

Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal brasileiro

Ronaldo Alves Nogueira
Pedro Luiz Cavalcante

1. Introdução

Nas últimas décadas, a administração pública vem passando por um processo de profundas transformações de modo a se ajustar às exigências da nova realidade política, econômica e social. No Brasil, os efeitos da crise fiscal do Estado e da democratização criaram um ambiente de contenção de gastos públicos e, ao mesmo tempo, de intensificação da demanda por políticas públicas, em especial de cunho social, que amenizassem problemas estruturais históricos. Por conseguinte, a partir da década passada o aparelho administrativo estatal atravessou por uma fase de redefinição de suas atribuições e de alteração nas estratégias de gestão.

As reformas denominadas gerenciais se estabeleceram na agenda do governo e, de modo geral, preconizavam a adoção de instrumentos da administração privada nas organizações do setor público com vistas a alterar o foco da ação, predominantemente, de controle para uma maior atenção nos resultados. No arcabouço desse movimento reformista, as ferramentas de avaliação e monitoramento (A&M) passam a ser consideradas peças-chave na gestão das políticas públicas na qual a medição de resultados e indicadores de desempenho são pressupostos essenciais.

A introdução efetiva desses instrumentos na administração pública brasileira esbarrou nas dificuldades de se superar a incipiente cultura de avaliação vigente até então, haja vista a prevalência de resistências naturais, seja individual ou organizacional, em relação aos processos avaliativos. Nesse sentido, o grande desafio é a institucionalização do monitoramento e da avaliação na gestão dos programas governamentais. Boa parte da literatura defende que formalmente elas já estão inseridas no governo federal, mas na prática são pouco úteis no apoio à tomada de decisão e à retroalimentação (*feedback*) das políticas públicas. Em contraposição, o presente trabalho diverge dessa perspectiva ao afirmar que o processo de institucionalização da A&M está bem avançado na administração pública brasileira, principalmente, em função da criação de sistemas avaliativos sofisticados e integrantes do ciclo de políticas públicas.

Portanto, o trabalho se propõe a debater sobre a institucionalização da avaliação e monitoramento na gestão das políticas públicas no Brasil contribuindo com uma posição divergente da visão predominante. Para tanto, é apresentada uma discussão teórica sobre a importância e o desenvolvimento da A&M no Brasil e, em seguida, são discernidas duas experiências de formulação e implantação de sistema de avaliação e monitoramento (SAM) no governo federal. A primeira no âmbito do Plano Plurianual – PPA (2004-2007) e PPA (2008-2011) – estabeleceu um abrangente sistema avaliativo, incluindo todos os programas do governo federal, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. A segunda consiste na iniciativa inovadora formulada e implantada em 2004 pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS que institui um SAM voltado exclusivamente às políticas públicas dessa pasta. Por fim, traça-se uma análise comparativa dos sistemas, ressaltando os recursos despendidos, as deficiências e os principais resultados alcançados no sentido de corroborar com a hipótese de institucionalização dessas ferramentas na administração pública brasileira.

2. Avaliação e Monitoramento na gestão pública brasileira

É notório que as políticas públicas são compostas por etapas ou fases, no entanto, não há consenso na literatura acerca de quais são e de que modo elas operam. A composição mais aceita pressupõe que as políticas públicas incluem a formação da agenda na qual uma demanda ou problema passa ser alvo da ação governamental; formulação das alternativas de políticas; implementação ou execução; e, por fim, avaliação e monitoramento.

Há ainda a perspectiva que inclui o processo decisório como uma etapa entre a formulação e a implementação, todavia, essa é criticada por ser um tanto quanto normativa, uma vez que na realidade as decisões são tomadas não apenas num único momento, mas sim durante todas as fases. Da mesma forma, não há concordância nas análises das políticas públicas no que tange à sua forma de funcionamento. Em outras palavras, existe um ordenamento predefinido no qual essas fases ou etapas ocorrem? A leitura mais realista analisa as políticas públicas como um processo de fluxos não necessariamente em ordem e nem como uma sequência linear de etapas (Carvalho, 2003). Nessa perspectiva, a avaliação e o monitoramento ganham mais relevância na medida em que podem fazer parte de todo o processo, ou seja, constituem como uma atividade permanente e não somente como etapas finais.

No Brasil, os estudos de políticas públicas ainda são recentes se comparado aos Estados Unidos e países da Europa. Enquanto nesses países, esse campo de pesquisa se intensificou a partir dos anos 60, por aqui, apenas na década de 90 as pesquisas começaram a se consolidar de fato (Frey, 2000).

Embora os estudos nessa área venham se proliferando, a atenção maior é dada aos processos de formação da agenda e formulação das políticas em detrimento à implementação e a avaliação e monitoramento, como exposto por Costa e Castanhar (2003):

“Historicamente, na administração pública brasileira não há a preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular. Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados a sua implementação e avaliação” (2003:972)

Entretanto, esse domínio vem perdendo fôlego nos últimos anos não apenas no âmbito das pesquisas como também na prática governamental. Cada vez mais a avaliação e o monitoramento são partes obrigatórias dos programas do Estado e ganham mais espaço nas pesquisas acadêmicas. Mas a que se deve essa mudança de foco no campo das políticas públicas?

