de maneira ordenada. É importante, ao analisar uma política pública sob este enfoque, não perder de vista seu caráter processual e o sentido da ação pública empreendida (HARGUINDÉGUY, 2016).

A avaliação e o monitoramento sistemáticos da implementação das políticas públicas, como destacado por Silva (1999), são parte fundamental do processo decisório institucional, pois produzem informações essenciais ao aprimoramento das ações governamentais nas diferentes fases do ciclo. Nesse momento, programas são analisados quanto a seus impactos efetivos, déficits de impacto ou efeitos colaterais indesejados. Essa análise permite subsidiar a



tomada de decisão para ações e programas futuros. Caso os objetivos do programa tenham sido atendidos, o ciclo político pode ser suspenso, chegar ao fim, ou mesmo iniciar um novo ciclo.

O Monitoramento

Tem-se no monitoramento uma coleta sistemática e uma análise da informação de como uma ação pública progride, sendo uma ferramenta importante para o bom gerenciamento. Trata-se de uma análise muito útil, pois permite que se saiba como os recursos estão sendo utilizados e se serão suficientes.

O monitoramento é uma atividade gerencial interna, e está relacionado ao contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. As informações utilizadas são mais simples e imediatas sobre a operação e os efeitos da política, desenvolvidas a partir de um modelo lógico e de indicadores. Gestores, pesquisadores ou outros agentes, através de indicadores de performance e de progresso da política, observados periodicamente, podem examinar como a implementação está sendo realizada. Observa-se em que medida a política está atingindo seus objetivos, além de serem verificados os problemas que podem estar interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos (FARIA, 2005; CUNHA, 2006).

A compreensão do monitoramento está diretamente relacionada à implementação da política. Para tanto, temos que considerar os diferentes recursos – técnicos, burocráticos, políticos, etc. – disponíveis no plano local, para que a implementação de um programa específico de fato ocorra. Nesse contexto ganha centralidade a noção de “capacidades estatais” – recursos financeiros, administrativos, entre outros. Significa admitir que o Estado possui "autonomia relativa", tendo espaço próprio de atuação e para o desenvolvimento de suas capacidades, mesmo sendo permeável a pressões externas e internas (SOUZA, 2006). Na mesma linha, é importante refletir sobre a implementação em nível local (LIPSKY, 1983).

Por fim, justifica-se a importância do monitoramento de programas, por permitirem a verificação da adequação do desenho à finalidade e aos objetivos pretendidos. Além disso, permitem a correlação entre os serviços prestados e as metas definidas estrategicamente e, por fim, permitem que haja a lógica de eficiência subjacente, ou seja, examinar se os benefícios advindos da política compensam seus custos (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

Avaliação

No Brasil, as avaliações de políticas públicas ganharam importância a partir dos anos 1990 devido a uma série de fatores: a crise fiscal que reduziu a capacidade de gastos e pressionou por uma maior eficiência; à redução das receitas públicas; ao aumento do exercício da democracia; à busca por políticas sociais para combater a desigualdade social; à desestruturação da função de planejamento; à diminuição do auxílio externo e à pressão dos organismos internacionais para medir os resultados das políticas públicas por eles financiados (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

A avaliação de políticas públicas pode ser considerada uma atividade empreendida para investigar diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo de seu ciclo de vida, considerando o contexto organizacional e político em que ele se insere (JANNUZZI, 2016). Pode ser realizada antes do início da implementação do projeto, durante sua execução ou após sua conclusão, dependendo dos objetivos que se busque atingir. As avaliações variam ainda conforme a posição do avaliador, existindo avaliações externas, internas, mistas ou participativas. Sob o ponto de vista gerencial, pode-se avaliar vários aspectos de uma política, dentre eles: i) custo; ii) performance (resultados gerados); iii) eficácia (os resultados condizem



com os objetivos propostos?); eficiência (avaliação dos resultados, objetivando reduzir custos); avaliação do processo e métodos organizacionais utilizados.

