



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
*Secretaria do Planejamento
e Gestão*



AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE PROJETOS FINANCIADOS PELO FECOP



CONSELHO CONSULTIVO DE POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL – CCPIS

Antônio Eduardo Diogo de Siqueira Filho

Presidente

Evandro Sá Barreto Leitão

Vice-Presidente

Secretaria do Planejamento e Gestão	Antônio Eduardo Diogo de Siqueira Filho Suplente: Carlos Eduardo Pires Sobreira
Secretaria da Fazenda	Carlos Mauro Benevides Filho Suplente: João Marcos Maia
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	Evandro Sá Barreto Leitão Suplente: Paulo Henrique Parente N. Santos
Casa Civil	Arialdo de Mello Pinho Suplente: Diogo Musy
Secretaria da Saúde	Raimundo José Arruda Bastos Suplente: Vera Maria Câmara Coelho
Secretaria da Educação	Maria Izolda Cella Arruda Coelho Suplente: Andréia Araújo Rocha
Secretaria da Cultura	Francisco José Pinheiro Suplente: Francisco Eduardo Fideles Dutra

Secretaria do Desenvolvimento Agrário	José Nelson Martins de Sousa Suplente: Francisco Cristiano Maciel de Góes
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	René Teixeira Barreira Suplente: Ricardo Costa e Silva Lima
Secretaria das Cidades	Camilo Sobreira de Santana Suplente: Mario Fracalossi Júnior
Secretaria do Esporte	Esmerino Oliveira Arruda Coelho Júnior Suplente: Nelci Gadelha de Almeida
Conselho Estadual da Assistência Social	Francisco Elenilson Gomes do Nascimento Suplente: Michel Platiny Sousa de Moura
Cons. Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente	Mônica Araújo Gomes Suplente: Margarida Maria de Sousa Pinheiro
Conselho Estadual de Educação	Edgar Linhares Lima Suplente: Ada Pimentel Gomes Fernandes Vieira
Conselho Estadual de Saúde	Luis Carlos Schwinden Suplente: Francisco Luis Neto
Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará	Emanuel Barreto de Oliveira Suplente: Marta Maria Rebouças de Albuquerque
Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará	Francisco Nilson Freitas Suplente: Talles George Gomes

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO, 5

INTRODUÇÃO, 6

REFERENCIAL METODOLÓGICO, 7

CONSIDERAÇÕES INICIAIS, 8

AVALIAÇÃO DE PROJETOS

1. Projeto Incentivo à Capacitação de Recursos Humanos para a Melhoria do Ensino Fundamental e Médio, 9
2. Projeto Bolsa Esporte, 14
3. Projeto Agente de Leitura, 19
4. Projeto E-Jovem – 1º Passo, 22
5. Projeto Inclusão Social com Arte, Esporte e Educação, 24
6. Projeto Fortalecimento da Rede de Socioassistência Básica, 28
7. Hora de Plantar – Distribuição de Sementes, 31
8. Agente Rural (ATER), 36
9. Aquisição e Distribuição de Leite, 37

APRESENTAÇÃO

O presente documento consta de resultados obtidos na avaliação de nove projetos financiados com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP e das considerações posteriores a esta avaliação, efetuadas pelas secretarias de estado responsáveis pela execução dos mesmos.

O processo de avaliação foi conduzido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, vinculado a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, instituição responsável pela gestão do FECOP, por demanda da Gerência Executiva do Fundo – GEF.

Para tanto, o IPECE, por meio de Edital de concorrência pública, contratou os serviços de consultoria para Avaliação de Resultados e Impactos de nove projetos selecionados pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS). A avaliação foi contratada em três lotes de projetos.

O primeiro lote licitado incluiu o projeto Incentivo à Capacitação de Recursos Humanos para a Melhoria do Ensino Fundamental e Médio executado pela Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o projeto Bolsa Esporte executado pela Secretaria dos Esportes e o projeto Agente de Leitura, executado pela Secretaria da Cultura.

O segundo lote licitado incluiu o projeto E-Jovem 1º Passo, o projeto Inclusão Social com Arte, Esporte e Educação e o projeto Fortalecimento da Rede de Sócioassistencial Básica, todos executados pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social.

O terceiro lote licitado incluiu o projeto Aquisição e Distribuição de Leite executado pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário - SDA, e os projetos Distribuição de Sementes e Agente Rural executados pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE, vinculada a SDA.

A amostra referida permite diagnosticar a efetividade das ações financiadas pelo FECOP e possibilita uma reflexão sobre a atuação do Estado no combate à Pobreza.

INTRODUÇÃO

O Fundo Estadual de Combate a Pobreza – FECOP foi criado através da Lei Complementar Nº 37, de 26 de novembro de 2003 e regulamentado pelo Decreto Nº 27.379 de 1º de março de 2004, consolidando a implementação de uma política de combate sistemático a pobreza.

O objetivo superior do FECOP é promover transformações estruturais que possibilitem as famílias que estão abaixo da linha de pobreza o ingresso no mercado de trabalho e acesso a renda, bens e serviços essenciais, através da ampliação de investimentos em capital social, físico-financeiro e humano. Para tanto, financia projetos de transferência de renda e ativos e projetos estruturantes nas áreas que apresentam graves indicadores sociais, assim como junto a famílias em condições de vulnerabilidade.

A avaliação dos resultados e impactos dos projetos financiados pelo FECOP é de fundamental importância para que o Governo do Estado do Ceará e a sociedade cearense possam averiguar de forma clara e direta se as ações destes projetos exercem impactos efetivos sobre indivíduos, famílias e/ou instituições, e em que medida estes impactos pode ser diretamente atribuídos a intervenção destes projetos.

Com a realização das avaliações, é possível dimensionar os impactos das intervenções dos projetos do FECOP para a redução da pobreza no Estado do Ceará, observando se, de fato, os projetos atingem/atingiram seus objetivos, além de propiciar subsídios para uma melhor alocação dos recursos públicos destinados ao combate a pobreza.

Alem disso, as avaliações dos desenhos e implementações dos projetos financiados pelo FECOP indicam a necessidade de modificação da forma de atuação destes projetos de modo a serem mais eficientes no alcance de seus objetivos.

Os objetivos da avaliação de impacto são:

- Verificar os efeitos e impactos que foram gerados por 9 projetos financiados pelo FECOP. Isto envolve também a verificação dos efeitos secundários ou externalidades que os diferentes projetos possam ter gerado ou induzido nos municípios e grupos-alvos;
- Identificar e caracterizar as maiores lições aprendidas de ordem programática e/ou gerencial em termos do alcance dos objetivos almejados pelos projetos;
- Formular recomendações que permitam melhorar a efetividade e a preparação de outras etapas dos projetos.

REFERENCIAL METODOLÓGICO

O tipo de avaliação realizada é chamada avaliação de resultados, e busca averiguar o quanto e com que qualidade os objetivos do projeto foram alcançados. Nesse contexto, os resultados são aferidos por indicadores que comparam objetivos e metas com os produtos realizados. Assim, a avaliação de resultados permite entender se o programa teve os efeitos esperados sobre a população - alvo, e em que intervalo de tempo, bem como se tais efeitos podem ser atribuídos ao projeto.

- Conceituação dos elementos da Avaliação de Projetos

Os projetos financiados pelo FECOP, como quaisquer programas ou projetos públicos, tem um ciclo de vida que se inicia na alocação de recursos, passa por um processo de implementação e operacionalização, gera produtos, resultados e impactos, os quais são sumariados abaixo:

INSUMOS - São formados por recursos financeiros, materiais e humanos alocados para a implementação do programa. No caso do FECOP, será aferido apenas por município, público-alvo e por projeto.

ATIVIDADES - Representam o modus operandi dos projetos, envolvendo a forma como os executores tratam os recursos utilizados e como desenvolvem os seus produtos. Em outras palavras, tratam da gestão do projeto.

PRODUTOS - São os resultados materiais das ações dos executores. São representações materiais das ações. São as atividades realizadas, os cursos fornecidos, as edificações construídas, as assistências prestadas, etc.

RESULTADOS - São seus efeitos imediatos, mensurados através de indicadores definidos para cada projeto, para cada público-alvo e em cada município.

IMPACTO - Representa os resultados de médio e longo prazo. São as transformações decorrentes da implementação dos projetos e do programa como um todo.

Neste contexto, é possível desenvolver diversos níveis de avaliação. Porém, no caso em questão são adotados os seguintes:

GESTÃO DOS PROJETOS - É uma etapa do processo de avaliação que pretende associar os recursos utilizados e o tempo empregado para a conclusão dos produtos de cada projeto, por município. Com isto pode-se avaliar a eficiência relativa de cada projeto. Ao longo do processo, deverão ser identificadas as causas das diferenças de eficiência. É uma etapa do processo de avaliação que irá fundamentar a avaliação de cada projeto.

RESULTADOS E IMPACTOS INDIVIDUAIS DOS PROJETOS - Através de indicadores de resultados e impacto, cada projeto será avaliado, tendo em vista identificar as transformações de curto, médio e longo prazo decorrentes de cada um deles. Para isto, será selecionado um grupo de controle. Seu propósito é identificar até que ponto as transformações ocorridas aferidas pelos indicadores de resultados e impactos, podem ser atribuídas ao projeto.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em referência ao Edital n.º20100001, processo nº 09.077.295-4-SPU e contrato n.º 18/2010 - IPECE, para a contratação de serviço de consultoria para Avaliação de Resultados e Impactos de 3 (três) programas financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, selecionados pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, sendo estes: 1) Incentivo à Capacitação de Recursos Humanos para a Melhoria do Ensino Fundamental e Médio, 2) Bolsa Esporte, 3) Agentes de Leitura, a Comissão Técnica de Avaliação do IPECE encaminha parecer sobre os Resultados das Avaliações.

Em referência ao Edital n.º20100003, processo nº 10.324.490-5-SPU e contrato n.º 03/2011 - IPECE, para a contratação de serviço de consultoria para Avaliação de Resultados e Impactos de 3 (três) projetos financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, selecionados pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, sendo estes: 1) E-Jovem 1º Passo, 2) Inclusão Social com Arte, Esporte e Educação, 3) Fortalecimento da Rede de Socioassistência Básica, a Comissão Técnica de Avaliação do IPECE encaminha parecer sobre os Resultados das Avaliações.

Em referência ao Edital n.º20110001, processo nº 10.324.153-1-SPU e contrato n.º 12/2012 - IPECE, para a contratação de serviço de consultoria para Avaliação de Resultados e Impactos de 3 (três) projetos financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, selecionados pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, sendo estes: 1) Distribuição de Sementes, 2) Agente Rural e 3) Aquisição e Distribuição de Leite, a Comissão Técnica de Avaliação do IPECE encaminha parecer sobre os Resultados das Avaliações.

O capítulo I do decreto 29.910, de 29 de setembro de 2009, que regulamenta a Lei Complementar 37, de novembro de 2003, que institui o FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA, estabelece que o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP tem como objetivo: I – promover transformações estruturais que possibilitem o combate à pobreza; II – reduzir sistematicamente a pobreza no Estado do Ceará; III – assistir às populações vulneráveis que se situam abaixo da linha da pobreza, potencializando projetos e projetos, favorecendo o acesso a bens e serviços sociais para melhoria das condições de vida; e IV – garantir sobrevivência digna, investindo no capital humano, social e físico-financeiro.

Com base nesses objetivos, o Capítulo VII da mesma Lei Complementar, que trata das Políticas, Projetos e Projetos determina que o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP apoiará projetos divididos em duas grandes categorias: projetos assistenciais e projetos estruturantes. Tais projetos serão planejados e executados na perspectiva da intersetorialidade e transversalidade, com vistas a garantir ações integradas otimizando recursos e insumos.

Os Projetos Assistenciais priorizarão ações direcionadas aos pobres crônicos ou grupos mais vulneráveis com baixa potencialidade de migrar da condição de pobre para não pobre. Enquanto os Projetos Estruturantes se destinam a população pobre para proporcionar condições de acumular meios físico, humano e social, sendo suas ações voltadas para educação, ocupação e renda, infra-estrutura e participação social, e que possibilite a migração da condição de pobre para não pobre.

De acordo com os parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 29.910 que regulamenta o Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, e partindo do princípio de que os projetos devem ser avaliados em relação aos resultados para a resolução do problema que os originou, o presente parecer iniciar-se-á com a definição dos objetivos dos projetos para, posteriormente, descrever as etapas da avaliação e os resultados obtidos.

AVALIAÇÃO DE PROJETOS

1. Projeto Incentivo à Capacitação de Recursos Humanos para a Melhoria do Ensino Fundamental e Médio

1.1. Parecer IPECE

O objetivo do projeto, de acordo com o Relatório de Acompanhamento de Projetos elaborado pela SEPLAG, é “formar professores para o ensino fundamental e médio, de escolas públicas, nas áreas de português, matemática e ciências (licenciatura), e proporcionar aos egressos do ensino médio das escolas públicas dos municípios de menor IDM o acesso a universidade, de maneira a promover a inclusão social, fomentando ações que propiciem a melhoria da qualidade da educação, e fortalecendo as atividades do ensino fundamental e médio nos municípios de menor IDM do Estado”.

A comissão técnica entendeu que desde que o objetivo era a melhoria da qualidade da educação nos níveis de ensino fundamental e médio, o público alvo da avaliação deveria ser os estudantes que tiveram disciplinas ministradas pelos professores que participaram do projeto. Portanto, a avaliação do projeto levou em consideração as escolas públicas estaduais e municipais nos 34 municípios do estado do Ceará contemplados pelo projeto.

As performances das escolas foram mensuradas pelo IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) para o caso das escolas de ensino fundamental e pelo ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) para o ensino médio. Ambos os índices são publicados pelo INEP (Instituto de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Texeira).

Definido então o foco da avaliação adotou-se os seguintes procedimentos: inicialmente foi solicitada aos coordenadores do projeto nas universidades que ofereceram os cursos a relação de todos os participantes por curso em todos os municípios. Em seguida, foi solicitado a cada um dos secretários de educação dos municípios o preenchimento de um formulário contendo informações tais como o nome do professor, o nome da escola onde lecionava, se a escola era do ensino médio ou fundamental e a data de início quando o professor começou a lecionar na referida escola.