Nas últimas três décadas, profundas transformações impactaram as relações entre sociedade e Estado em todo mundo e, particularmente, no Brasil. Entre elas, definitivamente, a crise fiscal iniciada ainda nos anos 70 e a democratização nas décadas seguintes culminaram numa situação paradoxal na qual o Estado volta suas atenções a um intenso processo de contenção de gastos ao passo que a sociedade começa a demandar mais por ações efetivas na solução de problemas históricos dentro de um cenário de liberdade política. Em outras palavras, o Estado brasileiro passa a redefinir sua área de atuação diante das restrições fiscais e ao mesmo tempo sofre uma pressão até então inédita pela ampliação de políticas públicas mais universais, de qualidade e eficientes.

Nesse contexto, inicia-se um abrangente movimento de reformas de Estado e de seu aparelho administrativo nos países desenvolvidos que rapidamente se prolifera aos demais. O movimento se fundamenta na abordagem da Nova Gestão Pública ou *New Public Management* que, em termos gerais, preconizava uma redefinição do papel do Estado bem como a implantação de mecanismos de gestão oriundos da iniciativa privada na administração pública. De acordo com Caiden e Caiden (2001, *in* Faria, 2005), as reformas tinham como propósito implantar uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o “consumidor” dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro lugar. O segundo objetivo é de que essas reformas pudessem trazer à tona a necessidade de uma redefinição do papel do Estado e de suas atribuições precípuas.

Não é objeto deste artigo discutir o mérito ou a eficácia das reformas, todavia, é inegável que a avaliação e o monitoramento se transformaram em ferramentas estratégicas no ciclo das políticas públicas ainda mais importantes com a prevalência da lógica da gestão pública voltada para o desempenho ou resultados.

De fato, os conceitos de avaliação e monitoramento se tornam amplamente utilizados por diferentes áreas de estudos, o que reflete na ausência de uma definição com a qual todos concordem em relação ao sentido exato desses termos (Worthen *et al*, 2004). No mesmo sentido, Trevisan e Van Bellen (2008) argumentam:

“Não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Esse fato se explica justamente porque a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas” (2008:535).

Todavia, nessa miríade de conceitos a avaliação sempre remete a ideia de julgamento e, nesse sentido, Worthen *et al* (2004: 35) coloca em termos simples: “avaliação é a determinação do valor ou mérito de um objeto de avaliação”, ou numa definição mais ampla, “avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor, a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios”. Por outro lado, monitoramento remete a ideia de acompanhamento contínuo e cotidiano, por parte de gestores e gerentes e/ou por agentes externos, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas (Vaitsman *et al*, 2006).

Em ambos os instrumentos, é latente a função de provisão de informações sobre um determinado programa ou política governamental em todo o seu ciclo, até mesmo a partir do momento inicial de identificação do problema. Numa conceituação abrangente, a A&M de programas consiste na verificação da adequação do desenho do programa à sua finalidade e aos objetivos pretendidos, da correlação entre os serviços prestados e as metas definidas no planejamento estratégico, dos efeitos (resultados e/ou impactos) mensuráveis e, por fim, da lógica de eficiência subjacente, ou seja, verificar se os benefícios da política são válidos para compensar os seus custos.

Contudo, as funções de avaliação vão além da simples disponibilização de informações aos tomadores de decisão ou dirigentes. Carol Weiss (1998) classifica quatro tipos: *instrumental*, voltada ao tomador de decisão; *conceitual*, mais restrito aos técnicos locais do programa e que podem vir a alterar a percepção desses atores e, conseqüentemente, a natureza, o modo de operação e o impacto da implementação; *persuasão*, utilizada para mobilizar apoio e gerar legitimidade à política; e, finalmente, *esclarecimento*, forma de influenciar as redes de profissionais e coalizões de defesa e, assim, poder gerar mudanças na agenda governamental.

Cabe ressaltar ainda que assim como as conceituações e as percepções das suas funções, a avaliação também possui uma diversidade de metodologias, modalidades e tipologias, tais como avaliações de processo, de desempenho, jurídica, dentre outras. No entanto, este trabalho não tem como propósito aprofundar nesses aspectos, mas sim debater o processo de institucionalização da A&M na gestão pública brasileira, o que converge com a percepção de Pisco (2006):

“A questão central hoje em dia não é tanto a questão técnica de como é que se fazem atividades de avaliação e melhoria, mas de como se estabelecem e se mantêm de forma sustentada estas atividades como parte do trabalho de uma organização, ou seja, como é que se estabelece um plano estruturado para institucionalizar estas atividades, como é que se cria com sucesso um sistema de forma coerente e integrada.” (2006:567)

Primeiro é fundamental discutirmos o que se entende por um processo de institucionalização nas políticas públicas. Em análise da política de saúde, Felisberto (2006:554) afirma que “a institucionalização é entendida como uma estratégia presente em diversas ações/atividades, projetos e políticas, com o objetivo explícito de incorporar a avaliação no cotidiano de gestores e profissionais, partindo de uma visão abrangente dos processos avaliativos”. A plena institucionalização da avaliação consiste na total aceitação e do uso contínuo da avaliação (Worthen *et al*, 2004), culminando, assim, num abrangente processo de aprendizado individual e coletivo.

A institucionalização se fundamenta, portanto, não apenas na inserção de instrumentos de avaliação e monitoramento na rotina do planejamento e da gestão dos programas governamentais. De acordo com Travassos (*in* Felisberto, 2006), institucionalizar a avaliação requer, além de melhorar a interação entre avaliar e tomar decisões, estratégias e recursos com vistas à produção de conhecimento e o treinamento de pessoal especializado.

