

Avaliação no Brasil: questões de teoria e de prática

Sheila Maria Reis Ribeiro

Introdução

O tema avaliação ressurgiu no Brasil com destaque no debate sobre as ações de governo a partir dos anos 1990, motivado por muitos fatores, dentre os quais a crise de financiamento do setor público e as iniciativas de organismos internacionais de financiamento, tais como o Banco Mundial -BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, no sentido de instrumentalizar países para uma gestão pública mais eficiente e efetiva por meio da adoção e /ou aperfeiçoamento da função avaliação de políticas e dos respectivos sistemas de planejamento. Essa questão surge juntamente com a revalorização do tema gestão pública no debate político e ocorre em um contexto da globalização econômica e de perda da centralidade do Estado na produção de bens e serviços, a partir do qual se forma um consenso sobre a necessidade de reorientação da administração pública para resultados, em substituição à forma tradicional burocrática centrada no controle de procedimentos.

No Brasil, o novo paradigma ganha impulso a partir de 1995 e, inicialmente, tem no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de iniciativa do então Ministério da Administração e Reforma do Estado, um importante instrumento de difusão do ideário da nova gestão pública (*new public management*). Entre os princípios desse paradigma tem-se: (i) o deslocamento da ênfase do controle formal dos procedimentos para o controle de resultados; (ii) descentralização; (iii) autonomia com responsabilização; (iv) transparência e controle social.

Por sua vez, o sistema de planejamento, a despeito do descrédito por que passou durante os últimos quarenta anos, também influenciado pelas ciências sociais e pelos princípios do planejamento estratégico, passou por um processo de reformulação, cujo resultado foi a aprovação de um novo modelo de planejamento plurianual adotado a partir do ano 2000. A avaliação torna-se, assim, um instrumento central no novo modelo de gestão de resultados e, em decorrência, difunde-se o uso metodologias de avaliação, seja em nível das organizações, seja em nível dos programas e projetos governamentais.

O *paper* tem como objetivo situar, historicamente, a avaliação como preocupação no campo da administração e das políticas públicas. A partir dessa perspectiva, refletir sobre a institucionalização dessa função na Administração Pública brasileira e sobre fatores que interferem nesse processo. Pretende-se mostrar que a grande contribuição dos processos de avaliação, além da produção de conhecimentos e de informações para subsídio à tomada de decisões, reside no seu potencial indutor da aprendizagem organizacional.

O trabalho está estruturado em três capítulos seguidos de conclusão: (i) no primeiro, são abordados os principais conceitos utilizados nos estudos de avaliação como especialidade da análise de políticas públicas, assim como as suas vinculações ao conceito de controle no campo da administração;(ii) no segundo, apresenta-se um histórico da institucionalização das funções planejamento e avaliação, buscando estabelecer correlações, e identificam-se os principais atores e iniciativas de aperfeiçoamento da função avaliação na administração pública brasileira; (iii) no último capítulo tecem-se considerações sobre limites encontrados nessas iniciativas decorrentes dos pressupostos de racionalidade adotados.

Avaliação e racionalidades dos processos de decisão: questões conceituais

O que se entende por avaliação? Avaliação é um termo utilizado largamente para definir várias espécies de julgamento. Sendo uma atividade inerente ao homem, tudo que existe pode ser avaliado: pessoas, objetos, idéias, ações individuais ou coletivas, intervenções políticas. Avaliações são feitas a partir de parâmetros ou valores que podem ser implícitos ou explícitos, e, ainda, realizadas de maneira formal ou informal, mais ou menos rigorosa do ponto de vista científico.

Ao tomar como objeto a ação humana organizada, a avaliação produz conhecimento sobre esta ação, de forma que a produção de conhecimento sobre as intervenções sociais é um dos objetivos fundamentais dos estudos em avaliação (Contandriopoulos et al.: 1992, Weilenmann: 1980, 29, *Apud* GAP-UNICAMP:2002)

No que diz respeito a programas ou políticas, a avaliação pode ser definida como julgamento sistemático de uma operação ou de resultados de um programa ou política, com base em um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, com o objetivo de contribuir para sua melhoria (WEISS:1998). Neste caso, trata-se de um tipo de avaliação baseada em critérios racionais de acordo com os cânones científicos.

Embora tenha ressurgido no debate político e institucional com força nos últimos vinte e cinco anos, a avaliação não é um tema novo e, em certo sentido, enquanto princípio da ação racional, está subjacente às concepções sistêmicas (mecanicistas ou não), seja no campo das ciências sociais aplicadas, em particular na administração (visão tradicional do controle como função corretiva da ação individual)¹, seja no campo das políticas públicas.

A análise de políticas públicas enquanto campo de conhecimento especializado tem como referência a década de 1960. Contudo, é possível encontrar as origens de estudos voltados aos fins da avaliação desde o século XVII, na Inglaterra, a partir dos estudos empíricos calcados em dados quantitativos sobre fenômenos sociais WEISS (1998), fato que remonta ao surgimento da estatística como ciência do Estado².

