

EDILSON CORREIA ALVES LIMA

A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DO PODER
EXECUTIVO FEDERAL: A EXPERIÊNCIA IMPLEMENTADA ENTRE 1995 E 2001

MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

UFPI

TERESINA / 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

EDILSON CORREIA ALVES LIMA

A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DO PODER
EXECUTIVO FEDERAL: A EXPERIÊNCIA IMPLEMENTADA ENTRE 1995 E 2001

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da
Universidade Federal do Piauí, como exigência parcial
para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas,
sob a orientação da Professora Doutora Maria D'Alva
Macedo Ferreira

UFPI

TERESINA / 2007

A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DO PODER
EXECUTIVO FEDERAL: A EXPERIÊNCIA IMPLEMENTADA ENTRE 1995 E 2001

EDILSON CORREIA ALVES LIMA

Dissertação de Mestrado submetido à Coordenação do Curso de Mestrado em
Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí –
Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Maria D'Alva Macedo Ferreira
Universidade Federal do Piauí
Orientadora e Presidente

Profº Dr. Washington Luis de Sousa Bonfim
Universidade Federal do Piauí

Professor(a) Doutor(a)
Instituição

TERESINA / 2007

Para Wilna, Marvin e Mirela

AGRADECIMENTOS

Propor-se atingir um objetivo é um desafio que, na imensa maioria das vezes, germina e amadurece no fórum íntimo de cada indivíduo, permanecendo latente por anos, até se tornar expressão compartilhada com as pessoas mais próximas que estarão presentes durante a caminhada. Ao ultrapassar essa etapa, no entanto, esse empreendimento só se concretizará com o apoio daqueles que nos ouviram, solidarizaram e puderam nos alertar sobre os caminhos a serem percorridos. Ao alcançá-lo, estará chegado o momento de olhar em volta e prestar o justo agradecimento dos que nos ajudaram nessa jornada. É com esse espírito, portanto, que, primeiro, agradeço à Deus a graça da vida, da oportunidade de poder ter atravessado as adversidades enfrentadas em todos os sentidos de minha existência, com o sentimento para dar de mim o melhor possível na realização não somente de um projeto acadêmico, mas um projeto de vida voltado para o enfrentamento e a superação dos obstáculos que surgem no dia-a-dia. Agradeço a meus pais, Expedio, *in memorium*, e a minha mãe, Maria de Jesus, o primeiro ânimo a visualizar nos estudos a possibilidade de mudança, expressão de um sentido que, na academia, é apenas um conceito, mas que na vida, representa um leque de possibilidades a serem exploradas. Agradeço a minha esposa, Wilna, e a meus filhos, Marvin e Mirela, a quem o tempo subtraído, foi minha maior dor nesses trinta meses. Agradeço a minha orientadora, professora D'Alva, cuja paciência e sabedoria permitiram trazer à tona o trabalho que ora apresento e de que ela faz parte. Agradeço aos demais professores do Mestrado em Políticas Públicas, Simone, Dione, Guiomar, Washington e Rosário, que nos fazem acreditar que um ideal traz recompensas que não se mede em dinheiro. Agradeço a todos os colegas a quem tive o prazer de dividir as dúvidas, os anseios e as alegrias, a quem faço votos de muito sucesso. Agradeço aos servidores da Coordenação do Mestrado, em especial à Neila, diligente no trato cortez e amigo dos assuntos buscados nas últimas horas. Agradeço duplamente ao Estado, representado pela UFPI e seu ensino de qualidade, representado pelos professores e servidores aqui citados, e pela CGU, no incentivo à busca de conhecimento, essência do que se visou com esse trabalho.

RESUMO

A Política de Avaliação de Programas Governamentais – PAPG, implementada pelo Poder Executivo Federal entre 1995 e 2001, constituiu um conjunto de arranjos institucionais e teórico-metodológicos concebido para avaliar o cumprimento das metas previstas nos Planos Plurianuais e a execução dos programas de governos constantes das Leis Orçamentárias Anuais. Apesar de revestir-se de uma experiência que foi, em muitos sentidos, inovadora, a PAPG foi concebida a partir de um contexto centrado no controle das ações governamentais sob uma perspectiva burocrático-legal, o qual pressupôs-se constranger a implementação da política. Buscou-se, em vista disso, compreender seu processo de implementação segundo um cenário de normas e procedimentos historicamente institucionalizados com forte potencial para influenciar a implementação da política. Com esse objetivo, articulou-se, nessa avaliação, as categorias de análise da dependência da trajetória (*path dependence*), do neo-institucionalismo histórico, com as da pesquisa de implementação que buscam no desenho da política: natureza das condições em que opera e possibilidade de ajuste a essas condições, e na organização: tipologia das tarefas e técnicas empregadas, o que impõe a construção de uma organização compatível a missão a ser empreendida, as razões do sucesso ou fracasso da implementação. Demonstrou-se que os mecanismos de *positive feedback* (custos iniciais, aprendizagem, coordenação e adaptação), vinculados à dependência da trajetória, reforçaram normas e procedimentos institucionalizando, ao longo dos anos, o modelo de controle burocrático-legal e que esse padrão se refletiu nos arranjos institucionais da PAPG, concebendo uma estrutura organizacional e um referencial metodológico inadequados para a consecução dos objetivos da avaliação, o que influenciou negativamente os resultados atingidos.

Palavras-Chave: Neo-institucionalismo; Políticas Públicas; Avaliação; Metodologia.

ABSTRACT

The evaluation policy of the government's programs - PAPG, which was implemented by the Executive of Federal Government from 1995 to 2001, constituted a set of institutional, theoretical and methodological arrangements to evaluate the fulfilment of the foreseen goals in the Plurianual Plans and the execution of the governments' programs which are in the Annual Budget Laws. Although it was an innovative experience itself in many senses, the PAPG was conceived from a context and it is centered on the control of the government's actions under a bureaucratic and legal perspective, which was estimated to constrain the policy's implementation. Based on this, we have searched for understanding its process of implementation as rulers and procedures that have been historically institutionalized with a strong potential in order to influence the policies' implementation. With this objective, we have joined the categories of analysis of the path dependence and the historical neo-institutionalism, with those ones whose research implementation is searched through the policies' fields: the nature of the conditions which it operates and the possibilities of adjustment to these conditions, and the organization: the typology of the tasks and techniques that are used, which makes necessary the construction of a compatible organization to the mission in order to be understood, the reasons of the implementation's success or failure. We also show that the mechanisms of positive feedback (initial costs, learning, coordination and adaptation), tied with the path dependence, had strengthened the rulers and the procedures that were institutionalized by the legal-bureaucratic model of control for years and the institutional arrangements of the PAPG reflected this standard, binging about an inadequate organizational structure and an inadequate methodological reference for the evaluation achievement, which had influenced negatively the reached results.

Key-words: Neo-institutionalism; Public policies; Evaluation; Methodology.

LISTA DE ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Medida Provisória
PAPG	Política de Avaliação de Programas Governamentais
PE	Plano Estratégico
PO	Plano Operacional
PPA	Plano Plurianual
RS	Relatório de Situação
SCI	Sistema de Controle Interno
SFC	Secretaria Federal de Controle
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE ANEXOS

- Anexo A: Planos Plurianuais de 1996-1999 e 2000-2003 (objetivos gerais)
- Anexo B: Sinopse com modelos de avaliação
- Anexo C: Programas/Ações cujos resultados foram analisados
- Anexo D: Tabulação dos dados dos programas/ações analisados

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	iv
AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
LISTA DE ABREVIATURAS	viii
LISTA DE ANEXOS	ix
INTRODUÇÃO	12
1 A HISTÓRIA COMO VARIÁVEL DE EXPLICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS	17
1.1 O neo-institucionalismo como teoria de explicação da ação do Estado	17
1.2 A dependência da trajetória: por que a história importa?	21
1.3 Perspectiva histórica da avaliação de políticas públicas	31
1.4 A implementação enquanto princípio geral de avaliação de políticas	42
2 O CONTROLE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS: O INÍCIO DA TRAJETÓRIA	59
2.1 Uma configuração em três tipos ideais	59
2.2 O controle pré-Constituição Federal de 1988: controle diferente de avaliação (controle \neq avaliação)	61
2.3 Mudança de paradigma: a Política de Avaliação dos Programas Governamentais – PAPG: controle igual a avaliação (controle = avaliação)	67
2.4 Análise das avaliações realizadas pela Política de Avaliação de Programas Governamentais - PAPG	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97
ANEXOS	102

O indivíduo que fracassa em aprender a partir de sua experiência está eternamente perdido num mundo caótico. Ele repete seus erros. Pior ainda, não tem como navegar entre as rochas e os cardumes da vida.

Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, 1984

INTRODUÇÃO

As discussões e pesquisas sobre a avaliação de políticas públicas, no Brasil, não são um empreendimento novo, mesmo se considerando seu desenvolvimento tardio com relação à experiência internacional (FREY, 2000). Tampouco se caracterizaram por ser de pequena expressão científica, apesar das críticas aos trabalhos inicialmente produzidos, assentados num fraco referencial teórico, (MELO, 1999). Não obstante, algumas lacunas ainda têm sido percebidas, particularmente com relação às iniciativas gestadas e conduzidas no seio da burocracia estatal a partir dos anos 1990, voltadas para o atendimento de exigências a serem promovidas pelo Estado relativamente à avaliação das ações governamentais.

É o caso, nesse sentido, da **Política de Avaliação de Programas Governamentais – PAPG¹**, ação integrante do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – SCI, implementada a partir de 1995, que decorridos cerca de dez anos desde a adoção de suas primeiras medidas, muito pouco se conhece a seu respeito e sobre sua importância, e menos ainda tem-se discutido sobre sua capacidade para compreender e contribuir para o aprendizado e aperfeiçoamento da ação do Estado, mormente num momento em que este parece querer ocupar todos os espaços da sociedade brasileira contemporânea.

Procurando contribuir para a eliminação dessa lacuna, buscou-se, com esta pesquisa, refletir-se sobre a temática da avaliação das ações governamentais enquanto mecanismo de aperfeiçoamento das políticas do Estado. Visou-se, assim, numa perspectiva de avaliação fundada na aprendizagem, no sentido de que avaliamos para aprender e aprendemos para implementar (BROWNE e WILDAVSKY, 1984), compreender o que constituiu a PAPG, seus pressupostos, o porquê da sistemática adotada e alternativas existentes, procurando oferecer subsídios para ajustes futuros, de maneira a contornar as fragilidades existentes e reforçar os acertos obtidos.

A Política de Avaliação de Programas Governamentais, nesse sentido, constituiu um

¹ Optou-se por utilizar indistintamente, nesta dissertação, os termos “política” e “programa”, por razões estilísticas, evitando-se expressões como “programa de avaliação de programas”. É importante frisar que, na bibliografia pesquisada, alguns autores também lançam mão desse recurso, ora adotando *policy* ora *public program*, como é o caso de Rothstein (1998). Alguns textos, todavia, trazem uma distinção bem delimitada. Em Pressman; Wildavsky (1984), por exemplo, “política” diz respeito à teoria, implicando a existência de uma cadeia causal entre condições iniciais e futuras conseqüências; “programas” tornam a teoria operacional forjando o primeiro elo entre a cadeia causal e as ações objetivas.

conjunto de arranjos institucionais e teórico-metodológicos que, a despeito de ter nascimento e batismo, respectivamente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, artigo 74 e com a 1ª edição da Medida Provisória nº 480/1994, tem por referencial, dois fundamentos básicos, um no Estado, relativamente ao controle burocrático-legal das ações governamentais, em curso desde os anos 1960, apesar de haver previsão legal da adoção de mecanismos de avaliação desde esse período (Lei nº 4.320/1964, da Constituição Federal de 1967 e do Decreto-Lei nº 200/1967), mas que nunca logrou êxito na administração pública, e outro na literatura de avaliação de políticas públicas, a qual, de maneira tímida, seguiu um curso próprio.

A PAPG, assim, emerge tendo como função primordial avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, PPA², e a execução dos programas de governo³ nele fixados e constantes das Leis Orçamentárias Anuais, LOA. A avaliação, assim, despontou como um processo sistemático a ser empregado mediante a utilização de critérios específicos próprios, assinalados no texto constitucional, diferenciados daqueles historicamente caracterizados pelo caráter burocrático de controle, de onde ela proveio, assentado sob o exame da legalidade das ações realizadas.

Avaliar, assim, assumiu uma proeminência de maior significação que aquela conferida ao controle, exigindo a adoção de procedimentos próprios àquela tarefa, já que avaliar implicava a realização de julgamento, hierarquização, medição sob critérios diversos (ROSSI et al, 2004), enquanto controlar, como tradicionalmente vinha sendo feito, impunha verificar a conformidade da gestão aos ditames das leis e regulamentos. As transformações operadas pelo legislador constituinte mostraram ser, nesse sentido, de maior envergadura do que os resultados *a priori* alcançados, pelo menos em face da pouca visibilidade obtida pela implementação dessa política.

O ano de 1994 celebrou, desse modo, a adoção efetiva das primeiras medidas com vistas a cumprir, no âmbito do Poder Executivo, o mandamento reestruturador do Sistema de Controle

² O PPA, consoante previsto na CF/1988, art. 65, § 1º, constitui-se de lei que estabelece, 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 duração continuada. Na perspectiva econômica, pode ser compreendida como plano de desenvolvimento. Para uma abordagem do planejamento no Brasil, cf. Mindlin (2001).

³ A designação Programas Governo se refere ao sentido empregados nos orçamentos, que significa “instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando a solução de problema ou atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade (MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO, 2006).

Interno - SCI. Reorganizou-se e se disciplinou seu funcionamento, fazendo emergir os primeiros arranjos institucionais da avaliação com a criação da Secretaria Federal de Controle – SFC, a qual se encarregaria da formulação (desenho) do arcabouço teórico-metodológico a ser empregado no alcance dos objetivos e metas estabelecidos.

Entre 1995 e 2001, a Política de Avaliação de Programas de Governo foi implementada de forma ascendente quanto ao número de programas avaliados (vide tabela 6, capítulo 2.4), consolidando o referencial metodológico concebido. Durante esse período, no entanto, não constituiu ação exclusiva do SCI, posto que as ações de “controle” foram preservadas. O sistema, dessa maneira, passou a abrigar duas funções principais: avaliação, por intermédio do acompanhamento sistemático da execução dos programas de governo, visando certificar-se do adequado cumprimento dos objetivos e metas, e controle, mediante o emprego de auditorias em órgãos públicos do Poder Executivo, almejando comprovar a regularidade da gestão dos dirigentes públicos.

