

**AVALIAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS:
tópicos para um início de conversa**

Ronaldo Coutinho Garcia
Brasília, novembro de 1997

VERSÃO PRELIMINAR

Este texto destina-se exclusivamente à Presidência do IPEA
Pede-se não citar nem reproduzir

AVALIAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS: pontos para um começo de conversa.

Ronaldo Coutinho Garcia
Brasília, novembro de 1997.

A alta direção da Administração Pública Federal carece de instrumentos gerenciais ágeis e potentes. Sem eles fica prejudicada a intervenção oportuna sobre os processos correntes de execução de ações, mediante a qual seja possível corrigir desvios e ineficiências. Assim, é dificultada a obtenção da máxima eficácia na resolução de problemas que demandam a atuação governamental.

A disponibilidade de tais instrumentos é crucial, principalmente quando na presença de grave crise fiscal, como bem atestam os ganhos obtidos após a implantação do SIAFI, que permitiu racionalizar a execução financeira das políticas e programas de governo, proporcionando considerável economia de recursos ¹. Na presente quadra, onde o setor público federal opera com elevado déficit fiscal, as vantagens de aumentar a eficiência do gasto público, pela via do controle e da avaliação, não são nada modestas. Este é um caminho que tem sido trilhado pelos países desenvolvidos, independente de suas orientações nas políticas de reordenamento do aparato público. Os EUA, por exemplo, dispõem de enormes e complexos sistemas de avaliação e de controle de eficiência e de eficácia que consomem, conservadoramente, US\$ 35 bilhões por ano e empregam milhares de analistas, auditores e controladores.²

A construção de apropriados instrumentos de gestão destinados a alta direção não é tarefa trivial, pois exige acurada concepção, o desenvolvimento dos sistemas de processamento pertinentes, o treinamento dos que vão torná-los operacionais e a sua difusão pelo aparato governamental. Muito provavelmente será necessário formalizá-los por meio de lei ou decreto, atribuindo a responsabilidade por sua implementação a órgãos particulares da Administração Pública Federal. No entanto, ainda que complexa ou difícil é uma operação exequível. E, antes de mais nada, necessária.

• Este trabalho não teria sido possível sem a inestimável contribuição de José Valente Chaves. Agradeço os comentários e sugestões de Martha Cassiolato e Jorge Abrahão de Castro. As opiniões aqui emitidas são de inteira responsabilidade do autor.

¹ Os avanços de natureza gerencial e de administração financeira foram de grande magnitude, sendo de lastimar que o SIAFI não tenha sido objeto de uma avaliação criteriosa para que se possa ter idéia precisa do tamanho de sua contribuição para o aumento da eficiência do gasto público.

² Augusto C.M.Ribeiro et. all.- Controle do Gasto Público, Brasília, ENAP, junho/97.

Este é um desafio a ser enfrentado pelo Ministério de Planejamento e Orçamento/ MPO, pois se insere, indiscutivelmente, entre as atividades componentes das modernas práticas de planejamento. As bases dos sistemas de monitoramento e avaliação são: o orçamento, reformulado e adaptado para cumprir novas funções gerenciais (SOF); a estatística atualizada, reveladora da realidade socioeconômica nacional (IBGE) e uma boa capacidade analítica e propositiva (IPEA). Ao MPO, portanto, cabe a iniciativa de apresentar as propostas com as quais enfrentaremos a caótica situação hoje existente. E, dentro do MPO, é o IPEA quem pode efetivamente liderar o processo de pesquisa e desenvolvimento que produzirá as formulações que darão materialidade aos instrumentos de gestão e coordenação requeridos.

A seguir são apresentados alguns elementos para a discussão do que poderia vir a constituir-se em uma prática sistemática de monitoramento e avaliação. São idéias bastante preliminares, organizadas com a intenção de provocar um início de conversa orientada para a definição de rumos e estratégias.

1 - Requisitos Fundamentais para a Avaliação das Ações Governamentais

Quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-los não sabe o que acontece por conta do seu agir e nem que mudança provocou com a sua ação. Não sabe por onde anda, não consegue avaliar a eficiência e a eficácia de suas intervenções. Para monitorar é necessário tornar preciso o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor, conhecer suas determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram. Ao se implementar as ações, deverão ser produzidos indicadores pertinentes, porquê úteis para quem responde por sua execução e, portanto, passíveis de serem trabalhados (analisados e avaliados) para poder informar a quem tem o dever de coordenar as ações e o poder de corrigi-las, caso necessário.

Somente problemas bem definidos e ações bem desenhadas e programadas são passíveis de monitoramento, podendo ser avaliados de forma conseqüente e oportuna. Do contrário, o que existirá serão apenas tentativas de acompanhamento e avaliações superficiais sob a forma de relatórios não orientados para a tomada de decisão, produzidos com enormes lapsos de tempo, sem nenhuma sintonia com os processos reais exigentes da atenção e intervenção das autoridades maiores do governo.

O monitoramento apresenta-se, então, como um requisito imprescindível para o exercício da avaliação que se pretenda um instrumento de condução. Quem monitora avalia. Quem avalia confirma ou corrige, exercendo o poder de dirigir consciente e direcionadamente.

O monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas, sintéticas. Informações oportunas para lidar sobre cada processo particular, com as peculiaridades que lhes são próprias. Estas informações existirão apenas quando a ação tiver sido desenhada e programada de forma a permitir que se cumpra a exigência de produzir informações apropriadas e a um ritmo adequado à tomada de decisões.

Evidentemente, nem sempre se pode dispor de tais sistemas. Ou nem sempre se pode dispor de todos os sistemas e ao mesmo tempo, de forma a monitorar e avaliar todas as ações. É necessário ter clareza sobre o que é o mais importante, o que é mais factível no curto prazo, onde há menor resistência (de todos os tipos) à introdução de inovações, para tornar inicialmente viável a adoção de sistemas de monitoramento voltados para subsidiar a avaliação destinada à alta direção.

A sabidamente grande demanda por monitoramento e avaliação das ações governamentais, tem sido evidenciada em diversas declarações e reclamações de prefeitos, governadores, ministros e principalmente da Presidência da República. Tais demandas são devidas a diversas causas: ³ a) a **crise fiscal** que retira capacidade de gasto dos governos, fazendo com que aumentem as pressões por maior eficiência, ou seja, reduzir os custos unitários das ações para poder fazer mais com os mesmos recursos. O Plano Real, ao acabar com as receitas financeiras fáceis e o imposto inflacionário, não só revelou o descalabro das finanças públicas mas também diminuiu o montante de recursos à disposição dos governos; b) o **aprofundamento da democracia**, que trouxe à cena política novos atores sociais e novas reivindicações aos governos. O atendimento destas é condição para ampliar a legitimidade dos governantes, principalmente quando existe a possibilidade legal de pleitearem a reeleição; c) a **longa crise econômica** que combinou baixo crescimento com alta e ascendente inflação, aumentando a elevada desigualdade social brasileira, produzindo mais pobres e miseráveis, todos a buscar apoio e compensações no governo; d) a **desestruturação do aparato de planejamento**, em todos os níveis de governo, deixou a alta direção sem elementos confiáveis de informação e avaliação, necessários à coordenação do conjunto. O reconhecimento da insuficiência do planejamento normativo, então praticado, a submissão do planejamento a uma concepção economicista (exacerbada em épocas de crise fiscal), o abandono dos métodos e técnicas

³ Ronaldo C. Garcia - Crise Fiscal, Capacidade de Governo e Governabilidade: subsídios para a análise da situação do Distrito Federal - Brasília, Junho de 1997, Revista da CODEPLAN (no prelo)

de programação, acompanhamento e integração de ações têm contribuído para a baixa capacidade de governo hoje existente. Ao se tomar consciência desta baixa capacidade de governo, pela repetição de erros, de equívocos, de desperdícios e de ineficiências, crescem as solicitações por sistemas de acompanhamento e avaliação, como se possível fosse implantá-los sem a presença dos pré-requisitos necessários: o plano estratégico, a programação detalhada e exaustiva, o orçamento consistente, os sistemas de gerência por ação, os indicadores, de toda natureza, bem definidos.

No entanto, como o momento atual ainda não favorece a retomada de uma discussão que conduza ao esclarecimento e a formação de consensos sobre como organizar e praticar o planejamento estratégico público, instrumento decisivo para a complexa tarefa de governar, entende-se mais apropriado restringir as propostas aqui apresentadas àquilo que possa auxiliar na instauração de um processo possível de avaliação das ações governamentais. O ideal ou o desejável ficaria para mais tarde, quando tivesse sido construída a viabilidade para passos mais ambiciosos.

II - Oportunidades Abertas ao IPEA

Antes porém, pode ser interessante lançar um rápido olhar para as últimas mudanças introduzidas na regulamentação das carreiras integrantes do “ciclo da gestão pública”. As novas competências definidas (mesmo sem maior rigor) podem indicar o rumo metodológico e organizativo dos sistemas de monitoramento e avaliação a serem eventualmente instituídos, bem como dos produtos a serem elaborados, com vistas a subsidiar os escalões decisórios na formulação de políticas e na adoção de medidas de condução.

Em recente reedição da Medida Provisória nº 1548, a de número 35, de 02 de outubro de 1997, foi atribuída ao IPEA (de fato, aos ocupantes de cargos de Técnicos de Planejamento e Pesquisa) a competência, entre outras, de realizar a “**avaliação das ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas**”(Art.18). Aliás, a atribuição de competências é feita, também, aos integrantes das demais carreiras que compõem o chamado “ciclo da gestão pública”: aos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental “as atividades de apoio à formulação e da implementação e **avaliação de políticas públicas**”; aos Analistas de Finanças e Controle “as atividades de apoio à formulação, de implementação de políticas na área econômico-financeira e patrimonial, de auditoria e de análise e **avaliação de resultados**”; aos Analistas de Planejamento e Orçamento e Técnicos de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500, as atividades de “apoio à formulação, de implementação e de **avaliação de políticas nas áreas orçamentárias e de planejamento**”. (Artigos 15, 16 e 17 respectivamente). Tudo conferindo

enorme importância às atividades da avaliação, ainda que sem especificar sob qual perspectiva seriam realizadas pelas diversas carreiras e pelos Técnicos de Planejamento e Pesquisa.