¹ “O controle encontra-se entre as funções administrativas clássicas identificadas por Fayol: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. O mesmo integrou o paradigma da administração científica já preconizado por Taylor, em 1903, quando teve origem a Escola Clássica de Administração. Segundo VIEGAS (1996:3), o termo técnico “controle” foi transposto, por analogia, da sociologia para a administração, tendo em vista a precedência daquela ciência sobre esta. Deste modo, o controle administrativo teria sido influenciado de modo perverso pela visão comportamental e punitiva do controle social, vigente na sociologia. O autor afirma, criticamente, que embora a administração esteja inserida no ramo das ciências sociais, tendo como fundamento epistemológico a sociologia, não há identidade entre os conceitos. De acordo com a sua interpretação funcionalista, enquanto a sociologia está voltada para o domínio da coesão social, a administração insere-se no domínio da ação. Por não se levar em conta esta distinção, o controle administrativo teria assumido uma conotação negativa, cuja origem está nos fundamentos do controle social. O sentido negativo é expresso quando o controle aparece como sinônimo de fiscalizar, supervisionar, ou seja, exercer uma ação de controle sobre pessoas. Diferentemente desta concepção negativa (correção de pessoas), a interpretação positiva é aquela que considera o controle como a capacidade de fazer com que as coisas ocorram segundo o que foi planejado. Ou seja, a percepção do controle volta-se para a ação (correção da ação), visando ao alcance dos objetivos.” (RIBEIRO: 1997, p. 6).

² Etimologicamente, o termo *estatística* significa a "ciência do Estado" e o seu propósito original era fornecer os dados a serem usados pelo governo para a subsidiar a implementação de políticas públicas

Como campo de atividade, entretanto, os estudos de avaliação institucionalizaram-se e ganharam força com a proliferação de programas de combate à pobreza nos EUA, dentre outros, e, sobretudo, no contexto de polarização político-ideológica entre os países de economia planejada e os países de orientação liberal. A avaliação enquanto campo de estudos desenvolveu-se principalmente dentro da área das ciências sociais e a incorporação da estatística e dos métodos experimentais nesta área deu origem à chamada “Pesquisa Avaliativa”.

A análise de políticas públicas, no âmbito da qual difundem-se as pesquisas de avaliação, nasce como campo de conhecimento especializado, subárea da ciência política, que se contrapõe ao campo da administração a medida que trabalha com a visão do conflito político, da incerteza e dos aspectos valorativos que impregnam os processos de decisão. Em contraposição, a visão tradicional da administração fundamenta-se em uma concepção mecanicista e em postulados da neutralidade científica e da técnica racional.

Esse dado é importante porque auxilia na compreensão dos tipos de racionalidade subjacentes ao processo de formulação e implementação de políticas públicas e de planejamento e gestão, para usar a terminologia do campo da administração, que, por sua vez, vão influenciar os processo de avaliação. Ademais, pode contribuir na explicação dos diferentes posicionamentos dos agentes que atuam no desempenho dessa função dentro das organizações burocráticas, oriundos de comunidades epistêmicas distintas³, e iluminar a compreensão de tensões existentes nos processos de institucionalização da função avaliação na Administração Pública, tomando-se como exemplo o caso brasileiro.

Um outro aspecto relevante, decorrente dessa dicotomia entre o político e o técnico, diz respeito à questão do caráter prescritivo ou normativo das análises de políticas públicas vis- a- vis a postura do profissional, que pode variar de um estudo de conteúdo da política de natureza descritiva, até a defesa de processos ou de políticas (*process advocacy* e *policy advocacy*), portanto de caráter normativo. A linha *policy orientation* sugere que a preocupação do analista seja mais direcionada à análise da determinação da política (normativa) e menos a análise do conteúdo da política (descritiva). “A análise de política é também *problem-oriented*, o que demanda e suscita a interdisciplinaridade. A análise de política caracteriza-se, assim, pela sua orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar, integradora e direcionada à solução de problemas, além da sua natureza ao mesmo tempo descritiva e normativa.” (GAPI-UNICAMPI:2002, p 4).

Historicamente, os objetivos da avaliação estão relacionados ao incremento da racionalidade do processo de formulação de políticas públicas e da alocação de recursos públicos. Esses objetivos podem variar segundo a tendência política dos atores no poder: em um pólo mais conservador, a ênfase recai sobre a eficiência com redução de custos; no outro, a ênfase recai sobre a efetividade dos serviços com o fim de promover melhorias na vida dos beneficiários. Uma concepção mais recente enfatiza a preocupação com a qualidade e supera a tendência à valorização de métodos quantitativos (WEISS:1998).

³ Farias (2005) aponta a frágil interação da administração, como campo de conhecimento, com a ciência política e a sociologia. O autor critica a hegemonia da concepção sobre nova gestão pública que, de acordo com a sua visão, despolitiza o instrumento de avaliação tornando o seu uso instrumental.

Uma outra abordagem sobre a forma com que tem variado os objetivos dos estudos de avaliação pode ser encontrado em Derlien (2001) que, partindo da distinção de três funções básicas atribuídas à avaliação, quais sejam: informação, re-alocação e legitimação, defende que dos anos 1960 aos 1990, os objetivos da avaliação teriam variado da informação para a re-alocação, o último associado ao New Public Management com os avaliadores convertidos em auditores que privilegiavam a medição de resultados (Derlien *Apud* FARIA:2005, p. 3).

Já de acordo com RUA (1998), a avaliação de políticas públicas, programas e projetos governamentais tem finalidades precisas: (i) promover a *accountability*; (ii) fornecer bases para a tomada de decisões; (iii) desenvolver e melhorar as estratégias de tomada de decisão; (iv) proporcionar aos gestores e a segmentos interessados da sociedade empoderamento, promoção social e desenvolvimento institucional, significando que a avaliação deve abrir espaço para a democratização da atividade pública e para o aprendizado e o fortalecimento institucional.

“A finalidade da avaliação não é classificar as intervenções “boas” ou “más”, “exitosas” ou “fracassadas”. Muito mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca das melhores decisões e de amadurecimento da gestão” RUA(1998, p.19).

