

Cooperação Técnica BID – Ipea

**FORTALECIMENTO DA
FUNÇÃO AVALIAÇÃO
NOS PAÍSES DA
AMÉRICA DO SUL**

RELATÓRIO TÉCNICO

**A Avaliação de Programas
Públicos: Reflexões sobre
a Experiência Brasileira**

Pedro Luiz Barros Silva
Nilson do Rosário Costa



ipea

Cooperação Técnica BID – Ipea

**FORTALECIMENTO DA
FUNÇÃO AVALIAÇÃO
NOS PAÍSES DA
AMÉRICA DO SUL**

RELATÓRIO TÉCNICO

**A Avaliação de Programas
Públicos: Reflexões sobre
a Experiência Brasileira**

Pedro Luiz Barros Silva e
Nilson do Rosário Costa



ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guilherme Gomes Dias

Secretário-Executivo – Simão Cirineu Dias



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Eustáquio José Reis

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Gustavo Maia Gomes

Diretor de Administração e Finanças

Hubimaier Cantuária Santiago

Diretor de Estudos Setoriais

Luis Fernando Tironi

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Murilo Lôbo

Diretor de Estudos Sociais

Ricardo Paes de Barros

Cooperação Técnica BID – Ipea

**FORTALECIMENTO DA
FUNÇÃO AVALIAÇÃO
NOS PAÍSES DA
AMÉRICA DO SUL**

RELATÓRIO TÉCNICO

**A Avaliação de Programas
Públicos: Reflexões sobre
a Experiência Brasileira**

Pedro Luiz Barros Silva e
Nilson do Rosário Costa



**MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO**

ipea



Brasília, 2002

Silva, Pedro Luiz Barros

A Avaliação de programas públicos : reflexões sobre a experiência brasileira : relatório técnico / Pedro Luiz Barros Silva e Nilson do Rosário Costa. – Brasília : Ipea, 2002.

60 p.

Cooperação Técnica BID-Ipea: Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul.

1. Projetos de Desenvolvimento. 2. Avaliação de Programas. 3. Políticas Públicas. 4. Avaliação Econômica. 5. Programas Governamentais. 6. Brasil. I. Costa, Nilson do Rosário. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A produção editorial desta publicação foi com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Cooperação Técnica ATN/SF-5574-RG, a qual é operacionalizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, por meio do Projeto BRA/97/039.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	9
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1	
AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS: TENDÊNCIAS E PARÂMETROS	15
1.1 Introdução	15
1.2 O novo contexto das políticas públicas	16
1.3 Implementação e ciclo político	17
1.4 Novos conteúdos e formas de organização da intervenção estatal e a concepção da avaliação de programas	20
1.5 Proposta conceitual e desenho operacional: uma forma de estruturar as avaliações formativas	23
1.5.1 Módulos de análise	24
1.5.2 Variáveis e indicadores	28
CAPÍTULO 2	
UMA REVISÃO DOS ESTUDOS NACIONAIS SOBRE O FORTALECIMENTO DA FUNÇÃO AVALIAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL	33
2.1 Introdução	33
2.2 Síntese das situações nacionais estudadas	35
2.2.1 Brasil	35
2.2.2 O caso da Argentina	41
2.2.3 O caso do Chile	44
CAPÍTULO 3	
PONTOS DE RESISTÊNCIA E DE PROPULSÃO NA DISSEMINAÇÃO DA FUNÇÃO AVALIAÇÃO	47
CAPÍTULO 4	
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

APRESENTAÇÃO

A parceria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), instrumentalizada por meio da Cooperação Técnica ATN/SF-5574-RG, operacionalizada pelo Projeto Pnud/BRA/97/039, tem por objetivo apoiar a implementação de sistemas de avaliação de políticas públicas como instrumentos de gestão governamental, pela articulação de marcos conceituais, metodológicos e parâmetros de avaliação aplicáveis à administração pública.

A ênfase conferida às ações dirigidas ao fortalecimento da função avaliação decorre da preocupação em estimular a modernização do setor público, para o estabelecimento de políticas e programas eficientes e eficazes, por meio do melhoramento das capacidades de seus quadros técnicos e diretivos na preparação, execução e avaliação das ações e responsabilidades no campo das políticas públicas.

O BID, por intermédio do seu Escritório de Avaliação (Office of Evaluation and Oversight – OVE/BID), que é vinculado à presidência da Instituição, estabeleceu com o Ipea o presente Projeto de Cooperação Técnica, com a participação da Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil, bem como do Ministério do Planejamento e Cooperação do Chile, e do Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais (Siempre), da Secretaria de Desenvolvimento Social da Argentina.

O conjunto dos trabalhos que deram origem à coletânea de relatórios de pesquisa é um esforço para o melhor entendimento das experiências recentes, desenvolvidas em âmbito governamental na América do Sul, sobre a importância e uso da função avaliação como instrumento de decisão. Espera-se que esta publicação possa ser útil para a implementação ou melhoria dos sistemas de avaliação da gestão pública nos diferentes países da região.

Ao publicar os resultados da Cooperação, o Ipea e o BID acreditam estar contribuindo para fomentar o debate e o desenvolvimento da cultura de avaliação, proporcionando, assim, com o uso eficiente dos resultados de sua prática, a otimização dos recursos e a maior transparência da ação governamental.

Roberto Borges Martins
Presidente do Ipea

PREFÁCIO

A importância dos estudos e pesquisas de avaliação para o aprimoramento das políticas públicas, e para a gestão mais eficiente, vem sendo reconhecida pelos gestores governamentais de diferentes países, principalmente a partir da década de 1990.

No encontro realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na cidade de Cartagena, em 1994, o Office of Evaluation and Oversight – OVE/BID, ligado à presidência da Instituição, recebeu dos países participantes a recomendação de dar prioridade à discussão e à construção de uma nova visão para o exercício da função avaliação. A movê-los, a consciência de que a democratização do Continente Americano conduzia, em seu bojo, não somente a multiplicação e a maior relevância dos atores sociais, mas também, em igual relevo, a percepção do inadequado conjunto de pressupostos e mecanismos com os quais o Estado vinha conduzindo a transparência de seus atos – e de como realizava seus procedimentos avaliativos e práticas de gestão.

A importância de repensar e fortalecer a atividade da avaliação fica clara no entendimento de ser essa função distinta das atividades de controle e acompanhamento da execução de projetos setoriais, enfocados isoladamente. Mas, sobretudo, por ela se constituir no objetivo do acompanhamento dos resultados e dos processos de sua consecução, observando de forma continuada a efetividade das estratégias e políticas públicas – de seus programas, projetos e sistemas –, dando oportunidade à revisão tempestiva dos procedimentos de decisão, gestão e aplicação de recursos.

Esse novo conceito permite, além da garantia de uma gestão mais eficiente, a sensibilidade, durante o próprio processo de execução, dos graus de atendimento dos objetivos que justificaram as prioridades estabelecidas, possibilitando a adoção de ações que maximizem a eficácia e a eficiência conjunta da ação governamental. As tecnologias disponíveis ofertam as condições técnicas necessárias à implementação das políticas públicas, que, ademais, possibilitam à administração pública prestar contas de seus atos, no exercício imperativo de transparência em suas decisões.

O passo fundamental dessa transformação está no rompimento do foco de atenção do Estado em um modelo burocrático para um modelo centralizado nas necessidades do cidadão e, conseqüentemente, com a ênfase se deslocando da eficiência para a eficácia na obtenção dos resultados.

A maior importância passa a ser a capacidade de o Estado catalisar e facilitar a dinâmica econômica, conferindo-lhe sustentabilidade, ao tempo em

que promove a vitalização dos sistemas garantidores da proteção social, arbitrando o conflito, inerente, entre a melhor adequação dos fatores necessários ao dinamismo econômico e as tendências desqualificadoras que lhe são próprias.

Tal enfoque inclui permanente ajuizamento entre os objetivos a realizar e como seus aparatos se colocam e operam os meios necessários para alcançá-los. As ações de governo serão relevantes e sustentáveis econômica e socialmente à medida que se evidenciem tanto a sua eficácia para superar os obstáculos ao suficiente funcionamento dos mercados, ou para assegurar o melhor equilíbrio de oportunidades sociais, quanto sua efetividade e eficiência para fazê-lo pelo melhor emprego dos meios que lhe são adjudicados.

Esse é um dos escopos imediatos dos sistemas de avaliação das políticas públicas. Entretanto, a esses sistemas se atribui, hoje, um papel ainda mais decisivo, de caráter imediato: o de contribuir para conferir melhor visibilidade ao processamento de políticas públicas – desde sua iniciação até os passos finais de sua implementação –, instrumentando seu controle social e o reconhecimento de sua pertinência e eficácia.

O processo de avaliar objetiva, portanto, melhorar a capacidade de gestão do Estado, por meio de informações e análises que permitam a maior efetividade de suas ações e formulação estratégica – propiciando a melhor gerência, pelas melhores condições para a concepção do planejamento, pela maior eficiência alocativa, e pela integração entre os esforços de cunho privado e governamentais.

É nesse alvo que se impõe a cuidadosa revisão dos procedimentos, instrumentos e métodos, sem desqualificar as experiências passadas, dos mecanismos de acompanhamento e avaliação dos governos dos países da região, mas, principalmente, a extrair dessa experiência de revisão, e de observação de suas limitações e lacunas, pauta para a viabilização de condições oportunas e adequadas. Dessa forma, possibilita-se que as organizações incumbidas de seu desenho e operação se empenhem em amplo esforço de inovação, integrando-se aos processos de modernização dos aparatos de governo, em harmonia aos novos conceitos que se praticam, com a adoção de estilo de gestão e transparência exigido por nossas sociedades.

Nesse sentido, o BID – cuja estratégia global tem por eixo a modernização do Estado, o desenvolvimento social e o apoio ao setor privado – vem incrementando suas ações neste campo por meio da “Oficina de Avaliação”, que, por sua vez, tem por escopo reforçar ou criar sistemas de acompanhamento e avaliação por resultados. Tal concepção é considerada uma das mais apropriadas para obter dos processos avaliativos contribuições efetivas para melhorar a eficácia e a eficiência governamental no desenho e na gestão de políticas públicas.

Integrando-se a esse movimento, os governos da Argentina, Brasil e Chile vêm atribuindo prioridade ao fortalecimento da função avaliação nas suas instâncias de governo, promovendo incentivos para adotar a avaliação como instrumento de gestão pública – dentro do contexto de suas respectivas reformas estruturais, da correspondente redefinição do aparato e funcionamento das instituições públicas e da construção de novas relações entre os países da região.

Em conseqüência, com o apoio de recursos do BID, propiciados pela presente cooperação técnica regional, foi implementado o Projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul, visando aos seguintes objetivos:

- analisar os avanços no campo da avaliação – incluindo o marco legal e institucional de sistemas – na Argentina, no Brasil e no Chile, e elaborar recomendações para o seu fortalecimento e para possíveis aplicações desses avanços em outros países;
- promover o intercâmbio de experiências de caráter técnico e político sobre as fases de desenho, implementação, funcionamento e impacto dos diferentes sistemas de avaliação da gestão pública e de seus resultados; e
- disseminar informações sobre o uso da avaliação como instrumento integrante da gestão pública.

Para isso, cada um dos três países elegeu um de seus organismos públicos envolvidos com essas questões: no caso argentino, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais (Siempre)/Secretaria de Desenvolvimento Social; no caso do Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e, no caso do Chile, o Ministério de Planejamento e Cooperação (Mideplan).

A dinâmica dos trabalhos partiu da análise e discussão da experiência desses três países, mediante a realização de estudos de caso e o desenvolvimento articulado de marcos conceituais, metodológicos e de parâmetros de avaliação da gestão pública, ao fim dos quais foram realizados seminários para discussão, divulgação e disseminação para envolvimento de outros países da região.

Os estudos realizados – Brasil, Chile e Argentina – foram sistematizados no objetivo de recolher deles os principais pontos da experiência desenvolvida no tema, para que se ressaltassem os aspectos metodológicos que pudessem servir de subsídios aos demais países da região, além da identificação de exemplos positivos ou de restrição – seja na aplicação das indicações de metodologia, seja na análise das condicionantes de gestão que influíram com maior relevo na obtenção dos resultados alcançados.

Como forma de relacionar e analisar os aspectos evidenciados nos três estudos de caso, foi feito o levantamento das indicações existentes sobre o tema em diversos outros países. Também foi procedido o estudo dos documentos relativos à avaliação existentes no âmbito do BID e do Bird.

A presente coletânea de Relatórios de Pesquisa reúne alguns dos resultados dos estudos realizados no âmbito desta parceria do Ipea com o BID, instrumentalizada pela Cooperação Técnica ATN/SF-5574-RG. Buscou-se a coesão nos três volumes, sem, contudo, comprometer-lhes as respectivas identidades e as formas de investigação e de discussão de seus resultados, parciais ou finais.*

Assim, o Relatório Técnico *Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: uma Análise Comparativa de Sistemas de Avaliação*, de autoria de Ricardo Toledo, realiza um esforço de sistematização sobre os entendimentos dos autores dos diferentes documentos analisados. É o texto resultante do estudo de identificar “lições”.

