

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: por um procedimento integrado ao ciclo da gestão

Fernanda Carneiro*

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar as dificuldades observadas na criação de órgãos públicos responsáveis por avaliar políticas públicas em apoio à gestão. A hipótese testada neste artigo tem como pressuposto que as atividades de avaliação destas políticas se desenvolveram de forma experimental, de acordo com novos padrões de exigência internacionais e enquanto o modelo de Estado assumia novas características, englobando novas funções. A metodologia adotada baseia-se em estudo bibliográfico da avaliação de políticas públicas e de sua institucionalização. Este artigo busca destacar os desafios encontrados por experts e pelo governo, quando da avaliação destas políticas, fazendo referência a problemas também constatados na França. Este país, que inspirou o modelo de Administração Pública no Brasil, também apresenta sérias dificuldades em institucionalizar a avaliação das políticas públicas de modo a auxiliar na tomada de decisões.

93

Palavras-chave: *Políticas Públicas. Avaliação. Controle. Gestão. Ministério do Desenvolvimento Social.*

* - Graduação em Direito pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Mestrado em Administração Pública na Faculdade de Direito e Ciências Políticas da Université de Picardie Jules Verne. Encarregada de banco de dados na CARITAS Développement Uvira, na República Democrática do Congo (RDC).

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: por un procedimiento integrado al ciclo de gestión

Fernanda Carneiro

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar las dificultades encontradas en la creación de los organismos públicos responsables para la evaluación de las políticas públicas de apoyo a la gestión. La hipótesis planteada en este artículo tiene como suposición que las actividades de evaluación de estas políticas se han desarrollado experimentalmente, de acuerdo con las nuevas normas y padrones de exigencias internacionales, mientras que el modelo del Estado asume nuevas características, abarcando nuevas funciones. Esta metodología tiene como base el estudio bibliográfico de la evaluación de las políticas públicas y su institucionalización. En este artículo se pretende dar a conocer y destacar los desafíos que enfrentan los gobiernos y los “experts” en la evaluación de estas políticas, se hace referencia a problemas constatados en Francia también. Este país, que inspiró el modelo de Administración Pública en Brasil, también presenta serias dificultades para la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas con el fin de ayudar en la toma de decisiones.

94

Palabras claves: *Políticas Públicas. Evaluación. Control. Gestión. Ministerio de Desarrollo Social.*

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES: aiming at procedures linked to the management cycle

ABSTRACT

This article aims to analyze problems that have been observed with the creation of public bodies responsible for evaluating public policies that support decision making. The hypothesis tested in this paper is based on the assumption that the methods used to evaluate public policies were developed in an experimental way according to the new international standards while the State was assuming new roles in society. The methodology adopted is based on bibliographic research concerning the evaluation of public policies. This paper highlights the challenges faced by experts and the government in evaluating public policies both in this State (Brazil) and in France. France has also experienced serious difficulties in creating evaluation institutions to support decision making adequately and constructively. Because of some similarities between France and Brazil, that country was chosen as a model for Public Administration in Brazil.

95

Keywords: *Public Policies. Evaluation. Control. Public Administration. Social Development Ministry.*

1 INTRODUÇÃO

Apesar de existir avaliação de políticas públicas de forma esparsa em outros Estados¹, foi nos Estados Unidos da América (EUA), que primeiro se desenvolveu e se colocou em evidência o processo de avaliação a favor destas políticas, inspirando-se no modelo do setor privado e com objetivos inicialmente de *accountability*².

É importante salientar que a metodologia de avaliação de políticas públicas³ varia de acordo com a evolução destas políticas e do paradigma de Estado em que se está inserido. Assim, os indicadores utilizados deixaram de ser meramente quantitativos com objetivos de se verificar os custos e fiscalizar as ações públicas, para incluir aqueles qualitativos. Importantes momentos na história conduziram a uma evolução dos antigos indicadores, que passaram a ser insuficientes para avaliar os programas políticos implementados, seja pela complexidade que estes passaram a adquirir, seja por uma

96

1 - Existem dados que demonstram a utilização de métodos de avaliação pelo Estado já em 1773. Nesta data, enquetes foram realizadas por parte do Ministério da Marinha da França, cujo objetivo era averiguar nos portos quais eram as vantagens e os inconvenientes dos diversos trabalhos que estavam sendo realizados, podendo medir o *savoir faire* das matérias que estavam sendo desenvolvidas nos arsenais (DUPUIS, 1998).

2 - "Com todos os conflitos políticos que possam envolver os resultados de estudos de avaliação, é inegável seu papel de produzir *accountability*. Embora esse termo seja muitas vezes traduzido como responsabilização, Ozlak (2005) observa que ele se refere a um processo de prestação de contas; no entanto, o termo *accountability* conota a própria obrigação de se prestar contas, assumida voluntariamente pelo sujeito, sem necessidade da intervenção de um terceiro para exigí-la. Essa distinção é crucial, pois a obrigação faz parte dos valores e, portanto, da cultura; não precisando, necessariamente, ser exigida por outros. A menção ao termo *accountability* evocaria, de imediato, relação com as noções de transparência, eficiência, eficácia, bom governo, autonomia, controle, serviço ao cidadão, legitimidade, ou, inclusive, democracia. E também pareceria associada a seus opostos: arbitrariedade, opacidade, corrupção, ineficiência, autoritarismo etc." (VAITSMAN, 2011, p.22).

3 - As políticas públicas são aqui entendidas como o resultado dos jogos de poder, de interesses diversos, que se materializam em decisões emitidas pelo poder público no exercício de suas funções atribuídas pela Constituição e que desenham suas prioridades de governo através de planos, programas, ações realizados com o intuito de equacionar problemas econômicos e sociais.

mudança dos parâmetros de avaliação, que passam a ser visados na tomada de decisões, quando, por exemplo, a satisfação dos beneficiários passou a ser considerada uma medida de interesse para a gestão.

O novo modelo de *Welfare State*, desenvolvido no governo de Roosevelt e motivado pelos reflexos sociais da quebra da bolsa de valores em 1929, fez desenvolver e ampliar as funções do Estado, sendo um fator propulsor para o desenvolvimento de métodos para a avaliação dos resultados das políticas públicas sociais. Foi por meio deste novo paradigma que os Estados arrogaram para si uma série de responsabilidades sociais, o que exigiu dos gestores a implementação de ações e programas com objetivos de minimizar as desigualdades sociais, melhorar a qualidade e o acesso à educação, entre outros.

A avaliação das ações adotadas pelo Estado foi fortemente influenciada pelo setor privado e adquiriu maior evidência junto à ideia de boa *performance* da máquina pública, na qual o contribuinte passa a ser visto como cliente dos serviços prestados pelo Estado. Nesse contexto, o princípio da transparência é visado e a boa governança passa a ser o ideal a ser almejado pela gestão pública. Destes novos conceitos, a institucionalização da avaliação se apresenta como elemento essencial e intrínseco à própria política pública por ser o meio capaz de identificar os resultados do projeto, seus impactos, avaliar seus meios, aportando transparência ao setor público, evidenciando a importância da ação empreendida e dos seus resultados.

A institucionalização de diferentes mecanismos de *accountability*, entre os quais a avaliação, tornou-se parte da governança nos Estados democráticos e onde existem diferentes mecanismos de prestação de contas. No Brasil, essa institucionalização é parte do processo

mais amplo e construção da democracia e da profissionalização (VAITSMAN, 2011, p.22).