Em 2002, em razão da mudança da Secretaria Federal de Controle para a estrutura da Presidência da República, sob o argumento da necessidade de fortalecimento do SCI, a priorização de ações de combate à corrupção impôs um retrocesso à atividade de avaliação de programas governamentais.

Nesse cenário, o problema posto nesta pesquisa concerniu em avaliar a Política de Avaliação de Programas Governamentais – PAPG, implementada entre 1995 e 2001, num contexto de normas e procedimentos historicamente institucionalizados, com potencial para impor estímulos ou restrições a sua execução. A tentativa de compreender esse processo fundou-se no pressuposto fundamental de que fatores históricos exerceram influências significativas naquela política, contribuindo para seu sucesso ou fracasso.

Essa premissa implicou aceitar, ainda, dois caminhos para se atingir o sucesso da política: a) respeitar a força desses fatores históricos, reforçando-os; ou b) superá-los via construção de uma organização com elevado grau de aprendizagem e adaptação. Dois pressupostos básicos indicaram o caminho metodológico percorrido para empreender essa avaliação: os conceitos de *instituição* e *implementação*, consoante as abordagens utilizadas na ciência política e na avaliação de políticas públicas.

Instituição, no âmbito desta pesquisa, foi compreendida como procedimentos, normas e convenções inerentes à estrutura organizacional da comunidade política (HALL; TAYLOR,

2003), tendo orientado a qualificação dos arranjos empregados no passado e, mais recentemente, nas atividades de controle e avaliação das ações governamentais pelo Estado. A partir da perspectiva teórica vinculada ao neo-institucionalismo histórico: a dependência da trajetória ou *path dependence*, procurou-se entender os mecanismos mediante os quais a história exerceu influência sobre a política em questão (PIERSON, 2004), institucionalizando regras e comportamentos, bem como facilitando a manutenção de um curso e dificultando a reversão de tendência de ação.

Sob os fundamentos das pesquisas recentes sobre avaliação, adotou-se o sentido de implementação para além da dimensão consagrada no *policy cycle*: etapa posterior à formulação da política (FREY, 2000), o que implicou empregar o conceito sob dupla perspectiva. A primeira, na consideração de que fatores como organização, atores sociais diferenciados e seus respectivos interesses influenciam o alcance dos objetivos pretendidos, conforme o sentido empregado por Pressman & Wildavsky (1984); a segunda, mediante a utilização de recursos analíticos concebidos por Rothstein (1998), para quem o *desenho* e a *organização*, possuem dimensões importantes não limitadas à mera existência de uma consistente teoria causal e uma implementação eficiente, mas ligadas às condições operativas e à natureza das tarefas e técnicas utilizadas.

Esse autor deu destaque ainda ao terceiro conjunto de fatores determinante no sucesso ou fracasso de uma política: sua *legitimidade*, ou seja, a maneira como os atores percebem e aceitam a política, cooperando ou não com sua implementação. Como esse processo de legitimação decorre em grande parte de fatores históricos, articulou-se, na avaliação da Política de Avaliação de Programas Governamentais - PAPG, as categorias elaboradas por Rothstein (1998) – desenho e organização – como inseridos num processo temporal determinado e institucionalizado mediante os mecanismos vinculados à dependência da trajetória, caracterizados como *positive feedback* (PIERSON, 2004). Na presente discussão, demonstrou-se que esse processo teve início nos anos 1960 e se institucionalizou ao longo dos anos, tendo afetado de maneira irrefutável o desempenho da política.

Em face desses pressupostos, delimitou-se a pesquisa como bibliográfica e documental (GIL, 2006), estendendo-se os exames desde os dispositivos legais que instituíram o sistema de controle interno na administração pública brasileira nos anos 1960, até a formulação da PAPG e seus recursos teórico-metodológicos, a partir de 1994. Analisou-se, ainda, os Relatórios de

Atividade/Gestão da Secretaria Federal de Controle do período entre 1995 e 2001, nos quais foram expostas as avaliações produzidas.

A dissertação foi dividida em dois capítulos principais. O primeiro introduz os elementos do processo de desenvolvimento do neo-institucionalismo histórico e da contribuição da corrente dependência da trajetória, buscando-se identificar e compreender os mecanismos mediante os quais os fatores institucionais exercem influência sobre as ações e comportamentos dos atores que interagem na implementação de políticas. Traçou-se, ainda, um panorama geral do surgimento e desenvolvimento das pesquisas de avaliação, até culminar com os conceitos fundamentais da avaliação de implementação, de forma particular. Objetivou-se, com essa estrutura, construir um parâmetro com o qual se pudesse analisar a PAPG, além de delimitar as categorias analíticas empregadas na pesquisa.

Essa construção teórica permitiu, no capítulo 2, avaliar e entender o processo de construção e implementação da Política de Avaliação de Programas Governamentais a partir dos fatores históricos institucionalizados desde os anos 1960, segundo as categorias “desenho” e “organização”. Nesse processo de compreensão da implementação, classificou-se cada modelo histórico segundo a matriz weberiana de *tipos ideais*, a qual permitiu entendê-los como associados a padrões semelhantes de organização: vinculados ao processo de racionalização do Estado.

Nessa discussão, observou-se como o modelo institucional e teórico-metodológico adotado pela PAPG, reproduziu, por força dos mecanismos institucionalizados no passado, os padrões e procedimentos do controle burocrático, o que permitiu concluir pela inadequação dessa política para a consecução dos objetivos fixados na Constituição Federal de 1988. Espera-se, desse modo, que os resultados obtidos neste trabalho constituam elementos a serem considerados no processo de implementação.

1 A HISTÓRIA COMO VARIÁVEL DE EXPLICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

A opção pelos conceitos *instituição* e *implementação* como norteadores deste trabalho definiu os parâmetros metodológicos principais, exigindo esforço na construção do aporte teórico condizente com o objetivo proposto. Indicou também a estratégia empregada na elaboração deste capítulo, que concerniu subdividido em quatro seções fundamentais.

Na primeira, deu-se ênfase ao neo-institucionalismo como passaporte para a discussão da corrente dependência da trajetória, segunda seção, identificando os mecanismos de influência dos fatores históricos sobre as ações e comportamentos adotados no presente. Na terceira, descreveu-se o processo de surgimento e desenvolvimento da avaliação de políticas públicas, constituindo um referencial importante para comparação da Política de Avaliação de Programas Governamentais – PAPG, com destaque para o fator implementação, detalhado na quarta seção, que traz as categorias de avaliação utilizadas, as quais convergem com o fator chave introduzido no início: a história.

1.1 O neo-institucionalismo como teoria de explicação a ação do Estado

O neo-institucionalismo emergiu a partir do final dos anos 1980 como resposta à hegemonia do *behavioralism* e da *rational choice*⁴, predominantes na ciência política a partir da Segunda Guerra Mundial, cujos elementos centrais pautavam-se, segundo Peter (2001), no pressuposto de que as pessoas agem, conforme cada abordagem teórica, autonomamente como indivíduos, baseadas em características sócio-psicológicas ou no cálculo racional de seus interesses pessoais. Os indivíduos seriam, portanto, automaximizadores.

A reação a tais argumentos surgiu, no âmbito da ciência política, na retomada da concepção prevalecente no *old institutionalism*, ou institucionalismo tradicional, conforme prefere citar Ellen Immergute, relacionada ao papel desempenhado por instituições formais (ou informais) do setor público, não somente na explicação da governança e de políticas públicas, mas também do comportamento individual.

⁴ Autores como Immergute (1998), Pierson (2004) e Hall; Taylor (2003) destacam apenas a reação ao behaviorismo.

Aplicado ao contexto das pesquisas de políticas públicas, o neo-institucionalismo representou um contraponto às abordagens tradicionais da *policy analysis*, que embora voltada para a análise da inter-relação das dimensões institucionais, dos processos de conflitos e barganhas, bem como do conteúdo de políticas setoriais específicas, cada qual correspondente às dimensões tradicionais da ciência política: *polity*, *politics e policy*, enfatizava demasiadamente as influências dos processos políticos na concepção e implementação de políticas públicas (FREY, 2000).

O pressuposto central do neo-institucionalismo reside, portanto, conforme exposto por Frey, na importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos, distinguindo-se da abordagem institucional tradicional pelo fato de não pretender explicar tudo por meio de instituições. Peter (2001) comunga com esse autor ao destacar o papel desempenhado pelas “idéias” no contexto geral da implementação de políticas.

Consoante os caminhos metodológicos percorridos pelos autores, distinguem-se várias correntes no neo-institucionalismo. Peter (2001), por exemplo, aponta sete delas: normativa, escolha racional, histórica, empírica, sociológica, representação de interesses e internacional. Hall e Taylor (2003) e Immergut (1998), por outro lado, relacionam apenas três abordagens: escolha racional, histórica e sociológica. Embora, à primeira vista, essa variedade de abordagens pareça ser reveladora da falta de consenso ou mesmo fragilidade do neo-institucionalismo, o crescimento de estudos erigidos sob seus pressupostos teóricos tem demonstrado o contrário.

A despeito dessa “pluralidade”, ainda, alguns elementos comuns são perceptíveis, promovendo uma aproximação entre as correntes, o que vai constituir o próprio núcleo do institucionalismo, qual seja: a noção de instituição e suas características elementares. Ao situar as instituições como ponto de partida para a análise de políticas públicas, no entanto, dá-se resposta apenas a parte do problema já anunciado, não se aprofundando o que viria a ser essa noção e que características teria a ponto de ter emergido com novo fôlego teórico nos trabalhos acadêmicos dos últimos trinta anos, bem como que contribuição poderia ser extraída para o exame das questões propostas neste trabalho.

Essas respostas podem ser obtidas no exame dos conceitos de instituição: 1) são estruturas formais (parlamento, órgão público) ou informais (redes de relacionamentos entre organizações, compartilhamento de normas); e 2) são um conjunto de valores e significados compartilhados

apresentam, ainda, as seguintes características: 3) são estáveis no tempo; e 4) afetam o comportamento individual (PETER, 2001).

Numa aproximação da Política de Avaliação de Programas Governamentais – PAPG, com esse conceito, observou-se, conforme se detalhará mais à frente, que aquela apresenta todas as características citadas: estrutura organizacional formal, com atribuições cujos procedimentos foram formalmente estabelecidos e têm sido, enquanto ação governamental, estáveis, orientando o comportamento de seus atores. Além disso, como atividade profissional, a PAPG diferencia-se por um conjunto de valores e significados próprios que compõem o arcabouço ético-profissional dos agentes envolvidos com essa atividade, referenciados, inclusive, por uma doutrina técnica específica.

Argumenta-se que esse conjunto de fatores manifestou-se no curso histórico do exercício da atividade de controle e de avaliação governamental, tendo construído uma experiência particular que influenciou as experiências recentes no âmbito da PAPG, razão pela qual se considerou que a abordagem neo-institucional histórica possui as categorias necessárias à compreensão de seu processo de implementação.

De acordo com essa abordagem, conforme esclarecem Hall; Taylor (2003, p.196), no neo-institucionalismo histórico, as instituições seriam entendidas como

procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

No âmbito dos fatores históricos abordados por essa corrente, quatro características têm se destacado de maneira recorrente, apresentando cada uma aspectos próprios, segundo se volte para a conceituação da relação entre as instituições e o comportamento individual: as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; a concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as

conseqüências imprevistas; e, finalmente, a contribuição de outros fatores, como as idéias, na determinação de situações políticas (HALL; TAYLOR, 2003).

Tendo em vista a hipótese de que a tradição do controle burocrático deitou raízes profundas no processo de construção do Estado, buscou-se na dependência da trajetória os fatores influenciadores do modelo de avaliação fixado na Constituição Federal de 1988 e efetivamente implementado no período 1995 a 2001, questão cujos detalhamentos serão apresentados mais à frente. Neste momento, importa primeiro discutir os fundamentos dessa corrente teórica e a contribuição que seus pressupostos deram à compreensão do processo de implementação da política em apreço. Para isso, fundamentou-se o trabalho no conjunto dos argumentos e recursos analíticos empregados por Pierson (2004), abrindo caminho para sua aproximação com as categorias elaboradas por Rothstein (1998), que procede à análise da implementação de políticas públicas sob o pressuposto de um princípio teórico que busca no desenho da política/programa, em sua organização e legitimidade, a compreensão do processo de implementação. Essa aproximação decorreu do fato de que, sendo a legitimidade de uma política uma condição especial para seu sucesso, a qual é historicamente dada, a investigação que contemple o conjunto dos processos desenvolvidos ao longo do tempo constitui um etapa fundamental.

Caberia indagar, nesse sentido, em que consistiria situar a PAPG no tempo e que recursos excepcionais poderiam ser utilizados de forma a transcender as limitações do institucionalismo tradicional. A resposta a tal questionamento viria da aceitação do pressuposto fundamental de que a história se reveste de importância fundamental para o enriquecimento de nosso entendimento da complexa dinâmica do social. O ponto de ruptura, lição essencial apresentada por Pierson, assentar-se-ia na consideração de que aos cientistas sociais caberia ultrapassar os limites da aceitação da importância da história, respondendo *por que, onde, como e para que* ela efetivamente importa.

O empreendimento teórico-metodológico do autor, no âmbito do neo-institucionalismo histórico, se dá sob os pressupostos da corrente denominada *path dependence* (dependência da trajetória ou dependência do percurso). Já nesse ponto, Pierson opera uma mudança na definição apresentada por Hall; Taylor (2003), citada acima, que consideram a trajetória da dependência uma das correntes do neo-institucionalismo histórico. Pierson (2004), ao contrário, reverte essa concepção fundindo a abordagem histórica com a própria noção de trajetória da dependência, abrigando em seu seio as características empregadas pelos autores citados. O entendimento desse

processo fica claro na construção teórica do conceito e identificação de seus mecanismos principais. Acompanhem, portanto, o empreendimento elaborado pelo autor.

1.2 A dependência da trajetória: por que a história importa

Embora reconheça, a princípio, que se trata de um termo que carece de um significado mais claro, para Pierson (2004), a dependência da trajetória pode ser compreendida sob duas perspectivas: 1) um processo do sistema político caracterizado pela noção de que, uma vez estabelecidas tendências de ação em uma direção particular, os mecanismos de *self-reinforcing*, tornarão a reversão dessa tendência muito difícil; 2) abordagem que foca sobre as dinâmicas de *self-reinforcing* ou *positive feedback* de um processo político⁵.

A dependência da trajetória seria, portanto, segundo a definição do autor, um processo social que exhibe *positive feedback* e dessa forma gera um padrão específico de desenvolvimento histórico, o que remete à necessidade de que primeiro se compreenda o mecanismo de expressão e manutenção da trajetória, para que, somente *a posteriori*, se amplie a percepção de seu conceito.