As avaliações são úteis para aprimorar o processo de tomada de decisão e a alocação apropriada de recursos. Faria (2005) ressalta a subordinação do uso gerencial da avaliação, com sua aparente capacidade de encerrar, reiniciar ou revitalizar o ciclo das políticas, às questões políticas e às estratégias dos *stakeholders*. Complementando, Ramos e Schabbach (2012) destacam que a avaliação contempla aspecto qualitativo quando incorpora componentes de valor e de julgamento, não se confundindo como um simples acompanhamento das condutas do governo.

Ainda que a avaliação e o monitoramento contribuam para o bom emprego dos recursos públicos, garantindo resultados e atendimento de metas dentro do escopo do projeto ou política, há que se ter em perspectiva a importância da concepção e dos objetivos previstos e sua correlação com a cadeia de resultados. Nesse sentido, a metodologia do Marco Lógico tem sido amplamente utilizada.

Marco Lógico

A metodologia do marco lógico (MML) foi desenvolvida durante os anos 1960 e se expandiu por todo o mundo a partir dos anos 1970. Atualmente, é utilizada por empresas privadas, órgãos governamentais e seu uso se popularizou muito entre as agências internacionais de desenvolvimento para a concepção e planejamento de um projeto em conjunto com os receptores e parceiros envolvidos na cooperação. O marco lógico ajuda a entender os objetivos de qualquer projeto, programa ou política, além de contribuir para a identificação das causas esperadas e com a “lógica do programa” na cadeia de resultados, sendo uma ferramenta essencial para analisar o progresso e tomar decisões para corrigir o rumo dos programas (Banco Mundial, 2004). Fornece uma base objetiva para análise de formulação, desenho, implementação, monitoramento e avaliação de programas (ASDI, 2003; COSTA; CASTANHAR, 2003; BANCO MUNDIAL, 2004; PEREIRA, CONCEIÇÃO, CABALLERO NUNEZ, 2009; SANTOS et. al., 2008).

A metodologia parte do pressuposto de que o ponto inicial do processo de planejamento do projeto é a análise do problema a ser resolvido, o que levaria ao posterior desenvolvimento dos objetivos do projeto e enfim tornaria possível escolher as atividades relevantes (ORTENGREN, 2004). Permite que os tomadores de decisões elaborem perguntas fundamentais e analisem os pressupostos e os riscos envolvendo os interessados no processo de planejamento e monitoramento. É uma metodologia que pode ser utilizada em todas as fases do ciclo do projeto, ou seja, durante sua preparação, implementação e avaliação.

Não há um consenso na literatura, mas usualmente a metodologia do marco lógico engloba o desenvolvimento de nove passos diferentes: a) análise do contexto do projeto; b) análise dos interessados/parceiros do projeto; c) análise do problema; d) análise dos objetivos; e) planejamento das atividades; f) planejamento dos recursos; g) indicadores e medidas dos objetivos; h) análise e gestão de riscos; i) análise dos pressupostos (ORTENGREN, 2004). A flexibilidade e capacidade de adaptação em resposta a mudanças ao longo da implementação do projeto são alguns dos benefícios do uso desta metodologia em relação a outros métodos.

O Projeto Dom Helder Câmara 2

A primeira fase do Projeto Dom Helder Câmara teve início em 2001 e foi concluída em 2010, após duas extensões. O projeto é resultado de um acordo de empréstimo internacional



firmado entre o Brasil e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA. Durante a implementação, o projeto contou com aportes adicionais do Fundo Mundial para o Meio Ambiente – Global Environment Facility (GEF), da Fundação Syngenta para o Desenvolvimento Sustentável e de uma parceria com a Petrobras. Foi um projeto executado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD).

Em sua essência, o Projeto Dom Helder Câmara é um programa de ações de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no semiárido do Nordeste, embasado no conceito de convivência com o semiárido. O desenho do projeto visava a articulação das dimensões sócio-políticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas e propunha processos participativos de planejamento, gestão e controle social. A consolidação de uma cultura de convivência com as condições do semiárido era a principal meta do projeto, visando a garantir uma vida digna para as pessoas no meio rural, com o apoio de políticas públicas convergentes (FIDA, 2010)

Em sua primeira fase, o projeto Dom Helder Câmara adotou um modelo de gestão que fortalecia a institucionalização da participação “de baixo para cima” nos processos de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. Era pautado também por uma proposta de assessoria técnica permanente, concebida como uma ação contínua e sistêmica, focada nas demandas, objetivos e áreas de resultado de interesse das famílias beneficiárias e referendada em posicionamento técnico e avaliações participativas que garantiam a viabilidade das proposições apresentadas.