O objetivo desse formulário era o de construir dois grupos de escolas: o primeiro formado apenas por escolas que tivessem professores participando do projeto. Esse primeiro grupo é então denominado de escolas tratadas. O segundo constituído de escolas dos mesmos e de outros municípios, mas que não participaram do projeto. Esse conjunto de escolas é denominado de grupo de controle. Para a formação desse grupo foi levado em consideração os municípios que apresentavam os menores e mais próximos IDM.

Neste sentido, a avaliação do projeto será realizada comparando-se as performances do grupo de escolas tratadas com as do grupo de controle (escolas que não participaram do projeto).

Inicialmente realizou-se uma análise de resultados do projeto considerando as performances das escolas do ensino fundamental. Neste caso, consideraram-se os resultados da prova Brasil. Segundo sua metodologia, a Prova Brasil é aplicada a todos os alunos de escolas públicas de 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano, já o SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) é aplicado a cada dois anos em amostra probabilística nas escolas do Ensino Básico (da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio).

Para essa análise também se levou em consideração a nota do IDEB (índice de Desenvolvimento da Educação Básica) produzido pelo INEP que é calculado a partir de dois componentes: taxa de rendimento escolar (aprovação) e médio de desempenho nos exames padronizados aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente pelo INEP. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil (para IDEBs de escolas e municípios) e do SAEB (no caso dos IDEBs dos estados e nacional).

Para a análise dos desempenhos das escolas do ensino médio consideraram-se as notas do ENEM das escolas do grupo que tiveram professores participando do projeto e das escolas do grupo de controle. A metodologia atual de avaliação do ENEM se baseia no exame de 4 (quatro) provas objetivas, contendo cada uma 45 (quarenta e cinco) questões de múltipla escolha, e uma redação.

Os modelos de avaliação empregados buscaram estimar o efeito sobre o desempenho escolar dos alunos de professores formados pelo projeto, para tanto se utilizou 2 (duas) metodologias: Modelos de Regressão e Modelos de Diferenças-em-Diferenças. Com base nos modelos de regressão pode-se concluir que o projeto produziu os efeitos esperados em termos de performances das escolas do ensino fundamental. No entanto, quando se considerou os modelos de Diferenças-em-Diferenças, o resultado sugere que o desempenho da prova Brasil das escolas tratadas não foram superior aos das escolas não tratadas. Na versão mais geral do modelo de Diferenças-em-Diferenças, o resultado parece indicar que o projeto apresentou efeito adverso.

Em relação ao IDEB, o modelo de regressão indicou que as notas das escolas tratadas não diferiram significativamente das escolas não tratadas. Considerando o modelo de Diferenças-em-Diferenças, a evidência empírica indicou que os IDEBs das escolas tratadas e não tratadas no ano de 2009 não apresentaram diferenças. Na versão mais geral do modelo de Diferenças-em-Diferenças, houve evidências de que as notas do IDEB das escolas tratadas foram, em média, menores que das escolas não tratadas.

Analisando as notas do ENEM, a partir do modelo de regressão, constatou-se que as notas das escolas tratadas foram, em média, maiores do que as das não tratadas. No entanto, quando se considera os modelos de Diferenças-em-Diferenças, os resultados são bastante diferentes. As estimativas apontam que o resultado do projeto não surtiu o efeito esperado.

Em suma, analisando os três modelos estimados, considerando que a técnica de Diferenças-em-Diferenças é a mais adequada para este tipo de avaliação, pode-se concluir que os resultados do projeto não foram os esperados.

Após uma análise mais acurada do número de participantes do projeto que lecionavam nas escolas da rede pública municipal e estadual chegou-se a conclusão de que os resultados obtidos não poderiam ser diferentes. Em alguns municípios nenhum dos beneficiados eram professores da rede pública e mesmo nas escolas dos municípios onde os beneficiados lecionavam, essa participação foi insignificante. No total, apenas 6,1% dos beneficiados eram professores da rede pública estadual ou municipal.

Neste sentido, pode-se concluir que houve desvios em relação ao objetivo do projeto que era o de melhorar a qualidade do ensino fundamental e médio nos municípios do estado do Ceará de menor IDM. Todavia, ocorreram benefícios privados, pois os egressos do ensino médio com renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo que participaram do projeto obtiveram maior qualificação profissional. Contudo, os alunos do ensino fundamental e médio das escolas desses municípios não puderam usufruir desses benefícios.

Com base nos resultados, como principal sugestão de aperfeiçoamento do projeto a consultoria sugeriu que se criasse um mecanismo de incentivo para aqueles que não são professores tivessem interesse em lecionar na rede de ensino pública após a conclusão do curso. Uma vez

que o objetivo do projeto é combater a pobreza através da melhoria do ensino das escolas dos municípios com menor IDM, o foco do projeto deveria ser preferencialmente direcionado para uma maior qualificação dos professores das escolas públicas.

1.2. Considerações da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior

Diante do relatório apresentado pelo IPECE referente à avaliação do projeto Incentivo à capacitação de recursos humanos para melhoria do ensino fundamental e médio, temos a considerar o que segue:

- O tamanho amostral selecionado não reflete o universo de alunos beneficiados pelo projeto, já que foram avaliados tão somente os alunos-professores da rede pública (o que representou somente 5% dos participantes), quando os critérios de ingresso adotados em 2004 não observavam essa exigência, sendo extensivo aos egressos do ensino médio. A pesquisa que originou o relatório final foi realizada em 34 municípios conforme relação constante na página 3, ou seja, não contempla todos os 46 (quarenta e seis) municípios onde o projeto foi implementado. E, no entanto, a tabela 18, da página 24, traz apenas 22 municípios.
- A avaliação realizada foi extremamente tecnicista, não considerando aspectos próprios e específicos das ações educacionais, que vão muito além da análise crua da performance das escolas mensurados pelas avaliações de larga escala como o IDEB e o ENEM. O Relatório final sugere, em alguns índices (como, por exemplo, notas do ENEM, ao final da página 22), que as escolas que tiveram professores participantes do projeto (chamadas de escolas tratadas) obtiveram médias menores do que as que não tiveram professores participantes do projeto (chamadas escolas não tratadas). No entanto, no parágrafo seguinte (página 23), considera que o tamanho da amostra utilizada na estimação dos três modelos para o ENEM é muita pequena, o que, de certa forma, segundo o próprio Relatório, pode comprometer a conclusão final. Podemos concluir, portanto, que é temerário fazer afirmações com base nesses índices.
- Os avaliadores julgaram que o aluno-professor é o único elemento capaz, de forma isolada, modificar o padrão educacional de uma escola. Ao invés de avaliar o rendimento dos alunos daqueles professores participantes do projeto (conforme sugerido no workshop do IPECE, relatado na página 3), e passar a avaliar as performances das escolas nas quais os professores participantes lecionam (conforme consta no segundo parágrafo da página 4) trouxe uma possibilidade de resultados questionáveis, pois se passou a avaliar as performances da escola como um todo, com todos os alunos e todos os professores, inclusive os que não participaram do projeto que, por sinal, o relatório final não cita o número desses professores. Questionamos a argumentação de mudança de foco do relatório, apontada na página 4, pois as performances das escolas são influenciadas por professores que, na sua grande maioria, não participam do projeto. Percebe-se, pela Tabela 18, da página 24, que, considerando a totalidade dos municípios, apenas 6,1% dos participantes do projeto são professores. Por isso, acreditamos que não se pode concluir que o desempenho das escolas de determinado município deveria melhorar como um todo, a partir da formação de uma pequena parcela (que não se sabe quanto, pois o relatório não faz menção) dos seus professores. Desta forma, acreditamos que seria mais indicado avaliar os alunos do projeto, e não dos alunos de toda a escola, como foi considerado no relatório. O trabalho não avaliou, em nenhum aspecto, a performance dos egressos do ensino médio das escolas públicas, que representa, de acordo com a Tabela 18, citada anteriormente, 93,9% do total. Portanto, os egressos do ensino médio das escolas públicas também fazem parte do projeto, e não somente os professores das escolas de ensino da rede municipal ou estadual dos municípios, como citado no relatório, na página 25, qualificando como desvio de foco do projeto.

- Por tratar-se de um projeto abrangente e que demanda muito tempo de formação (em média de 4 a 5 anos para formação dos alunos), os resultados precisariam de um maior período de acompanhamento dos profissionais formados para que o impacto de suas ações fossem avaliadas.
- A amostra utilizou como ponto de corte os alunos graduados entre o final de 2008 e o primeiro semestre de 2009 e caracterizou que a performance das escolas fossem avaliadas pelos resultados do IDEB e ENEM mensurados no final do ano de 2009, ou seja, em média de 6 meses a um ano após a formatura dos mesmos, tempo esse extremamente exíguo para modificar fortemente os padrões já estabelecidos do nível educacional local. A avaliação da eficácia e da efetividade social de um projeto de formação de professores reclama análise de natureza distinta, que envolve elementos cujas mudanças somente podem ser mensuradas numa perspectiva histórica. O projeto não pode ter sua eficácia medida a partir da performance das escolas tratadas – nas quais os professores participantes do projeto lecionavam. A performance de uma escola convoca uma multiplicidade de fatores, internos e externos à escola. O professor é um ator muito relevante, mas no caso em estudo eles ainda estavam em processo de formação e, é preciso considerar que não há como esperar que a presença de um único professor no seio de uma escola, como aconteceu em muitos casos, possa responder pela elevação da avaliação da instituição, independente de qual ela seja. Há ainda que considerar o número de alunos do projeto que eram professores. Segundo a avaliação, “de 2.968 alunos matriculados, somente 112 são professores da rede municipal e 69 são da rede estadual” (p.24). Cabe a ressalva que estes dados estão incorretos, considerando os números que nós dispomos e que representam a realidade dos dados. Se a equipe avaliadora tivesse optado por coletar dados com as IES que desenvolveram o Projeto em vez de recorrer às Secretarias de Educação, acreditamos que os resultados seriam diferentes. Considerando a possibilidade de TODOS ou a MAIORIA dos professores dessas escolas que cederam seus docentes para serem qualificados se encontrassem em formação no Projeto, mesmo adotando-se uma perspectiva imediatista de resultados, como a adotada pela avaliação em comento, poder-se-ia até aceitar, não sem reservas, o caminho adotado para avaliação do projeto: o desempenho das escolas tratadas nos processos de avaliação externos: Prova Brasil, SAEB e ENEM.
- Sabe-se que uma escola é avaliada a partir de muitos componentes, alguns dos quais a própria equipe de avaliação utilizou como vetores: biblioteca, laboratórios, proporção de professores graduados e não graduados, titulação dos professores, espaço físico com ambientes pedagógicos adequados, equipamentos e materiais didáticos, livros didáticos, perfil da equipe gestora, existência de um plano de desenvolvimento institucional e do projeto político pedagógico, merenda escolar, condições de ventilação e luminosidade do prédio, relação escola-família, escola-comunidade, etc. Esses são componentes do perfil da escola. Mas não se esgotam aí as possibilidades de boa ou má performance de uma escola. O perfil do aluno é outro componente importante a ser avaliado. O processo ensino-aprendizagem é também condicionado (e condicionante) pela cultura do aluno por suas histórias de vida: situação econômica social e política. Não obstante se tenha tomado alguns desses elementos para avaliar a performance das escolas tratadas e escolas de controle: biblioteca, laboratórios e proporção de professores graduados e não graduados (esses os vetores tomados) conclui-se que “com base nesses resultados pode-se então concluir que as características das escolas tratadas e não tratadas não apresentam diferenças significativas de suas médias” (p.15). Essa conclusão é assustadora. Como aceitar que esses elementos não produzem diferença?
- Já a conclusão de que a performance das escolas nas quais os professores participantes do projeto lecionam “permitem concluir que os resultados esperados parecem (grifo nosso) não ter sido alcançados” é de todo compreensível. De fato, poucos professores, em processo de formação, não teriam o condão de produzir resultados imediatos. Não obstante, essa conclusão de que o projeto não atingiu os resultados esperados é equivocada. É como

- Os avaliadores valoraram tão somente os alunos que eram ou tornaram-se professores da rede pública dos municípios sede das turmas, não observando que muitos formandos migraram para outros municípios, circunvizinhos ou não. E ainda, a maioria dos professores estava lotada em escolas da zona rural, as quais não são avaliadas pela Prova Brasil. Por exemplo, nos 13(treze) municípios onde foram ofertados cursos do Projeto pela URCA, dentre 1.150 alunos matriculados, 408 eram professores e a maioria trabalhava em escolas da zona rural, portanto não poderiam ser avaliados pelo processo constituído pela Prova Brasil. Já o SAEB é uma avaliação feita apenas por alguns alunos escolhidos aleatoriamente. Logo também não poderiam ser considerados como parâmetro avaliativo do todo. Afinal a equipe investigou de esses poucos alunos eram ou não alunos dos professores formados pelo Projeto? Por outro lado, não tínhamos, no nível médio, mais que 01(um) professor que poderia ser avaliado nesse quesito, via ENEM, pois o Projeto destinava-se a oferecer GRADUAÇÃO àqueles professores que ainda não possuíam, condição que não lhes permitia lecionar no ensino médio. O método de avaliar a parte pelo TODO é de fato, no caso em tela, um grande equívoco. Não conseguiu captar a riqueza do Projeto como instrumento de combate à miséria;
- O caminho a ser tomado corretamente e que de fato, possibilitaria mensurar as mudanças e a eficácia do Projeto: avaliar o rendimento dos professores participantes do Projeto através do sucesso dos seus alunos, nas disciplinas ministradas por eles. Esse foco com certeza permitiria a equipe técnica investigar a atuação dos professores antes e durante a sua qualificação. O resultado seria outro, com certeza. Uma disciplina só pode ser avaliada a partir de seus próprios resultados e após um processo que engloba alguns anos. Em educação os resultados dos investimentos (no caso em tela na qualificação dos professores) só aparecem após algum tempo, o tempo da conjuração das fraquezas e das ameaças do seu sucesso. Somente uma análise que considere as mudanças qualitativas em relação à orientação teórico-metodológica dos conteúdos trabalhados pelos professores na Escola da Educação Básica, os processos de avaliação da aprendizagem e a conduta didático-pedagógica permitiria mensurar os benefícios que o Projeto produziu para melhoria do ensino fundamental e médio.
- O Projeto de Incentivo à Capacitação de Recursos Humanos para Melhoria do Ensino Fundamental e Médio fez uma grande diferença para o segmento de alunos que eram os egressos da escola pública. Constitui-se ipse facto em instrumento de inclusão social. Se a equipe considerou tão importante o fato de “poucos” participantes do projeto eram professores da rede pública, não poderia deixar fora da avaliação do Projeto, por isso mesmo, o destino desses alunos que não eram ainda professores. Como a pesquisa teve sua fase de coleta de dados no interstício da oferta dos cursos, esse segmento ficou fora da avaliação e isso é inadmissível. Quantos conseguiram sucesso nos processos seletivos para professor? Quantos ingressaram no mercado de trabalho? Pensamos que esses dados seriam muito relevantes para avaliação do Projeto.
- O desenvolvimento do projeto não foi acompanhado de ações estruturantes do governo estadual e prefeituras municipais que permitissem a entrada dos alunos egressos do ensino médio em formação ou formado no magistério escolar.
- O acompanhamento da inclusão social, objeto de um dos objetivos do projeto, não considerou a atuação dos formandos em diversos outros setores da sociedade local, tais como a inserção na vida pública municipal, na mão-de-obra mais qualificada para atuação no comércio e/ou na saúde e até mesmo a aprovação em concursos públicos diversos tais como a Petrobrás e o banco do Brasil, o que contribuiu de forma inequívoca, para diminuir as desigualdades econômicas, combatendo assim a pobreza;