Etimologicamente, o ato de avaliar é o ato de atribuir valor a algo, podendo-se depreender em que medida ele pode ser considerado positivo ou negativo. A avaliação apresenta-se, assim, como um processo por meio do qual se pode conhecer das políticas públicas, desde seu projeto à sua implementação, sendo capaz de avaliar desde a viabilidade dos projetos até os seus resultados e impactos. Ela permite se mesurar as ações empreendidas ou almejadas pelo Estado, tendo como base alguns referenciais definidos, o que faz dela um elemento bastante importante à gestão por ser o capaz de auxiliá-la na tomada de decisões⁴, seja para rever os projetos, seja para alterar o curso de sua execução.

98

Os referenciais tomados em um processo de avaliação são um conjunto de indicadores capazes de informar: (1) da pertinência dos problemas observados na realidade e os objetivos almejados pelo projeto, respondendo então à pergunta se ele seria capaz de tanger aqueles problemas que motivaram a sua criação; (2) pode-se verificar também a coerência entre os meios propostos e seus objetivos, buscando responder à seguinte pergunta: seriam os meios escolhidos capazes de atingir os objetivos previstos?; (3) uma vez implementado o projeto, pode-se depreender da eficácia do mesmo, ou seja, se ele foi capaz de atingir os resultados esperados e se ele os atingiu completa ou parcialmente; (4) ainda, pode-se medir se o meio utilizado foi eficiente, verificando a relação de custo e tempo

4 - “Na verdade, a ação pública é caracterizada por incoerências, ambiguidades e incertezas em todos os estágios em todos os momentos. Qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade. A formulação de políticas é, com muita frequência, marcada pelo fato de que os decisores não sabem exatamente o que eles querem, nem o resultado possível das políticas formuladas, bem como pelo fato de que as políticas adotadas são o resultado de um processo de negociação no qual o desenho original de um programa é substancialmente modificados”. (JOBERT; MULLER, 1987 *apud* ARRETCHE, 1998).

despendido para a obtenção dos resultados; (5) após os resultados, ainda se pode deprender da utilidade do projeto, buscando verificar se os impactos do projeto tenham, ou não, efetivamente corroborado para a solução dos problemas observados e que motivaram a elaboração do mesmo (VIVEA, 2005, p.4).

De acordo com o seu objeto, a avaliação pode ter as seguintes dimensões:

a) Processos: estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou programa, aí incluídos seus desenho, dimensões organizacionais e institucionais.

b) Resultados, que englobam: - desempenho (ou resultados em um sentido estrito, *outcomes*): que se refere aos “produtos” do programa, tais como definidos em suas metas; - impacto: mudanças na situação dos beneficiários, provocadas diretamente pelo programa. As avaliações de impacto procuram, por meio de desenhos quase-experimentais, comparar dois grupos similares da população, medindo as diferenças observadas entre os dois grupos, decorrentes da exposição e da não exposição a um programa;

c) efeitos: outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que acabam se produzindo em decorrência do programa (VAITSMAN, 2006, p.22).

A avaliação serve para melhorar a administração pública, não correspondendo com as ações de simples auditoria de performance, nem com o controle de regularidade jurídica. Essa ferramenta contribui à modernização da gestão da administração e dos serviços públicos, à eficiência da despesa pública e ao desenvolvimento da responsabilidade como prestação de contas. Por meio dela é que se pode conhecer a ação, fruto da política pública, demonstrando seus limites e impactos. Ela permite padronizar as apresentações,

multiplicar e melhor controlar as fontes e as bases de dados, preparar sínteses, responder às falsas argumentações e aos rumores. Ela é um meio para a boa governança, eis que está inserida em um conjunto de processos da produção de conhecimento, securizando todas as partes interessadas: os eleitos, aqueles com cargo de decisão dentro da administração pública e também os cidadãos, garantindo a transparência das ações do governo (BASLÉ, 2001).

Apesar de ser um importante meio para a gestão, as avaliações das políticas públicas sofrem críticas por serem parciais,⁵ passando também por certos obstáculos, tanto culturais quanto políticos. A avaliação pode ser objeto de lutas institucionais e de controvérsias semânticas e ideológicas, podendo ser percebida como uma ameaça à legitimidade política. No entanto, para que seu resultado seja eficaz, faz-se necessária a sua apropriação pela gestão, que deve estar sensibilizada para a sua importância e utilidade (OHNET, 1998).

100

Deste modo, o presente artigo busca averiguar quais seriam os desafios para uma efetiva avaliação das políticas públicas, objetivando analisar quais seriam as dificuldades enfrentadas para se estruturar uma avaliação que apoia a gestão na condução das políticas públicas. A hipótese a ser testada tem como pressuposto que as atividades de avaliação dessas políticas se desenvolveram de forma experimental, junto ao próprio desenvolvimento das funções do Estado e em conformidade com novos padrões de exigência internacionais.

5 - É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita). Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Nesta perspectiva, qualquer linha de abordagem das políticas públicas supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais. Neste sentido, o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa (ARRETCHE, 1998, p. 29).

A metodologia adotada baseou-se em pesquisa bibliográfica sobre a evolução da avaliação de políticas públicas, observando particularmente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Neste artigo, será realizado o levantamento dos desafios observados na avaliação de políticas públicas, fazendo referência a problemas encontrados na França, país que inspirou a Administração Pública do Brasil, mas que apresenta sérias dificuldades de institucionalizar a avaliação de suas políticas. Para tanto, este estudo é dividido em duas partes. Na primeira, dedica-se à evolução dos processos de avaliação dentro do contexto dos ministérios, informando dos novos desafios que propõe as políticas públicas sociais. Na segunda parte, dedica-se aos desafios de se formar uma cultura de avaliação na perspectiva dos gestores, salientando as críticas formuladas por estes.

2 A EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

101

A cultura da avaliação de políticas públicas é um novo movimento, que encontra seu fundamento no paradigma do Estado democrático de Direito, sendo essencial para efetivar os princípios da administração pública, previstos no art. 37, da Constituição Federal de 1988⁶. Alguns autores falam sobre a “nova gestão pública” como uma mudança de perspectiva na Administração Pública. Por meio dela, tem-se uma análise mais abrangente das questões sociais, com um tratamento interdisciplinar e multisetorial obrigatório destas. Além disto, devido à maior exigência da sociedade nos países democráticos, a

6 - Art. 37: A administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

transparência e o *accountability*⁷ passam a ser exigidos dos gestores (NASCIMENTO, 2008). Essas exigências, portanto, se alteraram de acordo com a evolução da sociedade.

2.1 A institucionalização da avaliação: de uma avaliação-controlé a uma avaliação integrada ao ciclo da gestão

Pela Constituição Federal de 1967, pode-se verificar uma grande preocupação do Estado quanto à fiscalização financeira e orçamentária da União⁸. Neste contexto, foi criado o controle interno, órgão integrado ao controle político. O artigo 72 desta constituição incluiu a avaliação de resultados dentre uma das competências de controle elencadas. Assim, a avaliação prevista pela Constituição de 1967 era realizada por um órgão de controle, que corroborava com o controle externo para a eficácia dele e para a regularidade das receitas e despesas dos órgãos de gestão.

102

Em 1979, o governo de Delfim Neto havia definido que a auditoria passaria a incluir a avaliação dos resultados, além das funções de conformidade legal e de verificação quanto à forma, traçando uma certa confusão entre o que se entende como avaliação e o que se entende como controle. Na Constituição de 1988, as funções do

7 - A institucionalização de diferentes mecanismos de *accountability*, entre os quais a avaliação, tornou-se parte da governança nos Estados democráticos e onde existem diferentes mecanismos de prestação de contas. No Brasil, essa institucionalização é parte do processo mais amplo e construção da democracia e da profissionalização (VAITSMAN, 2011, p. 22).

