

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 776

# Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental

Ronaldo Coutinho Garcia

Brasília, janeiro de 2001



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 776

# Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental

Ronaldo Coutinho Garcia\*

Brasília, janeiro de 2001

---

\* *Da Diretoria de Estudos Setoriais (DISET) do IPEA.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
*Martus Tavares* – Ministro  
*Guilherme Dias* – Secretário Executivo

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente  
*Roberto Borges Martins*

Chefe de Gabinete  
Luis Fernando de Lara Resende

### DIRETORIA

*Eustáquio J. Reis*  
*Gustavo Maia Gomes*  
*Hubimaier Cantuária Santiago*  
*Luís Fernando Tironi*  
*Murilo Lôbo*  
*Ricardo Paes de Barros*

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

### COORDENAÇÃO EDITORIAL

**Brasília – DF:**  
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar  
CEP 70076-900  
Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314  
E-mail: editbsb@ipea.gov.br  
**Home page:** <http://www.ipea.gov.br>

### EQUIPE

**Coordenação:** *Marco Aurélio Dias Pires*; Secretaria: *Gardênia Santos*  
**Gerência:** *Suely Ferreira*  
**Revisão:** *Chico Villela (coord.); Carlos Alberto Vieira, Flávia Nunes de Andrade (estag.), Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro, Luciana Soares Sargio (estag.)*  
**Edição Gráfica:** *Iranilde Rego (coord.); Aeromilson Mesquita; Cecília Bartholo, Edineide Ramos, Francisco de Souza Filho, Lúcio Flavo Rodrigues*  
**Divulgação:** *Cláudio Augusto Silva (coord.); Edinaldo dos Santos, Mauro Ferreira*  
**Produção Gráfica:** *Edilson Cedro Santos*

### SERVIÇO EDITORIAL

**Rio de Janeiro – RJ:**  
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar  
CEP 20020-010  
Fone: (21) 804-8118 – Fax: (21) 220 5533  
E-mail: editrj@ipea.gov.b

---

## SUMÁRIO

---

### SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	<b>5</b>
2	A DEMANDA POR AVALIAÇÕES	<b>6</b>
3	UMA DEMANDA COM POTENCIAL ORGANIZATIVO SISTÊMICO	<b>18</b>
4	TORNANDO A DEMANDA MAIS PRECISA	<b>24</b>
5	ESBOÇO TENTATIVO DE UM ROTEIRO PRELIMINAR PARA ORGANIZAR AS AVALIAÇÕES DO PPA	<b>42</b>
6	DELINEAMENTO APROXIMATIVO DE UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO	<b>58</b>
7	PARA FINALIZAR	<b>61</b>
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	<b>63</b>

---



A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede-IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA/97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

---

## SINOPSE

---

A reorganização do processo de planejamento, orçamento e gestão do governo federal está em curso. O Congresso Nacional aprovou o primeiro Plano Plurianual elaborado em novas bases conceituais e metodológicas, determinando que se proceda, anualmente, à avaliação global do plano e de cada um dos programas que o integram. Ademais, era da própria lógica das mudanças introduzidas fortalecer a atividade de avaliação como um requisito para a atualização do plano às mudanças da realidade e como um imprescindível instrumento da gestão estratégica dos programas.

Implantar um sistema de avaliação para o planejamento e a gestão governamentais, no entanto, não é algo trivial. Inexiste, na administração pública brasileira, uma prática consagrada ou uma cultura institucional de avaliação. Conceitos, metodologias, sistemas de informações terão que ser criados e desenvolvidos com a finalidade específica de suportar a implantação do processo regular e recorrente de avaliações da ação governamental. O presente texto é um subsídio a tão necessária construção.

## 1 INTRODUÇÃO\*\*

*“Caminante, no hay camino, se hace camino al andar.”*

*Antônio Machado*

**E**m dezembro de 1994, com a edição da Medida Provisória nº 1 548, foi instituído o que, informalmente, passou a ser denominado de *Ciclo da Gestão Pública*: um conjunto de carreiras e categorias funcionais – os técnicos de planejamento e pesquisa do IPEA; analistas de planejamento e orçamento; técnicos de planejamento P-1501; analistas de finanças e controle; e especialistas em políticas públicas e gestão governamental. A idéia de um ciclo de gestão pública advinha do fato de seus integrantes lidarem com o planejamento governamental, a preparação e execução do Orçamento da União, a administração financeira dos recursos, a gestão das ações governamentais e o controle interno dos gastos públicos do Executivo federal. Uma boa idéia que ainda não se materializou de forma plena no que diz respeito a funcionar de maneira integrada e recorrente.

A 36ª reedição da referida Medida Provisória (MP), em 2 de outubro de 1997, foi ampliada para estabelecer atribuições específicas aos integrantes do ciclo, todas, no entanto, entendidas como atividades que compoariam a gestão governamental, com destaque para a avaliação. A MP foi convertida em lei no ano seguinte, Lei nº 9 625, de 7 de abril de 1998, e, em seu artigo nº 24, diz que “aos ocupantes de cargos efetivos de Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA compete o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação das ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas”. O que segue é uma modesta tentativa de contribuir para a construção de um processo sistemático e apropriado de avaliações das ações de governo. São adotados aqui dois supostos: um efetivo sistema de avaliações é sempre o produto de uma construção deliberada com vistas a atender necessidades específicas em um ambiente institucional particular. Resultará de um esforço coletivo de tentativa e erro, de aprender fazendo, pois não existem um modelo universal nem receitas genéricas aplicáveis a quaisquer situações. O outro suposto é que, sem um processo sistemático de avaliação, a verdadeira gestão pública jamais poderá ser exercida, o que implica incalculáveis prejuízos para a grande maioria da população brasileira que tanto necessita de uma ampla presença do poder público, conduzida com eficiência, eficácia e equidade.

---

\*\* Este texto foi concluído no início de julho de 2000.

---

## 2 A DEMANDA POR AVALIAÇÕES (e algumas respostas insuficientes)

O alto executivo governamental é, por definição, uma pessoa de ação. Dirigir uma instituição, um programa, um processo é algo que só se faz mediante ações de diversas naturezas: declarações, convocações, articulações, emissão de atos normativos, atribuição de responsabilidades, alocação de recursos, formalização de decisões (processos administrativos, contratos, convênios, acordos), entre outras. O exercício de direção exige um incessante processo de deliberação e decisão.

Das muitas decisões que um dirigente público é obrigado a tomar diariamente, qual é o percentual daquelas suportadas por conhecimento e informação satisfatórios e elevada segurança sobre a pertinência, oportunidade e intensidade? Qual a segurança sobre as conseqüências da decisão?

Não existem informações que possibilitem respostas confiáveis e precisas às perguntas. Mas, uma piada freqüentemente repetida na Administração Pública permite uma aproximação esclarecedora: “o dirigente experiente ou esperto não assina nenhum documento sem que pelo menos uma dezena de subalternos tenha apostado o seu correspondente ‘de acordo’ formal. Esta seria a garantia de que não se iria para a cadeia sozinho...”. Ou seja, a garantia de que a decisão tomada é legal, e apenas isso, é tão maior quanto maior for o número daqueles que não vêm nenhuma norma contrariada ou desrespeitada. Nada sobre a propriedade, a relevância, o momento ou a pretensa eficácia da decisão.

Isso ocorre não porque os dirigentes se sintam melhor procedendo dessa maneira e sim porque os processos praticados não permitem fazer diferente. As decisões são tomadas porque não podem mais ser prorrogadas, porque o acúmulo de documentos e demandas é desconfortável, porque as cobranças se avultam. Mas as incertezas e as inseguranças de diversos tipos crescem em razão direta ao volume de decisões não triviais que um dirigente é obrigado a tomar.

### 2.1 Deficiências na Demanda

Quando o desconhecimento sobre os resultados das ações atinge um elevado patamar de desconforto, ou quando os indícios de que não são os esperados (podendo ser o oposto), ou ainda quando surgem demandas superiores (ou de organismos internacionais e nacionais de financiamento) ou críticas de setores da sociedade sobre o desempenho, o andamento, os resultados das ações, os dirigentes optam por uma das duas mais freqüentes saídas:

(a) determinam aos subordinados a preparação de *avaliações* das ações sob sua responsabilidade; e

---



(b) contratam consultorias de universidades, institutos de pesquisa, especialistas na área e, mais recentemente, de ONG (muitas criadas por técnicos governamentais aposentados precocemente por conta da irracional política de pessoal e de previdência adotada na última década e muitas outras financiadas com recursos públicos para realizar atividades antes executadas diretamente pelos governos).

No primeiro caso, produz-se um transtorno na rotina dos subordinados que, sem as condições apropriadas, irão desenvolver esforços adicionais de monta na busca de informações não organizadas, de dados defasados e pouco confiáveis, de opiniões pessoais, de evidências factuais esparsas. Conseguido o mínimo, inicia-se um processo extremamente criativo e esgotante de construção de uma miscelânea impressionista, que após muitas horas extras e finais de semana de trabalho intenso, irá receber o pomposo título de Avaliação do Programa XYZ. Apresentado o documento, tudo voltará a ser como antes, até que, passados muitos meses ou até anos, uma nova demanda surja e, sempre como um estorvo, provoque mais um *espasmo avaliativo*.

O conteúdo de tal avaliação estará dedicado a mostrar as realizações positivas do programa (na verdade estimativas das metas alcançadas), com dados de difícil confirmação porque, na maioria das vezes, são projeções feitas sob bases precárias e com distorções quase impossíveis de serem corrigidas: uma decorrência da não-obrigatoriedade do registro sistemático dos fatos relevantes ocorridos durante a implementação das ações integrantes do programa. Os demais capítulos da *avaliação* irão arrolar dificuldades, sempre referentes à insuficiência de recursos diversos (material, pessoal qualificado, informações atualizadas, vontade política), às restrições legais/administrativas, aos cortes nas dotações orçamentárias e aos implacáveis atrasos nas liberações financeiras. Freqüente será, também, a atribuição de culpa aos outros eventuais atores envolvidos na execução dos programas – a máquina emperrada, outros ministérios, outras secretarias, governos estaduais e municipais – que não teriam conferido a devida prioridade ao cumprir as ações que lhes tocariam.

Em alguns casos mais pitorescos é possível encontrar reclamações por conta da realidade não ter se comportado conforme o previsto ou de o público-alvo não ter compreendido ou cooperado na execução das ações, com os resultados se apresentando muito diferentes daqueles esperados quando do desenho do programa. As *avaliações* conduzidas dessa forma têm em comum o fato de quase nunca (e o quase é apenas uma cautela, pois o universo dessas não é conhecido ou publicado) alterarem as condições operacionais e o ambiente decisório sobre os quais dissertam. Não são utilizadas para o aprendizado institucional por não terem sido demandadas para servirem como instrumento de governo e de aperfeiçoamento. São encaradas como desvios de uma rotina impensada, de condutas repetitivas e acríticas, de processos conduzidos pelas circunstâncias, nos quais os dirigentes apenas administram aspectos formais ou secundários. São estorvos.

Na contratação de consultorias externas, as razões que as movem são, basicamente, de três ordens: as exigências formais de contratos de financiamentos externos (BID, Banco Mundial) ou internos (FAT, BNDES, CEF, entre outros); fortes pressões ou críticas de atores sociais interessados (a favor ou contra) no programa que não conseguem ser respondidas com a produção interna de *avaliações*; as articulações de interesses pessoais/grupais entre os dirigentes públicos e núcleos acadêmicos, institutos públicos de pesquisa, empresas de consultoria e consultores independentes. Quando imperam as razões ligadas a articulações de interesses, a avaliação quase nunca é sobre o conjunto da política governamental sob a responsabilidade do dirigente/instituição contratante, mas sobre programas ou projetos particulares, pois, assim, a autoridade ou a competência do executivo público não será questionada pelos resultados apresentados na avaliação, posto que o programa ou projeto estará, sempre, sob a direção de uma autoridade do segundo escalão. Assim, as culpas pelos eventuais insucessos poderão ser atribuídas aos *de baixo*. E se por acaso a avaliação cobrir a totalidade da atuação do contratante, o relatório final dificilmente conterà críticas duras ou mostrará a realidade nua e crua dos resultados encontrados. A atenuação de aspectos negativos, feita muitas vezes de forma um tanto inconsciente, funcionaria como um seguro para manter abertas as portas para novas encomendas no futuro.

Em quaisquer dos casos, evidencia-se que a demanda não é formulada com vistas a obter respostas orientadas para a melhoria do processo decisório e para o aperfeiçoamento do modelo de gestão institucional. A demanda não é formulada entendendo a avaliação como poderoso instrumento para elevar a qualidade global das ações. A avaliação é vista ou como estorvo ou como obrigação contratual a ser cumprida ou como forma de ajudar amigos ou instituições.

## 2.2 Deficiências dos

### Enfoques Predominantes

Quando conduzidas por consultorias externas, serão encontradas principalmente *as pesquisas ou os estudos de avaliação*, que constituem o produto por excelência da cultura e do 'modus operandi' dos institutos/centros/núcleos de pesquisa acadêmica, estando eles fora ou dentro das universidades. As empresas de consultoria também acabam por produzi-las, pois é comum contratarem professores e pesquisadores universitários para executarem as avaliações. As pesquisas ou estudos são concebidos com dois objetivos básicos: avaliar os *processos* (se o programa está sendo implementado conforme seus objetivos, diretrizes e prioridades e se seus produtos estão atingindo as metas previstas, com a necessária eficiência) ou avaliar os *impactos* (verificar se as transformações primárias e/ou secundárias na realidade são atribuíveis às ações do programas, estabelecendo as devidas relações de causalidade). Ambas exigem trabalho de campo, um longo tempo para a realização, um número razoável de pesquisadores, e apresentam custos elevados (so-

---

bre os quais incidem as ambicionadas taxas de administração das entidades públicas conveniadas ou as taxas de lucro das empresas privadas contratadas).<sup>1</sup>

Quais os produtos e as conseqüências dos estudos e pesquisas de avaliação? Algumas respostas podem ser encontradas abrindo-se espaço para dar voz a analistas da própria academia ou de institutos de pesquisa que se debruçaram criticamente sobre essas avaliações.

Em *Fetichismo da Avaliação*, trabalho denso e perspicaz de Ana Maria Rezende Pinto (1986, p. 88 e 89), encontramos que “os avaliadores ligados ao mundo da pesquisa, bem mais do que ao do planejamento, são regidos pelo sistema de incentivos da academia, quase nunca coincidentes com os da administração pública. Eles são movidos pela busca de novas perspectivas teóricas e metodológicas, nem sempre de interesse imediato do decisor. Tendem, ao examinar um programa, a propor alterações mais substanciais ou de cunho reformador mais nítido, infactíveis na prática, porque ameaçam ou os valores e ideologias e rituais dos órgãos que o implementam ou as alianças políticas que dão sustentação ao plano. Muitas avaliações concluem que os programas não vão bem, que as pessoas ou grupos beneficiados continuam necessitados e/ou desassistidos, oferecendo pouca evidência sobre as possibilidades de melhorias ou reformulações possíveis. Isto quando os resultados da avaliação não são inconclusos e vagos...”, o que, não é arriscado afirmar, engloba a grande maioria dos estudos e pesquisas de avaliação conduzidos academicamente.

Aliás, essa é a conclusão a que chegam Argelina Cheibub Figueiredo, da UNICAMP, e Marcos Faria Figueiredo, do IDESP, após analisarem 144 pesquisas de avaliação de programas sociais: “é interessante observar que a prática de *policy-recommendation* não é muito utilizada (...) São poucos os estudos que apresentam de forma sistemática as providências necessária para corrigir distorções detectadas ou que apontam alternativas” [Figueiredo e Figueiredo, 1986].

Se a maioria dos relatórios finais das pesquisas de avaliação de políticas, programas ou projetos são inconclusos, vagos e não apresentam recomendações para melhorar as ações governamentais, isso não quer dizer que aqueles que conduziram as pesquisas de avaliação sejam incompetentes. O mais provável é que sejam profissionais responsáveis e não aventureiros formuladores de sugestões e recomendações sobre aquilo que não conhecem, ou seja, os meandros e desvãos dos processos de formação, desenho e execução das políticas governamentais. Algo sabidamente nebuloso, impreciso, muitas vezes não formalizado, que não gera registros sistemáticos.

---

<sup>1</sup> Na situação de penúria em que as universidades públicas se encontram há vários anos, os recursos financeiros aportados por esses convênios têm representado uma válvula de escape de enorme importância, permitindo suplementar salários de professores/pesquisadores, adquirir equipamentos, livros, ‘softwares’ e, até mesmo, cobrir a manutenção de instalações. É verdade que, em algumas delas, existem fundações de direito privado – de fato clubes de amigos – que administram esses recursos de forma bem pouco pública e transparente.

---

As dificuldades de se conhecerem de fora esses processos são quase intransponíveis. Estar dentro, por outro lado, é ser capturado pela dinâmica quase caótica<sup>2</sup> que impe- ra em nossas administrações públicas, e representa uma impossibilidade para o pes- quisador acadêmico enquanto tal. Talvez valha, aqui, a analogia com os buracos ne- gros,<sup>3</sup> um fenômeno cuja existência ainda carece de cabal comprovação científica (o que não é o caso dos realmente existentes processos de governo), ainda pouco co- nhecido e para o qual não se dispõe de teoria suficiente e testada em sua capacidade explicativa. Seria o caso de se perguntar se os pesquisadores acadêmicos não olham para os complexos processos de governo de modo semelhante aos astrônomos para com os buracos negros: de longe e sem teoria apropriada.

As argutas observações de Rezende Pinto se estendem, também, sobre esses as- pectos: “os pesquisadores acostumados à largueza do tempo próprio da academia, nem sempre oferecem respostas no *timing* adequado ao decisor. Formulam muitas perguntas, encontram muitas respostas, sem considerar as expectativas das audiências de avaliação, supondo uma certa isenção do conhecimento científico frente às neces- sidades práticas e imediatas de quem decide (...). Esta maneira peculiar de trabalhar ou a lógica do trabalho acadêmico é bastante diferenciada daquela que orienta a ação de outros sistemas que conduzem à atividade de planejamento – o de decisão e de implementação. Os decisores, com sua equipe de assessoria, constituem o segmento, por excelência, em condições potenciais para se apropriarem dos achados avaliativos. Ao decidirem sobre a pertinência de mudanças, são, contudo, orientados por critérios

---

<sup>2</sup> Uso aqui a palavra caótico com o sentido proposto pela teoria do caos, isto é: complexos sistemas abertos, aparentemente aleatórios e imprevisíveis mas que obedecem a certas regras organizativas bastante precisas. Ver Lorenz, 1996.