- A avaliação foi realizada com o projeto ainda em andamento, pois ignorou os alunos que continuavam em formação entre os anos de 2009 e 2012;
- Quando do início do projeto não houve preocupação na construção de uma base de dados que revelassem as características sócio-econômicas dos envolvidos e a equipe responsável pela avaliação não fez o acompanhamento in loco dos egressos, utilizando-se, de forma bastante limitada, apenas as informações enviadas pelos CREDES e SEDUC que mapeavam apenas a atuação de uma parcela aproximada de 5% dos formandos, não fornecendo dados sobre os demais alunos.
- Não podemos concordar com a recomendação constante no relatório que é feita em relação aos alunos que não eram professores da rede: “criar incentivos para que os mesmos após a conclusão do curso tivessem interesse em lecionar na rede de ensino pública. Por exemplo, os que obtiverem melhor performance teriam direito assegurado para ser dessas escolas”. A esse respeito é forçoso perguntar: falta-lhes interesse de lecionar na rede pública de ensino? Estamos falando de garis, empregadas domésticas, babás, agricultores, comerciários, faxineiras, artesãs, sacoleiras, garçons, e por aí vai. Certamente tornar-se professor é o sonho dessas pessoas. Quanto ao direito assegurado para ser professores dessas escolas, esse direito, de fato, para sê-lo, deve obedecer ao princípio da isonomia, não sendo possível assegurá-lo sem concurso público.
- Consideramos ótima sugestão da recomendação II, citada na página 26, que é a construção de um banco de dados com as informações sócio-econômicas de todos os envolvidos logo no início de uma nova fase do projeto. Também consideramos boa a sugestão, do item III, citada na página 26, do acompanhamento de um especialista em avaliação de políticas públicas desde a fase de implementação do projeto.
- Diante do exposto acima, concluímos que o Relatório Final aponta fragilidades do projeto. Porém, a sua fundamentação também apresenta fragilidades. A nosso ver, a sugestão de avaliar o projeto pelas performances dos alunos que fazem parte das turmas onde lecionam os professores que participam do projeto, é a mais indicada. Além disso, o rendimento dos egressos do ensino médio deveria ter sido auferido, porém ficaram de fora da pesquisa, embora representem 93,9 % do total.
- Desse modo, acreditamos que é necessário rever a forma de avaliação empregada para avaliar a performance desse importante projeto educacional, sob pena de vislumbrar indicativos apenas opacos e que não alcançam o benefício real internalizado a médio e longo prazo pelos municípios contemplados.

2. Projeto Bolsa Esporte

2.1. Parecer IPECE

Conforme está descrito no sítio da internet da Secretaria de Esporte do Estado do Ceará – SESPORTE, “o objetivo do projeto é proporcionar o desenvolvimento humano através do esporte, realizando ações que possibilitem o combate à pobreza e a melhoria da qualidade de vida, além da descoberta de novos talentos esportivos na capital e nos municípios do interior do Ceará”.

O projeto concede bolsas a crianças, jovens e adultos com renda mensal abaixo de meio salário mínimo que estejam necessitados de apoio financeiro para desenvolverem a iniciação e prática esportiva. O valor das bolsas difere de acordo com os seguintes níveis:

Nível I - 1.237 bolsas no valor de R\$ 100,00 (Cem reais). Para solicitar a bolsa, o atleta deve ser iniciante no esporte e participar de escolinhas de iniciação esportiva, desenvolvidas nas escolas ou projetos de sociais.

Nível II - 300 bolsas de R\$ 130,00 (Centro e trinta reais). Para atletas que já participaram de competições locais, como as Olimpíadas Escolares do Ceará ou qualquer evento promovido pela Secretaria do Esporte do Estado do Ceará e tendo sido colocado até o 10º lugar.

Nível III - 200 bolsas no valor de R\$ 260,00 (Duzentos e sessenta reais). Para serem contemplados os atletas devem ter participado das mesmas competições que os esportistas incluídos no nível II e tendo sido colocado até 6º lugar nas competições disputadas.

Como o objetivo é combater a pobreza, foi sugerido pela Comissão de Avaliação do IPECE que a consultoria avaliasse apenas os resultados referentes aos beneficiários do Nível I, dado que para ter a concessão dos benefícios dos Níveis II e III o candidato deve apresentar outros requisitos, não apenas baseados na renda, como desempenho satisfatório em competições. Além do mais, o Nível I concentra a maioria dos beneficiários.

Outro fator importante para definição do escopo da avaliação foi a classificação do projeto de acordo com a tipologia: transferência de renda ou estruturante. Transferir renda é um instrumento emergencial e que não combate as causas fundamentais da pobreza. Enquanto a aquisição de educação formal é um instrumento poderoso para um indivíduo evitar a condição de pobreza.

Partindo deste pressuposto, elegeu-se a melhoria do desempenho escolar com indicador de resultado para a avaliação do projeto. Utilizou então o fato dos candidatos a bolsa Nível I apresentarem declaração escolar comprovando estar matriculado e freqüentando a escola, bem como, cópias autenticadas atualizadas do boletim e do histórico escolar, acompanhadas dos documentos originais.

Além dos motivos acima expostos, a definição do indicador de resultado também se baseou na experiência fornecida pela própria SESPORTE que gerencia outros projetos de natureza semelhante ao Bolsa Esporte como o projeto Esporte na Escola que preconiza que “a educação e o esporte devem andar juntos”. Nesse sentido, “é fundamental ampliar as oportunidades para a prática esportiva nas escolas, visto que a universalização do esporte dá oportunidade aos alunos de vivenciarem experiências esportivas, recreativas, e de lazer, que poderão contribuir significativamente com o processo de formação integral das crianças, jovens e adolescentes (...)”.

Para a realização da avaliação de impacto do projeto Bolsa Esporte sobre o rendimento escolar, foi necessária a construção de uma base de dados contendo tanto informações dos beneficiados pelo projeto (grupo de tratamento) como de um grupo de comparação (grupo de controle), conforme a metodologia sugerida no Termo de Referência do Edital n.º20100001.

A base de dados foi construída a partir das informações referentes somente ao ano de 2010, pois os dados referentes aos anos de 2007 a 2009 não se encontravam digitalizados. Ademais, utilizou-se na amostra dados apenas de alunos de Fortaleza, uma vez que quase 60% do total dos candidatos aprovados em 2010 pertenciam a este município.

Também, para os dados de 2010, não estavam disponíveis, de maneira digitalizada, o rendimento escolar dos participantes, apenas em forma de fichas, que foram copiados na primeira semana de maio. Os dados sobre o rendimento escolar dos participantes conseguidos junto à Secretaria de Esporte se encontravam incompletos, disponíveis no máximo até o 3º bimestre, em virtude de muitas escolas começarem o ano letivo “atrasado” (apenas em março de 2010, encerrando o mesmo em março de 2011). Assim, dos 597 alunos contemplados com a bolsa-esporte – Nível I no município de Fortaleza tinha-se, a priori, informações de apenas 138 bolsistas. Neste caso, a amostra tenderia a ser reduzida em decorrência da indisponibilidade de dados necessários para fazer a avaliação do projeto de acordo com a metodologia sugerida. Todavia, foi solicitado via Secretaria de Educação, Municipal e Estadual, o rendimento escolar dos bolsistas com vistas a evitar a redução da amostra do grupo de tratados (beneficiários do projeto).

No tocante ao grupo de controle (pessoas com características semelhantes aos beneficiários do projeto e que, porém, não foram selecionados para receber o benefício), é necessário acompanhar a evolução dos resultados destas pessoas não selecionadas para a bolsa. Entretanto, relatórios trimestrais não estão disponíveis para esse grupo, apenas as fichas de inscrição. Sendo assim, utilizou-se do mesmo mecanismo para completar as informações dos tratados, expedição de ofício para as Secretarias de Educação, Municipal e Estadual, solicitando o rendimento escolar dos alunos inscritos no Projeto Bolsa Esporte, porém não agraciados com bolsa pelo Projeto.

A Secretaria Estadual de Educação atendeu à solicitação, enviando as notas de 370 dos 643 alunos citados no ofício, porém a Secretaria municipal não enviou as notas referidas em tempo hábil para realização da avaliação. Essas notas incluem observações tanto de alunos que participaram do projeto como de alunos que não participaram, resolvendo, assim, o problema da falta de dados para o grupo de Controle.

Os dados cedidos pela Secretaria de Esporte do Ceará foram fornecidos em três grupos: indivíduos aprovados, indivíduos não aprovados e indivíduos validados não aprovados. O grupo dos indivíduos aprovados consiste nas pessoas que, efetivamente, receberam o benefício; o grupo dos não aprovados inclui as pessoas que não satisfaziam o perfil para receber a bolsa e o grupo dos validados não aprovados contém pessoas que satisfaziam o perfil para o recebimento do benefício, mas não chegaram a recebê-lo devido ao restrito número de bolsas. O grupo dos validados não aprovados foi usado, então, como o grupo de controle e o dos aprovados, como de tratamento.

Foram utilizadas duas metodologias para avaliar os efeitos do Projeto Bolsa Esporte sobre o rendimento escolar em português, matemática, ciências e educação física. A primeira versão do modelo de Diferenças-em-Diferenças que considera a evolução das notas dos alunos antes e depois do tratamento. A segunda versão do modelo de Diferenças-em-Diferenças considera a possibilidade de um efeito fixo que captura a influência de um fator não observado constante no tempo como, por exemplo, a aptidão para atividades físicas.

Como conclusão geral, levando em conta as duas metodologias utilizadas, e a ressalva que devemos ter em relação à base de dados conter um número pequeno de observações, o projeto Bolsa-Esporte não surtiu o efeito esperado em termos de melhoria do desempenho através das notas.

Ao final da avaliação a consultoria relatou que foi extremamente difícil avaliar o referido projeto, uma vez que resultados esperados não estão claramente delineados e quantificáveis. Dessa forma, como sugestão principal, sugeriu para o redesenho do projeto a definição objetiva dos impactos almejados (em termos de combate a pobreza) e que estes sejam possíveis de serem quantificados.

2.2. Considerações da Secretaria do Esporte

A Educação Física Escolar, após a Lei de Diretrizes e Bases (LDB/96) passou de atividade, para componente curricular obrigatório da área de Linguagens e Códigos de acordo com artigo 26 e tem como objetivo a cultura corporal (ginásticas, jogos, lutas, esportes e danças).

A educação física escolar é realizada com aulas teóricas direcionadas ao estudo do corpo e temas transversais (drogas, nutrição, violência urbana e outras) e aulas práticas abordando como tema, a cultura corporal contemplando as dimensões conceituais, procedimentais e atitudinais.

A iniciação esportiva não deve ser trabalhada nas aulas de educação física, pois torna-se seletiva, excluindo os menos habilidosos em contradição aos objetivos de participação e inclusão dos alunos na prática da cultura corporal.

A atividade e iniciação esportiva podem ajudar a corrigir as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento da sociedade. No entanto, o esporte do Projeto Bolsa Esporte não tem nenhuma vinculação direta com as atividades desenvolvidas na Educação Física Escolar. No máximo ela pode ser atividade extracurricular considerada como complemento.

As atividades esportivas realizadas no Projeto Bolsa Esporte são praticadas em diversos locais como projetos sociais e escolinha de iniciação esportiva, dessa forma promove a inclusão social por meio do esporte.

A iniciação esportiva, dentre suas multiplicidades de ações, tem também caráter pedagógico sendo uma forma de educação que trabalha corpo e mente; ajuda no processo do crescimento físico, motor, cognitivo e sócio-afetivo. Sua prática oportuniza e fortalece valores éticos como: respeito, solidariedade, companheirismo, autonomia entre outros, contribuindo para a formação de um cidadão crítico e participativo. A atividade esportiva não pode ser considerada um fator determinante para o desempenho escolar, ou indicador que interfira no rendimento das disciplinas de português, matemática, ciências e educação física que fazem parte do currículo escolar.

Desse modo os critérios utilizados para verificação da performance dos bolsistas e participação em diversas competições como: Olimpíadas Escolares, Campeonatos promovidos pelas Federações ou Ligas Esportivas nas suas respectivas modalidades, servem de parâmetros para avaliar a permanência do bolsista no Projeto Bolsa Esporte.

- Seleção e Avaliação

Para melhor entendimento da análise do Projeto Bolsa Esporte 2010, descrevemos abaixo as Fases do processo de seleção e avaliação:

1ª Fase

Na 1ª fase ocorre a análise cadastral da ficha de inscrição. A Comissão de Avaliação do Projeto Bolsa Esporte avalia o preenchimento integral e correto dos formulários de inscrição e a conformidade dos dados cadastrados com os critérios conforme Edital e requisitos de concessão da Bolsa Esporte, visando definir os candidatos classificados para a 2ª Fase da seleção.

