

**ENAP** *Caderno EIAPP*

# Reflexões para Ibero-América



**Avaliação de Programas Sociais**

## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

### *Presidente*

Helena Kerr do Amaral

### *Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Paula Montagner

### *Diretora de Gestão Interna*

Mary Cheng

### *Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

### *Diretor de Formação Profissional*

Paulo Carvalho

*Organização e Revisão Técnica:* Marcia Cristina Gomes da Rocha; *Editora:* Paula Montagner; *Revisão:* Beth Nardelli e Nita Queiroz; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto; *Capa:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos; *Editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso e Vinícius Aragão Loureiro. *Ilustrações:* a partir de fotos de Alice Prina e Vinícius Aragão Loureiro

---

*Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca ENAP

---

Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais / Cibele Franzese ... [et al.]; Prefácio de Paulo Martino Jannuzzi. – Brasília: ENAP, 2009.  
168p.

ISBN 978-85-256-0064-6

1. Programas Sociais. 2. Avaliação. 3. Políticas Públicas. I. Franzese, Cibele. II. Anjos, Claudia. III. Ferraz, Davi. IV. Abrucio, Fernando Luiz. V. Cheli, Gabriela N. VI. Melo, Geysa Maria Bacelar Pontes. VII. Vaistman, Jeni. VIII. Nehme, Júnia Laerira Dutra. IX. Santoni, Lauseani. X. Silva, Matilde Gago da. XI. Rubio, Monica. XII. Yanes, Pablo. XIII. Nahas, Sonia. XIX. Jannuzzi, Paulo de Martino. XV. Sousa, Rômulo Paes. XVI. Título.

CDU 304(083.97)

---

© ENAP, 2009

Tiragem: 1.100 exemplares

**ENAP Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

## Sumário

Apresentação .....	7
<i>Helena Kerr do Amaral</i>	
Prefácio .....	9
<i>Paulo Martino Jannuzzi</i>	
Avaliação de programas e transparência da gestão pública .....	11
<i>Jeni Vaitsman e Rômulo Paes-Sousa</i>	
A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação .....	25
<i>Cibele Franzese e Fernando Luiz Abrucio</i>	
Avaliação dos programas de saneamento básico no Brasil: dificuldades e propostas de implementação .....	43
<i>Lauseani Santoni</i>	
Avaliação de políticas públicas em Portugal: o caso do programa de distribuição de riqueza e combate à exclusão .....	53
<i>Matilde Gago da Silva, Cláudia Anjos e David Ferraz</i>	
Plan jefas y jefes de hogar desocupados: un estudio de caso .....	67
<i>Gabriela N. Cheli</i>	
La experiencia de evaluación de programas sociales en la Ciudad de México .....	79
<i>Pablo Yanes</i>	
Indicadores de avaliação como recurso à avaliação de programas do Plano Plurianual: a experiência do Estado de São Paulo .....	89
<i>Sônia Nahas de Carvalho</i>	
Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são .....	101
<i>Paulo de Martino Jannuzzi, Maria Rosângela F. Machado Silva, Mariana Almeida de Faria Sousa e Leonardo Milhomem Resende</i>	
Qué funciona? Lo que la evaluación nos dice sobre programas costo-efectivos de prevención de riesgo primario para la juventud .....	139
<i>Mónica Rubio</i>	
Novo enfoque de monitoramento e avaliação dos programas do Ministério da Educação: Simec e Matriz de Avaliação .....	157
<i>Geysa Maria Bacelar Pontes Melo e Júnia Lagoeiro Dutra Nehmé</i>	

# Avaliação de políticas públicas em Portugal: o caso do programa de distribuição de riqueza e combate à exclusão

*Matilde Gago da Silva, Cláudia Anjos e David Ferraz*

## Introdução

O presente artigo tem como objectivos apresentar o programa de transferência de renda em Portugal (RMG/RSI) e analisar o seu modelo de avaliação no contexto das metodologias de avaliação de políticas públicas.

Inicia-se o texto com uma rápida contextualização acerca do processo de concepção de políticas públicas em Portugal, de modo a situar o papel das instituições no ciclo de formulação e avaliação dos programas sociais no país. Discute-se, em seguida, a natureza da pobreza em Portugal, o seu carácter estrutural e indicadores, quadro esse que fundamentou a proposição de programas de transferência de renda nos anos 1990. Parte-se então para a apresentação das iniciativas do Governo Português na área: o programa Rendimento Mínimo Garantido e o programa Rendimento Social de Inserção que o substituiu em 2003. Na última secção, apresenta-se a experiência de avaliação desses programas, segundo a perspectiva do modelo EVALSED – Avaliação de Desenvolvimento Socioeconómico (COMISSÃO EUROPEIA, 2004).

## O processo de concepção de políticas públicas em Portugal

A concepção de políticas públicas em Portugal é, normalmente, de iniciativa governamental. Apesar de existir diferenciação entre o Poder Legislativo (Assembleia da República) e o Poder Executivo (Governo), na prática, como o Governo tem a maioria parlamentar, a diferenciação não é assim tão expressiva. Contudo, importa do ponto de vista formal considerar essa diferenciação, já que cabe ao Parlamento, eleito democraticamente e, portanto, enquanto órgão dotado de legitimidade democrática representativa, aprovar os desígnios das políticas públicas. É também frequente os grupos parlamentares proporem políticas públicas que, nesse caso, carecem da aprovação, por maioria, na Assembleia da República.

