

# Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos\*

Frederico Lustosa da Costa\*\*

José Cezar Castanhar\*\*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O arcabouço teórico; 3. As metodologias usuais de avaliação; 4. Uma aplicação da metodologia de avaliação de programas sociais; 5. Conclusões.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Theoretical framework; 3. The usual evaluation methodologies; 4. An application of the methodology for social program evaluation; 5. Concluding remarks.

PALAVRAS-CHAVE: programas públicos; avaliação; metodologia.

KEY WORDS: public programs; evaluation; methodology.

Este artigo enfatiza a necessidade de avaliar programas públicos diante do aprofundamento da crise fiscal, da escassez de recursos do setor público e da imprescindível intervenção governamental para atender à população mais necessitada. A avaliação sistemática, contínua e eficaz surge como ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados em programas sociais. O texto tece considerações sobre o *emaranhado conceitual* que ainda prevalece nesse campo, demonstrado pela multiplicidade de conceitos aplicáveis, por diferentes tipos de avaliação e pela variedade de critérios apontados pelos estudiosos da matéria. A aplicação dos critérios requer, por sua vez, formas específicas de operacionalização, que são conhecidas como *indicadores sociais*, cuja definição também não é um ponto pacífico. A avaliação é um conjunto de

---

\* Artigo recebido em set. 2002 e aceito em maio 2003. Uma primeira versão menos abrangente, com o título "Avaliação de programas sociais: limites e possibilidades", foi apresentada no 22<sup>o</sup> Encontro Anual da Anpad, Foz do Iguaçu, de 27 a 30-9-1998.

\*\* Professores da Ebape/FGV. E-mails: fred@fgv.br; castanhar@fgv.br.

técnicas que adota conceitos diferenciados para se referir muitas vezes aos mesmos procedimentos. Portanto, enquanto não se avançar na teorização da prática e buscar os consensos necessários à construção de paradigmas conceituais, cada esforço de avaliação vai requerer o estabelecimento prévio de uma estrutura de referência para a análise e o treinamento supervisionado do pessoal envolvido. Profissionais experimentados podem adotar esse procedimento na condução do trabalho de consultoria, mas nem todo o pessoal técnico pode assumir essa tarefa sem tornar a prática da avaliação ainda mais difícil. De qualquer maneira, nem a dificuldade nem o risco devem ser obstáculo insuperável para as tentativas de se aplicar de forma sistemática essa metodologia. Afinal, esse é um campo, como muitos outros na administração, em que o aprendizado com as experiências práticas contribui para a superação das dificuldades conceituais e operacionais.

#### Evaluating public programs: methodological and conceptual challenges

This paper emphasizes the importance of evaluating public programs, considering the acuteness of the fiscal crisis, the lack of public sector funding, and the indispensable government intervention in order to meet the needs of the underprivileged. Systematic, continuous and effective evaluation is a powerful managerial tool, allowing policymakers and program managers to increase the efficiency and effectiveness of social program funding. The paper discusses the conceptual maze that still prevails in this field, revealed by the multiple concepts that can be applied, by the different types of evaluation and by the variety of criteria presented by specialists. Criteria application, on the other hand, requires specific operational forms, known as *social indicators*, whose definition is not unanimous either. Evaluation is a set of techniques which use distinctive concepts often to refer to the same procedures. Therefore, until there is some progress in theorizing the practice and finding the necessary consensus for the construction of conceptual paradigms every evaluation effort will require the previous establishment of a reference framework for analysis and supervised personnel training. Experienced professionals may adopt this procedure for consultancies, but not all technical personnel can undertake this job without making evaluation even more difficult. But neither difficulties nor risks should be an overwhelming obstacle for trying to apply such methodology systematically. After all, this is a field — such as many others in administration — in which learning with practice contributes for overcoming conceptual and operational hindrances.

## 1. Introdução

Historicamente, na administração pública brasileira não há a preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular. Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais volta-

da para os processos de formulação de programas do que para os relacionados a sua implementação e avaliação.

Existem, entretanto, evidências de que esse desinteresse histórico está diminuindo rapidamente. As razões dessa mudança decorrem das profundas transformações observadas na sociedade e no Estado brasileiros desde meados dos anos 1980 e, particularmente, em anos mais recentes.

Com efeito, nos anos 1980, a crise da dívida externa e a interrupção de um longo ciclo de crescimento econômico aprofundaram as desigualdades sociais presentes na realidade do país. Por seu turno, as reformas estruturais empreendidas nos anos 1990 — abertura comercial e integração, reforma do Estado, desestatização, entre outras — alargaram ainda mais essas assimetrias na medida em que aumentaram o desemprego, tornaram precário o emprego remanescente e, conseqüentemente, reduziram os salários reais. A conjuntura econômica desfavorável provocou um crescimento da demanda por ações e serviços sociais, especialmente os de natureza compensatória.

Na contramão dessa demanda crescente, verificou-se ainda um agravamento da crise fiscal, ampliando ainda mais a crônica escassez de recursos do setor público, justamente num momento em que se torna essencial e inadiável a sua intervenção para atender à população mais necessitada. A intervenção governamental nessas circunstâncias é essencial, tanto pelo imperativo moral a ela inerente, quanto por questões de estratégia econômica, pois já se sabe que a pobreza representa um sério obstáculo ao desenvolvimento sustentável.

O que se coloca, então, é a necessidade crucial e urgente de se obter maior eficiência e maior impacto nos investimentos governamentais em programas sociais. A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

Independentemente da conjuntura de crise, a avaliação de desempenho sempre teve importância no setor público. Na medida em que os serviços públicos não têm um mercado consumidor competitivo que possa servir como medida da qualidade e eficácia de sua prestação, sobretudo pelo comportamento da demanda, o Estado é obrigado a proceder à avaliação regular de seus programas e atividades.