<sup>3</sup> Os buracos negros são objetos extraordinários, verdadeiros abismos do espaço e do tempo, gera- dos pelas fusões nucleares das estrelas que, ao longo de bilhões de anos, vão formando núcleos cada vez mais pesados. A compressão desenfreada daí resultante faz a estrela ficar progressiva- mente menor e mais densa. Quanto maior a densidade, maior a atração gravitacional. Quando o buraco negro se constitui, deixa de haver emissão e radiação de luz. A partir de um determinado raio, nada é capaz de fugir de sua irresistível atração e tudo que é atraído pelo buraco negro jamais retorna, sendo inevitavelmente destruído. “A fronteira que delimita a região de não-retorno, sepa- rando o interior do exterior de um buraco negro é denominada *horizonte de eventos*. Assim como um marinheiro não pode enxergar além da linha do horizonte, não podemos ver nada do que se passa dentro de um horizonte de eventos de um buraco negro, inclusive em sua parte central onde se es- condem os maiores mistérios. Toda a massa de um buraco negro está condensada em seu centro em forma hiperdensa; tão densa que, para obtê-la, precisaríamos concentrar, por exemplo, toda a matéria do sol num único ponto. Tal região é denominada *singularidade*. Em suas proximidades, o campo gravitacional é tão intenso que até mesmo o espaço e o tempo perdem o significado, tor- nando-os verdadeiros abismos espaço-temporais” [Matsa e Vanzella, 2000, p. 8]. Todo o conheci- mento parcial obtido sobre os buracos negros advém de formulações teóricas e observações indi- retas (movimento atípico dos corpos celestiais próximos, desaparecimento de energia). “Nós só podemos observar o exterior de buracos negros, mas em seu interior há a singularidade, onde as condições são extremas e é preciso uma teoria da gravitação quântica para entender o que ocorre” [Rees, 2000, p. 6]. Ou seja, será necessário compatibilizar a teoria da relatividade geral (que corrige a teoria gravitacional) com a mecânica quântica.

políticos e, não propriamente, pelas evidências ou descobertas científicas. São dirigidos pela lógica dos fatos políticos, necessitando resolver problemas sob pressão, e com agenda apertada, os recursos para um novo programa, por exemplo, podem surgir sem que a avaliação de um outro similar tenha terminado. Neste caso, considera-se preferível assegurar a posse dos recursos, corrigindo o fluxo de ação à proporção que ela acontece. Os decisores, além disso, não são eternos. Ao contrário, eles mudam com frequência, bem como seus auxiliares. A demanda, ou questão por trás do estudo avaliativo, pode estar de acordo com a prioridade de um decisor que acaba de sair, e em desacordo com a perspectiva do recém-ingressado; resultado: engaveta-se o relatório, restando a possibilidade de sua ‘descoberta’ muito tempo depois” [Pinto, 1986, p. 89].

Além de todas essas dificuldades, a própria linguagem dos relatórios de pesquisas avaliativas configura, por si só, uma outra restrição à utilização no processo decisório. O jargão “técnico-científico dos relatórios acadêmicos e a forma de consolidação dos resultados constituem-se em obstáculos adicionais ao seu aproveitamento imediato na prática. A pesquisa não pode ser imediatamente apropriada como insumo-estratégico na formulação e acompanhamento de programas públicos” [Abranches, 1985].

Os comentários e observações até aqui expendidos podem ser exemplificados com as detalhadas informações produzidas em trabalho recentemente conduzido pelo IPEA, sobre as avaliações do Programa Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) [Barros, 1999]. O modelo operacional desse programa supõe a execução descentralizada mediante convênio com as Secretarias Estaduais do Trabalho (ou equivalente) e exige a realização periódica de avaliações. Estas deverão verificar:

- a eficácia – “benefício das ações de educação profissional em termos de empregabilidade, melhoria do desempenho profissional, geração ou elevação de renda, integração ou reintegração social”; e
- a efetividade social – definida “nos mesmos parâmetros de eficácia, mas do ponto de vista mais amplo das populações, comunidades ou setores beneficiados pelo programa”.

No período compreendido entre 1996 e 1999, foram realizadas 361 avaliações estaduais e 38 avaliações nacionais. No primeiro ano da série, foram avaliadas sete unidades da Federação; em 1997, 14 unidades federadas; e, em 1998 e 1999, 15 unidades. No total gastaram-se R\$ 28,5 milhões. As avaliações estaduais foram executadas “preferencialmente por universidades federais (6), estaduais (1) e fundações/institutos públicos de pesquisa (10). As avaliações nacionais ficaram a cargo da UNITRABALHO”. Os levantamentos que produzem as informações utilizadas nos estudos são feitos em três momentos: no ato da matrícula; ao final do curso; e, no mínimo, três meses após o término do curso. A conclusão do trabalho do IPEA é que a grande maioria das avaliações não examina os principais fatores condicionantes da eficácia dos treinamentos e não produz recomendações para o aperfeiçoamento do

PLANFOR. O programa, após quatro anos de execução, continuava apresentando praticamente as mesmas deficiências iniciais.

**2.3 Deficiências Cognitivas** Avaliações externas e pesquisas avaliativas sobre políticas, programas e projetos *que não foram desenhados para serem avaliados* são necessariamente precárias e inconclusas, por mais competentes e dedicados que sejam os avaliadores. Isto porque não é possível, passado o tempo da implementação, mapear, de forma precisa, a situação inicial que deveria ser alterada pela política/programa/projeto, contrastando-a com a situação presente ou com a final. Também não é possível reconstruir todo o processo de intervenção, em suas múltiplas dimensões, nem os contextos particulares nos quais seus diversos segmentos ocorreram. De igual maneira, não é possível reconstituir os caminhos e as circunstâncias que levaram ao erro ou ao acerto, prescrevendo sugestões corretivas. Torna-se, portanto, extremamente difícil, senão temeroso, estabelecer relações causais entre as ações desenvolvidas e os resultados alcançados, sejam estes previstos ou não, desejados ou não, primários ou secundários, restritos ou ampliados.

Ademais, existe uma outra grande dificuldade a ser superada pelas avaliações de natureza acadêmica, referente à compreensão e enfrentamento dos complexos problemas quase-estruturados [Mitroff, 1984; Matus, 1993] que predominam nas agendas governamentais (ver quadro 1). Se a “complexidade é a união entre a unidade e a multiplicidade, há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o cultural) e há um tecido interdependente-interativo e inter-retroativo entre o objeto do conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as partes entre si” [Morin, 2000, p. 38]. Assim, compreender e avaliar as intervenções sobre os problemas complexos exige saberes que não são encontrados nas disciplinas acadêmicas e menos ainda em seus subconjuntos, nos quais se aprofundam os especialistas<sup>4</sup> convocados a participar das equipes de avaliação. A especialização começa a ser reconhecida, no próprio ambiente acadêmico, como um processo que leva a uma redução dos horizontes intelectuais, e tanto mais quanto mais precoce se der [Castro Santos, 1998].

De novo, Morin põe o dedo na ferida: “os problemas essenciais nunca são parcelados (...) e a cultura científica e técnica disciplinar parcela, desune e compartimenta os saberes, tornando cada vez mais difícil sua contextualização (...) o recorte das disciplinas impossibilita apreender o que está ‘tecido junto’, o sentido original do termo, o complexo. O conhecimento especializado é uma forma particular de abstração. A especialização ‘abs-trai’, em outras palavras, extrai um objeto de seu contexto e de seu conjunto, rejeita os laços e as intercomunicações com seu meio, introduz o ob-

---

<sup>4</sup> A definição jocosa de especialista que diz ser “aquele que sabe cada vez mais de cada vez menos”, não deixa de ter o seu fundo de verdade.

---

jeto no setor conceitual abstrato que é o da disciplina compartimentada, cujas fronteiras fragmentam arbitrariamente a sistematicidade (relação da parte com o todo) e a multidimensionalidade dos fenômenos; conduz à abstração matemática que opera de si própria uma cisão com o concreto, privilegiando tudo que é calculável e passível de ser formalizado” [Morin, 2000, p. 41, 42].

QUADRO 1

Problema Estruturado	Problema Quase-Estruturado
1. As regras do sistema que o produz são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas. Elas existem antes da solução do problema e permanecem iguais após a solução.	1. O problema está determinado por regras, mas estas não são precisas, nem invariáveis e nem iguais para todos. Os atores sociais criam as regras, e às vezes as mudam para poder solucionar os problemas.
2. O homem está fora do problema e se relaciona com ele somente para tentar resolvê-lo conforme regras predeterminadas; e, se o problema é solucionado, ninguém terá dúvidas quanto à eficácia da solução.	2. O homem (ou ator social) está dentro do problema e é aí que o conhece e o explica, mesmo que não tente solucioná-lo. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.
3. As fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente definidas. Não há dúvidas sobre onde começa e onde acaba cada coisa.	3. As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.
4. As regras do sistema tornam explícitos ou contêm implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à resolução do problema.	4. Os atores sociais (ou os homens) criam possibilidades de solução, que não existem previamente. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são dados necessariamente previamente.
5. O problema está isolado de outros problemas e, havendo uma seqüência com outros, a solução de cada um não afeta a solução dos seguintes.	5. O problema está sincrônica e diacronicamente entrelaçado a outros; a solução de um problema facilita ou dificulta a solução de outros.
6. O espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos nas regras como fixos, ou tornam-se fixos para quem se relaciona com ele.	6. O espaço e o tempo são relativos a quem se relaciona com o problema a partir de diferentes posições.
7. As variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas.	7. O sistema é criativo e suas variáveis não são dadas, não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas.
8. Qualidade e quantidade não se combinam, o problema se move em um ou outro âmbito.	8. Qualidade e quantidade combinam-se inseparavelmente.
9. As possibilidades de solução do problema estão contidas nas suas premissas e são finitas em número. As soluções são conhecidas ou conhecíveis mesmo não sendo evidentes.	9. As possibilidades de solução do problema são criadas pelo homem e são potencialmente infinitas em número.
10. O problema coloca um desafio científico ou técnico, podendo supostamente ser tratado com objetividade.	10. O problema coloca um desafio múltiplo que abrange sempre o âmbito sociopolítico, mesmo tendo uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar o rigor.

Fonte: Matus, 1993.

Isso fica bastante evidenciado nas chamadas avaliações de impacto de programas sociais, realizadas com o uso de técnicas de controle, sob a crença de que tais técnicas podem ter alguma validade ou adequabilidade aos processos sociais. “Avaliar pro-

gramas sobre a perspectiva clássica significa, basicamente, isolar seus impactos. Esta concepção referenda-se no pressuposto de que determinada realidade recebe, durante um período de tempo definido, influxo sistemático de ações específicas e, portanto, concomitantemente diferenciadas de outras. Essa realidade atua de forma linear, permitindo, em momento adequado, retirar, em bloco, o conjunto de ações desencaçadas, isolá-las do contexto, para, então, examinar seus reflexos.

Se as situações de experimento controlado são difíceis em laboratórios, tornam-se improdutivas em campo. Assim, o curso da ação de um programa é definido em contexto dinâmico e interativo onde se observa simultaneidade de ações diferenciadas que traduzem formas distintas de apropriação dos recursos disponíveis. Ainda que se suponha controlar as condições do projeto, as variáveis ambientais, determinantes do seu impacto, são incontroláveis pelo avaliador.

Os benefícios sociais resultam, não apenas de uma soma de fatores, mas de sua combinação, cuja determinância é quase sempre espúria. Os elementos de um projeto que explicam impactos distintos são inúmeros e diferenciados, o que torna quase nula a possibilidade de isolamento de impacto. Mesmo que se consiga levar a termo a análise, obtendo-se alguma evidência estatística, o resultado pode ser frutífero do ponto de vista acadêmico, mas mínimo do prático, da aprendizagem do sistema de planejamento. Ainda assim, a causalidade do impacto ficará a descoberto, dada a multicolinearidade que acompanha ações sociais” [Pinto, 1986, p. 87].

As exigências teóricas, metodológicas e técnicas apropriadas à avaliação de problemas complexos e das intervenções, igualmente complexas, com as quais devem ser atacados, não são supridas pelas disciplinas acadêmicas e suas especializações e nem pelas técnicas de pesquisas convencionais oriundas das ciências da natureza. O conhecimento e as informações pertinentes e úteis para a gestão de intervenções complexas em problemas complexos não serão produzidos por equipes multidisciplinares externas à intervenção. Estas são capazes apenas de captar evidências e indícios parciais e indiretos, que podem ser selecionados e entendidos pelos conceitos fragmentados e técnicas reducionistas fornecidos pelas disciplinas compartimentadas, livres das interferências dos fatores pertencentes às especialidades vizinhas.

As avaliações produzidas por consultorias externas e as conduzidas internamente, do modo como foi descrito, pouco ajudarão o executivo do setor público na condução de ações governamentais. O próprio governo, auxiliado pela universidade e pelos institutos de pesquisa, terá que coordenar um grande e extenso esforço de produção de conhecimento, apropriado (e apropriável) ao trabalho com os objetos e sujeitos envolvidos nas práticas de governo e nas transformações concretas da realidade social.

Conhecer a complexidade dos processos quase-estruturados exige a produção de conceitos e teorias que correspondam à sua natureza complexa; que sejam capazes de lidar com o difuso, o impreciso, o insuficiente, o relacional, as misturas de qualidade com quantidade, a ação criativa e imprevista, a subjetividade e os interesses dos

---



atores sociais, e a incerteza daí resultante. A avaliação dos resultados obtidos por intervenções em complexos problemas quase-estruturados deve levar em conta os contextos nos quais acontecem (compreender significa apreender em conjunto: ação e contexto; as partes e o todo; o múltiplo e o uno), as referências valorativas e ideológicas dos que as empreendem, os interesses materiais e políticos dos decisores, entre muitos outros aspectos. Essas exigências não são atendidas pelas disciplinas segmentadas e tampouco pelas técnicas de pesquisa fragmentadoras da realidade. Há a evidente necessidade de se produzir conhecimento apropriado caso se queira compreender e melhorar (afinal este é o objetivo da avaliação) os processos de governo. Tal como a cosmologia terá que criar teorias novas para dar conta dos buracos negros, as ciências sociais terão que desenvolver teorias e técnicas de forma que transdisciplinarmente superem as especialidades compartimentadas, o pensamento disjuntivo, as formulações reducionistas, habilitando-se a lidar com o complexo do mundo. Ciências e técnicas que permitam ultrapassar o horizonte de eventos e adentrar nas singularidades do ambiente e das ações governamentais<sup>5</sup> [Dror, 1999; Mateus, 1997; Ackoff, 1987; Santos, 1996; Bronowski, 1997; Wagensberg, 1985].

#### **2.4 Deficientes Tentativas de Respostas Sistêmicas**

O avolumar de ineficiências, de desperdícios, de equívocos na condução das ações governamentais, o crescimento das críticas sobre a qualidade, quantidade e oportunidade dos serviços e produtos oriundos da Administração Pública, o interminável ajuste fiscal que exige fazer mais com o mesmo recurso financeiro ou o mesmo com cada vez menos, a insuportável insegurança que preside os processos decisórios, a sensação dominante de que se esforça muito para obter resultados pí-fios, tudo isso em interação acaba por produzir um verdadeiro clamor por avaliações.

A medida provisória citada no início do texto (atual Lei nº 9 625, de 7 de abril de 1998), distribui competências e atribuições avaliativas prodigamente:

- a) aos especialistas em políticas públicas e gestão governamental, as atividades de apoio à formulação de implementação e avaliação de políticas públicas;
- b) 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;
- c) 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.

---

<sup>5</sup> As conclusões e recomendações da Comissão Gulbenkian para a Reestruturação das Ciências Sociais, presidida por Immanuel Wallerstein, aportam sugestões muito interessantes para a superação da estrutura disciplinar compartimentada. O relatório final foi publicado no Brasil [Comissão Gulbenkian, 1996]. Latour (1994) também faz considerações instigantes sobre o tema.

---

Todos a avaliar tudo sem especificar sob quais perspectivas seriam realizadas as avaliações pelas diversas carreiras e pelos técnicos de planejamento e pesquisa do IPEA. Mas, o que importa é o reconhecimento de que a avaliação é necessária à gestão governamental e à formalização da idéia do ciclo de gestão.

Os exemplos de que a avaliação é um instrumento do qual não se abre mão, se o objetivo é efetivamente conduzir (e não ser conduzido por) processos de governo, não se esgotam na atribuição de responsabilidades entre as carreiras. Nos anos 90, foram desenvolvidas diversas tentativas de organizar sistemas de avaliações. Sem ser exaustivo e sem considerar iniciativas de âmbito setorial, destacam-se o Programa de Acompanhamento das Ações Orçamentárias (PROGORCAM), o Sistema de Acompanhamento do PPA (SIAPPA), o Sistema de Acompanhamento do Brasil em Ação, todos do atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; a Casa Civil da Presidência da República organizou o Sistema de Acompanhamento dos Projetos Prioritários; o Ministério da Fazenda e o extinto MARE implantaram o Sistema de Acompanhamento Gerencial e Avaliação Institucional (PAGG), além de diversos outros sistemas ou programas desenvolvidos pelo MARE, pelas Secretarias do Tesouro Nacional e Federal de Controle, do Ministério da Fazenda. Ainda que vários programas incluam a palavra *acompanhamento* em seu título, este é sempre tomado como requisito para o exercício da avaliação. Infelizmente, muitos desses sistemas não funcionaram a contento e foram desativados, outros se mostraram insuficientes e nenhum deles foi capaz de constituir-se em base apropriada à organização de processos de avaliação enquanto instrumento de gestão.

### **2.5 Outras Deficiências que Levam as Avaliações a Falharem**

Apesar das demandas por avaliação, das freqüentes afirmações dos dirigentes públicos sobre a importância e necessi-

dade da avaliação, há reconhecimento internacional de que existem “mais exemplos de ineficiência e fracasso da avaliação do que de contribuições efetivas da avaliação para a tomada de decisões” [Capitani, 1993].

Alberto de Capitani, diretor de administração do setor público do Banco Mundial, com a experiência que o cargo lhe confere, de posse de vários estudos sobre o tema e fazendo um apanhado da bibliografia, apresenta uma lista dos *sinais clínicos* das causas de fracasso dos processos de avaliação ('op. cit.', p. 3 e 4): (i) ela é evitável quando possível; (ii) mais provoca ansiedade e defensiva do que receptividade; (iii) os órgãos responsáveis pela condução da avaliação não são capazes de especificar critérios justos e objetivos para fazê-la; (iv) a avaliação não consegue proporcionar informações úteis; (v) os resultados da avaliação extrapolam com demasiada freqüência o contexto em que são aplicáveis; (vi) é comum a falta de uma definição compartilhada dos objetivos da avaliação; (vii) falta uma teoria de avaliação adequada; (viii) faltam conhecimentos sobre os processos reais de decisão; (ix) há insuficiente clareza sobre os critérios a serem utilizados na avaliação; (x) não há suficiente distinção entre as aborda-

gens de avaliação para refletir as diferenças na complexidade dos objetos; (xi) faltam mecanismos adequados para organizar, processar e relatar as informações avaliativas; e, a não menos importante, (xii) falta de pessoal devidamente treinado.