Ainda em relação aos objetivos, argumentando numa linha mais crítica à visão normativa e racionalista, Farias afirma que “a avaliação das políticas públicas está longe de se restringir a questões e disputas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado, posto que a avaliação pode também, por exemplo, ser elemento central na disputa eleitoral, no controle das interações intergovernamentais e na busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático”. (FARIA: 2005, p.4)

Embora para efeito de análise seja feita uma divisão em etapas, a avaliação é um momento do processo de elaboração de políticas públicas. Em uma perspectiva mais racionalista, a formulação, a implementação e a avaliação conformam um ciclo que se retroalimenta. Em teoria, depois de formulada a política, inicia-se a sua implementação. Ocorre a avaliação de política quando os resultados (produtos e metas definidos e esperados num âmbito restrito) e impactos (resultados mais amplos e/ou externalidades, esperadas ou não) decorrentes da implementação são comparados com o planejado.

A despeito de que na teoria seja possível isolar um momento do outro, na prática esses momentos se confundem e se tornam ainda mais complexos quando cotejados com a dimensão institucional do sistema de planejamento e de avaliação de políticas públicas.

A literatura sobre políticas públicas registra que a formulação pode ser concebida pelos tomadores de decisão no âmbito de um processo decisório que pode ser democrático e participativo (*bottom up*) ou autoritário e de gabinete (*top down*); planejado (racional-compreensivo) ou incremental mediante ajustes mútuos entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou deixada incompleta para definição a partir da prática. Em tese, o tipo de racionalidade da fase de formulação e o modo de implementação definem como ocorrerá a avaliação.

De acordo com Albaek, quando a avaliação se difundiu nos EUA nos anos 1960, a pesquisa avaliativa era encarada como ferramenta de planejamento dos formuladores e gerentes do mais alto escalão (*top down*), e considerada capaz de superar o problema do déficit de compreensão acerca das políticas e de seu impacto, garantindo a racionalidade do processo decisório e a legitimação das políticas e programas. Na década de 1970, essa visão otimista do uso racional/ instrumental da avaliação foi abrindo espaço para o surgimento de novas abordagens e metodologias *botton up* (Albaek Apud FARIA: 2005). Isso ocorreu quando, finalmente, os estudiosos começaram a ter como preocupação a análise dos processos de implementação, o que constituiu um resgate do “elo perdido” no estudo dos processos de políticas públicas. Antes disso, a lacuna era ocupada pela ciência política e pela sociologia com foco nas análises organizacionais sobre o Estado, administração e burocracia.

Distanciando-se desse enfoque, contribuições recentes no campo das políticas públicas em torno do tema implementação situam-na como decisão política e enfatizam a aprendizagem e a adaptação como traços desse momento. Uma característica recorrente na literatura é a recusa à noção de implementação como etapa subsequente à formulação. Nesse sentido, a implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas, como no caso das *street level bureacrats*.

As conseqüências, para os estudos de avaliação, dessa nova concepção de implementação como decisão são importante pois alteram o seu alcance e objetivo: se a implementação é um momento que fornece informação para a formulação de políticas, conseqüentemente, a noção de avaliação como correção de rumo deve ser substituída pela idéia de *policy learning*: aprendizado na implementação de uma política pública.

Assim, o processo de implementação ocorre mediante um conjunto de relações entre atores que formulam e executam, com diferentes visões e interesses, por sua vez, situados em diferentes posições na máquina administrativa, o que influencia fortemente o alcance dos resultados da política. Essa mesma complexidade se reflete no momento da avaliação.

Em geral, estudos de avaliação tentam compreender e explicar como e por que distorções ocorrem em relação ao planejado. Em geral, os focos de análise são: 1- de resultados (antecipados e não antecipados, de impacto; 2 - de funcionamento (análise das etapas, mecanismos, processos conexões causais), ou seja, a compreensão da operação do programa. Em qualquer dos focos de análise, a pesquisa de avaliação assume duas naturezas específicas quais sejam: (1) formativa quando a análise concentra-se no processo de implementação e visa a sua correção ou (2) somativa quando as análises estão voltadas para etapas posteriores com objetivo de avaliar a efetividade do programa ou os resultados pretendidos.

A utilização dos resultados das análises de avaliação no processo de tomada de decisão está relacionada a diversos fatores e propósitos. Weiss (1998) menciona entre os fatores que interferem no uso da avaliação: crenças e interesses conflitantes na organização; descontinuidade oportunizada por mudanças de gestores; rigidez institucional e alterações no ambiente externo político ou econômico. O autor distingue quatro tipos de uso dos resultados da avaliação: (i) instrumental; (ii) conceitual ; (iii) persuasão e (iv) esclarecimento. O primeiro, depende não só da qualidade da análise, mas sobretudo de um cálculo sobre a oportunidade de divulgação de seus resultados, considerando-se as implicações dos achados e o ambiente de repercussão.

O segundo está circunscrito aos técnicos que não tem poder de decisão e tem o mérito de contribuir para a aprendizagem sobre o programa em questão. O terceiro ocorre com o fim de captanear apoio e legitimar a posição dos tomadores de decisão. O quarto proporciona o acúmulo de conhecimento gerando impacto sobre a rede de profissionais e dos formadores de opinião e influenciando mudanças.

Por último, observa-se que o campo da avaliação de políticas públicas está bem desenvolvido e institucionalizado em alguns países da Europa e na América do Norte, onde existem associações de profissionais em avaliação, bem como inúmeros periódicos e publicações específicas sobre o tema.

Em alguns países, houve uma institucionalização da avaliação dentro do aparelho de Estado, com a constituição de órgãos ou agências com a finalidade específica de avaliar políticas públicas, a exemplo da Espanha e da França. O Brasil apresenta uma situação distinta e um arranjo institucional complexo conforme será apresentado a seguir.