2ª Fase

Na 2ª fase ocorre a análise documental. A Comissão de Avaliação do Projeto Bolsa Esporte confere a seguinte documentação apresentada pelos candidatos:

1. Declaração de renda que possibilita validação das informações da ficha de inscrição, ou seja, renda per capita mensal de meio salário mínimo, o que caracteriza abaixo da linha da pobreza;
2. Comprovante de endereço;
3. Cópia do RG e CPF autenticados ou cópias acompanhadas dos documentos originais;
4. Declaração e boletim escolar que possibilitem conhecimento e acompanhamento da frequência escolar pela equipe técnica do Projeto Bolsa Esporte;
5. Declaração assinada pelo tutor (técnico ou professor) responsável pelo treinamento e/ou acompanhamento esportivo do atleta, da equipe ou instituição na qual o candidato desenvolve sua atividade esportiva. No caso de atleta federado, este deverá apresentar o boletim de competições, declaração da federação correspondente e/ou os certificados e títulos.

3ª Fase

Na 3ª fase, ocorre a análise do desempenho esportivo do atleta. A Comissão de Avaliação do Projeto Bolsa Esporte analisa o pedido de bolsa com base nos resultados em competições, jogos e torneios esportivos obtidos nos níveis locais, regionais e nacionais.

- Avaliação dos Candidatos

Os critérios de avaliação dos candidatos do nível I são os seguintes:

- a) Estar praticando uma modalidade esportiva de forma sistemática no mínimo 2 (duas) vezes por semana com acompanhamento do tutor (técnico ou professor).
- b) A frequência e o rendimento escolar são critérios utilizados como desempate.

Os critérios de avaliação do candidato para Nível II são os seguintes:

- a) Apresentar desempenho satisfatório em competições, regionais, estaduais e nacionais, com resultado até o 10º lugar.

Os critérios de avaliação do candidato para Nível III são os seguintes:

- a) Apresentar desempenho satisfatório em competições, regionais, estaduais e nacionais, com resultado até o 6º lugar;

- Execução do Projeto

Durante o processo de realização do projeto Bolsa Esporte, todos os bolsistas contemplados são obrigados a apresentar um relatório trimestral que serve como elemento de avaliação do desempenho dos bolsistas, contendo as seguintes informações:

Identificação do Bolsista: (nome, CPF, endereço, dados escolares e esportivos) o que possibilita manter os dados do bolsista atualizados durante a permanência no projeto;

Relatório Financeiro/Despesas: Acompanhar se as despesas estão sendo utilizadas de acordo com os critérios estabelecidas no Termo de Compromisso do bolsista (despesas com transporte, alimentação, material esportivo, saúde, taxa de inscrições/competições, viagens e outros);

Participações em campeonatos, torneios, eventos e etc, com objetivo de acompanhar a performance do bolsista a partir do seu desempenho esportivo em diversas competições como: Olimpíadas Escolares, Campeonatos promovidos pelas Federações ou Ligas Esportivas nas suas respectivas modalidades esportivas.

Assinatura do gestor escolar com objetivo de assegurar o acompanhamento da escola ao bolsista;
Assinatura do tutor (técnico ou professor) responsável pelo treinamento e/ou acompanhamento esportivo do atleta, da equipe ou instituição na qual o candidato desenvolve sua atividade esportiva;

- Boletim Escolar

Cópia do boletim escolar possibilita o acompanhamento e monitoramento da permanência do bolsista na escola.

Compreende-se que o cuidado realizado pelo projeto Bolsa Esporte no que diz respeito ao acompanhamento e monitoramento das crianças e adolescentes. No seu cotidiano escolar, um parâmetro que contribui para a assiduidade, permanência e rendimento escolar satisfatórios dos bolsistas auxiliando no combate aos altos índices de evasão escolar. Neste contexto, os jovens participantes do Projeto, conquistam maiores possibilidades de superarem desigualdades sociais alcançando melhor qualidade de vida e ascensão social.

3. Projeto Agente de Leitura

3.1. Parecer IPECE

O projeto tem como principal objetivo a universalização do acesso à leitura em comunidades carentes, situadas em municípios no interior do estado e também em alguns bairros da capital com baixo Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A execução do projeto conta com a concessão de bolsas aos chamados Agentes de Leitura, que são moradores da localidade de atuação do projeto e responsáveis pela mobilidade física de acervo bibliográfico. Os Agentes percorrem municípios, distritos e bairros fazendo atendimentos domiciliares e despertando o interesse pela leitura de maneira crítica, dinâmica e reflexiva.

Esse acervo é disponibilizado às famílias que, de outro modo, não teriam condições de acessar o material. Espera-se que a transposição das dificuldades operacionais aliada à participação efetiva dos Agentes de Leitura, possa despertar um maior interesse pela leitura nas comunidades carentes, promovendo, portanto, a inclusão social de pessoas nas comunidades mais pobres do Estado.

É fato que o hábito da leitura tem como ação quase imediata ganhos de civilidade e de interesse pelo conhecimento. Também é fato que medir o grau desses alcances em nível individual constitui-se uma tarefa muito difícil. Entretanto, pode-se lançar mão de algumas hipóteses que permitam uma avaliação dos possíveis impactos do projeto possa ser feita em certo nível de agregação. As hipóteses são as seguintes: i) o aumento no interesse pela leitura desperta no indivíduo – sobretudo crianças e adolescentes em idade escolar – o interesse pelo conhecimento, que tem como corolário melhoras no rendimento escolar; ii) mesmo entre os que não aderiram efetivamente ao projeto, a ocorrência no item 1 pode gerar um efeito “transbordamento” fazendo com que o projeto tenha um impacto que vai além do indivíduo que recebe o atendimento; e iii) Mediante as hipóteses 1 e 2, a eficácia do projeto Agentes de Leitura pode ser avaliada em nível de comunidade e não individualmente.

Considerando-se verdadeiras as hipóteses 1-3, então a estratégia de avaliação do projeto se baseou na avaliação de indicadores de desempenho das escolas situadas nos municípios atendidos e que possuam uma incidência mínima de alunos atendidos pelo projeto (grupo de tratamento) vis-à-vis às escolas localizadas nos mesmos municípios, mas que não tenham alunos tratados matriculados.

Definidos os grupos de tratamento e controle restava definir que variável seria utilizada como indicador de performance. A alternativa foi utilizar testes de proficiência, notadamente o Spaece, que corresponde a uma versão estadual do Saebe.

Definida a variável de impacto, restou saber se a melhora observada nas escolas do grupo de tratamento foi significativamente maior do que nas escolas no grupo de controle, comparando o período anterior com o período após o início do projeto. Adicionalmente, a fim de isolar tanto quanto possível o efeito do projeto foi selecionado um grupo de variáveis de controle, revelando características da escola que eventualmente pudessem contribuir para essa melhora sem ter qualquer relação com o projeto.

A base de dados e a conseguinte definição dos grupos de tratamento e de controle seguiram as seguintes etapas: i) identificar nos municípios atendidos pelo projeto, as famílias efetivamente atendidas pelos agentes (dados obtidos junto à SECULTCE); ii) consultar através do Cadastro Único do bolsa família, os dados demográficos das famílias atendidas com o objetivo específico de identificar membros da família em idade escolar; iii) identificar em que escolas, dentro dos municípios atendidos, estão matriculados(as) os membros das famílias atendidas em idade

escolar; e iv) seleção dos grupos de controle e tratamento através dos seguintes critérios: grupo de tratamento serão as escolas em que haja uma incidência mínima de alunos tratados matriculados e grupo de tratamento será composto pelas demais escolas dos municípios atendidos.

A amostra obtida foi estratificada em dois grupos. O primeiro grupo envolve informações sobre o primeiro ciclo do ensino fundamental que vai da 1ª à 4ª série em 2008 e do 2º ao 5º ano em 2010. O segundo grupo refere-se ao segundo ciclo do ensino fundamental que vai da 5ª a 8ª série em 2008 e do 6º ao 9º ano em 2010.

A metodologia para a análise desenvolvida consiste na aplicação de uma análise exploratória seguida da aplicação de métodos econométricos. Com relação ao método econométrico foi utilizado o modelo de diferenças em diferenças, observando a diferença da variação no tempo entre o grupo de tratados e não tratados. A análise foi desenvolvida considerando o ano de 2008 como sendo anterior ao projeto e 2010 como sendo o ano posterior ao projeto.

As variáveis que correspondem às características das escolas, bem como o indicador de performance utilizado como variável dependente (SPAECE), foram coletadas junto à Secretaria de Educação do Estado (SEDUC). Com a base de dados final foram feitas algumas estimativas utilizando o modelo de Diferenças-em-Diferenças.

Inicialmente, as regressões se referem a um modelo de diferenças na variável de desempenho com as variáveis de controle em nível referentes ao ano de 2008. Os resultados indicaram que a variável de interesse nesse modelo não foi significativa, sugerindo que o projeto não teve o impacto esperado. Os resultados do mesmo modelo aplicado ao segundo ciclo seguiram na mesma direção.

No modelo mais geral de Diferenças-em-Diferenças para ambos os ciclos, os resultados novamente parecem sugerir inoperância do projeto. Isso significa que não existem evidências de que houve melhora de desempenho médio de 2008 para 2010.

Diante dos resultados apresentados a consultoria sugeriu que fosse construído um cadastro contendo informações demográficas e sociais das famílias atendidas principalmente em relação aos membros de idade escolar. Além disso, foi sugerido que projeto seja ampliado para o que se possa ter um efetivo reforço ao aprendizado em domicílio das crianças em idade escolar, sobretudo aquelas em idade correspondente a série de alfabetização.

3.2. Considerações da Secretaria de Cultura

Após leitura do Parecer Técnico sobre o resultado dos Programas Financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza, no que tange ao projeto Agentes de Leitura, apresentamos as seguintes considerações:

- O Projeto Agentes de Leitura do Ceará faz parte do Programa 026, denominado Biblioteca Cidadã e, de 2008/10, tem como objetivo principal democratizar o acesso ao livro e à leitura, através da atuação de 382 agentes de leitura, junto a famílias de municípios do interior, 10 bairros da Capital e 2 metrópoles do entorno de Fortaleza, com baixos índices de desenvolvimento humano. Desse objetivo decorrem ações de inclusão social e de desenvolvimento humano, sobretudo se atentarmos para a vinculação da leitura com indicadores sociais, pois a leitura é uma forma de empoderamento do cidadão; é um direito e elemento fundamental para a democracia: faz dos leitores cidadãos ainda mais capazes de lutar pelos seus próprios direitos e pode contribuir para a garantia dos direitos de adultos, crianças e adolescentes.

- Assim, enquanto outros programas e projetos governamentais trabalham a leitura como atividade escolar, o Projeto Agentes de Leitura desenvolve atividades de leitura no sentido mais lúdico, mais prazeroso, buscando ampliar a concepção de mundo do leitor. É uma ação conjunta com outros programas e projetos, mas independente, e ao mesmo tempo imbricada e complementar, com vistas ao propósito de combate à pobreza pela melhoria da qualidade de vida e democratização do acesso aos bens e serviços sociais e culturais.
- Na justificativa encaminhada ao IPECE, para implementação do Projeto Agentes de Leitura via Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) anunciou-se que tal Projeto se trata de uma política estruturante sustentável capaz de cumprir objetivos estratégicos de proporcionar assistência às populações vulneráveis, situadas abaixo da linha de pobreza, com ações que resultassem em melhoria das condições e da qualidade de vida, possibilitando acesso e/ou conhecimento (para posterior usufruto) de bens e serviços essenciais à inclusão social, ao desenvolvimento da autoestima, da informação (dentre outros), ampliando a visão de mundo por meio da leitura literária, da criatividade, estimulando as famílias à superação das adversidades e a sair da pobreza, além de promover a identificação com sua raiz cultural, como povo e cidadão.
- A execução do Projeto contou com a concessão de bolsas a jovens e adultos de baixa renda familiar, proporcionando o acesso ao livro e à leitura a famílias cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal, visando, entre outros resultados, a geração de trabalho e renda para jovens e adultos de baixa renda dos municípios atendidos, melhoria das condições socioeconômicas dos agentes e das famílias atendidas, qualificação profissional, através da leitura, da literatura, da educação e da cultura e concessão de bolsas no valor de R\$ 354,80, durante 12 meses.
- A proposta do projeto Agentes de Leitura compreende que a leitura não constitui um hábito, mas sim uma interação entre os interlocutores, tendo em vista o propósito da comunicação, possibilitando ao leitor condições de se posicionar como cidadão consciente dos seus direitos e dos seus deveres. Sendo assim, uma avaliação não pode se reduzir a uma medida, ou agregado a um ato mecânico, que tenha como mensuração, por exemplo, a nota escolar. Ao contrário, a leitura deve ser agregada a outros fatores afetivos, cognitivos, sociais, econômicos e legais. Tais preocupações estão em consonância com a Constituição Brasileira e também com o Estatuto da Criança e do Adolescente ao defender que todo indivíduo, desde criança, deve ter, dentre outros, o direito ao lazer, à cultura e à educação. Por isso, garantir o acesso ao livro ou contar com a atuação de alguém (no caso, os Agentes de Leitura) que o apresente de forma prazerosa de fato ainda não supre todos os direitos que deveriam ter assegurados por lei. Mas é um bom começo, pois a leitura nos faz cidadãos críticos capazes de questionar, conhecer o diferente, fortalecer a nossa identidade, acompanhar a história da humanidade... Garantir o acesso ao livro e desenvolver o gosto pela leitura para todos, desde as crianças, é uma forte atividade capaz de contribuir para a formação de cidadãos capazes de conhecer e lutar pelos seus próprios direitos.
- Consideramos que, embora uma avaliação individual seja complexa, faz-se necessária. Pretendemos, no decorrer do projeto, fazer avaliações de compreensão de leitura em todos os membros de cada família visitada. Os indicadores mencionados no Parecer Técnico sobre o resultado dos Programas Financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza, no que tange ao projeto Agentes de Leitura, se fundamentaram em indicadores de desempenho escolares, como o SPAECE, que envolve apenas os membros das famílias matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental, o que representa uma pequeníssima incidência de pessoas que são atendidas, efetivamente, pelo projeto, limitando, assim, a eficiência e os resultados do projeto Agentes de Leitura.
- Além disso, convém lembrar que o projeto se propõe a promover a democratização do acesso ao livro. Ao visitar famílias desprovidas desse acesso, e desencadeando ações de estímulo e

- Entendemos que o texto literário exige uma ação cognitiva mais complexa, e a sua compreensão eleva a construção de esquemas mentais tais como criatividade, inferências, analogias, deduções, dentre outros. No processo de interpretação e compreensão de um texto, os leitores desempenham papel ativo através do acionamento de esquemas mentais e a fim de construir novos conhecimentos e atribuir significado aos fatos (vivenciados ou não), a lutar por seus direitos e a procurar uma vida melhor para si e para os seus familiares. Assim, a compreensão do texto literário, ou o transbordamento do ato ler, pode levar ao desenvolvimento de habilidades que não necessariamente represente o aumento de uma nota escolar - e novamente lembramos que o projeto se destina a todos em cada família.
- Enfim, acreditamos ser necessária uma compreensão mais ampliada que significa o combate à situação pobreza, inserindo indicadores mais socioculturais como garantia de direito de todos, bem como uma concepção mais ampliada de leitura, por nós considerada como uma fonte inesgotável de possibilidades de acesso aos bens materiais, culturais e econômicos do mundo moderno, em direção a uma mudança nos padrões de vida da população.
- Diante do exposto, solicitamos que sejam revistos os pontos aqui retomados e, com base neles, revista a avaliação feita do projeto Agente de Leitura.