É uma lista extensa, mas que, segundo o próprio autor, não é completa. “O que importa, entretanto, é o fato de que virtualmente em todos os casos de fracasso da avaliação há uma *desconexão* entre a avaliação e a tomada de decisão” (‘op. cit.’, p. 8 e 9). Ou, em outras palavras, as avaliações não possibilitam ao dirigente e à organização reconhecerem seus erros e acertos e agirem para corrigir os primeiros e confirmar, reproduzir e ampliar os segundos.

Uma das importantes causas dessa *desconexão* é identificada como a muito frequente suposição adotada pelos avaliadores de que a qualidade da decisão e do aprendizado organizacional é determinada pelo acesso à informação de melhor nível. “Esse é o tipo de erro que os economistas cometem ao adotar um mundo de informações completas, de perfeita racionalidade, amigável e sem fronteiras” (‘op. cit.’, p. 5), mundo que não tem qualquer correspondência com a realidade governamental.

A informação completa sobre problemas quase-estruturados e processos complexos é inalcançável, independentemente do quão custoso, do ponto de vista financeiro, seja tentar obtê-la. A pretensão da informação completa é, antes de mais nada, um auto-engano que conduz ao reducionismo inconsciente e à não-consideração de variáveis críticas, iludindo o destinatário da avaliação. Ademais, as capacidades individuais e institucionais de processamento de informações são limitadas. Muita informação desinforma. Por outro lado, a grande maioria das decisões está voltada para a busca de soluções satisfatórias e não de soluções ótimas.

No ambiente governamental, “a avaliação *interessará* como um instrumento de gestão do setor público apenas se ela se encaixar nos processos reais de tomada de decisão, isto é, nos processos que estão inseridos na realidade das políticas e instituições e são sempre afetados pela escassez e incompletude das informações necessárias. Nestas, forças múltiplas além da informação influenciam a tomada de decisão e a oportunidade da informação é crucial”.<sup>6</sup>

A avaliação será um elemento fundamental na condução de políticas, programas e projetos se, ao lado de outras fontes de informação de mesma natureza – como a análise de contexto, a pesquisa socioeconômica por problemas, a execução orçamentária e a contabilidade públicas –, integrar-se no processo decisório. Para tanto, é necessário que seja consistente com os processos de produção institucionais, com a cultura organizacional, com a dinâmica decisória particular de cada instituição, e se insira com naturalidade no ciclo de criação e internalização de conhecimento da organização.

---

<sup>6</sup> Conforme Rist (1993), citado por Capitani (1993, p. 6).

---

Fazendo uso dos achados e conclusões de uma pesquisa conduzida por Rist, 'apud' Capitani (1993, p. 8), propõe uma série de *pré-condições* para que a avaliação integre o aprendizado institucional, ou seja, contribua para a melhoria da qualidade da condução técnico-política das ações governamentais:

(a) os órgãos governamentais são sempre mais receptivos às informações produzidas internamente do que àquelas originadas em fontes externas;

(b) há sempre uma correlação positiva entre a credibilidade da fonte e a aceitação da informação e do julgamento produzidos pela avaliação;

(c) a aceitação da avaliação depende não só de como é percebido quem a realiza, mas também de quão influente é o receptor interno;

(d) a avaliação interinstitucional deve ser legitimada institucionalmente pelo avaliado;

(e) a forma pela qual a informação é compartilhada com os órgãos avaliados é de grande relevância;

(f) sendo a avaliação um meio para o aprimoramento institucional e a melhoria da qualidade das ações, deve suportar o aprendizado organizacional como um processo contínuo.

Todavia, seja qual for o modo como essas *pré-condições* se realizam, a variável principal é o processo particular de tomada de decisão a ser sustentado pela avaliação, e o mais importante para tornar a avaliação imprescindível "é assegurar que a informação correta esteja disponível para as pessoas certas no tempo exato" ('op.cit.', p. 11).

### 3 UMA DEMANDA COM POTENCIAL ORGANIZATIVO SISTÊMICO

#### 3.1 O Contexto da Demanda

A reorganização do processo de planejamento do governo federal, cujo início foi formalizado com a publicação do Decreto nº 2 829, de 29 de outubro de 1998, enseja a conformação de uma demanda que pode vir a ter conseqüências com conteúdos distintos daqueles anteriormente comentados.

O decreto estabelece que, para a elaboração e execução do PPA 2000-2003, e dos Orçamentos da União (OGU), a partir do exercício do ano 2000, toda ação finalística será estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos estabelecidos para o período do plano. O programa é definido (Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999) como "o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos". Cada programa estará voltado para o enfrentamento de um problema precisamente identificado, devendo conter: "objetivo; público-alvo; justificativa; órgão responsável; valor global; prazo de conclusão; fonte de financiamento; indicador que quantifique a situação que tenha por

---

fim modificar; metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo; regionalização das metas por Estado” (Dec. nº 2 829, de 29 de outubro de 1998, art. 2º). Os programas serão coordenados por gerentes, designados pelos ministros a que estiverem vinculadas as unidades responsáveis pelos programas.

Os programas compõem-se de ações: projetos e atividades orçamentárias; operações especiais (despesas que não geram contraprestação direta na forma de bens ou serviços) e outras ações (aquelas que contribuem para a realização dos objetivos do programa mas não exigem recursos financeiros do OGU). Para as ações deverão ser indicados os produtos resultantes, as unidades de medida, as metas físicas, os custos; a unidade responsável e a forma de implementação (direta, descentralizada, linha de crédito).

Todos os novos elementos conceituais, a metodologia que os organiza e a exigência de maior precisão, conduzem a possibilidades de uma programação mais fidedigna e realista. Com isso abre-se espaço para a construção de indicadores, coeficientes, parâmetros que constituem componentes importantes de qualquer sistema de produção de informações orientadas para a avaliação e a gestão. São, portanto, inovações promissoras.

O Plano Plurianual 2000-2003 (PPA 2000) foi produzido no bojo dessa reorganização com uma orientação que pôs forte ênfase nos aspectos relacionados à gestão e, por conseguinte, em um de seus principais instrumentos: a avaliação. Para a elaboração do plano, o presidente da República emitiu orientação estratégica que contém seis diretrizes (de fato eram as quatro primeiras, apresentadas a seguir, que foram acrescidas em mais duas, por determinação do Congresso Nacional quando da votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2000):

- a) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado;
- b) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de emprego e oportunidade de renda;
- c) combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social;
- d) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos;
- e) reduzir as desigualdades inter-regionais;
- f) promover os direitos das minorias vítimas de preconceitos e discriminação.

Permeiam a orientação estratégica diversas menções ao novo estilo de gestão das ações de governo, centrado na melhoria da qualidade do gasto público, na ampliação das capacidades de gerenciamento e de coordenação e na busca de resultados. “O Plano Plurianual e os Orçamentos da União transformaram-se nos principais instrumentos para estender os elementos de gerência moderna a todo o Governo” [Brasil, Projeto de Lei do PPA 2000, Anexo I, Orientação Estratégica, 1999, p. 3].

Além das diretrizes, a orientação estratégica estabelece 28 macroobjetivos concebidos como alvos a serem atingidos pela atuação setorial e que “apontam para o que deve ser feito e, por decorrência, o que não se deve fazer” (‘op.cit.’, 1999, p.2). Os macroobjetivos são acompanhados de orientações e prioridades que visam balizar os programas setoriais e multissetoriais com os quais se procura alcançá-los.

A título de exemplificar como estão definidos os macroobjetivos do PPA e suas orientações, é apresentado, a seguir, o primeiro:

“CRIAR UM AMBIENTE MACROECONÔMICO FAVORÁVEL AO CRESCIMENTO SUSTENTADO. As perspectivas da política econômica deverão estar cada vez mais ligadas à consolidação do novo padrão de crescimento, com ênfase no aumento da produtividade, das exportações e do investimento. Com as reformas de ordem econômica, o Governo abriu espaço ao capital privado na modernização da infra-estrutura do País. São essenciais, nessa nova etapa, as ações de regulação e fiscalização da participação privada, de modo a garantir o atendimento das demandas do consumidor e assegurar as condições de competitividade do setor produtivo. O Governo buscará:

- Simplificar o sistema tributário e desonerar a produção, o investimento e a exportação.
- Criar condições para que o sistema de crédito se oriente para as operações de longo prazo com vistas à reestruturação produtiva, crescimento das exportações e do investimento.
- Reforçar a regulação e fiscalização da atuação privada e dar continuidade ao programa de privatização” (‘op.cit.’, 1999, p. 4).

São os seguintes os macroobjetivos do Plano Plurianual 2000-2003:

- 1) criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado;
  - 2) sanear as finanças públicas;
  - 3) elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional;
  - 4) atingir US\$ 100 bilhões de exportações até 2002;
  - 5) aumentar a competitividade do agronegócio;
  - 6) desenvolver a indústria do turismo;
  - 7) desenvolver a indústria cultural;
  - 8) promover a modernização da infra-estrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transportes;
  - 9) promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno;
-

- 10) ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego;
- 11) melhorar a gestão ambiental;
- 12) ampliar a capacidade de inovação;
- 13) fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais;
- 14) ofertar escola de qualidade para todos;
- 15) assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde;
- 16) combater a fome;
- 17) reduzir a mortalidade infantil;
- 18) erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente;
- 19) assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social;
- 20) promover o desenvolvimento integrado do campo;
- 21) melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas;
- 22) ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes;
- 23) ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades;
- 24) melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbano;
- 25) promover a cultura para fortalecer a cidadania;
- 26) promover a garantia dos direitos humanos;
- 27) garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento;
- 28) mobilizar governo e sociedade para a redução da violência.

Para atingir esses macroobjetivos, o PPA organiza 365 programas, entendidos como unidades de gestão, sendo que todos devem ter “clara definição de objetivos e resultados esperados” (op.cit., 1999, Orientação Estratégica, p.1) além dos atributos mencionados anteriormente.

### **3.2 A Formalização da Demanda**

As demandas por avaliação estarão presentes em praticamente todos os atos normativos que regulam a reorganização do processo de planejamento federal, nas orientações metodológicas e técnicas, nos manuais de instrução. No Decreto nº 2 829, de 29 de outubro de 1998, encontramos:

– Art. 5º: Será realizada avaliação anual de consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e dos resultados dos Programas, para subsidiar a elaboração de lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício.

– Art. 6º: A avaliação física e financeira dos programas e dos projetos e atividades que os constituem é inerente às responsabilidades da unidade responsável e tem por finalidade:

I - aferir seu resultado, tendo como referência os objetivos e metas fixadas;

II - subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo;

III - evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos.

– Art. 7º : Para fins de gestão da qualidade, as unidades responsáveis pela execução dos Programas manterão, quando couber, sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público.

Para o desenho dos programas e montagem do PPA, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento fez publicar, entre outros, o Manual de Elaboração e Gestão (MEG) [Brasil, SPI/MPO, 1999]. No capítulo referente à gestão dos programas, afirma-se que será adotada uma visão gerencial voltada para a obtenção de resultados, o que pressupõe objetivos e responsabilidades claramente definidos e a aferição dos processos de trabalhos, dos produtos, dos custos, dos prazos, bem como do grau de satisfação das populações atendidas. As informações sobre a execução das ações deverão estar disponíveis em meio eletrônico, de modo a permitir a avaliação da execução e a divulgação dos seus resultados[‘op. cit.’ p. 15]. Ali, também, é definido que o sistema de informações do programa deve conter um mínimo de informações que permita avaliar a evolução do indicador do programa, a realização das metas, o grau de satisfação da sociedade (quando couber), o alcance das metas de qualidade e produtividade e dos resultados globais do programa.

No mesmo manual, o capítulo dedicado à avaliação revela que, em relação ao Plano Plurianual, a avaliação será feita em duas etapas (‘op.cit.’, 1999, p. 21 e 22):

- a avaliação do desempenho físico-financeiro dos programas estará sob a responsabilidade dos gerentes;

- a avaliação do conjunto dos programas em relação aos objetivos, diretrizes e macroobjetivos do governo será coordenada pela SPI/MPO.

A primeira etapa, conduzida pelos gerentes, deverá propiciar o aperfeiçoamento do programa, de seus métodos e sistemas de gerenciamento. Os resultados dessa avaliação serão utilizados como subsídios para a avaliação do PPA. Esta, por sua vez, estará orientada para:

“a) desempenho do conjunto de programas de cada área de atuação do governo, em relação aos macroobjetivos estabelecidos no Plano;

b) consolidação da realização física e financeira das metas de projetos e atividades de cada um dos programas de cada Ministério.”

---



A segunda etapa da avaliação será utilizada para suportar “decisões quanto ao gerenciamento do PPA, para a elaboração do projeto de lei das diretrizes orçamentárias (inclusive alterações no Plano Plurianual) e a alocação de recursos, mediante créditos suplementares e a elaboração de lei orçamentária”.

As demandas por avaliação não param aí. A Lei nº 9 989, de 21 de julho de 2000, que aprova a PPA, diz, em seu artigo 6º: o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual.

§ 1º O relatório conterà, no mínimo:

I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e observados;

II - demonstrativo, por programa e por ação, de forma regionalizada, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada, distinguindo-se as fontes de recursos oriundas :

a) do orçamento fiscal e da seguridade;

b) do orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e

c) das demais fontes.

III - demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior comparado com o índice final previsto;

IV - avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e do cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.

§ 2º Para fins do acompanhamento e da fiscalização orçamentária a que se refere o art. 166, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, será assegurado, ao órgão responsável, o acesso irrestrito, para fins de consulta, ao Sistema de Informações Gerenciais e do Planejamento do Plano Plurianual (SIGPLAN) ou ao que vier a substituí-lo.

Do ponto de vista formal e normativo, apresenta-se um quadro novo. Estamos diante de uma demanda por avaliações que: (i) se origina da cúpula do governo; (ii) engloba toda a administração pública federal; (iii) deverá orientar os processos concretos de gestão e decisão; e (iv) representa compromissos perante o poder legislativo e deverá estar disponível para a sociedade. Se levada a efeito, esta demanda ensejará a organização de um sistema de avaliações que poderá colocar o processo de governo em patamar superior de qualidade e racionalidade. Mas, para se chegar lá, um longo, tortuoso e difícil caminho tem de ser percorrido.

#### 4 TORNANDO A DEMANDA MAIS PRECISA

Entre os primeiros passos da caminhada consta, necessariamente, um esforço para tornar mais claro e melhor delimitar os tipos e objetivos das avaliações que estão sendo demandadas. Como se pode constatar no capítulo anterior, existem imprecisões nas formulações contidas nos atos normativos e nos manuais. Fala-se em: avaliação da consecução de objetivos estratégicos e avaliação dos resultados dos programas; aferição dos resultados dos programas tendo como referência os objetivos fixados; avaliação do conjunto dos programas em relação aos objetivos, diretrizes e macroobjetivos do governo; avaliação do desempenho dos programas de cada área de atuação do governo em relação aos macroobjetivos do plano; avaliação da execução dos projetos e atividades que integram os programas, entre outras referências. O que se segue resulta de uma leitura e interpretação particulares. Sem dúvida, muitas outras são possíveis. A exigência é que, independentemente de quais forem a leitura e interpretação feitas, sejam explicitados os entendimentos e formulados os conceitos básicos. Sem isso, não se torna evidente a lógica que presidirá a organização do sistema de avaliação nem os seus objetivos.

Dada a estrutura do PPA – Orientações Estratégicas → Diretrizes → Macroobjetivos → Problemas → Programas (com objetivos específicos) → Ações (com metas, prazos e recursos definidos) – e a ênfase gerencial (gestão dos programas e macrogestão do Plano) – centrada na aplicação competente dos recursos, com vistas à obtenção de resultados pretendidos –, acredita-se que as avaliações requeridas são as seguintes:

- a) avaliação de desempenho dos programas;
- b) avaliação dos resultados alcançados, por macroobjetivos;
- c) avaliação global do PPA quanto ao cumprimento dos objetivos e diretrizes estratégicos.

Se assim for, e levando-se em conta que isso decorre de uma interpretação pessoal dos documentos referentes ao PPA, é necessário definir os termos que compõem os três enunciados ou os três supostos tipos de avaliação. Primeiramente, deve ser reconhecido que, apesar de muito se falar, quase nada existe de prática avaliativa sistemática e organizada na Administração Pública federal. Não há, portanto, uma cultura de avaliação, com conceitos estabelecidos, procedimentos conhecidos, métodos e técnicas consagrados. Mesmo no discurso, não raro as referências à avaliação aparecem de forma inadequada. “Avaliação não é palavra que venha sozinha, precisando estar acompanhada do seu objeto para ganhar inteligibilidade. É preciso, também, declarar o sujeito da avaliação, pois este lhe imprimirá sentidos e enfoques particulares, distintos dos de outros sujeitos, consistentes com seus interesses e propósito. Daí que um mesmo objeto poderá ser avaliado em vários dos seus aspectos e de múltiplas perspectivas, tantos quantos forem os atores singulares que as realizam. E o fazem

---

porque delas precisam para poderem agir com oportunidade e direcionalidade, segundo seus propósitos e interesses específicos” [Garcia, 2000b].

A atividade mesma de avaliar é compreendida de diferentes maneiras. Não é raro que pessoas ligadas a instituições, programas e projetos, na posição de objeto da avaliação, considerem-se a caminho do cadafalso. Muitos *avaliadores*, por outro lado, sentem-se mais realistas do que os reis, mais poderosos e oniscientes que os deuses do Olimpo. Entre os que se dedicam ao tema, há razoável consenso de que o processo avaliativo exitoso possui quatro características fundamentais: (i) deve ser útil para as partes envolvidas no processo; (ii) tem que ser oportuno, ou seja, realizado em tempo hábil para auxiliar a tomada de decisão, que é um processo incessante; (iii) tem que ser ético, isto é, conduzido de maneira a respeitar os valores das pessoas e instituições envolvidas, em um processo de negociação e de entendimento sobre os critérios e medidas mais justas e apropriadas; (iv) tem que ser preciso, bem feito, adotando-se os cuidados necessários e os procedimentos adequados para se ganhar legitimidade [Firme, 1997].

#### 4.1 Avaliação<sup>7</sup>

Mas, o que é avaliar? “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” [Silva, 1992].

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 explicitar as normas (valores, imagem-objetivo, situações desejadas, necessidades satisfeitas) que orientarão a seleção de métodos e técnicas que permitam, além de averiguar a presença do valor, medir o quanto do valor, da necessidade satisfeita, da 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 dados e informações quantitativas, determinada pela definição de objetivos, metas e de recursos (de toda natureza) envolvidos.

---

<sup>7</sup> O que vem a seguir sobre o entendimento de avaliação foi retirado de Garcia (1997).