Acresce ainda que o Governo pode, por sua iniciativa, legislar em matérias que não sejam da reserva absoluta de competência da Assembleia da República. Nesses casos, o Governo aprova, por meio de resoluções do Conselho de Ministros, políticas públicas que não carecem de aprovação na Assembleia da República.

Também no actual contexto de globalização e integração europeia, parte significativa das políticas públicas corresponde à transposição de normativas comunitárias que, nesse caso, referem-se a políticas públicas definidas no nível supranacional. Ainda assim, mesmo nessas situações, a aplicação do princípio da subsidiariedade tem dado aos Estados

Membros alguma discricionarieidade na aplicação das políticas públicas, defendendo-se que essas devem ser implementadas, sempre que possível e tal seja vantajoso, o mais próximo dos seus destinatários.

Se tal é verdade para a transposição de directivas comunitárias, o mesmo não se aplica no âmbito nacional, já que o Estado português detém uma configuração de matriz napoleónica de organização do Estado e da Administração Pública. Assim, na maior parte dos casos, as políticas são definidas e aplicadas no nível central, já que as autarquias, que integram a administração autónoma do Estado, não têm por tradição conceber políticas públicas de âmbito estratégico. Tal significa que o processo de concepção e aplicação das políticas públicas, em particular de políticas públicas sociais nas quais se insere o Rendimento Social de Inserção (RMG/RSI), corresponde a uma matriz desconcentrada de administração (presença do poder central no nível local) e não a uma matriz de descentralização administrativa. Apesar disso, e ainda que não se verifique a transferência de competências do poder central para, por exemplo, as autarquias locais, o modelo operacional definido representa uma inovação no contexto português ao confiar parte das funções de gestão da medida a estruturas locais compostas por representantes da Administração Central, das autarquias e das organizações da sociedade civil.

As fases a que obedecem as políticas públicas no caso português são semelhantes às da generalidade dos outros países, a saber: Diagnóstico do problema ou situação/ Identificação dos objectivos/Escolha dos Instrumentos/Decisão/Execução das políticas/Avaliação.

No âmbito das políticas sociais, equivale a dizer que o papel do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) se centraria nas actividades de diagnóstico, de identificação dos objectivos e na proposta dos instrumentos. A escolha dos instrumentos e a decisão final relativa à orientação da política caberiam ao Parlamento. Depois de aprovada em sede parlamentar a política é executada pela Administração Pública, enquanto órgão instrumental do Governo, à qual compete habitualmente proceder ou promover a avaliação.

Esse modelo tem vindo, todavia, como anteriormente referido, a ser influenciado pelas orientações europeias, que colocam a avaliação como integrante de todo o ciclo das políticas. No contexto da União Europeia, foram os Fundos Estruturais os principais indutores da nova abordagem. É nesse quadro que actualmente o RMG/RSI, enquanto medida integrante de um conjunto de políticas de desenvolvimento e de combate à exclusão, insere-se nos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI). (RODRIGUES: s.d.).

### **Pobreza e exclusão em Portugal**

Em todas as regiões do Globo, a sociedade contemporânea é atingida pelo fenómeno da pobreza e da exclusão social. No que concerne à pobreza, sendo esse um fenómeno pluridimensional, varia consoante o contexto económico-social e incide sobre certos grupos populacionais. Se nos países subdesenvolvidos a pobreza se caracteriza por possuir carácter absoluto, visto que se traduz na incapacidade de satisfação de

necessidades básicas nos países desenvolvidos, ela assume carácter relativo, dado que se manifesta na impossibilidade de viver de acordo com o padrão de vida dominante (PEREIRINHA, 2008).

Segundo a Comissão sobre os Direitos Sociais, Económicos e Culturais das Nações Unidas, a pobreza é “uma condição humana caracterizada por privação sustentada ou crónica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais”. (COSTA, 2008, p. 29).

Para Amartya Sen, a pobreza pode ser avaliada de acordo com três dimensões, a saber: incidência, intensidade e severidade (PEREIRINHA, 2008). A incidência refere-se ao facto de existir a possibilidade de separar a população pobre da população não pobre por meio da definição de uma linha de pobreza. A intensidade traduz o grau de desvio existente entre os recursos monetários do agregado/indivíduo e a linha de pobreza, sendo que, quanto maior for a diferença entre os recursos e essa linha, maior será a intensidade da pobreza. Por último, a severidade diz respeito ao grau de desigualdade na distribuição do rendimento entre os pobres. No que respeita à exclusão social, sendo esse um fenómeno multidimensional e abrangente, dado que se relaciona com a questão da desigualdade em vários níveis, continua a ser um conceito pouco preciso e possui diferentes significados segundo diferentes autores e em vários países.