8 - Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei [...].

Art. 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a: I - criar condições indispensáveis para **eficácia do controle externo** e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; III - **avaliar os resultados** alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos (BRASIL, 1967).

Controle Interno foram estendidas como pode se constatar pelo trecho citado abaixo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Apesar das finalidades de avaliar a execução do plano plurianual e da execução dos programas de governo terem adquirido maior definição e destaque nesta Constituição, o controle interno continua sendo o responsável pela função de controlar, arrojando para si a função de controle e avaliação ao mesmo tempo.

O início da década de 90 vivenciou o *impeachment* do governo Collor e o escândalo dos “anões do orçamento”. A explicação utilizada para a crise institucional vivida pelo Estado se deu na fragilidade dos controles da administração pública e, particularmente, do controle interno. Então, foram feitas propostas de reforma deste órgão como solução institucional para a crise de legitimidade que se encontrava. Assim, foi criada a Secretaria Federal de Controle (SFC) para coordenar as secretarias de controle Interno (Chiste)⁹, antes ligadas aos Ministérios, que passaram a ser dirigidas pela SFC. Os dirigentes deste novo órgão se comprometeram a fiscalizar as práticas dos agentes com independência e autonomia e cumprir o dever constitucional de avaliar a execução de metas físicas de programas de governo na gestão, que ainda não era eficaz (GARCIA, 2011). Deste modo, o controle interno, localizado insuficientemente próximo da gestão para ser considerado dela e insuficientemente distante para ser considerado um órgão externo, passa a viver um paradoxo institucional: como avaliar os programas de governo para melhorar a gestão e realizar o controle da gestão?

Dentro do controle interno foi realizada uma divisão entre as funções de auditoria e de avaliação de resultado, que recebeu o nome de fiscalização. Ambas acabaram por permanecer com o fim de controlar a ação do gestor e verificar se as ações empreendidas

9 - Sigla originada de Controle Interno Setorial.

seriam capazes de atingir os resultados esperados¹⁰. Deste modo, utilizava-se da avaliação de resultado como meio de se verificar a conformidade daquilo que foi proposto pelo gestor e daquilo que era executado, não deixando de ser um controle e sem efetivamente poder auxiliar o gestor.

Se a avaliação for considerada apenas um acessório na gestão de políticas sociais, ou como uma pesquisa social realizada de forma esporádica e/ou pontualmente, o seu aspecto técnico-operativo pode ganhar um caráter puramente instrumental, no qual a construção de modelos avaliativos pode apresentar-se como uma saída sedutora no sentido de facilitar e disseminar processos avaliativos.

Sob este enfoque, a avaliação cumpre um papel mais de controle, para verificar se as ações estão sendo desenvolvidas conforme o planejado, ou se os resultados previstos foram atingidos. Neste caso há um sério risco de burocratização do processo avaliativo, visto mais como uma função gerencial, geradora de dados e informações, do que como uma opção técnico-política de gestão, cuja finalidade é conhecer e transformar determinadas dimensões da realidade social

10 - A área da auditoria concebia o trabalho da SFC como aplicação de um conjunto de protocolos ou normas de auditoria geralmente aceitas para avaliar a gestão pública ou a execução de ações do governo. Tratava-se da obtenção e avaliação objetiva de evidências a respeito da execução de ações governo e de eventos administrativos para verificação do grau de correspondência (quantitativa ou qualitativa) deles em relação aos critérios estabelecidos, tais como legislação, regras operacionais e especificação de produtos e serviços. Nessa visão, **não se tratava de indicar para o gestor o que ele deveria fazer, mas de verificar se o gestor fez ou não aquilo que era esperado que ele fizesse, até mesmo, na fiscalização dos programas de governo.** [...].

Conforme se depreende, tanto a área de fiscalização, quanto a de auditoria incorporaram o discurso do controle de resultados em seus procedimentos. Contudo, a condição das duas áreas para atender às novas demandas era bastante diferente. A definição da recém-constituída área de fiscalização era fiscalizar a execução das ações governamentais, e o seu foco era precisamente ser **capaz de identificar se a execução estava ocorrendo de forma a permitir o alcance dos resultados desejados** (GARCIA, 2011, p. 152).

e/ou modificar o próprio planejamento desta (ROMERA; PAULILO, 2006, p.13).

Enquanto no exterior já se podia encontrar atividades de institucionalização da avaliação dos programas de governo, no Brasil ainda se caminhava a passos bastante tímidos. Durante o governo Thatcher, na década de 80, o governo britânico, que assistia a um novo movimento na Administração do Estado, adotou diversas iniciativas com o intuito de criar organismos com competência para avaliar os resultados obtidos dos novos programas implementados. Enquanto isto, no Brasil, observava-se que estas ações eram esparsas, sem haver uma uniformidade de métodos, nem uma instituição responsável para desenvolver a avaliação.¹¹

106

Até a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004¹², não havia se observado grande evolução na função de avaliação de políticas públicas. Entretanto, dada a sua criação, os investimentos públicos em programas com fins sociais cresceram exponencialmente. Tratando-se de projetos mais complexos, que buscam realizar uma intervenção em uma realidade social, a avaliação passou a ser uma ferramenta necessária à gestão, seja como reflexo das pressões exercidas por organismos internacionais, seja para mostrar os resultados das ações empreendidas e garantir maior legitimidade destas, justificando-se o capital investido.

Assim, o MDS foi o primeiro ministério no Brasil a criar um órgão responsável por realizar as avaliações de seus projetos, a Secretaria

11 - BERLARDONI; SOUZA; PEIXE, 2008.

12 - Medida provisória n.163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei n.10.868, de 13 de maio de 2004.

de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)¹³, institucionalizando a avaliação como uma ferramenta da gestão.

Com a centralização da função de avaliação na SAGI, a unidade tornou-se responsável por realizar ou contratar todos os estudos de avaliação referentes aos programas do Ministério. Também ficou a cargo da capacitação dos gestores com o objetivo de fornecer-lhes maior competência para definir suas demandas; debater as metodologias especialmente, apropriar-se dos resultados das investigações para a melhoria dos programas e políticas sob sua gestão (VAITSMAN, 2011, p.28).

No entanto, a avaliação de programas sociais apresenta obstáculos próprios à natureza desta intervenção¹⁴, que até então não tinha sido enfrentada de forma institucional pelas gestões anteriores. Desvendando novos caminhos, a SAGI teve grande abertura para se desenvolver, o que se deu, segundo Vaitsman, muitas vezes, de forma experimental¹⁵.

107

13 - O Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem se destacado por ser o primeiro a institucionalizar uma secretaria especializada em avaliação e gestão da informação; a qual tem contratado estudos, promovido treinamentos e implementado sistematicamente para o monitoramento de políticas de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar. A secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é responsável por grande volume de estudos, pesquisas de linha de base, *surveys* de beneficiários e avaliações de impacto, produzidos para subsidiar as políticas sociais (BORGES, 2011, p.7).

14 - A avaliação de programas e projetos sociais possui complexidades e especificidades próprias. As políticas e programas sociais, desde sua decisão, implementação e execução, estão impregnadas por valores, pautas culturais, demandas e expressões múltiplas dos diversos sujeitos intervenientes, sejam eles gestores, executores e/ou beneficiários. Portanto, esse campo é permeado por embates e representações da ação que influenciam processos e resultados. Os impactos de uma determinada ação social podem ser múltiplos, derivados de várias causas e fatores (ROMERA; PAULILO, 2006, p.10).