O termo, assim, não é genuinamente oriundo da esfera política, tendo sido originariamente empregado em pesquisas na Economia, nas investigações sobre o uso de novas tecnologias. Brian Arthur e Douglas North, segundo Pierson, são qualificados como pesquisadores fundamentais na identificação e detalhamento do funcionamento desse mecanismo. Arthur, citado por Pierson (2004, p.18), resume esse processo como caracterizado por:

- 1) Não antecipabilidade: porque eventos iniciais tem grandes efeitos e são parcialmente aleatórios, muitos resultados são possíveis. Não se pode predizer com antecedência, portanto, quais resultados serão alcançados;
- 2) Inflexibilidade: quanto mais distantes estamos nesse processo, mais difícil se torna mudar de trajetória para outra;
- 3) Nonergodicity⁶: eventos acidentais iniciais não podem ser desprezados. Eles

⁵ Optou-se pela utilização da expressão *positive feedback* diretamente no idioma original da obra, tendo em vista que foi o termo mais comumente empregado pelo autor, considerando-se inadequada a tradução por retroalimentação positiva, ou simplesmente retroalimentação.

⁶ Consoante o conceito empregado na estatística, *nonergodicity* reflete o sentido contrário a *ergodic*, que é

não podem ser tratados (o que quer dizer: ignorados) como “ruídos”, porque podem ser reaproveitados em futuras escolhas. Pequenos eventos são lembráveis.

4) Potencialmente rota-ineficiente: no longo prazo, os resultados que se tornam estáveis podem gerar mais baixos rendimentos que um outra alternativa empregada.

Na esfera econômica, especificamente quanto ao uso de tecnologia, os processos de *positive feedback* propiciariam uma dinâmica de “retornos crescentes” e dependência da trajetória em face dos seguintes mecanismos:

- 1) *Large set-up or fixed costs*: geram altos custos para novos investimentos. Com grande produção, custos fixos podem ser amortizados sobre mais produtos, os quais levam a um menor custo por produto. Quando os custos iniciais são altos, indivíduos e organizações têm um forte incentivo a identificar e escolher uma única opção;
2. *Learning effects*: conhecimento obtido na operação de sistemas complexos também leva a um maior retorno em face do uso contínuo. Com a repetição, os indivíduos aprendem como usar os produtos mais eficientemente, e suas experiências provavelmente incentivarão futuras inovações no produto ou em atividades relacionadas;
3. *Coordination effects*: ocorrem quando os benefícios que um indivíduo recebe de uma atividade particular aumentam com a adoção por outros da mesma opção. (...) incremento no uso de tecnologia encoraja investimentos e infra-estrutura associada, a qual torna tal tecnologia mais atrativa;
4. *Adaptive expectations*: se as opções que fracassam obter larga aceitação demonstram futuros inconvenientes, os indivíduos podem sentir a necessidade de “escolher o cavalo certo”. Embora essa dinâmica esteja relacionada com efeitos de coordenação, ela deriva

caracterizado por “algum processo aleatório estacionário possuir como propriedade o fato de que quase todos os membros do conjunto exibem o mesmo comportamento estatístico. Assim é possível determinar esse comportamento estatístico examinando apenas uma função simples típica” (COOPER & MCGILLEM apud DEPREZ, 2001, p.16-17). Na teoria econômica, o conceito é utilizado ainda como processos caracterizados por contextos com poucas mudanças, sendo apropriada a utilização de abordagens ortodoxas. *Nonergodic*, por sua vez, caracterizaria contextos gerados e alimentados por mudanças qualitativas, exigindo o emprego de teorias heterodoxas (DEPREZ in Loyola of Los Angeles Law Review, 2001)

do caráter de “auto-realização de expectativas. Projeções sobre o emprego de padrões agregados levam os indivíduos a adaptar suas ações numa maneira que torne essas expectativas realizáveis (ARTHUR apud PIERSON, 2004).

Positive feedback, segundo Pierson, capturaria dois elementos centrais da maioria dos sentidos empregados pelos analistas da trajetória da dependência: os custos da mudança de uma alternativa para outra e a questão de tempo e seqüência, distinguindo momentos formativos ou conjunturais de períodos que reforçam tendências divergentes. Em um processo envolvendo *positive feedback*, não é somente a questão do que, mas de quando acontecem, ou seja, questões de temporalidade estão no coração da análise.

Fundamentado nas pesquisas de Douglas North, Pierson (2004) defenderá a tese de que todas essas características são aplicáveis às instituições. De acordo o autor, o domínio da vida social é especialmente propenso a *positive feedback* em face de todos seus complexos processos, “proeminência de atividades coletivas na políticas, o papel central de instituições formais resistentes a mudanças, a possibilidade de empregar a autoridade política para ampliar a assimetria de poder, e a grande ambigüidade de muitos processos políticos e seus resultados”.

Segundo Pierson (2004), portanto, “em contextos de interdependência social complexa, novas instituições frequentemente acarretam altos custos iniciais, e produzem consideráveis efeitos de aprendizagem, efeitos de coordenação, e expectativas de adaptação. Instituições estabelecidas gerarão poderosos estímulos que reforçarão sua própria estabilidade e futuro desenvolvimento.”

A política, entretanto, diferiria da economia em várias formas. Desse modo, procurando distinguir as principais tarefas da arena política, visando identificar os principais aspectos para uma investigação sobre as origens e conseqüências da trajetória da dependência nesse campo, o autor divide a discussão em duas partes.

A primeira destaca os aspectos mais proeminentes e interconectados que tornam a vida social sujeita a *positive feedback*:

- a) o papel central da ação coletiva;
- b) a alta densidade das instituições;
- c) a possibilidade de utilização da autoridade política para ressaltar a assimetria de poder e

d) a intrínseca opacidade e complexidade da vida social.

Na segunda, refutando a crítica dirigida a essa corrente teórica no campo econômico, o autor identifica três características que, na política, fazem do *positive feedback* um processo particularmente intenso, aumentando a dificuldade de reverter o curso de ação que os atores tenham iniciado:

- a) a ausência ou fragilidade de mecanismos de promoção de eficiência: competição e aprendizagem⁷;
- b) horizontes de curto-prazo dos atores políticos;
- c) o forte propensão ao *status quo* embutida nas instituições políticas.

Antes de detalhar cada um desses aspectos, o autor chama atenção, ainda, para a principal diferença da política em relação à economia: seu foco na provisão de bens públicos, e suas características intrínsecas: não afetação do custo de produção em face do número de consumidores; impossibilidade de limitação do usufruto ou consumo em razão de contrapartida por pagamento e mesmo a compulsoriedade associada ao usufruto desses bens. A defesa da nação, assegurada por forças armadas nacionais, exemplifica o conceito de bem público trabalhado pelo autor.

1.2.1 Indução de *Positive Feedback*

a) a natureza coletiva da política

Diferentemente da esfera econômica, onde as ações dos consumidores não são – *lato sensu* – dependentes das ações de outros indivíduos, não havendo necessidade explícita de coordenação de comportamentos, no campo político, segundo Pierson, as conseqüências de nossas ações são altamente dependentes das ações dos outros indivíduos, embora inexista uma relação linear entre esforço e efeito. Tal característica, assim, expressa muitas das qualidades indutoras de *positive*

⁷ A avaliação de políticas públicas se constitui, nesse contexto, um mecanismo de aprendizagem e correção de curso. Não considero, no entanto, que esse mecanismo seja pior ou melhor que aqueles existente no mercado.

feedback. A principal razão, nesse sentido, seria a prevalência de “adaptação de expectativas”. Se “apostar no cavalo errado” pode aumentar os custos dos atores políticos, estes podem constantemente ajustar seus comportamentos à luz da expectativa da ação dos outros.

Além disso, há custos iniciais elevados em muitos tipos de ações coletivas. Mesmo “consideráveis recursos (materiais e culturais) necessitam ser despendidos em organização antes que o grupo se torne auto-sustentável” (PIERSON, 2004). Outras razões ainda são elencadas como motivadoras da necessidade de coordenação. Na política, assevera o autor, muitos dos objetivos perseguidos assumem a característica do tipo “o ganhador leva tudo” (reeleição, aprovação ou não de uma lei). Ao contrário do mercado econômico, não há, para muitas questões da política, um lugar para acomodação do segundo colocado. Em resumo:

... apesar de mudanças sociais, econômicas e políticas sólidas ao longo do tempo, dinâmicas de auto-reforço associadas com processos de ação coletiva – especialmente altos custos iniciais, efeitos de coordenação e adaptação de expectativas – significam que as organizações terão forte tendência a persistir uma vez que estejam institucionalizadas (PIERSON, 2004, p.34) [tradução livre]⁸.

b) institucional densidade da política

A esfera política guarda características próprias diferentes daquelas prevalentes no mercado, sobretudo no que tange ao esforço despendido na criação de instituições como instrumento de coordenação, ou mesmo coação, do comportamento dos atores na busca de bens públicos. Uma vez estabelecidas, ressalta Pierson, elas se aplicam a todos, tanto aos que as aprovam quanto aos que desaprovam, não havendo, portanto, a opção de “abandono” por parte dos que não se vêem contemplados com os benefícios obtidos.

A coação do comportamento dos atores se expressa tanto no âmbito de instituições formais (arranjos legais) quanto mediante as políticas públicas. Estas se revertem das principais

⁸... despite massive social, economic, and political changes over time, self-reinforcing dynamics associated with collective action processes – specially high start-up costs, coordination effects, and adaptive expectations – mean that organizations will have a strong tendency to persist once they are institutionalized (PIERSON, 2004, p.34).

características do ambiente político, expressando todo o poder do Estado, que coage os atores mediante a definição do que pode e do que não pode ser feito, estabelecendo as recompensas e as penalidades associadas a cada atividade.

Considerando a crescente intervenção do Estado na sociedade ocorrida a partir dos anos 1930, não é difícil perceber a força dos arranjos das políticas públicas e seu grau de influência na formação de comportamentos desses atores. Em vista do potencial para indução do processo de “auto-reforço” e em face dos altos custos iniciais, efeitos de aprendizagem e de coordenação, assim como adaptação de expectativas, essas instituições tornam a reversão de curso não atrativa durante o tempo. Tais instituições “encorajam os atores e organizações a investirem em especialização de habilidades, aprofundamento das relações com outros atores e organizações, bem como desenvolvem uma identidade social e política particular.” (PIERSON, 2004) O impacto desse processo pode bem ilustrar a influência da dimensão institucional como fator que obstaculiza a implementação de políticas pela União nos cerca de 5.600 municípios brasileiros, marcados por características sociais e políticas diferenciadas. Em outras palavras, em ambientes institucionais densos, ações iniciais conduzem os comportamentos em uma tendência difícil de reverter-se (PIERSON, 2004).

c) autoridade política e assimetria de poder

A idéia principal por trás desse conceito é que a distribuição de autoridade para um grupo particular de atores é uma fonte chave de *positive feedback*. Além do fato de que esses atores podem utilizar sua autoridade política para mudar as regras do jogo - tanto de instituições formais quanto de políticas públicas - para ressaltar seu poder, esse processo pode resultar em adaptações que reforçam uma tendência na qual atores vulneráveis (indecisos, fracos compromissos) juntam-se aos vencedores, abandonando idéias e atores perdedores.

No âmbito da formulação política de controle e avaliação dos programas governamentais, essa assimetria se manifesta, por exemplo, na manutenção de maiores prerrogativas da União na formulação dessas políticas, em detrimento de maior descentralização aos governos locais, fato que dotaria os estados e municípios com maior parcela de poder, como foi previsto na Constituição Federal de 1988. Isso se reforça, também, como na própria centralização das etapas

fundamentais que constituem os procedimentos de implementação do controle e da avaliação governamental pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Para Pierson (2004), ainda, a forma como o *positive feedback* incrementa a assimetria de poder durante o percurso histórico torna tais relações menos visíveis.

d) a complexidade da esfera política

O recurso metodológico utilizado pelo autor para demonstrar a complexidade da política consistiu, mais uma vez, em compará-la com a economia e os mecanismos utilizados na busca eficiente por resultados. De uma maneira em geral, Pierson relembra que a hipótese subjacente na teoria econômica assume que os atores sabem o que querem, perseguem tanto quanto possível o que podem e são muito bons em fazer isso. A medida empregada para balizar tais ações é relativamente simples e transparente: o preço.

Os preços, de acordo com essa lógica, enviam os sinais que facilitam a análise de como os vários elementos do ambiente econômico afetam o desempenho das empresas. Não obstante, a ausência da necessidade de coordenação das ações dos atores em si, a prevalência de repetidas interações entre tais atores e, finalmente, a presença de uma cadeia relativamente curta entre escolhas e resultados, facilita o esforço no estabelecimento de prioridades, construção de mapas causais e correção de erros no tempo (PIERSON, 2004).

A política, ao contrário, carece de um mecanismo de medida como esse, envolvendo a busca de uma grande variedade de objetivos, o que torna difícil um processo de observação e mensuração de *performance*. Para o autor, se se admite que um sistema político não está funcionando adequadamente, mais difícil se torna determinar quais elementos são responsáveis por esse desempenho e que ajustes poderiam ser feitos para melhorar os resultados. Em resumo: “o mercado político é muito mais propenso à ineficiência” (NORTH apud PIERSON, 2004). As razões para isso estariam ligadas à complexidade dos objetivos políticos, assim como à frouxa e difusa relação entre ação e resultado. Tal entendimento, portanto, estaria no cerne do dilema mercado/Estado na alocação eficiente de recursos.

Outra forma de assinalar a complexidade da política estaria situada no fato de que a produção de bens públicos envolveria altos custos de transação, muito mais difíceis de avaliar, diferentemente da esfera econômica, onde o baixo custo de transação tornaria os mecanismos de

mercado (preços) mais eficazes. Uma ressalva importante obtida a partir da contribuição de North, citado por Pierson (2004), é que não se pode dizer que a decisão política é de *per se* ineficiente, pois, na verdade, lidaria com problemas muito mais complexos:

Mesmo que os erros ou fracassos na política sejam aparentes, o aperfeiçoamento mediante processos de tentativa-e-erro estão longe de ser automáticos. Muitos participantes na política (eleitores, membros de grupos de interesse) se engajam apenas esporadicamente. Seus instrumentos de ação são frequentemente rudes, tais como o embotado voto e suas ações têm conseqüências apenas quando agregadas. Pode haver grandes atrasos e complexas cadeias causais conectando essas ações políticas a impactos significativos. O resultado é que as entendimentos errôneos frequentemente tornam-se corretos (PIERSON, 2004, p.38) [tradução nossa]⁹.