Institucionalização da função avaliação no Brasil: dos primórdios à Reforma dos anos 1990

No capítulo anterior, foi observado que a avaliação reflete o tipo de racionalidade do momento da formulação da política. Por analogia, a gênese da institucionalização da função avaliação no Brasil guarda simetria com a origem da institucionalização da função planejamento.

O planejamento no Brasil institucionalizou-se na década de 1960⁴, influenciado pelo ideário positivista do progresso social⁵. Carlos A. de Mattos escreveu sobre a evolução do planejamento na América Latina tomando como marco de referencia o quadro internacional no qual destacavam-se duas grandes ideologias: a capitalista e a socialista, que culminou com a constituição da Aliança para o Progresso, em 1961. “(...) Fue en ese período que quedaron establecidos los principales rasgos que definieron una concepción o modalidad latinoamericana de planificación (...) una decisiva y singular legitimación formal del término planificación y, también, para el oficio de planificar (...)”

⁴ Antes de 1964 fazia-se planejamento mas sem que houvessem estruturas técnico-administrativas institucionalizadas para tal finalidade. O planejamento era circunscritos aos planos de investimento com vistas à modernização econômica.

⁵ “La idea de plan es de inspiración iluminista, en el sentido de elevar el poder de la razón humana sobre la realidad o de una especie de rescate del hombre para el centro del universo, en oposición al teocentrismo medieval; y, simultáneamente, de inspiración positivista, de constitución de un método riguroso en el molde de aquellos aplicados a las ciencias de la naturaleza, que fue hacia donde evolucionó el pensamiento iluminista. Así pues, la idea de plan involucra una noción de conocimiento que, cualquiera que sea el hito histórico, estuvo siempre asociada al control de la realidad, ya fuera a través de la comprensión de la realidad pautada en un modelo ideal de inspiración metafísica; ya bajo el supuesto de una ciencia objetiva rigurosa. En ese sentido, el plan como instrumento racional está condicionado a la evolución histórica de las ciencias sociales y a una noción de poder (...) En la posguerra, los esfuerzos de reconstrucción de la paz fueron acompañados de la producción de muchos intelectuales en las diversas disciplinas científicas. En la Sociología se empeza a defender la tesis de la naturaleza y función de la planificación como instrumento de la transformación total de la sociedad, y en ese sentido, técnica para el cambio social. J.M.Echavarría escribe, haciendo referencia a K. Mannheim, que la planificación en Occidente estuvo asociada a la idea de planificar para la libertad y no para la igualdad. “Como lo que importaba era salvar la libertad amenazada, la planeación tenía que intervenir en todos y cada uno de los ámbitos - políticos, económicos, religiosos - en que esa libertad estaba en trance de perder las condiciones de su posibilidad. Las técnicas sociales manejables por la planeación debían romper las rigideces de un sistema demasiado complejo, el de la moderna sociedad industrial - y, desde ciertas posiciones claves, limitar los efectos de las combinaciones gigantescas que ahogan el individuo. La planeación emprendería la tarea que el laissez-faire liberal ya no podía cumplir por sí mismo, pero respetando y dando nuevo vigor a los principios liberales.” (RIBEIRO: 1991, p. 11-13).

Ello sucedió como consecuencia de que, por un lado, en los documentos finales de la reunión se reconoció la necesidad de formular y ejecutar proyectos nacionales, y por otro lado, la Alianza para el Progreso, entendida como un mecanismo de cooperación financiera con los países latino-americanos, estableció como requisito, que éstos dispusiesen de proyectos de desarrollo económico y social para poder tener acceso a los financiamientos.”(MATTOS, C.A. IN: Estado y planejamento :sonhos e realidade, CENDEC-IPEA, 1988, p.101 - 102).

Os fundamentos teóricos que deram sustentação a esse processo estão representados pelo pensamento modernizante da Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL, à época, e revelam um predomínio da dimensão econômica nas análises sobre o desenvolvimento econômico e social. A experiência histórica do planejamento na América Latina foi referenciada na concepção política liberal do plano como técnica instrumental, em contraposição à concepção mais global de plano nas sociedades de economia planejada, e, sobretudo, em contraposição às visões mais recentes no campo das políticas públicas.

No Brasil, a concepção dominante à época era a do planejamento econômico e social com o fim de garantir o progresso e a segurança nacional.

“O advento do governo revolucionário e militar, a partir de 1964, trouxe consigo um ambiente eminentemente reformista e ideologicamente imbuído do espírito desenvolvimentista que irrompeu na América Latina, após a segunda metade da década de 60. Um outro fator importante, nesse contexto, foi a presença, em postos - chave da Administração, de civis e militares com passagem pela Escola Superior de Guerra e formação segundo as mais modernas teorias econômicas e administrativas. Com este perfil e diante do propósito de restabelecer a autoridade política abalada nos governos civis anteriores, o governo federal deflagrou um novo movimento de concentração política no Executivo federal. Criou-se o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, responsável pelo orçamento e pela reforma administrativa. Determinou-se a elaboração de um plano geral de governo e exigindo-se a articulação entre as pastas do Planejamento e da Fazenda, responsável pela política fiscal, a partir de então sob a supervisão direta do Presidente da República. Segundo registros históricos, os ministros de Estado foram compelidos a pensar em seus programas setoriais sem perder de vista a programação geral do governo, assentada numa concepção orgânica de desenvolvimento. A estruturação do governo favoreceu a coordenação política de suas ações, ensejando uma experimentação administrativa mais tarde consolidada na legislação⁶.” (RIBEIRO: 2002, p.5)

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA foi criado também nessa época como braço operacional do MINIPLAN. Ao ministério foi dada a competência de coordenar a execução de diversos programas e projetos setoriais que compõem os planos e ao IPEA coube essa tarefa.