De acordo com José Pereirinha (1996), a noção de exclusão social encontra-se ligada à dimensão relacional e/ou à dimensão de realização de direitos de cidadania, ou seja, existe uma ausência ou inadequação de integração social dos indivíduos ou grupos na sociedade à qual pertencem.

Segundo Iver Møller, não existe um estado de exclusão absoluto; o indivíduo pode viver, em simultâneo, processos de exclusão em relação a um determinado domínio da vida social e de inclusão relativamente a outros níveis da vida social (MATOS, 2000).

Na medida em que a exclusão social é um fenómeno complexo e heterogéneo, Alfredo Bruto da Costa (2001) elaborou uma tipologia de situações de exclusão, identificando cinco tipos de exclusão social: de tipo económico – situação de privação múltipla por falta de recursos e caracterizada por más condições de vida, baixos níveis de instrução e de qualificação profissional, e emprego precário; de tipo social – situação de privação de tipo relacional, caracterizada pelo isolamento; de tipo cultural – situação derivada de factores de ordem cultural, nomeadamente o racismo, a xenofobia e certas formas de nacionalismo; de origem patológica – situação ocorrida por motivos de natureza psicológica ou mental; e por comportamentos autodestrutivos – situação derivada de comportamentos autodestrutivos como, por exemplo, a toxicod dependência, o alcoolismo e a prostituição.

Para Paul Spicker, “a pobreza é apenas um dos factores que leva a que uma pessoa seja excluída da sociedade e impedida de participar na vida em sociedade” (COSTA, 2008, p. 25). Assim sendo, pode-se considerar que a pobreza e a exclusão, apesar de serem conceitos distintos, encontram-se interrelacionados, visto que não existe pobreza sem exclusão (COSTA, 2008).

De acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2006 a pobreza em Portugal afetava 18% dos indivíduos.

Segundo estudo levado a cabo por Costa (2008) que, entre outras fontes de informação, baseou-se no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) de 2004, a pobreza em Portugal já não é um fenómeno predominantemente rural, tal como sucedia na década de 80. Actualmente, existe equilíbrio na distribuição dos agregados pobres entre os diversos tipos de localidades (densamente povoadas, intermédias e fracamente povoadas), sendo que 54,2% eram mulheres e 45,8% eram homens. No que se refere à idade, existiam dois grandes grupos de pobres, a saber: as crianças e/ou adolescentes com menos de 17 anos e o escalão dos 35-54 anos. Relativamente à distribuição da pobreza, segundo a dimensão do agregado familiar, observou-se que os mais representados são os compostos por uma, duas, três ou quatro pessoas, sendo que os constituídos por apenas uma pessoa são, essencialmente, indivíduos com 65 anos ou mais (71,9%).

No que concerne às questões relativas à saúde, ficou patente no estudo que uma em cada doze pessoas pobres não conseguiu, pelo menos numa ocasião, realizar exames/tratamentos médicos por razões que se encontram fundamentalmente associadas a questões financeiras. Em termos educacionais, a população portuguesa pobre caracteriza-se, também, por possuir baixo nível de escolaridade (COSTA, 2008).

No que diz respeito à condição perante o trabalho, verificou-se no ICOR de 2004 que 39,1% das pessoas pobres estavam empregadas, 27,5% reformadas e 25,4% eram “outros inactivos” não especificados. No que se refere aos pobres empregados, é de salientar que 50,9% eram trabalhadores por conta de outrem e 31,7% eram trabalhadores por conta própria, sem empregados ao serviço. Verificou-se ainda que 49,8% dos agregados têm como principal fonte de rendimento o trabalho, seguindo-se as pensões (43,5%), “outros benefícios sociais” (5%) e, por fim, o subsídio de desemprego (1,7%). Vale realçar que os “outros benefícios sociais” são “os que apresentam um grau de vulnerabilidade à pobreza bastante elevado, comparativamente com os restantes, o que reflecte a instabilidade económica a que o agregado, cujo representante depende desse tipo de benefícios sociais, está sujeito” (COSTA, 2008, p. 163).

De acordo com os dados do Painel dos Agregados Domésticos Privados (PADP), coordenado pelo Eurostat entre 1995-2000, constatou-se, durante o período de seis anos desse painel, que 47% dos agregados portugueses passaram pela pobreza em pelo menos 1 ano, ou seja, cerca de metade das famílias vive numa situação vulnerável à pobreza. Nesse sentido, “a pobreza não é uma realidade marginal ou passageira da sociedade portuguesa, antes assume características de um problema social extenso e resistente” (COSTA, 2008, p. 185).

## O programa de distribuição de riqueza em Portugal

### *Do Rendimento Mínimo Garantido ao Rendimento Social de Inserção*

As denominações Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e Rendimento Social de Inserção (RSI) correspondem a dois momentos distintos de produção legislativa, podendo ainda indiciar um enfoque ideológico e/ou teórico.

Em qualquer dos casos, a evolução legislativa manteve as características fundamentais da medida, que se pode definir como: a) uma prestação do regime não contributivo da Segurança Social, que garante a todos os indivíduos a reposição da diferença entre os seus rendimentos reais e um limiar mínimo de rendimento tomado como referência; b) a combinação entre o direito à prestação e o sistema de obrigação-direito de inserção por meio da obrigatoriedade de seguimento em um programa de inserção social (RODRIGUES, 2009).