As iniciativas de reforma do Estado que se realizam em todos os cantos do planeta há mais de uma década e meia trazem em seu bojo um desafio portentoso: fazê-lo funcionar *melhor*, porém, *com um custo menor* (Kettl, 1998:74-6). A busca dessa melhoria passa pela avaliação do desempenho dos programas públicos, o que enseja a possibilidade de avaliar a própria performance do aparelho estatal. Ou seja, quando se estabelecem a eficiência,

eficácia e efetividade como medidas de sucesso da ação governamental, impõe-se criar também *meios* de avaliar diferentes alternativas para se obter resultados equivalentes (Kettl, 1998:87).

Uma vez que o poder público passa a delegar a agências autônomas e empresas privadas a execução de seus serviços, cresce a necessidade de avaliação. De fato, a desestatização dos serviços públicos e a crescente autonomia conferida às agências públicas, exigindo a adoção de formas de definição de desempenho em contrato, baseadas na prévia definição de indicadores e medidas de sucesso, impõe à administração pública a necessidade de desenvolver instrumentos e metodologias de avaliação, ágeis e de baixo custo, capazes de oferecer aos dirigentes bases mais sólidas para a tomada de decisões em matéria de políticas públicas e à sociedade em geral uma apreciação mais precisa sobre o desempenho de tais agências. A avaliação de resultados passa a ser, portanto, pedra fundamental na sustentação da reforma do Estado.

A seguir, o arcabouço teórico é exposto ressaltando a variedade de conceitos e metodologias de avaliação utilizados pelos estudiosos da matéria e pelos organismos internacionais, caracterizando o que se denomina aqui de *emaranhado conceitual*. O conhecimento das diversas opções teóricas é fundamental na escolha do método mais adequado para cada tipo de programa em todas as etapas do processo, desde a elaboração da metodologia até a aferição dos resultados. E também uma explanação das metodologias mais usadas na avaliação dos programas sociais, detalhando todos os processos envolvidos.

A apresentação de uma metodologia de avaliação e acompanhamento dos programas sociais desenvolvida para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) do município do Rio de Janeiro constitui a parte final do artigo. Mostra-se, através de uma experiência dos autores, os desafios e possibilidades de operacionalização de uma metodologia de avaliação que leva em conta a natureza do programa e os meios disponíveis.

## 2. O arcabouço teórico

A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo, com a Unicef (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

### Critérios

Se a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, é necessário definir medidas para a aferição do resultado obtido. Elas são denominadas de *critérios de avaliação* e nesse ponto se encerra o consenso sobre aspectos conceituais e metodológicos no campo da avaliação de programas ou políticas públicas, dando lugar ao que se poderia chamar de um autêntico *emaranhado conceitual*, que representa um obstáculo ao uso mais freqüente dessa ferramenta gerencial no setor público.

Embora se associe normalmente a avaliação de desempenho à mensuração de eficiência na gestão de programas públicos, este não é, evidentemente, o único e, eventualmente, nem o mais importante critério a ser utilizado na avaliação. A lista dos critérios que podem ser utilizados é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação. Segundo o manual da Unicef, os mais comuns são:

- † *eficiência* — termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;
- † *eficácia* — medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;
- † *impacto* (ou efetividade) — indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;
- † *sustentabilidade* — mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;
- † *análise custo-efetividade* — similar à idéia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;
- † *satisfação do beneficiário* — avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;
- † *eqüidade* — procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

### Indicadores

A aplicação desses critérios requer formas específicas de operacionalização, já que constituem medidas indiretas, ou seja, que devem ser calculadas a partir

da identificação e quantificação dos resultados obtidos. Em geral, denomina-se essa outra categoria de medidas de *indicadores*. Aqui também encontramos uma variedade de formas de definir e utilizar essa medida, dependendo da área e do propósito da avaliação. Ao propor um sistema de indicadores para as universidades brasileiras, Schwartzman (1994) define três tipos: *simples*, definidos como aqueles que são expressos em termos absolutos (número de professores, área construída etc.); de *desempenho*, que requerem um padrão ou um objetivo para comparação e são relativos (custo por aluno, relação aluno/professor etc.); *gerais*, aqueles que são gerados fora da instituição (ou programa), com base em estatísticas gerais ou em opiniões de especialistas (por exemplo, a avaliação dos programas de pós-graduação realizada pela Capes).

Um outro exemplo de definição de indicadores para a avaliação do desempenho de programas públicos pode ser encontrado na proposta de *Indicadores de excelência*, elaborada pelo Ministério de Previdência e Assistência Social, para serem utilizados como uma “ferramenta para a mensuração e o acompanhamento do desempenho das gerências do seguro social do INSS”. O trabalho propõe e define três tipos de indicadores: *primários*, que expressam medidas elementares de eficiência (tempo médio de espera para a concessão de benefícios, participação de benefícios com demora superior a 45 dias no total de benefícios concedidos etc.); parciais de *excelência*, que procuram indicar a eficácia da operação (índices de cumprimento de prazos, de velocidade na concessão etc.); *globais de desempenho*, construídos a partir dos indicadores parciais e que visam a expressar o desempenho da gestão do programa, através de uma medida única.

Uma tentativa de sistematizar essa discussão, resguardando ao mesmo tempo a diversidade inerente ao tema, pode ser encontrada em Rob Vos (1993), que distingue, do ponto de vista metodológico, pelo menos três categorias de indicadores sociais: de *resultado*; de *insumo* e de *acesso*.

Os *indicadores de resultado* refletem os níveis de satisfação de necessidades básicas alcançados. São também denominados de *indicadores de nível de vida*. Por exemplo: esperança de vida, mortalidade infantil, grau de alfabetização, níveis de educação e nutrição, entre outros.