Um documento sobre o caso brasileiro selecionado para publicação, pela oportunidade, é o Relatório Técnico *Brasil: uma Análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003*, preparado por Michal Gartenkraut, que apresenta os referenciais e principais resultados utilizados para a elaboração do PPA 2000/2003, tendo como ponto de partida o estudo da realidade nacional e o potencial de desenvolvimento expressos no estudos sobre eixos de desenvolvimento.

O Relatório Técnico intitulado *A Avaliação de Programas Públicos: Reflexões sobre a Experiência Brasileira*, elaborado por Pedro Luiz Barros Silva e Nilson do Rosário, trata do tema da Gestão Pública. Aprofunda a abordagem dos objetivos da reforma administrativa realizada pelo governo brasileiro na última década, referenciado em informações sobre os ajustes realizados em outros países sobre esse tema.

No desenvolvimento das atividades da Cooperação, ressalta-se a crucial e permanente presença de Francisco Guzman, principal motivador da proposta e responsável pela condução do Projeto no âmbito da OVE/BID. Da mesma forma a Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento (Dicod), do Ipea, conduziu a execução dos trabalhos, articulando entidades e especialistas envolvidos, nas pessoas de Murilo Lôbo, seu Diretor, e de Persio Marco Antonio Davison, na Coordenação Técnica.

Espera-se que a leitura desses Relatórios Técnicos estimule reflexão e discussões em torno da atividade avaliação no bojo das políticas públicas.

* Tais resultados, entre outros dados, estão disponíveis no site: www.iadb.org/roundtable/network.klm. A divulgação dessas atividades pretende estimular o debate e estruturar uma mesa permanente.

INTRODUÇÃO

A importância dos estudos e pesquisas de avaliação para o aprimoramento de políticas, programas e projetos públicos vem sendo reconhecida pelos gestores governamentais no Brasil, principalmente a partir de meados dos anos 1990. A reflexão sobre a especificidade dos estudos de avaliação, seus propósitos e sua função ganhou mais espaço, no contexto do debate sobre a reforma do Estado. É possível constatar a difusão de pesquisas de avaliação, cada vez mais percebidas como instrumentos estratégicos de apoio à decisão, ainda que seja consensual entre os especialistas a existência de um longo e complexo caminho a percorrer para a incorporação da avaliação como prática cotidiana do processo decisório, nos três níveis de governo de nossa Federação.¹

No campo teórico-metodológico, os especialistas têm tratado de estabelecer a especificidade das diferenças e das semelhanças entre a pesquisa básica e a pesquisa de avaliação. Tornou-se cada vez mais claro que as duas modalidades trilham caminhos comuns no que se refere aos conteúdos e procedimentos científicos (técnicas de coleta de dado, organização e análise).

Também em relação ao rigor científico, essas modalidades seguem quatro características gerais:

- têm a inferência como objetivo: a pesquisa de natureza científica é desenhada para realizar inferência descritiva ou exploratória, ao tomar como base a informação empírica sobre a realidade;
- adotam procedimentos públicos: a pesquisa científica usa métodos explícitos e reconhecidos para gerar e analisar dados cuja confiabilidade pode ser testada por terceiros;
- as conclusões são incertas: por definição a inferência é um processo não conclusivo porque não pode, para ser científica, gerar descrições definitivas sobre a realidade; e
- seu conteúdo científico baseia-se em métodos e regras em relação aos quais a sua validade depende ou não do assunto ou objeto (King *et al.*, p. 1994).
Deve-se, entretanto, notar importantes diferenças:
- quanto à metodologia: a pesquisa de avaliação é um tipo de atividade que obtém, combina e compara dados com objetivos e metas hierarquizados e pré-fixados, enquanto as pesquisas básicas buscam explicações científicas de acordo com determinado paradigma;

1. Os seguintes relatórios foram utilizados para a elaboração deste texto: Barros Silva (1999) e Draibe e Barros Silva (1999).

- quanto aos objetivos e alcance dos resultados: as pesquisas de avaliação respondem a questões sobre a efetividade de determinadas ações, ou seja, apresentam um julgamento de tais ações, enquanto as pesquisas básicas analisam e relatam, reafirmando ou negando as teorias acerca do objeto de estudo; e
- as avaliações detectam falhas e méritos das ações, com o objetivo de aprimorá-las ou confirmá-las, sempre tendo em vista determinada ação.

Decorre daí uma distinção entre as pesquisas orientadas para a conclusão – ou seja, aquelas que surgem do interesse teórico dos pesquisadores com a finalidade de comprovar hipóteses explicativas sobre determinados fenômenos – e as pesquisas orientadas para a decisão ou solução de problemas – aquelas destinadas a oferecer subsídios para os formuladores e implementadores de políticas, programas ou projetos específicos.

Este trabalho procura avançar no debate sobre a função do segundo tipo: pesquisas de avaliação como instrumento estratégico para se implantar uma gestão pública inovadora.

Para tanto, o trabalho está estruturado da seguinte forma:

- i) análise das tendências teórico-metodológicas gerais que devem balizar a experiência de avaliação de políticas e programas públicos;
- ii) revisão sintética da organização, *lato sensu*, da função avaliação em três países latino-americanos: Chile, Argentina e Brasil; e
- iii) identificação de pontos de resistência e de “propulsão” que podem ser explorados para implantação e disseminação de pesquisas e da função avaliação para os gestores públicos.

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS: TENDÊNCIAS E PARÂMETROS

1.1 Introdução

Este capítulo mostra algumas das principais orientações que os recentes estudos e pesquisas de avaliação de políticas públicas e programas governamentais apresentam. O propósito é expor, de forma didática, o foco de análise, os parâmetros e uma estratégia metodológica que pode ser utilizada, pelos gestores públicos, para estruturar a avaliação de políticas, programas e projetos públicos.

Considera-se aqui que políticas, programas e projetos são, como objeto de pesquisas de avaliação, um conjunto de atividades formuladas de modo racional. Isto é, visa-se alcançar resultados predeterminados a partir de sua implantação. Eles podem ser simples, com objetivos claros, factíveis de realização e ter resultados concretos e facilmente avaliáveis. Em outros casos, políticas, programas e projetos buscam diversos objetivos e destinam-se a viabilizar vários propósitos de intervenção. Seus objetivos são, conseqüentemente, ambíguos, contraditórios ou abstratos, e sua avaliação é impossível a partir de indicadores físico-financeiros simples. Em ambos os casos, considera-se que é possível avaliar se o processo de sua implantação produz ou não os resultados esperados. Mais que isso, considera-se possível determinar a forma pela qual a política e, principalmente, os programas ou projetos conseguem atingir, ou não, seus objetivos iniciais.

Em síntese, o tipo de pesquisa de avaliação, examinada neste capítulo, visa responder a duas questões básicas:

- em que medida os objetivos propostos pelas políticas públicas, programas e projetos estão sendo (ou foram) atingidos com sua implementação?
- como eles funcionam e quais as estratégias e os mecanismos institucionais e operacionais específicos que levam cada política, programa ou projeto a atingir (ou não) os resultados esperados?

O foco da análise está orientado para a explicitação da utilidade das pesquisas de avaliação como instrumentos de apoio ao trabalho de gestores de

organizações públicas, na implementação de políticas, programas e projetos. Defende-se aqui a tese de que a utilização de estudos de avaliação de programas e projetos permite que o processo decisório seja dotado de maior racionalidade técnica e gerencial, pois estar-se-ia gerando um poderoso instrumento de aperfeiçoamento do processo decisório por meio do conhecimento sistemático e organizado do funcionamento dos programas, dos obstáculos existentes para sua implantação no campo gerencial e operacional, dos resultados esperados e não esperados, etc. Gestores e organizações públicas que utilizam instrumentos adequados de avaliação de programas e projetos tendem a obter maior qualidade no uso de recursos. A partir de informações advindas de processos de avaliação, é possível identificar e incentivar os programas que funcionam com mais efetividade, eficiência e qualidade. Além disso, é possível orientar aqueles com fraco desempenho, no sentido de seu aperfeiçoamento, da correção de erros e da superação de obstáculos.

1.2 O novo contexto das políticas públicas

Diante das transformações nas economias nacionais da América Latina e de problemas daí decorrentes, tais como desemprego, precarização dos postos de trabalho e empobrecimento, as políticas públicas de corte redistributivo e compensatório assumem importância crucial, tanto no Brasil quanto em muitos outros países, como mostram os casos de Chile e Argentina.

Nesse contexto, aumentou a exigência de maior efetividade da ação pública, bem como a necessidade de avaliação mais rigorosa das atividades das políticas, programas e projetos, especialmente os de forte alcance social. Essas exigências têm favorecido o desenvolvimento de novos formatos institucionais no plano das relações intergovernamentais, bem como entre o governo e as organizações não-governamentais e, finalmente, entre o setor público e o setor privado.

Diversificam-se as características de financiamento e provisão das políticas sociais, o que torna mais essenciais e complexas as suas dimensões econômicas, de organização e gestão.

Nesse ambiente de mudança de orientação estratégica e dos mecanismos de implementação das políticas públicas, os formuladores de política têm buscado minimizar o grau de incerteza sobre os resultados da inovação, que se manifesta em vários níveis:

- em primeiro lugar, os formuladores de política – mas também os próprios especialistas e estudiosos – enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos nos quais intervêm. Tais limitações derivam, em última instância, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações do conhecimento disponível;

- em segundo lugar, os formuladores de política não controlam, nem muito menos têm condições de prever, as contingências que afetam o ambiente de implementação;
- em terceiro lugar, os planos e programas são documentos que delimitam apenas o conjunto de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Um amplo espaço para os comportamentos discricionários dos agentes implementadores está aberto; e
- em quarto lugar, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas por meio de programas e políticas, cujo conteúdo substantivo pode não estar de acordo com as preferências da comunidade a que se destinam. Projetos e programas não podem ser vistos como algo ideal e coletivo, e sim como fruto da experimentação social.

O crescimento da função avaliação, nos anos 1990, visou responder a essas incertezas e aumentar a efetividade das políticas. O uso instrumental da pesquisa de avaliação significa, de fato, um contraponto à tendência, vigente até então, de forte ênfase na etapa de formulação. As pesquisas de avaliação de processos de implementação têm mostrado, ao contrário, a necessidade de consolidar mecanismos de aprendizagem, adaptação e flexibilidade – tanto por parte das organizações quanto dos decisores.

Uma variável central desse cenário de mudança é a consolidação da idéia de que é necessária uma visão estratégica dos problemas de implementação, incorporando questões críticas, como a viabilidade política e o problema de coordenação interorganizacional.

O que é comum a essa nova perspectiva é a recusa à noção de implementação como uma etapa subsequente à formulação – esta última entendida como instância racional e compreensiva. A implementação é considerada um processo autônomo, em que decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas. Conflitos interburocráticos entre órgãos e instituições, brechas, ambigüidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores de política tomem decisões relevantes para o seu sucesso.

Em alguns casos, o espaço de discricção do agente executor é muito grande, e o implementador toma decisões cruciais no âmbito de uma política setorial, a tal ponto que a sua adesão normativa é variável decisiva para o sucesso da intervenção em questão.

1.3 Implementação e ciclo político

A implementação, portanto, cria políticas ou orienta novas políticas. Como implica tomada de decisão, ela própria constitui fonte de informação para a

formulação de políticas. É, sobretudo, na revisão da distinção mecânica e estanque entre as diferentes fases de uma *policy* que os autores vêm se debruçando, para identificar a especificidade e o caráter estratégico dos estudos de implementação. A implementação é concebida, de um lado, como a fase que sucede a, pelos menos, duas outras:

- a da formação das políticas: constituição das agendas, armação do campo de interesses e explicitação das alternativas que competem entre si; e
- a da formulação, quando as propostas ganham forma e estatuto de política, ao receberem mínimos tratamentos formais, ao serem definidas metas, objetivos e recursos e, finalmente, ao ser explicitada a estratégia da implementação. É nesse momento que a política transforma-se em programa e são criadas as “condições iniciais” que antecedem a sua implementação.

De outro lado, existem dificuldades conceituais para se definir e distinguir a especificidade e a autonomia da fase de implementação da própria política e principalmente do programa. Em outros termos, as políticas tornam-se programas quando, por uma ação de autoridade, as condições iniciais para sua implementação são criadas. O processo de implementação, então, é a habilidade de forjar os elos subseqüentes da cadeia causal, com vistas à obtenção dos resultados desejados. Uma vez desencadeado o movimento da implementação, o grau de distinção entre as condições iniciais e a cadeia causal subseqüente é cada vez menor, uma vez que as circunstâncias são modificadas e as metas, alteradas.

A distinção entre implementação e decisão também apresenta controvérsias. O senso comum tenderia a considerar o momento da decisão como aquele em que se dá a formulação e a política torna-se programa. Entretanto, novas decisões ocorrem em todos aqueles momentos cruciais que, ao longo da implementação, alteram a estratégia original ou condicionam a continuidade do programa. Ora, momentos de decisão constituem situações particulares em que se condensam conflitos, disputas por alternativas e oportunidades especiais de afastamento ou aproximação entre metas, meios e estratégias. Por isso mesmo, os estudos sobre implementação focalizam decisões e decisores, entre o corpo geral de implementadores.