Na origem da sua formulação, estão não só a situação da pobreza e exclusão em Portugal avaliada como a orientação do Conselho das Comunidades Europeias que, em 1992, recomenda aos Estados Membros que

[...] Reconheçam, no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e, conseqüentemente, adaptem o respectivo sistema de protecção social, sempre que necessário, segundo os princípios e as orientações a seguir expostos [...] (CAPUCHA, 1998).

No contexto do debate iniciado na Assembleia da República, concretizou-se a reflexão sobre a medida, quer em sede parlamentar, quer em um grupo de trabalho criado no Ministério do Trabalho e Segurança Social.

Em 1996, foi aprovada pela Assembleia da República a criação do Rendimento Mínimo Garantido (Lei 19-A/96), implementado inicialmente por meio de projectos-piloto. Em 1997, a medida é generalizada por meio da regulamentação da Lei.

Em 2003 e no início de um novo ciclo legislativo, o RGM foi revogado, tendo sido substituído por um novo programa, o Rendimento Social de Inserção (RSI). Como principais argumentos é invocada a existência de situações de fraude, os efeitos perversos de desmotivação para o trabalho e a necessidade de fomentar a capacidade empreendedora dos mais jovens por meio de medidas activas de emprego (Exposição de motivos, Proposta de Lei 6/IX, 2003). Para além da introdução de um conjunto de instrumentos de controle e fiscalização, e de alterações no nível das estruturas de gestão locais, a lei define formas de discriminação positiva para os mais idosos e portadores de deficiência, mas determina, na sua versão final, condicionantes específicas de acesso a jovens entre 18 e 30 anos (Lei 13/2003).

Em 2005, com nova maioria parlamentar, essas condições são revogadas e é aprovada a legislação actualmente em vigor (Lei 45/2005).

#### ***O RMG/RSI – objectivos, características, beneficiários, estruturas e parceiros***

Para efeitos de comparabilidade com outros modelos, consideramos adequado caracterizar sinteticamente a medida portuguesa.



Atribuído exclusivamente a um titular (o requerente), o RMG/RSI abrange o seu agregado familiar (se o houver), desde que vivendo em economia comum e na exclusiva dependência do titular. Ao titular e seu agregado corresponde o conceito de beneficiário.

Como foi referido no ponto anterior, a prestação atribuída é calculada pela diferença entre um valor de referência e o rendimento efectivo do agregado, sendo esse indexado à pensão social do sistema não retributivo da segurança social.

Para o seu cálculo, considera-se 100% do valor de referência para dois adultos e 50% para os menores, aplicando depois uma minoração, a partir do 3º adulto, e uma majoração, a partir do 3º menor.

Podem ser titulares, desde que na condição de rendimentos definida pela medida, todas as pessoas maiores de 18 anos ou menores, se casadas, em união de facto, ou com menores a cargo, desde que residentes em Portugal – incluindo assim estrangeiros em situação legal no país nos últimos 3 anos; sob a condição de se comprometerem a participar num programa de inserção, incluindo a disponibilidade activa para o trabalho, e de requer outras prestações sociais a que tenham direito.

Por impossibilidade prática, remete-se para as leis citadas e respectiva regulamentação a caracterização dos conceitos de agregado familiar e rendimentos.

No que se refere ao programa de inserção, esse tem por base um relatório social e obriga todos os beneficiários maiores de idade. Pode incluir quer o compromisso de utilização de serviços de carácter universal – por exemplo, de saúde: prosseguir tratamentos em caso de doença, vacinação e consulta médica para as crianças; ou de educação: frequência da escolaridade obrigatória para crianças e adultos –, quer a adesão a outro tipo de apoios e/ou acções – colocação das crianças em creches, alfabetização, inserção em programas de realojamento social, participação em acções dirigidas à comunidade. A disponibilidade para a inserção profissional é, no entanto, uma das condições fundamentais dos acordos no que diz respeito aos beneficiários maiores de idade, ainda que possa ser considerada a sua isenção com base em determinadas condições (nomeadamente de saúde e de idade).

Considerando que a pensão social (indexante do RSI) é actualmente de 187,18 euros/mês, que o limiar da pobreza se situava, em 2008, em 405 euros/mês, e que o salário mínimo foi fixado em 450 euros para 2009, torna-se expressiva a filosofia de base do RSI: constituir-se como direito a “um suporte mínimo, que possa promover um novo ciclo de vida e dirigido essencialmente à pobreza extrema”, sem capacidade para produzir efeitos de acomodação ou desmotivação para o trabalho, e com um forte investimento nos processos de inclusão. (CAPUCHA, 1998).

Conforme já referido, esse modelo de gestão apresentou-se com elevado grau de inovação relativamente aos modelos tradicionalmente adoptados em Portugal, não só no que se refere à tradição centralizadora da Administração Pública, como à recorrente tendência de intervenção “em silos” dos vários ministérios.