---

A avaliação tem que ser trabalhada com visão ampla, orientada por um julgamento de valor, algo eminentemente qualitativo, focalizada sobre processos complexos, em que os elementos em interação nem sempre produzem manifestações mensuráveis, podendo, inclusive, alguns desses 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” [Machado, 1994] para que e possa alcançar a legitimidade necessária para validar ou impor correções ao objeto de avaliação.

Ou seja: avaliar não significa apenas medir, mas, antes de mais nada, julgar a partir de um referencial de valores. É estabelecer, a partir de uma percepção intersubjetiva e valorativa, com base 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” [Weneck, 1996] 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 se possa instituir critérios aceitáveis com os quais estas 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, etc.), e requerer informações e abordagens também distintas.

De toda a argumentação precedente, pode-se perceber que, seja do ponto de vista governamental ou do 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 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” (‘op.cit.’, 1996, p. 374 e 375).

Com base no exposto, acredita-se que é possível e desejável tentar elaborar um conceito de avaliação, de modo a permitir que outros se posicionem favorável, crítica ou contrariamente e, nesse último caso, construam conceitos superiores. Isso é necessário porque concepções distintas expressam diferenças ético-filosóficas, além das

---

de ordem metodológica, devendo ser explicitadas para tornar mais transparentes e proficuas as contribuições para se organizarem sistemas de avaliações com base em um legítimo entendimento comum. O que vem a seguir toma como referência as formulações de José Anchieta E. Barreto (1993) e de Thereza Penna Firme (1994), que, em dois pequenos grandes artigos, trazem inestimáveis contribuições para pensar processos de avaliação das ações governamentais. Propõe-se:

*Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.*

A definição do quadro referencial e dos elementos constitutivos do processo de avaliação requer um trabalho paciente de negociação cooperativa, com vistas a obter, pelo convencimento racional, um entendimento compartilhado dos pontos comuns aceitos por todos: avaliadores e avaliados. Disto dependerá, em larga medida, a legitimidade da avaliação e, também, a sua validade. Esta, por sua vez, não é um critério geral, mas um critério específico para cada avaliação, que pode ser válido em uma situação e inválido em outras.

Barreto sugere três postulados para a avaliação, que podem ser adaptados para o caso em foco da seguinte forma:

(a) a avaliação das ações governamentais é, atualmente, um valor proclamado pelo governo e uma demanda da sociedade;

(b) a avaliação é basicamente um julgamento de valor;

(c) a avaliação não se confunde com o ato ou processo de medir atributos de planos e programas, mas sim de verificar se eles realizam (e em quanto) os valores que anunciam explícita ou implicitamente.

O autor faz, adicionalmente, dois alertas fundamentais aos quais denomina *mitos da avaliação*. O primeiro seria o *mito da facilidade*, resultante do desconhecimento da complexidade envolvida no processo, fazendo que este seja, muitas vezes, entregue a equipes ou pessoas de boa vontade, mas sem o devido preparo. A estes chama de diligentes incompetentes, considerando-os extremamente prejudiciais às instituições. O combate e a exorcização desse mito se fazem com a formação de recursos humanos. O segundo é o *mito da impossibilidade* de julgar ações complexas, cheias de intencionalidades incognoscíveis, por não existirem instrumentos capazes de fazê-lo. Tal mito se constituiria em apenas um mecanismo de defesa daqueles que temem a avaliação, seja por acomodação e resistência à mudança, por medo de que a avaliação ponha em relevo a mediocridade dos trabalhos institucionais ou pessoais ou pelo desejo de preservar as instituições.

Thereza Penna Firme (1994) também faz alertas. Para ela, as verdadeiras avaliações são aquelas que subsidiam decisões, que procuram resolver preocupações e problemas dos que conduzem políticas, programas ou projetos, que examinam e julgam a ação governamental e que se dirigem, também, ao usuário/beneficiário, concentrando-se nos valores e necessidades sociais. As avaliações são úteis quando requerem juízos de valor que melhor orientam o curso das ações. Por isso, têm que ser ágeis, presentes, e continuamente iluminar a implementação e os objetivos, que podem se defasar, sendo necessário criticá-los e mudá-los. Aqueles que fazem a verdadeira avaliação seriam, em essência, educadores, com o sucesso do avaliador sendo medido pelo que aprende do processo de avaliação e pelo que ensina. Se não compartilha o que apreende e aprende, melhor será que não avalie.

E, para concluir esta seção, são muito apropriadas as observações de Capitani (1993, p. 11, 12 e 13).

- a avaliação não é um elemento agregado ao 'design' organizacional de instituições do setor público, mas é parte integrante da função de aprendizado institucional;
- a distinção entre avaliação cumulativa e formativa é ilusória: avaliações cumulativas visam à melhoria da administração do setor público, exatamente como a avaliação formativa. Uma avaliação cumulativa que não seja formativa (isto é, que não contribua para a tomada de decisão aprimorada) é irrelevante e constitui uma perda de recursos;
- a responsabilidade é uma condição que permite governar melhor e a avaliação é um dos instrumentos mais importantes para a melhoria do setor público, pois possibilita a tomada e a prestação de contas pela atribuição de responsabilidade;
- para ser eficiente a avaliação precisa ser sustentada por uma cultura de aprendizado: sem esta, corre o risco de se tornar um exercício irrelevante, ou pior, uma restrição burocrática sufocante;
- como parte integrante do aprendizado organizacional, a avaliação é um processo *contínuo* e interativo – uma *conversa* ou um discurso crítico com as pessoas envolvidas na execução ou atingidas pelas políticas, programas, projetos avaliados e, principalmente, com os que podem tomar decisões pertinentes;
- no setor público, a avaliação é ao mesmo tempo um medidor de eficácia e um veículo de responsabilidade. Nesse sentido, é um instrumento indispensável ao governo.

#### **4.2 Monitoramento: Condição para a Avaliação**

Se a avaliação é entendida como foi proposto na seção anterior, fica evidente sua integração ao processo de gestão que, por sua vez, consiste na condução cotidiana de um conjunto articulado e integrado de ações rumo a objetivos definidos, que prevê a tomada de decisões operacionais em meio a restrições impostas por circunstâncias que o dirigente/gerente não escolhe

nem controla. As decisões devem ser tomadas com suporte de oportunas avaliações de desempenho (eficiência e eficácia), relativas ao cumprimento das programações pertinentes a cada nível organizacional. Assim, um dos requisitos fundamentais para a gestão de um programa é estar permanentemente informado sobre aspectos cruciais de sua implementação, o que demanda a organização de um sistema de *monitoramento* de tudo o que for técnica e politicamente relevante em um programa e das ações pelas quais se realiza. O mesmo se aplica à macrogestão do plano.

O monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas.

“O monitoramento da gestão pública responde ao seguinte princípio elementar: não se pode conduzir com eficácia se o dirigente não conhece de maneira contínua e a mais objetiva possível os *sinais vitais* do processo que lidera e da situação na qual intervém. Um sistema de informações casuístico, parcial, assistemático, atrasado, inseguro, disperso e sobrecarregado de dados primários irrelevantes, é um aparato sensorial defeituoso que limita severamente a capacidade de uma organização para sintonizar-se com os processos concretos, identificar os problemas atuais e potenciais, avaliar os resultados da ação e corrigir oportunamente os desvios com respeito aos objetivos traçados” [Matus, 1994, p. 2].

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 mudanças 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 principais determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram. Ao se implementarem as ações, deverão ser produzidos indicadores pertinentes – porque são 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, ambos identificados por precisos e detalhados indicadores, 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 dos gerentes de programas e dos condutores do plano.

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

O monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas, sintéticas. Informações oportunas para lidar com cada processo particular, com as peculiaridades que lhe são próprias. Essas 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. E isso se consegue criando condições favoráveis (técnica e informacionalmente) para se estabelecer a *obrigatoriedade do registro das informações* necessárias que compõem o sistema de monitoramento. Informações que, em larga medida, serão elaboradas no processo de produção de ações.

QUADRO 2  
Contraste entre o Monitoramento e a Produção Estatística

CARACTERÍSTICA	SISTEMA ESTATÍSTICO	SISTEMA DE MONITORAMENTO
1. USUÁRIO	INDEFINIDO. O usuário é indefinido, muito variado e até mesmo potencial, pois trata-se de gerar informações úteis para interesses muito diferentes e para propósitos atuais ou futuros.	BEM DEFINIDO. No monitoramento, o usuário é um ator concreto, atual, muito bem definido, que necessita de informações para orientar a ação cotidiana, para conhecer seus resultados e compará-los com o planejado.
2. MASSA DE INFORMAÇÃO	DIVERSIFICADA. A informação estatística é sempre extensiva e diversificada para atender uma grande variedade de usuários potenciais com interesses muito variados.	ULTRA-SELETIVA. Os sistemas de monitoramento são projetados para atender um usuário concreto, responsável por um plano/programa/projeto específico. A informação necessária é ultra-seletiva.
3. ATRASO ACEITÁVEL	ALTO. O atraso permitido é bastante grande, pois a informação estatística não está comprometida no 'feed back' de um processo em andamento.	INFORMAÇÃO EM TEMPO EFICAZ. O monitoramento tem que atuar em tempo eficaz e, no limite, em tempo real, pois é usado para corrigir com oportunidade ações em andamento. Informação fora do prazo eficaz desinforma.
4. PERECIBILIDADE	NÃO PERECÍVEL. Não tendo demanda peremptória, a informação estatística não é perecível. Seu valor é mais histórico, não sofrendo deterioração com o tempo. Sua função é mais a de registrar o que passou, e não alimentar de imediato o que vem a seguir.	PERECÍVEL. O monitoramento serve como 'feed back' para a ação, produzindo informações perecíveis. Se chegarem fora do tempo terão valor igual ao de um jornal velho.
5. PRODUÇÃO E USO	PRODUÇÃO CENTRALIZADA E USO GENERALIZADO. A informação estatística tende a ser produzida de forma muito centralizada, mediante um fluxo vertical de produção. Em compensação, seu uso é generalizado em todos os níveis.	PRODUÇÃO DESCENTRALIZADA E USO ESPECÍFICO. O monitoramento é totalmente descentralizado, produzindo informações que permitam corrigir oportunamente ações no nível em que ocorram. Seu uso é muito particular para as necessidades do usuário.
6. TIPO DE INFORMAÇÃO	PRIMÁRIA. A informação estatística é basicamente primária, não processada, para poder atender demandas muito variadas de tratamento por parte de usuários muito diversificados.	INDICADORES E SINAIS. O monitoramento opera com indicadores e sinais significativos para um usuário específico. Resultam de um processamento complexo das informações básicas e é dirigido para atender necessidades decisórias referentes aos planos/programas conduzidos pelo usuário.

Fonte: Matus (1996, p. 3).

Os sistemas de informações tradicionais, baseados em estatísticas e em registros descontínuos e inorgânicos, muitas vezes quase aleatórios, tentam oferecer muita informação não pertinente e não processada. Desse modo, provocam uma congestão



no sistema sensorial das organizações e, “em último termo, acabam por *desinformar* ao dirigente. Muitas antenas anulam a capacidade e nitidez de recepção da informação que importa. Se confunde a enorme massa de informação gerada na base, que constitui a *matéria-prima informativa* que deve ser processada pelo monitoramento, com o número reduzido de informações relevantes que, mediante filtros inteligentes, geram os *sinais* que devem guiar o processo de direção. O sistema de monitoramento deve ser capaz de manejar em forma ágil e flexível uma grande massa de informação sobre a gestão de uma organização pública, reduzindo esta grande massa que desinforma por sobrecarga de dados a um grupo reduzido de sinais e informação filtrada e inteligente” [Matus, 1994, p. 14] que permite a tomada de decisões com rapidez e maior segurança. O quadro 2 mostra, com precisão e síntese, as principais diferenças entre os sistemas de estatística e de monitoramento.

Assim como um alto dirigente responde pelo conjunto do plano, um gerente é o responsável pelo enfrentamento global do problema que o programa busca resolver. Isso significa que a ele cabe coordenar o conjunto de ações concebidas como necessárias e suficientes, para que sejam implementadas de forma convergente, na seqüência temporal apropriada, com a intensidade adequada, atingindo as causas críticas do problema. Da mesma forma, o alto dirigente precisa saber, no seu nível, do andamento global do plano para poder conduzi-lo com propriedade, tomando as decisões corretas, no tempo certo. Para assim procederem, é imprescindível que estejam, ambos, permanentemente aptos a tomarem as decisões necessárias em cada momento que elas se apresentarem, com segurança e oportunidade. Isso se concretiza com contínuas avaliações de desempenho [Garcia, 2000c, p. 17].

“Como se consegue isso?”

A resposta é simples: estando informado sobre tudo o que é importante, para poder avaliar e agir. Mas alcançar essa condição não é algo simples. Supõe que as informações de base (menor unidade operativa de cada ação) estejam sendo registradas, agrupadas (para conformar um conjunto significativo), agregadas (para compor tarefas e, posteriormente ações), relacionadas (para construir os indicadores), analisadas e avaliadas. Importa, também, estar informado sobre o contexto no qual se desenvolvem as ações (restrições, imprevistos, surpresas, oportunidades), pois a informação (ou indicador) somente ganha sentido e torna-se inteligível quando referida ao cenário no qual se realizou. Ademais, é fundamental dispor de informações em tempo oportuno para poder agir com eficácia e, é bom lembrar, as ações acontecem em ritmos de tempo diferentes, exigindo decisões em tempos também distintos.”

Mas o que é um indicador e como ele integra um sistema de monitoramento? Um exemplo prosaico pode ajudar.

Em uma viagem rodoviária, parte-se de um ponto no espaço com o objetivo de chegar a outro. Quem dirige o veículo automotor precisa estar, permanentemente, informado sobre aspectos cruciais do veículo (quantidade de combustível, consumo

médio, velocidade, temperatura, nível do óleo etc.), da estrada (distância percorrida, existência de buracos, áreas de escape, curvas, declives, posição em que se encontra, postos de serviços, referências importantes, etc.), do tráfego (mais ou menos intenso, velocidade média do trânsito, possibilidades de ultrapassagem, tipos de veículos predominantes, etc.), do clima (chuva, neblina, calor, frio, etc.). São informações obtidas visualmente por meios diretos ou indiretos (sensores do painel do veículo, marcos e avisos na estrada, mapas, entre outros). Essas informações indicam se o caminho certo está sendo percorrido e permitem avaliações contínuas que orientam o comportamento e as decisões do condutor, com vistas a conseguir o melhor desempenho, em condições mais seguras.

O motorista dirige o carro porque o conhece e o faz funcionar mediante comandos precisos e oportunos. Ele o conduz rumo a um destino porque conhece o caminho e obtém informações confiáveis, em tempo eficaz, sobre todos os aspectos relevantes do carro, das estradas, do trânsito, do clima. Se assim não for, não alcança seu objetivo.

Conduzir um plano de governo, dirigir uma instituição pública, gerenciar um programa, exige conhecer a evolução da situação problemática enfrentada e avaliar os resultados das ações desenvolvidas para modificá-la a tempo. Trata-se de algo muito mais complexo do que realizar uma viagem rodoviária. Aqui as possibilidades de monitoramento visual direto são muito limitadas, requerendo o monitoramento indireto mediante o uso adequado de indicadores apropriados ao processo de direção. Os indicadores indicam os movimentos significativos de todas as variáveis técnica e politicamente relevantes para a condução estratégica de um plano, programa, projeto ou instituição. O indicador deve mostrar movimentos que precisamos conhecer mas que não podemos observar diretamente. São obtidos pelo processamento de informações relativas aos aspectos importantes dos processos que compõem a realidade problemática e às ações com que se busca mudá-la.

As informações necessárias a compor indicadores têm fontes variadas. Parte expressiva destas virá de registros administrativos concebidos com esse propósito, conformando sistemas de informações gerenciais, base para a organização do monitoramento. Outras fontes importantes são: atas regulares de inspeção (andamento de obras, cumprimento de normas, etc.); amostragens estatísticas periódicas ou especiais; pareceres de peritos; mídia; opiniões de usuários sistematicamente aferidas, entre outras.

#### *Tipos de Indicadores*

##### 1. Sobre os Problemas

- Indicador(es) do Problema
  - Indicadores das Causas Críticas
  - Indicadores das Conseqüências do Problema
-

## 2. Sobre os Atores Pertinentes ao Problema

- Indicador de Interesse
- Indicador de Motivação
- Indicador dos Recursos Controlados

## 3. De Execução

- Indicadores de Recursos (financeiros, humanos, materiais, etc.)
- Indicador de Eficiência
  - . intermediária
  - . terminal
- Indicador de Eficácia
  - . intermediária
  - . terminal
- Indicador de Oportunidade (cronograma de execução)
- Indicador da Execução Orçamentária

## 4. De Contexto

Indicadores referentes às variáveis relevantes para o sucesso do programa e que estão fora da capacidade de predição e controle do gerente/ator.

## 5. De Resultados

Indicadores sintéticos que evidenciam as transformações produzidas na realidade social (sobre o público-alvo) por conta da execução do programa.

### *A Cadeia de Produção de Indicadores<sup>8</sup>*

A produção de indicadores é realizada mediante uma cadeia de geração de informações em níveis cada vez mais agregados. Cada elo da cadeia tem um responsável pela realização de uma função específica que irá, obrigatoriamente, registrando cada fato relevante, de forma previamente estipulada. Assim, é gerado um produto informativo a ser entregue, a tempo, ao responsável pelo elo seguinte da cadeia. A cadeia completa tem cinco elos básicos:

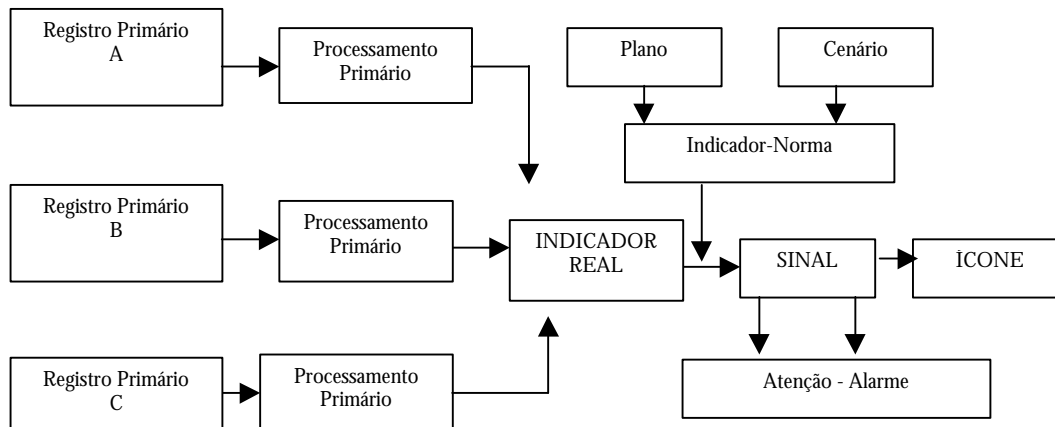
1. fonte primária de informação – registro do evento ou captação particular da informação;
2. processamento primário – agregação sistemática da informação primária para obter uma totalidade significativa da descrição do movimento da variável monitorada;

---

<sup>8</sup> Conforme Matus (1994, p. 24 e 25).