Tais problemas, portanto, tornariam o processo de aprendizagem na política muito mais difícil e necessário, além de que essa compreensão deveria ser vista como suscetível à dependência da trajetória. A partir do entendimento dos processos de construção de “mapas mentais” pesquisados no âmbito de trabalhos da psicologia cognitiva e da teoria das organizações, poder-se-ia demonstrar os mecanismos mediante os quais a esfera política estaria sujeita a *positive feedback*. De acordo com o Pierson, atores que operam em contextos de alta complexidade e opacidade estão fortemente predispostos a filtrar informações em mapas mentais existentes. Nesse sentido, informações confirmadas tenderiam a ser incorporadas, enquanto as discordantes seriam eliminadas. A própria necessidade de empregar mapas mentais induz, então, a *positive feedback*.

1.2.2 Mecanismos para reversão de curso

a) a ausência ou fragilidade de mecanismos de promoção de eficiência

Dois mecanismos básicos fundamentais permitem, na esfera econômica, a reversão de curso:

⁹ Even if mistakes or failures in politics are apparent, improvement through ‘trial-and-error’ processes is far from automatic. Many participants in politics (voters, members of interest groups) engage in activity only sporadically. Their tools of action are often crude, such as the blunt instrument of vote, and their actions have consequences only

competição e aprendizagem, os quais contribuem para a eficiência do sistema econômico. No mercado, a pressão competitiva significa que organizações com estruturas mais eficientes irão desenvolver-se e eventualmente substituir aquelas menos eficientes (ALCHIAM apud PIERSON, 2004), assim como o processo de aprendizagem permitirá a correção de trajetória ao longo do tempo¹⁰.

Na política, no entanto, esses mecanismos são menos eficientes. Na esfera das políticas públicas, por exemplo, a avaliação vem procurando preencher uma lacuna que naturalmente é exercida pelas empresas¹¹. O problema, afirma Pierson, é que, mesmo onde a aprendizagem ocorre, as reformas enfrentam toda espécie de barreiras às mudanças, que são típicas de sistemas sujeitos a *positive feedback*, deparando-se com mais dois obstáculos adicionais: horizonte de curto prazo dos atores políticos e forte propensão ao *status quo*, associados às regras que governam a maioria das instituições política.

b) horizonte de curto prazo

A premissa básica subjacente a essa questão se apóia no fato de que a diferença de horizontes tem profundas e opostas conseqüências na economia e na política. A expectativa de continuidade¹² das organizações, por exemplo, influem positivamente na opção por custos iniciais maiores no presente em face de maiores retornos no futuro. Na política, ao contrário, os interesses tendem a estar voltados para os resultados imediatos das ações políticas que se revertam em benefícios em períodos eleitorais. As decisões dos eleitores, nesse sentido, influenciam o comportamento dos políticos. Se o horizonte é de curto prazo, afirma Pierson, pode-se esperar que os custos e benefícios de longa duração terão efeitos limitados na mudança de trajetória.

when aggregated. There may be long lags and complex causal chains connecting these political actions to political outcomes. The result is that mistaken understandings often do not get corrected (PIERSON, 2004, p.38).

¹⁰Proposições com vistas à introdução de mecanismos de competição na administração públicas se tornaram comuns a partir dos 1980, sobretudo a noção de *paramercados*, no âmbito da Nova Administração Pública (FERLIE et al, 1996).

¹¹Nas organizações privadas, o processo de aprendizagem se dá por intermédio tanto da experiência das próprias empresas quanto pela de suas congêneres (WILLIAMSON apud PIERSON, 2004).

¹²Princípio econômico e contábil dispõe que as empresas não têm prazo fixo para encerramento de suas atividades.

Como os processos de intervenção do Estado baseiam-se no fato de que os resultados são produzidos invariavelmente a longo prazo, o que conflita com o horizonte dos atores políticos fundados no argumento apresentado, pode-se esperar muito pouca cooperação nesses processos de implementação, a não ser que, conforme o autor, se vislumbre grande visibilidade política – e retornos em votos – ou quando não se tenha razão para temer retribuições eleitoreiras negativas a curto prazo. No caso brasileiro, pouco interesse que obras de saneamento básico e até mesmo de preservação do meio ambiente despertam junto aos políticos é um fenômeno que ilustra a presente discussão. Num cenário de implementação de políticas públicas caracterizado por ampla participação de atores situados nas esferas federal, estadual e municipal, é de se esperar, também, reflexos negativos decorrentes desse tipo de comportamento, dificultando o alcance dos resultados esperados.

c) a propensão ao *status quo* das instituições políticas

Uma questão chave na esfera política, de acordo com Pierson, é que tanto as instituições formais quanto as políticas públicas são resistentes a mudanças. Ambas, nesse sentido, são desenhadas de forma a tornar difícil as possibilidades de reforma, sendo que duas razões situam-se na raiz desse processo. A primeira, decorrente da própria possibilidade de alternância do poder que caracteriza a política, reside no fato de que quem as “desenha” cria regras que dificultam sua reforma ou a reversão de curso, visando assegurar a manutenção de seus sucessores e preservá-las do controle de seus rivais. A segunda razão se refere ao fato de que, em muitos casos, também os atores políticos buscam preservar a si mesmos, consolidando as posições obtidas e removendo algumas alternativas de mudanças do conjunto de opções existentes¹³.

Positive feedback, portanto, por intermédio dos mecanismos fundamentais apresentados, constitui um referencial importante por meio do qual se pode compreender o porquê da adoção de uma sistemática de implementação de uma política, assim como seus resultados, posto que desvela os meios pelos quais ela se constrói à luz de aspectos históricos muitas vezes pouco

¹³ Não se pode dizer, todavia, que esses sejam processos considerados danosos ao ambiente político. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo., enquadra-se nesse modelo. Nela, os atores políticos estabeleceram alguns mecanismos (limites de endividamento e gastos com pessoal) que se constituíram em garantias contras ações eleitoreiras do tipo daquelas caracterizadas por benefícios de curto prazo.

transparentes. Explica, ainda, as dificuldades inerentes à reversão do curso, uma vez definida uma trajetória específica de ação.

Empregada no contexto da pesquisa avaliativa, essa corrente teórica disponibiliza um conjunto de referenciais que facilita o aprendizado do processo de formulação e implementação, na medida em que desnuda os fatores que constroem e delimitam o campo de ação dos atores envolvidos.

Outra referência para o exame da Política de Avaliação de Programas Governamentais – subitem seguinte – pôde ser obtida na compreensão do processo de surgimento e desenvolvimento das pesquisas de avaliação. Dois pressupostos orientaram essa tarefa: a construção de um referencial histórico para examinar os afastamentos e aproximações do modelo implementado no período e a identificação de categorias analíticas a serem empregadas também na avaliação.

1.3 Perspectiva histórica da avaliação de políticas públicas

Tem sido recorrente, na literatura de análise política e mesmo nos diagnósticos elaborados nas hostes governamentais, a utilização da avaliação como mecanismo – ou justificativa - para racionalização e promoção da eficiência da ação pública, argumento que se exterioriza especialmente nos períodos de crise de legitimidade da ação do Estado.

Aplicado ao contexto da avaliação dos programas governamentais, tal estratégia complementa, ou mesmo reforça, o padrão de discussão empreendido quanto à natureza ou necessidade – lato sensu - de intervenção estatal, o mesmo que ficou patente tanto no processo de industrialização brasileiro quanto nos sucessivos “pacotes” econômicos comuns nas três últimas décadas do século passado, conforme assinalado por Fiori (1995), e mesmo no debate sobre a reforma do Estado.

Pode-se afirmar, nesse sentido, que o argumento obedeceu à seguinte lógica justificadora da instituição de políticas públicas, inclusive de avaliação: o Estado deve intervir para corrigir as falhas do mercado, ou da relação global/setorial, conforme descreve Muller (2001), e, ainda, promover o desenvolvimento sócio-econômico da nação, sendo que a avaliação deve ser utilizada para permitir a correção e/ou adequação da intervenção governamental, ou mesmo a aprendizagem, que, em última análise, pode tornar mais eficiente a ação pública. Enquanto

mecanismo promotor da aprendizagem, a avaliação desempenharia um dos papéis já utilizados na área econômica, conforme ficou demonstrado na discussão realizada no tópico anterior.

A discussão quanto à eficiência ou racionalidade do Estado na implementação de políticas públicas pode ser postas ainda numa perspectiva mais ampla, nos termos da oposição mercado *versus* Estado na alocação eficiente de recursos. Numa dimensão que abrange aspectos filosóficos, econômicos, políticos e sociais, essa discussão pode ser referenciada tanto às idéias de Hegel, sobre a perfeição do Estado em oposição à sociedade civil, reino da desordem; de Weber, acerca da racionalidade burocrática; de Adam Smith, na definição de *mão invisível*; de Keynes, quanto à correção das imperfeições do mercado; quanto às idéias promotoras do retorno ao mercado, no contexto geral do neoliberalismo.

Não obstante a consistência dos argumentos contra e a favor do Estado na legitimação de sua ação materializada na implementação de políticas públicas, um ponto importante do debate tem sido o da utilização da avaliação como mecanismo ou instrumento imprescindível à tomada de decisão, ajuste de implementação ou aprendizagem da ação pública. Posto de outra forma, da avaliação voltada para o processo decisório ou para o processo de implementação das políticas¹⁴.

A questão é que, sendo a avaliação conduzida pelo próprio Estado, constituindo ela própria ação governamental, padeceria dos mesmos vícios de imperfeição das políticas ou programas, sujeitando-se, nesse processo de busca de racionalidade, eficiência, aprendizagem e legitimidade, à necessidade também de ser avaliada, importando a avaliação da avaliação – meta-avaliação.

Nessa questão, a avaliação enquanto mecanismo do Estado voltado para o *juízo* da ação governamental ou, dito de outra maneira, a avaliação enquanto política pública, enquadrar-se-ia sob os mesmos critérios e processos aplicáveis às políticas de uma forma em geral, sujeita, segundo a premissa tradicional da *policy cycle* (SILVA e MELO, 2000, FREY, 2000), às seguintes etapas: formulação, implementação e avaliação¹⁵, tornando-se passível de análise com os mesmos recursos teórico-metodológicos aplicáveis à análise de políticas ou programas.

¹⁴Embora fuja à intenção desta pesquisa explorar o caráter de imprescindibilidade da avaliação, não deixa de ser interessante observar que esse fato retira parte do *brilho* de que a ação pública se reveste, permitindo que se coloque um ponto de interrogação quanto à natureza, legitimidade e mesmo racionalidade incontestes da ação pública em si, o que, em última análise, a equipararia aos mesmos níveis de imperfeição supostamente inerentes ao mercado.

¹⁵Em Frey (2000), a noção de ciclo abrange as seguintes etapas: percepção e definição de agenda, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e avaliação e correção da ação.

A avaliação assume, assim, importância crescente no curso do século XX, inscrevendo-se na agenda governamental de forma incontornável, o que torna imperiosa uma investigação sobre seu processo de surgimento e amadurecimento teórico e metodológico, de maneira que se possa situar a experiência levada a cabo a partir do final dos anos 1980. Desse modo, embora se tenha uma visão da avaliação como essencialmente vinculada aos órgãos públicos, seja da burocracia ou mesmo de instituições de pesquisas, um profícuo debate na área acadêmica, tanto no Brasil quanto no exterior, emergiu, desenvolveu-se e deu suporte às experiências no campo da avaliação de políticas. Pode-se mesmo afirmar que, paralelamente ao crescimento da intervenção do Estado nas esferas social e econômica, sobretudo a partir do final dos anos 1930, floresceram as preocupações e as pesquisas que procuraram entender esse processo, negando sua legitimidade ou mesmo defendendo seus princípios.

Em sendo nosso objetivo inicial ressaltar o aspecto relacionado somente à avaliação de políticas e/ou programas, situar o período histórico que destaca as origens desse processo constitui um ponto de partida fundamental. Nesse sentido, é que não obstante o tom um tanto quanto sarcástico de que, já no sétimo dia de criação do mundo, Deus teria contemplado sua obra, procedendo à primeira avaliação (MOKATE, 2002), citado para ilustrar a *gênese* do que se convencionou chamar avaliação de políticas ou programa, há consenso quanto ao surgimento e desenvolvimento da avaliação de políticas públicas¹⁶.

Em Rossi (2004), dá-se destaque ao fato de que, segundo Hobbes, algumas medidas avaliativas tendentes a verificar fatores associados à pobreza, assim como “experiências” com cítricos como elementos de redução de casos de escorbuto durante as navegações, há cerca de 300 anos, marcam o início da “pesquisa” avaliativa. Excluídas essas possibilidades históricas, pode-se visualizar o nascimento da pesquisa avaliativa em datas mais recentes. Perret (2001), por exemplo, destaca que as primeiras pesquisas datam, mais especificamente, do ano de 1912, nos Estados Unidos, onde dois pesquisadores avaliaram a formação de professores de matemáticas comparando duas amostras de profissionais que seguiam ou não uma formação especial.

A partir de 1932, continua o autor, o modelo conceitual de avaliação foi o de experimentação

¹⁶A auto-avaliação celestial procedida, ilustra a autora, teria sido acompanhada da interpelação do diabo sob os seguintes argumentos: Como sabes se é boa? Como a mediu? Com que indicador julgou a bondade de sua criação? Com que a comparou?

social, formulado por Ralph Tyler por ocasião de um grande estudo sobre a eficácia pedagógica de dois programas escolares. Daí até os 1960, ainda nos EUA, a avaliação se tornou ferramenta de controle e de otimização das despesas públicas no quadro geral de instituição de mecanismos de planejamento e elaboração de orçamento governamental, o PPBS (*Planning Programming Budgeting System*).

Nesse panorama histórico, diversos autores têm ressaltado os principais movimentos no processo de institucionalização da metodologia de avaliação, situando seu desenvolvimento ainda a partir dos anos 1960, no âmbito dos programas de combate à pobreza, também nos EUA (SILVA, 2001), fase identificada como a primeira geração de pesquisas avaliativas.