Assim, sob a responsabilidade central do Ministério do Trabalho e Segurança Social, a medida organiza-se por meio das seguintes estruturas organizadas em parcerias:

Em nível central, a Comissão Nacional (CNRMG, depois CNRSI), a quem compete a coordenação geral da medida. Presidida por um representante do MTSS, integra representantes das áreas ministeriais da saúde, educação, emprego/formação profissional e justiça, das Regiões Autónomas, dos parceiros sociais, das associações de municípios e freguesias, e de um conjunto de organizações sem fins lucrativos (Instituições Privadas de Solidariedade Social – IPSS), Mutualidades e Misericórdias, que tradicionalmente assumem papel supletivo do Estado nas áreas de apoio social. Em nível local, as Comissões Locais de Acompanhamento (CLA). Actualmente Núcleos de Inserção (NLI), são compostas por idênticas representações das áreas e entidades acima referidas, e assumem a intervenção junto dos beneficiários (relatórios sociais e planos de inserção) e com as comunidades (dinamização dos recursos e parcerias) e garantem a avaliação da execução e a eficácia dos processos de inserção.

A partir de 2003, as funções das CLA/NLI podem ser partilhadas, por meio de protocolos, por outras entidades (nomeadamente IPSS). Os actos administrativos – atribuição da prestação com base nos relatórios sociais, constituição formal das CLA/NLI e celebração de protocolos – são da competência dos Centros Regionais de Segurança Social (órgãos desconcentrados do MTSS).

## **Análise do modelo de implementação, monitorização e avaliação**

### **Enquadramento**

Numa tentativa de análise dos processos e modelos utilizados, e na impossibilidade de referenciar exaustivamente as diferentes teorias de avaliação, tomamos como primeiro referencial o ciclo de intervenção social proposto por Fernández-Ballesteros (1996), constituído por sete fases, e que correspondem, com maior detalhe, às fases assumidas no modelo europeu (avaliação *ex ante*, *on going* e *ex post*):

1. Avaliação das necessidades;
2. Planeamento dos objetivos e metas;
3. Pré-avaliação – na qual se tomam as decisões sobre qual a intervenção mais adequada (estado da arte, estudos comparativos, projetos-piloto);
4. Desenho do programa;
5. Implementação – que pode ser acompanhada por avaliações formativas ou de processo, destinadas a otimizar a intervenção;
6. Avaliação – em que se concretizam as avaliações somativas ou de resultados, que podem ter por objectivo justificar a decisão política tomada em face aos custos/benefícios (retroactiva) ou trazer evidências que fundamentem a tomada de decisão sobre o programa (proactiva);
7. Tomada de decisão – sobre a manutenção, redireccionamento, redesenho ou mesmo finalização da intervenção com base na valoração da sua pertinência, eficácia, efectividade e eficiência, bem como a identificação de efeitos não intencionais ou perversos.

No entanto, essa linearidade temporal não explica, na sua totalidade, a complexidade exigida à avaliação no contexto de programas de desenvolvimento socioeconómico,

que normalmente procuram resolver problemas estruturais persistentes, que se articulam com diversas medidas e programas concebidos para se reforçarem mutuamente, que se integram num ambiente complexo onde interagem vários actores com interesses diferenciados, e que têm de se adaptar às mudanças sociais e à evolução de estratégias políticas de âmbito nacional e transnacional.

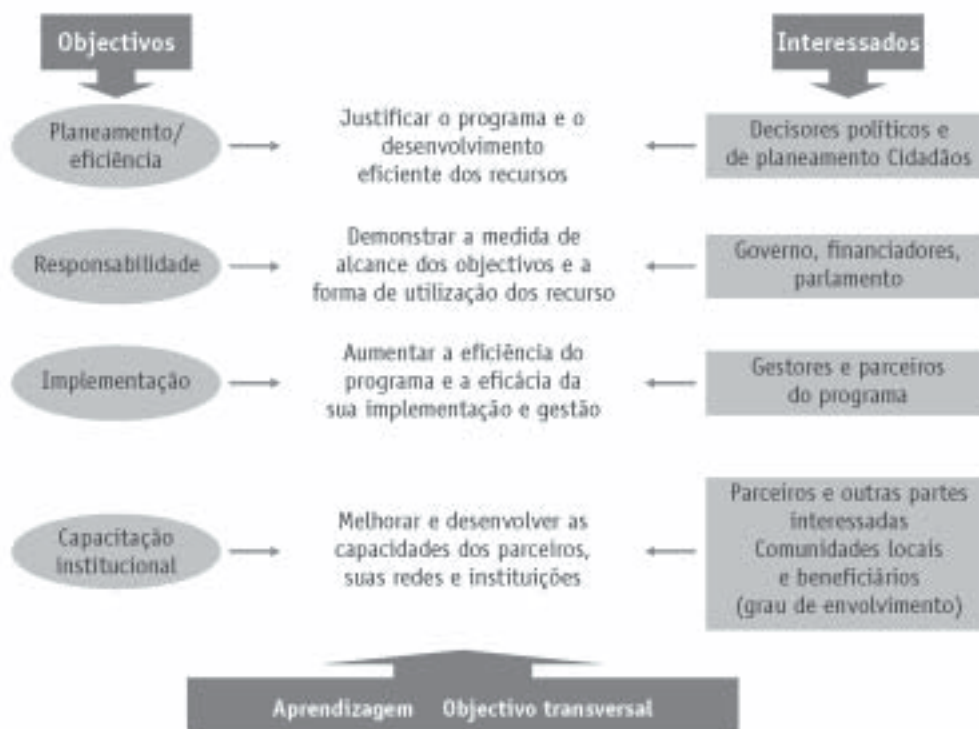
As implicações para os processos de avaliação dos programas de desenvolvimento socioeconómico, nomeadamente no contexto da União Europeia, são assim apresentadas no Quadro 1.