4. Projeto E-Jovem – 1º Passo

4.1. Parecer IPECE

O projeto E-Jovem - Primeiro Passo consiste basicamente no desenvolvimento de capital humano como forma de ampliar as perspectivas de trabalho entre os jovens. O projeto está estruturado em três linhas de atuação: Jovem Bolsista, Jovem Estagiário e Jovem Aprendiz. A sua gestão é de responsabilidade da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, com ações integradas de diferentes secretarias estaduais.

Os seus objetivos específicos são:

- Proporcionar qualificação social e profissional aos jovens e adolescentes através de atividades que visam, além da formação técnica, desenvolver a capacidade de relacionamento dos jovens com eles mesmos, com a família, a sociedade, o mundo e o planeta;
- Possibilitar a criação de competências duráveis em 100% dos jovens participantes do projeto, focalizando aspectos relevantes para a melhoria da qualidade e preservação da vida, autodesenvolvimento e potencialização de vocações e missões pessoais para a construção de uma sociedade digna;
- Promover qualificação profissional e social para adolescentes e jovens de acordo com as potencialidades dos municípios e as possibilidades de inserção no mundo do trabalho;
- Contribuir para a elevação da escolaridade, realizando oficinas pedagógicas que desenvolvam o raciocínio lógico, a leitura e interpretação de textos;
- Transferir renda através de bolsa capacitação para adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social;

- Capacitar jovens e adolescentes para inserção no mercado de trabalho, nas linhas de ação Jovem Aprendiz, Jovem Estagiário e Jovem Bolsista;
- Apoiar jovens e adolescentes com fardamento e acompanhamento profissional na linha de ação Jovem Estagiário.

Na linha de atuação BOLSISTA o público alvo do projeto são estudantes da 8ª e 9ª séries do Ensino Fundamental ou EJA III e EJA IV. Estão inseridos neste grupo os jovens egressos de medidas educativas, aqueles com menores perspectivas de inclusão social e oportunidades.

A linha de atuação ESTAGIÁRIO, subdivide-se em duas modalidades: Jovem Estagiário I – voltada para estudantes da 1ª e 2ª séries do Ensino Médio e Jovem Estagiário II - para estudantes da 3ª série do Ensino Médio, Idade de 18 a 24 anos, egresso de escola pública, com renda “per capita” familiar de até ½ salário mínimo.

O projeto foi avaliado com ênfase nos seguintes pontos: eficácia do projeto (em relação às metas traçadas) e impactos socioeconômicos sobre os beneficiários do projeto. A eficácia do projeto foi avaliada por meio de informações coletadas junto à STDS.

Quanto à mensuração dos impactos socioeconômicos foi construído um índice de qualidade de vida (IQV) a partir de indicadores sugeridos pela Organização das Nações Unidas. O estudo desenvolvido sobre a qualidade de vida se deu tanto nos seus aspectos qualitativos, quanto quantitativos. Para tanto foram adotadas técnicas de estatística descritiva, testes de hipóteses paramétricos e não paramétricos.

Inicialmente, apresentam-se as informações relativas à coleta dos dados e em seguida os métodos de análise adotados. Ressalta-se que a avaliação foi direcionada às linhas de atuação - Estagiário e Aprendiz, uma vez que a os Bolsistas passam apenas quatro meses no projeto.

A pesquisa utilizou dados primários e secundários. Os dados de origem primária foram coletados por meio da aplicação de questionários aos beneficiários e não beneficiários do projeto e grupos focais com os jovens beneficiados.

A aplicação dos questionários ocorreu nos municípios de Fortaleza, Juazeiro, Sobral, Crateús, Maranguape e Horizonte. O critério de escolha de tais municípios foi, basicamente, o número de beneficiários do projeto no local. Os dados de origem secundária foram obtidos junto às instituições responsáveis pelo projeto. O corte temporal foi o ano de 2010.

A avaliação dos impactos do projeto E-Jovem Primeiro Passo buscou analisar aspectos referentes à qualidade de vida dos beneficiários nas dimensões saúde, segurança alimentar, capital social, econômica, trabalho, cultura e esporte, acesso a bens de consumo, condições de moradia e proteção contra a violência.

Os indicadores quantitativos e qualitativos apontam que o objetivo principal que é o da qualificação profissional, vem sendo atingido. No entanto, não foram observados impactos significativos nos demais índices, embora ainda com evidências de baixa relevância do projeto na promoção das mudanças esperadas.

Como principais recomendações a consultoria sugeriu o acompanhamento dos egressos com a utilização dos bancos de dados do Ministério de Trabalho (RAIS e CAGED) para se avaliar os resultados obtidos em relação a um horizonte de tempo maior. Também se sugeriu que a Secretaria de Educação deveria ter uma forma de acompanhamento dos jovens que estão no projeto, isso permitiria um monitoramento da STDS no tocante ao aproveitamento escolar.

4.2. Considerações da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

Com base, na análise apresentada pela equipe técnica de avaliação do Projeto E-Jovem - Primeiro Passo traçamos as seguintes considerações a partir dos resultados apontados, conforme se seguem:

- Municípios com menor número de pessoas qualificadas recebem maior montante de recursos

Este fato ocorre, uma vez que quando o município é beneficiado com a ação bolsista, além dos recursos alocados para qualificação, existe também os custos com pagamento de bolsa para o educando, diferentemente da linha de ação estagiário e aprendiz que são alocados recursos apenas para qualificação profissional, uma vez que o pagamento de salários é realizado diretamente pelas empresas parceiras, não representando custos para o projeto.

- Melhor capacitação de instrutores

Analisando os resultados da avaliação no que diz respeito “a capacitação de instrutores,” a Célula de Educação Social e Profissional da STDS, já havia identificado tal situação problema e para o ano de 2012, foram adotadas as seguintes providências:

- a) Maior rigor no processo seletivo de instrutores;
- b) Considerar a avaliação dos instrutores emitidas pelos educandos;
- c) Avaliar a experiência profissional sempre articulada com conhecimento teórico, e dependendo do tipo de curso dar preferência por pessoal de nível superior;
- d) Envio dos currículos selecionados para conhecimento da gestão do projeto.

Assim sendo, concordamos com os resultados apresentados, no entanto gostaríamos que se possível fosse incluído na análise final, esta observação da aplicação de medidas corretivas.

- O projeto não atingiu o objetivo de melhoria da qualidade de vida dos jovens.

A avaliação quantitativa dos impactos do Projeto E- Jovem - Primeiro Passo apresentou resultados insatisfatórios para os indicadores de aspectos importantes da qualidade de vida dos beneficiários. Gostaríamos de discordar da análise inicialmente apontada pelos consultores, uma vez que se observados os indicadores de relação com o mercado de trabalho observa-se que existe um alcance das metas propostas, no entanto os dados nos levou a refletir sobre a amplitude que se coloca nos objetivos do projeto, já que o mesmo não se traduz nas ações implementadas. Uma vez que a melhoria da qualidade de vida dos jovens envolve outras políticas como saúde, educação, habitação, dentre outras, as quais fogem ao escopo do projeto. O que pode aferir é se a empregabilidade desses jovens melhorou a partir das qualificações ministradas. Diante disso, esta sendo feito um redimensionamento dos objetivos do projeto.

5. Projeto Inclusão Social com Arte, Esporte e Educação

5.1. Parecer IPECE

O objetivo do projeto é atender crianças e adolescentes em situação de risco, com atividades socioeducativas, artísticas, culturais, esportivas, de lazer e de iniciação profissional, desenvolvendo potencialidades e o protagonismo infanto-juvenil, num trabalho integrado com a família e a comunidade. Especificamente seu público alvo é composto por crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 18 anos em situação de risco pessoal e social e suas famílias.

Para atender seu objetivo principal o projeto tem a proposta de promover cursos de qualificação profissional para adolescentes, jovens e suas famílias; oportunizar o acesso às atividades

esportivas, de arte e cultura, visando o desenvolvimento integral e a valorização dos talentos de crianças e adolescentes e capacitar adolescentes e jovens em técnicas de plantio de ervas medicinais e plantas ornamentais, na área de horticultura e jardinagem.

As atividades do projeto incluem cursos de qualificação profissional para adolescentes e jovens; atividades esportivas (modalidades esportivas diversas); atividades arte – cultura (música, teatro, dança, capoeira); atividades de horto e jardineira; atividades socioassistenciais e de inclusão produtiva com as famílias e atividade de alimentação.

O projeto atua em um espaço denominado Espaço Viva Gente, localizado no bairro do Passaré.

A avaliação tem o objetivo de verificar a contribuição do projeto para a inclusão social de seus beneficiários por meio da construção de um índice de inclusão social segmentado nas dimensões: perspectivas profissionais; relações familiares; acesso a atividades esportivas e satisfação. Tais dimensões foram analisadas a partir de um Índice de Inclusão Social.

Os dados primários trabalhados foram coletados por meio de aplicação de questionários junto a beneficiários e não beneficiários do projeto. Foram realizadas, ainda, entrevistas com técnicos e representantes de entidades envolvidas, além da realização de grupos focais. Os dados secundários foram obtidos junto às instituições responsáveis pelo projeto.

O processo avaliativo adotado no estudo envolveu instrumental de pesquisa quantitativa e qualitativa. A abordagem quantitativa da pesquisa foi realizada em três etapas: análise descritiva e inferencial dos dados, construção do índice de qualidade de vida e aplicação do método de pareamento por escore de propensão (*Propensity Score Matching*).

O Índice de Inclusão Social adotado neste estudo para verificar o impacto do projeto Inclusão com Arte, Esporte e Educação na inclusão social de seus beneficiários contemplou as dimensões: relações familiares; cultura e esporte, satisfação quanto à qualidade de vida e proteção contra a violência.

Além disso, foi realizada uma análise qualitativa com o propósito de avaliar de que forma ocorrem as interfaces do projeto Inclusão Social com Arte e Educação com outras ações realizadas pelo estado do Ceará. Nessa fase foram realizadas visitas ao Espaço Viva Gente - EVG, pesquisas documentais e entrevistas com coordenadores dos projetos.

A avaliação dos impactos do projeto Inclusão Social com Arte, Esporte e Educação mostrou que não está ocorrendo uma contribuição significativa deste, para a promoção da renda e inclusão social (dados os indicadores analisados). No entanto, percebeu-se que o projeto contribui para melhorar o nível de satisfação dos beneficiários e apresenta grande aceitação entre os mesmos.

Conforme os resultados verificados, existem evidências que as atividades promovidas pelo projeto contribuem para tornar seus beneficiários mais satisfeitos quanto às suas condições de vida e mais integrados na escola e comunidade, fato este que pode estar associado à oportunidade de prática de esporte, atividades culturais e cursos.

As principais recomendações para o EVG, espaço no qual se realiza o projeto Inclusão Social com Arte, Esporte e Educação, são: 1. ampliação do seu espaço físico para melhor atendimento dos jovens e desenvolvimento das práticas esportivas; 2. ampliar os cursos de qualificação profissional e melhor articulá-los com o Pro-Jovem Primeiro Passo; 3. ampliar a experiência do EVG na área onde está localizado o projeto como forma de reduzir a violência entre os jovens; 4. associar a experiência do EVG a outros projetos de natureza econômica como forma de impactar positivamente sobre a redução mais imediata da pobreza.

5.2. Considerações da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

A pesquisa teve como objetivo verificar a contribuição do projeto Inclusão Social com Arte, Esporte e Educação para a inclusão social dos beneficiários e para tanto, o processo metodológico utilizou instrumentos tanto da abordagem quantitativa como qualitativa. Observa-se que os pesquisadores tiveram cuidado tanto na coleta dos dados como na definição da amostragem e caracterização dos beneficiários, segundo demonstra os dados de escolaridade, renda e acesso a projetos governamentais. A opção por trabalhar com grupos focais de beneficiários e não de beneficiários individual, também expressa a preocupação de comparar a realidade e nos parece uma estratégia adequada para alcançar os objetivos traçados para a pesquisa. O uso de métodos estatísticos e softwares específicos contribuiu para um melhor tratamento dos dados e para reduzir as margens de erro.

Metodologicamente, a questão ficou mais complexa na construção das variáveis que compõem o Índice de Inclusão Social pela subjetividade que esse índice carrega. De acordo com os pesquisadores, ...“No contexto do Projeto Inclusão com Arte, entende-se que a inclusão social perpassa por dimensões que envolvem as relações familiares dos jovens, o acesso a atividades de cultura e esporte, segurança e qualidade de vida” 1 (IEPRO. Relatório Final. Pg 149). Ou seja, foram selecionados não apenas os indicadores, mas as variáveis que compõem esses indicadores, arbitrariamente, e nesse ponto considera-se que a decisão interferiu nos resultados obtidos.

É importante ressaltar que de acordo com os textos oficiais, apesar de o projeto ter como foco a inclusão social, e apresentar estratégias voltadas para o esporte, a cultura, o lazer, e a qualificação profissional, com vistas a inclusão social dos beneficiários, o objetivo descrito no corpo do projeto é “atender crianças e adolescentes em situação de risco, com atividades culturais, esportivas, de lazer e de iniciação profissional, desenvolvendo potencialidades e o protagonismo juvenil num trabalho integrado com a família e a comunidade”.