Dessa forma, a implantação de sistemas de avaliação e monitoramento (SAM) vai ao encontro dessa perspectiva na medida em que supera essa prática esporádica ou isolada no processo de políticas públicas, configurando-os como parte integrante de toda a gestão. A ideia de sistema remete a princípios de conectividade, integração e totalidade, ou seja, o todo apresenta propriedades e características próprias que não são encontradas em nenhum dos elementos dispersos. Além disso, pressupõe a introdução de estratégias e recursos humanos e financeiros na produção e disseminação dos resultados desses processos e ainda atua no sentido de capacitar cada vez mais pessoal para atuarem nessas áreas. Nessa direção, Costa e Castanhar (2003) argumentam:

“A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz” (2003:971).

Todavia, a questão central é se a adoção dessas estratégias de institucionalização culmina no efetivo fomento da cultura avaliativa no setor público?

Diversos autores afirmam que embora seja reconhecido que a avaliação e o monitoramento são relevantes, na prática, estas ainda não compõem efetivamente os processos de gestão dos programas governamentais no Brasil (Cotta, 2001; Garcia, 2000; Mokate, 2002; Faria, 2005). Do mesmo modo, Rua (2004) afirma que:

“No Brasil, a importância da avaliação das políticas públicas é reconhecida em documentos oficiais e científicos, mas esse reconhecimento formal ainda não se traduz em processos de avaliação sistemáticos e consistentes que subsidiem a gestão pública(...) Esse consenso no plano do discurso, não produz automaticamente a apropriação dos processos de avaliação como ferramentas de gestão, pois freqüentemente a tendência é percebê-los como um dever, ou até mesmo como uma ameaça, impostos pelo governo federal ou por organismos financiadores internacionais” (2004:02)

Um aspecto comum e notório nesse debate é a existência de obstáculos inerentes ao processo de institucionalização da avaliação na administração pública, tais como a incerteza quanto aos benefícios, o receio em relação a eventuais resultados negativos, a possibilidade de aumento de custos sem a devida mensuração dos benefícios, como também a precariedade de recursos humanos para realizarem avaliações e monitoramento.

Essas resistências não podem ser desconsideradas tendo em vista sua permanente presença no setor público, em especial no caso brasileiro. Entretanto, o surgimento e a consolidação de sistemas de avaliação e monitoramento de políticas públicas indicam que a institucionalização vem gradualmente superando tais obstáculos.

Este artigo defende que realmente ainda não podemos afirmar que a cultura de avaliação é consensual na sociedade e no Estado brasileiro, a despeito das dificuldades metodológicas de se mensurar esse fenômeno. No entanto, são evidentes os avanços no caminho da institucionalização da prática avaliativa na gestão pública brasileira, como é possível observar principalmente no campo das políticas de saúde (Felisberto, 2006; Contandriopoulos, 1999; 2006).

Ademais, essa transformação não é restrita à saúde, nem ao âmbito federal, uma vez que diversos sistemas de avaliação e monitoramento vêm sendo criados na gestão de programas também nos estados e municípios. Sistemas estes que contribuem para a inserção da A&M nas fases das políticas públicas de forma permanente e sustentável. Portanto, como forma de corroborar com a afirmação de que a administração pública brasileira está num processo evolutivo de institucionalização da avaliação e monitoramento, na parte seguinte da pesquisa são detalhados dois importantes SAM que introduziram inovações e impactaram de maneira significativa na integração dessas ferramentas à gestão das políticas públicas do país.

3. Sistemas de Avaliação e Monitoramento de programas do Governo Federal

3.1. Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual

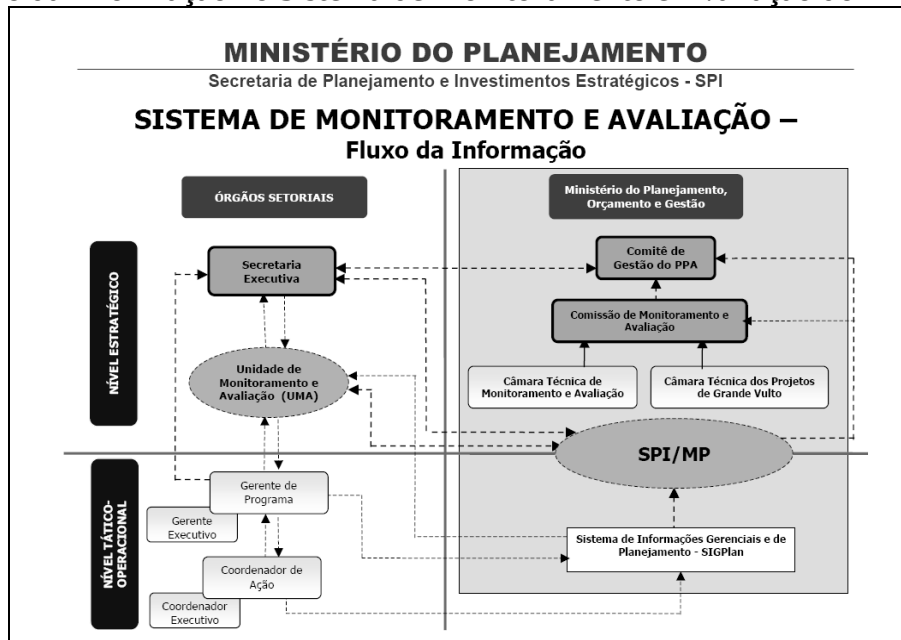
Não é tão recente a disposição formal do governo federal em inserir o mecanismo de A&M na administração pública. Desde fevereiro de 1994, a legislação¹ que trata dos sistemas estruturantes do governo brasileiro explicita claramente que entre as competências das unidades responsáveis pelo Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal estão: avaliar os planos e programas, avaliar os investimentos estratégicos do Governo e realizar análises de políticas públicas.