15 - Como o MDS era uma estrutura recém-criada, sem procedimentos já estabelecidos para a montagem da área de avaliação e monitoramento, a não ser uma portaria designando as atribuições da secretaria e seus departamentos, houve bastante espaço para iniciativa e criatividade para a definição dos caminhos a serem seguidos, por meio de um processo que implicou várias vezes, é importante reconhecer, ensaio e erro (VAITSMAN, 2006, p.18).

2.2 As mudanças dos indicadores utilizados para a avaliação de políticas públicas

As primeiras avaliações de políticas públicas para combater a miséria se deram, a partir de 1930, nos Estados Unidos da América, obtendo maior expressão na década de 1960, quando o financiamento destas políticas passa a ser mais significativo. No início, buscava-se determinar apenas a eficiência e a eficácia de políticas sociais, dando início à indústria da pesquisa avaliativa, surgindo revistas especializadas, cursos de graduação e pós-graduação, centros de pesquisa, treinamentos, instrumentos de medição, o que transformou a análise neste setor como um campo de pesquisa específico. As primeiras abordagens de avaliação se inspiravam nas ciências exatas e com o rigor de se isolar as variáveis das ciências experimentais. A avaliação buscava mensurar o real, baseando-se na estatística para definir indicadores de resultados, enfatizando na quantificação das metas, dos objetivos e dos resultados obtidos pelos projetos.

108

Na década subsequente, a avaliação de políticas públicas passou a sofrer a influência das ciências sociais e da aplicação avaliativa no âmbito da educação, questionando a adequação dos métodos que utilizavam de indicadores meramente quantitativos, incorporando métodos de estudo com indicadores qualitativos para se apreender da dinâmica de um programa social. Assim, buscou-se, por meio da avaliação, entender a dinâmica de um programa social: seu contexto, o que foi efetivamente executado, a relação entre os objetivos e os resultados do programa - mensurando seu desempenho.

Já os métodos avaliativos contemporâneos conseguiram transcender as práticas que foram até então aplicadas, valorizando ambas as abordagens, tanto quantitativa quanto qualitativa, com uma visão mais pluralista do que aquelas que haviam sido utilizadas até então. No Brasil, isso se deu como resultado de pelo menos dois

fenômenos, observados nos anos 70 e 80: a pressão exercida por órgãos internacionais e a pressão exercida pelos próprios movimentos sociais. Os grandes vultos de dinheiro a serem investidos em projetos sociais, oriundos de organizações internacionais, estavam condicionados à realização de avaliação, logo, para se receber toda a quantia disponibilizada, fazia-se necessário avaliar o que já se tinha feito, vindo a proporcionar a realização de avaliações com fins econômicos. Na década de 80, houve um aprofundamento das críticas realizadas pelos movimentos sociais à política social realizada, seja pelo mau uso de recursos públicos, seja pelos poucos resultados observados - os esforços avaliativos neste contexto se deram para mudar o desempenho ou a atuação de uma política social para torná-la mais eficiente, eficaz e efetiva, critérios que passaram a ser pesados para o Estado¹⁶.

Atualmente os critérios de eficiência, eficácia e efetividade devem ser rigorosamente observados, desde a elaboração de um programa até a sua implementação. Esta supervalorização destes padrões sofre influências do *accountability* e do conceito de boa governança¹⁷, em que a transparência na administração é meio e fim, o que permite a efetiva participação dos cidadãos que agora têm acesso às informações importantes a respeito da condução do Estado. No entanto, estes critérios, no contexto das políticas sociais, passam por uma série de obstáculos para se obter um resultado conclusivo.

Na França, com a Reforma Geral da Política Pública (RGPP), que teve início no final da década passada, novos indicadores passaram a integrar os processos de avaliação das políticas públicas. Esta

16 - ROMERA; PAULILO, 2006.

17 - L'évaluation promet d'être un des moyens de la bonne gouvernance moderne. Elle s'inscrit en effet dans un ensemble de processus de production de connaissances concourant à sécuriser toutes les parties prenantes de l'action publique : les élus, les décideurs publics mais aussi les citoyens par la meilleure connaissance, la meilleure construction de la connaissance la plus scientifique possible et la prise en compte d'emblée des nécessités de communiquer sur l'action publique (BASLÉ, 2001, p.19).

reforma participa de um movimento para melhorar a qualidade do serviço público prestado, diminuindo as despesas e garantindo a transparência das avaliações. Por meio desta reforma, os serviços públicos passaram a ser avaliados de acordo com a qualidade da prestação, passando a englobar também indicadores de satisfação dos beneficiários. Esta reforma é produto dos objetivos de boa governança na França, tendo acrescentado, em nível institucional, novos valores ao processo de avaliação das políticas públicas¹⁸.

3 OS DESAFIOS PARA UMA CULTURA DE AVALIAÇÃO NA TOMADA DE DECISÕES

Os critérios de avaliação se alteraram desde as primeiras avaliações, realizadas no início do século XX, até chegar aos dias atuais, quando se pode observar a utilização de indicadores qualitativos precisos e uma busca pela tecnização da área. No entanto, seja pelo histórico de utilização da avaliação como método de controle, seja pela própria natureza da avaliação de políticas públicas, a institucionalização destes métodos encontra uma série de desafios para se tornar eficaz.

3.1 Avaliação ou alibi: como superar anos de controle para integrar a avaliação no ciclo da gestão

Apesar da diferenciação entre controle e avaliação ser questionável por alguns autores, é quando se foca nos objetivos da avaliação que pode se perceber a grande diferença entre esses dois mecanismos, esta diferença está no *animus* da avaliação, na sua razão de ser. Enquanto no controle, as avaliações realizadas têm o fim de fiscalizar, averiguar se a execução de programas está em conformidade com o que havia sido previsto e em conformidade com a lei, a avaliação tem como objetivo produzir conhecimento a respeito de programas, entender da sua implementação e dos seus resultados. É a partir da

18 - LEGGE, 2011.

avaliação que se pode refletir sobre os impactos e os meios utilizados, garantindo ao gestor informações essenciais sobre o programa, para que ele possa tomar decisões, garantindo a eficácia das ações.¹⁹

A avaliação não se aproxima das missões tradicionais de controle financeiro ou de inspeção. As funções de avaliação não correspondem às missões públicas tradicionais de inspeção, de controle ou mesmo de simples auditoria de performances. Elas não buscam mais controlar a regularidade jurídica de uma ação pública. Pode-se, no entanto, avaliar os efeitos econômicos ou outros de uma regulamentação. A avaliação não é um simples estudo, mas uma verdadeira ferramenta ao serviço da estratégia pública, uma contribuição à tomada de decisões, contribuindo, assim, à modernização da gestão de administração e de serviços públicos, à eficácia da despesa pública, bem como ao desenvolvimento da responsabilização, do debate público, e das práticas de prestação de contas no seio das organizações e das práticas de confrontação com o olhar externo (BASLE, 2001, p.18).

111

Apesar de a avaliação se distanciar do controle em seus objetivos, ainda existem gestores que não se sentem confiantes com a realização de avaliações de seus programas, mesmo que essas avaliações sirvam para auxiliá-los na gestão. Uma das dificuldades elencadas para a institucionalização da SAGI foi esta confusão comumente realizada entre avaliação e fiscalização.