A segunda fase do projeto foi acordada em 2014, dando continuidade à parceria entre o FIDA¹ e a SEAD. Em 2017 definiu-se um novo modelo de gestão e foram realizadas adequações ao projeto, observando recomendações dos órgãos de controle, novas diretrizes políticas do governo federal e, atendendo necessidades relacionadas a municípios vizinhos que não estavam previstas originalmente (Projeto Dom Helder Câmara, Plano Operativo Anual 2017). Somente em 2018 são iniciadas as ações de assessoria técnica.

O PDHC2 busca contribuir para o diálogo sobre políticas de redução da pobreza rural e das desigualdades de gênero, geração e etnia. Tem como foco a assistência técnica para qualificar os produtores locais, desenvolver a produção sustentável na agricultura familiar e melhorar o acesso aos mercados (Manual de Implementação do Projeto Dom Helder Câmara, 2017). Suas ações destinam-se a agricultores familiares, dentre os quais serão priorizados povos e comunidades tradicionais, mulheres e jovens. Além disso, o desenho do projeto buscou também ser coerente com os objetivos estratégicos do FIDA.

O projeto inclui ações diretas nos municípios com comunidades rurais selecionadas como beneficiárias, onde será realizada a prestação de assistência técnica, a entrega de palma forrageira e fomentos específicos para o semiárido. Sua importância reside no fato de que o PDHC II pretende ir ao encontro do novo modelo de extensão rural que preconiza hoje a intervenção em comunidades rurais pautada nos princípios do diálogo de saberes e do desenvolvimento local (CAPORAL, 2007; LIMA; ROUX, 2008; CALLOU, 2013; CALLOU; TAUKE SANTOS, 2013), almejando assegurar uma assessoria diferenciada do modelo clássico de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). O modelo clássico de ATER foi marcado por práticas difusionistas que se preocupavam com a modernização, a renda e a produtividade do meio rural, desenvolvendo métodos e inovações tecnológicas excludentes ao agricultor familiar (FONSECA, 1985; CAPORAL, 2007; DIAS, 2008; CALLOU; TAUKE SANTOS, 2013).

¹ Veja: <https://www.ifad.org/web/operations/project/id/1620/country/brazil>

Abrangência e Público Alvo

A figura 01 ilustra a abrangência do PDHC2 e a tabela 01 apresenta os números de beneficiários projetados por unidade da federação selecionados para esta fase do Projeto.

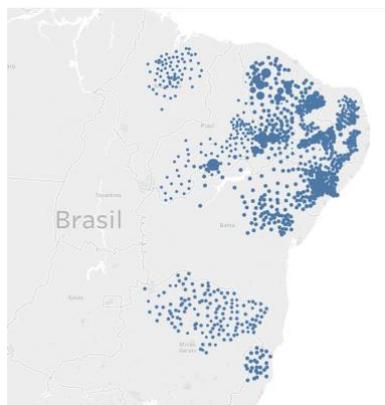


Fig 01. Abrangência do PDHC2

UF	Agricultores Familiares	% de AF por UF
AL	3.192	5,72%
BA	6.200	11,11%
CE	8.782	15,74%
ES	1.680	3,01%
MA	2.918	5,23%
MG	6.360	11,40%
PB	4.724	8,47%
PE	8.702	15,59%
PI	4.796	8,59%
RN	4.447	7,97%
SE	4.000	7,17%

Tabela 01. Número de beneficiários por UF

Fonte: SEAD, 2018

A Coordenação e a Execução do PDHC2

A coordenação do PDHC2 está a cargo da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) em Brasília-DF, mais especificamente pela Subsecretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), e conta com uma Unidade Gestora do Projeto em Recife- PE. Em abril de 2018 foram estabelecidos formalmente o Comitê Executivo, coordenado pela Subsecretaria de Desenvolvimento Rural e o Comitê Gestor do Projeto. As atribuições do Comitê Executivo estão relacionadas com a promoção de complementariedades e sinergias com outras iniciativas da SEAD; elaboração de uma agenda de metodologias inovadoras que possam ser aplicadas nas ações do projeto, promoção do diálogo sobre políticas públicas e contribuir para promover uma maior articulação entre as políticas e programas da SEAD junto a outros órgãos governamentais (Portaria 231, 2018).

A Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) assumiu a incumbência de execução do PDHC2, e o faz por meio de Instrumentos de Parceria e Chamadas Públicas. A primeira modalidade é estabelecida com entidades públicas de Ater, e a segunda modalidade com entidades privadas ou organizações do terceiro setor.

O Marco Lógico e a Revisão do Desenho do PDHC2

O marco lógico foi desenhado tendo como meta do projeto “contribuir para a redução da pobreza e desigualdade rural no semiárido”. O objetivo de desenvolvimento do projeto seria “melhorar a articulação de políticas de desenvolvimento rural, acesso da população às políticas públicas e formulação de políticas públicas mediante ampliação de inovações”. Estes objetivos foram detalhados em três componentes, sendo estabelecidos indicadores básicos de resultado, meios de verificação, assim como riscos foram levantados.

O primeiro componente, “Diálogo sobre políticas, articulação de políticas públicas e ampliação de inovações”, objetiva melhorar as políticas públicas para a redução da pobreza e desigualdade, por meio do fortalecimento do funcionamento e eficácia e espaços de articulação,



novas metodologias produtivas e aperfeiçoamento de alternativas de produção, e melhora das capacidades técnicas locais de diálogo e articulação de políticas.

O segundo componente, intitulado “Desenvolvimento das capacidades organizacionais” visa a mobilização e desenvolvimento de capacidades de comunidades rurais, assentamentos da reforma agrária e organizações e associações, tendo como foco principal o público composto por mulheres e jovens. Este componente busca fortalecer as organizações beneficiárias do projeto e a participação das organizações de mulheres, assim como promover a melhoria nas capacidades e oportunidades para jovens das comunidades rurais.

O componente 3 visa a promoção do “Desenvolvimento sustentável da produção e acesso aos mercados”, buscando potencializar a adoção de novas tecnologias e práticas inovadoras, além de melhorar o acesso dos beneficiários aos mercados institucionais e mercados diferenciados

O marco lógico do PDHC2 foi modificado após a revisão de meio termo (Agosto de 2018) para refletir as revisões no desenho do Projeto em comparação com a atuação na fase 1, destacando novas ações e formas de gestão e a ampliação do foco e área de atuação do projeto. As principais modificações dizem respeito ao fato de que o PDHC 2 não atuará em assentamentos da reforma agrária, mas atenderá comunidades tradicionais quilombolas e indígenas. Alguns indicadores foram removidos do marco lógico, pois o projeto atuará com as instâncias colegiadas ao invés do foco anterior na atuação direta com as associações de produtores. Outros resultados tiveram a ampliação das expectativas, tendo em conta um aumento no número de beneficiários da assistência técnica.

O Projeto Monitora

O projeto Monitora UnB/SEAD é uma cooperação técnico-científica e institucional entre a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e a Fundação Universidade de Brasília - FUB, por meio do Centro de Gestão e Inovação na Agricultura Familiar (CEGAFI) da Faculdade UnB Planaltina.

O projeto foi instituído por meio de um Termo de Execução Descentralizada envolvendo as partes e assinado em outubro de 2017. O projeto Monitora integra o sistema de Monitoramento e Avaliação do Projeto Dom Helder Câmara II, que possui como objetivos gerais: i) avaliar o desempenho do projeto frente aos objetivos propostos; ii) acompanhar o processo de execução das ações previstas no Plano Operativo Anual; iii) observar a alocação dos recursos conforme o orçamento; iv) permitir a análise comparativa dos resultados esperados e resultados obtidos, corrigindo desvios na condução das ações (Manual de Implementação do Projeto, 2017).