Em face dessas considerações, é possível identificar três dimensões presentes nos modelos “virtuosos” de análise e avaliação da implementação de políticas, programas ou projetos públicos, citados a seguir:

- As relações entre o desenho (ou formulação) dos programas e os formatos que tais programas adquirem ao fim dos seus respectivos processos de implementação. A maior ou menor coerência, ou distância, que guardam entre si constitui um tópico a ser investigado.

- A dimensão temporal do processo e seus efeitos (diferenciados no tempo) sobre as organizações e sobre os atores implementadores modifica as condições iniciais.
- Finalmente, os estudos de implementação tendem a ser fortemente voltados para a identificação das condições que propiciam ou entram o curso do processo de implementação.

A literatura de avaliação tem enfatizado a dimensão política do processo de implementação em uma perspectiva realista e positiva e não negativa e utópica. A estratégia tecnocrática de se eliminar ou insular a política pública do jogo político mais amplo tem efetivamente se mostrado irrealista e pouco democrática. Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental por meio de programas e projetos é essencialmente política: distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas.

Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e completamente racionais e, portanto, portadoras do interesse coletivo, enquanto o jogo político caracteriza-se por particularismos e corporativismos. Essa estratégia também parece inviável em um ambiente democrático porque restringe a participação, a informação e o controle social.

Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes têm enfatizado a importância de se incorporarem os *stakeholders* – grupos envolvidos pelas políticas e nelas interessados – ao processo de formulação e implementação de políticas. Nesse sentido, têm-se revelado fundamentais os mecanismos de *ownership* da política por atores e grupos sociais estratégicos e que lhes dêem sustentação política e legitimidade. O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concerto e negociação entre tais atores (Skocpol, 1995). Sem tais atores, políticas públicas (de caráter redistributivo ou não) tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas conectados a interesses muito particulares de determinados grupos sociais, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade.

A implementação não pode ser concebida de forma simples e linear e nem pode, por definição, possuir um ponto de partida claramente definido. Ela é mais bem representada por um complexo fluxo de ações e decisões de governo; por um conjunto de *stakeholders* que dão sustentação à política; e, finalmente, por “elos críticos”. Esses “elos” representam os pontos no tempo nos quais questões referentes ao processo de sustentação política dos progra-

mas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais conjugam-se. Nesse momento de conjugação, produz-se uma espécie de “crise”, concretizada no processo de tomada de uma decisão relevante por um ator estratégico, cujo desenlace impele o programa em uma direção nova. Esse momento de “crise” representa um momento de aprendizado na dinâmica do programa. É, portanto, essa visão do processo de implementação que deve informar as reflexões de como construir uma estratégia metodológica de avaliação dirigida ao gestor de programas sociais, considerados os determinantes e o efetivo funcionamento da intervenção estatal.

1.4 Novos conteúdos e formas de organização da intervenção estatal e a concepção da avaliação de programas

A avaliação de programas públicos pode ser orientada segundo várias direções metodológicas. Defende-se aqui que a utilização da abordagem da avaliação formativa – promovida durante o período de implementação dos programas para se obterem informações úteis à correção de processos – é particularmente útil se o objetivo é apoiar e fortalecer o desenvolvimento e a gerência de programas e projetos. A principal meta desse tipo de avaliação é a aplicabilidade direta dos resultados em detrimento da descrição genérica dos achados. As principais contribuições dessa opção são a identificação de questões operacionais, o monitoramento dos acontecimentos e a compreensão dos possíveis resultados (*outcomes*) associados ao programa. Esse tipo difere da avaliação somativa aplicada com frequência a programas de longa duração (avaliação *ex-post*) para estudar a efetividade e ponderar os benefícios. A objetividade e a credibilidade dos achados da avaliação somativa são mais importantes que a aplicabilidade direta dos resultados.

Worthen *et al.* (1997) lembram que ambas as avaliações – formativa e somativa – são essenciais, porque as várias etapas de desenvolvimento de um programa necessitam de aperfeiçoamento e fortalecimento de opções. Destacam também que a demanda por avaliação tem sido excessivamente concentrada na avaliação somativa (de impactos), que pode ser muito incompleta e ineficiente se não for precedida por uma avaliação formativa.

Essa diferenciação é útil para fins metodológicos, visto que os dois tipos de avaliação podem ser combinados quando se pretende, por exemplo, estabelecer nexos causais entre determinada intervenção, as características de sua implantação e seus impactos por meio de indicadores (Sloan *et al.*, 1996).

Nem sempre essa combinação é possível. Ainda que certas características de determinados programas permitam mensuração de resultados físicos de produção, nenhum indicador consistente de impacto poderia ser associado a

eles de forma direta quando sua implantação for recente ou quando estiver articulado a outros tipos de intervenção correlatas. A maioria dos novos programas apresenta esses atributos: um conjunto de atividades articuladas, com um tempo específico de duração e com orçamento previsto para atingir certas metas ou pôr em ação certa orientação de política pública. O termo *programa* pode ser aplicado a eles em decorrência das atividades relativamente restritas ou ao recorte de situações-problema a que buscam responder (OCDE, 1999). A avaliação formativa para o apoio à tomada de decisão gerencial é, nessa situação, mais instrumental e útil porque permite ao gestor introduzir correções no curso da implementação dos programas antes que estejam completamente consolidados.

A experiência do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp), decorrente da realização de pesquisas de avaliação nos últimos vinte anos, vem mostrando que o foco da investigação deve ser dirigido aos condicionantes institucionais do desempenho dos programas, e busca identificar situações do processo de implementação que facilitam ou dificultam a consecução dos objetivos ou metas programáticas. A diversidade institucional apresentada pelos programas pode ser contrabalançada pelas atividades relativamente específicas que cada um desenvolve, o que permite uma classificação relacionada às características básicas do seu desenho. Trata-se de uma classificação analítica, estabelecida em razão de quatro variáveis:

Perfil do gasto público: a escolha desta variável está apoiada na hipótese de que um determinado programa pode alcançar maior ou menor êxito em sua implementação em virtude da adequação entre os seus objetivos, a forma de financiamento e os mecanismos escolhidos de transferência de recursos. Essa adequação refere-se à consistência da relação entre a origem dos recursos utilizados para o financiamento da intervenção, as regras e normas que regulam sua transferência e as características do destinatário final em termos de poder cumprir as exigências econômico-financeiras que a origem dos recursos e as regras de transferência determinam.

Forma de organização da ação governamental: esta variável refere-se à abrangência e ao modo de incorporação institucionalizada das redes governamentais que formulam, implementam e avaliam cada programa. Sua escolha está ancorada na hipótese de que um programa cuja implementação parte de um desenho voltado à promoção de maior integração intersetorial e de formas de cooperação entre diferentes níveis de governo tem maiores chances de êxito por ampliar as condições de apoio institucional, que não seriam mobilizadas de forma fragmentada e isolada em cada nível de governo.

Organização da demanda: aqui parte-se da hipótese de que um programa que amplie os canais formais e mesmo informais de participação não-governamental

mental na sua formulação, implementação e avaliação tem maiores chances de êxito porque potencializa a sustentabilidade das ações, assim como a responsabilidade de seus executores, parceiros, usuários ou beneficiários no cumprimento de suas metas e na obtenção de resultados eficazes.

Adesão do bem ou serviço às condições específicas do demandante: refere-se à flexibilidade e à adaptabilidade do tipo de bem ou serviço oferecido *vis-à-vis* as necessidades do beneficiário ou usuário final de cada programa. Aqui parte-se da hipótese de que programas mais flexíveis e adaptáveis às necessidades de seu público-alvo traduzem-se em formas mais eficazes de intervenção, pois consideram no seu desenho e estratégia de implementação a diversidade de condições sociais, regionais e culturais de uma estrutura social tão heterogênea como a brasileira.

A combinação dessas variáveis definiu um tipo de intervenção estatal que parece indicar uma nova tendência no desenho e nos processos de implementação, principalmente das políticas sociais brasileiras oriundas do nível federal de governo. Estar-se-ia, nesse caso, buscando uma estratégia de desenvolvimento social que combinasse: perfil adequado do gasto público (fonte de financiamento estável e ágil processo de transferência); integração intersetorial em cada nível de governo envolvido e coordenado da ação entre eles, induzida pelo nível central; organização da demanda em busca de garantia da sustentabilidade das ações, responsabilidade por parte dos executores e parcerias entre o setor governamental, não-governamental e usuários/beneficiários; e flexibilidade e adaptabilidade nas soluções originárias de políticas e programas em face das necessidades e problemas que cada ação pretende enfrentar. Poder-se-ia, por esse caminho, romper alguns dos já clássicos atributos negativos da política social brasileira, que durante décadas mostrou-se menos eficaz do que poderia graças ao seu inadequado desenho.

Ações com esse perfil parecem responder, de modo mais efetivo, às questões referentes à coerência interna de programas públicos (Rossi e Freeman, 1993):

- apresentam uma precisão conceitual sobre o problema ao qual o programa se refere;
- definem a “população-alvo” para a aplicação do programa;
- indicam a natureza dos benefícios (específicos ou difusos) propostos para a implementação do programa;
- conceituam a natureza do problema-focal: as condições, deficiências ou carências para as quais uma intervenção é direcionada;
- definem estratégias de acesso aos benefícios dos programas, ou seja, os mecanismos utilizados para se atingir ou prover serviço para a população-alvo; e

- estabelecem metas de cobertura ao indicar a extensão em que o programa atinge a população-alvo proposta.

Essas características dos programas são imprescindíveis, passíveis de uma avaliação focada no processo de implantação e, ainda, permitem que se consigam medidas de impacto de programas inovadores por meio de indicadores intermediários, entre os quais Rossi e Freeman (1993) destacam:

- cobertura: mostra a frequência com que a população-alvo está sendo atendida ou contemplada pelo programa;
- viés de cobertura: mede a extensão em que um subgrupo da população-alvo está participando de modo diferenciado e sobre-representado no programa;
- sensibilidade: indica a capacidade de identificação correta, ao longo da implementação, dos que devem ser incluídos em uma intervenção porque apresentam uma condição específica de elegibilidade; capacidade de detectar os “verdadeiros positivos”;
- especificidade: refere-se à capacidade de excluir corretamente da população-alvo os casos que não apresentem as condições relevantes de elegibilidade; capacidade de identificar os “falsos positivos”; e
- forma de responsabilização: indica os mecanismos que o *staff* do programa utiliza para prover informação aos *stakeholders* (formuladores, clientes e usuários) sobre a adequação do programa aos parâmetros de cobertura e assistência, jurídicos e financeiro contratados ou propostos no desenho da intervenção.

1.5 Proposta conceitual e desenho operacional: uma forma de estruturar as avaliações formativas

A proposta metodológica descrita neste capítulo baseia-se em uma estratégia de avaliação que tem natureza tripla: é simultaneamente uma estratégia de avaliação de processo (difere, portanto, das pesquisas voltadas à avaliação de impacto); busca levar em conta a repercussão imediata do processo de implementação junto a usuários e beneficiários dos programas; e é *policy-oriented* na sua vocação.²

2. As referências metodológicas aqui apresentadas beneficiaram-se e incorporaram resultados metodológicos acumulados no Nepp, ao longo de seus quinze anos de existência, em distintos projetos de avaliação da implementação de políticas públicas. Em especial, foram utilizados, na montagem desta estratégia metodológica de avaliação, os resultados das seguintes pesquisas: Draibe e Barros Silva (1996), Draibe e Barros Silva (1998), Barros Silva e Rus Perez (1999). Além disso, foram de crucial importância os relatórios finais do Centros Regionais que participaram deste projeto, a saber: Nepu/UFPE; Cedeplar; ENSP/Fiocruz; Seade e Depto. de Sociologia da UFPr/Ipardes.

Como avaliação de processo, essa estratégia busca oferecer condições para que o gestor de programas públicos prioritários possa avaliar a qualidade da implementação. Nessa dimensão, trata-se de identificar os graus de eficácia do processo de implementação (especialmente os êxitos e principais obstáculos), assim como os condicionantes de seus sucessos e bloqueios.

Na segunda dimensão – resultados imediatos perante usuários e beneficiários –, busca incorporar as opiniões desses atores sobre o programa ou projeto em análise, para indicar ao gestor “pontos de estrangulamento” da implementação que devem ser superados, bem como ações positivas que devem ser maximizadas e expandidas.

Na sua dimensão *policy-oriented*, a estratégia proposta busca produzir recomendações e sugestões aos formuladores e decisores, tendo em vista superar dificuldades e obstáculos cientificamente detectados no exame do processo de implementação. Em outras palavras, a estratégia de avaliação proposta movimenta-se no plano das atividades gerenciais em face das estruturas de recursos e procedimentos que concretizam as políticas e os programas, e não no plano do conteúdo intrínseco das próprias políticas, programas e medidas. De forma derivada, as recomendações de política extraídas desse tipo de estratégia de avaliação referem-se e limitam-se a esses mesmos processos gerenciais destinados a aprimorar a qualidade de implementação das intervenções e não, outra vez, ao seu conteúdo. Nesse plano, a estratégia de avaliação focaliza a **análise de processo**, referente ao modo como estão sendo implementados os programas. Por outro lado, essa é uma estratégia de avaliação tipicamente de corte institucional, que privilegia dimensões e fatores condicionantes do fracasso ou sucesso da implementação, sob a perspectiva das análises de corte político-organizacional e econômico-financeiro.