**Quadro 1. Implicações das características dos programas de desenvolvimento socioeconómico para a avaliação**

Características do programa	Pressupostos	Implicações para a avaliação
Necessidades de desenvolvimento persistentes e estruturais	A natureza de longo prazo dos objectivos alcançáveis implica tempo e necessita de uma mudança sistémica.	Deverá captar o início da mudança, a longo prazo, e implementar um sistema de registo da mudança ao longo do tempo. Deverá considerar quer o sistema mais vasto, quer os resultados específicos.
Natureza multidimensional dos programas e intervenções	Presume-se que as intervenções e as medidas interagem e se reforçam mutuamente.	Deverá analisar a interacção entre os diversos programas intervenções, bem como a complexidade e sinergias.
Programas adaptados às definições	Os programas e as medidas diferem, ainda que mantendo-se os objectivos. Os contextos também diferem.	Necessita considerar as intervenções na sua dimensão, avaliar a relevância e ajudar a identificar o que funciona em diferentes contextos. Dificuldade em estabelecer regras.
Num quadro político mais alargado	Cada um dos programas propõe, de certa forma, objectivos de um quadro mais alargado.	Os avaliadores poderão retirar critérios dos quadros mais alargados, bem como dos objectivos de programas específicos.
As parcerias da base para o topo são importantes	Os parceiros da base para o topo permitem articular necessidades e prioridades por meio de conhecimentos locais/regionais, e são por vezes os actores dominantes na concepção e implementação.	Tem de aplicar métodos participativos, da base para o topo, sempre que os actores regionais são dominantes, a avaliação deve suportar actividades de autogestão/direcção.
Sustentabilidade	Os programas deverão incluir alterações sistémicas, no sentido de apoiar a sustentabilidade dos seus resultados.	Deve centrar-se nas alterações sistémicas, incluindo o desenvolvimento de capacidades que influenciam a sustentabilidade.

Fonte: *EVALSED: Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico – O Guia* (COMISSÃO EUROPEIA, 2004, p.27 a 28).

Finalmente, julgámos adequado identificar ainda os principais objectivos da avaliação, que se apresentam na figura seguinte:



**Figura 1 – Objectivos da Avaliação**

Fonte: Adaptado de *EVALSED: Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico – o Guia* (COMISSÃO EUROPEIA, 2004)

Com base nesse enquadramento poderemos dizer que, independentemente dos métodos utilizados – que deverão ser seleccionados em função das características dos programas e dos objectivos pretendidos –, importa construir uma arquitectura de avaliação coerente, sistemática e transparente, capaz de responder aos interesses dos vários interessados e centrada na aprendizagem. Nessa perspectiva, a avaliação contribui para a potenciação do conhecimento, não apenas junto dos actores directamente envolvidos, como junto de diversos sectores da sociedade (analistas, académicos, cidadãos em geral), promovendo o aumento do capital social e da cidadania activa.

#### *Análise do ciclo de gestão RGM/RSI*

É extensa a bibliografia sobre a medida RGM/RSI, que tem sido alvo de numerosos estudos por parte da comunidade científica portuguesa. No entanto, para o objectivo do presente trabalho, analisámos exclusivamente a informação produzida ou encomendada/patrocinada pelas estruturas de gestão da medida.

O primeiro resultado da análise é que teremos de identificar duas fases distintas para caracterizar os processos de avaliação: a fase RMG (de 1997 a 2002) e a fase RSI (2002-2005 e 2005-2009).

#### **Fase RMG (1996-2002)**

- Avaliação das necessidades: corresponde à fase de debate e reflexão descrita no capítulo 4.1 e teve por objectivo dar resposta a necessidades normativas (orientação UE),

expressas (situação da pobreza e exclusão), percebidas (audição de diversos sectores da sociedade) e comparativas (análise dos programas em países europeus).

- Definição de objectivos e metas: corresponde, sob a forma de produção legislativa, às conclusões da fase anterior e contempla, desde logo, as grandes linhas de intervenção, os beneficiários e as estruturas participadas de gestão.

- Pré-avaliação: por meio de projectos-piloto, caracterizou-se por apelar à participação de actores locais organizados em parceria. Nessa fase foi também elaborado o sistema de informação (recolha de dados e articulação entre estruturas).

- Paralelamente, foi encomendado a uma equipe externa de investigadores um Estudo de Acompanhamento e Avaliação (CAPUCHA e GUERREIRO, 1998). Esse estudo sistematiza a avaliação *ex ante*, elabora o modelo lógico do programa, descreve o modelo de organização e intervenção dos projectos-piloto, e acompanha e avalia a sua concretização, formulando um conjunto de recomendações.