Objetivos e Metodologia

O projeto Monitora consiste em monitorar, avaliar e dar suporte para coordenar políticas públicas ligadas ao enfrentamento da pobreza e desigualdade rural no Semiárido brasileiro, no escopo da fase II do Projeto Dom Helder Câmara. Entre as políticas estão aquelas de natureza sociais, de assistência técnica e extensão rural e inovações de enfrentamento à pobreza e desigualdade na região. Além disso, o Projeto busca construir e oferecer plataforma de suporte para a coordenação e articulação de políticas no âmbito do Projeto Monitora.

As atividades do Projeto Monitora são desenvolvidas em diálogos contínuos com as principais instituições ligadas ao PDHC2: Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola



(FIDA) e Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). As atividades contempladas envolvem:

- a) Monitorar as políticas públicas sociais e inovações de enfrentamento à pobreza e desigualdade na região de estudo;
- b) Monitorar as políticas públicas de assistência técnica e extensão rural e inovações na região de estudo;
- c) Avaliar as inovações de políticas públicas sociais e de enfrentamento à pobreza e desigualdade na região de estudo;
- d) Avaliar as inovações em políticas públicas de assistência técnica e extensão rural na região de estudo;
- e) Disponibilizar plataforma virtual de suporte para a coordenação e articulação das políticas públicas monitoradas;
- f) Suporte e manutenção na coleta e tratamento de dados.

Para atingir estes objetivos, são realizadas reuniões semanais de coordenação e de pesquisa, seminários quinzenais de nivelamento conceitual e metodológico, atividades de design e planificação de pesquisa estruturadas em três linhas de pesquisa: inovações em políticas sociais e articulações com ater; inovações em políticas de ater e articulações com políticas sociais; desenvolvimento de modelos e estratégias para análise da implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A pesquisa de campo possui característica híbrida: no tocante ao monitoramento e aplicações de questionários de levantamento de dados, diagnósticos e coletas sistemáticas é feita por intermédio de empresa especializada e nas pesquisas qualitativas, entrevistas, dinâmicas de campo e outras abordagens, os pesquisadores, professores e estudantes conduzem suas atividades em diferentes regiões e momentos conforme o interesse específico em questão.

A coleta de dados para o monitoramento será realizada por meio da aplicação de questionários e em entrevistas realizadas em visitas aos domicílios dos agricultores familiares selecionados pelo Monitora – UnB/SEAD a partir de um plano amostral. Uma segunda vertente de acompanhamento se dará no âmbito da ANATER, e um terceiro eixo sobre o poder público local.

Uma das primeiras ações é a implantação do diagnóstico da linha de base dos beneficiários, considerada uma importante parte da metodologia de monitoramento e avaliação do Projeto Monitora UnB/SEAD já que estes ofereceram informações sobre a situação atual das famílias sendo essencial para a análise sobre o avanço das atividades implementadas e seus impactos. Composto por 156 questões divididas em 19 seções, alicerçada na experiência do FIDA com este modelo em outros países. Com a estrutura de base dos beneficiários mapeada é que será possível realizar futuras avaliações do PDHC2 e das políticas públicas relacionadas. Outras pesquisas já foram implementadas até o momento: 1) avaliação e conhecimento dos serviços de ATER recebidas até o momento pelas famílias beneficiárias, onde foram abordadas quase 1,6 mil famílias nos meses de Julho e Agosto de 2018; 2) entrevistas com mais de 300 gestores municipais sobre suas ações desenvolvidas junto as famílias beneficiárias.

A Avaliação e a Construção de Indicadores

Os indicadores qualitativos e quantitativos utilizados para auferir o êxito das atividades no PDHC2 estão dispostos no marco lógico e também vêm sofrendo modificações ao longo da implementação do projeto. Dentre os principais indicadores, destacam-se os seguintes (Relatório de Revisão de Meio Termo, 2018):

- Avaliação da articulação de políticas públicas nos estados de atuação do projeto;



- Avaliação da participação de organizações locais no âmbito do projeto;
- Avaliação da participação de mulheres e comunidades tradicionais participantes em instâncias colegiadas do projeto;
- Aferição do número de comunidades quilombolas e indígenas beneficiadas pelo projeto;
- Aferição do número de lideranças de comunidades rurais capacitadas;
- Avaliação do funcionamento das organizações comunitárias em formas colegiadas;
- Aferição do número de famílias que receber ATER, recursos do Programa Brasil sem Miséria, e acesso ao crédito rural, bem como da aferição do efeito produtivo destas ações
- Avaliação da diversificação dos sistemas produtivos pelos beneficiários;
- Aferição do número de beneficiários que introduzem inovações em seus sistemas produtivos.