Os *indicadores de insumo* se referem aos meios (recursos) disponíveis para se obter um determinado padrão de vida. Esses meios para atender necessidades básicas distintas podem incluir, por exemplo, no campo da nutrição, a renda e a disponibilidade de alimentos; no campo da saúde, a disponibilidade de água potável, de centros de saúde e o número de médicos por habitante e; na área da educação, o número de escolas e de professores por aluno.

Já os *indicadores de acesso* identificam os determinantes que permitem tornar efetiva (e em que grau) a utilização de recursos disponíveis para atender determinadas necessidades básicas. Para fins de avaliação de políticas e programas sociais esse terceiro tipo de indicadores é particularmente relevan-

te, já que a existência de serviços básicos não lhes assegura o acesso universal. Na realidade, é comum a existência de fatores que dificultam a utilização dos serviços disponíveis, como, por exemplo, a distância geográfica (sobretudo em áreas de população dispersa) e os custos privados relacionados com o uso de serviços públicos (material escolar, transporte, remédios etc.). Pode-se mencionar também elementos mais difíceis de serem quantificados, como a qualidade dos serviços oferecidos, características culturais da região etc.

### *Padrões*

A avaliação do desempenho de um programa requer ainda que se definam *padrões de referência* para julgar esse desempenho. Eles poderiam ser: *absolutos*, as metas estabelecidas por um programa são consideradas como o padrão a ser alcançado e os desvios devem ser registrados e analisados; *históricos*, comparam resultados de um período com o obtido em períodos anteriores; *normativos*, comparam o desempenho de um programa com outros similares ou com programas semelhantes realizados em outros níveis de governo, região, ou no exterior; *teóricos*, são os estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados esperados, dado os recursos disponíveis; *negociados ou de compromisso*, são aqueles que se baseiam em algum procedimento específico para sua fixação, geralmente decorrente de acordo entre as partes envolvidas na gestão de programa e os formuladores.

Uma metodologia de avaliação de programas sociais envolve, então, a escolha de um conjunto de critérios e o uso de um elenco de indicadores (ou outras formas de mensuração) consistentes com os critérios escolhidos e que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos.

### *O que avaliar?*

Permanece, todavia, uma questão crucial e preliminar: o que avaliar? Segundo Donald Kettl (1998:87-92), o desenho de um programa público ou a ação de uma agência governamental pode ser sintetizado em uma seqüência de definições correspondentes a graus sucessivos de agregação de objetivos, no caso *missão > metas > objetivos*. Outros autores poderão hierarquizar de outra maneira essa seqüência de agregação de compromissos, colocando depois da missão (ou propósito) os objetivos e só em seguida as metas. Este trabalho adota esta última perspectiva, mais consistente com a tradição brasileira nesse campo (*propósito > objetivo > meta > atividade*).

Tomando como exemplo um programa de saúde pública, a missão consistiria na prevenção de doenças, o objetivo poderia ser definido como uma campanha de vacinação e a meta expressa como o compromisso de vacinar toda a população em idade pré-escolar. A aferição do desempenho pode se referir aos *resultados dos programas*, que mediriam o alcance da missão ou os produtos gerados pela implementação dos programas.<sup>1</sup>

O processo de avaliação será facilitado e mais útil se baseado em um planejamento consistente, capaz de estabelecer: relações causais entre atividades e produtos; produtos e resultados que permitam atingir as metas visadas; resultados que causem efeitos mais ou menos precisos e respondam pelo alcance de um objetivo específico; e efeitos que produzam o impacto pretendido pelo propósito ou missão do programa, de tal sorte que se busque fazer com que as atividades de fato contribuam para o alcance desse mesmo propósito. É a factibilidade dessas relações causais que dá conta da consistência do planejamento e permite esperar que a intervenção numa instância (ou variável) particular desse processo, como que uma particular definição de atividades, produza um determinado efeito numa instância (ou variável) mais abrangente, como no objetivo de um determinado programa:

† propósito ou missão	→	impactos
† objetivos	→	efeitos
† metas	→	resultados
† atividades	→	produtos

Uma maneira de permitir que a avaliação de programas públicos possa contribuir para testar a própria consistência do planejamento é através da definição prévia da matriz lógica do programa.<sup>2</sup> Segundo Wholey (1994:15-20), a construção da matriz lógica começa pela identificação dos objetivos gerais e específicos do programa e dos indicadores de performance (tipos de evidência) pelos quais o programa será avaliado, bem como a indicação das fontes de dados que serão usadas para as mensurações, comparações e anális-

---

<sup>1</sup> Aqui também existem muitas perspectivas diferentes para designar os tipos de avaliação de resultados que podem se concentrar nas metas (produtos) ou no impacto (alcance do propósito ou missão), adotando denominações diversas para as mesmas tarefas.

<sup>2</sup> Adotamos aqui a denominação *matriz lógica* do programa, com o mesmo sentido de *marco lógico*, termo consagrado pelo BID e pela Cepal (BID, 1994). Já na literatura norte-americana são usuais as denominações *lógica do programa* (*program logic*) ou *estrutura do programa* (*program design*), para designar instrumentos semelhantes aos definidos pelo BID/Cepal (Wholey et al., 1994).

es necessárias. Num segundo momento a metodologia da matriz lógica volta-se para a identificação dos recursos (financeiros, humanos e de infra-estrutura) alocados ao programa, as atividades previstas, os resultados esperados e as relações causais (uma particular combinação de recursos, permitindo a realização de um determinado conjunto de atividades, que levará à produção de determinados resultados, que, presume-se, permitirão que se alcancem determinados objetivos associados ao programa) que a teoria por trás do programa pressupõe que podem ser assumidas. Note-se que um aspecto prático importante no desenvolvimento da matriz lógica é a identificação de resultados intermediários (Wholey et al., 1994:20) que associem determinadas atividades do programa a um ou mais objetivos do mesmo.