Superadas as visões iniciais tendentes a considerar as políticas públicas como caracterizadas por ciclos específicos – *policy cycle* -, destacaram-se, dos anos 1960 até recentemente, quatro gerações de pesquisas na literatura (PEREZ, 2001), as quais podem ser resumidas na tabela 1, abaixo:

1ª Geração (1970-1975)	Focada numa única instância decisória; centrada em obstáculos à implementação.	
2ª Geração (1975-1980)	Análise de sucessos e fracassos da implementação, tendo desenvolvido modelos analíticos arrolando um conjunto de fatores contribuintes ao sucesso e fracasso dos objetivos da política;	
	Abordagens	
	Top-down	Botton-up
	conjunto de variáveis formuladas a partir da decisão da autoridade governamental central, procurando entender questões relativas ao grau de alcance dos objetivos da política, equacionamento dos impactos e objetivos; e fatores que afetam o impacto e a própria política.	centrada nos atores envolvidos na prestação de serviços locais, seus objetivos, estratégias, atividades e contatos. Pressupostos: compatibilidade dos programas aos desejos, vontade e padrões comportamentais dos atores e o processo de descentralização.
3ª Geração (1980-1985)	Estudos empíricos, de acordo com os modelos anteriores, mas apontando novos, capazes de combinar e sintetizar os anteriores; de estabelecer a inter-relação dos diferentes níveis de governo e explicando o quanto é restrita a explicação unicausal, demandando enfoques multicausais.	
4ª Geração (a partir de 1985)	avaliação de política como acompanhamento permanente, implicando monitoramento constante do processo de implementação	

Tabela 1 – Gerações de Pesquisas Avaliativas

Fonte: Perez (2001)

Relativamente às pesquisas como subárea da ciência política, Frey (2000), também situou seu surgimento nos EUA, no início dos anos 1950, sob o rótulo de *policy science*, com desenvolvimentos em períodos diferenciados em outros países. Na Alemanha, segundo o autor,

somente no início dos anos 1970, emergem as primeiras pesquisas ligadas ao planejamento de políticas sociais promovidas pela social-democracia.

Na esfera da ciência política, os trabalhos produzidos desde os anos 1950 restringiram os exames às seguintes categorias de análise: *polity* - instituições políticas; *politics* - processos políticos; *policy*: conteúdo da política (FREY, 2000). Metodologicamente, os trabalhos realizados priorizaram o exame dos resultados das políticas na perspectiva da influência de variáveis dependentes e independentes, procedimento menos usual nas pesquisas mais recentes, tendentes a considerar restrições impostas por outra natureza de variáveis: interesses, constelações de forças etc.

Tanto Frey (2000) quanto Perret (2001) destacam como elemento preponderante no desenvolvimento das pesquisas o interesse dos governos no aperfeiçoamento de suas políticas e programas, fato marcante nos trabalhos recentes produzidos no Brasil. Uma das exceções a essa regra, tem sido distinguida por Faria (2005) relativamente ao caráter legitimador das reformas do Estado.

No Brasil, as avaliações das pesquisas sobre políticas públicas realizadas têm registrada sua origem a partir dos anos 80, ressaltando-se seu desenvolvimento um tanto tardio em relação aos países europeus e, principalmente, aos EUA, fato que explicaria uma falta de tradição de nosso país nessa área, ou subárea de pesquisa. Os trabalhos produzidos tiveram como ênfase a análise das estruturas e instituições ou a caracterização dos processos de negociação de políticas setoriais. A crítica dirigida a essa geração de pesquisa destacou, do ponto de vista teórico, a fragilidade de embasamento, que impediu um maior grau de generalização dos resultados.

Outra explicação razoável para esse fato poderia estar associada à extraordinária legitimidade que possui a ação estatal, sendo invariavelmente reivindicada mesmo nos momentos sem graves crises institucionais, o que se assemelharia ao modelo de Estado de Bem-Estar dos países europeus, diferentemente, portanto, do comportamento registrado nos Estados Unidos, onde a preocupação com os custos das políticas para os cidadãos sempre ocupou uma posição de destaque.

A despeito disso, as pesquisas produzidas vincularam-se a três grandes correntes ou subconjuntos de trabalhos classificados consoantes os objetos tomados para análise: regimes políticos, instituições políticas ou o Estado brasileiro; políticas setoriais que combinaram a

análise do processo político com a análise de problemáticas internas às próprias áreas setoriais e, por fim, análises de avaliação de políticas (MELO, 1999).

Relativamente a esses trabalhos, diversas foram as críticas formuladas, contemplando dois pólos: quanto às abordagens e fragilidades teórico-metodológicas e uma nem sempre bem vista vinculação de tais trabalhos a organismos governamentais, o que teria contribuído muito pouco para a consolidação desse campo institucional de pesquisa.

A incorporação de novas abordagens e perspectivas teóricas aos trabalhos produzidos recentemente, conferindo maior grau de generalidade aos resultados obtidos representou uma resposta consistente ao primeiro pólo de críticas. Todavia, pareceu sobreviver a essa mudança uma matriz de pesquisas excessivamente ligada aos órgãos governamentais, expondo seu caráter instrumental e gerencialista, vinculado a projetos de reforma do Estado, tendência, aliás, que não se aplica exclusivamente ao país.

Se de um lado essa postura tentou corrigir deficiências profundas na gestão do Estado, como denunciado por Lobo (2001), teme-se que os esforços empreendidos não tenham transcendido as críticas dirigidas às primeiras gerações de pesquisas e, ao contrário, reforcem-nas e as reproduzam, constituindo uma contraforça à tendência recente de crescimento quantitativo e qualitativo de trabalhos.

Tais abordagens possibilitariam a ruptura com o modelo de pesquisas que tem sido denunciado por Sulbrandt (1993), relativamente aos trabalhos produzidos na América Latina, quanto ao grau de dificuldade na implementação de pesquisas, sobretudo o apego a métodos e técnicas que não têm conseguido responder a contento às indagações de formuladores e implementadores de políticas, expressas na carência de validade e relevância dos resultados. Assim, apenas a utilização de um instrumental teórico-metodológico consistente poderia conferir solidez à tentativa do Estado nessa empreitada, lógica endossada por Lobo, que tem ressaltado também a falta de cultura de controle dos gastos públicos e avaliação dos programas governamentais.

O desafio posto ao Estado seria, nesse sentido, de acordo ainda com Sulbrandt (1993), não apenas criar mecanismos institucionais e legais de controle e avaliação - o que no Brasil parece ilustrar o caso do Sistema de Controle Interno -, inclusive preenchendo uma lacuna existente na América Latina representativa da falta de uma estrutura organizacional dedicada a essa tarefa,

mas superar as limitações e críticas aos trabalhos até aqui realizados, vinculadas a: resultados não conclusivos; oportunidades; irrelevância e falta de utilidade.

Na raiz dessa questão, se encaixaria, ainda, a própria discussão quanto aos métodos empregados (quantitativos e qualitativos) e suas implicações quanto à confiabilidade e validade dos instrumentos utilizados. A tabela 2, abaixo, elaborada por Silva (2001) a partir da consolidação de dados de discussões teóricas existente na literatura de políticas públicas, ilustra o resumo das controvérsias presente no debate científico:

MÉTODOS	POSTULADOS	DIFICULDADES	TÉCNICAS/INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Quantitativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Positivistas; • Econométricos, originários de estudos econômicos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Impossibilidade que apresenta de apreender os fenômenos sociais nas suas múltiplas determinações, por se limitar a medir resultados referentes a uma variável preestabelecida, desconsiderando outras variáveis contextuais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Questionários; • Entrevistas (estruturadas, semi-estruturadas ou abertas); • Survey; • Painel; • Análise temporais.
<ul style="list-style-type: none"> • Qualitativo 	<ul style="list-style-type: none"> • 4ª Geração de pesquisas avaliativas; • Superação do uso de enfoques puramente quantitativos; • Exige superação de posturas metodológicas rígidas, centradas num único método ou numa única técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Está sujeito à questão da subjetividade, dado o maior envolvimento do pesquisador com a população-beneficiária do programa, além de apresentar limitações para generalizar os resultados obtidos a partir de estudos centrados em contextos específicos de intervenção (VIANA & SILVA, 1989) 	<ul style="list-style-type: none"> • Observação simples; • Observação participante; • História oral; • História de vida; • Estudo de caso.

Tabela 2: Métodos e técnicas usuais na avaliação de políticas e programas sociais

Fonte: Silva (2001)

A possibilidade de utilização de métodos experimentais ou quase-experimentais não contempla essas discussões. Qualquer que seja o referencial metodológico utilizado, a questão principal a ser considerada diz respeito ao fato de que ambos sejam submetidos a critérios científicos de validade e confiabilidade, entendidos da seguinte forma:

VALIDADE: expressa pela capacidade de a avaliação revelar, de forma demonstrável e controlável, que as valorizações e juízos são válidos, ou seja, foram capazes de estimar com rigor o que quer comprovar, significando que os instrumentos mediram o que se pretendeu medir;

CONFIABILIDADE: a que oferece resultados iguais ou aproximados quando é repetida em situação igual a um mesmo indivíduo ou grupo (AGUILAR & ANDER-EGG apud SILVA, 2001,p.74).

Aplicados ao contexto da avaliação de políticas públicas, o rigor científico implicaria, conforme a autora, a busca da objetividade, da confiabilidade e da validade mediante os seguintes recursos:

- a) clareza das dimensões metodológicas;
- b) quadro teórico de referência sobre a especificidade da política;
- c) operacionalização de variáveis como conceitos que permitem analisar o fenômeno.

Quanto a essa última, duas questões são ressaltadas por Silva (2001), referentes à medição e à implementação. A primeira se expressa na necessidade de que as variáveis representem conceitos a serem estudados e que sejam operacionalizados pela construção de indicadores. A segunda diz respeito à compreensão de que tais variáveis se assentam numa relação entre causalidade e intervenção, estando abertas à manipulação a fim de que produzam os resultados pretendidos com as políticas.

Se problemas de ordem metodológica foram a expressão de toda uma geração de trabalhos realizados aqui e alhures, é desejável uma resposta sobre que caminhos podem ser buscados para contorná-los. Sulbrandt (1993) demonstrou os atalhos que conduziram ao sucesso da empreitada: a “avaliação global”, com que se pode completar os enfoques tradicionais (cumprimento de metas, verificação de impactos e análise de processos) com outros renovados (instrumentos para melhoria de desempenho, institucionalização da aprendizagem e enfoque voltado para a necessidade de aperfeiçoamento).

As críticas formuladas abriram, dessa forma, novas perspectivas nesse campo de pesquisa. No que concerne aos aspectos notadamente teóricos, um diversificado conjunto de teorias, abordagens e instrumentos metodológicos foi posto à disposição de avaliadores. Nesse sentido,

uma classificação relacionada à natureza da avaliação a concebe como voltada para dois propósitos distintos: informação para o processo decisório e aprendizagem organizacional (WEISS, 1997). Observa-se, também, segundo Scott e Meyer (2001), a formação de dois grandes pólos: a) estudos de decisão política, pertinente a seus condicionantes históricos ou natureza do contexto político e burocrático; e b) estudos centrados no processo de implementação.

Ainda com base na literatura internacional, Martes et al (1999) apontam que duas teorias orientam os estudos de avaliação: a Teoria do Programa e a Teoria da Implementação. Fundamentam essas abordagens, respectivamente, as concepções segundo as quais toda política ou programa é dotado(a) de uma teoria a ser testada na avaliação e que a adesão aos objetivos planejados, com qualidade, intensidade e fidelidade, na fase de implementação, seriam condições necessárias para o alcance daqueles objetivos. Esta última, posta de maneira simplificada pelos autores, reproduz um viés um tanto quanto ultrapassado das primeiras gerações de pesquisas de avaliação de políticas públicas, haja vista que desconsidera variáveis importantes relacionadas aos diversos sujeitos e seus interesses envolvidos na implementação (WILDAVSKY, 1984).

Uma terceira teoria, proposta por Weiss (1997), a Teoria da Mudança do Programa¹⁷, assenta-se na compreensão da articulação dos mecanismos de mudanças com as atividades do programa, formando uma seqüência causal a partir da qual as análises objetivariam entender como e em que medida as diversas etapas do programa em funcionamento se aproximariam daquelas originalmente planejadas.

Assim, do conjunto das abordagens teóricas apresentadas, com adoção da terminologia utilizada por Sulbrandt (1993), podem-se classificar os recursos teórico-metodológicos empregados nas avaliações em duas grandes categorias: tradicional e global. A partir delas, se articula a influência dos fatores históricos atinentes ao controle dos gastos públicos com o modelo definido constitucionalmente e implementado no período sob exame. Vejamos, então, as possibilidades de cada abordagem.

Um ponto de partida para definir os modelos utilizáveis nas avaliações situa-se, após a exata compreensão dos objetivos buscados, na assimilação de que tais modelos têm estreita vinculação com os objetivos almejados pelas políticas públicas. Fundamentando-se na elaboração

¹⁷A autora utiliza indistintamente, ora o termo teoria do programa, ora teoria da mudança do programa. Essa abordagem contempla metodologicamente, também, a articulação dos sentidos citados por Martes et al (1999).

apresentada por Silva (2001), a primeira distinção a ser feita diz respeito, portanto, ao reconhecimento do fato de que políticas que visem à produção de bens exigem abordagens diferentes daquelas que almejem mudanças sócio-econômicas nas condições de vida, distinção, no entanto, que configura apenas um recurso analítico da pesquisa, posto que os modelos aplicados não constituem tipos puros.

A convergência entre os fundamentos apresentados por esses dois autores pode ser visualizada na discussão dos modelos e tipologias de avaliação sintetizados abaixo.

Modelos/tipologias de avaliação de políticas e programas sociais

No contexto da avaliação tradicional, vinculadas às primeiras gerações de pesquisas, as abordagens caracterizaram-se pela utilização de métodos quantitativos. Os tipos e dimensões enfocados têm estreita vinculação com os objetivos fixados na Constituição Federal de 1988 para os sistemas de controle interno dos Poderes da União, conforme a tabela 3, a seguir:

OBJETIVO	MODELOS	TIPOS/DIMENSÕES	FOCO/PREOCUPAÇÃO CENTRAL/ABORDAGENS
• Produção de bens e serviços	• Avaliação de processos	• Avaliação de metas	• Eficácia objetiva
		• Avaliação de meios	• Eficácia funcional, administrativa e contábil
		• Avaliação da relação custo/benefício e custo/resultado	• Eficiência

Tabela 3 – avaliação tradicional
Fonte: Silva (2001)

A preocupação central do modelo empregado estaria voltado para proceder à avaliação nos seguintes termos: a) eficácia objetiva: análise da relação entre as metas propostas e metas atingidas; b) eficácia funcional: também designada como eficácia processual, avalia se os meios e a metodologia de implementação do programa estão sendo empregados de acordo com as estratégias de implementação previamente definidas (MARTES et al, 1999); c) eficiência: verificação da relação existente entre os produtos e os custos que a execução do produto determina (COHEN; FRANCO, 1994).