¹ A Lei No. 10.180/2001 foi uma conversão da Medida Provisória No. 2.112-88, de 2001, cuja versão originária foi a Medida Provisória No. 480, de 27 de abril de 1994, após passar por diversas reedições

No entanto, a implantação dessas atribuições requeria uma metodologia sustentável e complexa de trabalho que só foi efetivamente adotada dez anos depois. O instrumento encontrado para desenvolver essas atividades foi o Plano Plurianual. Cabe aqui uma breve descrição acerca do Plano que é o conjunto de programas e ações que se consubstancia em uma lei de iniciativa do Poder Executivo, que é encaminhada até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial e possui vigência de quatro (4) anos. A Constituição de 1988 estabelece ainda que o PPA definirá de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para o período de quatro anos. Embora os PPA 1996-1999 e 2000-2003 já possuíssem instrumentos de avaliação e monitoramento, os modelos apresentavam diversas falhas (Garcia, 2000), o que suscitou a necessidade de incrementar esses aspectos no Plano. Nesse sentido, o PPA 2004-2007 trouxe uma inovação inexistente nos anos anteriores: o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual². O objetivo era assegurar que a avaliação fosse parte integrante da gestão dos programas subsidiando a tomada de decisão; e, disseminar a cultura de avaliação garantindo a sua utilização na formulação e implementação das políticas e programas de governo. De acordo com Pares e Valle (2006), a criação desse Sistema contribuiu para que os processos, ao longo do ciclo de gestão dos programas, fossem reforçados e integrados, com base no empoderamento das equipes descentralizadas nos órgãos da administração federal.

A estrutura principal desse Sistema é a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), assessorada pela Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA). Essa Comissão é constituída pelos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e do Meio Ambiente, além da Casa Civil, com a finalidade de deliberar sobre propostas de normas e procedimentos gerais relativos à A&M dos programas do Poder Executivo. Além disso, essa Comissão oferece elementos técnicos que orientam o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com vistas ao alcance dos resultados. O diagrama da estrutura desse sistema, mostrado a seguir, ilustra bem as relações entre cada ator relevante do sistema.

Figura 1 – Fluxo da informação no Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA³



² Lei No. 10.933, de 11 de agosto de 2004, art. 9o., 1o.; com redação dada pela Lei No. 11.318, de 2006

³ Extraída do Manual de Avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2008, disponível em www.sigplan.gov.br

As estruturas descentralizadas do Sistema são as Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) dos órgãos setoriais, responsáveis por dar suporte ao comitê de coordenação dos programas, apoiar os gerentes de programa e coordenadores de ação e atuar como consultores internos nos processos de monitoramento e avaliação. Além disso, elas possuem atribuições típicas de assessoramento nos ministérios, respondem como unidades setoriais de acompanhamento físico do Plano, são responsáveis pela elaboração da avaliação setorial da pasta, bem como elaboram relatórios institucionais, a saber: Mensagem Presidencial e Balanço Geral da União – BGU.

Quanto ao monitoramento, o principal instrumento do PPA é a Portaria MP nº 198⁴, de 18 de julho de 2005, que “estabelece os procedimentos e a periodicidade para registro de informações relacionadas com o desempenho das ações do Plano Plurianual, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan”. A norma obriga o registro de informações do desempenho físico das ações no sistema pelos coordenadores de ação, como também o registro de restrições à execução e providências adotadas para superação.

No que tange à avaliação, o PPA possui o Relatório Anual de Avaliação, obrigatório por lei e encaminhado ao Congresso Nacional junto às propostas de revisão do Plano e da Lei Orçamentária Anual. O Relatório é constituído de três avaliações: dos Programas, realizada pelos Gerentes; Avaliação Setorial, elaborada no âmbito da Secretaria-Executiva dos ministérios; e a Avaliação do Plano, uma avaliação geral realizada pelo MP. O diagrama a seguir demonstra bem as etapas, instâncias e objetivos de cada parte que compõe o Relatório Anual de Avaliação.

Figura 2 – Fluxo do processo de Avaliação do PPA⁵



A etapa de Avaliação do Programa, de responsabilidade do gerente de programa, é, de fato, uma auto-avaliação em que os gerentes destacam os avanços e resultados do programa e apresentam as restrições (de recursos orçamentários, humanos, etc) que dificultaram a obtenção de melhores desempenhos.

A avaliação subdivide-se em três partes interdependentes: quanto à concepção do programa; quanto à implantação do programa, e; quanto aos resultados do programa. Todas as etapas são importantes para o alcance dos objetivos da avaliação. Contudo, a terceira (resultados do programa) valoriza a elaboração, o acompanhamento e a apuração dos indicadores como forma de propiciar objetividade e credibilidade ao processo.

⁴ Atualizada pela Portaria SPI No. 1, de 8 de maio de 2009, para o PPA 2008-2011.