Para o IPEA as mudanças são alvissareiras. Ampliam significativamente as possibilidades de sua re-inserção no núcleo decisório do Governo Federal, inscrevendo-o como um potencial executor de atividades exclusivas de Estado, condição para sua eventual transformação em Agência Executiva. A atribuição de analisar ações governamentais colocará o IPEA em estreita ligação com os outros órgãos e carreiras do “ciclo de gestão pública” e estimulará intensas e articuladas relações com os executores das políticas, reforçando e ampliando a imagem do Instituto junto à estrutura da Administração Pública Federal.

As mudanças apontam alguns pontos frágeis que todavia são superáveis. O IPEA não se encontra devidamente capacitado para exercer as novas funções, seja porque perdeu técnicos experientes (aposentadorias e cessões), seja porque os novos quadros ainda não detêm qualificação e expertise suficientes. Além do mais inexistem, atualmente, a produção sistemática de informações úteis para o exercício regular e oportuno da avaliação das ações governamentais e as redes pessoais de relações interinstitucionais, que funcionaram no passado, se fragilizaram ou se desfizeram.

A avaliação das ações governamentais exige o metódico tratamento de dados e informações relevantes, submetendo-os à rigorosa análise crítica, retirando as conclusões e proposições pertinentes. Ademais, é necessário situar as ações no bojo das políticas que as englobam. Neste particular o IPEA possui algumas vantagens, desde que mobilizadas e organizadas com o claro propósito de colocá-las à serviço do processo de gestão conduzido pela Alta Direção do Poder Executivo. E isto tem peculiaridades que podem não ser imediatamente apreendidas, o que pode demandar treinamento e capacitação para compreender e atuar de forma orientada para processos de governo. O rejuvenescimento do corpo técnico do Instituto cria algumas facilidades para a reorientação cultural e organizacional requerida pelas novas funções. Poderia ser repensado, inclusive, o processo de seleção e recrutamento, com vistas a melhor ajustá-lo às atribuições recém conferidas.

A principal oportunidade aberta ao IPEA refere-se à possibilidade de tomar a iniciativa de formular propostas metodológicas apropriadas à avaliação sistemática das ações de governo, galgando, com isto, posição de liderança técnica no interior do “ciclo da gestão pública”.

Este lugar encontra-se vazio, até porque o “ciclo” é mais virtual do que real. Mas não só por isso. Existem visíveis deficiências na formulação de política para esta área e os sistemas que se encontram em funcionamento não tem oferecido respostas satisfatórias. Tal é o caso das

tentativas desenvolvidas pela SPA/MPO (Progorcam, SIAPPA e Sistema de Acompanhamento do Brasil em Ação), pelo MARE e Ministério da Fazenda (Programa de Acompanhamento Gerencial de Gastos e Avaliação Institucional - PAGG), pela Casa Civil (Sistema de Acompanhamento dos Projetos Prioritários), além de todos os esforços levados à cabo pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria Federal de Controle.

Se a realidade é esta, ao mesmo tempo em que para o IPEA existe a possibilidade acima vislumbrada, há também razoável probabilidade de alguma das experiências acima referidas ultrapassar suas deficiências e alcançar posição de destaque, elegendo-se como o sistema de acompanhamento e avaliação das ações de governo.

Deve se estar atento a isto, pois nos foros governamentais onde no presente são debatidos estes temas, têm sido freqüentes as referências à ausência do IPEA. Lembram de um passado não muito distante, no qual o Instituto, com seus especialistas com visão global, seus estudos, projetos e propostas consistentes sempre aportava relevantes contribuições e não raro respondia pelas soluções adotadas, devido a superioridade técnica das formulações apresentadas⁴

Talvez seja esta a hora para o relançamento do IPEA como órgão assessor da Alta Direção do Governo, atendendo tempestivamente suas demandas e, simultaneamente, construindo pontes rumo ao Congresso Nacional e a Sociedade, por meio de seus relevantes estudos, pesquisas, propostas de políticas e agora com avaliações das ações governamentais.

III - Algumas Definições Preliminares e Provisórias

Avaliação de ações governamentais. que é isto? Como se faz? Quais os insumos necessários?

Estas são algumas das perguntas inevitáveis. Afinal, não existe um conceito estabelecido do que seja ação governamental, mas apenas uma **noção** algo difusa, ainda que bastante utilizada. De igual maneira não existe um método único de avaliar, pois muitas são as perspectivas possíveis de avaliação, referindo-se, cada uma delas, às visões e interesses de quem avalia. E variados são os atores interessados na avaliação das ações de governo: o próprio governo, sua base política de sustentação, seus opositores, os atores envolvidos (com interesses diferentes) em cada problema particular que as ações pretendem enfrentar, entre outros. Mesmo o governo pode

⁴ *Ronaldo C. Garcia e Maria Elizabeth D. Barros - A Remontagem do IPEA: um requisito para o bom governo, Brasília, jun/1994.*

necessitar de distintas avaliações: gerenciais (eficácia, eficiência, de resultados) políticas, técnicas, jurídico-legais, acadêmicas.

É necessário, portanto, avançar em algumas definições iniciais, como meio para o estabelecimento de uma base comum de entendimento. Do contrário, corremos o risco de engolfarmo-nos em uma discussão babélica, cada qual como seu discurso, com seus “conceitos”, com sua linguagem, impedindo a construção de algo que possa interessar senão a todos, pelo menos à maioria dos integrantes do Ciclo de Gestão Pública (em geral e dos ipeanos, em particular) e, principalmente, a Alta Direção do Governo.

As definições, seguramente preliminares e provisórias, buscarão a máxima compatibilidade e o mínimo de mudanças nos conceitos ou noções de uso corrente no ambiente governamental. O suposto básico é o de aproveitar, no limite, o arcabouço conceitual, técnico, legal, organizacional e de informações hoje existente na Administração Pública Federal, como forma de reduzir resistências e ampliar a factibilidade do exercício de avaliação. A idéia é a de utilizar os dois grandes sistemas de informações orçamentárias e financeiras existentes - SIDOR e SIAFI - para que, com as devidas modificações, possam se transformar em fontes regulares e atualizadas dos dados básicos a serem processados na prática do monitoramento e da avaliação.

a) AÇÃO GOVERNAMENTAL

Começando pelo começo, o que é uma ação?

De uma perspectiva algo filosófica, (conforme dicionário do Aurélio) ação poderia ser uma “atividade responsável de um sujeito, resultante de uma vontade consciente de criar ou promover mudanças na realidade”.

Sob um ponto de vista próximo da sociologia política “a ação é uma atividade intencional e reflexiva, com a qual um ator social espera conscientemente lograr determinados resultados em uma situação concreta, envolvendo cooperação ou conflito com outros atores”.⁽⁵⁾

No entanto, para ser resultado de uma vontade consciente, responsável e lograr determinados resultados em uma dada realidade social, alguns supostos haverão de estar presentes. Pois, “a ação que não estiver fundamentada numa apreciação exata das coisas, da história, dos elementos, dos homens, está destinada ao fracasso. Não existe ação que não apresente,

⁽⁵⁾ Carlos Matus. *Política, Planejamento e Governo*, Brasília, IPEA, 1993, Vol I, pag 81.

implicitamente, os problemas do seu fim, dos meios empregados, dos valores que ela subentende, da imagem do homem que ajuda a forjar

Para os nossos propósitos há que se remeter as formulações anteriores àquilo que é típico e próprio do governo (entendido como o Poder Executivo), procurando adaptá-las para proporcionar critérios de seleção no interior dos variados conjuntos de realizações governamentais.

Assim, a ação governamental deve estar orientada para a solução de um problema particular. A análise abrangente e interdisciplinar do problema indicaria suas causas fundamentais, sua magnitude e localização. Isto permitiria o desenho de intervenções com o potencial de superá-lo em um certo período de tempo, construindo uma outra realidade, mediante o alcance de determinados resultados previamente estipulados.

Teríamos, uma **Ação Governamental** *quando o governante reconhece a existência de um problema, declara a disposição de enfrentá-lo, mediante a utilização de recursos diversos, e empreende realizações para promover mudanças em uma situação concreta, com vista a lograr determinados objetivos.*

Se se aceita esta definição, podem ser a ela operacionalmente subordinados (evidentemente adotando instrumentos metodológicos heterodoxos como martelo, serra, plaina, formão, etc.) os conceitos de **projeto** e **atividade**, como utilizados na teoria e prática da elaboração e execução orçamentária, segundo dispõe a legislação pertinente. ⁽⁷⁾

De uma perspectiva prática, ou seja, para fins de monitoramento e avaliação, seriam consideradas **ações governamentais os projetos e atividades constantes dos Orçamentos da União**. Não todos eles, é verdade, mas apenas os referentes às finalidades funcionais das unidades orçamentárias da Administração Pública Federal. O propósito desta redução é realizar dois objetivos: tornar a ação monitorável ao menor custo organizacional e informacional; exigir a máxima precisão no desenho, na programação e na orçamentação da ação, condição para o monitoramento e a avaliação.

Os projetos e atividades orçamentárias referentes às, convencionalmente chamadas, atividades-meio, não seriam incluídos no sistema de monitoramento e avaliação, pois, para tanto, haveriam de passar por extenso e profundo processo de reorganização, o que extrapola as possibilidades atuais.

⁽⁶⁾ Maurice Herzog, no prefácio de Huisman e Vergez, *Ação*, Vol I do *Compêndio de Filosofia Moderna*, R.J. Livraria Freitas Bastos, 1966.

⁽⁷⁾ **Projeto**: um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.

Atividade: um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do Governo. Cf. Portaria SEPLAN nº 09 de 28.01.74, in *MPO/SOF - Classificações Orçamentárias*, MTO - 03, Brasília, 1995.