O mecanismo principal para a avaliação e monitoramento a ser empregado pelo projeto MONITORA consiste na análise dos resultados encontrados na aplicação de um questionário antes do início efetivo das atividades junto às famílias beneficiadas pelo projeto (questionário linha de base) e sua reaplicação após a efetiva execução dos trabalhos de assistência técnica e acesso aos fundos. Há o reconhecimento, no entanto, de que alguns indicadores são de difícil mensuração, como a melhoria na articulação de políticas públicas nos estados participantes do projeto.

Materiais Instrucionais

As atividades de monitoramento e avaliação estão atreladas a processos de geração de conhecimento, prevendo a elaboração de cartilhas, manuais, artigos e vídeos, dentre outros instrumentos de comunicação e divulgação. Neste contexto, foi elaborada uma publicação com orientações metodológicas para a coleta de dados, tendo como foco a capacitação para aplicação do questionário de linha de base desenvolvido pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Esta publicação foi utilizada para o nivelamento dos técnicos responsáveis pela realização das entrevistas e ações de campo.

Pesquisa, Inovação, Produção e Gestão de Conhecimento

No âmbito da pesquisa, as principais contribuições que o Projeto Monitora oferece, relaciona-se com a melhor compreensão sobre como avaliar a coordenação e a governança de políticas públicas. Para este esforço é possível apontar que a abordagem de redes sociais de políticas e as coalizões de interesse possam contribuir. Da mesma forma, para este esforço é importante reconhecer que governança exige um olhar sobre o processo de implementação de políticas públicas, não apenas aos resultados e impactos.

Um segundo esforço é compreender as principais inovações existentes em políticas de ATER na região e como elas dialogam com as políticas sociais. Para este exercício é fundamental mapear políticas e atores envolvidos na implementação, e a construção de uma matriz de investigação com referências e marco lógico de cada uma das principais políticas. Por sua vez, é fundamental compreender as inovações existentes nas políticas sociais na região e como elas dialogam (ou não) com as políticas de ATER

Um terceiro e importante desafio é compreender como as heranças do PDHC podem ser determinantes nas trajetórias de políticas públicas na região. Exige reflexão sobre a dependência de trajetórias e a compreensão dos grupos de interesses envolvidos.

A Integração de Sistemas e a Articulação dos Parceiros

Não é objetivo e função do Monitora executar as ações do PDHC ou mesmo implementar políticas públicas. Na ilustração seguinte é possível explicitar a relação entre os dois projetos. Enquanto o PDHC2 é operado pela ANATER, o projeto Monitora é executado pela Universidade de Brasília e a interface de ambos se encontra justamente no monitoramento e avaliação.