⁶ O Decreto Lei 200/1967 promoveu uma reforma administrativa cujas linhas são assim resumidas: I- Princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle; II – Fixação do tripé planejamento, orçamento-programa, programação financeira de desembolso; III – Definição dos órgãos de apoio direto aos ministros e institucionalização dos de planejamento, coordenação e controle financeiro; IV- Estabelecimento de regras para constituição do *staff* de assessoramento imediato aos Ministros; V- Definição de normas administrativas básicas relativas a: administração financeira e contabilidade; revisão da legislação de pessoal e licitações e contratos; VI – Estruturação básica da Administração Federal e VII _Critérios para implementação.

O entendimento prevalecente à época de que o planejamento era instrumento de condução das ações de governo contribuiu para que o órgão fosse deslocado da mesma linha hierárquica dos demais ministérios para a própria Presidência da República, tendo, desse modo, sido criada a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República-SEPLAN.

Não obstante a relevância do planejamento, as condições políticas e institucionais do período não permitiram que a avaliação se distiguisse do controle. Isso pode ser constatado nos princípios fundamentais da ação de governo estabelecidos no Decreto Lei 200/1967 _ planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle _ que nortearam a administração pública até as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988.

“ O funcionamento dessa estrutura organizacional se mostrou bastante eficaz, se se considerar a vigência do regime autoritário, o caráter normativo de um planejamento com forte viés econômico e o insuficiente desenvolvimento teórico metodológico do planejamento estratégico público. Tal sistema começa a se revelar insuficiente com o aumento da complexidade social, política e econômica que se evidencia a partir dos anos 80. A transição democrática (1985/1989), feita sem projeto claro e sob forte crise econômica, política, de valores e de modelos administrativos, deixou transparecer a necessidade de avançar para formas superiores e mais complexas de planejamento governamental”.(Garcia e Barbosa Apud GARCIA:2000, p.10)

Garcia (2000) afirma que o pressuposto do planejamento tecnocrático e autoritário prevaleceu na Constituição Federal de 1988, a despeito da redemocratização do país. O viés econômico e tecnocrático moldou o planejamento na Carta, dispondo no seu artigo 165 sobre a criação do Plano Plurianual (PPA), juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos anuais. O PPA foi concebido para estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada. Ficou determinado que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os orçamentos anuais devem ser compatíveis com o PPA. Na concepção do autor, o primeiro PPA pós-constituição não logrou ir além de um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), instrumento criado pela antiga Lei nº 4320/64. O pressuposto era o de que os investimentos constituíam a base para o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, o planejamento confundia-se com o orçamento, sem o entendimento de ser ele um instrumento de direção estratégica pública, característica esta que, em parte, se reproduz nos PPAs subsequentes.

Seguindo a mesma lógica, na CF 1988 a avaliação dos programas de governo aparece na Seção IX - Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária no artigo 74, títulos I e II, como atribuição do controle interno, *in verbis*:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, como 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 à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos por entidades de direito privado.”*

A partir da década de 1990, no bojo das reformas estruturais para o ajuste fiscal e para adequação do Estado às transformações requeridas para a inserção do país na nova ordem internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, por intermédio do seu Office of Evaluation and Oversight/BID, iniciou o debate sobre a construção de uma nova visão sobre o exercício da função avaliação, com base na percepção de que os pressupostos e mecanismos com os quais os Estados vinham conduzindo a transparência de seus atos e de como realizavam seus procedimentos avaliativos e suas práticas de gestão eram inadequados. O entendimento era de que a avaliação “é uma função distinta das atividades de controle e acompanhamento de projetos setoriais tomados isoladamente. Antes de tudo, pela avaliação se constituir no objetivo do acompanhamento dos resultados e dos processos de sua consecução, observando de forma continuada a efetividade das estratégias e políticas públicas _ de seus programas, projetos e sistemas _ dando oportunidade à revisão tempestiva dos procedimentos de decisão, gestão e aplicação de recursos.” (SILVA:2002, prefácio).

A premissa era de que deveria haver uma transformação do modelo de Estado burocrático e o conseqüente deslocamento da preocupação como a eficiência para a preocupação com a satisfação das necessidades do cidadão, ou seja, com a eficácia da obtenção dos resultados. Isso exigiria a inovação das organizações incumbidas dos processos de avaliação, considerando-se que essa é a concepção julgada mais apropriada para que se obtenha da avaliação efetivas contribuições para a melhoria da eficácia e eficiência governamental no desenho e na gestão de políticas públicas. De acordo com Faria, entre as décadas de 1980 e 1990, a avaliação foi colocada a serviço da reforma do setor público, com ênfase na medição de resultados e claramente destinada a apoiar a alocação de recursos (FARIA: 2005).

Como os processos de avaliação são realizados por diferentes atores com distintas formações e posições na máquina do Estado, um conjunto de iniciativas de inovação foram sendo adotadas, a partir de 1995, com o enfoque da avaliação de resultados. Ainda que de forma relativamente desarticulada, citam-se como atores institucionais relevantes, mas não exclusivos nesse processo: o Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, a Secretaria Federal de Controle e o Tribunal de Contas da União, todos atuando a partir das respectivas competências e perspectivas próprias, e na sua maioria orquestrados pelos princípios da nova gestão pública.