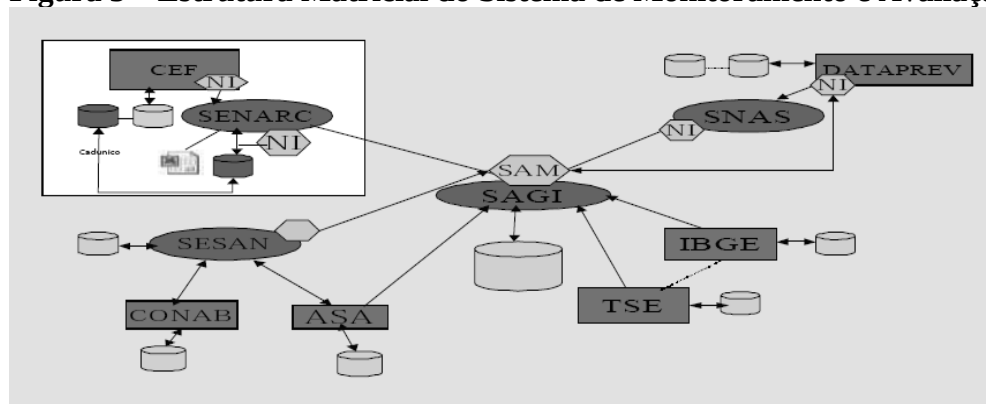
⁵ Extraída do Manual de Avaliação do PPA 2008-2011 ano base 2008, disponível em www.sigplan.gov.br

A metodologia de avaliação de programas do PPA se aproxima da defendida por Costa e Castanhar (2003), isto é, envolve a escolha de um conjunto de critérios e o uso de indicadores possibilitando um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, por meio da comparação com padrões de desempenho predefinidos. A Avaliação Setorial fica a cargo da Unidade de Monitoramento e Avaliação - UMA, como unidade de assessoramento ao Secretário-Executivo ou seu equivalente. As duas avaliações são realizadas por intermédio de um roteiro com questões disponibilizadas para acesso *online* no SIGPlan, normalmente em março, que devem ser encaminhados ao MP até o mês de abril. A Avaliação Setorial é baseada em questões mais abrangentes que visam relacionar os resultados alcançados de acordo com os objetivos da pasta. O Ministério do Planejamento adiciona essas avaliações a uma análise das variáveis macroeconômicas, do cenário que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias e da conjuntura, para consolidar o Relatório Anual de Avaliação.

3.2. O Sistema de Avaliação e Monitoramento de Políticas e Programas Sociais

O sistema foi desenvolvido no âmbito da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do MDS, e tem como competência principal desenvolver e implementar instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas e programas referentes às ações da pasta. Além dessa responsabilidade, a secretaria ainda responde pela capacitação de gestores de políticas sociais, pela promoção da gestão do conhecimento e pela publicação de estudos e pesquisas, sejam contratadas ou realizadas internamente. A SAGI substituiu e herdou a estrutura da Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais do extinto Ministério da Assistência e Promoção Social (MAS), que funcionou por cerca de um ano sem apresentar resultados expressivos. De acordo com Vaitsman *et al* (2006), o formato de órgão específico e singular com a finalidade exclusiva voltada para avaliação e gestão da informação como a SAGI é inédito no governo federal, sobretudo uma unidade localizada horizontalmente em relação às demais secretarias, e não de forma vertical, mais frequentes nas unidades de avaliação e monitoramento. Na prática, a SAGI tem um funcionamento do tipo matricial na medida em que executa e contrata pesquisas, cursos e publicações atendendo a necessidades das secretarias responsáveis pelas políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania. O diagrama a seguir demonstra a estrutura do Sistema de Monitoramento e Avaliação proposto pela SAGI e suas inter-relações com as secretarias gestoras de programas sociais e com demais organizações que subsidiam a secretaria com o fornecimento de dados.

Figura 3 – Estrutura Matricial do Sistema de Monitoramento e Avaliação do MDS⁶



⁶ Extraída de VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto. W. S.; PAES-Sousa, Rômulo. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social no Brasil. in *Management of Social Transformations Programme (MOST) Policy Papers /17*. Brasília, DF: Unesco, 2006.

De acordo com o regimento interno do ministério⁷, as informações produzidas pela SAGI têm como objetivo subsidiar gestores e formuladores das políticas sociais na tomada de decisões de modo a aperfeiçoar os programas da pasta e racionalizar o uso dos recursos financeiros. Ademais, a disseminação do conhecimento ao público em geral, seja do meio acadêmico ou não, mediante a distribuição de publicações técnicas e a realização de seminários, contribuem para a ampliação do controle social e o fortalecimento da transparência governamental.

É importante esclarecer que a SAGI não possui uma exclusividade na avaliação dessas políticas sociais no país. Conforme publicação do Banco Mundial (2007:17)⁸, “a responsabilidade institucional para avaliação é primeiramente da SAGI, embora outras agências, tanto interna (como o IPEA e o IBGE) e externa (universidades, fundações privadas e *think tanks*) também estão envolvidas em atividades avaliativas”. Desse modo, a SAGI também utiliza os estudos de avaliação realizados por outros atores para projetar e contratar suas pesquisas.