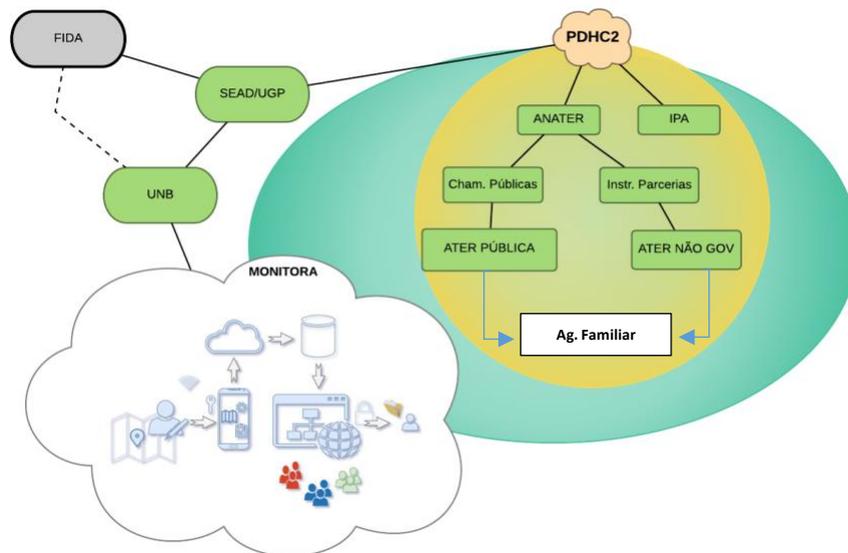


Figura 02 – âmbito de ações dos projetos Monitora e PDHC2

Observa-se na figura 02 que a ANATER é responsável pela implementação da política de ATER prevista no PDHC e para tanto, utilizou-se de duas formas administrativas visando compor as equipes: o instrumento de parceria assinado com entidades públicas de assistência técnica nas diferentes unidades da federação (valor estimado de 96 milhões para 35 mil beneficiários) e as chamadas públicas destinadas ao contrato com organizações da sociedade civil para os lotes remanescentes (valor estimado de 72 milhões para 27 mil beneficiários).

Desafios e Lições iniciais: a construção do monitoramento na prática

O projeto recém iniciou sua execução, mas algumas dificuldades já estão nítidas. A primeira talvez seja a dificuldade do exercício diário de “multi” institucionalidade. Trabalhar com um conjunto de organizações, onde as atribuições iniciais não estão totalmente claras para todos os parceiros envolvidos, podem criar expectativas não correspondidas. Assim, o exercício de integrar equipes múltiplas e de diferentes instituições é um desafio a ser praticado diariamente.

De magnitude ainda pouco definida é o papel exercido pela ANATER na execução do PDHC2. A agência tem neste projeto sua primeira grande atribuição depois de sua criação e terá que superar os desafios da integração de ações com diferentes atores institucionais e, inclusive, com o Projeto Monitora.

De parte do Projeto Monitora, o restrito exercício de oferecer acompanhamento das ações pautadas no Marco Lógico e as construções de referenciais de análise são fundamentais



para que sua autonomia e isenção permaneçam ao longo de sua execução. No tocante a articulação de políticas, o papel reservado ao Monitora passa pelas ações transversais e nas frentes de diálogos que a universidade proporciona entre os diferentes segmentos sociais e mantido seu rigor crítico com as questões do PDHC2.

Considerações finais

Um dos grandes desafios aos que se enfrentam as instituições de ensino superior é gerar conhecimento contextualizado útil aos processos de tomada de decisão. Cada vez se faz mais necessário aproximar a teoria ao mundo real onde, ainda e lamentavelmente, existem populações marginalizadas da ação pública. O projeto Monitora visa aproximar estes dois mundos, e gerar informações e conhecimentos que contribuam na governança das políticas públicas e, em consequência, na efetividade destas. Sem dúvida deve-se gerar conhecimento sobre as formas de tratamento dos problemas públicos, mas isto não faria sentido, se não se colocam à disposição dos gestores das políticas públicas e dos atores para os quais estas são dirigidas.

Um objeto de pesquisa tão rico e diverso como o Semiárido Brasileiro apresenta uma série de questões de pesquisa que é possível que não sejam abordadas nos três anos de duração do projeto. Um segundo desafio, consiste em identificar aquelas perguntas mais estratégicas cujas respostas podem ajudar a marcar caminhos possíveis para desencadear ações que, de fato, rompam com a inércia ou dependência de caminho de políticas públicas formuladas desde faz décadas, mas que, ainda, não conseguem transformar as realidades das populações que habitam esses espaços rurais.

A proposta consiste em enfrentar estes desafios desde uma ação caracterizada pela interdisciplinaridade e onde os atores locais cumpram um papel fundamental na definição e acompanhamento das ações a serem implementadas. Não significa partir de um ponto zero. Faz décadas que se formulam ações na tentativa de avançar na convivência com o Semiárido, mas neste momento é imperante desenhar estratégias que incentivem mudanças estruturais para romper com as condições precárias em que vivem as comunidades dessa região.

Não se pode, no entanto, deixar de citar a expressiva agenda de pesquisa que o PDHC2 oferece e, reforçar que o Projeto Monitora representa apenas mais um esforço nesta tarefa. As parcerias com outras instituições e as construções críticas acerca do desafio posto são, portanto, fundamentais para evitar cair na armadilha do monopólio da razão.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA SUECA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (ASDI). Um resumo da teoria por trás do Método do Quadro Lógico (MQL): Método do Quadro Lógico (MQL). Suécia, ASDI, 2003.