1.5.1 Módulos de análise

O primeiro módulo desse modelo tem em vista a identificação dos objetivos de cada programa; a consistência da definição de suas metas e meios; a análise das relações causais que implícita ou explicitamente o programa adota; o desenho organizacional estruturado para viabilizar as ações planejadas; os pontos fortes e fracos da estratégia na busca de apoio e suporte político, interno e externo à organização, para garantir a sua implantação. O resultado dessa análise é a reconstituição da estratégia de implementação dos programas, desde seu desenho inicial até sua configuração mais recente. Este módulo procura ainda retratar e analisar: atribuições, distribuição e hierarquia dos órgãos; matrizes e fluxos decisórios; legislação e recursos disponíveis (organizacionais, financeiros, tecnológicos, físicos e humanos).

Neste módulo, busca-se identificar, também, os agentes implementadores distribuídos ao longo das hierarquias organizacionais públicas (governamentais e não-governamentais) e, se for o caso, privadas. A partir dessa identificação e de forma associada aos processos decisórios – que imprimem a ação dos atores nas hierarquias analisadas –, seleciona-se o **conjunto de decisores e decisões consideradas críticas** para a implementação do programa à luz da estratégia identificada (Draibe e Barros Silva, 1996). Elabora-se, assim, um conjunto seqüencial de **elos críticos** que quando interligados reproduzem:

- processo decisório básico de cada programa;
- organizações e agentes implementadores envolvidos, bem como seus recursos de ação; e
- as microarenas decisórias conformadas a partir de cada elo e os interesses envolvidos em cada uma delas.

No segundo módulo, busca-se analisar o processo de implementação propriamente dito, a partir do exame da ação dos agentes implementadores em cada elo considerado crítico na viabilização e operacionalização de um programa específico. Nessa análise, a ação dos atores é interpretada a partir de informações derivadas de três aspectos centrais:

- os perfis socioeconômicos, culturais e profissionais dos agentes implementadores;
- suas opiniões sobre os aspectos centrais do programa ou projeto e dos processos de implementação; e
- suas atitudes e expectativas perante os resultados decorrentes da implementação dos programas.

É muito relevante para a análise da implementação de programas públicos no Brasil, especialmente os da área social com formato descentralizado, a consideração de atores ou agentes implementadores que estão localizados em quatro níveis da hierarquia organizacional de decisão, a saber:

- **o nível central**, do qual se irradiam na maior parte das vezes³ as diretrizes e as normas do programa, bem como o fluxo financeiro principal que alimenta parte significativa das atividades previstas. Nesse nível, trata-se de viabilizar sistemas de incentivos e punições, estabelecer ou negociar estruturas de cooperação, para obter a ação coordenada dos outros níveis

3. É importante lembrar que, para determinados programas, especialmente aqueles no campo do crédito, o nível central se utiliza de organizações federais e conseqüentemente pertencentes ao nível central, as quais possuem capilaridade regional e local. Esse tema será tratado na seção específica que cuida da tipologia de programas sugerida na estratégia metodológica de avaliação aqui apresentada.

de governo, tornando possíveis os “macroajustes” nas diretrizes, normas e metas (Pierson, 2001; Ferrera e Rhodes, 2000). Essa atribuição do nível central tem-se mostrado muito eficaz nas experiências exitosas de adaptação da estratégia planejada de implementação às condições reais enfrentadas no processo de sua operacionalização;

- **o nível intermediário**, associado ao espaço estadual de organização da Federação brasileira, no qual os atores têm uma função ambígua – misto de animação, auxílio à execução ou execução propriamente dita – e que se encontra atualmente em processo de reestruturação, possivelmente na direção de concentrar funções de monitoramento, avaliação e controle regionais e de realização de ajustes mais específicos e particularizados. Quando ocorrerem nesse nível funções de execução operacional de programas, caso típico da área de infra-estrutura urbana (saneamento, por exemplo), acontece uma subdivisão característica do nível local: agentes implementadores localizados no centro do nível intermediário e agentes implementadores localizados em organizações de execução de programas e projetos coexistem e disputam o espaço de decisão;
- **o nível local**, em que se concentra a maior parte da execução das atividades do programa, especialmente no campo social. Nesse nível concentram-se os agentes implementadores encarregados de funções de natureza propriamente operacional. Note-se que ocorre aqui uma subdivisão importante entre agentes localizados no centro do nível local e nas organizações de execução propriamente ditas, não necessariamente pertencentes à órbita municipal; e
- **o nível não-governamental** de execução dos programas, constituído por agentes implementadores localizados fora da esfera estatal – organizações não-governamentais e empresas privadas – que prestam serviços por meio de contratos e convênios.

A análise proposta deve ser complementada por informações de natureza institucional e que devem caracterizar as distintas entidades executoras às quais os agentes implementadores vinculam-se do ponto de vista de suas estruturas de operação (jurídica, financeira, física, recursos humanos, etc.). Trata-se de explicitar a base institucional a partir da qual a ação dos agentes implementadores ocorre.

O terceiro módulo foi pensado visando à avaliação das opiniões e expectativas dos usuários ou beneficiários dos bens ou serviços oferecidos à população no âmbito de cada programa. Nesse módulo, o alvo são os atores que interferem nas decisões dos agentes implementadores por meio de demandas e sugestões. Tanto porque auxiliam a conformação de maior *accountability* por

parte dos gestores quanto porque podem exercer níveis superiores de controle social sobre a ação estatal, por meio de mecanismos institucionalizados de participação.

Sugere-se, também, que sejam abandonadas as tipologias mais clássicas de classificação dos programas baseadas nas áreas básicas do conteúdo da intervenção, seja de corte setorial (saúde, educação, trabalho e renda, infraestrutura urbana, etc.), seja referente a problemas ou clientela (erradicação do analfabetismo, combate à pobreza, atenção materno-infantil, proteção à família, proteção aos idosos, etc.). O argumento para tanto é: como o foco dessa estratégia de avaliação é o processo de implementação, parece ser mais pertinente uma classificação que efetivamente diferencie o programa segundo um conjunto de variáveis que identifique com clareza atributos simultaneamente específicos e generalizáveis desse mesmo processo.

Indica-se, a seguir, uma tipologia exploratória fundamentada nas características básicas do desenho do programa para fins de sua implementação. Com base no uso dessas variáveis, teríamos doze tipos de situação de implementação a ser consideradas na avaliação. Isso determina, por sua vez, a construção de instrumentos de pesquisa que sejam adaptáveis a essas situações. O quadro 1 representa, de modo esquemático, esse conjunto de possibilidades.

QUADRO 1

Conjunto de Possibilidades para Avaliação de Resultado de Programas Sociais

Variável	Valor		
	Situação 1	Situação 2	Situação 3
Perfil do gasto público	Adequado	Mediamente adequado	Inadequado
Forma de organização	Muito complexa	Mediamente complexa	Pouco complexa
Organização da demanda	Alta organização	Média organização	Baixa organização
Aderência à demanda	Alta flexibilidade e adaptabilidade	Média flexibilidade e adaptabilidade	Baixa flexibilidade e adaptabilidade

Fonte: Nepp/Unicamp, 2000.

Não se procura determinar um tipo ideal de situação de implementação. Na verdade, ao contrário disso, o que essa tipologia indica é que todas as doze combinações possíveis apresentam pontos fortes e fracos para quem se encarrega de elaborar e ajustar a estratégia de implementação de um programa na área

social, ou seja, o seu gestor. Sua utilidade está exatamente na identificação dos quatro grandes eixos estruturadores da ação estatal que devem ser sistematicamente considerados no processo decisório de intervenção e no processo de avaliação.

1.5.2 Variáveis e indicadores

O modelo sugerido considera três tipos de variáveis: variáveis de eficácia, variáveis de ordem estrutural e variáveis de ordem político-institucional. Cada uma delas tem seus próprios indicadores de mensuração.

a) Variáveis de eficácia:

São consideradas variáveis de eficácia as medidas objetivas de desempenho dos programas no plano da execução orçamentário-financeira e no plano da realização das metas e dos processos de implementação previstos. As variáveis são formas aproximadas (*proxys*) de medidas destinadas a avaliar a eficácia dos programas, a saber:

a.1) Eficácia objetiva: refere-se à relação entre metas propostas e metas atingidas em cada programa social prioritário.

• Variáveis da eficácia objetiva:

- resultados da execução orçamentária ou financeira;
- cobertura dos programas, segundo região, porte dos municípios, dependência administrativa e tipo de estabelecimento prestador (escola, unidade de saúde, agência bancária, etc.); e
- quantidade de bens e serviços produzidos, segundo região, porte dos municípios, dependência administrativa e tipo de estabelecimento prestador.

• Indicadores:

- volume total de recursos alocados, transferidos e gastos;
- distribuição regional estadual e municipal dos recursos transferidos e gastos; e
- volume e formas de distribuição dos bens ou serviços previstos no programa, segundo região, porte dos municípios, dependência administrativa e porte do estabelecimento prestador.

a.2) Eficácia processual: avalia se os meios e métodos de implantação estão sendo empregados de acordo com a estratégia de implementação (administrativa, orçamentário-financeira e político-organizacional) previamente definida.

• Variáveis da eficácia processual

- fluxos de recursos e prazos de execução orçamentária;

- existência de atividades de capacitação;
- existência de sistemas de comunicação e informação entre níveis de governo e entre organizações setoriais;
- níveis e formas de participação e controle social institucionalizados;
- prazos, formas, processos e condições da oferta de bens e serviços sociais; e
- prazos e formas de prestação de contas.
- Indicadores
 - fluxogramas de transferência de recursos;
 - fluxogramas da seleção, aquisição, produção e distribuição de bens ou serviços;
 - modalidades de informação do funcionamento do programa aos beneficiários;
 - existência e formas de funcionamento de conselhos ou outra forma prevista de participação colegiada;
 - quantidade da oferta de bens e serviços; e
 - fluxogramas e formas da prestação de contas.

a.3) Grau de satisfação dos beneficiários: considera-se que os agentes executores de cada intervenção são simultaneamente beneficiários e implementadores de programas descentralizados de oferta de bens e serviços sociais. Deve-se, portanto, avaliar inicialmente a extensão da satisfação desses agentes implementadores, na qualidade singular de beneficiários. Sugere-se, também, que seja avaliado o grau de satisfação que os usuários e os beneficiários propriamente ditos expressam de forma espontânea acerca do programa que está sendo analisado.

- Variáveis do grau de satisfação dos beneficiários (executores)
 - avaliação subjetiva acerca das condições de desenvolvimento profissional que cada programa oferece ou não; e
 - avaliação subjetiva acerca das condições de operação dos programas.
- Variáveis do grau de satisfação dos beneficiários (usuários e beneficiários)
 - avaliação subjetiva acerca das condições de acesso a bens, serviços ou crédito oferecidos pelos programas;
 - avaliação subjetiva acerca das condições de operação dos programas (qualidade de atendimento basicamente); e
 - avaliação subjetiva acerca do nível de satisfação dos técnicos envolvidos na implementação do programa.
- Indicadores
 - opiniões expressas pelos entrevistados a partir de questões objetivas sobre as variáveis já indicadas.

b) Variáveis de ordem estrutural:

Elas podem ser consideradas, em um modelo de correlação, como variáveis independentes, pois afetam o comportamento das variáveis de eficácia, de modo que variações em suas trajetórias podem explicar variações no desempenho dos programas. São consideradas variáveis independentes de ordem estrutural aquelas que dizem respeito às diferenças e heterogeneidades dos municípios e da rede de implementação de programas sociais que implicam flagrantes distinções do ponto de vista de estrutura material à disposição dos implementadores. Na estratégia metodológica proposta, buscou-se sintetizar essa dimensão estrutural de forma simples e em relação à heterogeneidade municipal brasileira. Tomou-se a distinção regional e o porte do município, associado ao porte do estabelecimento prestador e sua vinculação administrativa, como os indicadores mais objetivos a espelhar essas diferenças.

c) Variáveis de ordem político-institucional:

Podem ser também tomadas, em um modelo de análise, como variáveis independentes. Esse tipo de variável diz respeito aos atributos e à cultura das organizações e dos atores ou agentes diretamente envolvidos no processo de implementação dos programas.

Essa proposta de estratégia metodológica de avaliação tem aplicabilidade para os vários campos da gestão pública, ainda que tenha sido utilizada, principalmente, em programas de natureza social. Os programas sociais, nesse caso, são desafiadores para o avaliador porque espelham de forma mais aguda os desafios dos processos de implementação que recorrem a novos parceiros e que exigem um aumento de capacidade operacional do setor público.