O quadro 1 ilustra, para o caso hipotético de um programa de agricultura irrigada, a maneira como se pode proceder para identificar a matriz lógica de um programa e como esse modelo pode contribuir para uma avaliação adequada e eficaz. Ressalte-se que se trata apenas de um esboço, já que a matriz definitiva depende do estudo detalhado do programa.

Quadro 1				
Esboço da matriz lógica dos projetos de agricultura irrigada				
<i>Inputs</i> do programa	Atividades do programa	Resultados imediatos	Resultados (impactos) de médio prazo	Resultados (impactos) de longo prazo
Fatores contextuais				
Recursos financeiros	Financiamento à produção	Mudança nos sistemas produtivos	Instalação de agroindústrias e serviços correlatos	Mudança nos padrões de vida das populações beneficiadas
Pessoal alocado ao programa	Apoio à comercialização	Melhoria de volume de produção e valor agregado	Mudanças nos sistemas de comercialização da produção	Redução da ingerência do setor público na operação do programa
	Treinamento Assistência técnica Apoio à comercialização	Melhoria de renda	Aumento nos níveis de associação e integração entre os usuários	
Recursos de treinamento (material instrucional)	Treinamento Assistência técnica	Manutenção de níveis adequados de endividamento		
Infra-estrutura	Realização de obras de irrigação			

*continua*

<i>Inputs</i> do programa	Atividades do programa	Resultados imediatos	Resultados (impactos) de médio prazo	Resultados (impactos) de longo prazo
Fatores contextuais				
Equipamentos	Aquisição e distribuição de equipamentos para irrigação	Manutenção de níveis adequados de arrecadação x custos de operação		
Produtores rurais elegíveis para o projeto	Cadastramento e identificação dos perfis dos beneficiários	Manutenção de níveis mínimos de inadimplência Manutenção de níveis mínimos de transferência de lotes		

Os fatores contextuais mencionados na matriz acima referem-se a aspectos que estão fora de controle da equipe de planejamento e gestão do projeto, mas que podem exercer impacto positivo ou negativo sobre os resultados do projeto, tais como: características empreendedoras dos beneficiários, características de lideranças comunitárias, perfis de gerentes envolvidos na execução do projeto, atuação de lideranças políticas locais e regionais, entre outros. A identificação desses fatores e a sua relação com os resultados do projeto são importantes para uma melhor compreensão da dinâmica do programa, especialmente quando se almeja replicá-lo.

O modelo lógico do projeto pode ser desenhado de outra forma, que complementa a anterior, relacionando objetivos do projeto (explícitos ou implícitos) a variáveis operacionais e a indicadores (formas de mensuração) que permitam mensurar o grau em que os objetivos gerais e específicos do projeto vão sendo atingidos, como mostra o quadro 2.

Objetivo	Variável	Indicador	Informação necessária	Método de coleta de dados
Aumentar a produção agrícola dos beneficiários do projeto	Volume da produção agrícola	Quantidade produzida por cultura	Dados sobre produção	Pesquisa secundária (anúários de produção)
	Valor da produção agrícola	Faturamento com a produção (por cultura)	Dados sobre receita financeira	Pesquisa de campo

É evidente que avaliar desempenho através de resultados (ou impactos de longo prazo) é mais importante (e politicamente tentador) quando se deseja aferir as mudanças efetivas que um programa poderia estar promovendo. Ocorre, todavia, que quase sempre é impossível isolar o efeito de fatores externos ao programa sobre as mudanças ocorridas. Na prática, as avaliações da produção (expressa na matriz lógica pelos *inputs* e atividades do programa) e dos resultados imediatos são as únicas que envolvem, efetivamente, apenas os fatores (variáveis) que podem ser controlados pelos gestores do programa e que devem fazer parte, portanto, do processo gerencial. A avaliação de resultados (ou impactos) de médio e longo prazos, embora não deva ser desconsiderada, deve ser empreendida com metodologias e estratégias de implementação mais complexas, complementando, periodicamente, a avaliação de produção (Kettl, 1998).

O dilema sobre qual deve ser o foco da avaliação reflete-se na existência de diferentes metodologias de avaliação, que serão descritas de forma sucinta a seguir.

### 3. As metodologias usuais de avaliação

As experiências de avaliação de programas podem ser agrupadas, para fins analíticos, em três metodologias básicas (Sulbrandt, 1993).

#### *Avaliação de metas (realização de produção ou produtos)*

É o tipo mais tradicional e tem como propósito medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. Metas do programa são os produtos mais imediatos (ou concretos) que dele decorrem — pessoas atendidas em centros de saúde; número de leitos hospitalares; número de horas de aula, entre outros.

Essa modalidade de avaliação pressupõe que se atribuam valores a um conjunto de metas, definindo-se o êxito relativo do programa em função do grau em que tais metas tenham sido cumpridas. Trata-se, portanto, de uma avaliação *ex-post facto*, ou seja, requer que o programa (ou uma etapa do mesmo) tenha sido concluído para se poder avaliá-lo.

Entre as principais limitações desse tipo de avaliação, pode-se citar: a dificuldade de especificar as metas de forma precisa; a existência de várias metas; a seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa.

### *Avaliação de impacto (alcance do propósito ou missão)*

A avaliação de impacto procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Busca-se verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, como também se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados. O foco desse tipo de estudo é, em síntese, detectar mudanças nas condições de vida de um grupo-alvo ou de uma comunidade, como resultado de um programa e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada.

O problema central a investigar nesse caso é a efetividade do programa e, para conseguir esse intento, se recorre a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido. O objetivo desse tipo de avaliação pode ser definido como sendo o de identificar os efeitos líquidos de uma intervenção social. À semelhança da avaliação de metas, descrita anteriormente, essa abordagem é realizada após o encerramento do programa ou de etapas do mesmo.