BANCO MUNDIAL. Monitorização e avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington: Banco Mundial, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/adLfkx>>. Acesso em: 10 set. 2018.



CAPORAL, F. R. **Extensão rural e agroecologia**: temas sobre um novo desenvolvimento rural, necessário e possível. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

CALLOU, A. B. F. Extensão Rural: polissemia e resistência. In: CALLOU, A. B. F.; TAUKE SANTOS, M. S. (Org.). **Extensão rural** – extensão pesqueira: estratégias de ensino e pesquisa. 1. ed. Recife: FASA, 2013. p. 19-48.

CALLOU, A. B. F.; TAUKE SANTOS, M. S. Desafios da comunicação rural em tempo de desenvolvimento local. In: CALLOU, A. B. F.; TAUKE SANTOS, M. S. (Org.). **Extensão rural** – **extensão pesqueira**: estratégias de ensino e pesquisa. 1. ed. Recife: FASA, 2013. p. 477-482.

CINGOLANI, L. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (Working Paper n. 53).

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DIAS, M. M. Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades. **Perspectivas em políticas públicas**. Belo Horizonte, v.1, n.1, jun./dez. 2008.

DRUMOND, A.; SILVEIRA, S.F.R.; SILVA, E.A. Predominância ou coexistência? modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 3-25, Feb. 2014.

DYE, T. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1984.

FARIA, C.A.P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-110, Oct. 2005.

FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Projeto Dom Helder Câmara. Relatório de desenho final do projeto. Salvador, 2013.

_____. Projeto Dom Helder Câmara. Relatório de Supervisão. Salvador, 2016.

_____. Projeto Dom Helder Câmara II. Relatório de Revisão do Meio Termo. Salvador, 2018.

GOMIDE, A. e PIRES, R. Capacidades estatais e democracia – a abordagem dos arranjos institucionais de políticas públicas. In: GOMIDE, A e PIRES, R (Orgs). Capacidades estatais e democracia – arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

HARGUINDÉGUY, J.B. Ciclo (Policy Cycle). In: CUERVO, J.; JOLLY, J.F; URIBE, D. Dicionário de Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

JANNUZZI, P.M. Métodos de pesquisa social aplicados à Avaliação de Programas. In: Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.



LIMA, I. S.; ROUX, B. As estratégias de comunicação nas políticas públicas de assistência e extensão rural para a agricultura familiar no Brasil. In: CIMADEVILLA, G. **Comunicación, tecnología y desarrollo**. Rio Cuarto: Universidad Nacional de Rio Cuarto, 2008. p. 91-112. v. 1.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russell Sage Foundation, 1983.

LASSWELL, H.D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland, Meridian Books, 1972.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Manual de Implementação do Projeto Dom Helder Câmara**. Brasília, 2015, 30p.

ORTENGREN, K. **The Logical Framework Approach**. Suécia, Edita Sverige, 2004.

PEREIRA, E.C.; CONCEIÇÃO, R.J.; CABALLERO NUNEZ, B.E. A metodologia do marco lógico e a gestão da informação: um estudo de caso para Tunas-PR. **Transinformação**, Campinas, 21(1): 63:75, jan./abr., 2009.

RAMOS, M.; SCHABBACH, L. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 46(5), set/out., 2012, p. 1271-294.

SALAZAR, C; TOURNIER, Ch; VÉLEZ, G. **Ensayos sobre políticas públicas**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

SANTOS, N.C. et. al. Captação de recursos financeiros em organizações sem fins lucrativos: a utilização de indicadores de gestão para os doadores e beneficiários dos projetos sociais. **Revista de Gestão USP**: São Paulo, v. 15, n. especial, p. 75-91, 2008.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.
Portaria 231, de 12 de abril de 2018. Diário Oficial da União, Edição 71, Seção 1, pág. 2.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n.8, n.16, p.20-45, jul/dez. 2006.

STENGERS, I. (2002). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. In: CUERVO, J.; JOLLY, J.F; ROTH, A;