Ações governamentais realizadas sem o explícito enquadramento orçamentário, também não seriam imediatamente incorporadas ao sistema de monitoramento e avaliação. As exigências de informação (e de organização apropriada a produzi-las) são tantas (envolvendo, em particular, os escalões superiores,) que não se mostram inicialmente viáveis. Monitorar e avaliar de forma efetiva os atos de fala, regulações, intervenções políticas, cumprimento das ordens é fundamental, porém, demandam muitas mudanças no modo como se dá o processo decisório no interior da Administração Pública brasileira. Com o passar do tempo, com a consolidação dos sistemas de avaliação, com o acúmulo de experiência e de ganhos de eficiência e eficácia, talvez venha o reconhecimento, por parte das autoridades, da necessidade de alterar as práticas hoje adotadas, caminhando em direção a um exercício mais elaborado dos processos de governo. Neste momento, poder-se-ia ser pensada a ampliação do sistema de monitoramento e avaliação, com a introdução das ações governamentais sem expressão orçamentária. Há de ser estar consciente de que ações com esta natureza exigem informações e processamento distintos para serem monitoradas e avaliadas de forma útil e oportuna para os governantes.

b) AVALIAÇÃO

“Avaliar deriva de *valia* que significa valor. Portanto, avaliação corresponde ao ato de determinar o valor de alguma coisa. A todo o momento o ser humano avalia os elementos da realidade que o cerca. A avaliação é uma operação mental que integra o seu próprio pensamento - as avaliações que faz orientam ou reorientam sua conduta”⁸

Seja individual ou socialmente, seja de uma perspectiva privada, pública ou estatal, avaliar significa determinar o valor, a importância de alguma coisa. Avaliar, será sempre, então, exercer o julgamento sobre ações, comportamentos, atitudes ou realizações humanas, não importa se produzidas individual, grupal ou institucionalmente. Mas para tanto, há que se associar ao *valor* uma capacidade de satisfazer alguma necessidade humana. E à avaliação compete analisar o valor de algo em relação a algum anseio ou a um objetivo, não sendo possível avaliar, conseqüentemente, sem se dispor de uma referência, de um quadro referencial razoavelmente preciso.

Se a avaliação requer um referencial para que possa ser exercitada, este deverá conter normas (valores, imagem-objetivo, situações desejadas, necessidades satisfeitas), métodos e técnicas que permitam, além de averiguar a presença do valor, medir o quanto do valor, da necessidade satisfeita, de imagem-objetivo se realizaram. Há de se ter em mente, todavia, que a mensuração possibilitará apenas um conhecimento parcial, limitado pela possibilidade restrita de obtenção de

⁸ Ceres S. da Silva - *Medidas e Avaliação em Educação. Petrópolis, Vozes, 1992*

dados, determinada pela definição de objetivos, metas e de recursos (de toda natureza) envolvidos. A avaliação tem que trabalhar com visão ampla, orientada por um julgamento de valor, algo eminentemente qualitativo, focalizada sobre processos complexos, onde os elementos em interação nem sempre produzem manifestações mensuráveis, podendo, inclusive, alguns dos próprios elementos não apresentarem atributos quantificáveis.

Não se pode descuidar de que, “os julgamentos de valor são sempre mais complexos do que meras operações de medição, em consequência, a tarefa de avaliar, mais do que saberes técnicos, exige competência, discernimento e o equilíbrio de um magistrado”⁹ para que possa alcançar a legitimidade necessária para validar ou impor correções ao objeto de avaliação.

Ou seja: avaliar é não apenas medir, mas antes de mais nada julgar a partir de um referencial de valores. É estabelecer, a partir de uma percepção subjetiva e valorativa, embasada nas melhores medições objetivas, o confronto entre a “situação atual com a ideal, o possível afastamento dos objetivos propostos, das metas a alcançar, de maneira a permitir a constante e rápida correção de rumos, com economia de esforços, (de recursos) e de tempo. Sua função não é (necessariamente) punitiva, nem de mera constatação diletante, mas a de verificar em que medida os objetivos propostos estão sendo atingidos”¹⁰ para tomar a melhor decisão subsequente e agir com máxima oportunidade.

Evidencia-se, então, ser de fundamental importância dispor de clara e precisa visão da finalidade do valor que se busca alcançar com uma determinada ação ou realização, para que possamos instituir critérios aceitáveis com os quais as mesmas serão avaliadas. Mais ainda, é igualmente fundamental ter clareza do objetivo mesmo da avaliação, que aspectos do valor, da ação, da realização, estarão sendo aferidos, pois as decisões que as validam ou as corrigem podem se dar em espaços distintos (legal, técnico, administrativo, político), requerendo informações e abordagens, também, distintas.

De toda argumentação precedente, pode-se remarcar que, seja do ponto de vista governamental ou da sociedade, avaliar é julgar a importância de uma ação em relação a um determinado referencial valorativo, explícito e aceito como tal pelos atores que avaliam. E que o conceito de avaliação “é sempre mais abrangente do que o de medir porque implica o julgamento do incomensurável. Diferentemente de avaliar, medir é comparar tendo por base uma escala fixa. A

⁹ Nelson J. Machado - *Avaliação Educacional: das técnicas aos valores*. *Rev. de Psicopedagogia*. São Paulo, V.13, n° 13, n° 28, Jan/94

¹⁰ Vera R. Werneck - *A Velha e a Nova Questão da Avaliação*. *ENSAIO- Avaliação e Políticas Públicas R.J.*, V4 n° 13 out-dez/96 pag. 377.

medida objetiva pode ajudar ou dificultar o conhecimento da real situação. Ajuda, se é tomada como um dado entre outros e se for determinado com precisão o que está medindo. Caso contrário pode confundir a interpretação por considerar-se a parte como todo”¹¹

Para colocar a avaliação das ações governamentais a serviço da gestão estratégica conduzida pela Alta Direção de Governo, é necessário definir o referencial a ser adotado nesse processo. Se um dos objetivos de gestão estratégica competente é atuar com segurança e em tempo oportuno e as possibilidades de assessoramento técnico estão limitadas (inclusive) pela especificidade e atualidade das informações básicas requeridas, a avaliação que aqui se propõe há de ter como referencia a **busca da eficiência e da eficácia**, entendidas, ambas, como valores importantes para a administração pública. O bom governo é o que faz o que anuncia, com a melhor qualidade, para o maior número, ao menor custo possível. E é sobre se isto está ocorrendo que poderiam informar os sistemas de monitoramento e avaliação das ações governamentais.

A avaliação poderá ser organizada como um processo “sistemático de aprender empiricamente e de analisar as lições aprendidas para melhorar as ações em curso e para a realização de um planejamento mais satisfatório, mediante uma seleção rigorosa entre as distintas possibilidades de ação futura. Isso supõe uma análise crítica dos diferentes aspectos do desenho e da execução de um programa e das ações que o constituem, de sua pertinência, de sua eficiência e eficácia, dos custos nos quais incorre e de sua aceitabilidade por todas as partes envolvidas”¹². Deste modo aumentam-se as probabilidades de realização do objetivo maior da Alta Direção do Governo, qual seja, o de apresentar a máxima resolubilidade no enfrentamento dos problemas, aproveitando competentemente as oportunidades surgidas e minimizando o impacto das surpresas. Mais ainda, são ampliadas as possibilidades de imprimir maior agilidade e direcionalidade à gestão estratégica da estrutura organizacional e dos recursos envolvidos nas ações.

Posto isso, dá-se como assentado que a “tarefa essencial daqueles que realizam avaliações governamentais consiste em proporcionar elementos para aumentar a eficiência e a eficácia, isto é, alcançar os objetivos procurados com uma utilização ótima dos recursos disponíveis”¹³.

O passo seguinte é o de conceituar os valores referenciais **eficácia e eficiência** de modo que, com a maior objetividade conseguida nas condições existentes, possam cumprir, de

¹¹ Werneck, op.cit. pag. 374/375.

¹² Organización Mundial de La Salud - Evaluacion de los Programas de Salud: normas fundamentales. Ginebra, OMS, 1981. Pag. 81

¹³ Ernesto Cohen e Rolando Franco - Avaliação de Projetos Sociais. Petrópolis, RJ. Vozes, 1993, pág. 69.

maneira operacional, os requisitos de validade (medir o que pretende), confiabilidade (qualidade e estabilidade da informação produzida) e suficiência (reconhecendo que a exaustibilidade, ainda que desejável não é factível) de modo que se tornem passíveis de utilização ampla, atendendo as necessidades da gestão estratégica por parte da Alta Direção.

c) EFICÁCIA

Eficaz é o que produz o efeito desejado, diz o Aurélio. No entender de Xavier Ballart “a eficácia examina a medida da mudança que se produz na direção desejada”.¹⁴ Enquanto que na visão de Cohen e Franco, “operacionalmente, eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e as metas de um projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados”¹⁵

Propõe-se, para a finalidade de instituir um processo sistemático de avaliação das ações governamentais a adoção do seguinte conceito: *eficácia é o grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra.*

Nesta definição sobressaem duas variáveis básicas: metas e tempo. Supõe que a ação é realizada a partir de detalhada programação, orientada por normas e padrões que permitirão, com a prática, a imposição de coeficientes técnicos na alocação de recursos para o atingimento das metas, em um espaço de tempo estabelecido.

¹⁴ Xavier Ballart - “Como Evaluar Programas y Servicios Públicos? “. Ministério para Las Administraciones Públicas. Colecion Estudios, Madrid, 1992, pag. 71.

¹⁵ Cohen e Franco, op. cit. pag. 102.

Para a medida do grau de atingimento de eficácia pode ser aplicada a seguinte fórmula¹⁶

$$Ea: = \frac{\frac{Mr}{Tr}}{\frac{Mp}{Tp}} = \frac{\frac{Mr}{Mp}}{\frac{Tr}{Tp}} = \frac{Mr \cdot Tp}{Mp \cdot Tr}$$

Ea = eficácia

Mr = Unidades realizadas da meta programada.

Mp = meta programada

Tr = Tempo real gasto para a realização das unidades da meta obtidas.

Tp = Tempo planejado para realizar a meta total

Os resultados da aplicação da fórmula devem ser interpretados como se segue:

Se $Ea > 1$, a ação é mais do que eficaz;

Se $Ea = 1$, a ação é eficaz;

Se $Ea < 1$, a ação é ineficaz.