O conjunto de abordagens que pode ser qualificado como global se caracteriza por um universo diversificado, mas de elementos convergentes, cujo fundamento se materializa na

utilização de métodos qualitativos. Optou-se, nesse sentido, por destacar o quadro analítico elaborado por Silva (2001), que contempla os principais modelos de referência para a compreensão geral da perspectiva global.

Após a construção desse quadro geral (tabela 4), enfatizou-se a discussão do modelo de avaliação do processo de implementação fundado em duas perspectivas teóricas do modelo: a de Sulbrandt e a de Rohtstein, a partir das quais se delinearam as principais variáveis de análise da PAPG. Consoante o propósito das políticas públicas e sociais, portanto, quatro modelos são elencados por Silva (2001) como possuindo características que transcendem as limitações da abordagem tradicional: monitoramento, avaliação política da política, avaliação do processo de implementação e avaliação de impacto.

OBJETIVO	MODELOS	TIPOS/DIMENSÕES	FOCO/PREOCUPAÇÃO CENTRAL/ABORDAGENS
• Propósito de mudanças	• Monitoramento	• O controle de entrega de insumos de acordo com as metas e manutenção do calendário de trabalho.	• Funcionamento do programa, visando: auxiliar na execução; melhorar sua função gerencial; assegurar eficiência.
	• Avaliação Política da Política	• Avaliação Política	• Determinantes de ordem política, econômica e sociocultural.
		• Avaliação da Engenharia Institucional	• Fundamentos valorativos, coerência interna; estratégias, métodos e técnicas; viabilidade entre meios e objetivos; atores; pertinência e coerência do programa.
	• Avaliação do Processo de Implementação (Avaliação de Processos)	• Cobertura do Programa	• Grau em que alcança os beneficiários; barreiras e obstáculos; como ocorre a cobertura.
		• Implementação	• Adequação dos instrumentos.
		• Ambiente Organizacional	• Onde se desenvolve o programa.
	• Avaliação de Impacto	• Rendimento do Pessoal	• Competências e habilidades.
		• Efetividade	• Mudanças quantitativas e qualitativas.

Tabela 4 - avaliação global
Fonte: Silva (2001)

Em face de o texto constitucional indicar como objetivos da avaliação governamental tanto o cumprimento de metas quanto a execução dos programas governamentais, entendidos aqui como

ações que estariam em curso de implementação, considerou-se sua estrita vinculação com o modelo avaliação do processo de implementação (avaliação de processos), definido acima por Silva (2001). Em vista disso, um exame dos principais elementos que qualificam esse modelo são pertinentes nesse momento. Optou-se, então, por considerar o aporte dado à implementação segunda as perspectivas de Rothstein (1998) e Wildavsky (1984). Vejamos a seguir seus pressupostos.

1.4 A implementação enquanto princípio geral de avaliação de políticas públicas

No que concerne às avaliações de implementação, e sua inclusão na agenda das pesquisas, é importante destacar o comentário de Oliveira (2006), segundo o qual esse processo não se deu de forma automática, tendo percorrido, desde as discussões levantadas por Pressman e Wildavsky, em 1973, três etapas principais: inclusão na agenda; construção de teorias e modelos para determinar variáveis relevantes e explicar as relações de causalidade e combinação de trabalhos conceituais e empíricos, buscando identificar as variáveis-chave para explicar por que a implementação tem bons resultados em alguns casos e em outros não. Wildavsky (1984) enumera três desses fatores que influenciam diretamente o insucesso da implementação de uma política:

as dificuldades de se traduzir amplos acordos em decisões específicas, dado o grande número de participantes e perspectivas; as oportunidades de bloqueio e atrasos resultantes da multiplicidade de pontos de decisão e a teoria na qual o programa está baseado (WILDAVSKY, 1984, p.6) [Tradução nossa]¹⁸.

O modelo apresentado por Silva (2001) (Anexo B) retoma a discussão acerca da importância da definição de aspectos ou variáveis relevantes a serem observados na avaliação de políticas, convergindo com o modelo de avaliação global exposto por Sulbrandt (1993) e as categorias expostas por Rothstein (1998).

¹⁸The difficulties of translating broad agreement into specific decision, given a wide range of participants and perspectives; the opportunities for blockage and delay that result from a multiplicity of decision points; and the economic theories on which the program was based.

A possibilidade de superação da limitação analítica da avaliação tradicional estaria assentada, portanto, na incorporação dos seguintes elementos ao desenho de investigação:

I) O meio institucional e organizacional em que se desenvolve o programa, em particular as oportunidades e restrições que surgem dessa institucionalidade para o êxito ou fracasso dos programas; II) Os processos e atividades socioburocráticas que têm lugar no transcurso de sua implementação; III) O ambiente social e físico nos quais operam os funcionários e os grupos-objetos ou clientes; e IV) Os principais atores sociais envolvidos no programa, seus interesses, valores, comportamentos e estratégias, incluindo como atores centrais os grupos beneficiários diretos e os agentes públicos (SULBRANDT, 1993, p.335) [Tradução nossa].

Na perspectiva empregada nesta pesquisa, o empreendimento teórico exposto por Rothstein (1998) se assentou, numa primeira vista, na crítica às abordagens presas exclusivamente ora a uma perspectiva normativa ora a uma perspectiva empírica, relacionando uma série de fatores que pesquisadores têm pontuado como influenciadores do sucesso ou fracasso de programas governamentais. Tais pesquisas, segundo o autor, têm vinculado esses resultados a fatores que se situam: no desenho do programa em si e na execução ou na organização do processo de implementação. A idéia que Rothstein traz à discussão em seu trabalho e que constitui o eixo principal de análise da experiência implementada pelo Poder Executivo Federal é que, por melhor que seja o desenho do programa, este fracassará se sua implementação for confiada a uma organização inadequada para tal propósito.

No modelo analítico do autor, dois pontos assumem posição central: a) a construção de uma abordagem que permita a discussão dessas questões em termos de princípios; e b) a formulação de uma teoria geral da implementação de políticas públicas, ou, como o autor prefere chamar, teoria do que o Estado pode e não pode fazer.

A idéia subjacente ao modelo, portanto, é que, para entender o que o Estado pode fazer, não se deve examinar somente sua capacidade para uma racional tomada de decisão e para uma adequada implementação da política, visto que, segundo a noção de racionalidade limitada de Simon, citado por Rothstein (1998), não há completo conhecimento de todas as informações necessárias a uma satisfatória tomada de decisão. Um terceiro recurso analítico é incorporado: a análise da legitimidade do programa, pois, por mais bem desenhado que tenha sido e ainda por

melhor que seja sua implementação, se esse programa não usufrui da confiança do grupo a que é direcionado ou dos cidadãos de uma forma em geral, tenderá inevitavelmente ao fracasso.

Para o autor, em resumo, a incapacidade para uma adequada implementação pode refletir, em resumo, deficiências num conjunto de elementos, em especial naqueles relacionados ao **desenho** da política, à **organização** e à **legitimidade**, consoante se avalie a substância das políticas e os processos mediante os quais elas sejam implementadas. As questões relacionadas à substância diriam respeito ao seu conteúdo ou ao problema de como seus objetivos podem ser alterados em resposta às tentativas de clientes (público alvo) e gestores para alcançar (ou obstruir) sua implementação. Problemas de processo dizem respeito à dinâmica da política/programa, ou seja, quão centralizada ou descentralizada esta deveria ser (ROTHSTEIN, 1998). Combinadas, essas seis grandes categorias de fatores (figura 1) afetariam a implementação da política. Vejamos cada um delas como referência para análise de nosso objeto.

	Substância	Processos
Desenho	1.	2.
Organização	3.	4.
Legitimidade	5.	6.

Figura 1: categorias que afetam a implementação de políticas.

Fonte: Rothstein (1998, p.72)

1.4.1 O desenho: substância da política

A idéia básica subjacente ao modelo que perdurou por muito tempo nas pesquisas de implementação fundamentou-se no pressuposto de um adequado desenho de uma política – sua dimensão *polity*, utilizando-se o conceito da *policy analysis* – e numa consistente teoria causal como condições indispensáveis para o sucesso de sua implementação. Por mais importante que seja tal proposição, tal idéia, todavia, sustenta-se num ideal de racionalidade burocrática de conhecimento ilimitado das causas de problemas sociais, compatível com os ideais de escola da escolha racional, mas incoerente com o grau de incerteza ou conhecimento limitado, considerados teoricamente a partir dos anos 1980.

Essa idéia fragilizou-se ainda pela não consideração das influências exercidas pelos fatores não diretamente relacionados a uma sólida teoria causal. A incerteza a ser manejada durante a execução de uma política, por exemplo, incrementa o grau de dificuldade de sua implementação. Duas dimensões de fatores relacionados ao conteúdo ou substância da política são, assim, acrescentados por Rothstein (1998) autor ao relativo predomínio do fundamento base anterior.

A primeira delas centra-se na natureza das condições operativas nas quais uma política procura intervir, no sentido de que podem ser: dinâmicas, quando caracterizadas por uma multiplicidade de atitudes, comportamentos, problemas ou beneficiários, no caso de políticas sociais e, também, programas de governo, quando se refere à Política de Avaliação de Programas Governamentais – PAPG; ou estática, quando se refere a uma situação contrária. Tais condições, de acordo com Rothstein (1998), exigiriam da política a necessidade de ser ajustável ou não aos casos concretos, com vista a otimizar as possibilidades de sucesso da implementação. Observou-se, aqui, uma convergência desse posicionamento com a premissa básica apresentada por Silva (2001), relativamente à avaliação, que defende que políticas com objetivos distintos, produção de bens ou mudanças nas condições sócio-econômicas, exigem abordagens teórico-metodológicas diferentes. Aplicando à presente questão, isso significou analisar tanto as condições nas quais o controle de legalidade operou no passado, quanto PAPG, no período entre 1995 e 2001. Buscou-se, ainda, examinar se os mecanismos de controle e avaliação implementados comportaram alguma possibilidade de ajuste de maneira a atender à especificidade das condições. Aplicou-se, no exame dessa variável, o seguinte quadro de análise.

Quanto à natureza do objeto de avaliação de programas governamentais, de modo a inferir-se o grau de incerteza a ser operado na implementação:

- 1) Natureza do objeto de avaliação – diversidade de ações governamentais (produção de bens/serviços, mudança sócio-econômicas etc.):
 - a) Baixo: inexistência de diversidade – quando mais de 33% das ações governamentais são de uma mesma natureza;
 - b) Médio: existência de pouca diversidade – quando entre 33% e 66% são de uma mesma natureza;

- c) Alta: existência de ampla diversidade – quando menos de 33% são de uma mesma natureza.
- 2) Grau de ajuste a situações concretas para adequação às especificidades dos programas governamentais sob análise. Consideraram-se os seguintes indicadores:
- a) Baixo: quando não comportou nenhuma possibilidade de ajuste;
 - b) Médio: quando comportou alguma possibilidade de ajuste;
 - c) Alto: quando comportou todas as possibilidades de ajuste.

Considerou-se o objeto da política (condições da natureza operativa ou do grau de incerteza desse objeto) estático quando classificado como “baixo”, exigindo pouco ajuste da política. Por outro lado, quando classificado como dinâmico, demandaria maior possibilidade de ajuste de modo a atender à situações especiais que requerem tratamento diferenciado em face de seus objetivos. A idéia fundamental, aqui, considerando a proposição do autor em estabelecer princípios gerais de implementação, assentar-se-ia no pressuposto de que, quanto mais dinâmicas as condições operativas, mais difícil é sua execução.

À luz dos mecanismos de *positive feedback*, detalhados no início deste trabalho, considerou-se que o modelo burocrático, ao institucionalizar o controle de legalidade já em 1967, enfocando uma única dimensão – legalidade -, restringiu outra possibilidade de ajuste teórico-metodológico. Ex.: O fundamento de análise pautou-se sempre na comprovação da aderência dos procedimentos governamentais aos ditames da lei.

Ao contrário, numa perspectiva gerencial que considerasse o emprego de outras dimensões, como eficácia e eficiência, é de se supor a exigência de maior complexidade dos modelos de avaliação. Sob a ótica tradicional de avaliação, pressupor-se-ia a consideração da racionalidade de seu próprio desenho e a verificação do grau de alcance de seus objetivos e metas. Sob um prisma global, no exame da mesma ação nos termos das categorias analíticas ora empregadas, bem como daquelas também citadas neste trabalho.

A segunda dimensão refere-se ao grau de influencia nas condições sociais sobre as quais a política intervém, nesse sentido, novo recorte metodológico foi introduzido na pesquisa, para considerar “condições sociais” como o *modus operandi* do controle e/ou avaliação (a PAPG).

Uma coisa, destaca o autor, é estabelecer regras que fixem limites dentro dos quais indivíduos ou organizações podem agir (por exemplo: Direito Civil, legislação matrimonial etc.), outra é influenciar o comportamento de cidadãos por intermédio de organizações/programas do Estado. Tais políticas se classificariam, respectivamente, como regulatórias ou intervencionistas. A figura 2, abaixo, expõe o argumento do autor.

		Condições Operativas	
		Estática	Dinâmica
Tipos de Medidas	Regulatória	Pensões	Direito Civil
	Intervencionista	Transferência com condicionalidades	Qualificação Profissional

Figura 2: dimensões das política públicas
Fonte: Rothstein (1998)

Aqui, a idéia de fundo assentar-se-ia no pressuposto de que quanto mais intervencionista a política, no sentido de pretender influenciar comportamentos, mais difícil é sua implementação. É importante ressaltar que a mudança de atitude e de comportamento é reconhecidamente difícil em todos os níveis, tanto quando se trata de cidadãos comuns beneficiários de políticas, quanto de profissionais de uma forma em geral, servidores públicos ou não.

No contexto desta pesquisa, procurou-se obter evidências que permitissem identificar se o desenho assumiu características regulatórias ou intervencionistas. A classificação, nesse sentido, obedeceu à lógica especificada abaixo:

3) Verificação do grau com que no desenho da política se pretendeu influir no comportamento - o “espaço” de atuação - dos atores responsáveis pela implementação.

Foram considerados os seguintes indicadores:

- a) Baixo: quando se permite ampla liberdade para ação dos agentes públicos;
- b) Médio: quando se conciliou alguma possibilidade de delimitação com liberdade de ação para os agentes implementadores;

- c) Alto: quando se delimita completamente o comportamento dos agentes implementadores.

Considerou-se política do tipo regulatória quando avaliada como “baixo”; intervencionista quando caracterizada como “alto” e de tipo misto quando “médio”.