Em resumo, espera-se ter demonstrado que na atividade de gestão pública a avaliação orientada para processos e resultados possibilita:

- determinar, rapidamente, a extensão em que os objetivos do programa têm sido atingidos;
- especificar objetivos mensuráveis;
- utilizar instrumentos objetivos de coleta de dados;
- identificar a discrepância entre objetivos e desempenho;
- situar a condição de desenvolvimento do programa;
- monitorar os resultados; e
- identificar as novas necessidades de avaliação.

Para o gestor do programa, os resultados da avaliação orientada para os processos de implantação são interessantes na medida em que:

- captam e selecionam as informações úteis para a tomada de decisão;
- aperfeiçoam o processo de tomada de decisão baseado em evidência em todos os estágios de implementação do programa;
- viabilizam sistemas de monitoramento gerencial;
- aumentam o grau de responsabilidade do gestor perante os beneficiários; e
- auxiliam a definição de escolhas alternativas viáveis de implantação de programas perante obstáculos reais.

A grande qualidade dessa estratégia de avaliação é a sensibilidade da informação disponível para o executivo na correção do curso das atividades pela ênfase que pode oferecer na eficiência organizacional. A avaliação, nesse desenho proposto, pode viabilizar a adoção sistemática de instrumentos de predição dos resultados pela capacidade de coleta de informação de fontes diferenciadas e comparáveis (Worthen, 1997).

UMA REVISÃO DOS ESTUDOS NACIONAIS SOBRE O FORTALECIMENTO DA FUNÇÃO AVALIAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

2.1 Introdução

Este capítulo analisa a situação da função avaliação nas administrações públicas de três países da América do Sul: Brasil, Argentina e Chile.⁴ Os documentos analisados trazem contribuições, não conclusivas e bastante diferenciadas, sobre o “estado-da-arte” da difícil tarefa de institucionalizar os processos contínuos e sistemáticos de avaliação das ações governamentais nesses distintos contextos nacionais. Nos casos do Brasil e do Chile, destaca-se, principalmente, o desenvolvimento da avaliação no contexto macroeconômico e a demonstração de que esses países têm definido, nos anos recentes, orientações estratégicas compreensivas para a avaliação das políticas públicas nacionais. O relatório sobre a Argentina descreve a centralização institucional das atividades de produção de informações sociais e o desenvolvimento da avaliação de programas sociais focalizados de forma bastante influenciada pelas definições de agências de cooperação multilateral, como o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O trabalho sobre o caso brasileiro oferece um quadro referencial amplo, propositivo e inovador sobre os conceitos e opções metodológicas para a avaliação. Esse quadro de referência é bem abrangente em razão dos conceitos teóricos e operacionais inferidos ou expressamente utilizados. Os problemas metodológicos evidenciados de forma clara no Brasil estão implicitamente presentes nos relatórios da Argentina e do Chile, o que pode tornar a análise aqui realizada mais generalizável para outras situações latino-americanas.

O relatório brasileiro é o único a explicitar a definição adotada de avaliação, que é a da OECD (Organization for Economic Cooperation and Development):

4. Foram utilizados os seguintes trabalhos: “A Experiência Brasileira e o Caso do Brasil em Ação”, Ministério do Planejamento e Orçamento/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, março de 1999; “Instrumentos de Evaluación de la Gestión Pública y los Programas Públicos del Estado Chileno”, Ministério de Planificación y Cooperación/República de Chile, Santiago, dezembro de 1998; “Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales – Siempre – de Argentina”, Clarisa Hardy, Buenos Aires, setembro de 1998.

Avaliação é uma estimativa das características e efeitos de uma política ou de um programa ou projeto, concluído ou em fase de execução, da sua concepção, implementação e resultados. Ela visa determinar a relevância e realização dos seus objetivos e sua eficiência, efetividade, impactos e sustentabilidade do ponto de vista do desenvolvimento. Uma avaliação deve suprir informações críveis e úteis e permitir a absorção dos resultados pelo processo decisório e pelos beneficiários das políticas e programas.

Os relatórios mostram que a avaliação de políticas públicas aparece em cada contexto nacional em um diferente nível de abrangência e de centralidade política. Esse fato explica a diferença dos esforços institucionais analisados para a implementação de processos sistemáticos de avaliação: de um lado, propostas de âmbito nacional dedicadas ao exame da política econômica ou social como um todo; no outro extremo, avaliações no nível setorial (política educacional, por exemplo), no nível multisetorial, territorial e de projetos específicos.

É consenso nos relatórios analisados a preocupação em assinalar que os objetivos da função avaliação, como atividade governamental, diferenciam-se das atividades de auditoria ou monitoramento dos processos formais associados à administração pública. As atividades consideradas relevantes, nos estudos, foram aquelas que buscaram caracterizar validade, utilidade, eficiência e efetividade de programas e políticas, em termos dos seus resultados, impactos e repercussões econômicas e sociais. Portanto, aquelas que tiveram como meta a geração de “maior valor agregado” nos resultados ou recomendações para a melhoria da eficiência e da efetividade da ação do governo.

Parece evidente o esforço de buscar a melhoria da eficiência do gasto público e da efetividade da ação de governo. Esses têm sido os objetivos formais e finais das atividades e dos experimentos de avaliação implantados nos países em exame. Por outro lado, as avaliações realizadas parecem ter contribuído, em níveis bastante diferenciados, para a melhoria da qualidade da gestão pública por meio de um processo de retroalimentação da tomada de decisão.

Nota-se que o processo de avaliação foi influenciado por exigências de clientes institucionais ou de organismos internacionais de financiamento que condicionaram a natureza, o formato, a profundidade e a forma de divulgação dos resultados dos processos de avaliação em curso ou já realizados.

O desenvolvimento da capacidade institucional para a avaliação nos países estudados reflete, de certa forma, o crescimento da exigência de legitimação dos programas e políticas implementadas pelo Executivo diante das demandas por *accountability* (responsabilização) feitas pelos Poderes Legislativo e Judiciário e em razão das pressões intragovernamentais por “transparência” e maior visibilidade do processo decisório, advindas, principalmente, dos Tribunais de Contas. Mais forte que essas pressões, entretanto, tem sido aquela

exercida – para o bem ou para o mal – pela mídia em todas as suas modalidades. Os órgãos de comunicação têm sido o principal veículo, quando não o meio de indução, para a viabilização de transformações reais da administração pública dos países estudados, hierarquizando e sancionando as demandas fragmentadas por um governo com maior qualidade, o que afeta de forma simultaneamente positiva e negativa as organizações e os programas públicos.

Um aspecto importante e que evidencia a ocorrência, muitas vezes difusa, desse processo é a identificação – via pesquisas de opinião – do interesse da sociedade como um todo e, em particular, dos segmentos da comunidade que podem ser caracterizados como *stakeholders* de determinados programas governamentais. É exigida dos programas sociais, por exemplo, a definição de mecanismos de acompanhamento e avaliação que facilitem a comunicação do governo com os beneficiários e que atendam aos requisitos de responsabilização perante a sociedade. Isso não era percebido e divulgado no passado recente dos países em exame, por razões macropolíticas que fogem aos objetivos deste trabalho.

2.2 Síntese das situações nacionais estudadas

2.2.1 Brasil

O relatório assinala que o país tem experimentado uma grande variedade de conceitos e abordagens em relação à função avaliação, especialmente no contexto da experiência de planejamento, gestão governamental e em desenvolvimento de programas sociais no nível federal.

A experiência brasileira nesse setor é ampla e diversificada, mas considerada ainda insuficiente e insatisfatória. As avaliações de programas de governo caracterizam-se, salvo alguns programas na área social, pela dispersão e descontinuidade, e as evidências e os resultados são raramente documentados e sistematizados. Isso deve-se às duas características dominantes do planejamento governamental do país:

- a) a ênfase no processo de formulação de planos e de elaboração de programas e projetos; e
- b) alta negligência nas etapas de acompanhamento e avaliação dos processos, resultados e impactos.

O relatório apresenta um mapeamento detalhado das iniciativas descontínuas e difusas de acompanhamento e avaliação em cinco níveis de planejamento:

- planos nacionais;
- planos e programas regionais;
- programas setoriais;
- projetos financiados por bancos de fomento; e
- planejamento estadual.

O mapeamento evidencia o amplo universo de experiências de acompanhamento e avaliação nos níveis federal e estadual, cujos resultados estão dispersos e não foram adequadamente analisados, o que justifica pesquisas adicionais com o objetivo de gerar subsídios para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento e gestão na administração pública. Em resumo, o processo de implementação de programas e projetos têm apresentado como características centrais:

- gerenciamento difuso;
- descontinuidade; e
- implementação à margem ou em paralelo à estrutura da burocracia formal.

2.2.1.1 A experiência do Sistema de Acompanhamento do Programa de Ações Prioritárias do Governo Federal no Nordeste

Em meados da década de 1990, a criação do Sistema de Acompanhamento do Programa de Ações Prioritárias do Governo Federal no Nordeste procurou ampliar as condições de efetividade na implementação do programa pela introdução da perspectiva da avaliação nos processos de formulação e implementação. Tratava-se de um programa de grande envergadura orçamentária e com financiamento externo e de bancos oficiais federais direcionado para setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do Nordeste.

Quando da montagem do Sistema de Acompanhamento no ano de 1996, solicitaram-se as seguintes providências:

- levantamento de todas as informações disponíveis sobre essas ações;
- elaboração e promulgação de marco institucional normativo;
- definição de esquema de trabalho conjunto dos vários ministérios envolvidos;
- planejamento e organização de sistema e metodologia de trabalho; e
- definição de responsabilidades individuais pelos diferentes segmentos do trabalho.

A idéia central foi definir um projeto-piloto de sistema de acompanhamento e avaliação que orientasse as avaliações de todos os programas regionais do governo. Para tanto, foram sugeridas as seguintes iniciativas:

- definição prévia dos objetivos da avaliação;
- levantamento prévio das informações e relatórios já disponíveis dos programas e projetos;
- definição das relações formais com os implementadores para o acesso às informações, o que evita a multiplicidade de interlocutores;
- concepção de indicadores sintéticos e operacionais; e
- caracterização de formato básico dos relatórios de avaliação para garantir agilidade, uniformidade e coerência.

Foram apresentados à Câmara de Políticas Regionais relatórios de acompanhamento que especificavam, em relação a cada programa ou projeto, as seguintes variáveis:

- objetivos gerais;
- objetivos específicos;
- metas quantitativas;
- aspectos qualitativos;
- indicadores sintéticos para se avaliar o grau de execução das metas;
- problemas financeiros;
- problemas operacionais;
- problemas gerenciais e institucionais; e
- sugestões e recomendações de medidas corretivas.

Esse roteiro gerou relatórios sintéticos – de no máximo dez páginas – e objetivos com um conjunto de indicadores selecionados e orientados para a avaliação dos projetos em termos de dificuldades e deficiências encontradas, bem como sugestões para a eliminação dos problemas identificados. Tais relatórios permitiram a introdução de mudanças substantivas no processo de implementação, o que demonstrava as grandes potencialidades do sistema de avaliação como instrumento de monitoramento e correção da ação do governo.

2.2.1.2 A primeira etapa do Plano Plurianual (PPA)

A política definida pelo governo federal para o Plano Plurianual (PPA) do período 1996/1999 foi a tentativa mais abrangente de ação de política pública

para a viabilização de objetivos estratégicos de modernização do Estado, redução de desequilíbrios espaciais e sociais e inserção competitiva do país. A lei que aprovou o PPA estabeleceu a exigência de um relatório de acompanhamento do plano, detalhando uma exigência geral já estabelecida pela Constituição de 1988.

A metodologia utilizada compreendeu basicamente:

- levantamento final dos dados relacionados ao PPA, disponíveis nos sistemas informatizados de planejamento e execução orçamentária do governo federal;
- repasse dos dados para os órgãos setoriais para identificação daqueles que são de utilidade para acompanhamento dos projetos e atividades do PPA;
- confronto do valor programado com o valor executado;
- levantamento junto aos órgãos setoriais dos dados relacionados a programação e execução física para cada meta do PPA; e
- preparação da distribuição de frequência relacionando as metas e o grau de execução física.

A análise do relatório do ano de 1997 revela um documento mais descritivo que analítico, que apresenta a visão geral da ação do governo em cada área. Apesar da grande massa de informação coletada, não existe uma análise que consolide os dados em indicadores sintéticos de desempenho.

São assinaladas as principais dificuldades, também de natureza operacional, para a formulação de indicadores de avaliação sintética do PPA:

- formas de apresentação divergentes entre o PPA e o Orçamento Geral da União (os sistemas informatizados do PPA e de acompanhamento orçamentário do governo – Siafi, Sidor e Siest – não são compatíveis);⁵
- projetos e atividades cujos recursos têm destinação múltipla, o que exige ajustes para a identificação dos valores programados;
- projetos cujo financiamento é complementado com recursos extra-orçamentários;
- dependência total dos órgãos executores para o levantamento da execução física das metas do PPA; e
- ausência de informações e parâmetros que permitam obter avaliação de desempenho do governo sobre a execução física de suas metas.

5. Respectivamente: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, Sistema Integrado de Dados Orçamentários e Sistema de Informação das Estatais.