Evidentemente, estas relações se dão sob o suposto de que a programação foi realizada em bases seguras, com conhecimento técnico e operacional das condições de execução da ação. Caso contrário estaremos diante da ignorância e do arbitrio e o cálculo da eficácia não terá validade e nem sentido para a gestão estratégica.

d) EFICIÊNCIA

Recorrendo aos mesmos autores citados no item acima, encontramos, no Mestre Aurélio, que eficiência é a virtude de produzir um efeito ao menor custo. Para Ballart¹⁷ é “a medida dos custos em que se tem efetivamente incorrido para produzir os resultados pretendidos por um determinado programa”. Em Cohen e Franco “a eficiência pode ser definida como a relação existente entre os produtos e os custos dos insumos”, sendo que o “conceito de eficiência pode ser

¹⁶ proposta por Hernandez Orozco - *Planificación y Programación*. San José. EUED, 1986, .citado por Cohen e Franco, pag. 102.

¹⁷ Ballart, *op. cit*, pag 77/78

considerado a partir de duas perspectivas complementares: se a quantidade de produto está pré-determinada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se segue para a sua geração; se o gasto total está previamente fixado, se procura otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto”¹⁸.

Para os propósitos aqui esposados pode ser admitido o seguinte conceito: *eficiência é a relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos diretamente em sua execução.*

Assim, e sob a mesma orientação adotada quando do tratamento de eficácia, teremos:

$$Ee = \frac{\frac{Mr}{Tr \cdot Cr}}{\frac{Mp}{Tp \cdot Cp}} = \frac{\frac{Mr}{Mp}}{\frac{Tr \cdot Cr}{Tp \cdot Cp}} = \frac{Mr \cdot Tp \cdot Cp}{Mp \cdot Tr \cdot Cr} = Ea \frac{Cp}{Cr}$$

Onde: Ee= Eficiência

Cr= Custo real da ação

Cp= Custo programado da ação

E, tal como item anterior, quando:

Ee > 1, a ação é mais do que eficiente;

Ee = 1, a ação é eficiente;

Ee < 1, a ação é ineficiente.

Como aqui se adotou um conceito reducionista da ação governamental, igualando-a aos projetos e atividades orçamentários com destinação finalista, fica assegurado que todos os insumos necessários à produção das ações terão expressão monetária. Para que os produtos e os prazos sejam devidamente mensurados haverá necessidade de adotar critérios precisos e confiáveis quando da programação, o que será objeto de discussão e sugestões mais à frente.

e) CONDICIONALIDADES

O uso das fórmulas apresentadas nos itens (c) e (d) exige que se considere o seguinte:¹⁹

¹⁸ Cohen e Franco, *op. cit.* pag. 103/104.

¹⁹ Conforme Cohen e Franco, *op. cit.* pag. 105.

1. os resultados obtidos com as fórmulas de cálculo Ea e Ee têm a mesma validade que a programação que lhes serve de parâmetro, pois esta é o **padrão** de comparação que permite determinar a eficácia e a eficiência;
2. as ações que buscam objetivos similares são comparáveis apenas quando forem programadas do mesmo modo. Ao contrário a comparação não terá uma base comum;
3. a eficácia e a eficiência podem e devem ser apreciadas em diversos níveis, referentes às atividades necessárias à realização de produtos finais ou objetivos intermediários;
4. as fórmulas Ea e Ee serão adequadas para medir (parcialmente, é importante lembrar) a eficácia e a eficiência de ações governamentais, somente se a experiência acumulada permitir o estabelecimento de normas (padrões, parâmetros, coeficientes técnicos, etc) válidas.

A respeito deste último ponto é bastante evidente o fato de não dispormos, na atualidade, dos padrões, parâmetros e coeficientes técnicos necessários e suficientes. Isto impõe que as primeiras “programações” e “avaliações” conterão deficiências de vulto, mas o simples programar sob critérios bem definidos e sob o esforço de precisar, a partir de conceitos adequados ao monitoramento e a avaliação, irá gerando, com o tempo, elementos confiáveis e seguros, possibilitando o estabelecimento de normas cada vez mais válidas.

A análise da eficiência e da eficácia de ações governamentais, conforme sugerido, possui consideráveis limitações. Temos que ter consciência delas para não incorrerem em erros no assessoramento à tomada de decisões e para não esperarmos obter mais do que é possível de instrumentos de natureza quantitativa. Devemos sempre lembrar que a avaliação significa determinar o valor de alguma coisa, através de julgamentos, sendo a mensuração um auxílio a esta tarefa. A opção feita foi a de contribuir para avançar no conhecimento da execução das ações de governo e dos seus resultados, com todos os riscos conceituais, metodológicos, técnicos e operacionais existentes. A crença que suporta tal opção é a de ser possível utilizar o Orçamento da União e a sua execução financeira (o SIDOR e o SLAFI, respectivamente) como fonte de dados para a análise e a avaliação, desde que suportados por procedimentos conhecidos e uniformes de programação. Para tornar viável esta utilização algumas mudanças adaptadoras haverão de ser introduzidas nas práticas hoje correntes de programação e orçamentação.

IV - Adaptações Marginais nas Classificações Orçamentárias

(que encaminham para uma contabilidade de custos)

Há mais de 40 anos, Jesse Burkhead alertava para a imperiosidade de o orçamento ser organizado de forma “a claramente apresentar os propósitos e objetivos para os quais se solicitam as dotações, os custos dos programas propostos para alcançar estes objetivos, e os dados quantitativos que permitam medir as realizações e o trabalho de cada programa”²⁰.

Nos dias de hoje, raro é o integrante de Alta Direção, ou mesmo um planejador (ainda existe?), um dirigente intermediário ou um administrador, que pergunte: o que se planeja realizar no próximo ano? Que metas a atingir na área tal ou qual? Como pretendemos que se encontre o problema x, y ou z, no final do exercício? O que foi realizado no ano que passou? Quais metas foram atingidas com as ações a, b ou c? Que obras foram concluídas e quais foram seus efetivos custos finais?

Se perguntarem não encontrarão quem lhes respondam. Por que isto acontece?

O mestre Teixeira Machado, ao prefaciá-lo Manual de Orçamento Por Programa e Realizações, elaborado pela ONU e que ele se dispôs a traduzir em 1969, dá a resposta, apontando a grande dificuldade a ser superada:

“por que exige que o operador pense, raciocine, identifique e defina problemas, esquematize programas, subdivida-os em atividades e projetos, estabeleça prioridades, selecione alternativas, determine cursos de ações dentro da coordenada do tempo, relacione necessidade e recursos disponíveis, efetive o controle das realizações em termos de custo e de unidades físicas de trabalho executado e dos benefícios advindos para a coletividade”²¹

Daí que as perguntas passíveis de serem respondidas são aquelas que não revelam nada da substância da ação governamental: quanto se gastou com pessoal e encargos? Qual a dotação para serviços de terceiros? Existem recursos orçamentários (sem garantia do financeiro) para investimentos (inespecíficos)?

²⁰ Jesse Burkhead - *Government Budgeting*, New York, J. Willey and Sons, 1956, Pag.142.

²¹ Teixeira Machado, na pag. 9 do prefácio de ONU - *Manual de Orçamento por Programas e Realizações*, Rio de Janeiro, SEPLAN/SOF, 1971.

Superar esta situação limitante exige, entre outras tantas mudanças, a identificação e delimitação do problema a ser enfrentado, a adoção da mensuração do produto das ações, dos insumos requeridos, bem como a indicação consistente de custos, metas e prazos. Por esta via são removidos alguns dos constrangimentos que impedem o desenho detalhado das ações, a gestão estratégica segura, consciente e direcionada por parte de Alta Direção, e o competente processo de tomada de decisões nos outros diversos níveis da administração pública.

Há quase trinta anos, a ONU recomendava a técnica do Orçamento por Programa afirmando que:

“Os objetivos básicos são medir fisicamente o trabalho e seus resultados e estabelecer relações pertinentes com o emprego dos recursos a fim de obter dados que sejam úteis para formular e apresentar as propostas orçamentárias, lotar pessoal e distribuir fundos aos órgãos encarregados de executar os planos aprovados, e verificar o progresso alcançado na consecução dos objetivos de política e de metas dos programas de trabalho. Tais medidas contribuem para modificar os planos e programas de modo que a administração possa adaptá-los às exigências conjunturais, fazendo face, também, a acontecimentos imprevistos. Além disso, servem para comparar as realizações de operações semelhantes e avaliar a eficiência relativa de unidades administrativas, de práticas e métodos”²² e a eficácia das próprias ações governamentais.

Para fazer avançar as possibilidades de especificar, detalhar, cronogramar, atribuir e apurar custos, enfim, de mensurar, impõe-se adicionar alguns predicados à prática atual de programação, instrumento de base para a elaboração orçamentária. Recorde-se que a definição da ação governamental proposta a faz coincidir com os conceitos de projeto e atividade (finalistas) adotados no Orçamento da União.

Defende-se que a ação só deveria ser aceita no Orçamento se sua programação precisasse o problema, o objetivo, a meta global, a meta do exercício e a meta mensal programada para atingir a meta do exercício, o resultado esperado, o período de execução, o cronograma de execução e o custo, aberto em seus diversos grupos de despesa.

²² ONU, *op. cit.* pag. 127.

Criar a base comum de programação, sem a qual não se obtém os padrões que permitem analisar a eficácia e a eficiência, demanda algumas alterações nos conceitos atualmente adotados na elaboração dos Orçamentos. Intenta-se, com as sugestões a seguir, precisar e distinguir, de modo a contribuir para a redução das freqüentes e custosas alterações na Lei Orçamentária (suplementações e cancelamentos), ampliando a visibilidade, a transparência e a inteligibilidade das peças e das práticas orçamentárias e financeiras.