Acrescenta-se que muitas metodologias e sistemas de avaliação foram desenvolvidos no âmbito da Administração Pública federal, quer em nível da Casa Civil da Presidência da República quer em nível dos ministérios setoriais, sobretudo incentivadas por programas financiados por organismos de cooperação internacional, metodologias estas que passaram a coexistir com os instrumentos e sistemas criados pelo órgão central de planejamento.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, consubstanciou os princípios da reforma gerencial sob o enfoque organizacional nas propostas de contratualização de resultados, de melhoria da qualidade da gestão⁷ e da avaliação do desempenho institucional e individual. No caso deste último, a Emenda Constitucional nº19 introduziu no art.37 da Constituição Federal o critério da demissão por insuficiência de desempenho, condicionada à adoção de procedimento sistemático de avaliação.

⁷ O programa Qualidade e Participação na Administração Pública- QPAP, origem do atual programa GESPÚBLICA, proporcionou o desenvolvimento de metodologia de avaliação organizacional (Sistema de Avaliação e Melhoria da Gestão Pública) tendo como parâmetros os critérios de excelência da gestão consagrados em nível internacional.

Embora ainda sem eficácia, um conjunto de leis ordinárias foram aprovadas vinculando sistemas de avaliação a finalidades remuneratórias, desvirtuando o seu propósito inicial.

Por sua vez, o planejamento deu um salto qualitativo a partir de 2000 quando introduziu o conceito de orçamento-programa, definindo programa como conjunto de projetos e atividades que tenham por objetivos solucionar um problema de modo a atender demandas dos cidadãos. O avanço na concepção do planejamento deveu-se à tentativa de integrar ao programa todo o ciclo do planejamento, orçamento e gestão.

“A gestão por programas objetiva o alcance de resultados mediante a utilização de processos estruturados e instrumentos adequados à integração das ações em torno de programas, motivando a tomada de decisão e a correção de rumos a partir de sua orientação estratégica e de sua programação. Essa gestão pressupõe a utilização sistemática dos mecanismos de elaboração, monitoramento, avaliação (...) A metodologia de avaliação anual de programas representa um modelo híbrido porque procura combinar elementos de mais de uma tipologia de avaliação. Uma de suas características fundamentais é ser baseada numa auto-avaliação gerencial realizada internamente pelas equipes executoras, coordenada e validada externamente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como coordenação do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (...) Embora a avaliação de cada programa possa incorporar informações geradas por meio de outros estudos e pesquisas avaliativas realizadas pelos órgãos setoriais, trata-se de uma avaliação essencialmente normativa, baseada em critérios e normas estabelecidos e aplicados por meio de um roteiro de avaliação que busca identificar os principais condicionantes do desempenho dos programas do PPA, buscando destacar os efeitos produzidos na sociedade pela sua realização, ressaltando aspectos de sua concepção e da implementação que influenciaram positivamente ou negativamente nos resultados alcançados.”(Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: 2008, p. 11-12).

Constituem objetivos do atual modelo de avaliação do PPA: (i) proporcionar maior transparência às ações de governo;(ii) auxiliar a tomada de decisão;(iii) promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações;(iv) aperfeiçoar a concepção e a gestão do plano e dos programas.

Além das experiências mencionadas, o Tribunal de Contas da União, com base na competência que lhe foi atribuída no art. 71, inciso IV, da CF 1988, vem protagonizado um conjunto de iniciativas que o situam como um ator relevante no processo de institucionalização da função avaliação na Administração Federal.

“A Constituição de 1988 atribuiu ao TCU competência para realizar auditorias de natureza operacional, também denominada auditoria de desempenho, auditoria de gestão ou Value for Money por Entidades de Controle Externo-EFS de outros países. No entanto, antes mesmo dessa designação, o TCU já se preparava para conferir maior transparência aos atos praticados pelos gestores públicos e para avaliar o resultado produzido por suas ações. A adoção de novas rotinas e processos de trabalho no TCU foi precedida por um intenso esforço de treinamento dos servidores, realizado com o apoio das Entidades de Fiscalização Superiores dos Estados Unidos, do Canadá e do Reino Unido. Ainda na década de 80, dois servidores participaram de treinamento em auditoria operacional promovido pela Auditoria Geral do Canadá e, ao longo da década seguinte, foram intensificadas as iniciativas de e no National Auditing intercâmbio, com a regular participação de servidores em cursos de treinamento no General Accounting Office - GAOAO Office – NAO, entidade de fiscalização superior britânica.

A partir de 2000, o TCU voltou a participar do treinamento oferecido pela EFS canadense. Em 1996, o TCU patrocinou o Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos, desenvolvido com o apoio da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a Virginia Polytechnic Institute and State University e a National Academy of Public Administration. Um dos principais produtos desse Projeto de Capacitação foi a elaboração do Manual de Auditoria de Desempenho posteriormente denominado Manual de Auditoria de Natureza Operacional, que trata dos procedimentos básicos adotados pelo corpo técnico do TCU nos trabalhos de auditoria operacional e de avaliação de programa (...) Com o intuito de suprir a necessidade de instrumentos adequados para a realização das auditorias dessa natureza e fiel à visão institucional de ser reconhecido como instituição de excelência no controle da administração pública, o TCU implantou, em 1998, o Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional, com vigência de três anos - de junho de 1998 a junho de 2001-, com o apoio do Reino Unido. Foram realizadas, no âmbito desse Projeto, vinte e quatro auditorias de natureza operacional em programas das áreas de saúde, educação, meio ambiente, assistência social e agricultura.

Em decorrência dos resultados do Projeto, avaliado positivamente pelo Tribunal e pelo Department for International Development – DFID/UK, foi assinada a fase II do acordo, intitulada “Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social – CERDS”, cujo objetivo é intensificar o uso de metodologias de avaliação de programa, focando especialmente na questão da redução da pobreza e da desigualdade social. Em 2002, foram realizadas cinco auditorias em programas de governo das áreas de saneamento, segurança, assistência social, educação e infraestrutura. (Noronha: 2003, p 1-2).