1.4.2 O processo: como implementar

Quanto à dimensão processual, voltada para a questão de como implementar, o ponto de destaque está reservado à influência dos diversos atores na conformação da política. Para Rothstein (1998), a superação dos conflitos de interesse desses atores pode redundar frequentemente no fato de que se assumam, no desenho, compromissos os quais tornam seus objetivos pouco claros, ou até mesmo contraditórios.

Na abordagem tradicional do desenho de políticas públicas a solução desse dilema, freqüentemente levada em consideração nas avaliações, tem ocorrido na fixação de regras claras de implementação. Tais recursos, todavia, em situações que requeiram precisa implementação em condições operativas dinâmicas – como é o caso da execução de ações governamentais por intermédio de um número considerável de programas/ação de governo -, tornam ineficientes essas políticas, além de que não inibem o seu bloqueio nos níveis locais encarregados de sua implementação. A noção de precisão trabalhada pelo autor neste caso, está vinculada à tentativa de poder-se atender a casos/beneficiários específicos, o que não se pode obter em situações, por exemplo, em que a pobreza não distingue entre mais ou menos necessitados.

O núcleo da questão, segundo o autor, é que, uma vez que implementação precisa requer a possibilidade de ajuste de medidas operativas à natureza da situação concreta, na esfera do processo de execução, esse ajuste implicaria conferir maior participação - responsabilidade políticas - aos níveis regionais e locais como contrapartida, o que, em última análise, não pode ser conseguido somente com regras previamente definidas.

No âmbito desta pesquisa, isso significou identificar se o desenho contemplou a participação de atores diversos em sua implementação, bem como avaliar o grau de participação dos mesmos (atores e/ou unidades locais) no cumprimento dos objetivos e metas da política. Grau de participação, nesse sentido, significou proceder a tal verificação considerando, primeiro, a

existência de níveis diferenciados de implementação e, segundo, as responsabilidades dos atores em cada um dos níveis identificados. O exame visou comprovar, primeiro, se o processo de implementação contemplou descentralização às esferas regionais ou locais e, posteriormente, se foi conferido algum grau de participação a essas esferas¹⁹. Tais variáveis foram examinadas da seguinte forma:

1) Grau com o qual o desenho contempla a participação de níveis regionais e locais na implementação:

- a) Baixo: quando não contempla a participação de atores situados nos níveis regionais e locais;
- b) Médio: quando contempla algum tipo de participação;
- c) Alto: quando contempla integralmente as esferas: central, regional e/ou local.

Constatada a possibilidade de implementação por intermédio de ações descentralizadas/desconcentradas, analisou-se o grau de participação de cada uma dessas esferas, atribuindo-se os seguintes valores:

2) Grau com o qual os diversos atores influenciam no desenho do processo de implementação da política:

- a) Baixo: quando não há influência das unidades regionais e/ou locais na formulação da política;
- b) Médio: quando há alguma forma de influência;
- c) Alto: quando há ampla possibilidade de influência dos atores regionais e locais na formulação da política.

¹⁹A partir das reformas do Estado empreendidas pelo Decreto-Lei nº 200/67, tem sido comum a discussão quanto à adequada conceituação do termo descentralização na administração pública. Meireles (1996) defende que, na verdade, esses procedimentos se caracterizam como mera desconcentração de funções a unidades regionais, mantendo-se rígido controle pelas unidades centrais.

Em ambos os casos, entende-se que quanto maior a possibilidade de participação de atores situados nas esferas regionais e/ou locais em todas as fases de construção da política, mais fortemente se asseguram condições favoráveis de sucesso da mesma.

1.4.3 A organização: na arte de organizar

A concepção tradicional de estruturação das organizações tem se pautado na compreensão de que recursos materiais significativos e pessoal técnico motivado e capaz sejam fatores relevantes e condicionantes do sucesso da implementação de políticas. Dois modelos, segundo Rothstein (1998), deram suporte a essa percepção: a) o vinculado à economia neoclássica, tendente a considerar a organização como estrutura de incentivos e recompensas, visto lidar com indivíduos maximizadores de interesses auto-referenciados e b) o vinculado à corrente teórica behaviorista, em que a organização é entendida como uma cultura compartilhada.

A implementação de uma política, de acordo com cada um desses modelos, ocorreria de forma diferenciada. Na primeira, mediante a institucionalização de mecanismos de prêmios e recompensas, visando estimular o alcance dos objetivos da política/organização. Na segunda, por intermédio de instrumentos que inspirassem os atores a compartilhar uma cultura comum e perseguissem os objetivos da organização.

O autor chama a atenção, ainda, para fato de que, em tais modelos, não se trabalha com a noção de racionalidade limitada e incertezas quanto às informações - tanto falta quanto excesso de informação -, inviabilizando o desenho de uma estrutura ideal de recompensas ou mesmo de convergências de interesses comuns, como é o caso de atores localizados em níveis diferenciados, tanto no que se refere aos governos central, regional ou local, quanto aos situados dentro de uma mesma estrutura organizacional – matriz/filial, unidade central/unidade regional.

A idéia fundamental que Rothstein (1998) traz é que “um sistema de administração é dependente tanto do caráter das tarefas que enfrenta e das incertezas a serem controladas”, no que tange ao conteúdo (substância) da organização, quanto dos diversos níveis das organizações encarregadas de sua implementação (processo), item subsequente. Depreende-se que quanto mais complexas as tarefas e mais incertas a natureza dos objetos de intervenção, mais difícil a implementação de uma política.

Detalhando tais variáveis, pode-se compreender os principais fatores a serem considerados na construção de uma organização encarregada da implementação de uma política. Quanto às tarefas, essas podem ser uniformes ou variadas. Já as técnicas empregadas dividem-se em padronizadas ou não padronizadas.

No contexto das análises realizadas, considerou essas variáveis da seguinte forma:

1) Grau de variação das tarefas:

- a) Baixo: quando as tarefas contemplam uma única dimensão de análise;
- b) Médio: quando há a possibilidade da incorporação de outras dimensões;
- c) Alto: quando as tarefas contemplam mais de uma dimensão.

Na avaliação dos resultados, consideraram-se os resultados obtidos da seguinte forma: uniforme, quando classificada como “baixo”; variada, quando “alta”.

Quanto às técnicas empregadas, utilizou-se o seguinte critério:

2) Grau de especificação das rotinas (procedimentos) metodológicas:

- a) Baixo: quando não há fixação dos procedimentos técnicos em níveis de detalhamento, embora sejam aceitos pela doutrina e por profissionais da área;
- b) Médio: quando há possibilidade de conciliação entre procedimentos detalhados com outros de escolha dos implementadores;
- c) Alto: quando os procedimentos técnicos empregados são normativamente detalhados.

Há, por conseguinte, relação direta entre as tarefas e técnicas e o modelo organizacional apropriado à execução dos objetivos fixados. Entendeu-se que a mudança operada no texto constitucional pressuporia adequação institucional não apenas com relação aos métodos empregados, mas também à estrutura organizacional e ao modo de execução.

Considerando a tipologia empregada pelo autor, organizações burocráticas são adequadas quando as tarefas são uniformes, e as técnicas podem ser padronizadas. Quando as funções são

diversificadas - embora as técnicas sejam relativamente padronizadas - dificultando a aplicação de regras precisas, isso torna o conhecimento profissional fator determinante na consecução dos objetivos pretendidos. Nesse sentido, organizações profissionais tendem a apresentar melhor possibilidade de implementação de políticas, quando esses profissionais podem escolher a técnica mais adequada.

Quando as tarefas são uniformes, mas as técnicas adequadas são difíceis de selecionar, organizações administrativas ou de clã, como define o autor, mais sensíveis a mudanças de técnicas visto serem suscetíveis de atenderem ao comando de seus líderes, são as mais apropriadas. Para Rothstein (1998), essas organizações são mais assemelhadas àquelas do setor privado. Diferentemente, políticas com técnicas não padronizadas, comprometidas com tarefas variadas, exigiriam organizações de conhecimento ou de investigação. A figura 3, representa a possibilidade de combinação desses fatores na implementação de uma política, o que dá uma referência quanto à adequação da estrutura organizacional criada para a consecução da missão constitucional de avaliação governamental.

		Tarefas	
		Uniforme	Variável
Técnicas	Padronizadas	Organização Burocrática	Organização Profissional
	Não-padronizados	Organizações administrativas ou clã	Organização de Conhecimento ou Investigação

Figura 3: tarefas e técnicas segundo os modelos organizacionais

Fonte: Rothstein (1998)

1.4.4 A organização como processo

No que concerne à organização enquanto processo, a preocupação se volta para a compreensão dos níveis de responsabilidade político-administrativas dos atores na implementação da política ou, conforme exemplificado por Rothstein (1998), do exercício de

poder sem a assunção de responsabilidade completa pelo resultado produzido, política ou administrativamente, inclusive no que se refere à não decisão pela tomada de posição.

É interessante observar que, consoante o autor, “a idéia tradicional de que a implementação de medidas públicas pode ser delegada a uma única organização pública que se responsabiliza se algo der errado, parece ter muito pouco a ver com a realidade” (1998). O processo de redemocratização brasileiro parece ter rejeitado definitivamente esse modelo, adotando-se, na Constituição Federal de 1988, ampla possibilidade de descentralização político-administrativa como padrão de reconstrução do Estado²⁰.

A solução desse dilema, segundo o autor, ocorreria, dentre vários modos possíveis, pela utilização de a) políticas antiperfeccionistas; b) permissão da existência de variações regionais na implementação, retendo-se o controle central de certos instrumentos administrativos críticos; c) estruturação de incentivos, de maneira que a implementação se torne racional para as organizações agirem. Isso pode ser aplicado, ainda, de duas maneiras: pelo estabelecimento de **regras** ou fixação de **objetivos** a serem alcançados. Cada uma delas, entretanto, apresenta uma série de entraves que pode dificultar o êxito na implementação da política. Regras precisas, por exemplo, tenderiam a induzir os atores encarregados a restringirem sua ação, inibindo intervenções necessárias que se apresentassem além dos parâmetros fixados, enquanto a opção por uma implementação focada em objetivos pressuporia um nível maior de descentralização de responsabilidades²¹.

A chave de análise preferencial adotada nesta dimensão consistiu na verificação da política quanto à admissibilidade de um modelo que contemplasse variações regionais na implementação²².

1) Grau de variação do processo de implementação, de maneira que se contemple a

²⁰Embora a Secretaria Federal de Controle - SFC não pudesse ser considerada a única organização encarregada da avaliação de programas governamentais, posto que, na esfera federal além dos próprios Ministérios também o Tribunal de Contas da União passou a realizar avaliações periódicas, no âmbito da SFC, a ação das unidades regionais em cada estado da federação implicou a observância de valores e perspectivas diferentes opostos àqueles preconizados pelo órgão central.

²¹As evidências expostas por Rezende (2002) relativamente à timidez das mudanças institucionais que transcendessem o modelo burocrático, em face da prevalência do controle fiscal, ajudam a perceber a opção por um modelo preso a regras, em detrimento de uma gestão voltada para o alcance de objetivos, de recorte gerencial.

²²O caráter nacional dos programas concebidos pela União constitui um obstáculo à possibilidade de variações regionais, podendo mesmo contribuir para o insucesso da política como decorrência da oposição de atores situados nos níveis regionais e/ou locais, conforme já salientado.

possibilidade de delegação de poderes e responsabilidades para as unidades regionais e/ou locais inovarem ou estabelecerem mecanismos diferenciados de avaliação. Dessa forma, utilizaram-se os seguintes indicadores:

- a) Baixo: quando restringe qualquer possibilidade de variação;
- b) Médio: quando há alguma possibilidade de variação;
- c) Alto: quando há ampla possibilidade de variação na implementação.

Para os níveis situados fora do indicador “médio”, classificou-se o processo de implementação como gestão por “regras”, quando “baixo”. Quando focado nos resultados obtidos, em detrimento dos meios utilizados, considerou-se o modelo como gestão por “objetivos”, quando “alto”.

A legitimidade

A consideração da legitimidade enquanto categoria analítica a ser empregada na análise de políticas públicas ou programas constituiu um fator importante no arcabouço teórico elaborado por Rothstein (1998). Todavia, em face do delineamento concebido pelo autor, que situou o cidadão e seu comportamento no núcleo do processo de legitimação, conforme se detalhará mais à frente, um ajuste importante foi incorporado a esta pesquisa, visando substituir tal núcleo por uma variável situada no âmbito da execução da política de avaliação, sobretudo sua esfera administrativa, e não no conjunto dos programas/atores externos objeto das análises e destinatários dos avaliações executadas.

O recurso metodológico utilizado consistiu, dessa forma, na utilização da essência do que Rothstein (1998) considera como fundamental para conferir legitimidade à implementação da política. De acordo com sua concepção, ela se caracterizaria por ser vinculada a decisões políticas, de um lado (vinculada ao processo democrático) e, de outro, por ser historicamente dada.

Esse processo de legitimação, ainda, estaria relacionado à extensão com a qual os cidadãos:

- a) toleram a intervenção do Estado;

- b) aceitam as decisões do Estado visando influenciar o comportamento de indivíduos e de grupos;
- c) cooperam com o Estado para alcançar os objetivos definidos (ROTHSTEIN, 1998, p.104).

Uma vez que não se pretendeu recorrer a procedimentos metodológicos que visassem a construir, a partir de entrevistas, as percepções quanto aos processos mediante os quais os servidores e dirigentes consideram legítimas ou não determinadas políticas, articulou-se esse processo com o conjunto dos recursos empregados pelo neo-institucionalismo histórico, especificamente a dependência da trajetória, conforme já comentado, de maneira a identificar elementos para compreensão do processo de legitimação da PAPG, bem como dos fatores históricos que influenciaram o desenho e a organização dessa política, os quais, em última análise, foram determinantes para os resultados obtidos.

O exame prévio da elaboração do autor, no entanto, torna-se indispensável para compreensão dos ajustes efetivados para dar conta do esforço teórico realizado, explicitando o porquê da opção metodológica empregada. Vejamos, portanto, como foi construída tal categoria analítica.

1.4.5 Políticas públicas de legitimidade substantiva

A partir de uma discussão mais geral relacionada à própria legitimidade do Estado enquanto formulador e implementador de políticas, e que envolve até mesmo questões ideológicas afeitas a regimes políticos e sistemas de governo, Rothstein (1998) avança até questões relacionadas às políticas públicas em si. A idéia fundamental por trás do conceito de legitimidade reside no fato de que a capacidade do Estado é mais que uma questão de desenho da política/programa, de teoria causal ou ainda do órgão responsável pela implementação. Diz respeito também à percepção que os cidadãos têm quanto à natureza do Estado enquanto responsável por ações coletivas, as quais são passíveis ou não da confiança dos mesmos.