No subsistema de avaliação da SAGI, foi desenvolvido um modelo institucional próprio que inclui uma rotina de procedimentos englobando desde a definição do problema à elaboração dos termos de referência de pesquisas, contratação, acompanhamento, divulgação e publicação regular dos resultados. Primeiro, define-se qual o programa a ser avaliado; em seguida determinadas questões relativas à dimensão do programa (processos ou resultados) que será alvo da pesquisa e os parâmetros metodológicos são debatidos junto com os técnicos das áreas finalísticas, para assim definir o termo de referência para a contratação das instituições avaliadoras (Vaistman *et al*, 2006). A secretaria também atua no acompanhamento de todas as fases das pesquisas, inclusive enviando servidores para o trabalho de campo, promovendo assim aprendizado organizacional.

Em relação às atividades de monitoramento, o principal instrumento elaborado pela SAGI é a Matriz de Informação Social (MI Social), uma ferramenta de informações georeferenciadas sobre os programas do MDS, na qual são depositadas informações migradas de outros sistemas e agregadas tabelas específicas de informações não sistematizadas. Tais informações podem ser visualizadas em vários níveis de desagregação, sejam por unidades da Federação, microrregiões, municípios ou territórios especiais. Além dos indicadores e informações básicas dos programas sociais do MDS, estão disponíveis para consulta na ferramenta informações demográficas e socioeconômicas que podem ser obtidas em vários formatos: planilhas eletrônicas, relatórios, gráficos, mapas estatísticos e etc. Aliado aos quatro dicionários (de indicadores, de programas, de fontes e de variáveis), a MI Social se constitui no subsistema de monitoramento da SAGI.

3.3. Resultados e diferenças dos Sistemas

Após a descrição das duas experiências implementadas no âmbito do Governo Federal, cabe compará-los em termos de recursos humanos e orçamentários despendidos e, especialmente, resultados alcançados. Para tanto, é importante ter em mente que, no primeiro caso, o SAM do PPA, trata-se de uma estrutura de órgão central, o MP, que por intermédio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI implantou e gerencia um sistema audacioso que se propõe a monitorar e avaliar regularmente a totalidade dos programas da União.

⁷ Portaria GM/MDS No. 330, de 11 de outubro de 2006.

⁸ BIRD. Social Protection Discussion Paper No. 0709, de maio 2007.

Como exemplo da magnitude do sistema, em 2008, foram avaliados trezentos e seis (306) programas em todos os três Poderes. Por outro lado, no MDS, temos um sistema setorial de avaliação e monitoramento, restrito a cerca de seis (6) programas, mas que também conta com a colaboração de outras instituições de pesquisa que apóiam as atividades da SAGI ou complementam por meio de contratação de pesquisa. Portanto, enquanto o primeiro tem um caráter holístico do governo, o segundo se caracteriza como uma estrutura de avaliação e monitoramento específica da área de desenvolvimento social.

Quanto à questão de recursos humanos, a SAGI possui um contingente menor se comparado ao pessoal envolvido no órgão central de Planejamento. No período 2004-2008, a secretaria possuiu um quadro de pessoal que não ultrapassou cinquenta (50) técnicos. Muito embora, trata-se de uma equipe altamente qualificada na qual a grande maioria possui pós-graduação *stricto sensu*. Enquanto que no SAM do MP, a SPI possui uma equipe de 105 funcionários, boa parte de servidores da carreira de analista de planejamento e orçamento. Esse sistema ainda conta com a participação de todo o conjunto de coordenadores de ações e gerentes que realizam as avaliações anuais e o monitoramento das metas físicas dos programas, bem como das equipes que compõem as UMA em todos os órgãos setoriais.

Vale salientar que nos dois sistemas são latentes as preocupações com a contínua formação de pessoal para atuarem em avaliação e monitoramento e também com a divulgação do conhecimento e dos resultados dos processos. A SAGI possui uma diretoria específica para capacitação e gestão da informação, que oferece cursos e publica resultados das pesquisas. Por outro lado, o MP promove ações de formação de equipes para aprimorar as avaliações e a gestão do PPA, especialmente por meio de sua escola de Governo: a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Com efeito, essas atividades refletem na elevação da aprendizagem organizacional no âmbito da administração pública federal.

Com relação ao orçamento, a rubrica que financia predominantemente o sistema da SAGI teve em média, desde sua criação em 2004, 8,3 milhões de reais por ano para arcar com as despesas de avaliação e monitoramento das políticas e programas do MDS. Enquanto que no SAM do PPA, as suas duas rubricas orçamentárias despenderam em média, no mesmo período, cerca de 1,8 milhão. Observa-se, portanto, que apesar do PPA compreender um sistema avaliativo responsável por mais de trezentos (300) programas governamentais, o seu gasto é quatro vezes menor do que o MDS executa. Logo, é natural que essa diferença tenha impacto direto na qualidade dos processos. Os valores liquidados ano a ano estão relacionados na tabela a seguir.}

Quadro 1 – Evolução dos recursos despendidos para avaliação e monitoramento

R\$ mil

Ação	2004	2005	2006	2007	2008	Média
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	3.600	19.632,2	7.188,2	5.599,4	5.996,5	8.403,3
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1.783,3	1.250,6	1.238,1	2.452,3	2.372,5	1.819,4

Notas:

MDS: ação 4923 - Avaliação de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MP: ações 4505 - Monitoramento, Avaliação e Revisão do Plano Plurianual e 4254 - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual - SIGPlan

Fonte: SIAFI

Desse modo, os resultados alcançados pelo SAM do MDS em termos de avaliações realizadas possuem sentido crescente. Ao longo dos últimos quatro anos, constituiu-se um acervo de setenta e oito (78) pesquisas e estudos, além de ter criado a Matriz de Informação Social. O quantitativo é bastante expressivo levando-se em consideração que a competência da secretaria é restrita ao pequeno conjunto de programas do MDS e ainda que na sua maioria trata-se de avaliações de impacto, ou seja, pesquisas com metodologias e procedimentos mais sofisticados que requerem maiores recursos financeiros e humanos na sua elaboração.