Para tanto, propõe-se, também preliminarmente, as seguintes mudanças e adições na base conceitual utilizada na programação dos projetos e atividades orçamentários:

1. **Problema:** são demandas não satisfeitas, carências identificadas, necessidades não atendidas, deficiências constatadas, que quando reconhecidas e declaradas pelo governo passam a integrar a sua agenda de compromissos de ação. Deve ser qualificado o segmento ou setor (social, econômico, espacial) atingido pelo problema e a sua magnitude.
2. **Descritor do Problema:** ²³ é o marcador (placar) do problema. São fatos precisos que verificam ou atestam a existência do problema. O descritor cumpre quatro funções: reúne as distintas interpretações do problema a um só significado para o ator ou equipe que o analisa; torna preciso o que deve ser explicado; torna o problema monitorável; verifica a eficácia da ação para enfrentá-lo (se o problema piora ou melhora). Requisito dos Descritores: precisos e monitoráveis; o conjunto dos descritores deve ser suficiente para construir uma interpretação sem ambigüidade; não podem ser confundidos nem com causas e nem com conseqüências do problema; não pode haver relações causais entre os descritores; um descritor não deve reiterar o que foi dito de outra forma por outro descritor.
3. **Estratégia:** especificar como se pretende solucionar ou contribuir para a solução do problema, a perspectiva sob a qual será enfrentado, o público-alvo e as ações complementares (integrantes ou não do mesmo subprograma), mesmo que a cargo de outras unidades ou órgãos, quando pertinente.
4. **Resultado Esperado:** transformação de natureza social, econômica ou físico-espacial a ser alcançada com a realização completa da ação. Quando se tratar de ação complementar, indicar o peso específico que a ação possui no conjunto das intervenções governamentais necessárias para enfrentar o problema (programa interministerial ou programa e subprograma orçamentários). O peso específico será calculado segundo o custo da ação em relação ao custo total das ações integrantes do conjunto.

²³ Conforme definição de Matus, op. cit, vol. II pag. 311 a 323.

5. **Meta Global:** indicar o quantitativo regionalizado do produto a ser obtido com a plena implementação da ação (projeto ou atividade). Quando o período de execução ultrapassar o horizonte de tempo do PPA, indicar a meta prevista nos quatro anos (ou no tempo que restar) do plano.
6. **Meta do Exercício:** indicar o quantitativo regionalizado do produto previsto para o projeto/atividade no exercício.
7. **Meta Mensal Programada para Atingir a Meta do Exercício:** é o conjunto de tarefas programado para ser executado em cada mês, como requisito para o atingimento da meta anual. Quando se tratar de atividade continuada, com tarefas com execução mensal uniforme, divide-se a meta pelo prazo de execução previsto (data de conclusão subtraída da data de início).
8. **Período de Execução:** o tempo necessário para a completa implantação do projeto ou para a implementação da atividade surtir os efeitos desejados sobre o problema enfrentado pela ação.
9. **Cronograma de Execução:** definir, para o exercício, as tarefas e/ou produtos realizados mensalmente, especificando os custos e as conseqüentes necessidades financeiras mensais para a execução da ação.
10. **Responsável:** unidade a quem é atribuída a execução da ação ou a supervisão, o controle e a avaliação, no caso de transferências para outros níveis de governo.
11. **Custo da Ação:** abrir uma linha no Orçamento Anual, indicando o custo direto total da ação (projeto ou atividade), suas metas globais e período de execução. Apropriar à ação os custos diretos incorridos para a sua execução, no exercício, abertos pelos diversos grupos de despesas.

11.1- **Pessoal e Encargos Sociais:** gasto previsto com o pessoal diretamente envolvido na execução ou supervisão da ação, calculado em termos de homens/mês, mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$P = \sum_{i=1}^n \frac{(r_i \cdot 13,3)}{m_i} \quad \text{onde:}$$

P = custo total do pessoal

r = remuneração mensal e encargos de servidor, empregado ou consultor.

m = meses durante os quais o servidor, empregado ou consultor estará dedicado exclusivamente a ação.

13,3 = constante indicativa do número de remunerações recebidas durante o ano.

i = servidor, empregado ou consultor

n = total de servidores, empregados e consultores

- 11.2 **Outras Despesas Correntes:** despesas com a manutenção e o funcionamento da unidade responsável diretamente na execução ou supervisão da ação. Inclui material de consumo, pagamento de serviços de terceiros (pessoa física ou jurídica) independente da forma contratual e outras não classificadas nos demais grupos de despesas correntes necessárias à execução da ação.
- 11.3. **Investimentos:** despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização das últimas, bem como com os programas especiais de trabalho (regime de execução especial) e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente desde que todas estas despesas destinem-se exclusivamente à realização (das atividades-fim) da ação.
- 11.4. **Inversões Financeiras:** despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou de entidades de qualquer espécie já constituídas, quando a operação não importa em aumento de capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, desde que todas despesas destinem-se exclusivamente à realização (das atividades-fim) da ação.
- 11.5. **Outras Despesas de Capital:** despesas de capital não classificadas como investimento ou inversões financeiras em atividades-fim, destinadas ao planejamento e execução de obras, à aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e material permanente necessários ao planejamento, coordenação, supervisão, acompanhamento e avaliação das ações governamentais, sob a responsabilidade do órgão ou de alguma de suas unidades.
- 11.6. **Custo Total:** soma dos custos conforme em 11.1, 11.2, 11.3, 11.4, e 11.5
12. **Modalidades de Aplicação:** aqui não se propõe nenhuma alteração conceitual, mas apenas a abertura de novas modalidades com vistas a contemplar o esforço de descentralização e “publicização”(criação de Organizações Sociais) levado a cabo pelo Governo Federal e a melhor especificar a natureza e o objetivo das transferências

MODALIDADES DE APLICAÇÕES

ATUAL	PROPOSTA
<p>11. Transferências Intragovernamentais a Autarquias e Fundações</p> <p>12. Transferências Intragovernamentais a Fundos</p> <p>13. Transferências Intragovernamentais a Empresas Industriais ou Agrícolas</p> <p>14. Transferências Intragovernamentais a Empresas Comerciais ou Financeiras</p> <p>19. Outras Transferências Intragovernamentais</p> <p>20. Transferências à União</p> <p>30. Transferências a Estados e ao Distrito Federal</p> <p>40. Transferências a Municípios</p> <p>50. Transferências a Instituições Privadas</p> <p>60. Transferências a Instituições Multigovernamentais</p> <p>71. Transferências ao Exterior - Governos</p> <p>72. Transferências ao Exterior - Organismos Internacionais</p> <p>73. Transferências ao Exterior - Fundos Internacionais</p> <p>90. Aplicações Diretas</p>	<p>11. Transferências Intragovernamentais a Autarquias e Fundações</p> <p>12. Transferências Intragovernamentais a Fundos</p> <p>13. Transferências Intragovernamentais a Empresas Industriais ou Agrícolas</p> <p>14. Transferências Intragovernamentais a Empresas Comerciais ou Financeiras</p> <p>19. Outras Transferências Intragovernamentais</p> <p>20. Transferências à União</p> <p>30. Transferências Constitucionais a Estados e ao Distrito Federal</p> <p>31. Transferências Para a Execução Descentralizada de Política do Governo Federal</p> <p>32. Outras Transferências a Estados e ao Distrito Federal</p> <p>40. Transferências Constitucionais a Municípios</p> <p>41. Transferências para Execução Descentralizada de Política do Governo Federal</p> <p>42. Outras Transferências a Municípios</p> <p>50. Transferências a Instituições Privadas para a Execução de Ação Governamental</p> <p>51. Outras Transferências a Instituições Privadas</p> <p>60. Transferências a Instituições Multigovernamentais</p> <p>71. Transferências ao Exterior - Governos</p> <p>72. Transferências ao Exterior - Organismos Internacionais</p> <p>73. Transferências ao Exterior - Fundos Internacionais</p> <p>90. Aplicações Diretas</p> <p>91. Aplicações Diretas Desconcentradas</p>

Do ponto de vista operacional, devido às normas e técnicas orçamentárias vigentes²⁴, a unidade básica de programação não será o projeto e a atividade, identificados como uma **ação governamental**. O objeto de programação detalhada será o **subprojeto** ou a **subatividade**. Esta subdivisão é útil para quem executa a ação, pois lhe fornece importantes elementos para a administração de meios, de tempo e de produtos. Para o monitoramento e a avaliação importa o resultado da agregação dos subprojetos e subatividades em projetos e atividades. O sistema informatizado que processará as informações deverá estar dotado de *softwares* que recebam a programação detalhada e possibilitam a saída de dados agregados da forma que for conveniente ao monitoramento e a avaliação de eficácia e eficiência das ações.

As sugestões de mudanças apresentadas neste item não esgotam as modificações que serão necessárias para transformar o orçamento e sua execução financeira em base de dados para os sistemas de monitoramento, avaliação e controle de eficácia e eficiência. A discussão mais demorada e profunda apontará, sem dúvida, outras exigências. Aqui se propôs apenas mostrar um possível objetivo a ser alcançado e um rumo a ser seguido. Hoje não temos como falar de custos, eficiência e eficácia das ações governamentais, a não ser abstratamente ou expressando o desejo de poder aferi-los. Com a organização de incipientes sistemas de monitoramento e avaliação não teremos resolvido todos os problemas de gestão governamental, mas daremos alguns passos iniciais. Começaremos a caminhar, ao invés de, paralizadamente, lamentar a precariedade dos processos de governo.

V - Dificuldades Previsíveis e Desenvolvimentos Necessários

As resistências à adoção de mudanças conceituais e operacionais será grande, mesmo quando alteram apenas na margem alguns procedimentos estabelecidos. A força da rotina é enorme e tende, em nome da comodidade e da segurança, a submergir o novo nas velhas práticas, incorporado-o apenas nominalmente.

Precisar, mensurar, acompanhar de perto dá trabalho. Apurar custos chega a ser perigoso. Muito mais fácil e seguro é contabilizar despesas globais, já que assim não se evidenciam distorções, desvios, ineficiências, incompetências. Calcular os gastos globais para realizar uma ação é muito menos oneroso do que identificar os vários insumos, estipular seus custos, estabelecer relações, determinar o quantitativo de produtos a ser obtido, mas, seguramente, é menos elucidativo, menos gerencial e mais disfuncional para a boa administração das finanças públicas e do conjunto da máquina governamental.

²⁴ - MPO/SOF - Manual Técnico de Orçamento (MTO-2). Brasília, 1997. Pag. 20.