3. construção de indicadores – estabelecimento de relações entre variáveis;
4. elaboração de sinais numéricos no ponto terminal do monitoramento – relação entre o indicador obtido a cada momento e o indicador-norma ou o enquadramento do indicador real na faixa de normalidade estabelecida (na faixa ou fora dela);
5. transformação do sinal numérico em ícone, gerando capacidade de uma compreensão gráfica visual e rápida do seu significado.

FIGURA 1  
Fluxograma Ilustrativo da Construção e Leitura de Indicadores



O tempo, por outro lado, é o recurso mais escasso para um decisor, devendo ser muito bem usado. Uma forma interessante de economizar tempo é dispor de indicadores sintéticos sobre todas as variáveis relevantes de um programa. Quando é possível estabelecer um indicador-norma ou uma faixa de normalidade, a avaliação pode ser feita de maneira expedita, possibilitando rapidez na tomada de decisão. Com esses artifícios são reduzidos os riscos de entulhar o dirigente com informações não processadas, acelera-se o processo decisório e são asseguradas condições para a cobrança e prestação de contas.

A transformação de um grande volume de informações primárias em um pequeno volume de informações relevantes e sintéticas é feita, dessa forma, mediante a conversão dos registros simples de fatos em indicadores e sinais. A informação primária armazenada nunca será exposta diretamente ao olhar do gerente/dirigente, porque não é relevante e porque muita informação desinforma e distrai o decisor do seu foco de atenção. Mas a informação básica deve ficar armazenada na memória do sistema.

*Exemplo 1:*

- Indicador: relação aluno/professor
- Indicador norma: 25/1

- Indicador real: 38/1
- Sinal: fora da normalidade

*Exemplo 2:*

- Indicador: taxa de aprovação
- Faixa de Normalidade: 80% a 90%
- Indicador Real: 62%
- Sinal: fora da faixa de normalidade

A gestão de um programa integrante do PPA é sinônimo de obtenção de resultados que confluam para a realização dos macroobjetivos do plano. Um gerente estará, permanentemente, em busca do melhor desempenho possível e, em simultâneo, procurando alargar os espaços de possibilidade, para a plena execução das ações. A gestão competente, portanto, é aquela que consegue assegurar cotidianamente as condições adequadas para a produção eficaz e eficiente dos resultados intermediários ou de unidades de resultado no dia-a-dia da implantação dos programas (ver Garcia, 2000d).

Isso se faz mediante um processo de monitoramento e avaliação que suporte o julgamento e a pertinente e oportuna decisão. Os sistemas de monitoramento, avaliação e decisão são construídos caso a caso, respeitando as peculiaridades dos processos de produção de ações, das instituições responsáveis e dos dirigentes. Exige, portanto, a definição prévia de um modelo de gestão que ainda não é preciso e detalhado. Mas as exigências postas pela macrogestão do PPA e pelo Sistema de Informações Gerenciais estão razoavelmente precisas e guiarão a construção do modelo de gerência, sob estreita observância dos problemas e soluções surgidos na prática de implantar e gerenciar o PPA. Daí sairão as avaliações de desempenho dos programas, tornando possível a realização das avaliações de resultados, por macroobjetivos.

#### **4.3 Desempenho**

Empenhar é contrair uma dívida mediante o oferecimento de garantia real de pagamento. O penhor é o elemento móvel ou mobilizável que constitui essa garantia. Daí vem o significado de desempenho, qual seja, o de retirar o que foi empenhado. No caso da Administração Pública o desempenho se refere à realização de compromissos assumidos, ao cumprimento daquilo a que estava obrigado pelas competências inerentes à função ou cargo ou ainda pela responsabilidade atribuída circunstancial ou permanentemente a uma função dirigente ou a um órgão.

Para se realizar uma avaliação de desempenho é necessário, no entanto, explicitar e precisar a que se refere a avaliação, quais os aspectos do desempenho interessam. Sem buscar a exaustão mas sim o mínimo comum a ser obtido na avaliação de qualquer ação, sugere-se a seguinte definição: *desempenho é resgate do compromisso de execução*

*de uma programação formalmente estabelecida como desejável e factível, a partir de parâmetros confiáveis surgidos da aplicação do conhecimento técnico-científico sobre a experiência prática.*

Uma programação, por mais elementar que seja, deverá conter o que e quanto se pretende fazer, com quais montantes de recursos, em qual prazo. Deve-se conhecer o processo de produção do bem ou serviço resultante da ação, a capacidade operacional do órgão responsável, os insumos necessários e as proporções nas quais se combinam e os custos de elaboração de cada unidade do bem ou serviço. Uma programação bem feita estará amparada em elementos técnicos e conhecimentos empíricos, que permitirão a construção de coeficientes e normas operacionais e programáticas constituidores de bases de comparação entre ações semelhantes, desenvolvidas em espaços ou instituições diferentes.

A própria execução da programação deve produzir regular e automaticamente as informações (cuja definição será prévia ou simultânea ao desenho da programação) necessárias para se conhecer e julgar sua qualidade, possibilitando intervenções corretoras em tempo oportuno. Para que isso ocorra, colocando a avaliação da execução 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 de desempenho que aqui se propõe há de ter como referência 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, no prazo certo, com a melhor qualidade, para o maior número de pessoas, ao menor custo possível. Para saber se isso está ocorrendo, podem ser utilizadas as avaliações de desempenho das ações e dos programas do PPA, contribuindo para a consecução dos macroobjetivos estabelecidos.

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” [OMS, 1981, p. 81]. Desse modo, aumentam-se as probabilidades de realização do objetivo de qualquer plano governamental, qual seja, o de apresentar a máxima resolutibilidade 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 que compõem um programa.

---

Posto isso, dá-se como assentado que a “tarefa essencial daqueles que realizam avaliações de desempenho das intervenções 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” [Cohen e Franco, 1993, p. 69].

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 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) se tornem passíveis de utilização ampla, atendendo às necessidades da gestão estratégica.

**4.3.1 Eficácia** Eficaz é o que produz o efeito desejado, diz o Aurélio. No entender de Ballart (1992, p. 71) “a eficácia examina a medida da mudança que se produz na direção desejada”, e enquanto, na visão de Cohen e Franco (1993, p. 102), “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”.

Propõe-se, com a finalidade de se 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.*

Nessa definição sobressaem duas variáveis básicas: metas e tempo. Supõe-se 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. Uma outra suposição verdadeiramente heróica é a de que, com a realização das metas programadas, estará assegurada a consecução dos objetivos, o que é plausível apenas em situações de baixa complexidade, lidando com problemas estruturados, com os principais recursos e variáveis críticas estando sob o controle do dirigente ou responsável pela ação ou programa.

Para a medida do grau de atingimento de eficácia, pode ser aplicada a seguinte fórmula<sup>9</sup>

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

<sup>9</sup> Proposta por Orozco (1986) e citada por Cohen e Franco (1993, p. 102).

em que:

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, essas relações se dão a partir do 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 arbítrio, e o cálculo da eficácia não terá validade nem sentido para a gestão estratégica.

#### 4.3.2 Eficiência

Recorrendo aos mesmos autores citados na subseção anterior, encontramos, no mestre Aurélio, que eficiência é a virtude de produzir um efeito ao menor custo. Para Ballart (1992, p. 77 e 78), é “a medida dos custos em que se tem efetivamente incorrido para produzir os resultados pretendidos por um determinado programa”. Em Cohen e Franco (1993, p. 103 e 104), “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 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”.

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 utilizada no tratamento de eficácia, teremos:

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

em que:

Ee= eficiência;



$C_r$  = custo real da ação;

$C_p$  = custo programado da ação.

$E$ , tal como no item anterior, quando:

$E_e > 1$ , a ação é mais do que eficiente;

$E_e = 1$ , a ação é eficiente;

$E_e < 1$ , 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 se elaborar a programação.

#### 4.3.3 Condicionalidades

O uso das fórmulas apresentadas nos itens nas subseções 4.3.1 e 4.3.2 exige que se considere o seguinte [Cohen e Franco, 1993, p. 105]:

1. as ações que buscam objetivos similares são comparáveis apenas quando forem programadas do mesmo modo. Ao contrário, a comparação não terá uma base comum;
2. 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;
3. as fórmulas  $E_a$  e  $E_e$  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 desse último ponto, é bastante evidente o fato de não dispormos, na atualidade, dos padrões, parâmetros e coeficientes técnicos necessários e suficientes. Isso 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 à produção de informações úteis à 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 se sugeriu, possui consideráveis limitações. Temos que ter consciência destas 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, por meio de julgamentos, sendo a mensuração um auxílio a essa tarefa.

A opção feita foi contribuir para avançar no conhecimento da execução das ações de governo e de seus resultados, com todos os riscos conceituais, metodológicos, técnicos e operacionais existentes. A crença que suporta tal opção é a de ser possível utilizar a programação do PPA, o Orçamento da União e a sua execução financeira (o SIG/PPA, o SIDOR e o SIAFI, respectivamente) como fontes de dados para a análise e a avaliação, desde que suportados por procedimentos conhecidos e uniformes de programação. Para tornar viável essa utilização, algumas mudanças adaptadoras deverão ser introduzidas nas práticas hoje correntes de programação e orçamentação.

A avaliação de desempenho de um programa do PPA consistiria, então, em verificar em quanto e como foi cumprida a programação, e se o indicador (ou indicadores) do problema/programa movimentou-se na direção e na intensidade esperadas, com vistas a atingir o objetivo estabelecido para o horizonte temporal do plano.

**4.4 Resultado** Na linguagem cotidiana (talvez algo próximo do senso comum), *resultado* é a consequência ou o efeito de uma ação social, sendo que a ação seria uma atividade sob a responsabilidade de um sujeito (individual ou coletivo) com vontade consciente de criar ou promover mudanças na realidade. Matus (1993, v. I, p. 81) define *ação social* nos seguintes termos: “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”. O processo de produção de ações consiste em combinar recursos diversos (econômicos, materiais, conhecimento e informação, poder político, capacidade organizativa, etc.), elaborando *produtos* (bens e serviços, normas, informação, conhecimento, relações sociais, instituições, etc.) com os quais se espera obter a transformação ou mudança desejada. Daí: *resultado seria a transformação ou mudança em uma realidade concreta, conseguida ou influenciada pela ação (ou conjunto de ações) de um ator social particular em cooperação ou conflito com outros.*

Se esses argumentos forem minimamente razoáveis, ficará difícil aceitar a noção de resultado utilizada correntemente, a que estabelece uma relação de causa-efeito, entre ação-transformação. Isso porque apenas em um número muito restrito de casos, referentes a situações de baixa complexidade, em que as forças distintas das do ator que conduz a ação são desprezíveis ou estão sob o seu controle, será possível estabelecer relações de causa-efeito, assegurando que o resultado conseguido deveu-se exclusiva ou predominantemente à ação empreendida.

Na avassaladora maioria das situações, o que vigora é a multiplicidade de atores, com interesses diferentes, senão conflitantes, desenvolvendo ações com conteúdos e objetivos distintos. Há, ademais, fatores circunstanciais e aqueles oriundos de outros espaços situacionais (ou macrossituacionais) que também interferem na construção da mudança observada. Esta dificilmente poderá ser enquadrada como o *resultado exclusivo* de uma ação ou de um programa. No máximo, será um vetor resultante (tal

---

como na física) de múltiplas intervenções produzidas por atores distintos e de processos circunstanciais.

Mas isso não inviabiliza a avaliação de resultados, apenas torna-a mais complexa, difícil e trabalhosa, mais exigente em conhecimento, informação e métodos apropriados para realizá-la. O ponto de partida para uma eficaz e confiável avaliação de resultados é a descrição do problema a ser enfrentado pela ação ou programa, ou seja, a construção de descritores.<sup>10</sup> Os descritores combinados adequada e pertinentemente poderão conformar os indicadores (compostos ou sintéticos) do problema/programa, como exigido pela metodologia de elaboração dos programas do PPA. O passo seguinte é explicar o problema, identificando suas causas críticas (processos, fatores responsáveis – segundo o marco teórico adotado – pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema). O desenho do programa – orientado pela teoria do problema e do próprio programa – compreenderá a concepção e organização das ações necessárias e suficientes a superar as causas críticas, identificando e combinando os recursos apropriados e os produtos esperados. A programação propriamente dita consiste em distribuir as ações no tempo em uma seqüência que possibilite criar viabilidade progressiva para aquelas que se revelem, por várias razões, mais difíceis de serem executadas no momento mais adequado.

Para se proceder à avaliação, é requerido, ademais, a identificação das variáveis-chave do contexto de cada programa que estão fora do controle do ator (condutor do programa/ação), para que possam ser monitoradas e ajudem a compor o pano de fundo sobre o qual a avaliação ganha sentido e inteligibilidade. O mesmo haverá de ser feito com os outros atores relevantes (com interesses convergentes ou divergentes dos do objetivo do programa ou do seu dirigente) mediante o uso de indicadores que expressem, mesmo de forma aproximada ou indireta, suas motivações em cada caso particular, os recursos que controlam, as ações que desenvolvem.

Assim, é permitida uma aproximação menos reducionista à complexidade própria das intervenções sociais transformadoras, estabelecendo associações acauteladas (e sempre passíveis de serem revistas) entre ações e *seus* resultados, informando com oportunidade e relativa segurança sobre os processos produtores de ações, a intensidade e seu foco, a eficiência e a eficácia, a consistência das ações, a permanência dos objetivos, entre outros aspectos imprescindíveis à condução de programas/ação.

---

<sup>10</sup> Conforme Matus (1993, v. II, p. 311 e 312), descritor é o marcador (placar) do problema. São fatos precisos que verificam ou atestam a existência do problema. Ele cumpre quatro funções: reúne as distintas interpretações do problema a um só significado para o ator e sua equipe; 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). REQUISITOS DOS DESCRITORES: são precisos e monitoráveis; o conjunto dos descritores deve ser suficiente para se construir uma interpretação sem ambigüidades; não podem ser confundidos nem com causas nem com conseqüências do problema; não podem haver relações causais entre os descritores; um descritor não deve reiterar o que foi dito por outro com outra forma.

---

## 5 ESBOÇO TENTATIVO DE UM ROTEIRO PRELIMINAR PARA ORGANIZAR AS AVALIAÇÕES DO PPA

Como afirma o ditado popular, cautela e caldo de galinha não fazem mal a ninguém, por isso as ressalvas do título deste capítulo. Afinal, estamos diante de algo novo (o modo como foi elaborado e deverá ser implementado o PPA), para o qual é exigida uma nova atividade (avaliação como instrumento de gestão), sem que esteja claro como, quando e onde deverá se realizar para cumprir os objetivos pretendidos. A tarefa que aqui se propõe é, portanto, de alto risco, prenhe de incertezas e tentada com elevada insegurança. Contudo, é assumida por acreditar-se que, para se poder caminhar rumo à montagem de um modelo institucional de avaliação, um primeiro passo deve ser dado, qual seja: uma proposta incompleta, imprecisa, deficiente deve ser posta à discussão para avançarmos na construção coletiva de um projeto necessário e que configura uma oportunidade estratégica para o IPEA. O risco é ampliado também por não existir um corpo teórico consensualmente estabelecido, não se dispor de uma prática metodologicamente consagrada, nem de uma cultura avaliativa disseminada na Administração Pública federal. Se todos esses fatores tornam a tarefa temerosa, ao mesmo tempo a fazem necessária e premente, para que se possa, pelo menos, tentar aproveitar a oportunidade apresentada.

Para isso, vale a pena recordar o encadeamento lógico-temporal adotado para a elaboração do PPA 2000-2003, esclarecendo que este nem sempre foi seguido à risca:<sup>11</sup>

(1) orientação estratégica do presidente da República estabeleceu as quatro (mais duas) diretrizes e 28 macroobjetivos;

(2) orientação estratégica do ministro apresentou as diretrizes setoriais e indicou os problemas selecionados na área;

(3) cerca de 360 programas são concebidos, com vistas à consecução dos macroobjetivos. Cada programa finalístico deveria ser desenhado para resolver um problema específico, delimitado social e espacialmente, com público-alvo e objetivos bem definidos. Todos os programas teriam indicadores (medidos na situação inicial t0 e na situação-objetivo t4) e conteriam as ações (atividades e projetos orçamentários e outras não exigentes em recursos financeiros originados do OGU, tais como atos normativos e parcerias) para as quais deveriam ser estipulados custos, prazos de execução, metas, sendo que a cada ação corresponderá um produto. Os programas são coordenados por gerentes designados pelos ministros aos quais estejam vinculadas as unidades administrativas responsáveis.

---

<sup>11</sup> Muitos programas preexistentes apenas sofreram enquadramento no novo formato; ações que vinham sendo implementadas há anos foram apresentadas sob o título de um programa; algumas diretrizes ministeriais foram elaboradas após os programas terem sido concluídos; e, principalmente, o agrupamento dos programas por macroobjetivos foi feito por critérios de afinidade algo subjetivos, e 'a posteriori'.

---

Para fins da macrogestão do PPA, o Ministério do Planejamento (SPI) organizou um Sistema de Informações Gerenciais (SIG) que possibilita (e exige dos gerentes) o registro das variações dos principais atributos dos programas e de suas ações quando da implementação. Supõe a existência de um sistema de informações e gestão apropriado a cada programa, a ser implantado pelos ministérios responsáveis.

A interpretação das demandas por avaliação, feita anteriormente, aponta para: (i) a avaliação de desempenho dos programas e das suas ações; (ii) a avaliação dos resultados alcançados, por macroobjetivos; e (iii) a avaliação global do PPA, quanto à consecução da orientação das diretrizes estratégicas, todas produzindo pelo menos um informe anual para ser encaminhado ao Congresso Nacional. Mas, para serem úteis à gestão estratégica, deverão ser realizadas sempre que forem necessárias à tomada de decisões importantes (ver quadro 3).

QUADRO 3  
Componentes Básicos do Sistema de Avaliação

Orientação e Diretrizes Estratégicas	MEGAPROBLEMAS Delimitação e descrição Indicador Situação em t0	MEGAOBJETIVOS Em t1, t2, t3, t4	Cenários Pertinentes (contextos)	Avaliação Global do PPA
Causas Críticas dos Megaproblemas	MACROPROBLEMAS I a XXVIII (carga negativa a ser superada pela realização dos macroobjetivos) Delimitação e descrição Indicador Situação em t0	MACROOBJETIVOS I a XXVIII Em: t1, t2, t3, t4		Avaliação de Resultados
Causas Críticas dos Macroproblemas	PROBLEMAS Os 365 selecionados pela Orientação dos Ministérios Setoriais Situação em t0	PROGRAMAS Os 365 contidos no PPA: Objetivos em t1, t2, t3, t4		Avaliação de Desempenho

### 5.1 Avaliação de Desempenho

A avaliação de desempenho dos programas e ações estará a cargo dos gerentes. Para que possam realizá-la uma vez por ano, cumprindo o exigido pelas normas do novo processo de planejamento, o trabalho deverá ser *contínuo*, pois só assim estarão exercendo a verdadeira gestão. Isso requer que o problema esteja bem descrito e analisado, com suas causas críticas identificadas, e que os indicadores e o desenho dos conjuntos de ações com os quais as causas críticas serão enfrentadas estejam disponíveis.