Vários aspectos dos resultados chamam a atenção da equipe do projeto. Em princípio, fica claro que é preciso atender o público especificado no projeto e para tanto é importante definir melhor o que o projeto considera “crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade” e fazer o recorte necessário para que os executores possam seguir os critérios, atentando que o projeto se desenvolve numa unidade pública que presta serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e como tal é parte do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, devendo seguir os critérios de atendimento definidos em lei. De qualquer modo, e mesmo estando na legislação, é importante ficar explicitado no texto do projeto. A pesquisa deixa claro que os beneficiários têm acesso ao projeto de forma espontânea, e são atendidos por ordem de chegada, sem a observância de critérios.

- Comparação entre beneficiários e não beneficiários do projeto

Os resultados na comparação entre os grupos de beneficiários e não beneficiários apontam que o projeto não provoca melhoria nas relações familiares dos beneficiários. Somente a variável existência de confiança mútua é maior no grupo de beneficiários enquanto as demais variáveis não são influenciadas.

No que se refere aos indicadores de esporte e cultura os beneficiários se destacam na prática de atividades esportivas o que contribui para um bom desenvolvimento físico e um comportamento de equipe e solidariedade.

Nos indicadores de satisfação quanto a qualidade de vida também a resposta é positiva para os beneficiários que demonstram estarem satisfeitos ou muito satisfeitos com os indicadores com exceção daqueles relacionados ao acesso a educação e ao emprego. Sobre esse indicador consideramos que algumas variáveis selecionadas pela pesquisa não apresentam relação com o

projeto e, portanto não deveriam ter sido consideradas. O projeto não prevê nenhuma ação voltada, por exemplo, para a melhoria das condições de moradia, acesso a bens duráveis, etc. Entende-se que essas variáveis poderiam ser usadas apenas para caracterizar os beneficiários e não para medir a influência do projeto na vida dos beneficiários.

Nos indicadores de proteção contra a violência os resultados não apontam influência do projeto e não há diferenças significativas entre beneficiários e não beneficiários.

No índice de inclusão social por sua vez, apenas no sub-índice de relações familiares os não beneficiários apresentam resultados melhores, em comparação com os beneficiários. Nos demais sub-índices, os resultados são positivos para os beneficiários do projeto em relação aos não beneficiários, indicando que “o projeto tem potencial para contribuir positivamente no processo de inclusão social dos jovens” (pg156).

- Mudanças nos indicadores de inclusão social

Nessa parte do relatório encontra-se um esforço de captar as mudanças nos indicadores de inclusão social a partir da participação dos beneficiários no projeto. Os resultados da pesquisa apontam para um impacto pouco significativo do projeto em relação à inclusão social dos beneficiários. Sobre esse resultado atentamos para as seguintes questões:

De acordo com os resultados, houve mudanças positivas no relacionamento dos beneficiários com a comunidade, na educação (desempenho escolar e relacionamento com colegas e professores), na alimentação (qualidade e quantidade de alimentos), participação nas atividades esportivas e culturais. Porém não foi registrada melhoria nos indicadores de capital social, condições de moradia, saúde, proteção contra a violência e nem nos indicadores econômicos.

É importante salientar que o projeto não previu resultados baseados nesses indicadores e, por conseguinte não planejou estratégias para alcançá-los. Portanto entende-se que esses indicadores não deveriam ter sido considerados. Além disso, revendo a fala dos participantes dos grupos focais, observa-se que seus depoimentos de certa forma contradizem os resultados apontados anteriormente, sendo muito positivos e demonstrando que o projeto influencia na maneira de pensar e agir dos beneficiários.

Observa-se nas falas que as atividades do projeto são percebidas como importantes na vida dos participantes, que eles acreditam que “o que aprenderam no projeto vai facilitar a vida e ajudar a conseguir emprego” (pg 179), ou seja, creditam ao projeto a possibilidade de um futuro melhor, o que em última instância se traduz em inclusão social. É importante lembrar que, mesmo entendendo que o objetivo do FECOP está focado na possibilidade de melhorar e até sair da condição de pobreza, não é objetivo do projeto fazer com que as crianças e adolescentes, dada a faixa etária e o respeito às leis que orientam o trabalho, migrem da condição de pobres para não pobres, principalmente num horizonte temporal de 1 ano.

Considera-se finalmente que os resultados, nas dimensões apresentadas, não refletem na sua totalidade, a realidade do trabalho. Histórias de vida de beneficiários e ex-beneficiários do projeto são significativas do ponto de vista da inclusão social e não foram captadas. O maior resultado do projeto está nessas histórias. O Projeto contribuiu para a formação de atletas que se destacam no cenário local, estadual, nacional e até sul-americano, músicos e artistas que atuam na cena cultural da cidade, além de profissionais das mais diversas áreas que atuam no mercado de trabalho e que são protagonistas de sua própria história.

A pesquisa foi importante para provocar reflexões e uma discussão sobre os caminhos do projeto e as observações dos pesquisadores serviram para redirecionar algumas das suas ações, mesmo entendendo-se que não há objetivos de curto prazo em relação a melhoria de renda, acesso a serviços de saúde, moradia, etc.

Nesse sentido, foram adotadas providências para superar dificuldades e potencializar resultados, dentre as quais:

- a) Redirecionamento do trabalho com as famílias numa perspectiva de fortalecer os vínculos e melhorar as relações familiares, aspecto apontado como insatisfatório;
- b) Cursos de qualificação profissional já estão sendo realizados, em parceria com a Coordenadoria do Trabalho, acompanhando o padrão técnico e as recomendações em relação à carga horária, certificação etc., através de projetos como Criando Oportunidades e Primeiro Passo, o que deverá repercutir positivamente na inclusão social dos beneficiários;
- c) Articulação de parceria com a Secretaria de Esportes para superar dificuldades e melhorar o desempenho nas atividades esportivas;
- d) Fortalecimento e articulação com a rede local para estreitar relações de cooperação;
- e) Decisão de Reformular e aprimorar as fichas dos beneficiários e desenvolver mecanismos para informatização dos dados.

6. Projeto Fortalecimento da Rede de Socioassistência Básica

6.1. Parecer IPECE

O objetivo do projeto Fortalecimento da Rede Socioassistencial Básica – Subvenção Social é apoiar com recursos financeiros projetos de entidades de natureza privada, sem fins lucrativos, aptas à prestação de serviços essenciais de assistência social, contribuindo para o fortalecimento da rede socioassistencial e da proteção social. Para tanto, realiza transferência de recursos públicos do governo do Estado do Ceará para entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de projetos sociais que visam atender a crianças, adolescentes, jovens, idosos, pcd's, comunidades tradicionais, índios, afrodescendentes, LGBTQTT e mulheres em situação de vulnerabilidade social.

A intersetorialidade do projeto envolve parcerias entre a STDS, conselhos, entidades de natureza privada sem fins lucrativos. As ações executadas por essas instituições são:

- a) Promoção/publicação do edital público para subvenção social (governo do estado/STDS);
- b) Aprovação do edital (conselhos);
- c) Convênio privado entre as entidades aprovadas na seleção pública e o Governo do Estado do Ceará através da STDS (STDS, entidades de natureza privada sem fins lucrativos, conselhos);
- d) Monitoramento dos projetos (STDS, entidades de natureza privada sem fins lucrativos).

Diante da natureza do projeto, realizou-se uma avaliação sobre o processo de seleção das entidades subvencionadas, da forma como foram estabelecidos os convênios entre o Estado e tais entidades, do processo de acompanhamento das entidades integrantes da rede e, finalmente, de seus resultados.

Os dados primários trabalhados foram coletados por meio de aplicação de questionários junto a entidades executoras e beneficiários do projeto. Foram realizadas, ainda, entrevistas com técnicos e representantes de entidades envolvidas, além da realização de grupos focais. Os dados secundários foram obtidos junto às instituições responsáveis pelo projeto.

O processo avaliativo adotado no estudo envolveu instrumental de pesquisa quantitativa e qualitativa. A avaliação quantitativa se resumiu a construção de uma matriz de avaliação que congregou indicadores de desempenho e os comparou com as metas propostas.

A matriz de avaliação do projeto tem como objetivo a sua qualificação nos âmbitos:

- a) Institucional: pretende analisar como a coordenação dos projetos vem trabalhando sua gestão, o perfil apresentado pelos técnicos envolvidos, o compromisso e motivação;
- b) Administrativo: permitirá conhecer o nível de organização interna do órgão gestor e demais entidades envolvidas nos projetos, a congruência de ações intra e interinstitucionais;
- c) Operacional: pretende-se avaliar o alcance das metas estabelecidas inicialmente pelo projeto.

Os indicadores foram pontuados para tornar possível a quantificação da efetividade do projeto e diminuir a sua subjetividade. Assim, para cada indicador foi atribuído uma escala de valoração (escores) que variaram de um menor valor, correspondente à pior situação possível de ocorrer, a um valor máximo, correspondente à situação ótima ou aquela esperada pelo projeto. Essa valoração foi feita sob a avaliação dos responsáveis pelo projeto antes de ser adotada na pesquisa.

Os escores obtidos foram comparados com os escores ótimos ou de máxima pontuação possível, expressos em percentuais. Tudo a partir da relação entre a pontuação real obtida pela apreciação do projeto e a pontuação ótima (soma da pontuação máxima possível de ser alcançada pelas variáveis analisadas).

A avaliação por meio da matriz específica para cada âmbito permitiu a identificação dos fatores que contribuem para uma melhor efetividade do projeto, bem como quais fatores precisam ser melhor administrados.

No âmbito institucional o projeto foi qualificado como satisfatório. Contribuíram para esse resultado a experiência dos profissionais contratados pelas unidades executoras e o monitoramento dos recursos aplicados no projeto. No entanto, a tempestividade dos recursos foi criticada pelas unidades executoras. Uma reclamação geral das associações foi com relação o atraso dos recursos.

O âmbito administrativo também foi avaliado como satisfatório no geral. No entanto, para os beneficiários, especificamente, o projeto foi classificado como medianamente satisfatório, principalmente devido à baixa frequência do monitoramento do projeto nas unidades executoras.

No âmbito operacional o desempenho do projeto foi apontado como satisfatório. Neste âmbito verificaram-se os menores níveis de satisfação entre os entrevistados de ambos os grupos atribuídos, principalmente, à carência de dependências adequadas às atividades do projeto.

Considerando as avaliações qualitativas percebeu-se de uma forma geral que o projeto requer de forma mais sistemática de mecanismos de acompanhamento, que possa se adequar à gestão do desempenho dos projetos. Nesse sentido, a consultoria fez as seguintes recomendações: i) Estabelecer uma relação de adequação do número e qualificação de funcionários aos tipos de projetos nos editais; ii) Adequar os prazos dos editais e desembolsos de recursos com o tempo de divulgação necessário para os projetos e estabelecer esta prática nos editais exigindo meta/indicador; iii) Estabelecer indicadores de distribuição para cada projeto como forma de prover adequadamente o processo de acompanhamento; iv) Mensurar indicador sobre participação dos beneficiários; e v) Elevar os recursos por projeto mediante a avaliação contínua de indicadores, estabelecendo um critério de relação eficiência (avaliações anteriores) e dotação em novos editais.

6.2. Considerações da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

O relatório de avaliação do projeto Fortalecimento da Rede Socioassistencial nas suas considerações gerais apresenta informações quanto ao seu objetivo e algumas de suas características e a partir daí, discorre sobre o caminho metodológico seguido pela equipe para decompor as dimensões do fortalecimento a serem avaliadas, não apresentando com clareza o objetivo propriamente dito da avaliação.

A primeira parte apresenta a opção pela abordagem quantitativa com o uso de uma matriz de avaliação cujo conteúdo permitiu investigar três dimensões do projeto: Institucional (a gestão dos projetos), Administrativo (organização interna do órgão gestor) e Operacional (alcance das metas estabelecidas pelo projeto) com uma escala de pontuação que variou de situação precária até ótima. A matriz foi utilizada no trabalho junto às entidades executoras e beneficiários e, a partir dela, o projeto foi qualificado como satisfatório na dimensão institucional, mesmo com ressalva para a tempestividade e disponibilidade de recursos, e no Administrativo.

No âmbito operacional por sua vez, mesmo avaliado satisfatoriamente, principalmente em termos da qualidade dos materiais utilizados na execução das ações, os beneficiários apontaram um problema relacionado principalmente ao espaço físico disponível para execução das ações, destacando-se também uma avaliação positiva em relação à boa qualidade dos materiais para realização das atividades.

Na abordagem qualitativa, a equipe de avaliação ouviu técnicos da STDS envolvidos com o projeto e profissionais das entidades executoras, e os resultados demonstram as diferentes percepções dos dois grupos ao serem abordados sobre os mesmos temas. Na opinião das entidades, o processo seletivo através dos editais é democrático, porém, muito burocrático, o que dificulta a participação de uma maior quantidade de entidades.

Os técnicos por sua vez, reconhecem que o processo é burocrático, mas consideram um avanço técnico e jurídico, colaborando tanto para uma melhor organização das entidades como para o desenvolvimento de parâmetros que fundamentam uma melhor análise de projetos.

Apesar do esforço de construir variáveis que possibilitaram captar informações e percepções tanto das entidades executoras quanto dos beneficiários, e conforme conclusão do próprio relatório, a avaliação se restringiu aos aspectos de gestão não apresentando informações sobre o resultado do trabalho realizado pelas entidades que recebem os recursos, o que em última análise, se constitui numa avaliação incompleta que não alcança os resultados esperados.

O aspecto mais importante desta avaliação e, portanto sua maior contribuição, está nas recomendações para correção dos pontos da gestão considerados negativos, nas três dimensões (Institucional, Administrativo e Operacional) na percepção tanto das entidades como dos beneficiários, e nas sugestões apontadas de um modelo de avaliação que envolva o projeto, a entidade executora e os subprojetos subvencionados, que dê conta de quatro dimensões: 1) aprendizado e conhecimento, 2) processos, 3) orçamentário e financeiro e 4) impactos sociais, devendo cada uma delas apresentar um conjunto de metas e indicadores para avaliar cada subprojeto. Segundo os pesquisadores, esse novo modelo deverá ser aplicado posteriormente seguindo oito passos: Planejamento do projeto, identificação dos subprojetos, identificação de metas e indicadores, formulação do edital, instrumento de avaliação, aplicação do instrumento, relatório de avaliação e preparação de um novo edital.