Como observou Wildawsky, há muitos anos, as organizações não gostam de ser avaliadas (1979). Era comum a confusão entre, por um lado, avaliação e, por outro, fiscalização e controle, o

19 - [...] le contrôle fait partie de la mission des fonctionnaires eux-mêmes, qui doivent vérifier que tout a été mis en œuvre comme prévu, qu'on n'a violé aucune loi, qu'on a été intègre dans la gestion ; l'évaluation, qui doit être plus distanciée, en situation d'extériorité, cherche à savoir d'une part quels sont les résultats d'une politique publique et d'autre part « à quoi ça sert » (CROZIER, 1998).

que produziu alguma resistência em relação ao papel da SAGI (VAITSMAN, 2006, p.17).

São, no entanto, diversos os motivos para tanto, entre eles, o que mais se destaca encontra fundamento em um medo de que a avaliação pudesse ser usada para fins políticos, podendo deixar o gestor em situação desconfortável com os eleitores, caso os resultados de seu programa não fossem os esperados, ou que em uma avaliação não se conseguisse depreender impactos positivos para o problema que se almejava resolver com a sua implementação. Este medo parece ser comum não somente no Brasil, mas também na França, que tem apresentado dificuldades de institucionalizar a avaliação de suas políticas públicas.

Seria presunçoso pensar que assim em pouco tempo nossa coletividade²⁰ teria se colocado em dia com a avaliação... Assim como você a sugere na sua questão, **a avaliação traz medo em algum lugar**, pois por trás desta palavra, banal até então e também pouco empregada pelos políticos, poderia bem se esconder uma forma de controle e, portanto, colocando em questão as decisões tomadas pelos responsáveis, mandatários pelo sufrágio de eleitores. Mas de fato que se reclame uma maior transparência da gestão pública é uma realidade que não se consegue fugir (BOUNIOL, 2001, p. 24, traduzido pela autora).

112

Michel Crozier²¹, em entrevista realizada para o caderno de avaliações de políticas públicas da revista *Pouvoirs Locaux* (1998), constata que os funcionários públicos da França, de um modo geral, têm tendência de não querer ver as consequências concretas do seu

20 - Seria equivalente a um município no Brasil.

21 - Sociólogo fundador do Centro de Sociologia das Organizações (CSO) junto ao CNRS (Centro Nacional de Pesquisa Científica da França - Centre National de Recherche Scientifique).

trabalho realizado, optando assim por uma realidade abstrata e distante. Quando perguntado do motivo do atraso que a França se encontrava em 1998 para a realização de avaliações das políticas públicas, sua resposta foi digna de reflexão:

A resposta à sua questão (por que que ela [avaliação da política pública] não funciona na França?) é de certa forma simples: ela não funciona porque a França se tornou vítima de seu modelo de regularidade jacobina, que teve sua nobreza [...]. O peso essencial deste sistema é, evidentemente, a centralização, produzindo um modo de organização hierárquico, uma administração pletórica, muito difícil de se reformar e onde é impossível, por razões sistêmicas, trabalhar em termos de programas, de objetivos e de avaliação de resultados: neste sistema centralizado, é necessário compreender que a administração é uma fortaleza. Ela é bem colocada sob a autoridade de um poder legislativo e executivo eleito pelos cidadãos, que lhe conferem legitimidade, mas ao mesmo tempo, esta legitimidade absoluta protege e isola a administração, que se tornou intocável. É a velha tradição do direito francês que quer que os agentes do rei não sejam jamais incomodados, pois são cobertos pela autoridade soberana (CROZIER, 1998, p.44-45, traduzido pela autora).

113

Este sociólogo fala sobre a importância de sair de uma lógica de culpabilidade e de começar uma lógica de diálogo, de trocas em que o cidadão pudesse ser ouvido e exercer influência. No entanto, a própria lógica do sistema dificulta esta distinção, eis que o governante francês, bem como o brasileiro em um primeiro momento, não soube estabelecer uma distinção clara entre controle e avaliação. Na França, atribui-se à *Cour des comptes*, órgão semelhante ao Tribunal de Contas da União (TCU), a função de realizar a avaliação. Segundo esse pesquisador, os funcionários desta corte teriam passado a

monopolizar a avaliação de tudo aquilo que pudesse ameaçar a gestão, mantendo-se na perspectiva de controle. (CROZIER, 1998).

Obviamente que se os conceitos de controle e avaliação não são suficientemente claros institucionalmente, eles não o serão também para os gestores, o que colabora com o medo da avaliação. No Brasil, o controle interno assumiu o papel da avaliação, a princípio tida como fiscalização. Na tese da Leice Maria Garcia (2011), encontra-se uma análise de como o controle interno enxergaria seu papel e qual seria a visão que os gestores teriam deste órgão. Por meio desta análise, evidenciou-se uma crise de identidade do controle interno que, diferentemente da sua própria percepção, ele foi percebido pelos gestores como um ente que auxilia o gestor de forma limitada, pois seu foco seria de verificar se os gestores estariam ou não fazendo aquilo que a legislação define, agindo como se os gestores fossem corruptos. Esta percepção dos gestores quanto à conduta do controle interno, evidenciada na tese supracitada, se assemelha à crítica de Crozier sobre a avaliação exercida pelo órgão de controle na França.

114

Sendo assim, resta claro que, para desenvolver uma cultura de avaliação, faz-se necessário que, em primeiro lugar, as diferenças entre controle e avaliação sejam bem definidas para as instituições, delineando de forma transparente as suas funções e seus objetivos. Em um contexto de indefinição dos papéis exercidos, seja pelos órgãos de controle, seja pelos de avaliação, não se tem um ambiente favorável à construção de uma cultura de avaliação. Foi para ultrapassar este obstáculo, garantindo à gestão meios de legitimar sua ação e demonstrar os resultados e impactos de seus programas,

que o Ministério do Desenvolvimento Social criou a SAGI²². Tendo o ministério como o destinatário das avaliações, estas são feitas em conformidade com os seus interesses e, por isto, atendendo suas necessidades.

3.2 Desafios salientados na avaliação de políticas públicas

Conforme se observou pela seção anterior, a indeterminação do conceito do controle e da avaliação se apresenta como um obstáculo para que os gestores pudessem ter interesse em integrar as práticas de avaliação à gestão. No entanto, existem outros elementos que também são enfatizados na literatura como outros empecilhos para se institucionalizar, bem como para se realizar avaliações junto aos órgãos de gestão.

3.2.1 Da banalização da profissão de avaliador à criação de associações profissionais

115

A existência de uma banalização profissional²³ do exercício de avaliar já foi considerada um desafio para se consolidar a cultura de avaliação nos órgãos estatais. Somente com a criação de redes e associações de profissionais em avaliação, criadas especialmente para o exercício da avaliação de políticas públicas e com a consolidação e legitimação destes, é que se pôde começar a construir uma

22 - No Brasil, a expansão dos sistemas de avaliação integrados às estruturas governamentais vem produzindo algumas mudanças no âmbito da gestão das políticas públicas. Com alguma tradição nas áreas da educação e da saúde, mais recentemente, a avaliação tem sido institucionalizada na área de proteção social não contributiva, conquistando cada vez maior legitimidade como atividade mais integrada ao processo das políticas (VAITSMAN, 2011, p.20).

23 - DUPUIS, 1998.

verdadeira profissionalização desta carreira²⁴ e permitir o intercâmbio dos profissionais a fim de produzir e partilhar conhecimentos em matéria de avaliação.