Para alcançar essa condição é necessário conhecer, em detalhe, o processo de produção de cada ação, abrindo-o para evidenciar a menor unidade operativa, programando-o física e financeiramente quando for o caso, tal como é sugerido de forma elementar no quadro 4. Ali são denominadas *tarefas* as menores unidades operativas nas quais se desdobram a ação, alguns as designam por etapas, trabalho, etc. O que importa é que, no mínimo, todas as ações com expressão orçamentária (projetos e atividades) admitem esse desdobramento e podem ter seus custos apurados e suas metas de produção estabelecidas.

Mas não só. Os programas do PPA foram desenhados sem que fossem explicitadas suas causas-críticas (CC). Sem que estas estejam precisamente identificadas e com indicadores apropriados, não é possível avaliar a eficácia intermediária no enfrentamento do problema. E isso é obtido na prática, quando as ações capazes de superar uma CC estão organizadas em um módulo de intervenção e gestão (o que exige a sua especificação, aglutinando-as em uma operação) e a designação formal de responsável por sua implementação coordenada. Da mesma forma, é de todo necessária a atribuição formal de responsabilidade aos que estarão incumbidos de cuidar da execução da ação, ou seja, deve ser criada a função de coordenador de ação. Estas são exigências básicas para a montagem do sistema de gestão (e de avaliação) de qualquer programa e do conjunto deles.

---

**QUADRO 4**  
Cronograma de Execução Físico-Financeira Ação:

Ação:

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.	
Tarefa1																											
Meta																											
Custo																											
Tarefa2																											
Meta																											
Custo																											
Tarefa3																											
Meta																											
Custo																											
Tarefa4																											
Meta																											
Custo																											
Tarefa5																											
Meta																											
Custo																											
Custo Mensal																											

Obs.: A divisão temporal da programação deve ser apropriada às características da ação. Aqui foi adotado o recorte mensal apenas como exemplo.

P - Previsto

R - Realizado

## 5.2 Avaliação de Resultados<sup>12</sup>

A avaliação dos resultados alcançados por macroobjetivos exigirá um esforço de compreensão assemelhado ao que se pratica na engenharia reversa. Isto decorre da existência de uma lacuna elementar no desenho do PPA: não há um marco referencial preciso para avaliar se os resultados alcançados pelos programas contribuem para atingir os macroobjetivos. Estes são apresentados como enunciados genéricos, expressando difusas situações desejáveis a serem obtidas pelo cumprimento de diretrizes e pelo atendimento de prioridades, sem que ambas materializem referências objetivas para a mensuração ou averiguação da intensidade ou qualidade dos trabalhos realizados pelos programas. No único caso em que o macroobjetivo é apresentado com maior precisão – Atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002 – fica evidente a deficiência na sua formulação: o verdadeiro objetivo é a produção de um expressivo saldo na balança comercial do país. Exportar 100, 200 ou 300 bilhões de dólares pouco adiantará se as importações forem superiores. Ao passo que, se se conseguir exportar 70 ou 80 bilhões e se com isso for gerado um superávit de 10 ou 15 bilhões de dólares, se obterá um considerável alívio no balanço de conta corrente, reduzindo a dependência à entrada de capitais especulativos de curto prazo.

A razão de ser dessa deficiência pode ser encontrada no fato de não ser anunciado o *macroproblema* a que o macroobjetivo corresponderia. Sem que o macroproblema seja descrito e delimitado, construído o seu indicador (ou indicadores) e levantada sua posição em t0 (1999), sem que na sua explicação tenham sido identificadas suas causas críticas a serem atacadas pelos programas e sem que tenham sido avaliadas as situações-objetivo no horizonte de tempo do PPA (t1, t2, t3 e t4) em cenários consistentes, o macroobjetivo passa a ser apenas um desejo pouco fundamentado em conhecimento e informação. Uma não-referência para a avaliação, que a torna um exercício improdutivo e retira-lhe o caráter de instrumento de gestão.

A avaliação de resultados por macroobjetivos irá exigir, então, o referido trabalho de engenharia reversa que consistirá em interpretar o conteúdo do enunciado e das explicações do macroobjetivo e das diretrizes e prioridades que dele emanam, buscando o que de problemático expressam, ou seja, a carga negativa contida nas formulações. Tomemos um exemplo para melhor visualizar o encaminhamento imaginado:

*Macroobjetivo nº 2 – Sanear as Finanças Públicas* [Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento, v. 1, p. 25, 1999].

“É compromisso do Governo estabilizar, ao longo dos próximos anos, o montante da dívida pública medido como percentual do PIB. As ações integradas para este fim envolvem a redução dos desequilíbrios estruturais entre fluxos de receita e despesa não financeira, a aceleração da desestatização e da concessão e a modernização das atividades de arrecadação, fiscalização e controle, associados a um quadro de

---

<sup>12</sup> Esta seção está, em larga medida, apoiada em Garcia (2000b, p. 6 a 9).



redução da taxa de juros e de retomada do crescimento econômico sustentado. Serão prioridades:

- Melhorar a qualidade do gasto público mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Planejamento, Orçamento, Finanças e Controle.
- Reduzir os *déficits* orçamentários do setor público nas três esferas de governo.
- Aperfeiçoar o Sistema Previdenciário e reduzir o seu *déficit* nas três esferas de governo”.

Fica evidente a ausência de referências precisas: qual é a qualidade do gasto público hoje? Em quanto deve ser melhorada? Em que consiste o aperfeiçoamento dos Sistemas de Planejamento, Orçamento, Finanças e Controle e de Previdência? De onde se sai e aonde se quer chegar? Reduzir em quanto os *déficits* orçamentários e previdenciários em cada ano e em cada esfera de governo?

A construção das respostas poderá ser tentada com uma definição provisória e uma análise preliminar do macroproblema, mediante a identificação de carga negativa evidenciada na formulação do macroobjetivo:

*Macroproblema nº 2 – Finanças Públicas Desequilibradas, com déficit elevado e dívida pública crescente em relação ao PIB.*

*Causas ( a carga negativa contida nas Prioridades do Macroobjetivo):*

- baixa qualidade do gasto público (ineficientes e ineficazes? produtos e serviços de baixa qualidade? gasto direcionado para o não importante e necessário?);
- deficientes sistemas de planejamento, orçamento, finanças e controle nas três esferas de governo (como se expressam as deficiências? em que magnitude?);
- deficientes sistemas de arrecadação e fiscalização previdenciária nas três esferas do governo (como se expressam as deficiências? em que magnitude?).

Em seguida, deve ser intentada a explicação do macroproblema, estabelecendo-se as relações entre as causas e entre estas e o seu indicador e concebidos os indicadores para as causas críticas. Na seqüência, apresentar, discutir e construir o consenso com os ministérios responsáveis pelos programas englobados pelo macroobjetivo. Importa conseguir o mesmo entendimento quanto à definição do macroproblema, sua delimitação e descrição, a identificação das causas críticas e de como devem ser atacadas.

As causas críticas do macroproblema são os problemas a serem superados pelos programas atuais do PPA. Só que isso não foi evidenciado à época de elaboração do plano. Torna-se necessário, então, realizar avaliações de pertinência e suficiência dos programas com relação às causas críticas do macroproblema e, também, de consistência interna dos programas, além de verificar se os seus indicadores são adequados para suportarem a posterior avaliação de desempenho. Sem isso, as avaliações serão,

necessariamente, um trabalho penoso e sempre insuficiente para cumprir o disposto no Decreto nº 2 829, de 29 de outubro de 1998, e na Lei do PPA, além de insatisfatório para todos os envolvidos em sua elaboração e utilização.

Cumpridos esses requisitos, passa-se a dispor do macrorreferencial, que possibilitará a avaliação de resultados por macroobjetivos. Os insumos básicos para executá-la serão as avaliações de desempenho dos programas e os indicadores atualizados do macroproblema e de suas causas críticas e os indicadores de contexto. Devidamente analisados e relacionados – com base na teoria do macroproblema e dos programas – deve-se proceder à comparação dos resultados obtidos com os indicadores do macroobjetivo previstos para cada momento de tempo (t1, t2, t3, t4). A partir disso, podem ser tiradas as conclusões e recomendações que toda avaliação deve conter. Vale observar o fato de as normas legais (decreto e lei) destacarem a necessidade de avaliações anuais, que poderão ser produzidas com qualquer periodicidade se o sistema de monitoramento funcionar a contento. A verdadeira gestão estratégica é realizada com base em monitoramento e avaliação contínuos, pois só assim fica assegurada a possibilidade de identificar desvios, equívocos e erros, e agir com oportunidade e eficácia para corrigi-los.

### 5.3 Avaliação Global do PPA

O entendimento aqui adotado é que a avaliação global do PPA deve ter por finalidade averiguar em que medida estão sendo cumpridas a orientação estratégica do governo e as diretrizes emanadas do presidente da República, “que dão o sentido das mudanças e os compromissos dessa nova gestão assumidos no Avança Brasil” [Brasil, MPO, v. 1, 1999] (o programa da campanha eleitoral de 1998). Se assim for, de novo se colocará a necessidade de proceder a uma modalidade de engenharia reversa, como se fez anteriormente.

A análise da metodologia adotada para a elaboração do plano revela que um dos seus conceitos centrais – o de problema – teve uma definição e um tratamento bem aquém de sua importância [Garcia, 2000d]. Não se levou em conta que um plano de governo para o país deve hierarquizar problemas, que são sempre relativos a quem os anuncia, que há problemas com magnitudes e complexidades distintas. Em uma escala que vai do geral ao particular, do abrangente ao específico, do mais ao menos complexo, em seu topo estaria o equivalente a *megaproblema* (para manter consistência com a terminologia adotada ao se falar em macroobjetivos).

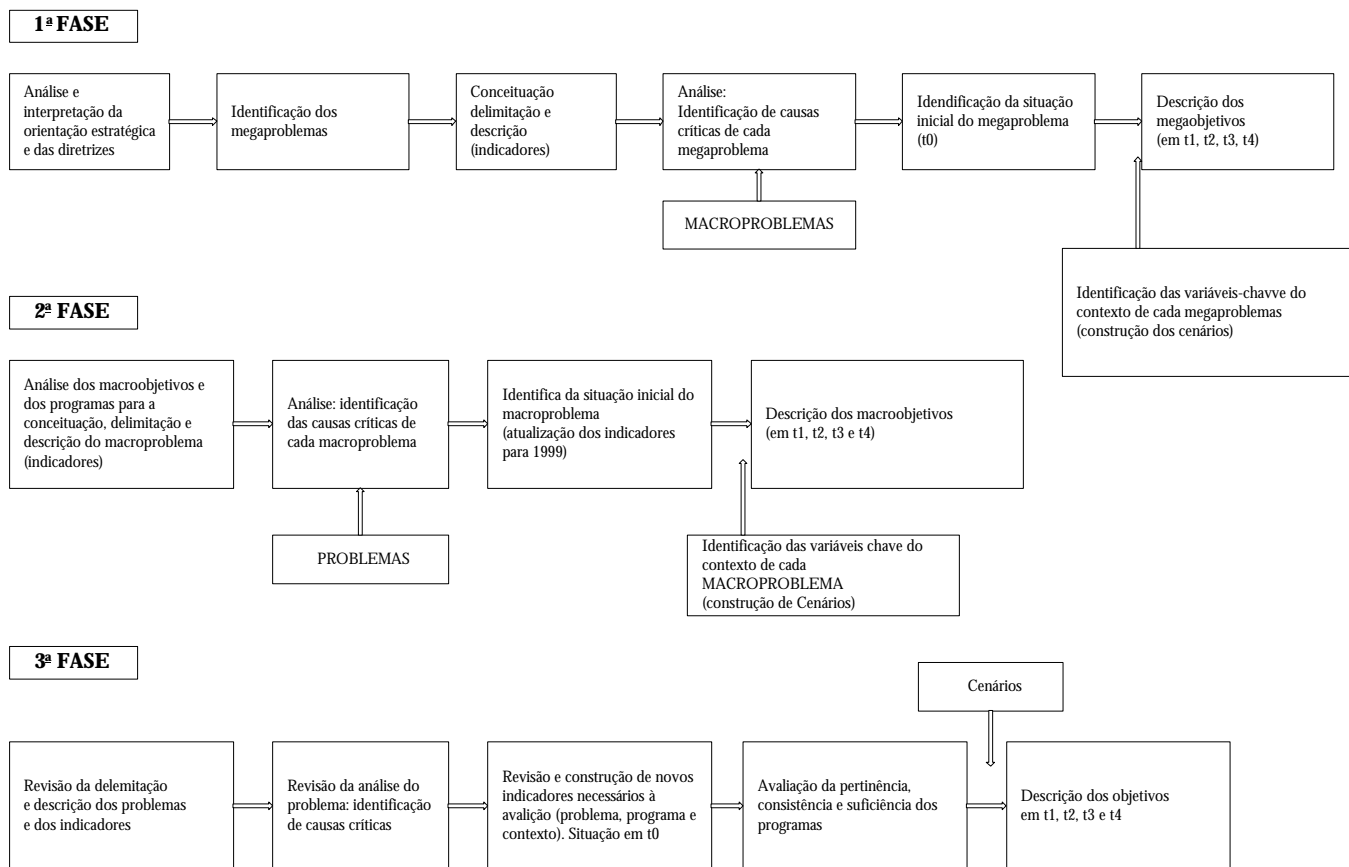
A leitura das orientações e diretrizes estratégicas e dos macroobjetivos feita pelo autor, procurando explicitar a carga negativa que expressam, resultou na identificação de pelo menos dois megaproblemas: (i) enorme iniquidade social; e (ii) baixa competitividade da economia brasileira. Isso se não forem adotados conceitos mais restritivos de iniquidade e competitividade, pois, do contrário, será aumentado o número de megaproblemas. Por exemplo: se for entendido que os conceitos da iniquidade e competitividade aceitam a existência de regiões onde a iniquidade social é maior e a

economia é menos competitiva, dispensaria um megaproblema do tipo desigualdades regionais. Ou, se for adotada a perspectiva sistêmica para competitividade de modo a incluir deficiências infra-estruturais (comunicações, malha viária, energia) e debilidades da atuação governamental (desequilíbrios financeiros, estrutura tributária, ineficiências regulatórias e fiscalizadoras, etc.), se evitaria a declaração de outros megaproblemas. Do ponto de vista prático, seria mais vantajoso trabalhar com um número menor de megaproblemas, desde que se chegue a um acordo teórico-metodológico que torne operacionalizáveis os conceitos que venham a ser definidos.

Mas, sejam quais forem os megaproblemas que consensualmente se identifiquem, deverão ser repetidos os procedimentos de engenharia reversa adotados no tratamento dos macroproblemas: terão que ser declarados pelas autoridades responsáveis; delimitados e descritos, para terem os seus indicadores construídos; deverão ser explicados mediante a articulação convincente das causas críticas que já serão conhecidas, ou seja, os macroproblemas; apurada a situação em  $t_0$  e definidos os megaobjetivos para  $t_1$ ,  $t_2$ ,  $t_3$ ,  $t_4$  e as variáveis relevantes para o contexto do plano. Sem isso, a avaliação deixa de contar com o quadro referencial que, por princípio e definição, a presidirá. Ou seja, torna-se impraticável, pois o objeto e a perspectiva e o valor, definidores do modelo e do conteúdo da avaliação, não estarão dados.

A figura 2 apresenta, de forma esquemática, a concepção geral da proposta de construção do marco referencial para a avaliação do PPA. Ali é destacado que, do ponto de vista lógico, dever-se-ia começar pela identificação e análise dos megaproblemas, para com isso elevar a consistência do conjunto. Todavia, como os programas estão definidos e detalhados, eles construirão o ponto de partida e a base de produção de boa parte das informações a serem utilizadas nas avaliações. Mais ainda, como eles se orientam para a solução de problemas que são as causas críticas do macroproblema, que por sua vez são causas dos megaproblemas, o caminho adotado no desenrolar do texto foi o inverso. A consistência deverá, na prática, ser construída de baixo para cima, do particular para o geral, e não como manda a teoria e a experiência exitosa do planejamento estratégico público.

FIGURA 2  
Passos para a Construção do Quadro Referencial para Avaliação do PPA



A avaliação global do PPA vai exigir a produção de outras informações e referências além daquelas produzidas na implementação dos programas. Afinal, o plano tem por pretensão construir um novo estilo de desenvolvimento sustentado, uma economia mais competitiva, um governo mais eficiente e uma sociedade mais equitativa e democrática. Os resultados globais da execução do PPA devem ser visualizados, então, nas macrotransformações que promoverá na realidade socioeconômica do país. Estas deverão ser apreendidas por indicadores de síntese, capazes de expressar os múltiplos movimentos das diversas dimensões em que o plano atua.

Apresenta-se, a seguir, uma tentativa de construção de um conceito e de um indicador de iniquidade, com o intuito de discutir um caminho metodológico apropriado a produzir os referenciais e os instrumentos mais úteis à prática da avaliação global do PPA. Reitera-se que o fundamental é a lógica adotada e não o resultado a que se chega. Os indicadores dos megaproblemas serão produtos de uma elaboração coletiva, envolvendo-se dirigentes e técnicos com conhecimento dos problemas e das práticas próprias de governo, fazendo-se uso das fontes de informação mais adequadas a cada caso e, no limite, organizando-se novos fluxos de informações.

**5.4 Exemplo da Construção de Conceito e Indicador para um Megaproblema**<sup>13</sup> O PPA está organizado em 28 macroobjetivos. Destes, 15 se destinam a atacar manifestações da desigualdade social extrema (estando relacionados a educação, saúde, saneamento, habitação, geração de ocupação e renda, combate à mortalidade infantil, erradicação do trabalho infantil, assistência social, reforma agrária e apoio à agricultura familiar, desenvolvimento urbano, transporte de passageiros, garantia de direitos, fortalecimento da cidadania, redução da violência) e pelo menos outros sete, de natureza mais econômica, teriam forte impacto sobre emprego e renda.

Do ponto de vista da gestão do conjunto do plano, importa saber se os resultados obtidos com a produção global das ações governamentais estão se traduzindo em redução da desigualdade. Este é um dos crivos decisivos, aquele que mostra se a transformação produzida é a desejada e qual a sua amplitude, e se a equidade está sendo o valor a orientar a alocação dos, sempre escassos, recursos públicos. Sem a avaliação sistemática e rigorosa da implementação dos programas e das transformações que provocam, não se constrói, consciente e direcionadamente, o futuro diferente, mais equitativo e democrático.