### *Avaliação de processos*

Essa modalidade de avaliação investiga de forma sistemática o desenvolvimento de programas sociais com o propósito de: *medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos.*

Seu objetivo é detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades. Assim, o uso adequado das informações produzidas durante o desenvolvimento do programa permite introduzir mudanças no seu conteúdo durante a própria execução. Ao contrário, portanto, dos enfoques anteriores, essa modalidade de avaliação se realiza simultaneamente com o desenvolvimento do programa, sendo também chamada de *avaliação formativa*.

Sua aplicação requer, todavia, que se possa desenhar os fluxos e processos de programa. Além disso, pressupõe a existência de um adequado sistema de informações gerenciais, que serviram de base ao trabalho dos gestores e dos avaliadores na época oportuna.

#### 4. Uma aplicação da metodologia de avaliação de programas sociais

Um sistema de avaliação completo utiliza metodologias que prevêm a avaliação de resultados e a avaliação de processos. Na seqüência, são apresenta-

das as definições e as formas de operacionalização utilizadas no modelo proposto. No fim deste artigo, como exemplo, as categorias metodológicas são aplicadas em um programa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município do Rio de Janeiro.

### *Avaliação de resultados*

Aqui, resultados são definidos como constituídos por *resultados imediatos*, *resultados (impactos) de médio prazo* e *resultados (impactos) de longo prazo*. Assim, para a avaliação sugere-se o uso de *indicadores de impacto* para a mensuração dos resultados de longo prazo, relacionados aos objetivos gerais do programa e de *indicadores de resultado* para mensurar os resultados imediatos e de médio prazo. Os *indicadores de resultado* mensuram os efeitos do programa: junto à população-alvo como um todo e junto aos usuários do programa. No primeiro caso, devem ser levantados dois tipos de indicadores de resultado, com pesquisas de campo ou o auxílio de bases de dados e/ou cadastros já existentes:

- 1 grau de cobertura geral — mede os índices de cobertura da população-alvo pelo programa. Tanto o déficit como o superávit de pessoas beneficiadas são motivos para mudanças de rota no programa. O primeiro demonstra a necessidade de expansão, e o segundo, que está havendo desperdício de recursos (pessoas não-elegíveis como população-alvo estão se beneficiando);
- 2 grau de cobertura diferenciada do programa — mede a participação diferenciada dos subgrupos da população-alvo proposta. Essa taxa pode retratar a discriminação (ou viés) na seleção dos clientes do programa em função de região, faixa etária, sexo etc.

Quanto ao segundo ponto, ou seja, a avaliação de resultados junto aos usuários do programa, podem ser utilizados indicadores de aferição de benefícios, que levam em consideração os objetivos específicos de cada programa ou projeto. Rob Vos (1993) cita alguns exemplos de indicadores normalmente mais utilizados junto aos usuários do programa e à população-alvo:

- 1 para programas de nutrição — taxas de desnutrição por faixa etária; de mortalidade e de morbidade;
- 2 para programas de educação — taxas de analfabetismo; de repetência; de evasão; coeficientes de escolarização e graus de escolaridade;

- † para programas de saúde — taxas de mortalidade em geral; de mortalidade infantil; de mortalidade materna; de natalidade; de fecundidade e esperança de vida ao nascer;
- † para programas de habitação — déficit quantitativo de moradias; qualidade de construção da moradia e disponibilidade de serviços básicos.

Os *indicadores de insumo* apontam os meios ou os recursos disponíveis para o alcance dos objetivos propostos. Recursos escassos e inadequados (em termos financeiros, de mão-de-obra, de material etc.) tendem quase sempre a comprometer os resultados esperados. Vos (1993) menciona alguns exemplos mais comuns de indicadores de insumo, como:

- † para programas de nutrição — disponibilidade de alimentos por pessoa;
- † para programas de educação — relações aluno/professor; aluno/escola; número de séries oferecidas por estabelecimento escolar e disponibilidade de material didático por aluno;
- † para programas de saúde — número de médicos por habitante; de postos de saúde por habitante; de leitos por habitante e de vacinas disponíveis por habitante.

Já os *indicadores de acesso* identificam os determinantes que permitem tornar efetiva a utilização dos recursos disponíveis nos programas para o alcance das metas previstas. Os mais comuns são:

- † para programas de saúde — número de consultas médicas por adulto equivalente; distância geográfica ao serviço de saúde mais perto; renda disponível por família (dado útil para viabilizar a compra de medicamentos, por exemplo) e fatores culturais;
- † para programas de educação — distância da escola; adequação curricular e renda disponível por família (para possibilitar, por exemplo, a compra de material escolar).

Além disso, a aplicação de questionários permite medir a satisfação da clientela, sendo um bom indicador de qualidade, mas não o único nem o mais completo. Nesse sentido ainda é possível estabelecer indicadores compostos através da construção de índices formados por um conjunto de atributos definido a partir das características do serviço.

### Avaliação de processo

A avaliação de processo pode ser definida como a maneira de identificar o verdadeiro conteúdo de um programa público, se ele está sendo realizado como previsto, se está alcançando o público para o qual foi concebido e se os benefícios estão sendo distribuídos na intensidade prevista (Scheirer, 1994:40).

A avaliação de processos requer, portanto, que se desenvolvam métodos para responder a três perguntas (Scheirer, 1994:40-41): de que (e como) se constitui o programa em pauta? (métodos para desenvolver e especificar os componentes de um programa); o que é, na realidade, entregue aos beneficiários? (métodos para mensurar a implementação do programa); por que existem diferenças entre os objetivos (e intenções) do programa e os que são realmente realizados? (avaliar fatores que influenciam a implementação, provocando mudanças entre o previsto e o realizado).