É de responsabilidade das mais altas autoridades do Estado e das coletividades territoriais²⁵ em concurso com organismos independentes, como a Sociedade Francesa de Avaliação²⁶, o dever de promover a cultura de avaliação em nosso país [França] por todos os meios apropriados. Ações de apoio às coletividades territoriais, independentemente de sua importância, são necessárias afim de reforçar a vulgarização da avaliação e desenvolver o conhecimento e os intercâmbios de boas práticas. Se tornou urgente a este respeito, que o CNFPT [Centro Nacional da Função Pública Territorial] considere a avaliação como uma ferramenta fundamental aos elaboradores e gestores de políticas públicas [...] (BOUNIOUL, 2001, 24-25, tradução da autora).

116

No Brasil, em poucos anos, esta profissionalização tem se desenvolvido de modo vertiginoso junto a uma nova cultura de avaliação que, apesar dos obstáculos, vem se inserindo na gestão pública.

[...] não existia, em quaisquer das organizações anteriores, uma cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças legitimando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande

24 - No Brasil com a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, e na França com a Sociedade Francesa de Avaliação, criada em junho de 1999, ambas criadas tardiamente, eis que em diversos países já se tinha sociedades especializadas nesta função. Destacando-se os anglo-saxões como a Sociedade de Avaliação Canadense, criada em 1981; nos EUA com a Sociedade Americana de Avaliação, criada em 1994; na Austrália com a Sociedade Australiana de Avaliação, entre outras.

25 - A França é dividida em três unidades territoriais descentralizadas (*Région, Département e Commune*), com personalidade jurídica autônoma.

26 - A Sociedade Francesa de Avaliação (SFE) é uma associação sem fins lucrativos, que acolhe todos aqueles que detêm um interesse na avaliação. Ela tem por vocação contribuir ao desenvolvimento da avaliação e de promover sua utilização nas concepções e implementações de ações públicas e de toda ação de interesse público, fazendo progredir as técnicas, métodos, procedimentos e princípios éticos.

desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função avaliação e monitoramento. No Brasil, a integração dessa função ao planejamento e à gestão governamental envolvendo uma concepção de administração pública transparente e voltada para resultados ainda não se institucionalizou como prática “normal”²⁷, ou seja, incorporada à visão de mundo de certa comunidade, no caso tanto os gestores e dirigentes governamentais como os demais atores envolvidos em políticas e programas específicos (VAITSMAN, 2006, p.16).

Cinco anos depois desta publicação, foi realizado o III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, com a participação de especialistas em avaliação de programas internacionais. Nesta ocasião, o cenário da avaliação no Brasil era diferente.

O fato de já existirem mais de 1.700 membros na Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação é uma clara evidência do rápido crescimento da profissão avaliação no Brasil - ou pelo menos o reconhecimento por muitos indivíduos e instituições de que há um importante papel a ser desempenhado pela avaliação no fornecimento de feedback sobre a evolução dos programas e sobre o fornecimento de informações que visam a melhorar programas e a sua eficácia (RUGH, 2011, p. 99).

117

Enquanto no trecho publicado em 2006, fala-se de um início de uma institucionalização da cultura de avaliação, em que destacaram as adversidades dadas pelo desconhecimento do que seria a função de avaliação e da sua importância; no trecho extraído de uma entrevista realizada, em 2011, com um especialista em avaliação, o seu ponto

27 - O termo “normal” é usado no sentido dado por Kuhn (1992) à ideia de “ciência normal”, que consiste no conjunto de valores, práticas, procedimentos, métodos, enfim, em uma visão de mundo que caracteriza as práticas e discursos aceitos como legítimos e necessários dentro de um paradigma científico em determinado momento histórico (VAITSMAN, 2006, p.16).

de vista foi bastante otimista no sentido de já se perceber um rápido crescimento dessa profissão, que tardiamente teve seu início propulsionado pela criação da SAGI.

3.2.2 Avaliação como uma atividade técnica e cujos fins são políticos

É certo que nenhuma avaliação pode ser neutra, já que o próprio ato de avaliar é de aportar valor a algo, ser capaz de criticá-lo, considerando-o positivo ou negativo. Para se ter resultados confiáveis é imperativo que o *expert*, ao exercer essa atividade, seja o mais técnico o possível, buscando se distanciar do objeto de sua pesquisa para, assim, trazer à tona o que se passa de fato com o programa avaliado. Esse distanciamento, no entanto, não se dá de modo absoluto, eis que esta atividade deve ser realizada para o gestor com o objetivo de melhorar o desempenho de seus programas e de entender os impactos deles. Logo, dialogar com o gestor antes da análise para tentar entender o que para ele é mais importante na avaliação e quais são suas dúvidas, é essencial para que o resultado da análise possa ser útil à gestão.

118

Deste modo, a avaliação passa por uma dualidade de ser um produto técnico, mas que visa a atender os interesses dos gestores e somente se realiza de forma eficaz com a participação deles. Por isso, é necessário desenvolver uma relação de confiança entre órgão de avaliação e os gestores²⁸, elemento este que foi considerado um dos fatores que permitiram o sucesso da instituição da SAGI junto ao

28 - Importância da confiança para a criação e institucionalização de uma estrutura de avaliação, exigindo legitimidade e adesão dos membros da organização- acreditar na relevância e cooperar. Com a criação da SAGI, coube diferenciar atividades de controle e avaliação. [...] O convencimento dos membros da organização e, sobretudo, dos gestores de que as informações produzidas por monitoramento e avaliação possibilitariam não apenas melhorar o desempenho dos programas, mas também verificar se os resultados previstos estavam sendo alcançados, assim como possíveis reformulações, consistiu em uma etapa necessária do processo de institucionalização (VAITSMAN, 2011, p.21).

MDS, lembrando-se que ultrapassar um longo histórico de controle e fiscalização para se adentrar em uma nova perspectiva de avaliação, cujo primordial intuito é de melhorar o desempenho de políticas públicas, não é tarefa fácil. Ainda, deve-se pesar o conteúdo sensível de uma avaliação de programas políticos que podem ser usados com fins políticos como, por exemplo, a utilização dos resultados de uma avaliação de uma política pública que não conseguiu alcançar os resultados esperados, ser usada como campanha política para adversários políticos²⁹. Este seria um dos exemplos bem comum, quando se confunde a avaliação de um programa com a avaliação de um político.

A confluência entre produção de conhecimento e política, típica do campo da avaliação, estreita-se quando o que está em jogo são programas com grande visibilidade política e social e, sobretudo, quando a legitimidade e a eficácia desses programas são contestadas por atores com alto poder de vocalização e formação de agenda. Por outro lado, a existência da avaliação como mecanismo institucionalizado produz não apenas mudanças de atitudes em relação aos mecanismos de melhoria da ação governamental, mas induz também um debate político mais bem informado sobre políticas e programas. Se a avaliação como instrumento de gestão pode ser capaz de produzir maior clareza e debate público sobre as políticas, somente a política poderá produzir transformações nas políticas (VAITSMAN, 2011, p.21).

119

29 - Nas sociedades democráticas contemporâneas, em que atores governamentais e não governamentais participam e disputam políticas, os resultados dos estudos acabam tendo efeitos políticos, principalmente quando revelam aspectos não esperados ou contrários aos objetivos que haviam sido previstos para o programa avaliado. Resultados, quando divulgados, podem ser usados tanto para tomadas de decisões por parte dos gestores contratantes da avaliação, quanto por outros atores envolvidos na disputa por determinada agenda política. Uma vez que atores e interesses existem dentro e fora das estruturas governamentais, a divulgação de resultados de avaliação, ainda que internamente, também pode assumir uma conotação política. A divulgação externa de resultados sempre repercute sobre gestores, dirigentes e a comunidade de políticas envolvidos nos programas avaliados (VAITSMAN, 2011, p.21).