É importante esclarecer que algumas recomendações apontadas no relatório já foram implementadas com destaque para:

Implantação do acompanhamento sistemático às entidades executoras, com o uso de instrumentais que possibilitam monitorar a execução dos subprojetos: relatórios de acompanhamento, plano de providências (quando em situação de incompatibilidade entre o

planejado e o executado) e mecanismos de sanção nos casos de descumprimento do plano de providências, que prevê desde uma carta de advertência até a rescisão de convênios;

Reformulação do edital de seleção com a incorporação de parâmetros de pontuação que levam em consideração o desempenho da entidade, mecanismo muito útil para a participação em novos editais de subvenção social;

Finalmente é importante esclarecer que o fortalecimento da rede socioassistencial é uma estratégia prevista na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que promove a ampliação do atendimento a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, cabe ao Estado Brasileiro apoiar financeira e tecnicamente iniciativas que estejam alinhadas aos serviços tipificados da Assistência Social, atentando que o impacto dessa ação é proporcional ao número de beneficiários dos projetos e/ou serviços executadas pelas entidades que compõem a rede socioassistencial e a qualidade dessas ações, o que sinaliza para a necessidade de ampliação do valor global do projeto bem como dos subprojetos de modo a ampliar sua cobertura.

A questão remete a dificuldades relativas ao tempo da avaliação e ao tempo do projeto. Como as entidades são selecionadas anualmente para a execução de projetos durante o mesmo ano, quando a avaliação foi realizada os projetos já haviam encerrado sua execução e algumas das entidades já não participavam do projeto, o que dificultou a coleta de dados e informações sobre as ações.

Considerações Finais da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

Uma avaliação de impacto demanda um recorte de tempo muito superior a 1(hum) ano de execução e esse limite de tempo possivelmente não foi suficiente para gerar resultados mais significativos. Nesse sentido considera-se que o material produzido por esta avaliação deve ser a base para o desenvolvimento de um projeto futuro de avaliação com um horizonte de tempo maior, com uma maior discussão sobre os indicadores e as variáveis a serem consideradas, que envolva outros métodos e técnicas como histórias de vida, estudos de casos longitudinais, e outros, capazes de captar as subjetividades presentes num projeto social dessa natureza.

7. Hora de Plantar - Distribuição de Sementes

7.1. Parecer IPECE

O Programa Hora de Plantar tem como objetivo principal fortalecer a agricultura familiar através da distribuição de sementes e mudas de elevado potencial genético que propiciem o aumento da produtividade das culturas e melhorem o nível de renda dos beneficiários, servindo desta forma como instrumento de política para melhorar a qualidade de vida e reduzir o nível de pobreza no meio rural de forma direta e, ao diminuir a necessidade de fluxos migratórios do meio rural para o urbano, pode contribuir de forma indireta para a redução da pobreza no Estado como um todo.

Com abrangência em todos os municípios do Estado do Ceará, exceto nos municípios de Fortaleza e Eusébio, podem participar do Projeto Hora de Plantar os agricultores familiares (proprietários, parceiros, meeiros ou arrendatários), portadores de DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF). Os beneficiários desse projeto são selecionados através do cadastro nos escritórios da EMATERCE nos 182 municípios do Estado em parceria com os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e Secretarias Municipais de Agricultura.

Após várias reuniões entre as equipes técnicas da BMR Consultoria, SDA, EMATERCE e IPECE, houve o consenso de se realizar as avaliações dos programas (1) HORA DE PLANTAR (DISTRIBUIÇÃO DE SEMENTES), (2) AGENTE RURAL e (3) AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE

LEITE através de seis conjuntos de bases de dados, fornecidos considerando a questão do sigilo das informações, listadas em seguida:

1. Garantia Safra – Cadastro (GS)
2. Garantia Safra – Renda (GS - RENDA)
3. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)
4. Cadastro dos Produtores do Programa Hora de Plantar (HP)
5. Produtores de Leite beneficiados pelo Programa de Aquisição de Leite (ADL - PRODUTOR)
6. Famílias beneficiadas pelo Programa de Distribuição de Leite (ADL - FAMÍLIAS)

Inicialmente verificou-se que a base do GS era maior e relativamente mais completa que a do ATER. Portanto a estratégia de criação de “grupo de controle” para os programas HP e ATER explora as informações do GS, através do cruzamento do CPF do cadastrado para unir as informações com as demais bases de produtores. Além de informações sobre a renda dos produtores, as bases do GS contêm diversas variáveis que compreendem características dos produtores, o que proporciona a aplicação de diversos controles para o procedimento de estimação dos impactos dos programas de Distribuição de Sementes, Agente Rural e Aquisição de Leite.

Uma análise inicial dessa base de dados permitiu que se identificassem os anos de 2009, 2010 e 2011 como o período comum para se trabalhar as bases, com exceção da base ADL – PRODUTOR, onde só consta informações relativas aos anos de 2010 e 2011, e da base ADL – FAMÍLIAS, cuja base recebida contém apenas o ano de 2011.

Os três programas avaliados buscam aumentar a renda e a produtividade das famílias que vivem das atividades do campo. Mais especificamente, os programas buscam aumentar a renda através do aumento da produtividade. E para analisar essa conexão, pode-se começar descrevendo a renda total de uma destas famílias por meio de dois componentes aditivos: a renda proveniente da produção e a renda proveniente de outras fontes.

A renda proveniente da produção é obtida a partir da comercialização do milho, feijão, leite etc. Porém, nem tudo que é produzido pelas famílias é comercializado, pois parte desta produção serve para consumo próprio. Ao passo que as outras rendas são provenientes de fontes como a aposentadoria rural, bolsa família etc.

A estratégia de identificação de impacto segue o protocolo padrão da literatura de avaliação de impacto. Define-se a renda (total declarada ou oriunda da terra) como o indicador de resultado para uma unidade de observação (uma família). Neste caso, avaliação investigou o efeito-tratamento sobre tratados dentro do grupo de agricultores pertencentes ao programa Garantia Safra (GS). O pareamento entre os agricultores tratados pelo ATER e HP foi feito com base no ano de 2009 – o primeiro ano observado.

Os resultados demonstram que ao serem tratados pelo HP, os agricultores tem sua renda familiar (total ou da terra) anual declarada aumentada em torno de 7%. Considerando a análise de retorno econômico, sem considerar as externalidades causadas pelo programa (que podem potencializar seus impactos), estima-se uma razão Benefício/Custo é da ordem de 1: 1,38, isto é, para cada R\$ 1 investido no programa gerou-se R\$ 1,38.

Além da análise de impacto, foram examinados os principais aspectos qualitativos da execução dos programas, por meio consultas a documentos da Secretaria do Desenvolvimento Agrário e de pesquisa de campo, avaliando as atividades e obtenção de produtos, identificando os problemas gerenciais e outros que podem estar afetando os resultados dos programas.

Uma grande dificuldade do projeto reside na definição da demanda dos produtores não somente em relação às quantidades demandadas, mas também em relação ao *timing* da distribuição das sementes. Sobre essa questão, um dos pontos salientados está necessidade de melhorar a

relação da EMATERCE com os sindicatos dos trabalhadores rurais e as secretarias municipais de agricultura para qualificar e atender de forma mais eficiente as demandas dos agricultores familiares. Foram também relatados problemas na estrutura de armazenamento das sementes e a necessidade de mais veículos e de equipamentos de informática renovados para melhorar o manuseio do Sistema Hora de Plantar na NET (HPNET). Outros problemas de gestão do projeto são a deficiência no acompanhamento dos agricultores beneficiados no projeto e a possibilidade de venda de sementes pelos beneficiados.

Foi observado um sério problema na seleção dos beneficiários e que pode ser responsável por restringir os impactos do programa: parte relevante deles retira sementes do programa apenas com a finalidade de obter uma “prova documental” de que exerce atividade agrícola para, assim, apresentar junto ao INSS e gozar do benefício da aposentadoria rural. Este problema implica não somente em desperdício de recursos, dado que as sementes recebidas por essas pessoas não serão utilizadas para o fim a que se destina, mas também implica numa menor disponibilidade de sementes para os produtores que queiram expandir sua produção.

Diante de tais constatações recomenda-se que se estudem estratégias para diminuição dos sérios atrasos na entrega final das sementes junto aos agricultores familiares. Sobre a quantidade insuficiente de sementes, sugere-se que a definição da quantidade de sementes a serem distribuídas a cada ano leve em consideração as estatísticas da produção no ano anterior. Para lidar com o desvio de finalidade na retirada de sementes, sugere-se a realização de um estudo específico sobre a extensão desse problema, de modo a subsidiar a negociação e adoção de medidas conjuntas com os órgãos federais competentes.

7.2. Considerações da Secretaria do Desenvolvimento Agrário

O documento de avaliação sobre o PROJETO HORA DE PLANTAR elaborado pela BMR Consultoria e Treinamento contempla:

1. Cadastramento e Problemas de Seleção de Beneficiários;
2. Benefícios Distribuídos;
3. Logística do Projeto;
4. Monitoramento e Acompanhamento do Programa.

- Cadastramento e Problemas de Seleção

a- É verdadeiro que as sementes distribuídas não atendem a todos os agricultores(as) familiares. A SDA está ciente desta situação, para tanto a SDA por intermédio do Secretario Néelson Martins vem tentando junto ao Governo do Estado universalizar o Projeto no Estado. Ainda não foi concretizado em virtude do aumento significativo nos recursos. O cadastro que temos na SDA consta realmente um maior número de agricultores(as);

b- Também é verdadeiro que muitos agricultores tem no Projeto Hora de Plantar um dos mecanismos para solicitar aposentadoria junto ao INSS. Cremos que isso se deve a longevidade do Projeto, bem como a sua credibilidade que o tornaram um parâmetro seguro para a definição de quem é e de quem não é agricultor. Por outro lado, cremos também que isso contribui para a vulnerabilidade do Projeto, pois sempre há pessoas desonestas e sem escrúpulos que querem fraudar a Previdência Social. Quando constatada qualquer denúncia de fraude tem-se investigado, porém isso não significa que a maioria efetivamente não plante as sementes que recebem. Quanto aqueles que desviam e/ou vendem as sementes recebidas existe no manual operacional uma declaração de assinatura obrigatória de todos os beneficiários em que se comprometem em plantar as sementes e a assumirem os ônus se ficar constatado o desvio. Existe ainda uma definição clara de que qualquer informação de desvio o promotor público deverá ser acionado. Isso já foi feito por diversas vezes e contribuiu para minimizar esses desvios;

c- Não é verdadeiro que os agricultores não guardam mais suas sementes. Inúmeros agricultores ainda utilizam suas próprias sementes, denominadas crioulas. As sementes distribuídas pelo Hora de Plantar só atingem, em média, 35% dos agricultores(as) familiares do Estado;

d- Não concordamos que haja desperdício de recursos, pois conforme relatórios anuais da EMATERCE, as quantidades de sementes adquiridas são distribuídas para os agricultores cadastrados no HPNET e os ressarcimentos são efetuados, conforme previsto no Manual Operacional segundo as normas do Projeto. Há exceções de algumas sobras de sementes por ocasião de grandes secas o que desestimula os agricultores(as), concorrendo para a diminuição da intenção de plantio. Os agricultores só são dispensados de pagamento quando não ocorre produção devido à seca, como foi o caso de 2012/2013. Além do mais deveria se ter enfatizado o grau de satisfação dos beneficiários e o custo-benefício do Projeto. A prova de que o Projeto Hora de Plantar atende as expectativas de seus beneficiários é a crescente demanda por sementes no Estado. A cultura do uso da semente em substituição ao plantio de grãos no Estado está definitivamente afirmada, sendo esse o grande legado deixado pelo Projeto Hora de Plantar;

- Benefícios Distribuídos

a- Os beneficiários ressarcem apenas 50% do valor das sementes, no ano seguinte, no caso de milho feijão, sorgo e arroz, No caso de algodão, mamona e girassol as sementes são 100% subsidiadas, como forma de incentivo ao Projeto Biodiesel do Ceará. As mudas de caju são pagas 100% do valor no quarto ano e as raquetes de palma forrageira e maniva de mandioca, 100% do valor na época do 1º corte da cultura. Estes aspectos de reembolso poderiam ter sido analisados.

b- O remanejamento de sementes entre os escritórios da EMATERCE ocorre devido ao fato que as demandas recebidas pela coordenação do Projeto Hora de Plantar sempre são baseadas em estimativas e não levantadas de cada produtor. A coordenação por mais que venha tentando considera que a articulação entre a Ematerce, os Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e as Secretarias Municipais de Agricultura ainda precisa melhorar. Também o estabelecimento da quadra chuvosa que difere em cada município pode acarretar a situação de falta ou sobra naquele ano;

c- As demandas enviadas pela EMATERCE para a coordenação do Projeto, na CODAF/SDA, são quase sempre superiores aos recursos disponibilizados pelo Governo do Estado, com recursos ao amparo do FECOP. Portanto, é atendida a quantidade média distribuída anualmente, em função dos recursos recebidos. No caso do milho híbrido, por exemplo, em 2006 se distribuía 260 toneladas, hoje são 2600 toneladas. A procura pelo milho híbrido se justifica pela maior produtividade, em relação ao milho variedade;

d- Fica evidenciado a importância do milho híbrido, pois este tem sido um dos fatores principais do aumento de produtividade dos grãos. O milho e o feijão caupi distribuídos pelo Projeto tem contribuído fortemente para o incremento de produtividade dos grãos em anos de precipitações normais. O estudo poderia ter avaliado os impactos do Projeto na geração de emprego e renda.

e- Não é verdadeiro que haja atraso na entrega das sementes. Nos últimos anos as sementes estão nos armazéns regionais no máximo até o final do mês de dezembro. Isso vem melhorando a cada ano. Reconhecem-se, entretanto, problemas financeiros enfrentados pela Ematerce para o transporte dos armazéns regionais para os municípios;

f- É claro que se constata a baixa produção nos anos de seca. O Projeto Hora de Plantar não tem por objetivo estimular ou incentivar o estoque de sementes produzidas para plantio no ano seguinte. Não se deve confundir este projeto com as “casas de sementes.”