Esse desempenho vem sendo reconhecido, principalmente, pelos organismos multilaterais como a Unesco e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, além do meio acadêmico. Como exemplo, o modelo do MDS foi vencedor do Prêmio de Inovação da Enap que premia experiências de sucesso na administração pública como forma de estimular a disseminação de soluções inovadoras em organizações públicas. Na mesma direção, Abrucio (2007:79) reconhece os bons resultados desse modelo ao relatar: “o trabalho do Ministério do Desenvolvimento Social está ancorado num conjunto competente de técnicos e numa estratégia de monitoramento bem formulada.”

No caso do SAM do PPA, é inegável que a proposta de se introduzir um processo avaliativo anual em todos os programas do governo já se configura uma postura inovadora. Nos últimos cinco anos, desde que foi formulado o sistema em 2004, o PPA induz os gestores dos programas, ao menos uma vez por ano, refletirem sobre a concepção, o processo de implementação e o desempenho dos programas sob sua responsabilidade. Além disso, o Relatório Anual do PPA também é disponibilizado à sociedade e aos demais Poderes contribuindo, assim, para a ampliação da transparência e do *accountability*. Por outro lado, o processo avaliativo apresenta algumas deficiências que indicam a fragilidade da sua metodologia, são elas: baixa qualidade dos indicadores, que na sua maioria não mensuram impacto nem custos; apuração de indicadores bastante insatisfatória - por exemplo, em 2008 mais de 70% não foram medidos; prevalência de auto-avaliações altamente subjetivas e; ausência de discussão intra e extragovernamental acerca dos resultados das avaliações. Com efeito, a avaliação do PPA consiste em um processo avaliativo com metodologia estruturada dentro de um sistema estável e institucionalizado. Porém, os problemas supracitados culminam num certo grau de desperdício desse esforço.

Finalmente, no que tange ao monitoramento, no PPA vem ocorrendo um incremento anual no preenchimento da execução física dos programas no SIGPlan, conforme o quadro 2. Contudo, deve-se considerar que o nível de preenchimento não reflete, na mesma medida, a qualidade da informação preenchida.

Quadro 2 – Evolução do preenchimento no SIGPlan

Ano	% de preenchimento da execução física no SIGPlan
2004	59,8
2005	68,2
2006	82,7
2007	72,1

Fonte: Balanço Geral da União, 2007

Já a Matriz de Informações Sociais, do SAM do MDS, assim como no SIGPlan, a sua maior crítica é a deficiência na atualização das informações. Como não há sanção aos gestores de programas responsáveis pela alimentação das bases de dados, prepondera a carência de informações atualizadas, debilitando-os como sistemas de gestão capazes de efetivamente subsidiar a decisão. De todo modo, ambos se tornaram repositórios naturais de dados de acompanhamento da execução e evolução dos programas. Há, portanto, um valor inestimável no conteúdo existente como série histórica, que reforça o processo de institucionalização do monitoramento da ação estatal.

4. Conclusões

O debate acerca da institucionalização da prática de avaliação e monitoramento na gestão pública brasileira constitui-se um terreno fértil no campo de estudos das políticas públicas. Nas últimas duas décadas, presenciamos o considerável avanço das pesquisas sobre o tema, o que em si já demonstra a importância da questão. Nessa discussão, o fomento da cultura avaliativa e a incorporação efetiva das ferramentas de A&M na gestão dos programas governamentais têm cada vez mais chamado a atenção dos estudiosos desse campo. Apesar das dificuldades de se mensurar a cultura avaliativa, haja vista subjetividade do conceito, é possível observar que a avaliação e monitoramento não têm se desenvolvido apenas no campo acadêmico. Nos anos recentes, a prática cotidiana na administração pública evoluiu de forma célere, constituindo, assim, uma apropriada variável explicativa da assertiva de que a A&M está institucionalizada na gestão pública brasileira. Com efeito, o artigo conclui que a institucionalização é de fato uma realidade, como exemplificado pelas experiências do PPA e do MDS. O argumento converge, portanto, com a conclusão de Worthen *et al* (2004) de que a prática da avaliação tende a se tornar cada vez mais institucionalizada na medida em que as experiências avaliativas de políticas públicas são valorizadas e aperfeiçoadas como, por exemplo, a partir da construção de sistemas de monitoramento e avaliação.

Os sistemas descritos sucintamente demonstram que se tornaram partes inerentes dos programas do Governo Federal: a integração da A&M à gestão; a produção e disseminação de conhecimento; e o treinamento especializado. Apesar das dificuldades naturais de qualquer inovação na administração pública e das diferenças de abrangência e metodologia desses modelos, a análise comparativa indicou que eles têm apresentado resultados positivos, principalmente, se comparados ao passado recente. Os efeitos da implantação dos SAM do PPA e do MDS evidenciam a trajetória de fortalecimento da *accountability* e de construção de um arcabouço informacional essencial para a melhoria da tomada de decisões e a correção de rumo das políticas.