- Implementação: generalização da medida e sua regulamentação (Assembleia da República).

A partir dessa fase inicia-se o processo de acompanhamento (produção de documentos de orientação) e de avaliação regular. A avaliação tem enfoque essencialmente formativo – aprofundar o conhecimento sobre os beneficiários, parceiros e territórios de intervenção e aperfeiçoar os processos de trabalho e as formas de articulação –, mas também sumativo (grau de execução dos dois eixos da medida – prestação e inserção).

Assinalam-se apenas os *Relatórios Anuais das Comissões Locais de Acompanhamento* e os *Relatórios Anuais de Execução* (Comissão Nacional RGM), que incluem uma caracterização e análise dos beneficiários e das acções de inserção.

Finalmente, o conjunto de estudos *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido* (2002), elaborado por uma equipa mista (Instituto de Desenvolvimento Social e investigadores externos), apresenta uma avaliação dos impactos no nível dos beneficiários (transversal e sectorial), dos técnicos e dos parceiros. Assumindo-se como avaliação *on-going*, simultaneamente sumativa e formativa, esses estudos utilizam técnicas de inquirição dos diversos actores (autopercepção) e procedem a um conjunto de recomendações de melhoria e sustentabilidade.

### **Fase RSI (2002-2009)**

Entre 2003 e 2005, apenas se conhece o Relatório Anual das CLA/NLI de 2004. A inexistência de informação junto das fontes consultadas parece indicar que os processos de acompanhamento e monitorização sofreram uma disrupção significativa.

A partir de 2005 e até a presente data, reinicia-se a publicação e divulgação dos Relatórios de Execução da Medida, que mantêm a anterior estrutura, embora com menor grau de aprofundamento.

A informação disponível (CNRSI, *Actas*, 2007, 2008; NLI, *Relatório sobre Boas Práticas*, 2006), bem como a produção de estudo sobre uma região crítica, evidencia a retoma dos processos de monitorização e avaliação, ainda que sem política de divulgação activa (GONÇALVES, 2009).

Nessa fase é divulgado o primeiro estudo de avaliação *ex post* – “Impacto do RSI em Portugal na Distribuição do Rendimento e Exclusão” (RODRIGUES, 2007). Ainda não publicado, mas passível de ser consultado por meio de apresentações e artigos do autor, o Estudo baseia-se na metodologia de simulações contrafactuais. Utilizando os microdados dos inquéritos às famílias, realizados pelo Instituto Nacional de Estatística (ICOR 2007 – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento), é simulada a implementação da medida, de forma a quantificar os seus efeitos sobre a desigualdade e a pobreza, e são construídos indicadores de eficácia – em que medida o programa conseguiu realmente reduzir as várias dimensões da pobreza – e de eficiência – qual a percentagem das transferências que efectivamente contribuiu para a redução da pobreza.

Como principais resultados destacamos que, em termos de eficácia, “o RGM/RSI induz uma ligeira redução dos índices de desigualdade, qualquer que seja o índice considerado” (RODRIGUES, 2009, p. 9); o seu efeito na incidência da pobreza é nulo ou marginal, e é “extremamente eficaz na redução da intensidade da pobreza, conseguindo redução superior a 25%, qualquer que seja a distribuição de rendimentos analisada” (Rodrigues, 2009, p. 10), rendimento total ou monetário, bem como na severidade (46,7%). No que se refere à eficiência da medida, o estudo conclui que “cerca de 97% do rendimento das transferências do RSI contribui efectivamente para a redução do défice de recursos da população pobre” (RODRIGUES, 2009, p. 12).

### Considerações finais

A análise da evolução do processo de monitorização e avaliação realizada permite constatar que esse evoluiu com variações significativas, de natureza quantitativa e qualitativa. Nomeadamente, não foram encontradas evidências de transferência dos conhecimentos e recomendações sobre o RGM para a formulação RSI. Como hipótese explicativa, sugere-se o contexto criado, a partir de 2003, quer por dois ciclos legislativos, com as correspondentes alterações da estrutura governamental, orgânicas ministeriais e cargos de direcção, quer pelo processo de reorganização global da Administração Pública Central, no âmbito de um processo de modernização administrativa e de contenção orçamental. Esses factores, combinados com a alteração do enquadramento legal da medida, parecem ter tido impacto significativo no nível da reconstituição das equipas técnicas e parcerias, aos vários níveis, e dos modelos de gestão e processos de trabalho.

A eficiência e eficácia da medida, na sua vertente prestacional, não terá sido posta em causa como os resultados do estudo de impacte demonstram (RODRIGUES, 2007). No entanto, suscitam-se preocupações no que diz respeito à sustentabilidade das acções de inserção, dinâmica técnicos/parcerias/sociedade civil e desenvolvimento da capacitação dos vários actores.