- Logística do Programa

a- Nem todos os gestores municipais assumem o transporte das sementes . Isso ocorreu nesse período de 2012/2013 em virtude da Ematerce ter enfrentado sérios problemas no processo

licitatório para transporte das sementes dos armazéns regionais para os municipais. Em anos anteriores, quando a Ematerce também enfrentou esses mesmos problemas, a SDA arcou com os custos referentes a essas operações;

b- As empresas ou produtores fornecedores das sementes são responsáveis pela entrega das sementes nos armazéns regionais, isto é, o transporte e capatazia estão incluídos nos preços das sementes, até estes armazéns. Dos armazéns regionais para os escritórios a responsabilidade é da EMATERCE, que conta com recursos específicos no MAPP para realizar essas despesas. Em alguns casos, como o ocorrido esse ano, conforme já descrito, as prefeituras municipais entraram com essa parceria;

c- De uma maneira geral, estamos convictos de que não existem problemas de transporte ou de armazenamento que estejam afetando negativamente as ações do HORA de PLANTAR. No entanto, concordamos que a EMATERCE deve evitar o atraso do pagamento deste serviço;

d- É bom lembrar que um dos pontos fortes do HORA DE PLANTAR é a seleção dos armazéns, capacitação dos controladores dos estoques, manutenção da qualidade das sementes armazenadas, distribuição em tempo hábil para os plantios e monitoramento on line das quantidades recebidas e distribuídas.

e- Com respeito ao pagamento pelas sementes recebidas e emissão do boleto para tal finalidade e, as interrelações com o correio que tem se constituído um grande parceiro, tem-se aperfeiçoado essa estratégia a cada ano do projeto. Infelizmente surgem ainda problemas entre os quais se destacam: Produtores perdem e/ou danificam seus boletos; sistema informatizado da Ematerce ainda precário, por sua lentidão apesar do esforço dos seus técnicos; às vezes tem de se recorrer a um plano B de atendimento, bastante prejudicial ao controle do projeto; produtores só se preocupam em pagar as sementes na ocasião em que estão querendo receber as novas; algumas agências dos correios padecem de informações sobre decisões já tomadas pela cúpula dirigente. Isto poderia ser resolvido em grande parte se os agricultores pagassem as sementes no momento do recebimento, e não no ano seguinte;

f- Realmente tem-se que melhorar a lentidão do sistema digital. Esse é um problema enfrentado pela Ematerce tendo em vista a pouca velocidade de seu sistema e que só melhorará como um todo quando todos seus escritórios estiverem no Cinturão Digital;

- Monitoramento e Acompanhamento do Programa

a- Concordamos que os técnicos da EMATERCE não tem condições de monitorar e acompanhar a implantação e condução dos campos, pois além da extensão territorial, do pequeno quadro técnico, e outras inúmeras atividades a que são submetidos, não há como acompanhar todos os beneficiários do Projeto;

b- De uma maneira geral, o estudo contemplou aspectos importantes do HORA DE PLANTAR, no entanto, ao nosso ver, deveriam ser enfocados outros pontos , como: grau de satisfação do público com o Projeto, nível de escolaridade dos agricultores, percentual que recebe orientação técnica (pública ou privada), percentual que recebe auxílio do Bolsa Família, agricultores envolvidos no Seguro Safra, entre outros.

Consideramos também que a pesquisa deveria ter uma melhor amostragem, melhor distribuída nas diversas regiões do Estado e não apenas em um único município. Isso talvez tenha ocorrido por falta de fatores como tempo e recursos financeiros.

8. Agente Rural (ATER)

8.1. Parecer IPECE

O Programa Agente Rural (ATER) tem como objetivo aumentar a produção e o nível de renda dos produtores rurais. As ações de ATER, além de serem instrumentos para disponibilizar aos agricultores familiares as políticas públicas de apoio à produção, propiciaram melhor convivência com o semiárido, diminuição das agressões ambientais, maior produção e oferta de alimentos, garantindo a segurança alimentar e nutricional, geração de emprego e renda e a consequente redução da pobreza rural, com a inclusão social dos agricultores e agricultores familiares assistidos.

Conforme os objetivos e o público-alvo do projeto, as bases de dados e as metodologias utilizadas na avaliação de impacto sobre a renda do agricultor familiar são as mesmas utilizadas no projeto Hora de Plantar, descritas anteriormente.

Os resultados obtidos demonstram que os incrementos na renda dos beneficiários pelo ATER são aproximadamente de 15% ao se considerar a renda total e 9% e somente a renda da terra. Considerando a análise de retorno econômico, estima-se uma razão Benefício/Custo da ordem de 1:3,2, isto é, para cada R\$ 1 investido no programa gerou-se R\$ 3,2.

Ressalta-se também que, como há beneficiários comuns entre os programas HP e ATER, se um produtor acompanhado pelo programa ATER também receber sementes do HP, sua renda será maior não em 15%, mas em cerca de 19% (15 + 4 p.p.).

Com base na análise qualitativa, as deficiências na qualidade e na frequência das ações tem como causa principal a grande rotatividade dos técnicos de campo, que são contratados a partir de bolsas por um período não superior a apenas três anos. A duração deste contrato não permite aos agentes se apropriarem amplamente de experiências suficientes na prestação da assistência à família rural. A descontinuidade do atendimento por um mesmo agente rural por um período suficientemente longo faz com que parte da prática e da confiança adquirida por este junto aos agricultores seja desperdiçada, gerando uma ineficiência grave de alocação dos recursos.

Verificou-se também que a quantidade de agentes rurais do programa é insuficiente para dar conta do universo de agricultores familiares, dado que parte relevante do tempo dos agentes é utilizada no apoio aos diversos programas da SDA. Outro ponto importante é que a logística do programa pode estar gerando um desincentivo à produtividade dos agentes, pois impõe ao contratado a responsabilidade pelo seu meio de transporte no trabalho (moto própria), em um sistema em que quanto maior for o número de visitas por ele realizadas, maiores serão seus gastos com combustível e manutenção de sua moto enquanto a remuneração é fixa.

Nesse sentido, recomenda-se que se adote uma forma de permitir que os melhores agentes possam prosseguir atuando na coordenação das atividades dos novos bolsistas e definir uma forma de remunerar pela produtividade do agente e/ou pensar em formas alternativas de custeio do transporte do agente.

8.2. Considerações da Secretaria do Desenvolvimento Agrário

Com relação à avaliação do Programa Agente Rural realizado pela BMR Consultoria e Treinamento, fizemos uma reunião com a diretoria da Ematerce e todos foram unânimes em concordar com o resultado. Portanto, não temos nada acrescentar.

9. Aquisição e Distribuição de Leite

9.1. Parecer IPECE

O projeto tem por objetivo apoiar fortalecimento da cadeia produtiva do leite, ao mesmo tempo em que busca reduzir a vulnerabilidade da população em situação de insegurança alimentar e nutricional. A aquisição de Leite visa aumentar a renda dos pequenos produtores a partir do incremento com a comercialização formal e um preço justo. Já a distribuição de Leite tem como públicos as crianças de 2 a 7 anos, as gestantes e nutrizas, além de idosos acima de 60 anos, que enfrentam insegurança alimentar e nutricional, com renda familiar até ½ salário mínimo.

Na perspectiva dos produtores, a avaliação do projeto segue o mesmo procedimento realizado para a aferição dos resultados do HP e ATER. Os resultados obtidos demonstram que a renda total dos produtores aumenta em 23% e a renda proveniente da terra se eleva em 19%.

Para a mensuração do impacto dos beneficiários da distribuição de Leite, a base de dados utilizada foi construída a partir das informações repassadas pela Coordenação do Programa. A análise dos dados se enveredou por criar os grupos de tratamento e de controle a partir das informações dos beneficiários e do cadastrado no projeto, considerando o ano de 2011.

A estratégia para formação dos grupos de tratamento e controle adota-se o status do beneficiário. Sendo o grupo de tratamento composto por indivíduos que estão ativos no programa (recebem leite) e possuem ao menos duas aferições de peso e altura. Por outro lado, no grupo de controle são considerados os indivíduos que estão aptos a receberem leite do Programa, mas que se encontram na fila de espera.

Como o programa possui três tipos de beneficiários, Crianças, Gestantes e Idosos, optou-se por estimar os impactos do programa sobre o Peso e Altura das Crianças, enquanto que sobre os idosos e as gestantes, considera-se apenas o impacto sobre Peso. No caso das crianças, levou-se em consideração a Idade e o Sexo da criança.

Os resultados demonstram que as crianças beneficiárias da distribuição de leite do programa ADL percebem um ganho de peso de 1,35 kg quando comparadas aquelas que não foram tratadas. No caso das gestantes e dos idosos, este ganho é de pelo menos 2,9 kg e 0,8 kg, respectivamente.

Diante das evidências encontradas, pode-se concluir que a distribuição de leite contribui para a redução da situação de insegurança alimentar de Crianças, Idosos e Gestantes, uma vez que os beneficiários apresentaram ganho de peso em relação aos não beneficiários do Programa. Além do aumento da remuneração dos produtores.

Com base na análise qualitativa, constatou-se que a seleção dos beneficiários é realizada de forma eficiente. No entanto, o acompanhamento ainda carece de melhorias, uma vez que foram identificadas inconsistências nas aferições de peso e altura dos beneficiários. Segundo relatos, um dos problemas seria a grande rotatividade dos funcionários nesta parte de cadastramento e acompanhamento dos beneficiários. Outra constatação importante se refere a quantidade de leite distribuído não ser suficiente para atender todas as famílias elegíveis.

Com base nos resultados, recomenda-se a adoção de um treinamento específico sobre o banco de dados e digitação na plataforma das informações no Programa junto aos agentes das prefeituras responsáveis por cadastrar e acompanhar os beneficiários, além da introdução de mecanismos no próprio sistema para detectar inconsistências na digitação das informações. Recomenda-se ainda, um indicador que seja capaz de mensurar melhor a nutrição dos beneficiários, uma vez que peso e altura, não tendem a satisfazer bem este objetivo.

Além do mais, para evitar descontinuidades na distribuição de leite e/ou reduções significativas na quantidade de leite recebido pelas famílias, recomenda-se considerar a possibilidade de aquisição extra de leite em pó em outros mercados nos períodos em que o próprio mercado cearense não apresente produção suficiente.

9.2. Considerações da Secretaria do Desenvolvimento Agrário

Ao analisar o relatório final da avaliação realizada pela BMR Consultoria e Treinamento, fizemos algumas observações que talvez sejam pertinentes e não afetará o resultado apresentado, apenas esclarecendo algumas informações que constam no relatório.

No item 2.3, parágrafo 4, existe a declaração da aquisição do leite bovino e caprino, porém só é informado o valor do leite bovino, dando a entender que este preço é pago para os dois tipos de leite, o que não é. Solicitamos que informe também o valor pago pelo leite caprino que é R\$ 1,20 (hum real e vinte centavos)

No parágrafo seguinte há a afirmação que o Estado compra 100.000 litros de leite diários, mas este valor se refere a cota e não ao que realmente é comprado. E lembrando que esta cota é: 95.000 litros de leite bovino e 5.000 litros de leite caprino diários. Ainda no mesmo parágrafo, recomenda-se trocar a frase de vulnerabilidade financeira para a vulnerabilidade social.

(As mesmas observações valem para os textos da análise qualitativa, item 8)

No item 8.2, no primeiro parágrafo que se refere a Aquisição de Leite, a informação que os laticínios tem um numero X de produtores que podem ser cadastrados no programa é uma informação equivocada. As empresas possuem uma quantitativo X de quantidade de leite que pode ser coletado e entregue para o Programa, este valor altera de acordo com total de lotes que cada uma ganhará na disputa decorrente do Edital de Credenciamento.

No item benefícios distribuídos, no segundo parágrafo, consta a informação que o produtor tem uma cota de 30 litros diários, esta também é uma informação equivocada. De acordo com a resolução de nº 37, de 9 de novembro de 2009, fica claro que pode vender leite para o Programa todos produtor que possua DAP "A", "B" e "A/C", que produzam no máximo até 150 litros de leite diários podendo comercializar até 100 litros de leite diariamente. Ressaltamos que a limitação do produtor está no limite financeiro que deve ser comercializado para o Programa, o limite é de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais por semestre) ou seja R\$ 8.000 (oito mil reais) ano.

Esclarecemos que como o produtor tem um limite de recurso financeiro, eles optam em colocar menos leite para manter uma renda fixa mensal pelo Programa.

No ponto estrutura e logística do Programa, cita-se apenas a IN 62 de 29 de dezembro de 2011, mas ressaltamos que esta instrução vem complementar a IN 51 de 18 do setembro de 2002 do MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária e Abastecimento. Solicitamos que esta informação seja atualizada, esclarecendo o Ministério responsável pelas Instruções Normativas.

No item Benefícios distribuídos, o primeiro parágrafo relata o déficit de leite distribuído. Gostaríamos que nesta informação fique claro que esta redução além de ser momentânea, não é em todos os municípios.

No item Estrutura de Logística, o segundo parágrafo, deixa claro que a entrega do leite ao beneficiário se dá a partir do cartão apresentado. A informação fica mais completa se esclarecer que a entrega se dá mediante o nome do beneficiário constar na lista de ativo que é emitida a cada mês no nosso sistema de monitoramento.

Elaboração

IPECE - COMISSÃO TÉCNICA DE AVALIAÇÃO

Jimmy Lima de Oliveira
Analista de Políticas Públicas

Daniel Cirilo Suliano
Analista de Políticas Públicas

Vitor Hugo Miro Couto e Silva
Analista de Políticas Públicas

STDS

Equipe Técnica da Secretaria

SECITECE

Edgar Monte Mariano neto
Coordenador Geral SECITECE

José Nelson Arruda Filho
Coordenador UECE

Manoel José Pina Fernandes
Coordenador URCA

Gerson Luiz Apoliano Albuquerque
Coordenador UVA

SESPORTE

Equipe Técnica da Secretaria

SECULT

Francisco Eduardo Fidélis Dutra
Coordenador da Política do Livro e da Leitura

SDA

Equipe Técnica da Secretaria

Compilação e Organização

Equipe Técnica da GEF

Flávia Roberta Bruno Teixeira
Lara Maria Silva Costa
Maria Afonsina Braga Barbosa Lima
Larisa Fátima Martins Bezerra