Uma das grandes restrições a ser interposta à aplicação dos novos conceitos será a falta de dados confiáveis sobre os problemas, os custos e as realizações físicas. De fato, há evidente carência destes dados, mas eles não serão produzidos senão pela adoção de um sistema baseado em um conceito e com finalidades que os exijam. As mensurações que os produzirão supõem classificações e categorizações que não estão em vigor. Introduzindo-as, com as transformações e ajustes necessários, os dados e informações passarão a ser gerados e elaborados.

A apuração dos custos das ações, por exemplo, não é algo factível com o Orçamento e o Balanço existentes. Desempenho e custos globais por órgão ou unidade orçamentária, nada dizem em termos das distorções e ineficiências nas ações governamentais que impedem a solução dos problemas sofridos pela sociedade e economia brasileiras.

Para tornar disponíveis instrumentos úteis à gestão estratégica é fundamental produzir informações e indicadores relacionados à ação governamental. “É preciso conhecer a soma dos gastos diretos em cada atividade ou projeto, sem qualquer rateio de custos indiretos. Custos globais contêm distorções, principalmente à nível de projeto e atividade, de difícil identificação, sendo a mais significativa dessas a falta de critérios rigorosos na vinculação do pessoal aos projetos e atividades em que realmente atua. Considerando que os gastos de pessoal constituem o componente mais significativo do custo da grande maioria das atividades, a mencionada providência é essencial. Somente através da apuração de custos unitários é que se torna possível a correção das falhas que distorcem os custos globais e não o contrário”²⁵.

Estas e outras dificuldades haverão de ser enfrentadas, pois do contrário não se poderá monitorar, avaliar e controlar a eficiência e a eficácia de uma Administração que não pode ou não quer cooperar no fornecimento de dados e informações ou na revelação dos processos decisórios e executivos. Novamente, a experiência do SIAFI é ilustrativa: uma equipe de alto nível do Ministério da Fazenda conseguiu, durante uns três anos e passando por vários ministros, estudar, pesquisar e conceber um sistema integrado de administração financeira. Em 1986, quando o mesmo já se encontrava testado e validado, o então Ministro Dilson Funaro resolveu apostar no projeto. Havia sido criada a STN, milhares de servidores foram treinados em todo o Brasil e, em uma data determinada(02/01/87), mediante um decreto presidencial, o sistema foi implantado e passou a operar. Os que resistissem ficariam fora do processo de execução financeira do Orçamento, um preço muito alto a pagar.

²⁵ Waldir Comerlato - O Orçamento-Programa e a Contabilidade Pública. Anais do IV Seminário Nacional sobre Orçamento Público, SEPLAN-PR, 1978.

Talvez não se precise chegar a tanto para viabilizar os sistemas aqui esboçados. É necessário, no entanto, encontrar resposta para a famosa pergunta de Wildavsky: “Como convencer os administradores para que recolham informações que podem ajudar a outros, mas que só lhes pode prejudicar”²⁶. A resposta é conceber sistemas que possam ser úteis a todos, que gerem informações e possibilitem análises apropriadas aos diversos níveis da administração e que por isso podem estar disponíveis, em vários graus de agregação, às instâncias superiores.

Ainda que os novos sistemas gerem, inicialmente, transtornos aos executores, aos que lidam com o orçamento, aos que fazem a programação e liberação financeira, aos que realizam a contabilidade pública (pois todos terão que modificar e ajustar conceitos, normas, procedimentos), os ganhos não serão apenas da Alta Direção. Os outros níveis obterão vantagens com a padronização, com a precisão, com o detalhamento, com a mensuração, com o estabelecimento de cronogramas e com a atribuição de responsabilidades.

Mas a força da transformação e o poder de superação das dificuldades, devem vir, antes de mais nada, da consciência da necessidade de se dispor de mecanismos de monitoramento, avaliação e controle de eficácia e eficiência. Afinal, “a avaliação se realiza para que seus resultados sejam utilizados, porque existe um dirigente que precisa tomar decisões e busca na avaliação algumas respostas nas quais basear suas decisões”²⁷.

A implantação e operação dos sistemas de monitoramento e avaliação exigirá o desenvolvimento de *softwares* apropriados e o estabelecimento de métodos e técnicas de análise de uso comum. Os *softwares* somente poderão ser produzidos após se ter idéia precisa do que se quer: quais dados, grau de agregação por instância ou nível hierárquico, relações a serem obtidas entre os dados, indicadores mais adequados a expressar cada variável relevante a ser monitorada e avaliada, entre outras tantas definições.

De igual maneira, estudos e debates se farão para construir consensos que permitam realizar escolhas sobre as metodologias e as técnicas a serem utilizadas na análise dos indicadores e informações e, na obtenção de informações não quantitativas necessárias a compor avaliações válidas e legítimas.

A literatura especializada sugere várias possibilidades. Para a mensuração, avaliação e controle de eficácia, as contribuições do Government Accounting Standards Board (GASB)²⁸

²⁶ Aaron Wildavsky - “The Self-Evaluating Organization”, *Public Administration Review*, nº 32, 1972, pag. 509.

²⁷ Ballart, op. cit. pag. 47.

²⁸ GASB - Concepts Statement nº 1, Norwalk, Co. 1990.e também “Improving a Program’s Performance: Tools, Techniques and Methods” Published by Innovations Groups, USA, 1993.

dos Estados Unidos, de Buttery e Simpson ²⁹ ; de Duguet e Stowe ³⁰ , são instigantes e sugestivas, não cabendo detalhá-las neste momento. Elas e outras mais compõem a massa de insumos sobre a qual haveremos de nos debruçar para produzirmos o que atenda aos nossos interesses específicos e as possibilidades existentes.

No que se refere a mensuração, avaliação e controle da eficiência, as orientações e práticas do estadunidense General Accounting Office (GAO)³¹ , as sugestões da International Organizations Supreme Audit Institutions (INTOSAL) ³² , as propostas de Del Barco³³ , de Sizer³⁴ , entre outros muitos, podem cumprir a mesma função sugerida no parágrafo anterior.

Em ambos os casos estarão disponíveis técnicas diversas, entre as quais serão eleitas aquelas que melhor se ajustarem às necessidades: análise documental; entrevistas, painéis de especialistas, além das técnicas quantitativas de análise paramétrica e não-paramétrica.

A organização de um sistema de monitoramento e avaliação é um processo razoavelmente complexo, porque assim é a atividade governamental. Não é possível reduzir a complexidade a algo simples sem desfigurar sua própria natureza. As opções a serem feitas não são entre a complexidade e a simplicidade, entre o rápido e o demorado, entre o caro e o barato, entre o trabalhoso e o fácil, entre a resistência e a adesão, mas entre ter e não ter, entre dirigir e ser dirigido pela circunstância, entre governar ou ser governado por processos nebulosos, pela inércia, pela desorganização.

VI - Possibilidades de Integração Sistêmica

Ao realizar o permanente monitoramento da execução das ações e a avaliação e o controle da eficácia e da eficiência, o IPEA estará realizando tarefas fundamentais para a condução do governo, vinculando-se, portanto, ao Núcleo Estratégico e executando atividades exclusivas de Estado. Sua inserção poderia se dar em um processo sistêmico, como o sugerido no fluxograma Ciclo da Gestão Pública, apresentado a seguir, no qual a Presidência da República definiria objetivos estratégicos do programa de governo, ao IPEA (e à SPA) caberia, em articulação com os

²⁹ R. Buttery e K. Simpson - "Audit in the Public Sector", CIPFA, 1989

³⁰ D.J. Duguet e A.M. Stowe. "Enter the Era of Performance Measurement Reporting", *Government Accountants Journal*, Summer, pg. 19-28.

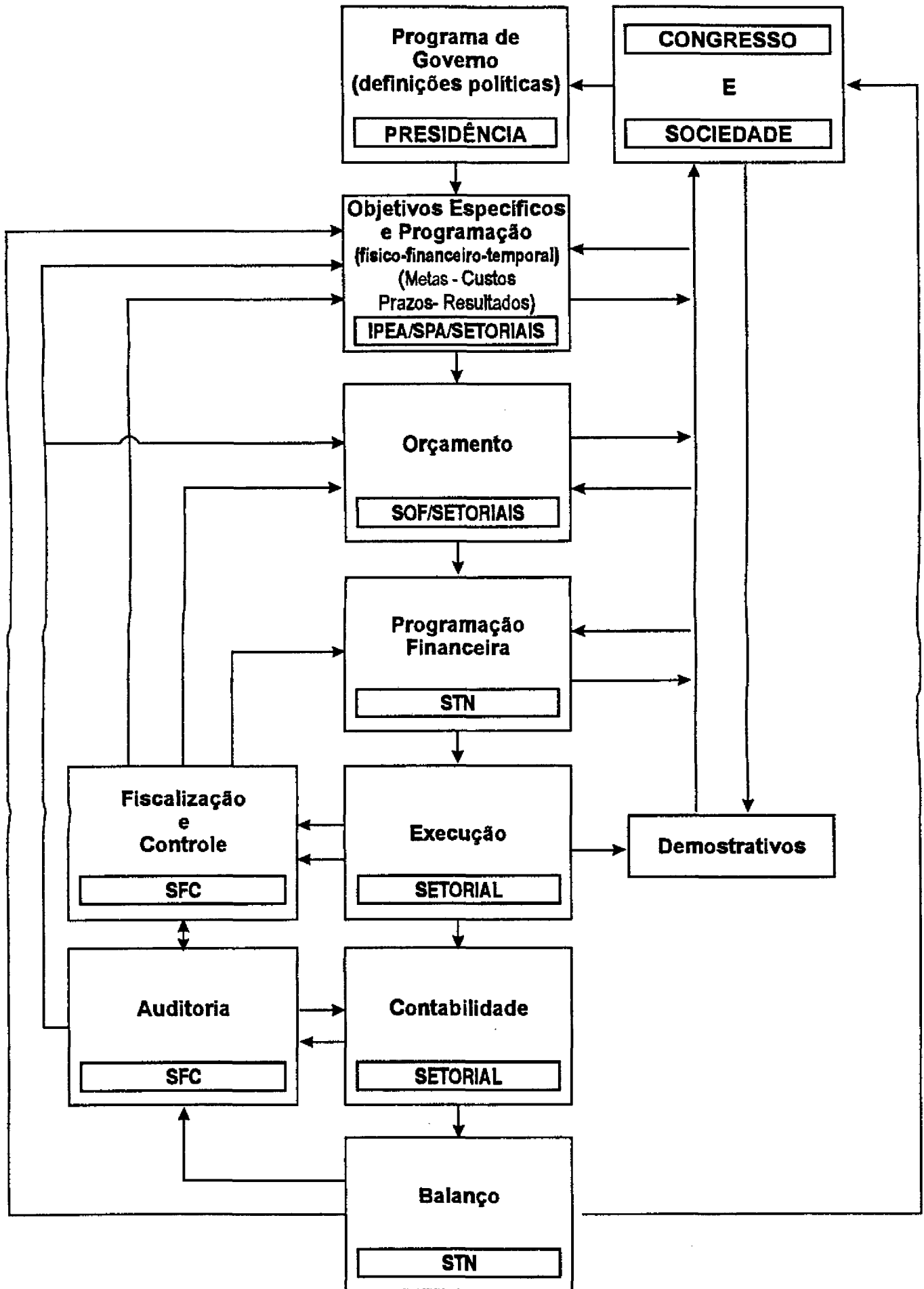
³¹ GAO - *Exposure Draft. Government Auditing Standards*, July/93.