3.2.3 Dificuldades de se apreender os impactos de uma política pública

As políticas públicas têm características próprias, apresentando obstáculos específicos na realização de avaliações. A complexidade dos objetivos e dos problemas sociais torna difícil mensurar os impactos de um programa implementado, bem como estabelecer nexo causal entre uma mudança que se constatou e a ação realizada.

O termo avaliação refere-se à mensuração do impacto de intervenções, tais como a participação em um programa de treinamento ou recebimento de uma transferência de renda de um programa social, sobre os efeitos de interesse. O termo efeito refere-se a mudanças no status das variáveis relevantes. O problema central na avaliação de impacto é a inferência de uma conexão causal entre o tratamento (a participação em um determinado programa) e o efeito. A relevância das avaliações de impacto é direta, pois seus efeitos podem ser associados a programas sociais ou melhorias em programas existentes para atingir os objetivos da política social (OLIVEIRA, 2007, p.23).

120

Neste campo, observa-se que os recursos investidos são insuficientes para resolver as demandas sociais. Uma vez que os investimentos em programas sociais são ínfimos em relação aos problemas que se propõe resolver³⁰, não se consegue saber com exatidão quais os impactos de uma ação. No entanto, apesar de não se saber precisar quais seriam estes impactos, o que seria daquela realidade sem a existência dos projetos executados?³¹

30 - O paradoxo de uma política cujos meios são ínfimos ao olhar de seus fins que faz parecer bem duvidoso que se pudesse medir seus efeitos (EPSTEIN, 2000, p.34, traduzido pela autora).

31 - La politique de la ville n'a pas résolu les problèmes qu'elle prétend traiter... mais qu'en aurait-il été sans elle ? (EPSTEIN, 2000, p 34).

O fato de existirem diversas ações sociais segmentadas e do tempo necessário para se obter resultados destas ações, dá origem a outro problema: a dificuldade de se poder apontar com clareza os responsáveis pelas mudanças sociais observadas. Isto, muitas das vezes, é um desestimulador de se realizar as próprias políticas sociais, cujos frutos somente serão observados décadas mais tarde e depois de diversas intervenções, não se podendo precisar quem teria sido o responsável pelas mudanças. Isso pode dar origem a outra fonte de tensão: quando um gestor se beneficia dos resultados de programas investidos em outras gestões, arrogando para si a responsabilidade de uma mudança social, que foi percebida durante a sua gestão, mas que teve origem nas gestões anteriores.

3.2.4 Do tempo e dos custos de se realizar uma avaliação

Não se pode negar que a realização de uma avaliação também tem seu peso. Os gestores acabam por ter que avaliar a conveniência da avaliação, pois não faria sentido ter uma avaliação com um custo maior do que o programa que se quer avaliado. Por outro lado, uma avaliação que finalizará anos depois do fim do mandato da gestão será, para ele, inócua. Assim os recursos e o tempo são limitados dentro das condições do gestor, devendo o avaliador, quase sempre, se adaptar a estas condições para realizar sua atividade, estabelecendo com o gestor um diálogo sobre as suas possibilidades e necessidades.

[...] Se alguém aprendeu técnicas de pesquisa em seu curso de graduação e depois foi convidado a conduzir uma avaliação de um projeto ou programa de desenvolvimento social, esta pessoa vai aprender rapidamente que os dados, o tempo e os recursos financeiros que ela iria estimar como necessários para realizar um projeto de pesquisa ideal simplesmente não estão disponíveis. No mundo real, as avaliações têm que ser realizadas sob restrições de vários

tipos. Concomitantemente, os clientes esperam que as avaliações sejam “rigorosas” o suficiente para convencer seus acionistas ou público-alvo de que elas são suficientemente confiáveis e válidas (RUGH, 2011, p.96).

No trecho supracitado, o pesquisador apresenta um paradoxo: como ser rigoroso na avaliação sem os meios adequados para sê-lo. No entanto, o limite de tempo e recursos financeiros existem em todas as áreas da avaliação, seja no setor público, seja privado. Quando uma empresa decide saber qual é a opinião dos seus consumidores sobre um produto lançado, ela irá também estabelecer limites para essa pesquisa. A questão que se tem deriva da característica dos projetos sociais, cujos resultados demoram anos para se apresentar e, quando se apresentam, foram tantas atividades segmentadas em seu curso e são tantas as variáveis envolvidas, que não se pode atribuir a uma gestão ou a outra, com exatidão, o sucesso ou o insucesso dos impactos observados. Neste contexto de complexas variáveis e de longos termos para se obter os impactos, os empecilhos de tempo e custo de uma avaliação são, muitas vezes, levados em grande consideração pelos gestores.

Não se pode negligenciar os custos de uma avaliação. O relatório da SAGI, publicado em 2006, informa que os gastos para a avaliação do programa Bolsa Família foi de quase nove milhões de dólares, conforme se verifica pela tabela abaixo. Ainda, devendo-se levar em

consideração os custos institucionais de criação e funcionamento da própria SAGI.³³

Tabela 1 - Recursos investidos em pesquisas e programas entre 2004 e 2005

(Continua)

Programas Sociais do MDS	Recursos Investidos (US\$)		Relação Entre os recursos investidos em pesquisa e os recursos dos programas (a)/ (b) (%)
	Pesquisas(a)	Programa (b)	
Bolsa Família	8,863.499.09	4,310,657,583,64	0,206
BPC	265,909.09	6,039,267,162.89	0,004
Sentinelas	129,545.45	27,809,127.27	0,466
PETI	1,495,454.55	426,190,622,73	0,351
Agente Jovem	239,714.77	53,035,616.98	0,452
PAIF	3,377,727.27	56,497,363.64	5,979
PAA	680,545.45	91,801,216.70	0,741
PAA-Leite	115,863.64	76,631,793.64	0,151
Cisternas	225,301.72	53,319,197.35	0,423

123

33 - Do ponto de vista dos custos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, levando em conta o fato de que a unidade foi montada praticamente a partir do zero, em cerca de dois anos de atividades, investiu-se os seguintes recursos: em pessoal, cerca de 3,8 milhões de reais (US\$ 1,7 milhão) entre servidores públicos, terceirizados, consultores nacionais e internacionais em diferentes funções, inclusive seus gastos com passagens e diárias. Em equipamentos de informática, sem considerar os custos de instalação e manutenção da rede, que é custeada pelo orçamento do ministério como um todo, gastou-se, até abril de 2006, cerca de R\$ 1 milhão (US\$ 440 mil) em aquisição de servidores, computadores, impressoras e softwares; em cursos de capacitação e treinamento, investiu-se cerca de R\$ 400 mil (US\$ 176 mil). Desde 2004 até hoje, as pesquisas contratadas e em contratação totalizam pouco mais de R\$ 35 milhões (US\$ 15,9 milhões), o que representa o maior percentual de nossos investimentos, que chega a R\$ 40,6 milhões (US\$ 18,4 milhões), embora corresponda a menos de 1% dos recursos investidos nos programas implementados. Isso tudo, sem contar os recursos já empenhados, mas ainda não executados, além dos recursos físicos e estrutura, utilizados pela Secretaria, mas orçados e administrados no âmbito da gestão do MDS. O Anexo IV apresenta os recursos investidos em pesquisas e programas (VAITSMAN, 2006, p. 19).