### Componentes de um programa

A descrição completa e adequada dos componentes de um programa é essencial para se avaliar a sua execução. Componentes são as estratégias, atividades, comportamentos, formas de comunicação e tecnologias necessários para a implementação do programa, bem como a especificação dos beneficiários e as situações em que se dá a implementação.

O quadro 3 resume as categorias incluídas em componentes de um programa, exemplificando-as.

Tipos de componentes	Exemplos
Beneficiários pretendidos	
s Características sociodemográficas apropriadas para o programa	Faixa etária; etnia; nível de renda; situação de saúde; gênero
s Requisitos de elegibilidade	Somente minorias; somente desempregados há mais de três meses; somente idosos
s Mecanismos de recrutamento	Por organizações existentes; anúncios na mídia; divulgação informal
s Processo de seleção de beneficiários	Auto-seleção por critério do programa; primeiros a chegar; exame

*continua*

Tipos de componentes	Exemplos
Contexto institucional previsto para a implementação do programa	
s Tipos de organizações públicas que vão participar da execução do programa e suas características	Escritórios descentralizados de órgãos federais; secretarias estaduais; órgãos municipais
s Organizações sociais comunitárias	Parcerias com o setor privado; parcerias com organizações comunitárias
Forma prevista de execução	
s Atividades: quem faz o quê? Com quem?	Funcionários dão informações a usuários; agentes sociais abordam crianças de rua; profissionais participam voluntariamente de programas de treinamento (artes, informática)
s Recursos humanos: de que tipo, com que formação e experiência?	Médicos ou agentes de saúde para programas de saúde da família; assistentes sociais para programas de assistência a meninos de rua
s Materiais (equipamentos, infra-estrutura) necessários para a execução do programa	Livros e material didático adequado; material para treinamento de funcionários envolvidos
s Informação e sistema de informação	Acessar registros informatizados de beneficiários elegíveis; manter registros sobre atendimento para avaliação
s Escopo previsto para o programa	Número de órgãos e unidades envolvidos no programa; número de beneficiários previsto

Fonte: Scheirer, 1994:46.

A adequada e precisa identificação dos componentes do programa permitirá que se avalie quais aspectos do programa foram implementados como previsto, quais não foram e quais fatores influenciaram eventuais discrepâncias na implementação. Um outro aspecto que a correta especificação dos componentes permite avaliar diz respeito à medida que o escopo do programa (beneficiários pretendidos) foi observado. Além disso, possibilitará conjecturar sobre os elos entre os resultados da implementação e os resultados do programa propriamente dito (em termos de produção, resultados intermediários, impactos etc.).

Um aspecto interessante a ser observado é que, ao mesmo tempo em que a especificação (ou detalhamento) do conteúdo do programa é uma condição preliminar para a avaliação de processo, a própria iniciativa de se planejar e realizar a avaliação de processo contribui para uma *especificação mais adequada e realista do conteúdo do programa*. Note-se que isso é uma condição importante para, de um lado, assegurar que o programa seja mais efetivo (já que a consistência interna do programa terá passado por um crivo preliminar) e, de outro, que a avaliação de resultados e impacto seja mais efi-

caz uma vez que o desempenho do programa será comparado com metas e expectativas mais coerentes e realistas.

Para permitir que a avaliação de processo possa melhorar o desenho e a especificação de um programa público, algumas técnicas podem ser utilizadas.

- † *Avaliação formativa*: baseada em dados coletados de projetos pilotos e de beneficiários, ao longo da realização de uma determinada intervenção e que permite obter informações sobre a viabilidade de determinadas atividades e instrumentos e em que medida eles são adequados ao desenho planejado e aos beneficiários previstos;
- † *Verificação da “avaliabilidade”*: conjunto de processos sistemáticos para o desenvolvimento adequado da teoria subjacente a um dado programa público, e detalhar e clarificar os usos previstos para os dados no processo de avaliação, antes do início de uma avaliação em escala completa. Seus passos mais importantes incluem (Scheirer, 1994:49-50):
  - a) envolver os principais formuladores de política, gerentes e funcionários através de uma série de reuniões para clarificar suas expectativas para o programa e para a avaliação propriamente dita;
  - b) usando um modelo de diagrama denominado matriz lógica, detalhar as relações causais esperadas entre três aspectos do programa: recursos alocados ao programa, realização das atividades específicas previstas pelo programa e resultados esperados;
  - c) refinamento da teoria subjacente ao programa, por um processo iterativo, usando visitas aos locais do projeto e informações disponíveis, para examinar a realidade das operações no campo e em que medida a teoria proposta é plausível;
  - d) clarificar os usos previstos para as informações obtidas com a avaliação, mediante discussões com formuladores de política e gerentes do programa, incluindo mudanças no próprio programa.
- † *Uso da teoria para ajudar na especificação do programa*: aplicação de teorias relevantes para o tema substantivo do qual trata o programa, e o uso de dados para elucidar processos subjacentes. Esse tipo de avaliação de processo é importante não apenas para especificar o conteúdo do programa como também para vincular atividades do programa com medidas (indicadores) de resultado a serem utilizados em posteriores avaliações de impacto.

O termo teoria refere-se aqui a princípios inter-relacionados que explicam e permitem supor o comportamento de uma pessoa, grupo ou organização. Chen (1990) distingue dois grandes tipos de teorias: a *normativa*, que define o que um programa deveria ser e a *causal*, que descreve empiricamente as relações causais entre soluções propostas (incluindo fatores contextuais) e os resultados obtidos.

### *Um exemplo prático*

Os autores deste artigo participaram da equipe da Ebape da FGV encarregada de desenvolver uma proposta de metodologia de avaliação e monitoração dos programas administrados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) do município do Rio de Janeiro. A proposta apresentada, e descrita resumidamente no anexo, foi uma oportunidade interessante de testar os limites e as possibilidades da avaliação de programas públicos.