³² INTOSAL - XII Congress, Sidney, 1986

³³ J. Del Barco - "Evaluación de Programas y Políticas Públicas: metodología de evaluación" em *Eficácia y Legalidad en la Gestión Pública. X Jornales del Control Interno en Sector Público*. IGAE, 1993

³⁴ - J. Sizer - "Comités de Financiación y Indicadores de Rendimiento en la Evaluación de la Calidad en el Reino Unido". *Consejo de Universidade*, 1991.

CICLO DA GESTÃO PÚBLICA



ministérios setoriais, detalhar objetivos específicos, estabelecendo normas para a programação físico-financeira-temporal e proceder a análise de consistência das programações institucional, setorial e global. A SOF conformaria tais programações nos padrões orçamentários. O plano de trabalho das unidades orçamentárias utilizado pela STN para fazer as liberações financeiras, passaria a dispor de metas, custos e cronogramas, permitindo uma programação financeira de qualidade superior, tendo uma indicação bastante mais exata das necessidades financeiras mensais de cada ação, como sugerido no quadro anexo, intitulado Cronograma de Execução Físico-Financeira³⁵. Estaria aberta a possibilidade para iniciar a introdução de uma contabilidade de custos. A Secretaria Federal de Controle teria a sua disposição as análises e as avaliações regulares produzidas pelo IPEA, podendo organizar um “serviço de inteligência” para a fiscalização e auditoria, atuando onde fosse mais necessário, prestando assessoria para promover a eficácia e a eficiência. As informações produzidas pela execução orçamentária e financeira (além de todas as outras que se mostrarem necessárias e obtidas junto aos executores) estariam disponíveis para o IPEA preparar análises e avaliações, elaborando relatórios a serem destinados aos escalões superiores, para que estes intervissem com objetividade, direcionalidade e oportunidade, pois poderiam dispor de instrumentos mais gerenciais, como o indicado pela Matriz de Monitoramento³⁵, apresentada em anexo. Estariam constituídas as condições mínimas para organizar um sistema de tomada e prestações de contas (dos executores) na Presidência da República. Os demonstrativos de realizações governamentais apresentados ao Congresso Nacional e à Sociedade ganhariam em inteligibilidade, qualidade e consistência.

Como o planejamento não é uma ciência exata, o plano é uma aposta³⁶ (mal ou bem fundamentada, a depender da qualidade dos conhecimentos e informações detidos, dos métodos e técnicas utilizados, da organização que o empreende), é previsível a necessidade de ajustes e correções, de adaptações às mudanças conjunturais e para o enfrentamento de surpresas ou para aproveitar oportunidades.

Atualmente (antes do Real era pior), as constantes alterações no Orçamento são feitas com embasamento precário (quando existe algum), predominando a improvisação e o correr atrás do tempo e de prejuízos. São comuns os cortes lineares e os contingenciamentos homogêneos que pulverizam qualquer hierarquização de prioridades ou importâncias. A STN produz, na prática, um outro Orçamento, ao fazer o controle na “boca do caixa”, desorganizando a execução das ações, contribuindo para a ineficácia e ineficiência das ações, ainda que gerando “superávits” fiscais ou minimizando os déficits.

³⁵ retirado de Ronaldo C. Garcia - *Enfrentando Problemas Sociais: uma proposta para organizar ações integradas em âmbito municipal*. Brasília, IPEA/Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, julho de 1997.

³⁶ Carlos Matus - “O Plano como Aposta” - *São Paulo em Perspectiva*, 5(4): 28 -42, outubro/dezembro de 1991.

É possível fazer diferente. Como ilustra, na próxima página, o quadro Execução Físico-Financeira, dispondo de programação físico-financeira-temporal, baseada em parâmetros e coeficientes cada vez mais válidos, enfrenta-se a conjuntura e as adversidades de forma orientada, com critérios, com conhecimento. A dinâmica das liberações financeiras seria mudada, pois as mesmas passariam a ser calibradas em função do monitoramento e avaliação do desempenho operacional das instituições executoras das ações. As reprogramações orçamentárias, quando necessárias, seriam promovidas de maneira consistente, reduzindo dotações onde houvesse excesso (por imprecisão ou baixa capacidade executiva), suplementando onde houvesse constatada insuficiência de recursos para os custos incorridos ou excelência de desempenho que possibilitasse ampliar metas. Poder-se-ia, ainda, cortar recursos onde não fosse prioritário, ou quando a necessidade impusesse, de maneira balizada e respaldada na realidade objetiva de cada órgão da Administração Pública, mantendo a direcionalidade do Projeto de Governo.

Como a pretensão não é esgotar todas as possibilidades de interação sistêmica, vale *a pena especular sobre os produtos específicos que o IPEA poderia elaborar e as épocas nas quais deveriam aparecer.*

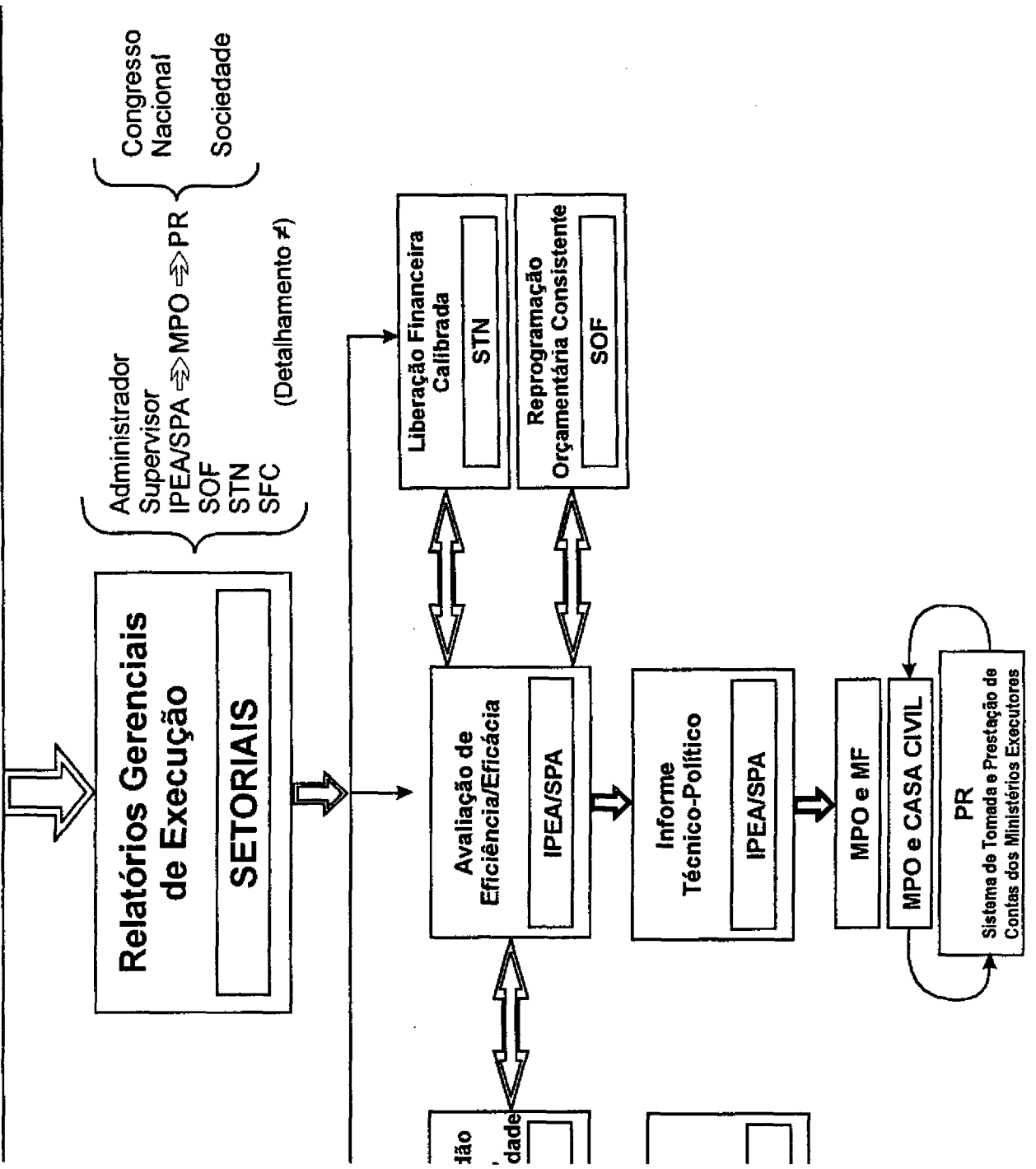
Em princípio, parece razoável pensar em sintéticos relatórios mensais analisando a eficiência das ações integrantes das principais políticas de governo. Avaliações globais, eficácia e eficiência, podem ser produzidas semestralmente, de forma a subsidiar o Relatório Anual / Mensagem ao Congresso Nacional e a elaboração da LDO, para o que deveria estar concluída uma versão preliminar em janeiro e um relatório definitivo em início de março. Um outro informe, com a mesma natureza do primeiro, haveria de estar circulando em final de junho como versão preliminar, para poder embasar a montagem do Orçamento (e do PPA, quando fosse o caso) e uma versão definitiva acompanharia o Projeto de Lei Orçamentária, encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto.