2.2.1.3 O novo modelo de planejamento para o Brasil em Ação

Diante dessas dificuldades operacionais, a Secretaria de Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento e Orçamento detalhou um novo modelo de planejamento com definições e orientações básicas. O processo de planejamento teve início por meio de:

- estudos preparatórios para a formulação da Base Estratégica do Plano;
- inventário das ações do governo federal em andamento; e
- recadastramento dos programas e projetos em execução.

Nesse processo, modificou-se a classificação funcional-programática do governo federal, prevista na Lei nº 4.320, de 17/3/1964, e foram especificadas 28 funções de governo, desdobradas em múltiplas subfunções (Portaria nº 17, de 12 de novembro de 1998).

Alguns conceitos básicos foram também explicitados em razão das ações e intervenções do governo, resumidas em quatro categorias:

- Programa;
- Projeto;
- Atividade; e
- Operações especiais.

Na definição da programação governamental, faz-se uma distinção entre atividade finalística e instrumental. A primeira agrupa programas ou conjuntos articulados de projetos, atividades e outras ações orientadas à solução de problemas da população. A segunda está organizada em programas de gestão administrativa e voltada para as atividades de capacidade de governo (planejamento, administração financeira, controle, administração de pessoal, comunicação, etc.).

Em todas as etapas do processo de planejamento do novo PPA, busca-se o apoio de um sistema de informações gerenciais em meio eletrônico. O sistema oferecerá as seguintes informações sobre cada programa:

- objetivo;
- indicador;
- público-alvo;
- unidade responsável;
- gerente;

- metas e valores regionalizados;
- outras ações (sem expressão financeira);
- parcerias;
- cronograma físico e financeiro; e
- dados situacionais.

Na etapa de avaliação, serão levantadas as seguintes informações:

- evolução do indicador selecionado para o programa;
- resultado realizado das metas do programa;
- grau de satisfação da sociedade quanto a bens e serviços permanentes e continuamente ofertados pelo poder público;
- realização das metas de qualidade e produtividade; e
- síntese da avaliação do programa.

Em virtude dessa nova estratégia, foram selecionados 42 projetos do PPA para integrarem o Programa Brasil em Ação. Esses projetos foram submetidos a um regime especial de acompanhamento e gerenciamento com os seguintes objetivos:

- orientar o processo orçamentário, sinalizando claramente as prioridades de investimento do governo;
- detectar, de forma tempestiva, os problemas de implementação e induzir medidas corretivas de execução; e
- criar base de dados e informação para atrair investidores nacionais estrangeiros e facilitar a formação de parcerias entre o governo e o setor privado.

O Brasil em Ação apresenta algumas características inovadoras de planejamento governamental, apresentadas a seguir.

A primeira é que as ações e intervenções caracterizam-se como projetos por identificar objetivos e metas (físicas e financeiras); localização; agentes executores (inclusive parceiros privados); necessidades de investimento e fontes de financiamento; cronogramas de execução, etc.

Em segundo lugar, o gerenciamento especial define para cada projeto um gerente com autoridade e meios para interagir com todos os órgãos e pessoas envolvidas na implementação das ações planejadas e em condições de acompanhar, monitorar e avaliar a execução dos empreendimentos.

No terceiro aspecto, a disponibilidade de um sistema informatizado de informações torna possível aos gerentes e executores:

- acompanhar e avaliar a execução do projeto;
- atualizar o planejamento inicial;
- elaborar relatórios atualizados sobre o andamento do projeto;
- disseminar informações e interagir com órgãos, instituições e pessoas que tenham responsabilidades específicas em relação ao projeto;
- identificar caminhos críticos, pontos de estrangulamento e marcos importantes (*milestones*) no processo de execução do projeto; e
- antecipar problemas e dificuldades e adotar ou propor medidas preventivas ou corretivas para a sua superação.

A combinação do processo de avaliação com as etapas de formulação e implementação pelo Brasil em Ação abre uma perspectiva de superação das falhas do planejamento governamental originadas, por um lado, pela exclusiva ênfase ao momento de formulação de planos e elaboração de programas e projetos; e, por outro, pela pouca importância dada às etapas de acompanhamento e avaliação dos processos, resultados e impactos.

Essa possibilidade é favorecida pela estratégia compreensiva que teve relativo êxito em outros contextos nacionais, especialmente na Europa, ao adotar:

- enfoque global para o processo de avaliação, que não deve se limitar a setores, atividades ou regiões, combinando a função de avaliação de programas e projetos a estratégia macroeconômica, ampliação da infraestrutura e verificação de condições de desenvolvimento social;
- a articulação entre os vários níveis decisórios da gestão pública para superar a perspectiva da avaliação como função de especialistas insulados em organismos técnicos especializados;
- a difusão, na gestão dos projetos, de tecnologias que permitem uso ágil de banco de dados e geração de informação em curto prazo; e
- a busca de consenso sobre os conceitos operacionais de planejamento e avaliação a ser utilizados.

2.2.2 O caso da Argentina

O estudo descreve a nova institucionalidade da função avaliação decorrente da criação, em 1994, do Siempro (Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais), que contou com financiamento do Banco Mundial.

O Siempro visa acompanhar o contínuo crescimento do gasto nacional na área social, gerando diagnósticos sobre a capacidade e a qualidade de destinação de recursos públicos dos governos nacional e subnacionais.

O estudo compartilha do diagnóstico do Banco Mundial sobre financiamento público: já existe um gasto nacional relativamente alto na área social. Uma vez que esse nível de gasto não tem produzido intervenções com impacto significativo nas condições de vida da população, consideram-se baixas a eficiência e a efetividade dos programas sociais. Determinam essa situação:

- fragmentação e superposição de instituições e programas, que implicam duplicação, omissão e dissipação de recursos e esforços;
- inexistência de instrumentos explícitos e comuns de focalização para orientar a destinação de gasto e a implementação especializada de programas;
- carência de informação idônea sobre as dinâmicas sociais em curso, as mudanças e as novas necessidades da população;
- inadequação programática por inércia e falta de objetivos;
- falta de participação dos beneficiários para definição de necessidades e controle de desempenho e resultados;
- ausência de instrumentos de monitoramento e avaliação de resultados e falta de “transparência” no uso dos recursos públicos; e
- baixa capacidade técnica dos recursos humanos responsáveis pelos programas sociais nos níveis de execução subnacionais.

Diante desse diagnóstico, o Siempro tem como objetivo geral dotar a Secretaria de Desenvolvimento Social do Governo Central da Argentina de recursos e instrumentos necessários para a operação de um sistema de informação social, monitoramento, avaliação e capacitação em gestão social.

Como objetivos específicos, propõe:

- melhorar a gestão de programas sociais;
- gerar uma base de dados útil sobre condições de vida e oferta de programas sociais para os responsáveis pela execução de políticas e programas sociais;
- produzir informação social para o desenho e focalização dos programas sociais;
- promover a incorporação e institucionalização de um sistema de gestão integral de programas sociais por resultados;
- oferecer assistência técnica e capacitação aos organismos da área social nos níveis nacionais e estaduais;

- difundir, na opinião pública nacional, informação sobre condições de vida das populações, sobre políticas sociais e o papel do Estado; e
- gerar análises e estratégias de intervenção na área social.

A partir desses objetivos que visam introduzir correções na política social e não diminuir ou suprimir os gastos sociais no contexto do ajuste macroeconômico, o Siempro reconhece a centralidade, a autonomia e a especificidade da avaliação social em comparação às habituais avaliações de investimentos físicos por critérios estritamente econômicos. Esse reconhecimento significa superar as concepções tradicionais de avaliação originadas em metodologias de custo/benefício. Igualmente, não se restringe à avaliação dos programas sociais, mas também de políticas sociais e de cenários prospectivos do impacto social de políticas econômicas e de outros investimentos públicos e privados.

Desde a sua criação, o Siempro busca a integração dos sistemas de informação social com os processos de avaliação dos programas sociais destinados à superação da pobreza e da extrema vulnerabilidade social.

A dinâmica integradora de ambas as funções pode permitir a transformação da função de avaliação em instrumento de democratização da informação a serviço da cidadania.

Como parte do seu desenvolvimento institucional no campo da geração de novas ferramentas de intervenção, o Siempro elaborou, em 1997, em cooperação com o Instituto Nacional de Estadística (INS), sua própria base de dados sobre a situação social por meio da Encuesta de Desarrollo Social y Acceso a Programas y Servicios Sociales (EDS) com informações socioeconômicas dos domicílios, dados de cobertura e utilização dos programas sociais.

Outra importante atividade do Siempro foi a identificação dos programas sociais nacionais dirigidos à população em situação de pobreza e vulnerabilidade social. Esse cadastro permitiu a criação da Base de Dados de Programas Sociais atualizada e relativa a programas sociais focalizados de natureza nacional.

Outro produto importante é o conjunto de indicadores sociais de monitoramento e gestão dos programas sociais, cujo seguimento é realizado pelos próprios implementadores.

O resultado direto dessa atividade é o Sistema Integrado de Monitoreo (SIM), que acompanha o desempenho de programas sociais focalizados da Secretaria de Desenvolvimento Social por meio de relatórios periódicos (trimestrais e anuais).

Por último, o Siempro desenhou e opera um sistema de identificação e registro de famílias beneficiárias dos programas e serviços sociais (Sisfam), que

permite a identificação das famílias mais pobres e vulneráveis para facilitar o seu acolhimento pelas intervenções sociais em uma abordagem integral, familiar e territorial.

Na perspectiva específica da avaliação, a EDS não é somente um instrumento de informação social privilegiado, mas um instrumento que permite verificar resultados e impactos de programas sociais e seus efeitos distributivos.

A aplicação do EDS permite avaliar os programas sociais a partir da perspectiva da demanda em relação à focalização; conhecer quem tem acesso aos serviços, que tipo de serviço recebe e com que periodicidade. Permite, também, estimar a transferência de renda aos domicílios e o impacto distributivo do gasto social.

2.2.3 O caso do Chile

O desenvolvimento da função avaliação tem como referência no Chile a criação do Comitê Intersetorial de Modernização da Gestão Pública. Esse comitê buscou impulsionar e coordenar os esforços de modernização das instituições públicas. É constituído por representantes dos Ministérios do Interior, da Fazenda e da Secretaria Geral da Presidência, onde se situa sua Secretaria Técnica.

O comitê definiu como princípios orientadores da modernização da gestão pública:

- aumentar a efetividade dos serviços públicos;
- promover lideranças capazes de animar o processo de modernização da cultura organizacional do setor público;
- adaptar e aplicar novas tecnologias organizacionais e de gestão;
- promover a gestão estatal e governamental orientada por resultados;
- centrar a gestão em razão das demandas e das necessidades dos usuários;
- orientar o processo de gestão pelo princípio da transparência;
- melhorar o uso dos recursos públicos; e
- aperfeiçoar qualitativamente os recursos humanos do setor público e dignificar a sua função.

A adaptação de novas tecnologias de gerência e administração, a orientação ao cidadão, a flexibilização e a modernização da gestão estão entre os objetivos estratégicos dos programas e iniciativas que devem impulsionar o governo no âmbito da gestão pública.

É nesse contexto que se está buscando desenvolver os processos de avaliação geral da gestão pública no qual se distinguem mecanismos de *(i)* avaliação

ex-ante, (ii) de processo: monitoramento ou seguimento; (iii) avaliação *ex-post*: de resultados ou de impacto.

Os componentes do sistema geral de avaliação da gestão pública chileno são resumidos a seguir, por meio da descrição dos instrumentos, instituições, formas de utilização, produtos e mecanismos de articulação institucional.

2.2.3.1 Instrumentos de Avaliação

2.2.3.1.1 Sistema Nacional de Investimento Público

Instituição: Ministério do Planejamento (Mideplan).

Objetivo: melhorar o processo de investimento público.

Utilização e produtos: seguimento dos investimentos públicos; programação orçamentária de projetos e programas.

Relação com outros instrumentos: exigência de avaliação para a programação orçamentária do Ministério da Fazenda.

2.2.3.1.2 Programa de Monitoramento da Política Social

Instituição: Ministério do Planejamento (Mideplan).

Objetivo: colaborar na tomada de decisão relativa a desenho, execução, gestão e investimento no âmbito das políticas sociais.

Utilização e produtos: gerar informação para melhorar a gestão pela avaliação de processo; estudos focalizados, validação da intervenção social e avaliação de impacto.

Relação com outros instrumentos: avaliação considerada na destinação de orçamento para os programas.

2.2.3.1.3 Indicadores de Gestão

Instituição: Direção de Orçamento do Ministério da Fazenda.

Objetivo: geração de informação sobre o desempenho das organizações públicas e geração de base de dados para a tomada de decisão das organizações e serviços.

Utilização e produtos: utilizado no processo de orçamentação.

Relação com outros instrumentos: incorporado ao Programa de Melhoria da Gestão dos Serviços Públicos.

2.2.3.1.4 Programa de Avaliação de Projetos Governamentais

Instituição: Direção de Orçamento.

Objetivo: geração de informação sobre os resultados dos programas avaliados.