O exercício só chega até o segundo nível de agregação dos compromissos programáticos (objetivos gerais e objetivos específicos) e define apenas indicadores de impacto (para os objetivos gerais) e de resultado (para todos os objetivos específicos). Embora não tenham sido detalhados os procedimentos necessários para a *avaliação de processo*, procurou-se identificar na matriz lógica, sob o título *fontes de verificação*, as fontes de dados e os instrumentos de coleta de informação necessários para realizar-se a avaliação. Procurou-se indicar na mesma matriz, sob o título *pressupostos*, eventos e procedimentos para que as informações necessárias para a avaliação fossem obtidas e os indicadores sugeridos calculados. Esses elementos podem auxiliar no estabelecimento posterior dos passos e mecanismos necessários para a avaliação de processos, bem como na reflexão sobre o aprimoramento da lógica do programa.

Um aspecto interessante a ressaltar sobre o exemplo apresentado refere-se ao fato de que a matriz proposta foi construída a partir de uma ampla participação e envolvimento dos formuladores da política e gerentes do programa, bem como resultou de um processo iterativo no qual a proposta foi gradualmente aprimorada, utilizando assim a seqüência analítica proposta na metodologia denominada acima de *verificação de "avaliabilidade"*, que, espera-se, pode fazer com que o processo de avaliação ocorra de forma mais harmoniosa e eficaz e seus resultados sejam efetivamente utilizados.

## 5. Conclusões

O grande desafio para a disseminação da prática da avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais, bem como para os demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa. Como vimos, as dificuldades metodológicas acabam levando à utilização de indicadores que se aplicam, predominantemente, aos aspectos da produção dos programas (alcance das metas, ou objetivos).

É claro que essa dificuldade prática pode levar os gestores de programas públicos a caírem na armadilha de considerar os processos de aferição, especialmente os de produção, como um fim em si mesmo. Mas, conforme lembra Kettl, o objetivo básico do processo não é produzir números e sim *melhorar os resultados*. Deve-se ter sempre em mente que a inovação administrativa importante é praticar a *administração por desempenho* e não a *aferição do desempenho*.

A avaliação é um conjunto de técnicas que adota conceitos diferenciados para se referir muitas vezes aos mesmos procedimentos. Enquanto não se avançar na teorização da prática e buscar os consensos necessários à construção de paradigmas conceituais, cada esforço de avaliação vai requerer o estabelecimento prévio de uma estrutura de referência para a análise e o treinamento supervisionado do pessoal envolvido. Profissionais experimentados podem adotar esse procedimento na condução do trabalho de consultoria, mas nem todo o pessoal técnico pode assumir essa tarefa sem tornar a prática da avaliação ainda mais difícil. A condição de possibilidade da avaliação é a consistência do planejamento.

De qualquer maneira, nem a dificuldade nem o risco mencionados acima devem se constituir num obstáculo insuperável para as tentativas de se aplicar de forma sistemática essa metodologia. Afinal, esse é um campo, como muitos outros na administração, em que o aprendizado com as experiências práticas contribui para a superação das dificuldades conceituais e operacionais.

## Referências bibliográficas

BID/INDES/OFICINA DE EVALUACIÓN. *El marco lógico*. 1994.

BRASIL. MPAS. SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. *Indicadores de excelência*. s/d. (mimeo).

CHEN, H. T. *Theory driven evaluations*. Newbury Park: Sage, 1990.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Evaluación de proyectos sociales*. Madrid: Siglo XXI, 1993.

COSTA, Frederico Lustosa da (Coord.). *Fortalecimento institucional da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro*. Quarto módulo: proposta de um sistema de monitoramento e avaliação para a SMDS/RJ. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

FAYOL, Henri. *Administration industrielle et generale: prevoyance, organisation, commandement, coordination, controle*. Paris: Dunod, 1950.

JENKINS, Bill; GRAY, Andrew. Evaluación y el usuario: la experiencia del Reino Unido. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, set./dic. 1994.

KETTL, Donald F. (1996) A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1998.

ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard. *Evaluación: un enfoque sistemático*. Thousand Oaks: Sage, 1989.

SCHEIRER, Mary Ann. Designing and using process evaluation. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. (Eds.). *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

SCHWARTZMAN, Jacques. *Um sistema de indicadores para as universidades brasileiras*. São Paulo: Nupes/USP, 1994. (Documento de trabalho 5/94).

SFEZ, Lucien. *Critique de la decisión*. 4. ed. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.

SUBIRATS, Joan. *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*. [s.l.]: [s.ed.], [s.d.].

SULBRANDT, José. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: KLIKSBURG, Bernardo (Org.). *Pobreza: un tema impostergable*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Coord.) et al. *Avaliação de projetos comunitários — uma abordagem prática*. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

UNICEF. *Guide for monitoring and evaluation*. New York: Unicef, 1990.

VOS, Rob. *Hacia un sistema de indicadores sociales*. Washington: BID/Indes, 1993.

WHOLEY, Joseph S. Assessing the feasibility and likely usefulness of evaluation. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. (Eds.). *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. (Eds.). *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

## Anexo

## Programa Rio Criança Maravilhosa

Este programa do Bird engloba o Programa Rio Creche da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e as ações de outras secretarias municipais.