Todas as iniciativas aqui mencionadas constituem exemplos das reformas institucionais induzidas pelas transformações econômicas e políticas desencadeadas, de modo geral, a partir dos anos 1990 e que atingem não só o governo federal, mas também estados e municípios. Nesse aspecto, podem ser citados como exemplos de ações que contribuem para a institucionalização e ou aperfeiçoamento dos instrumentos de controle e avaliação o Programa Nacional de Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados -PNAGE e o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios-PROMOEX.

Embora transcenda o objetivo desta análise, cabe destacar que as modificações introduzidas nas funções planejamento e controle/avaliação governamental, ou na gestão pública como um todo, ocorreram em consonância com as transformações estruturais da esfera pública. Nesse cenário, emergiram novos atores institucionais, de natureza pública não-estatal, com o propósito de atuar no campo da avaliação de políticas públicas, em um contexto de cidadania ativa e de crescimento da participação social.

Alguns pontos críticos da avaliação no Brasil

Após apresentar um cenário da institucionalização da função avaliação no Brasil e com base nos conceitos apresentados na primeira parte desse trabalho, este capítulo tem como objetivo analisar pontos críticos da avaliação que se relacionam às construções teóricas subjacentes às ações dos diferentes atores institucionais.

Por princípio, os problemas que afetam a avaliação estão intimamente relacionados ao planejamento. A construção do PPA enquanto procedimento técnico, e a despeito das alterações introduzidas por meio do Decreto nº 2 829/1998 e das Portarias nº 117 e nº 44, de 12/11/98 e de 14/04/99, respectivamente, seguiu a lógica do planejamento normativo e tecnocrático, embora do ponto de vista conceitual seja inquestionável a influência das concepções do planejamento estratégico e de todas as contribuições mais recentes das ciências sociais e da ciência política que submetem a questionamento as pretensões da burocracia de agir estritamente mediante procedimentos técnicos e racionais.

Não chega a ser uma contradição com a idéia de planejar, mas o a técnica de elaboração do plano, mais do que um instrumento técnico racional, só se aplica mediante um processo dialógico de negociação política. Por sua vez, o entendimento a cerca dos problemas a serem objeto da ação governamental depende de todo um processo político de construção de agenda e não decorrem, necessariamente, de argumentos embasados por relações de causa e efeito.

Garcia (2000) chama a atenção para uma fragilidade na construção do PPA relativa à definição dos problemas. Toma como referência a distinção de Carlos Matus (1993) entre problemas estruturados e quase estruturados, reconhecendo que a maior parte dos problemas selecionados pelos planos governamentais é de tipo quase estruturado, ou seja, definido por regras e fronteiras pouco precisas, marcado pela subjetividade e com múltiplas possibilidades de solução. Admite que a categoria problema é central para a nova proposta de planejamento. Reconhece que problemas sociais são socialmente produzidos e podem ter numerosas alternativas de solução. Conclui pela necessidade de discutir, difundir e consolidar o conceito de problema e de um método de análise adequado entre todos os envolvidos no PPA.

Pode-se deduzir do argumento do autor a crença inabalável na possibilidade de se chegar a uma uniformidade conceitual e metodológica para a seleção, delimitação e explicação do problema, como se a técnica racional fosse suficiente para eliminar conflitos. Além disso, existem outras dimensões a serem abordadas na construção de um plano que não são levadas em consideração no raciocínio do autor, o que mostra a excessiva valorização do momento da formulação e a insuficiente preocupação com o processo de implementação de políticas.

Muitas críticas ao modelo de planejamento por programas partem da constatação de que não se pode sobrepor o programa, enquanto base de organização das ações de governo, às organizações formais burocráticas. A falta de articulação entre as dimensões: programa, organização e pessoas repercute na forma fragmentada com que se difundem as metodologias de avaliação. Na verdade, estão em jogo distintas percepções sobre a definição e solução de problemas, mas também, distintos interesses de natureza corporativa, favorecidos pela excessiva especialização burocrática, a despeito da necessária interdisciplinaridade das políticas públicas.

São frágeis os mecanismos de diálogo da burocracia com a sociedade o que se reflete na qualidade da institucionalização dos canais de participação e de controle social. Um exemplo dessa fragilidade no que se refere à avaliação diz respeito à publicidade dos resultados das ações de governo e à linguagem que pode facilitar ou não o acesso da população às informações.

Assim sendo, no que se refere à relação do Estado com a sociedade, a função avaliação ainda se caracteriza pelo viés formalista e tecnicista dos segmentos da burocracia encarregados da sua realização. Por sua vez, no que tange à dimensão intraburocrática, a avaliação reflete dificuldades decorrentes da fragmentação na abordagem dos problemas e dos objetivos da avaliação. Acrescenta-se a isso a dispersão dos interesses e a falta de coordenação das ações.

Todos esses elementos contribuem para o pouco êxito dos processos de avaliação no âmbito da Administração, entendendo-se por êxito o uso dos resultados da avaliação com insumo para a tomada de decisão. Na visão de Faria o ponto crítico reside, exatamente, na crença dos técnicos na suposta capacidade da avaliação de reiniciar o ciclo das políticas sem se considerarem as injunções políticas e os interesses dos tomadores de decisão e demais *stakeholders*. (FARIA:2005)

O resultado desse processo é que prevalece o aspecto ritualístico (procedimental) tanto em nível do planejamento quanto em nível da avaliação: o plano não vai além da programação de atividades a serviço da alocação de recursos e a sua avaliação, de um relatório burocrático com informações sobre metas atingidas ou não.