(Conclusão)

Programas Sociais do MDS	Recursos Investidos (US\$)		Relação Entre os recursos investidos em pesquisa e os recursos dos programas (a)/ (b) (%)
	Pesquisas(a)	Programa (b)	
Restaurantes Populares	63,869.55	40,059,543.25	0,159
Educação Alimentar	159,090.1	6,256,411.36	2,543
Cestas de Alimentos	209,090.91	61,434,895.36	0,340
Bando de Alimentos	90,909.09	2,848,377.09	3,192
TOTAL	15,916,521.50	11,245,798,910.89	0,142

Fonte: SAGI, 2006

a- Recursos investidos nos programas em 2004 e 2005

b- Inclui todas as avaliações (2004-2006)

4 CONCLUSÕES

124

A avaliação de políticas públicas é uma nova cultura que sai das mãos dos *experts*, para o campo da tomada de decisões e apresenta-se ao debate público. Apesar de ter sido usada com fins meramente de controle, e, portanto, limitada em seus objetivos e meios, hoje ela se distancia das funções de controle, adquire maior complexidade e se apresenta como uma ferramenta de apoio à gestão. Ela é especial, pois trata de uma matéria motivada pelo interesse público e está alinhada aos ideais de boa governança e transparência da gestão pública. É por meio dela que, ao gestor, é garantida a possibilidade de avaliar o desempenho de seus programas e melhorá-los.

Como se viu, a avaliação das políticas públicas tem uma característica político-gerencial, guardando uma dualidade de ser uma área técnica e política ao mesmo tempo. Por tratar de um tipo de conhecimento que pode produzir alta carga política sobre programas ou valores em disputa, o fato de institucionalizar esta atividade

favorece a comunicação entre gestor e avaliador, permitindo uma **profissionalização da própria gestão** e garantindo aos cidadãos a prestação de contas das atividades da gestão.

Obviamente, a avaliação deve ser de interesse da gestão. Eis que é por meio dela que a gestão poderá conhecer da implementação dos programas e de seus resultados, garantindo um maior desempenho e até mesmo legitimando a sua ação e o investimento realizado com verbas públicas. Desse modo, a realização da avaliação é benéfica a todos os interessados, seja ao Estado, seja aos gestores, seja aos cidadãos. Por surgir de uma ótica diversa a do controle, a avaliação tem como cliente, em um primeiro momento, o gestor, pois é ele quem vai demandar a avaliação de seus programas e é ele quem será capaz de aportar mudanças aos programas implementados com o fim de melhorá-los. Para isto, uma relação de confiança entre gestor e avaliador deve se formar, o que somente será possível se as instituições de avaliação forem separadas das de controle.

125

Sendo assim, o gestor deve encarar os desafios observados quando da avaliação de políticas públicas (tempo, custo, impactos em longo termo), buscando focar naquilo que for de mais importante para a gestão. E tendo sempre em vista quais são os objetivos do que se quer saber sobre o programa, dos recursos financeiros disponíveis e do tempo em que se quer obter resultados. Assim, esta ferramenta será otimizada para apoiar o gestor na criação, implementação e desenvolvimento de políticas públicas, garantindo a sua eficácia e eficiência e profissionalizando a gestão.

Apesar da constante confusão que se faz entre a avaliação da política pública e a avaliação do gestor, somente com a promoção da própria cultura de avaliação seria capaz de ultrapassar esta dificuldade para permitir que a avaliação pudesse ser efetivamente utilizada pelo gestor na tomada de decisões.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T.S.. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez Editora, 1998. p. 29-40.

BASLÉ, Maurice. Evaluation: la "bonne fenêtre" 2000-2003. **Pouvoirs Locaux**, Cahier d'Évaluation des politiques publiques, n.49, p.17-20, nov. 2001.

BORGES et al. A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, p.04-17. Brasília, DF: MDS; SAGI, n. 1, 2011. 139p. (Edição de Lançamento).

BOUNIOUL, Julien. Entrevista realizada por OHNET, Jean-Marc. In: L'évaluation sur le terrain. **Pouvoirs Locaux**, Cahier d'Évaluation des politiques publiques, n.49, p.21-26, nov. 2001.

BERLARDONI; SOUZA; PEIXE. Fortalecimento da função de avaliação de políticas públicas: estudo de caso do processo de avaliação das políticas de emprego e renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná. **Gestão de Políticas no Paraná**, Paraná, p.381-393, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Revista Brasileira de Avaliação e Monitoramento**. Brasília, DF: MDS; SAGI, n. 1, 2011. 139p. (Edição de Lançamento).

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 11 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 mar. 2013.

BRASIL. Medida provisória n.163, de 23 de janeiro de 2004. Altera a Lei n. 10.683, de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/163.htm>. Acesso em: 11 mar. 2013.

BRASIL. Lei n.10.868, de 13 de maio de 2004. Altera a Lei n. 10.683, de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm>. Acesso em: 11 mar. 2013.

127

CROZIER, Michel. Entrevista realizada por OHNET, Jean-Marc. In: Michel Crozier : l'échec de l'évaluation en France tient au modèle jacobin. **Pouvoirs Locaux**, Cahier d'Évaluation des politiques publiques, n.38, p.40-46, III/1998.

DUPUIS, Jérôme. Les raisons du faible impact des évaluations. **Pouvoirs Locaux**, Cahier d'Évaluation des politiques publiques, n.38, p.52-59, III/1998.

EPSTEIN, Renaud. Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville. **Recherches et prévisions, dossier villes et logements**, n.62, p. 33-41, 2000.

FAGUNDES, H.; MOURA, A. B. Avaliação de programas e políticas públicas. **Revista Textos & Contextos Porto Alegre**, v.8, n.1, p.89-103, jan./jun. 2009.

GARCIA, Leice Maria. **Análise do controle interno do poder executivo federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu**: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes. 2011. 237f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

LEGGE, Dominique de. **La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires** (auditions et annexe). 22 juin 2011. Disponível em: <<http://www.senat.fr/rap/r10-666-2/r10-666-24.html>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

RUGH, Jim. Entrevista realizada por Márcia Paterno Joppert por ocasião da participação no III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, junho de 2011. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, p. 96-99. Brasília, DF: MDS; SAGI, n. 1, 2011. 139p. (Edição de Lançamento).

NASCIMENTO, Ronaldo Edson (org.), Elaboração, Análise e Avaliação de Políticas Públicas. In: **V Semana da Administração, Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas**, abr. 2008, p.25.

OHNET, Jean-Marc. Qui a peur de l'évaluation ? **Pouvoirs Locaux**, Cahier d'Évaluation des politiques publiques, n.38, p.38-39, III/1998.

OLIVEIRA, Ana M. H. C. de, et (al.). Capítulo 1: Primeiros Resultados da Análise de Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. In: VAITSMAN, Jeni (Org.); PAES-SOUSA, Rômulo (Org.). **Avaliação de políticas e**

programas do MDS: resultados: bolsa família e assistência social. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007, v. 2. 412 p.

ROMERA, V. M.; PAULILO, M.A.S. Avaliação em políticas sociais: dimensão constituinte e constitutiva. **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, Ano 2, n. 4, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

VAITSMAN; PAES-Sousa. A avaliação de programas e profissionalização da gestão. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, p.18-36. Brasília, DF: MDS; SAGI, n. 1, 2011. 139p. (Edição de Lançamento).

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Wagner S; PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais:** a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília, DF: Unesco, 2006. 77 p.

129

VIVEA. Fonds pour la formation des Entrepreneurs du Vivea. **Fiche ressource Evaluation**, maio 2005, p.25.

Recebido: 18/03/2013

Aprovado: 08/05/2013