Objetivo geral	Indicadores de impacto	Fontes de verificação	Pressupostos
s Contribuir para ampliar e melhorar a qualidade dos serviços prestados às crianças de 0 a seis anos nas áreas de saúde, educação e desenvolvimento social.	s Taxa de mortalidade de menores de cinco anos (por mil nativos).	s Censo demográfico (IBGE) para o município e/ou estimativas preliminares do IBGE.	Criar procedimentos para a obtenção dessas estatísticas pelo menos de cinco em cinco anos, e com razoável grau de atualização.
	s Taxa de desnutrição infantil: menores de cinco anos com peso deficiente para a altura (desnutrição aguda) e altura deficiente para a idade (desnutrição crônica).	s Estatística do Benfam.	
Objetivos específicos	Indicadores de resultado	Fontes de verificação	Pressupostos
s Reduzir as taxas de morbidade e de mortalidade infantil de crianças menores de cinco anos.	s Número de casos de diarreia por 100 mil.	s SMS/SIG (mensal).	Criar procedimentos para coleta da informação.
	s Número de casos de IRA (infecções respiratórias agudas) por 100 mil.		
	s Número de casos de desnutrição por 100 mil.		
	s Número de casos de doenças de notificação compulsória por 100 mil.		
	s Cobertura vacinal (%).		
	s Taxa de mortalidade infantil (por mil nativos).		
	s Taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos (por mil nativos).		

*continua*

Objetivos específicos	Indicadores de resultado	Fontes de verificação	Pressupostos
	s Índice geral de qualidade do serviço (índice com intervalo de variação entre 0 e 100) nos postos de saúde/hospitais do município para atendimento de crianças de 0 a seis anos.	s Questionário a ser aplicado pela supervisão nas unidades de execução da SMS (anual).	Montar questionário de avaliação com o auxílio de especialistas, definindo atributos e ponderações (padrões de qualidade).
s Reduzir as taxas de morbidade e de mortalidade materna.	s Cobertura do pré-natal: percentual de gestantes matriculadas no pré-natal (%). s Taxa de mortalidade materna (por mil mulheres).	s SMS/SIG (mensal).	Criar procedimentos para coleta da informação.
	s Número de crianças com amamentação natural em relação ao total de crianças com até seis meses de vida (%).	s SMS/campanha de vacinação.	Criar procedimentos para coleta da informação.
s Garantir o acesso e a permanência das crianças com necessidades específicas <sup>1</sup> e em situação de risco <sup>2</sup> aos serviços de educação, saúde e desenvolvimento social (SMDS).	s Número de crianças com necessidades específicas na creche em relação ao total de crianças com necessidades específicas em idade de creche (%). s Número de crianças em situação de risco na creche em relação ao total de crianças em situação de risco em idade de creche (%). s Número de crianças com necessidades específicas na pré-escola em relação ao total de crianças com necessidades específicas em idade de pré-escola.	s SMDS/STE/CR/ unidade de serviço (anual). s SMDS/STE/CR/ unidade de serviço (anual). s SME/ATP (Assessoria Técnica de Planejamento)/ CRE (Coordenadoria Regional de Educação)/ Unidade Escolar (UE) (anual).	Criar procedimentos para coleta da informação.

Objetivos específicos	Indicadores de resultado	Fontes de verificação	Pressupostos
s Aperfeiçoar as práticas socioeducativas dos profissionais que trabalham nos serviços de atendimento às crianças de 0 a seis anos (SMDS: crianças até quatro anos incompletos).	s Número de crianças em situação de risco na pré-escola em relação ao total de crianças em situação de risco em idade de pré-escola (%).	s SME/ATP/CRE/Unidade Escolar (anual).	
	s Profissionais treinados em relação ao total de profissionais que necessitam ser treinados (%).	s SMDS/ATE; SME; SMS/CRH (anual).	
	s Taxa de rotatividade: percentual de profissionais treinados que se desligam no 1º ano após o treinamento (%).	s SMDS/ATE, SME; SMS/CRH (anual).	Criar procedimentos para coleta da informação.
	s Periodicidade da supervisão (meses).	s SMDS/CR; SMS; SME: supervisão a partir da unidade de execução.	
	s Índice geral de avaliação da capacitação (índice com intervalo de variação entre 0 e 100).	s Supervisão periódica.	Montar questionário de avaliação com o auxílio de especialistas e usuários, definindo atributos e ponderações.
	s Periodicidade da supervisão (meses).	s SMDS/CR; SMS; SME: supervisão a partir da unidade de execução.	
s Índice geral de avaliação da capacitação (índice com intervalo de variação entre 0 e 100).	s Supervisão periódica.	Montar questionário de avaliação com o auxílio de especialistas e usuários, definindo atributos e ponderações.	

Objetivos específicos	Indicadores de resultado	Fontes de verificação	Pressupostos
s Aumentar a participação das famílias e das comunidades nas questões relativas à primeira infância (SMDS).	s Número de conselhos ou representações comunitárias existentes em cada setor (saúde, educação e desenvolvimento social) por área de planejamento (AP).	s Criação e implementação de conselhos e representações comunitárias.	Criar procedimentos para coleta da informação.
	s Número de atividades socioeducativas realizadas por mês pelos conselhos ou representações comunitárias.	s SMDS/CR (mensal).	
	s Taxa de adesão nas atividades promovidas pelos conselhos e representações comunitárias: média de presenças em relação ao público esperado (%).	s SMDS/CR (mensal).	
	s Número de atividades socioeducativas promovidas por mês pela unidade de execução para as famílias dos usuários.	s SMDS/CR (mensal).	
	s Taxa de adesão das famílias nessas atividades socioeducativas: média de presenças em relação ao público esperado (%).	s SMDS/CR (mensal).	
	s Índice geral de satisfação das famílias (índice com intervalo de variação entre 0 e 100).	s A partir de questionário a ser proposto (anual).	

<sup>1</sup> Crianças com necessidades específicas são aquelas portadoras de deficiência, de síndromes, de altas habilidades e de doenças crônicas; e ainda crianças hospitalizadas e imobilizadas.

<sup>2</sup> Crianças em situação de risco são aquelas portadoras de HIV, em situação de rua e as vitimizadas.