Outro aspecto decorrente da supervalorização do processo de formulação e da insuficiente abordagem da implementação, é a tendência à separação da Administração em dois mundos: o mundo real das organizações e constrangimentos rotineiros da execução e o mundo ideal do programa (esquizofrenia institucional), dividido entre a visão tradicional do controle de processos (conformidade) e visão da avaliação de resultados (objetivos e metas dos programas). Na primeira dimensão prevalece o conceito de controles corretivo e na segunda, há espaço para a inovação por meio de metodologias distintas de avaliação de resultados, dentre elas as auditorias operacionais que tem por base a avaliação e controle do planejamento governamental.

Uma terceira via busca integrar a avaliação de resultados dos programas à contratualização de resultados e ao desempenho institucional (organizações e indivíduos).

Há que se reconhecer a existência de uma variedade de alternativas de avaliação, com e sem a participação dos beneficiários das políticas. Há que se reconhecer, também, que procedimentos de avaliação e controle implicam custos para a Administração e, por isso, necessitam de uma meta-avaliação com respeito aos propósitos a que se propõem. Os limites identificados nessa análise apontam para a necessidade de um maior diálogo entre os diferentes atores institucionais responsáveis pelos processos de planejamento, gestão, controle e avaliação. O desafio está na construção de espaços institucionais que permitam esse diálogo intraburocrático com o objetivo de superar a fragmentação hoje existente, inclusive do ponto de vista das relações intergovernamentais (União, Estados e Municípios).

A construção de instrumentos mais democráticos de planejamento, gestão e controle/avaliação implicam permeabilidade das organizações estatais à participação e ao controle social. A preocupação com a avaliação não deve ficar circunscrita aos tomadores de decisão. Devem ser debatidos os propósitos da avaliação de forma mais ampla dentro da Administração, com diferentes atores, evitando-se o seu uso instrumental e tendo-se como referência as oportunidades de aprendizagem organizacional, pois, por meio da avaliação é possível interpretar e construir contextos, produzindo o espaço público (Escobar e Domench, 2002, p.110 Apud Faria: 2005, p.9).

Considerações Finais

A título de conclusão, observa-se que mudanças estruturais induziram os governos a adotarem instrumentos de avaliação como ferramentas essenciais ao processo de tomada de decisão e de reorientação das estratégias políticas.

Muitos recursos foram dispendidos na construção de ferramentas de avaliação, entretanto, diversos fatores podem contribuir para a não utilização racional dos resultados da avaliação, entre eles as diferentes perspectivas a respeito do que se considera problema, a fragmentação dos processos de avaliação, distintos interesses e divergências de propósito.

Nesse sentido, é desejável adotar uma postura realista em relação ao poder dos instrumentos de avaliação e, ao mesmo tempo, buscar por meio de procedimentos dessa natureza, desenvolver formas de aprendizado organizacional e social em benefício do aperfeiçoamento da ação governamental.

Bibliografia

Faria, C. Aurélio Pimenta de (2005), “A política da avaliação de políticas públicas”, em Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.20, nº 59, São Paulo.

Garcia, R.Coutinho (2000), “A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003”. Texto para discussão Nº 726, IPEA, Brasília.

Mattos, C.A. (1988), “Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade”, CENDEC-IPEA.

Metodología de análise de políticas públicas (2002), GAPI – UNICAMP. <http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>, 26/06/2009.

MANUAL DE AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2004-2007: exercício 2008 :ano base 2007 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília

Noronha, Maridel P. (2003), A experiência do Tribunal de Contas da União do Brasil na avaliação de programas de governo. VIII Congresso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Panamá.

Ribeiro, Sheila. M.R.(1997), Controle interno e paradigma gerencial, Texto para discussão Nº 17, ENAP, Brasília.

_____ (2002), Reforma do Aparelho do Estado no Brasil: uma comparação entre os anos 60 e os 90. VII Congresso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Portugal.

_____ (1991), El papel del Estado y las tendencias de la planificación social y economica. Programa Global da Nações Unidas:CEPAL/CELADE, mimeo.

Silva, P. Luiz Barros (2002), A avaliação dos programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico/Pedro Luiz Barros Silva e Nilson do Rosário Costa, Brasília: IPEA

Salgado, Valéria A.B.(2007) A gestão de desempenho de indivíduos e instituições no governo de federal da República Federativa brasileira. Mimeo.

Stenzel, Ana Cecília B. (1996), A temática da avaliação no campo da saúde coletiva: uma bibliografia comentada, Campinas, tese de mestrado, mimeo.

Rua, Maria das Graças (1998), Política pública e políticas públicas no Brasil: conceitos e achados empíricos, mimeo.

Weiss, Carol H.(1998) “Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies”, Harvard University, Prentice Hall, New Jersey.

Resenha Biográfica

Sheila Maria Reis Ribeiro é Mestre em Sociologia Política, graduada em Filosofia e em Serviço Social pela Universidade de Brasília. Em 1991, especializou-se em “População e Desenvolvimento Econômico” pelo CELADE/CEPAL das Nações Unidas, no Chile. Foi Coordenadora Geral de Estudos e Pesquisas na ENAP- Escola Nacional de Administração Pública. Em 1995, integrou a equipe que elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Foi Diretora Nacional do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados – PNAGE (2003 a 2007) e do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros- PROMOEEX. Endereço para contato: Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 4º andar. Brasília-DF, CEP 70040-900. Fone: 55061 20204551; Fax: 55061 32255183; e-mail: sheila.ribeiro@planejamento.gov.br