Contudo, é importante ressaltar que tais sistemas estão em constantes aperfeiçoamentos e não se encontram prontos e acabados. Ao contrário, o estágio atual está distante de uma estrutura ideal para as funções de avaliação e monitoramento de políticas públicas. Essa é a razão central que leva parte dos estudiosos a questionarem o processo de institucionalização da avaliação e do monitoramento da gestão pública no país. Os desafios para eficaz utilização dos resultados pelos gestores não são irrelevantes, inclusive em países desenvolvidos que já introduziram a A&M na administração pública há mais tempo. Os problemas relativos à qualidade das informações, em especial de desempenho, as resistências da burocracia em ser avaliada, a devida qualificação dos avaliadores e a responsabilização dos gestores são obstáculos que impactam no alcance da eficiência e da qualidade na gestão das políticas públicas. A superação desses desafios é o objetivo da nova fase da administração pública que ultrapassa a questão da institucionalização dessas ferramentas, direcionando os esforços no seu

aprimoramento contínuo.

Bibliografia

Abrucio, Fernando Luiz (2007), “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.” in *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86.

Bird, OED (2004), *Monitoring and Evaluation in the Brazilian Federal Government*, Washington, D.C.: World Bank.

_____ (2006), *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: institutionalization without Impact?* Washington: World Bank.

_____ (2007), Lindert, Kathy *et al.* “The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context” in *Social Protection Discussion Paper No. 0709*, maio.

Carvalho, Sonia Nahas (2003), “Avaliação de Programas Sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate”, in *São Paulo em Perspectiva*, 17(3-4): 185-197.

Cavalcante, Pedro (2007), “O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil” in *Revista do Serviço Público*, vol. 58, No. 2.

Chiavenato, Idalberto (2006), *Administração Geral e Pública*, Rio de Janeiro, ed. Elsevier.

Contandriopoulos, André-Pierre (1999), “Is the institutionalization of evaluation sufficient to guarantee its practice?” in *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 15(2):229-259, abr-jun.

_____ (2006), “Avaliando a institucionalização da avaliação” in *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(3):705-711.

Costa, Frederico Lustosa da, e Castanhar, José Cezar (2003), “Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos” in *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro 37(5):969-92, Set./Out.

Cotta, Tereza Cristina (2001), “Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)”, *Revista do Serviço Público*, ano 52, No. 4, Brasília, out./dez.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta (2005), “A Política da Avaliação de Políticas Públicas” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 20 No. 59.

Felisberto, E. (2006), “Da teoria à formulação de uma Política Nacional de Avaliação em saúde: reabrindo o debate” in *Ciência & Saúde Coletiva*, V. 11, No. 3, p. 553-565.

Frey, Klaus (2000), “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil” in *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, No. 21.

Garcia, Ronaldo (2000), “Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental”, in *Texto para Discussão*, No. 776, IPEA, Brasília.

Mokate, K. M. (2002), “Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: a avaliação como herramienta de la gerencia social”, in *Revista do Serviço Público*, No. 8(1), 91-136.

Pares, Ariel e Valle, Beatrice (2006), “A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios.” in *Planejamento e orçamento governamental*, orgs. James Giacomoni e José Luiz Pagnussat, Brasília, ENAP.

Pisco, Luis Augusto (2006), “A avaliação como instrumento de mudança” in *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(3):564-576.

Rua, Maria das Graças (2004), *A Avaliação no Ciclo da Gestão Pública*, mimeo.

Vaitsman, Jeni; Rodrigues, Roberto. W. S.; e Paes-Sousa, Rômulo (2006), “O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social no Brasil”, in

Management of Social Transformations Programme (MOST) Policy Papers /17. Brasília, DF: Unesco.

Trevisan, Andrei Pittol e Van Bellen, Hans Michael (2008), “Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção”, in *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun.

Weiss, Carol H. (1998), “Have we learned anything new about the use of evaluation?”, in *American Journal of Evaluation*, 19, (1): 21-34.

Worthen, Blaine R, Fitzpatrick, Jody, e Sanders, [James R.](#) (2004), *Avaliação de programas: Concepções e Prática*. São Paulo: Editora Gente.

Legislação federal

Brasil, República Federativa do. Decreto No. 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.

_____. Lei No. 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003.

_____. Lei No. 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

_____. Lei No. 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

_____. Lei No. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

_____. Decreto No. 5.550, de 22 de setembro de 2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências.

_____. Decreto No. 6.601, de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.

_____. Portaria MDS No. 329, de 11 de outubro de 2006 - Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

_____. Portaria MDS No. 330, de 11 de outubro de 2006 - Aprova o Regimento Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

_____. Portaria MDS No. 442, de 9 de dezembro de 2008 - Institui o modelo de gestão tático-operacional do Plano Plurianual 2008-2011 no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Resenha Biográfica

Ronaldo Alves Nogueira: Mestrando em Administração e Políticas Públicas (ISCTE/Instituto Universitário de Lisboa), Especialista em Direito Público (PUC/MG), graduado em Administração Pública (Fundação João Pinheiro/Governo de Minas Gerais), Analista de Finanças e Controle do quadro da Controladoria Geral da União, atualmente cedido como Coordenador-Geral de Planejamento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Pedro Luiz Cavalcante: Doutorando em Ciência Política (UnB); Mestre em Ciência Política pela UnB (2007); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP); possui especialização em Administração Pública pela EBAPE/FGV e graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2001). Atualmente é Coordenador de Estudos Técnicos da Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.