Utilização e produtos: avaliação de programas governamentais; informação ao Congresso na discussão de orçamento.

Relação com outros instrumentos: informação que se entrega ao Congresso.

2.2.3.1.5 Programa de Melhoramento da Gestão (PMG)

Instituição: Direção de Orçamento.

Objetivo: apoiar a modernização da gestão pública, definir metas ministeriais para o setor e os recursos disponíveis. Instrumento para definir o incremento de desempenho organizacional fixado por lei.

Utilização e produtos: identificação das metas mais relevantes dos ministérios e serviços a cada ano; avaliação geral de desempenho; insumo para a discussão orçamentária.

Relação com outros instrumentos: fixação de metas ministeriais e regionais.

2.2.3.1.6 Metas Ministeriais

Instituição: Ministério da Fazenda, Secretaria Geral da Presidência e Ministério do Planejamento.

Objetivo: identificar as iniciativas, planos e programas mais relevantes para o conjunto do setor público, de forma relacionada com os objetivos de gestão.

Utilização e produtos: identificação anual de metas mais relevantes dos ministérios e serviços; avaliação geral de desempenho; insumo para a discussão orçamentária.

Relação com outros instrumentos: fixação de metas ministeriais e regionais.

2.2.3.1.7 Projeto de Modernização

Instituição: Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública.

Objetivo: melhorar a efetividade, eficiência e qualidade dos processos e resultados da gestão.

Utilização e produtos: sistematizar e desenvolver as iniciativas de modernização dos ministérios e serviços.

Relação com outros instrumentos: é considerado na elaboração do PMG.

PONTOS DE RESISTÊNCIA E DE PROPULSÃO NA DISSEMINAÇÃO DA FUNÇÃO AVALIAÇÃO

A análise do estágio de implantação da função avaliação nos países analisados mostrou diferenças importantes no grau de institucionalidade e nos objetivos da modernização da gestão pública.

No caso brasileiro, a função avaliação foi incorporada, em meados da década de 1990, a um conjunto articulado de programas no âmbito de um processo de planejamento plurianual para a gestão pública, priorizando o desenvolvimento de programas sociais com um desenho inovador.

Ainda que de forma controversa, no plano político-organizacional interno ao governo federal, fica evidente que o processo de planejamento plurianual tem início pelos estudos preparatórios para a formulação de uma nova base estratégica para intervenção, o que incluiu o inventário das ações do governo federal em andamento e o recadastramento e a revisão dos programas e projetos em execução.

Esse processo modificou, de forma inovadora, a classificação funcional-programática do governo federal brasileiro e resumiu ações e intervenções estatais em quatro categorias operacionais:

- Programa: instrumento de organização da ação governamental que visa à concretização dos objetivos pretendidos, mensurado por metas estabelecidas no Plano Plurianual.
- Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa e que envolve um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre com a expansão e o aperfeiçoamento da ação do governo (aumento de seu valor agregado).
- Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa e que envolve um conjunto de operações contínuas e permanentes e das quais resulta um produto necessário para a “manutenção da ação do governo” planejada.
- Operações Especiais: conjunto de despesas que não contribuem para a manutenção de ações de governo e das quais não resulta um produto

que gere a contraprestação sob a forma de bens ou serviços. Representa, basicamente, o detalhamento da função Encargos Especiais. Estes, por sua vez, são definidos como aqueles correspondentes a dívidas, transferências, ressarcimentos, indenizações e a outros afins, representando, portanto, uma agregação de valor neutra.

A combinação do processo de avaliação às etapas de formulação e implementação por meio do Brasil em Ação pode ter aberto, ainda que com resistências dos órgãos setoriais em muitos casos, uma perspectiva de superação das falhas do planejamento governamental originadas:

- pela exclusiva ênfase ao momento de formulação de planos e elaboração de programas e projetos; e
- pela pouca importância dada às etapas de acompanhamento e avaliação dos processos, resultados e impactos.

Essa possibilidade tem sido favorecida pela estratégia compreensiva que teve relativo êxito em outros contextos de avaliação ao adotar:

- o enfoque global de avaliação, que não se limita a setores, atividades ou regiões, e que busca combinar a função avaliação de programas e projetos com a estratégia macroeconômica, a ampliação da infra-estrutura e a verificação de melhor desempenho no campo do desenvolvimento social;
- o princípio da articulação entre os vários níveis decisórios da gestão pública para superar a perspectiva da avaliação como função de especialistas insulados em organismos técnicos especializados;
- a difusão das novas ferramentas e tecnologias da informação, na gestão, o que pode permitir o uso ágil de banco de dados e a geração de informação em curto prazo; e
- a identificação de gestores responsáveis, simultaneamente à difusão de conceitos operacionais de planejamento e avaliação de programa, projeto e atividade. Isso viabiliza, em tese, as condições iniciais para o desenho e a execução da função avaliação.

O caso da Argentina mostra o desenvolvimento da função avaliação nos programas sociais focalizados desenvolvidos pelo governo nacional. Portanto, a institucionalidade da avaliação é limitada, não interage com o processo de planejamento macroeconômico das ações de governo. Oferece instrumentos muito importantes para monitoramento de resultados e impactos pela ênfase dada ao desenho de metodologias de avaliação dos processos formativos e de construção de bancos de dados sobre os programas dedicados aos pobres e grupos vulneráveis.

A combinação da experiência institucional brasileira na avaliação de programas sociais com o grande desenvolvimento dos bancos de dados em escala nacional na Argentina, pode ser de grande utilidade para o desenvolvimento de cooperação bilateral da função avaliação. Alguns aspectos importantes dessa cooperação devem estar relacionados aos itens mais substantivos da avaliação de resultados e impactos das políticas sociais orientadas para população-alvo ou grupos especialmente vulneráveis ao risco social. Ambos os países têm implementado programas importantes em áreas estratégicas – saúde e educação – e buscado mecanismos inovadores, como os programas de renda mínima. Um mapeamento que atualizasse o estágio atual dessas iniciativas seria de grande utilidade para o desenvolvimento da função avaliação na América Latina.

O caso do Chile é um exemplo de difusão em larga escala das orientações da nova administração pública no nível nacional de governo, que afeta de modo compreensivo o monitoramento e a implementação das políticas públicas. A função avaliação intragovernamental, com forte ênfase nos aspectos orçamentários, é a principal característica da experiência chilena, embora também se apresentem aspectos muito inovadores na definição de instrumentos, como o Programa de Monitoramento da Política Social, criado em 1992, e o Programa de Melhoramento da Gestão, de 1998. O caso do Chile é aquele que aponta uma orientação normativa explícita para a inserção dos instrumentos de responsabilização e desempenho no conjunto da administração pública. No entanto, os objetivos da função avaliação ficam difusos porque não é precisa a instância operacional da gestão pública, que é o objeto da avaliação. Os casos brasileiro e argentino são mais precisos ao elegerem, na década de 1990, a categoria Programa como o foco estratégico inicial para a função avaliação e ao levarem em conta vários dos parâmetros apontados no capítulo 1 deste trabalho.

Um ponto importante para ser explorado, e evidenciado pela experiência do Chile, é a determinação da melhor combinação de instrumentos, técnicas e desenhos de avaliação que têm sido utilizados para monitoramento na nova administração pública, bem como de quais mecanismos aferem de forma mais precisa o grau de efetividade alcançado na correção das eventuais falhas de governo.

No plano teórico, o processo de avaliação contemplado pelo PPA brasileiro busca propor, como já se mencionou, uma nova perspectiva ao processo de avaliação de programas, ao associá-la à apresentação dos “resultados, concepções, execução e sua aceitação por parte do público-alvo” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000).

Nesse sentido, as informações geradas pela avaliação dos programas, realizada direta ou indiretamente pelos gerentes, deverão proporcionar subsídios para:

- revisão do conjunto de programas do ministério/órgão setorial;
- atualização das políticas e dos objetivos estratégicos setoriais;
- solução de restrições que afetam, de modo sistêmico, a implementação dos programas;
- elaboração de prioridades e metas do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias; e
- alocação dos recursos no Projeto de Lei dos Orçamentos para o ano seguinte.

O Plano Plurianual, no campo estritamente conceitual, deveria ser avaliado por critérios objetivos, entre os quais podem ser destacados:

- o quadro geral de resultados (evolução dos índices dos programas mensuráveis anualmente, demonstrativo dos resultados diretos e indiretos, casos inovadores na obtenção de resultados);
- a consolidação da realização física e financeira das metas dos programas (quadro geral estatístico da realização física e financeira das metas dos programas, demonstrativo da aplicação dos recursos, por macrorregião, das metas passíveis de regionalização); e
- o desempenho dos programas de cada área de atuação do governo federal em relação às orientações estratégicas do PPA.

Entre as intenções e o processo real de decisões ainda existe descompasso. O cenário aberto pela tarefa de elaboração de instrumentos de avaliação pode ser resumido em duas perspectivas (Gusso, 2000).

No plano dos problemas:

- baixa percepção de que processos avaliativos ocorrem em vários níveis de gestão e com diferenciadas configurações de propósitos e metodologias, o que dificulta a adequada definição de competências institucionais, funcionais, temporais e de capacidades técnico-operacionais para conduzi-los e, ao cabo, integrá-los em avaliações formativas e somativas combinadas;
- inexistência de normas, métodos e procedimentos para o registro sistemático de processos de implementação, e de canais específicos de comunicação que permitam ordenar e agregar, nos níveis apropriados, as informações para alimentar as várias instâncias decisórias que devem ser beneficiadas pelas informações dos processos avaliativos;
- limitada incorporação de inovações conceituais/teóricas, metodológicas e técnicas desenvolvidas e experimentadas em organismos estrangeiros e

internacionais no campo das avaliações de políticas públicas e programas governamentais; e

- incipiente internalização de valores e condutas que viabilizem uma “cultura de avaliação” como parte dos sistemas de gestão pública, facilitando a adoção de atividades avaliativas externas e internas à administração pública.

No plano das oportunidades:

- crescente demanda pública por maior visibilidade e transparência nos atos de governo e por uma crescente responsabilização (*accountability*) na gestão pública. Isso implica o próprio empenho das lideranças de governo em obter maior efetividade na gestão, induzindo e viabilizando o desenvolvimento de políticas e sistemas destinados a tornar as avaliações permanentes e partes integrantes das estruturas governamentais;
- possibilidade de confrontar e paulatinamente consolidar e integrar os vários corpos normativos e instrumentos de orientação procedimental sobre controles internos, avaliação institucional, avaliação e monitoramento de programas de governo, emitidos pelos órgãos superiores dessas áreas;
- avanços importantes, nos programas de cooperação técnica e de capacitação, para disseminar novos métodos e técnicas de avaliação e para fortalecer a função avaliativa na gestão pública; e
- esforços reais para a criação de uma rede de capacitação em gestão e avaliação de programas sociais, associados à própria diretriz do PPA de tornar sistemática a avaliação de programas. Tais procedimentos, ainda que normativos, constituem pertinentes estímulos à mais ampla disseminação de valores e padrões de conduta que facilitarão as atividades avaliativas no governo federal.

O resultado mais imediato da implantação da função avaliação, no âmbito do PPA – expresso no Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2000/2003 (Avança Brasil) –, apontou restrições importantes no que diz respeito ao gerenciamento e à execução dos programas federais, entre as quais merecem destaque, em face das indicações apontadas em nossa proposta metodológica:

- a descontinuidade no fluxo de recursos;
- a dificuldade de articulação entre órgãos com ações complementares;
- a insuficiência de pessoal qualificado;
- a infra-estrutura inadequada;

- os impedimentos para transferência direta por motivo de inadimplência dos estados e municípios; e
- os processos burocráticos complexos para celebração de convênios e contratos, o que atrasa o repasse de recursos ou a obtenção de bens e serviços.

Aponta-se como principal carência a falta de recursos humanos qualificados. Esse parece ser o problema mais freqüente a limitar o bom desempenho dos programas. Nessa mesma direção, fica evidente a necessidade de capacitação técnica contínua do corpo gerencial do governo, nos três níveis, para o exercício das funções básicas do ciclo de gestão (planejamento, administração financeira e controle).

Outro aspecto salientado diz respeito à falta de um entendimento normativo sobre o papel do gerente na estrutura administrativa e à incipiente inserção nos processos decisórios dos órgãos setoriais.

O relatório assinala, ainda, que a superação desse problema exige maior institucionalização da função do gerente, sobretudo quanto ao controle do desempenho físico, ao monitoramento de resultados e à comunicação com o público-alvo, visando à melhoria da gestão dos programas. O relatório define a necessidade de imediata implementação do Sistema de Informações Gerenciais (SIG 2000) para permitir o controle da execução física e dos resultados dos programas. É sublinhado que a adoção do novo modelo de planejamento e gerenciamento proposto pelo PPA demanda também a compreensão e o apoio do Poder Legislativo. A integração entre plano e orçamento, bem como o conceito de programa com base na organização do gasto público, implicam procedimentos novos no trato dos instrumentos de planejamento e orçamento.