Até o final de abril, o IPEA (eventualmente junto com a SPA) aprontaria o Manual Técnico de Programação, nos moldes do MTO-2 da SOF, definindo normas, padrões, parâmetros, fórmulas, indicadores, coeficientes técnicos e o modelo operacional da programação físico-financeira-temporal. Aí estaria a pedra-de-toque do sistema.

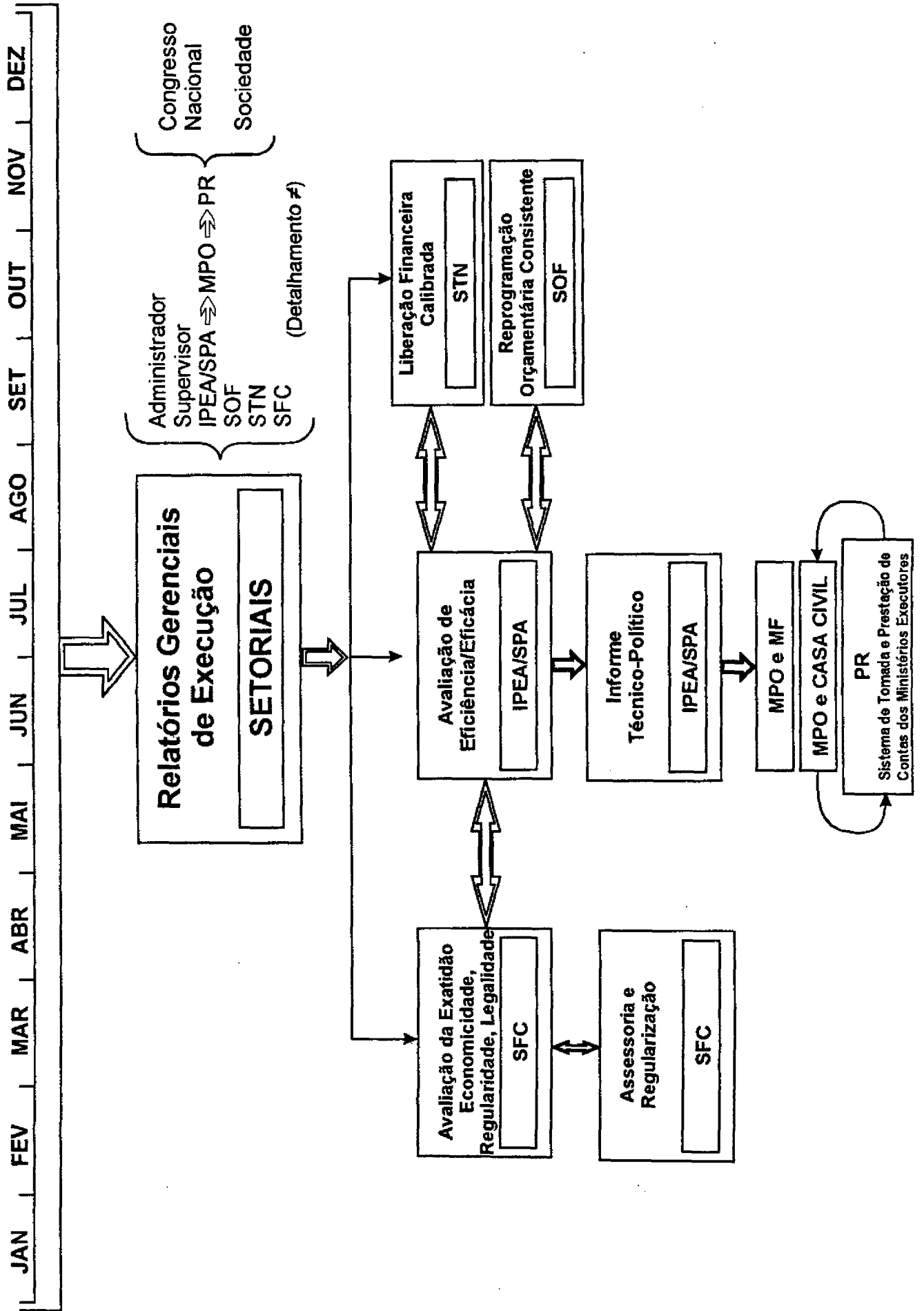
Estas são, resumidamente, as possibilidades entrevistas de o IPEA se integrar ativamente no "Ciclo de Gestão Pública". Se o fizer não estará menosprezando as atividades de estudos e pesquisas. Muito ao contrário, tais atividades são essenciais à prática da avaliação competente e estariam melhor dirigidas para responder às indagações surgidas do processo de governar. Como diz Tereza Penna Firme, a pesquisa lança luz onde não conseguimos enxergar, mas o processo de avaliação também ilumina, na medida em que deve buscar na teoria, no conhecimento, na experiência aquelas explicações que melhor permitam entender os resultados. A avaliação é parceira da pesquisa: enquanto a pesquisa procura, fundamentalmente, estabelecer

EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA

ABR | MAI | JUN | JUL | AGO | SET | OUT | NOV | DEZ



EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA



relações entre fatos, fenômenos, situações, a avaliação se preocupa com o aperfeiçoamento. A avaliação visa a conclusões que levam a uma ação, a um aperfeiçoamento, porque envolve, essencialmente, um juízo de valor. A pesquisa descobre o mundo e a avaliação melhora o mundo”³⁷

VII - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aqui não cabem conclusões pois estamos na abertura de uma conversa. No entanto, é possível fazer algumas constatações: existem enormes deficiências na gestão das políticas governamentais; há crescente insatisfação dos dirigentes para com os processos que operam, amplia-se a consciência sobre a necessidade de mudar, melhorando a condução das ações do governo. Faltam, no entanto, orientações específicas para organizar o movimento da superação deste quadro insatisfatório.

De entremeio crescem, contraditoriamente, as pressões: dentro do próprio governo, para elevar a eficiência do gasto público (forte crise fiscal); da sociedade, para aumentar, em número e em extensão, as ações governamentais; de certos atores sociais, para reduzir o tamanho mesmo do Estado, sob a alegação de ser perdulário e incompetente; enquanto outros atores sociais acusam o Governo de omissão e despreparado.

Diante de tal quadro as piores posições são: nada fazer, na esperança de que as coisas se resolvam por si só; imputar a outros a responsabilidade pela existência dos males e dos problemas, outros estes despidos de concretude, como o são “a burocracia”, “a máquina administrativa”, “a oposição”, “os catastrofistas”, “os inimigos do Real” ou a “herança getulista”.

Olhando na História veremos que se no Brasil tivemos períodos onde existia maior capacidade de governo e governabilidade, que se existem países onde há maior competência na condução dos negócios do Estado, tal não terá se dado por acaso. Foram construções deliberadas, suportadas por análises bem feitas sobre a realidade concreta e realizadas mediante intervenções orientadas por projeto estratégico, conduzido com determinação.

Temos possibilidades de fazer diferente, de avançar. A viabilidade nunca está determinada ao início de um processo transformador. Ela é construída mediante iniciativas oportunas, ações criativas que, paulatinamente, vão ampliando os espaços para o desenvolvimento do que ao princípio não era possível. O importante é saber por onde começar, utilizando com competência os recursos disponíveis, organizando-se para aproveitar as oportunidades surgidas, consolidando a conquista anterior, prosseguindo a caminhada com direcionalidade e vontade de chegar ao destino.

Aventurando em mais algumas sugestões, é possível imaginar duas linhas básicas de encaminhamentos para a construção dos sistemas de monitoramento e avaliação esboçados.

³⁷ Tereza P. Firme - “Entrevista” - Rev. Cesgranrio, nº 1, out/97, pag. 14/16.

MATRIZ DE MONITORAMENTO

QUADRO VI:

PROBLEMA:

CAUSA CRÍTICA:

MÊS:

AÇÃO	Órgão Executor	Responsável (Nome e Telefone)	Data Início (1)	Data Conclu- são (2)	Meta (3)	Meta Mensal Programada (4)	Executado no Mês (5)	Executado Até o Mês (6)	Grau de Execução %		Observação ou Justificativa
									No Mês (7)	Até o mês (8)	
A											
B											
C											
D											
n											

(1) Data do início efetivo; (2) data de conclusão prevista. Quando tratar-se de atividade continuada, restringir-se ao ano fiscal.

(3) Meta Física (Km de estrada, nº de casas, crianças na escola, etc.); (4) refere-se ao conjunto de tarefas programado para ser executado no mês de referência. Quando se tratar de atividade continuada ou tarefa com execução mensal uniforme, divide-se a meta pelo prazo de execução previsto (data de conclusão menos a data de início); (5) o que foi efetivamente realizado no mês; (6) o executado desde o início até o mês de referência; (7) caso não exista sazonalidade, é igual à divisão do executado pelo desempenho médio mensal necessário; (8) o acumulado da data de início até o mês de referência, dividido pela meta.

QUADRO Nº: **CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO FÍSICO-FINANÇEIRA**

Ação: _____ Ano: _____

Tarefa	JAN.		FEV.		MAR.		ABR.		MAI.		JUN.		JUL.		AGOS.		SET.		OUT.		NOV.		DEZ.		TOTAL				
	P.	R.	P.	R.	P.	R.	P.	R.	P.	R.	P.	R.	P.	R.	P.	R.	P.	R.	P.	R.	P.	R.	P.	R.	P.	R.			
- Tarefa 1.																													
Meta																													
Custo																													
- Tarefa 2.																													
Meta																													
Custo																													
- Tarefa 3.																													
Meta																													
Custo																													
Tarefa 4.																													
Meta																													
Custo																													
- Tarefa 5																													
Meta																													
Custo																													
Custo Mensal																													

*P - Previsto

*R - Realizado