Para isso é necessário começar respondendo a uma pergunta básica: o que se entende por iniquidade social? Evidentemente, são muitas as respostas possíveis. E todas estarão fundamentadas em ideologia, valores, interesses, posição política, experiência de vida, conhecimento e informação acumulados e na inserção social de cada

---

<sup>13</sup> Retirado de Garcia, 2000a.

---

um daqueles que procure respondê-la. Há, portanto, a necessidade de estabelecer uma intersubjetividade que possibilite a construção de uma referência a mais objetiva possível.

É o que será tentado, a seguir, como uma *proposta aberta* (por isso mesmo preliminar, incompleta, imprecisa, etc.). Aberta, como sugerido por Umberto Eco, porque vai sendo elaborada ao receber críticas, contestações, reformulações, complementações, atualizações e tudo o mais que coopere para a formação da intersubjetividade mínima necessária para a definição de um quadro referencial comum e legítimo, que por sua vez não se fecha, podendo sempre ser melhorado, aprofundado, detalhado. Assim, propõe-se:

*Iniquidade Social*: é a situação de uma sociedade particular caracterizada por distribuição altamente desigual de renda e patrimônio (material e não material), em que uma minoria populacional detém a maior parte destes e uma grande parte da população não alcança um patamar mínimo de existência com dignidade, quando isso seria possível com uma distribuição mais equitativa do patrimônio e da renda.

Como fica evidente, ainda não resolve. Nessa conceituação existem diversas imprecisões. Na tentativa de melhorar, definimos:

*Patrimônio material*: a quantidade de bens imobiliários (terra produtiva e domicílio permanente), meios de produção, bens de consumo duráveis detida pelas famílias.

*Patrimônio não material*: escolaridade, condição de sanidade, acesso aos serviços públicos, à informação, ao lazer, à justiça, à segurança, à proteção previdenciária, e participação associativa.

*Patamar mínimo de existência com dignidade*: condição, social e historicamente definida, a partir da qual a família e os indivíduos têm assegurada a liberdade para escolher o que valoram e se afirmar como cidadãos [Prats, 2000]. Se expressaria pela posse de uma quantidade mínima de patrimônios e renda.

*Equidade como possibilidade concreta*: pode ocorrer se a riqueza material existente e o fluxo de produção de nova riqueza e de renda são suficientes, em termos puramente quantitativos, para permitir trazer para o patamar de existência com dignidade, todos os que se encontram abaixo dele. Não se trata de instaurar o igualitarismo, pois é reconhecido que o processo de divisão social do trabalho capitalista produz desigualdades interpessoais e, principalmente, entre classes. Mas, apenas constatar que a riqueza e a renda existentes podem ser redistribuídas a *qualquer momento*, com ganhos macrossociais e macroeconômicos. Descarta-se o argumento conservador, imobilista e, acima de tudo, preservador da injustiça, de que a redução da iniquidade somente pode ser feita com o crescimento continuado da renda e da produtividade (maior equidade apenas em um futuro longínquo e incerto), mantendo intacta a presente distribuição da riqueza que permite a apropriação dos ganhos de produtividade e de maior parte da renda.

---

Se essas formulações ajudarem a iniciar a conversa, a imprecisão terá ficado um pouco menor. Mas é necessário buscar a operacionalização dos conceitos, baixando a abstração e especificando referências empíricas, que facultem levar a intersubjetividade a uma prática coletiva. Para isso, a lógica impõe que, primeiramente, o Patamar Mínimo de Existência com Dignidade (PMED) seja contextualizado para a nossa realidade atual. Quais seriam então os patrimônios e a renda mínimos a assegurar uma existência digna, conforme o acima definido?

A resposta vai procurar combinar elementos referentes à disponibilidade de informações (confiáveis, abrangentes e periódicas) com os objetivos e ações dos programas governamentais. Ou seja, se o governo diz ser sua prioridade reduzir desigualdades sociais com a implementação de determinados programas, e se estes têm como objetivo ampliar o acesso ao patrimônio (material e não material) e à renda por parte dos excluídos, deverá ser possível verificar em quanto a iniquidade foi reduzida, mediante o tratamento de informações representativas do universo dos que se encontram acima e abaixo do PMED, que podem ser encontradas na PNAD, censos e em outras fontes oficiais (por exemplo no censo escolar). A relação entre os dois contingentes conformaria um possível Indicador de Iniquidade Social (INIQ).

Uma seleção preliminar dos principais atributos do PMED aponta, de imediato, os seguintes:

(a) *Renda Familiar 'Per Capita' Igual ou Maior que 1,5 Salário-Mínimo Mensal*<sup>14</sup>

No momento, esse valor corresponde a R\$ 226,50, que, multiplicado pelo número de membros de uma família média (3,6 pessoas), perfaz o montante de R\$ 815,40. Este valor representa 86,7% do salário-mínimo necessário, calculado pelo DIEESE para dezembro de 1999 (R\$ 940,58). Os R\$ 226,50 da renda familiar 'per capita' média são, praticamente, o dobro do valor médio da cesta básica apurado também pelo DIEESE para a mesma época (R\$ 99,54). Levando-se em conta que as famílias de renda mais baixa tendem a dedicar metade de seus ganhos a despesas com alimentação, os R\$ 226,50 não parecem uma referência despropositada. Um reforço à sustentação dessa referência é aportado por Wanderley Guilherme dos Santos ao analisar a Pesquisa sobre Padrões de Vida, 1996-1997, do IBGE, na qual se encontra que "para a maioria das pessoas, em todas as ocupações, e estritamente independente do salário médio mensal (à exceção dos trabalhadores rurais), o limiar de 'vida ruim' situa-se na linha dos R\$200,0" [Santos, 1999, p. 51 a 63].

(b) *Patrimônio Material Mínimo Necessário*

Idealmente, deveria considerar o ativo fixo de propriedade das famílias (terra produtiva, domicílio permanente, meios de produção) e os bens duráveis. No entanto, não estão disponíveis informações quantitativas sobre a posse de meios de produção

---

<sup>14</sup> Diretamente, a partir dos dados da PNAD, sabendo-se que a renda é sistematicamente subdeclarada ou revista para ser tornada compatível com as Contas Nacionais.

---

pelas famílias e, tampouco, informações anuais sobre a propriedade fundiária rural. Assim, é preciso reduzir o patrimônio material à propriedade de domicílio permanente e de bens duráveis essenciais. Nas áreas rurais, a propriedade de domicílio permanente será um indicador da titularidade de domínio das terras de produção por parte das famílias agricultoras. Tomando-se o domicílio como unidade básica de investigação, é possível averiguar tanto a condição de ocupação, a qualidade da habitação, como o acesso aos serviços públicos e outras características relevantes.

Será considerado como *Patrimônio Material Mínimo Necessário* (PMMN) a ingressar e ultrapassar o PMED a propriedade de domicílio permanente, situado em aglomerado normal, construído com material durável (paredes e cobertura), com densidade de até dois moradores por dormitório, dispondo de abastecimento de água com canalização interna, banheiro e esgotamento sanitário por meio de rede coletora ou fossa séptica, coleta de lixo de forma direta ou indireta (exceto área rural), iluminação elétrica e telefone (todos os conceitos adotados são os utilizados pela PNAD). Comporia ainda o PMMN a posse dos seguintes bens duráveis: fogão, filtro de água, rádio, televisão e geladeira.

(c) *Alguns Indicadores Parciais*

O PMMN fica, desta forma, referido a importantes programas governamentais. A eficácia terminal de seu conjunto (qual a transformação produzida na realidade) poderá ser apreendida, anualmente, pela PNAD, ainda que sem a exatidão proporcionada por pesquisas conduzidas com esse fim específico. De qualquer maneira, é possível imaginar indicadores de eficácia terminal para cada um dos principais programas integrantes do PPA 2000-2003, que estejam diretamente relacionados com o PMED. Por exemplo:

- Taxa de Cobertura de Saneamento Ambiental (TASA) =

$$\frac{\text{domicílios servidos por sistemas de saneamento geral}}{\text{total de domicílios}}$$

- Taxa de Acesso à Energia Elétrica (TAEE) =

$$\frac{\text{domicílios servidos por energia elétrica}}{\text{total de domicílios}}$$

- Taxa de Apropriação de Ativo Imobiliário (TAAI) =

$$\frac{\text{famílias proprietárias de domicílios adequados}}{\text{total de famílias}}$$

- Taxa de Apropriação Fundiária pela Agricultura Familiar (TAAF) =

$$\frac{\text{famílias proprietárias de 1 a 4 módulos fiscais}}{\text{total de famílias assalariadas rurais (perm. e temp.) e de parceiros, arrendatários e ocupantes de áreas até 4 módulos fiscais}}$$



- Taxa de Acesso a Bens Essenciais (TABE)<sup>15</sup> =

$$\frac{\text{domicílios c/geladeira}(0,25) + \text{fogão}(0,25) + \text{filtro}(0,20) + \text{TV}(0,11) + \text{rádio}(0,10) + \text{telefone}(0,05)}{\text{total de domicílios}}$$

- Taxa de Obtenção de Renda Mínima Digna (TORD)<sup>16</sup> =

$$\frac{\text{domicílios c/renda familiar pc.} \geq 1,5 \text{ salário-mínimo}}{\text{total de domicílios}}$$

- Índice de Atenção Preventiva à Saúde (IAPS)<sup>17</sup> =

$$[1 - (\text{tx. de incidência de baixo peso ao nascer} \cdot 0,3)] + (\text{tx. de cobertura vacinal} \cdot 0,4) + [1 - (\text{tx. de prevalência de doenças infecto-contagiosas} \cdot 0,3)]$$

Ou, tomado como um indicador-síntese das condições gerais de saúde:

- Indicador do Diferencial de Esperança de Vida (IDEV) =

$$\frac{\text{Esperança de vida ao nascer (estado)}}{\text{Maior esperança de vida ao nascer (RS)}}$$

- Taxa de Escolaridade Mínima Adequada (TEMA) =

$$\left[ \frac{\text{pop. 7 a 14 anos na escola}}{\text{pop. 7 a 24 anos}} \right] + \left[ \frac{\text{pop. 15 a 18 anos c/escolaridade} \geq 8 \text{ anos}}{\text{pop. 7 a 24 anos}} \right] + \left[ \frac{\text{pop. 19 a 24 anos com escolaridade} \geq 11 \text{ anos}}{\text{pop. 7 a 24 anos}} \right]$$

- Taxa de Cobertura Previdenciária (TCOP) =

$$\frac{\text{pessoas que contribuem p/a previdência pública ou privada}}{\text{população economicamente ativa}}$$

#### (d) Patrimônio Não Material

O patrimônio não material mínimo necessário a ingressar na cidadania e a assegurar a liberdade de escolher o que valora deveria ser composto dos atributos indispensáveis à participação ativa e direta das famílias (e indivíduos que as integram) na sociedade atual, em suas diversas dimensões. Haveria de se incluir uma escolaridade mínima que habilitasse os indivíduos a lidar com a realidade complexa e com os processos de produção mais exigentes em conhecimento. Deveria propiciar saúde pública e higiene pessoal, garantidoras de uma vida saudável, prazerosa e produtiva, em condições ambientais sustentavelmente apropriadas. Deveria exigir algum grau de associa-

<sup>15</sup> Ponderação obtida em rápida enquete com pesquisadores sociais, a discutir.

<sup>16</sup> Ver nota de rodapé nº 14.

<sup>17</sup> Ponderação sugestiva, a discutir. A fonte dos dados é o DATASUS, no qual a unidade não é o domicílio.

tivismo (sindicato, partido, associações comunitárias ou de interesse), propiciar amplo acesso à informação (posse de rádio e televisão, assinatura de jornais e revistas) e ao lazer. Incluiria o acesso fácil e rápido à justiça e à segurança pessoal e pública e a algum tipo de proteção previdenciária e à liberdade de expressão e produção cultural, entre outros. Todavia, as informações disponíveis, periódicas e confiáveis, não permitem tanto. A redução que se impõe faz possível, apenas, lidar com a escolaridade e a proteção previdenciária, utilizando-se os indicadores sugeridos no item anterior. Nada impede, no entanto, a incorporação de outras variáveis à medida que informações apropriadas se tornem disponíveis. Existem notícias de que a PNAD/99 trará um segmento dedicado à saúde, e há, inclusive, quem afirme estar em curso a ampliação das características pesquisadas por esse instrumento. Tomara que seja verdade.

(e) *Tentando Chegar a um Patamar Mínimo de Existência Digna*

Viver com dignidade. Sem dúvida, algo bastante subjetivo. Quem define o que é digno? Vida digna de qual ponto de observação e de quais padrões valorativos? Uma discussão que pode ser interminável.

Como se afirmou, a pretensão não é finalizá-la, ao contrário. A proposta é criar uma referência relacionada aos objetivos da atuação governamental, explicitada nos programas do PPA 2000-2003: casa própria para quem não tem; reforma agrária e apoio à agricultura familiar; emprego e renda crescentes; saneamento, energia, comunicações expandidos; população saudável e com cobertura previdenciária; escolaridade em elevação; facilidades no transporte coletivo; ampliação da cidadania e segurança de direitos. Tais objetivos expressam anseios e valores sociais generalizados, e atendem, também, a interesses econômicos identificáveis. Existem várias formas de buscá-los, com resultados distintos, principalmente em termos de equidade. É fundamental, portanto, procurar ver se avançamos (ou não) na redução da iniquidade, ver se está crescendo o contingente daqueles que vivem com um mínimo de dignidade.

O patamar mínimo seria alcançado quando as famílias se apropriassem de um patrimônio material e não material e de uma renda mensal que, supostamente, lhes permitiriam a liberdade de escolher o que valoram. E isso estaria assegurado quando, *simultaneamente*, dispusessem das seguintes condições:

- *domicílio próprio adequado* (situado em aglomerado normal; construído com material permanente; com densidade de até dois moradores por dormitório; abastecimento de água com canalização interna, banheiro e esgotamento sanitário feito por rede coletora ou fossa séptica e coleta direta ou indireta de lixo, se urbano; iluminação elétrica e telefone; com fogão, geladeira, filtro de água, rádio e televisão;
  - *renda familiar* 'per capita' igual ou superior a 1,5 salário-mínimo;
  - *escolaridade adequada* (pessoas entre 7 e 14 anos freqüentando o 1º grau, as entre 15 e 18 anos com 8 ou mais anos de escolaridade e as com idade entre 19 e 24 anos com 11 ou mais anos de escolaridade); e
-

- *cobertura previdenciária* (todos os indivíduos ocupados protegidos por algum tipo de seguro previdenciário).

A simultaneidade é uma exigência forte para se tentar apreender a dignidade como uma condição abrangente, em relação com a natureza multidimensional do ser humano e as inúmeras inserções impostas para viver sob a complexidade crescente das sociedades contemporâneas. As quatro características utilizadas para definir o PMED nem de longe atendem aos rigores de uma conceituação mais completa do que seria uma existência digna. É uma aproximação pobre com o intuito de captar a iniquidade e avaliar a ação governamental que diz ter como objetivo combatê-la.

A formulação adotada pode ser aplicada anualmente (inclusive recuperando uma série histórica razoável) para o Brasil, estados, Distrito Federal e regiões metropolitanas, utilizando-se apenas a PNAD. Permite verificar as diferenças existentes entre o espaço urbano e o rural (exceto na região Norte), algumas privações específicas (de domicílio adequado, de renda, de escolaridade, de algum bem, etc.), as distâncias para alcançar o PMED, assim como a organização de um 'ranking' estadualizado da iniquidade. Acredita-se ser possível apanhar (não medir com exatidão) a contribuição dos programas do PPA (que terão metas anuais e indicadores de execução) da Administração Pública federal para alterar a iniquidade, separada da contribuição conjunta dos outros dois níveis de governo (supondo-se que também disponham de metas e indicadores confiáveis). Se isso se efetivar, estarão disponíveis indicadores interessantes para orientar a localização, a intensidade e a especificidade da ação governamental. Impossível será dimensionar o produto da ação de outros atores sociais e das iniciativas familiares ou individuais que resultem em auxílios à redução da iniquidade. Se a representatividade amostral da PNAD se ampliasse, talvez se tornasse praticável obter tal contribuição como resíduo.

(f) *A Fórmula*

Se o contido no item anterior fizer algum sentido, os dados deverão mostrar que somente um contingente populacional bastante modesto estará acima do PMED, ainda que o conceito de PMED aqui utilizado seja muito modesto ou restrito. A idéia é estabelecer a relação entre os que estão acima e abaixo do referido patamar, criando uma escala de 0 (zero) a 1 (um), em que zero significa que toda a população alcançou ou ultrapassou o patamar de existência com dignidade mínima.

$$\text{INIQ.} = 1 - \frac{\text{número de famílias em situação } \geq \text{PMED}}{\text{total de famílias}}$$

Poderá ser dito que com esse procedimento são ignoradas variações de níveis e tipos de privação e a maior ou menor distância do PMED. É verdade. Isso, no entanto, não fará diferença se for aceito que a *existência digna* é uma totalidade complexa e situacional que não se faz apenas pela justaposição de partes que a integram, mas que resulta da *interação* simultânea de todas elas. Dessas interações surgem qualidades

distintas das obtidas pela soma de atributos parciais. Esse é o propósito (ainda que sem a convicção de ter sido alcançado).

Uma última observação: para que um indicador construído à base das informações da PNAD possa ser utilizado na avaliação global do PPA, é necessário alterar a data de realização da pesquisa, com vistas a torná-la disponível ao final do ano em que foi feita. Somente assim será possível cumprir o disposto na lei do PPA, que determina, para 15 de abril de cada ano, o envio da avaliação, referente ao exercício anterior, ao Congresso Nacional, junto com o projeto da LDO.

## 6 DELINEAMENTO APROXIMATIVO DE UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO

Conforme propõe Nicolleta Meldolesi (1996, p. 83), a avaliação, vista como uma prática que aperfeiçoe as condições nas quais se desenvolve a ação governamental e comprometa dirigentes e servidores públicos a assumirem a responsabilidade de fazer o Estado funcionar melhor, exige continuidade e organização adequada.

Como os planos e os programas governamentais se constituem em uma série de hipóteses ou em uma teoria que busca explicar problemas e apontar soluções, é de se esperar que ocorram surpresas e imprevistos em sua execução. A incerteza passa a ser um componente que não pode ser eliminado no desenho de planos, programas e da própria ação. O plano é sempre uma aposta, bem ou mal fundamentada, a depender dos conhecimentos, dos métodos e técnicas que o suportam [Matus, 1991]. Conseqüentemente, a avaliação se apresenta como a atividade que busca descobrir as surpresas, conhecer o porquê dos erros e dos acertos, reforçar ou criticar a teoria do problema e do programa, para melhorar a qualidade e a direcionalidade da ação governamental.