A avaliação, no ano 2000, dos programas do PPA demonstra alguns resultados importantes, como o elevado percentual de cumprimento de cronogramas e metas físicas, de satisfação de público-alvo, de localização clara da demanda, de definição apropriada de público-alvo e da evolução dos resultados. Os aspectos relacionados a execução financeira e disponibilidade de recursos humanos dos programas foram os pontos críticos do processo. Para uma grande proporção de programas, a liberação dos recursos ficou comprometida e muitas vezes os recursos, descontinuados. No campo dos recursos humanos, destaca-se o número insuficiente de pessoas que trabalham na execução das ações e uma quantidade ínfima na implementação de processos de consulta ao público-alvo (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000).

CONCLUSÃO

A difusão da agenda da reforma do Estado gerou, na década de 1990, expressivas mudanças nas crenças substantivas a respeito das funções governamentais nos países estudados.

Esse processo pode ser definido como a “socialização de novas normas e redesenho de valores” sobre as funções do Estado na economia e na sociedade. Essa socialização operou por meio de normas universais, instituições e mecanismos de legitimação oferecidos pelo conhecimento de comunidades de especialistas, principalmente do campo da economia institucional e da gestão pública.

O processo relatado pelas experiências nacionais de institucionalização da função avaliação defronta-se, portanto, com mecanismos estruturais complexos. O primeiro é a mudança do papel do Estado na economia, principalmente na qualidade de Estado-empresário, que exercia atividades consideradas estratégicas para os interesses nacionais por meio das empresas estatais de provisão de serviços de monopólio natural e das atividades financeiras. O tamanho da propriedade estatal foi substancialmente reduzido, nos países estudados, em diversas áreas. Essa mudança definiu um extenso processo de reforma patrimonial dos Estados Nacionais pela transferência da provisão e concessão dos serviços de infra-estrutura estatais para empresas privadas domésticas e internacionais.

O segundo mecanismo de natureza estrutural foi a descentralização da provisão de serviços sociais – como saúde, educação e assistência social – para os governos subnacionais e para organismos públicos não-governamentais e mesmo privados *stricto sensu*.

Essas mudanças macroeconômicas e estruturais da função do setor estatal têm sido sustentadas pela disseminação, na gestão das organizações e programas do governo, da perspectiva de uma nova gerência pública: administração orientada a resultados; orçamentação por contrato de desempenho; descentralização decisória; separação entre financiamento e provisão, entre outros itens. As propostas da nova gerência pública oferecem instrumentos importantes para o desenho da microeficiência na gestão de organizações e programas públicos, desde que a função avaliação possa assumir um papel estratégico real no monitoramento e no acompanhamento dos processos decisórios e dos

resultados das decisões na esfera da gestão estatal e fora dela. É preciso levar seriamente em conta que só desse modo se consegue maximizar o interesse público no plano cotidiano da ação estatal.

Existem poucas evidências de que o papel reitor da avaliação tenha acompanhado as mudanças macroeconômicas da América Latina, em geral, dada a ausência de orientação para avaliação por parte dos governos e gerentes de programas e políticas governamentais relevantes. Apesar do esforço realizado, ainda se presta pouca atenção na importância da avaliação desde a etapa de desenho inicial e de formulação do projeto. Isso determina um papel secundário para os avaliadores – internos e externos à administração pública – e uma quase sempre deficiente designação de responsabilidade, nas organizações, com as funções de monitoramento e avaliação.

As experiências aqui descritas indicam, no entanto, a existência no Brasil, no Chile e na Argentina da busca e consolidação de novos padrões de prática administrativa na comunidade técnica dos gestores.

Os estudos revelam, ainda, uma importante convergência de política pública nesses países, no que diz respeito ao desenvolvimento de instrumentos de avaliação de políticas e programas no âmbito da discussão sobre as novas funções do Estado na provisão social e na promoção do desenvolvimento. As experiências diferenciam-se muito em razão da escala de responsabilidade, da relevância dos programas avaliados e das metas buscadas para a função avaliação. Como foi destacado, as experiências do Brasil e do Chile são mais amplas, enquanto a Argentina focaliza o desenvolvimento da função avaliação nos programas sociais.

Prova de que esse processo se espraia, ainda que com ritmo e resultados diferenciados, como é esperado, pode ser encontrada no caso colombiano. Em 1991, a função avaliação do setor público tornou-se lei constitucional. Um artigo da Constituição confere ao Departamento Nacional de Planejamento (DNP) a responsabilidade de estabelecer um sistema nacional de avaliação.

Entre os objetivos desse sistema estão:

- definir enfoques organizacionais alternativos ao setor público;
- avaliar os grandes e controvertidos programas do setor público; e
- estabelecer um regime regulatório decorrente da função avaliação.

O DNP colombiano empreendeu no início da década passada um promissor projeto de institucionalização da função avaliação e de designação de responsáveis para o desenvolvimento de suas atividades. Essas ativida-

des de avaliação teriam contribuído para verificar se a tomada de decisão em relação à execução do orçamento era adequada e bem executada (World Bank, 1994; 1995).

Verifica-se em escala ampla a “socialização de novas normas e redesenho de valores” sobre as funções do Estado e sobre o papel das organizações públicas. As elites técnicas e a burocracia executiva são os principais agentes responsáveis por esse comportamento adaptativo voltado para a introdução de inovações. Essas inovações respondem também pelas crescentes demandas públicas por transparência nos atos de governo e por *accountability* na gestão pública (World Bank, 1999).

O maior desafio, anteriormente assinalado, para os países que adotam a nova gerência em larga escala é o de criar capacidade para consolidar e integrar os vários resultados de avaliações parciais de programa em decisões estratégicas, ágeis e oportunas, que antecipem cenários setoriais ou gerais e maximizem o desenvolvimento nacional com equidade.

Caso isso não aconteça, corre-se o grande risco de que a profusão de informações específicas e desarticuladas inviabilize a capacidade real de planejamento estratégico nacional e os indicadores não sirvam como “traçadores” eficazes da qualidade da gestão governamental em áreas críticas. Nesse sentido, o compartilhamento de lições da experiência na América Latina no desenvolvimento de conceitos e enfoques de avaliação é essencial. Para isso, recomenda-se:

- continuar a revisão abrangente do desenvolvimento da capacidade de avaliação na América Latina no contexto da reforma do Estado e da gestão pública;
- construir evidências sobre a utilidade dos processos de avaliação para a sustentabilidade econômica e social dos países, tanto no campo dos processos quanto em relação aos impactos e efeitos distributivos da ação estatal;
- identificar estratégias e recursos para ampliar a oferta e a demanda de avaliação e monitoramento;
- prover instrumentos para os países que desenvolvam seus planos de ação em avaliação;
- criar redes (*networks*) nacionais e regionais para consolidar o aprendizado da experiência prática vivenciada pelos gestores públicos; e
- promover cursos e aperfeiçoar os conteúdos acerca de métodos e técnicas quantitativas e qualitativas de avaliação de políticas públicas, princi-

palmente por meio de metodologias de educação a distância, usando tanto o “ambiente *web*” quanto tecnologias tradicionais (inclusive as atividades presenciais).

Com isso, poder-se-ia aumentar as expectativas de ver os programas governamentais serem efetivados com maior sucesso. Isso seria possibilitado pelo monitoramento efetivo da implementação em relação ao programado; pelo monitoramento das condições de uso dos insumos e da infra-estrutura e das condições de acesso aos serviços pelos beneficiários ou público-alvo; pela retroalimentação contínua da implementação; pela identificação antecipada do real ou do potencial sucesso ou problema para possibilitar os ajustes na operação dos programas; pela identificação de relevância, desempenho, eficiência; pela qualificação do impacto esperado e não esperado em relação aos objetivos propostos; e pelo exame dos programas já finalizados para examinar a sua sustentabilidade (World Bank, 1994).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BICKMAN, L. (Ed.). **Using program theory in evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1987. (New Directions for Program Evaluation Series, 33).

BARROS SILVA, P. L. **Avaliação qualitativa de programas sociais prioritários: relatório de avaliação final**. Campinas: Unicamp, 3 v. 1999. (Relatório Nepp/Unicamp).

BARROS SILVA, P. L.; RUS PEREZ, J. R. **Avaliação dos programas da rede de proteção social do ministério da educação**. Campinas: Unicamp, 1999. (Relatório Nepp/Unicamp).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de avaliação: Plano Plurianual 2000/2003**. Brasília, 2000.

CHANDLER, A. **Strategy and structure**. Cambridge: MIT Press, 1967.

CHEN, HUEY-TYSH; WANG, J. S.; LIN, L. H. The Multi-goal Approach to Evaluation: a model linking basic and applied social science. **Social Forces**, Chapel Hill, v. 59, p. 106-122, 1980.

DRAIBE, S. M.; BARROS SILVA, P. L. **Avaliação do projeto IEB e medidas da escola padrão da SEE de São Paulo**. Campinas: Unicamp, 1996. (Relatório Nepp/Unicamp).

_____. **Análise qualitativa dos programas inovadores do comunidade solidária** documento metodológico. Campinas: Unicamp, 1999. (Relatório Nepp/Unicamp).

_____. **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar**. Campinas: Unicamp, 1998. (Relatório Nepp/Unicamp).

DROR, Y. Grand policy analysis. **APPAM Annual Research Conference**. San Francisco, 1990.

_____. Strategies for Administrative Reform. *In*: LEEMANS, A. F. (Ed.). **The management of change in government**. The Hague: Martinus Nijhoff, 1973.

FERRERA, M.; RHODES, M. (Eds.). **Recasting european welfare states**. London: Frank Cass, 2000.

GROSS, N.; GIAQUINTA, J.; BERNSTEIN, M. **Implementing organizational innovations: a sociological analysis of planned educational change**. New York: Basic Books, 1971.

GUSSO, D. **Avaliação da implementação do PPA**. Ipea, 2000. mimeo.
_____. **Avaliação do plano plurianual 2000/2003**. Brasília, 2001.

HARDY, C. **Sistema de información, evaluación y monitoreo de programas sociales (Siempre) de Argentina**. Buenos Aires, 1998.

KING, G. *et al.* **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

MC GRAW *et al.* Using Process Data to Explain Outcomes: illustrations from the child and adolescent trial for cardiovascular health. **Evaluation Review**, v. 20, n. 3, p. 291-312, 1996.

OECD. **Improving evaluation practice**. Paris, 1999.

PENTZ, M. A. *et al.* Effects of Program Implementation on Adolescent Drug Use Behavior. **Evaluation Review**, v. 14, n. 3, p. 264-289, 1990.

PRESSMAN, L. J.; WILDAVSKI, A. **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

PIERSON, P. (Ed.). **The new politics of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

REIN, Martin. Comprehensive Program Evaluation. *In*: LEVINE, Robert *et al.* **Evaluation research and practice: comparative and international perspective**. Beverly Hills: Sage, 1981. p. 132-148.

RIGGIN, J. C. Linking Program Theory and Social Science Theory. *In*: BICKMAN, Leonard (Ed.). **New directions for program evaluation**: advances in program theory. [S.L.], 1990. p. 109-120.

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E. **Evaluation**: a systematic approach. Newbury Park CA: Sage Publications, 1993.

SHADISH, W. R. *et al.* (Eds.). **New directions for program evaluation**: guiding principles for evaluators. San Francisco: Jossey-Bass, 1995. (New Directions for Program Evaluation Series, 66).

SHADISH, W. R.; COOK, T. D.; LEVITON, L. C. **Foundations of program evaluation**: theories of practice. Newbury Park CA: Sage Publications, 1991.

SKOCPOL, T. **Social policy in the United States**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

SLOAN, F. *et al.* **Valuing health care**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

STEWART, D. W.; SHAMDASANI, P. N. **Focus Groups**: theory and practice. Thousand Oaks CA: Sage Publications, 1993.

WEISS, C. H. **Evaluation research**: methods of assessing program effectiveness. Englewood Cliffs. Prentice-Hall. 1972.

_____. How can Theory-based Evaluation Make Greater Headway. **Evaluation Review**, v. 21, n. 4, p. 501-524, 1997.

_____. ; BUEUVALAS, M. J. **Social science research and decision-making**. New York: Columbia University Press, 1980.

WHOLEY, J. S. **Evaluation**: promise and performance. Washington: Urban Institute, 1979.

_____. **Evaluation and effective public management**. Boston: Little and Brown, 1983.

WORLD BANK. **Building evaluation capacity**. Washington, D.C., 1994.
_____. **Monitoring and evaluating: making headway**, 1995.
_____. **Monitoring and evaluation capacity development in Africa**.
Washington, D.C., 1999.

WORTHEN, Blaine R. *et al.* **Program Evaluation**. London: Longman, 1997.

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Coordenador

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Supervisão

Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão

Sarah Pontes

Produção editorial

Roberto Astorino

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10ª andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fones: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@lpea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14ª andar

20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fones: (21) 3804 8818

Fax: (21) 2220 5533

Correio eletrônico: editrj@lpea.gov.br

URL: <http://www.lpea.gov.br>

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos,
desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Composto em Agaramond 11/13 (texto)
Frutiger 47 (títulos e tabela)
Impresso em papel Pólen 85g/m² (miolo)
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
em Brasília, Capital Federal