Finalmente, considera-se fundamental recuperar uma política de transparência e continuidade, em relação aos vários interessados e aos cidadãos em geral. Considerando que o RGM/RSI permanece no centro do debate político/ideológico em Portugal, seria fulcral aprofundar a cultura de avaliação e divulgar informação sobre as políticas de luta contra a pobreza e exclusão, que promovam adesão e a responsabilização da sociedade.

## Referências bibliográficas

- CAPUCHA, Luís e Guerreiro, Maria das Dores (coord.) et al (1998), *Rendimento Mínimo Garantido - estudo de acompanhamento e avaliação – relatório final*, CIES, Lisboa.
- CASTRO, Alexandra et al (s.d.), *Relatórios de Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários em 1999, 2000, 2001*, Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, Instituto de Desenvolvimento Social, Lisboa.
- CASTRO, Alexandra et al (coord.) (2002), *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido*, Instituto de Desenvolvimento Social, Lisboa, Vol.1 a 10.
- COMISSÃO EUROPEIA (2004), *EVALSED - A Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico – o guia*, Observatório do QREN, Lisboa.
- COSTA, Alfredo Bruto da (2001), *Exclusões Sociais*, Vol. 2, 2ª ed., col. «Fundação Mário Soares», Gradiva, Lisboa.
- COSTA, Alfredo Bruto da (coord.) et al (2008), *Um Olhar sobre a Pobreza - vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Gradiva, Lisboa.
- FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Rocio (1996), “Cuestiones Conceptuales Básicas en Evaluación de Programas”, in Juan Mayor, *Evaluación de Programas – una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Editorial Síntesis, Madrid.
- GONÇALVES, Alda Teixeira e Palma, Carlos (2008,2009), *Rendimento Social de Inserção, Relatório Anual*, Instituto de Segurança Social. I.P., Lisboa.
- GONÇALVES, Alda Teixeira et al (2009) *Análise da Implementação do Rendimento Social de Inserção no Porto*, Instituto de Segurança Social I.P., Lisboa.
- GUERRA, Isabel, Chitas Hironcina, (1997) *Programas de Inserção: Reflexões Metodológicas*, Instituto de Desenvolvimento Social, Lisboa.
- MATOS, Ana Raquel Barros de (2000), *Ativação, Desemprego e Cidadania: para uma avaliação crítica das políticas sociais activas*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- NÚCLEO DE APOIO TÉCNICO À COMISSÃO DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO (s/ data) *Guia de Recursos para Apoio aos Programas de Inserção*, Instituto de Desenvolvimento Social, Lisboa.
- NÚCLEO DO RENDIMENTO MÍNIMO, Departamento de Investigação e Conhecimento (2002), *Relatório de Avaliação da Actividade das CLA em 2001*, Instituto de Desenvolvimento Social, Lisboa.
- PEREIRINHA, José António (1996), “Pobreza e Exclusão Social – algumas reflexões sobre conceitos e aspectos de medição” in J. M. Carvalho Ferreira et al., *Entre a Economia e a Sociologia*, Celta Editora, Oeiras, 208-232.
- PEREIRINHA, José António (coord.) et al (2008), *Género e Pobreza: impacto e determinantes da pobreza no feminino*, CIG, Lisboa.
- RODRIGUES, Carlos Farinha (2009), *O RSI em Portugal – o impacto do RSI na distribuição do rendimento e exclusão*, Comunicação apresentada ao Seminário Europeu “RSI - um direito à integração social”, Lisboa.
- RODRIGUES, Fernanda (coord.) (s.d.), *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010*, Sersilto, Lisboa.
- TOSCANO, Joana et al (2005) *Relatório de Avaliação da Actividade das CLA/NLI em 2004*, Instituto de Segurança Social I.P., Lisboa.
- UNIDADE DE SOLIDARIEDADE DO DEPARTAMENTO DE PROTECÇÃO SOCIAL E CIDADANIA (2007), *Relatório sobre Boas Práticas /Núcleos Locais de Inserção*, Instituto de Segurança Social I.P., Lisboa.

---

**Matilde Gago da Silva**

Nacionalidade portuguesa. Participante do Curso “Avaliação de Programas Sociais”, realizado pela EIAPP/ENAP em 2009. Licenciada em Ciências Sociais e Políticas pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Actualmente, desempenha funções de investigação e consultoria no Instituto Nacional de Administração (INA, I.P.).

**Cláudia Anjos**

Nacionalidade portuguesa. Licenciada em Sociologia pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE). Mestranda em Administração e Políticas Públicas no ISCTE-IUL. Actualmente, desempenha funções de investigação e consultoria no Instituto Nacional de Administração (INA, I.P.) em diferentes domínios como políticas públicas de inclusão social, *benchmarking* no âmbito da gestão pública e diagnóstico de competências em organismos públicos.

**David Ferraz**

Nacionalidade portuguesa. Licenciado em Gestão e Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da UTL; diplomado com o Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) do INA, I.P.; mestre em Administração e Políticas Públicas pelo ISCTE-IUL; e doutorando em Políticas Públicas no ISCTE-IUL. Actualmente, desempenha funções de investigação e consultoria no Instituto Nacional de Administração, INA, I.P. Tem colaborado com diversas organizações nacionais e internacionais em diferentes domínios da Ciência da Administração e das Políticas Públicas.