Se assim for, a avaliação não poderá ser uma atividade episódica nem realizada externamente ao governo, como bem demonstra a experiência internacional.<sup>18</sup> Ao contrário, deverá integrar de forma sistêmica, permanente e contínua o próprio processo de governar, que requer a tomada cotidiana de decisões estratégicas. A avaliação integra o processo decisório para poder melhorá-lo, para torná-lo mais eficiente (em termos do uso de múltiplos recursos) e eficaz, melhor calibrado para atingir o alvo das políticas governamentais. A avaliação deve ser vista, então, também como um processo de produção de conhecimento que fortalece a capacidade de planejamento, que amplia a competência institucional de fazer previsões e de lidar com a incerteza e a complexidade.

---

<sup>18</sup> Ver os citados artigos de Meldolesi (1996) e de Capitani (1993) e, entre outros: Trivedi (1997 e 1998); BID (1996); Gaetani (1997); e Vellefont (1996).

---

Um sistema de avaliação deverá estar organizado para ser capaz de produzir informações e julgamentos, no mínimo, sobre:

(a) *a qualidade e a confiabilidade do plano* (programa e ações) – cabe lembrar que os resultados são construídos *antes* de o plano ser iniciado, em função do seu desenho, da potência explicativa da teoria que o suporta, da atualidade das informações, da qualidade dos métodos e técnicas de planejamento, programação e gestão;

(b) *a realização do plano* – ou seja, as mudanças nos indicadores dos problemas e de suas causas críticas, a eficiência e a eficácia das ações implementadas, a execução orçamentária;

(c) *o comportamento dos outros atores* – aqueles que têm interesse (positivo ou negativo) no plano e que também produzem ações;

(d) *as circunstâncias em que foi implementado* – como se comportaram as variáveis-chave que estão fora do controle dos dirigentes; como foram enfrentadas as surpresas e aproveitadas as oportunidades;

(e) *os efeitos indesejados* – como foram compensados ou que problemas adicionais terão que ser enfrentados;

(f) *o cumprimento dos valores orientadores do plano* – avaliação ética das ações.

O sistema de avaliações do PPA irá iniciar-se acumulando alguns prejuízos, decorrentes da baixa assimilação dos conceitos básicos e da metodologia por parte dos que o elaboraram, o que foi proporcionado pela pouca atenção dada à etapa de capacitação e preparação técnica. Isso, no entanto, não deverá impedir revisões e aperfeiçoamentos a serem propiciados pela própria produção de avaliações.

As avaliações deverão permitir averiguar as conseqüências de um programa sobre um problema, de um conjunto de programas sobre o macroproblema ou de todo o plano sobre os megaproblemas, em relação aos objetivos e metas perseguidos, aos efeitos indesejáveis produzidos, às circunstâncias em que as ações ocorreram, aos problemas e oportunidades potenciais que foram gerados. As avaliações serão feitas para: (i) permitir conhecer o desempenho (eficiência e eficácia) e os resultados atuais das ações/programas; (ii) verificar o intercâmbio de problemas (efeitos desejados 'versus' efeitos indesejados); (iii) detectar as causas dos erros e dos acertos; (iv) julgar o desempenho dos responsáveis, em todos os níveis; (v) incentivar a motivação dos responsáveis; (vi) fortalecer e aprimorar os sistemas de planejamento e de decisão; e (vii) informar a sociedade e o Parlamento.

Um rascunho do desenho básico de um sistema de avaliações do PPA indica os seguintes módulos (ou momentos):

*Ex-ante* – avaliação das propostas de intervenção nos problemas, no que se refere à:

- pertinência ao problema;

- consistência interna das suas operações/ações;
- suficiência das ações para superar as causas críticas;
- confiabilidade (viabilidade técnica, política, econômica, organizacional; aceitabilidade, etc., referida aos cenários pensados).

*Durante* – avaliações de desempenho (eficiência e eficácia) das ações e resultados intermediários dos programas, produzidas continuamente como requisito da gestão;

- avaliações de resultados intermediários no enfrentamento dos problemas e macroproblemas;

- avaliações globais dos resultados terminais do PPA, produzidos anualmente, para subsidiar as reformulações do plano e que devem ser encaminhadas ao Congresso Nacional junto com o projeto da LDO (15 de abril de cada exercício).

*Ex-post* – avaliação final dos resultados terminais do PPA. Informa a elaboração do próximo plano.

Esse sistema básico somente se concretizará se alimentado por um processo de monitoramento de todas as variáveis e todos os aspectos relevantes do plano/programa/ações. As partes integrantes do sistema de monitoramento deverão ser especificamente desenhadas para dar conta das peculiaridades de cada programa que integra o plano. As avaliações não ganharão sentido e legibilidade se os indicadores por elas utilizados não estiverem referidos aos contextos nos quais as ações foram desenvolvidas. Daí a necessidade de também se analisarem continuamente as variáveis de contexto pertinentes a cada problema, macroproblema e megaproblema.

O sistema deve ser subsidiado por dois módulos independentes, mas que constituem reforço fundamental à avaliação, ao planejamento e à produção de conhecimento útil para a intervenção concreta na realidade: os estudos prospectivos ou estudos do futuro e a pesquisa por problemas. Os estudos prospectivos buscam mapear os futuros possíveis e, ao identificar aquele mais assemelhado ao que se deseja, iluminam as ações a serem desenvolvidas no presente com vistas a alcançá-lo. Tais estudos também auxiliam a pensar nos problemas potenciais e articular ações que combatam suas causas no nascedouro.<sup>19</sup> A pesquisa por problemas, por sua vez, tem o objetivo de ampliar e aprofundar o conhecimento sobre os objetos da intervenção governamental, sobre o desenho de planos e programas e sobre a própria ação de governo. Como diz Tereza Penna Firme (1994), “a avaliação é parceira da pesquisa: enquanto a pesquisa procura, fundamentalmente, estabelecer 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

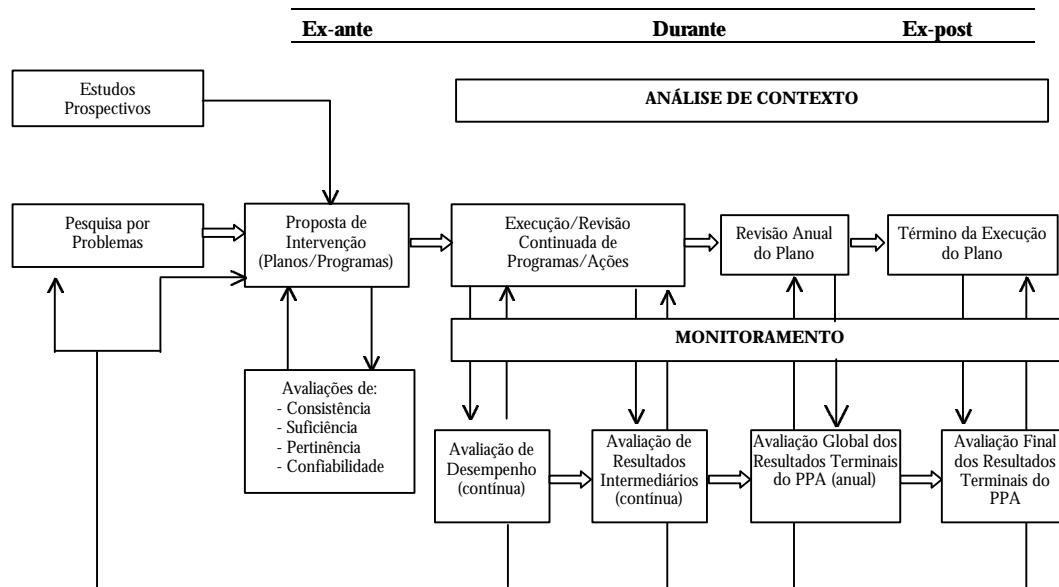
---

<sup>19</sup> Ver, a propósito, os artigos de Masini (1995a); Godet (1995a e 1995b); Schwartz (1995); e, principalmente, Dror (1988 e 1990). Existe um artigo em português (Dror, 1978) no qual o autor apresenta suas idéias sobre o tema de forma resumida.

---

um juízo de valor. A pesquisa descobre o mundo e a avaliação melhora o mundo” [Firme, 1997]. A organização da pesquisa por problemas implica aprofundar o seu caráter aplicado, fazendo-a interagir organicamente com o sistema de avaliação e o processo governamental de tomada de decisão. A figura 3, a seguir apresentada, tenta dar uma idéia gráfica do funcionamento do sistema.

FIGURA 3  
O Sistema de Avaliação em Movimento



## 7 PARA FINALIZAR

O que foi aqui discutido e apresentado é uma primeira tentativa, ainda bastante desordenada e sabidamente deficiente, de dar vazão a uma inquietação que cresce entre uma considerável parcela de servidores públicos, preocupados em ampliar a capacidade de governo e em melhor atender às carências e demandas da maioria do povo brasileiro, mas que se refere a uma problemática institucional.

A avaliação é uma necessidade para quem governa, um campo de aprendizado e de geração de conhecimento e uma exigência da sociedade democrática. No entanto, não tem sido devidamente valorizada, chegando a ser desprezada em certos círculos. Se a demanda que hoje se apresenta não for respondida a contento, corre-se o risco de passar um bom tempo sem que se volte a falar no assunto. O prejuízo para o governo e, em particular, para as parcelas mais sofridas da sociedade seria imensurável.

O Ministério do Planejamento colocou as cartas na mesa. Se os parceiros não entrarem no jogo, estarão correndo sérios riscos e perdendo uma excepcional oportu-

nidade para se tentar um salto qualitativo nos processos estratégicos de governo. Esse é o receio que impulsionou a produção do presente texto. Se provocar discussão, discordância e críticas, se for destruído mas estimular a elaboração de propostas mais completas e superiores, terá cumprido seu objetivo, pois estaremos avançando na construção de uma administração pública mais competente, visível e, por isso, passível de democrático controle social, que poderá conhecer graus crescentes de eficiência, eficácia e equidade em sua atuação.

---



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. *Relatório de Conclusões do Seminário sobre Metodologia de Avaliação de Programas Sociais*. Brasília, IPEA/CENDEC, maio de 1985.
- ACKOFF, R. *Rediseñando el Futuro*. México. DF: Ed. Limusa, 1987.
- AGUILAR, M. J. e ANDER EGG, E. *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*. 2ª ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1995.
- BALLART, X. *Como Evaluar Programas y Servicios Públicos?* Ministerio para las Administraciones Publicas, Madrid: Colección Estudios, 1992.
- BARROS, R. P. de (coord.). *Análise dos Relatórios de Avaliação do PLANFOR* (relatório final). Rio de Janeiro: IPEA, nov./1999.
- BEER, S. *Decisión y Control*. México: FCE. 1982.
- BID – *El Fortalecimiento de la Evaluación a Nivel de País*. San José, nov. 1994.
- BID – *Encuentro Sudamericano sobre Evaluación y Control de la Gestión Pública por Resultados*. Cartagena, jul. 1996.
- BID/EVO – *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington, mar. 1997.
- BONDER, N. *O Segredo Judaico de Resolução de Problemas*. Rio de Janeiro: Imago, 1995.
- BUVINICH, M. R. *Ferramentas para o Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Sociais*. UNICEF, Cadernos de Política Social, nº 10. Brasília, out. 1999.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – *Projeto de Lei do Plano Plurianual 2000-2003 (PPA 2000)*. Brasília, 1999.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – *Plano Plurianual 2000-2003, Projeto de Lei do PPA, v. I, p. 25*, 1999.
- BRASIL. MP/SPI. *PPA 2000: Manual de Elaboração e Gestão*. Brasília, abr. 1999.
- BRONOWSKI, J. *As Origens do Conhecimento e da Imaginação*. 2ª ed. Brasília: Ed. UnB, 1997..
- CAPITANI, A. *A Administração do Setor Público e o Aprendizado Organizacional: o papel da avaliação*. Banco Mundial/Texto apresentado no Seminário Internacional sobre Experiência em Planejamento, Avaliação e Administração de Recursos Públicos – Brasília, out. 1993.
- CASLEY, D.J. e LURY, D.A. *Manual para el Seguimiento y Evaluación de Proyectos Agrícolas y de Desarrollo Rural*. Banco Mundial, sep. 1982.
- CASTRO SANTOS, L. A. Os Significados da Saúde: uma leitura de Aubrey Lewis- Physis. *Revista Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro. 8(1) , 1998.
- CEPAL – *Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público* (compendio de Documentos). Santiago, ene. 1998.
- COHEN, E. e FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1993.

- COMISSÃO GULBENKIAN (Immanuel Wallerstein, coord.). *Para Abrir as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez Editora, 1996.
- DROR, Y. *Enfrentando El Futuro*. México: FCE, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Handbook of Sistem Analysis: craft issues and procedural choices*. N.Y. Miser and Quade Ed., 1988.
- \_\_\_\_\_. *A Capacidade para Governar*. São Paulo: FUNDAP, 1999.
- \_\_\_\_\_. Idéia Politológica dos Estudos do Futuro, Futuros Alternativos e Ação Presente. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 97-113, jan./mar. 1978.
- ESMERALDO Barreto, J. A. Avaliação: mitos e armadilhas. *Revista Ensaio*, v. 1(1) out./dez. 1993.
- FIGUEIREDO, A. e FIGUEIREDO, M. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica". *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte v. 1, n. 3, Fundação João Pinheiro, set./dez. 1986.
- FIRME, P. T. Avaliação: tendências e tendenciosidade. *Revista Ensaio*, v. 1, n. 2, jan./mar. 1994.
- \_\_\_\_\_. Avaliação: um avanço no conhecimento. *Revista Cesgranrio* nº 1, out. 1997.
- GAETANI, F. *Gestão e Avaliação de Políticas e Programas Sociais*: subsídios para a discussão. ENAP, Texto para Discussão n. 14, Brasília, abril de 1997.
- GARCIA, R. C. *Avaliação de Ações Governamentais*: pontos para um começo de conversa. Brasília: IPEA/CENDEC, out. 1997.
- \_\_\_\_\_. *Iniquidade Social*: como estamos vendo e enfrentando este problema. Brasília: IPEA, 2000a (Documento para Discussão Interna).
- \_\_\_\_\_. *Para Avaliar o PPA*: passos exploratórios. Brasília: IPEA, 2000b (Documento para Discussão Interna).
- \_\_\_\_\_. *A Gestão de Programas do PPA 2000*. Brasília, MEC/SPO, abr. 2000c (Texto para Discussão).
- \_\_\_\_\_. *Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal*: o PPA 2000-2003. Brasília: IPEA, mai. 2000d. (Texto para Discussão n. 726)
- GODET, M. Prospectiva: por quê? Cómo? Siete ideas llave. *In: Cuadernos de Administración*, n. 21. Cali: Universidade del Valle, 1995a.
- \_\_\_\_\_. Perspectiva y Estrategia: enfoques integrados. *In: Cuadernos de Administración*, n. 21. Cali: Universidade del Valle, 1995b.
- JOUVENEL, H. *Sobre la Práctica Prospectiva*: una breve guia metodológica. *In: Cuadernos de Administración*, n. 21. Cali: Universidade del Valle, nov. 1995.
- LATOUR, B. *Jamais Fomos Modernos*. Rio de Janeiro, Editora 34, 1994.
- LORENZ, E. *A Essência do Caos*. Brasília, Ed. UnB, 1996.
- MACHADO, N. J. Avaliação Educacional: das técnicas ao valores. *Revista de Psicopedagogia*, v. 13, n. 28, jan. 1994.
-

- MARCEL, M. *Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño*. Santiago, ILPES/CEPAL dezembro de 1995.
- MASINI, E. Por qué reflexionar hoy acerca del futuro? *In: Cuadernos de Administración*, n. 21. Cali: Universidad del Valle, 1995a.
- \_\_\_\_\_. Terminologia de La Prospectiva . *In: Cuadernos de Administración*, n. 21. Cali: Universidad del Valle, nov. 1995b.
- MATSA, G. e VANZELLA, D. Abismos do Universo. *Folha de São Paulo*. São Paulo 21 maio de 2000. Caderno Mais.
- MATUS, C. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Adeus, Senhor Presidente*. São Paulo: FUNDAF, 1997.
- \_\_\_\_\_. *El Sistema Altadir de Montoreo*. Caracas: Fundación ALTADIR, mar. 1994.
- \_\_\_\_\_. *O Monitoramento da Gestão Pública*. São Paulo: FUNDAF/EGAP, 1996.
- \_\_\_\_\_. O Plano como Aposta. *São Paulo em Perspectivas*, v. 5, n. 4, out.-dez./1991. p. 28-42,
- MELDOLESI, N. S. A Avaliação das Políticas Públicas na França. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.
- MITROFF, I. *The Subjective Side of Sciences*. N.Y: Elsevier Ed., 1984.
- MORIN, E. *Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro*. São Paulo: Cortez/Ed. UNESCO, 2000.
- NEPP/UNICAMP. *Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários*. Campinas, jul. 1999.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação Qualitativa de Programas Sociais Prioritários* (síntese dos principais resultados da pesquisa de campo). Campinas, jan. 1999.
- OMS. *Evaluación de los Programas de Salud: normas fundamentales*. Genebra: OMS, 1981.
- OROZCO, H. *Planificación y Programación*. San José: EUED, 1986.
- PINTO, A. M. R. Fetichismo da Avaliação. *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro v. 1, n. 2. mai./ago. 1986.
- PRATS, J. O. *La Nueva Concepción de Bienestar segun Amartya Sen* . Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad ([www.iigov.org/pnud](http://www.iigov.org/pnud)), 2000.
- REES, M. Entrevista Caderno Mais. *Folha de São Paulo*, 21 de maio de 2000.
- SANTOS, B. S. *Pela Mão de Alice*. São Paulo: Cortez Editora, 1996. 2ª ed.
- SANTOS, W. G. *A Impotência da Choldra*. Insight-Inteligência, mai./jul. 1999.
- SCHWARTZ, P. *A Arte da Previsão* (título equivocado para o original The Art of the long view). São Paulo: Scritta, 1995.
- SILVA, C. S. *Medidas e Avaliação em Educação*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1992.
- TRIVEDI, P. *How to Evaluate Performance of Government Agencies* (a manual for practitioners). Washington: World Bank, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdos de Desempeño en el Gobierno de los Estados Unidos: enseñanzas para los países en desarrollo*. Washington: World Bank, 1998.

VELLEMONT, S. *A Modernização do Estado: lições da experiência francesa*. Brasília: ENAP, 1996.

WAGENSBERG, J. *Ideas sobre la Complejidad del Mundo*. Barcelona: Tusquets Ed., 1985.

WEAVER, R.K e ROCKMAN, B. A. (ed.). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1993.

WERNECK, V. R. A Velha e Nova Questão da Avaliação. *Revista Ensaio*, v. 1, n. 1, out./dez. 1996.

---