A idéia geral que fundamenta a tese do autor se expressa na compreensão de que, por mais que seja concebida e construída sobre bases racionais, uma política poderá fracassar se não contar com a aceitação dos cidadãos. Uma questão importante a ser ressaltada se vincula ao fato de que, em se tratando de políticas públicas, a legitimidade pode variar de país para país, quanto a uma política específica, ou mesmo num mesmo país, quanto a diferentes políticas num mesmo país, ou ainda apenas com relação a aspectos particulares da mesma. Para Rothstein (1998), esse tem sido

um fator largamente ignorado nas pesquisas sobre implementação. No contexto de um país continental como o Brasil, trata-se, sem dúvida, de um fator importante a ser examinado.

A consideração de que a legitimidade tem um papel importante no sucesso ou fracasso na implementação de políticas públicas tem, no entanto, alcance limitado, posto que não se desvela *a priori* os mecanismos mediante os quais esse processo ocorre. A consideração prévia desse fator poderia, ainda, inibir políticas tendentes a mudar comportamentos e atitudes não condizentes com modelos adotados pelos formuladores de políticas.

Ao buscar as bases sobre os quais ela se expressaria, o autor identifica dois fundamentos básicos relativamente à ação do Estado, e, por conseguinte, de suas políticas, os quais ajudariam a fazer a ponte com a corrente neo-institucional. A legitimidade é, nesse sentido, em parte, historicamente dada e aberta à modificação por decisão política. Esses dois processos têm, segundo a perspectiva da dependência da trajetória, uma contradição latente, na medida em que decisões políticas em si podem não ter força para alterar o curso de práticas tradicionalmente aceitas ou já institucionalizadas. Em face disso, optou-se por considerar somente o aspecto histórico como processo de legitimação.

Tal opção foi reforçada por uma observação importante na questão salientada pelo autor, segundo o qual, em relação aos fundamentos do conceito weberiano de legitimidade do exercício do poder pelo Estado, e conseqüente obtenção de respeito e adesão a essa regra, o processo de legitimação se dá mais pelas ações governamentais levadas a termo (output) do que pela noção de derivar-se do sistema político representativo dos interesses dos cidadãos (input). Esse posicionamento, ainda, converge mais uma vez com os pressupostos da “trajetória da dependência”, que se pretende considerar para justificar eventual prevalência de procedimentos e normas não previstos na política.

1.4.6 Legitimidade como um processo

Relativamente à legitimidade enquanto um processo, a questão a ser posta, portanto, diz respeito a o que um Estado deve fazer para assegurar que suas políticas sejam implementadas de forma a serem consideradas legítimas. Um ponto de partida, segundo Rothstein (1998), encontra-se na observação da relação entre implementação e legitimidade enquanto estabelecida na

correlação entre os fins pretendidos e os modelos empregados. Seis tipos ideais são característicos dessa relação:

- modelo legal-burocrático
- modelo profissional
- modelo corporativista
- modelo orientado ao usuário
- modelo orientado ao político
- modelo orientado ao sorteio

Em outros termos, a solução do dilema estaria atrelada ao esforço a ser empreendido durante a implementação de uma política visando legitimá-la. Esse processo de legitimação, por sua vez, seria função, conforme estabeleceu o autor, do(a):

- 1) grau de incerteza na teoria da política;
- 2) extensão com a qual uma organização de aprendizagem e adaptação pode ser formada para compensar essa incerteza;
- 3) extensão com a qual medidas legítimas criadas podem ser aplicadas no estágio de implementação (ROTHSTEIN, 1998, p.113)).

Um ponto fundamental na compreensão da extensão do argumento proposto é que, quanto maior a incerteza da teoria da política, mais rigorosas as demandas sobre a organização e a legitimidade. De outro modo, quanto maior a certeza da teoria da política, mais simples as tarefas da organização e mais facilmente a legitimidade pode ser alcançada no processo de implementação. Numa suposição de que a teoria causal da Política de Avaliação de Programas Governamentais – PAPG, implementada no período de 1995 a 2001, fosse frágil, mesmo que não reconhecida pelos dirigentes da Secretaria Federal de Controle, poder-se-ia justificar o caráter intervencionista do modelo. Outra forma de justificar tal caráter seria admitir a própria necessidade de mudança da cultura organizacional burocrática para gerencial, o que seria representativo do grau de dificuldade a ser operacionalizado na implementação. Em quaisquer

dos casos, no entanto, a organização deveria possuir forte capacidade de aprendizagem e adaptação.

Outra maneira de empreender essa abordagem, o que efetivamente foi empregado nesta pesquisa, consistiu em buscar em sua própria configuração institucional e metodológica as bases históricas que comprometeriam a legitimação da política. Nesse sentido é que se pretendeu identificar os fatores extemporâneos ao modelo empregado na política em questão, tendo se recorrido, no neo-institucionalismo histórico, à dependência da trajetória, de forma a explicar como fatores relacionados às categorias analíticas “desenho” e “organização” exerceram influência sobre a implementação da PAPG.

2 CONTROLE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS: O INÍCIO DA TRAJETÓRIA

Posto que se defendeu que os procedimentos, protocolos, normas e convenções inerentes à estrutura de controle dos programas de governo se institucionalizaram num processo histórico iniciado nos anos 1960, sendo que as decisões e modelos adotados marcaram o início da consolidação da trajetória que influenciou a Política de Avaliação de Programas Governamentais – PAPG, este capítulo abordará, em suas quatro seções: os fundamentos e padrões adotados na construção daquele processo; a caracterização do controle implementado até 1988; a mudança de paradigma: formulação e implementação da PAPG; e, finalmente, a avaliação dos resultados das avaliações realizadas em 2001, último ano em que foi executada sem mudanças nas estratégias do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo – SCI.

2.1 Uma configuração em três tipos ideais

A questão relevante a se colocar, inicialmente, é que os Estados sempre tiveram, ou foram obrigados a ter, de uma maneira em geral, preocupação em estabelecer mecanismos de controle e/ou avaliação de seus atos, ou, mais especificamente, de seus gastos²³, em face tanto da busca de eficiência e racionalidade enquanto valores em si, quanto de determinantes de ordem política, econômica ou social, ou mesmo da necessidade de legitimar os atos governamentais junto aos cidadãos, o que contribuiu para se construir um cenário propício à institucionalização de normas e procedimentos, bem como à ação dos mecanismos de *positive feedback* (PIERSON, 2004).

A partir dos anos 1960, dois processos - controle e avaliação - são percebidos. O primeiro, conduzido pelo próprio Estado por intermédio de suas unidades organizacionais, e o segundo, ligado às pesquisas acadêmicas, indiretamente independentes, visto que, embora ligados à administração pública, tais pesquisadores e seus institutos sempre gozaram de autonomia quanto à definição de seus objetos de estudo, usufruindo de legitimidade nesse mister e reconhecimento científico da comunidade (cf. MELO, 1999).

²³Os orçamentos constituíram-se em alguns dos primeiros mecanismos de controle dos gastos registrados na literatura. Giacomoni (2000) destaca o surgimento do que é considerado o embrião do orçamento atual ainda na Inglaterra, em 1217, na Carta Magna.

Embora se considere que as discussões teóricas empreendidas no âmbito da academia tenham dado o suporte à experiência governamental, esta adotou um processo que se caracterizou por percorrer um caminho próprio, associado aos fatores históricos da própria administração pública. Dessa forma, examinando-se a história recente do Brasil no que concerne à implementação dos mecanismos de controle e avaliação, percebe-se que os mesmos obedeceram ao seguinte fluxo, aqui considerados segundo o referencial weberiano de *tipos ideais*, que se pressupõe não serem modelos puros:

a) distinção entre uma perspectiva de controle e outra de avaliação, enquanto funções institucionais cujas responsabilidades foram delegadas a organizações diferentes dentro do Estado (controle \neq avaliação), em que pese a Constituição Federal de 1967 ter fixado a avaliação como mecanismo de acompanhamento e avaliação de responsabilidade do controle interno;

b) aproximação entre as duas funções (controle = avaliação) numa mesma estrutura organizacional, que marca a tentativa de articulação dessas duas dimensões, encampando algumas das proposições há tempos defendidas por organismos internacionais (TOLEDO SILVA, 2002); e

c) adoção de um paradigma em que o controle, para ser mais eficiente, deveria assemelhar-se aos mecanismos utilizados pelo mercado, ser difuso, estar mais próximo do cidadão, enquanto “responsabilidade” da sociedade civil (controle = controle social), sendo que a avaliação assume um caráter instrumental, focada no resultado ou mesmo na legitimação da ação pública (avaliação = julgamento instrumental/resultado) (FARIA, 2005). Este último caracterizar-se-ia não como distanciamento e igualdade, mas como complementação entre controle e avaliação (controle + avaliação). É clara aqui a tentativa de incorporação de outros atores no processo de controle das ações do Estado, o mesmo não podendo ser afirmado quanto à avaliação.

Não por coincidência, cada modelo vincula-se aos grandes paradigmas teóricos aplicáveis ao estudo da ação do Estado: burocrático (controle \neq avaliação); fronteira de transição para um modelo gerencial, ou pós-burocrático²⁴ (controle = avaliação), e, finalmente, pós-burocrático (controle + avaliação). Controle, neste último tipo, engloba uma dimensão social, com

²⁴Pós-burocrático, ou gerencialismo, designa o conjunto dos princípios que nortearam as reformas administrativas implementadas a partir dos anos 1980, fundadas inicialmente na incorporação de estratégias oriundas do setor privado e com foco na redução dos custos como indutores de eficiência (BRÉSSER PEREIRA, 1989; FERLIE et al, 1999).

controle exercido pelos conselhos municipais legalmente instituídos ou pelos cidadãos de uma maneira em geral²⁵. Este último tipo marcaria a ruptura completa com a trajetória até então percorrida, podendo associar-se às razões pelas quais o controle social não produz os resultados esperados e avaliação parece constituir um projeto inacabado.

No segundo tipo, no qual se ressaltou a articulação entre controle e avaliação, inseriu-se nosso objeto de estudo. Como a hipótese de trabalho enfatiza a influência dos fatores institucionais e metodológicos do primeiro tipo, iniciou-se por detalhar, portanto, seus elementos formadores, segundo as categorias analíticas comentadas: desenho e organização.

2.2 O controle pré-Constituição Federal de 1988: controle ≠ avaliação

A construção do que se convencionou denominar “controle interno” se deu, na administração pública, com a promulgação da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, que estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (VIEIRA, 2003). Esse conceito foi mantido pela Constituição Federal de 1967, sendo institucionalizado, definitivamente, como ação estatal pelo Decreto-Lei nº 200/1967.

Esse processo de organização do controle da administração foi contemporâneo da primeira geração de pesquisas de avaliação, conforme se demonstrou anteriormente (PEREZ, 2001). Até a mudança de paradigma inaugurada pela Constituição Federal de 1988, com sensível ampliação do escopo do controle interno, o modelo deu início ao processo de institucionalização consoante as categorias indutoras de *positive feedback*: custos iniciais de reestruturação administrativa do Estado (modernização, racionalização, planejamento, controle); aprendizagem (conhecimento na operacionalização de conceitos); coordenação (ações conjuntas segundo os princípios de administração); adaptação de expectativas e filiação a padrões de comportamento e normas, inclusive internacionais.

Embora já na Constituição Federal de 1967 tenha sido definido como função do controle o acompanhamento dos programas de trabalho e do orçamento, o que permitiria uma aproximação

²⁵Para uma discussão introdutória sobre o controle social e seus referenciais teóricos, cf.. Bresser Pereira (1989).

com a primeira geração de pesquisas avaliativas, manteve-se o foco no administrador e na legalidade de seus atos. A proposta de proceder-se, no âmbito do controle interno, avaliações, mesmo que de cunho quantitativo, ou positivista, na definição dada por Silva (2001), foi letra morta. As decisões adotadas e os procedimentos efetivamente implementados seguiram curso inverso, tendo contribuído para institucionalizar um modelo de controle com as seguintes características, segundo as categorias apresentadas por Rothstein (1998):

2.2.1 Desenho (conteúdo: condições operativas)

- conjuntos de ações governamentais diversificadas – dinâmicas, portanto -, constantes dos planos de investimentos, bem como, com a adoção do orçamento-programa, instrumento de classificação da ação governamental segundo as funções do Estado: saúde, educação, assistência.
- impossibilidade de ajuste da política de controle e seus procedimentos técnicos metodológicos tendo em vista a dimensão de análise empregada: legalidade.

Tal impossibilidade expôs seu caráter intervencionista, posto regular completamente os procedimentos a serem adotados pelos atores encarregados do controle. Não se vislumbraram alternativas ao controle de legalidade, restringindo a verificação dos procedimentos administrativos à conformidade da lei.

		Natureza das condições operativas	
		Estática	Dinâmica
Influência sobre o comportamento dos atores	Intervencionista		Modelo pré-CF/88
	Regulatória		

Figura 4: Dimensões das políticas públicas

2.2.2 Desenho: processo de implementação

- organização como sistema, o que pressupunha a existência de um órgão central e unidades descentralizadas da mesma esfera de governo. As funções de planejamento e formulação de estratégias foram fixadas como de competência do órgão central, e a execução, como

responsabilidades das unidades setoriais (Ministérios) e regionais. O modelo contemplou sua reprodução pelas esferas estadual e municipal, relativamente ao controle de seus próprios atos, sendo a competência legislativa exercida pelo governo federal. Considerou-se, ainda, quanto à descentralização, um grau “médio”, visto contemplar a participação de atores situados nas unidades regionais, embora com nenhuma influência sobre a formulação da política.

	Grau de descentralização da implementação			
		Baixo	Médio	Alto
Grau de influência dos atores regionais e locais na formulação da política	Baixo		Modelo Pré/CF/88	
	Médio			
	Alto			

Figura 5: Ação dos atores no processo de implementação

2.2.3 Organização: tarefas e técnicas

- embora com indicativos gerais de eficiência, enfatizou uma única dimensão de análise: legalidade.
- configuração como atividade administrativa e profissional especializada: contabilidade, administração financeira e auditoria, com técnicas próprias, o que representou investimentos em aprendizagem, coordenação e adaptação de expectativas (PIERSON, 2004).
- utilização de um conjunto de recursos metodológicos e técnicos específicos para comprovação da aderência dos programas às formalidades legais típicas de auditorias governamentais: exame *ex post* de registros contábeis, documentos, relatórios etc.

		Tarefas	
		Uniforme	Variada
Técnicas	Padronizada	Modelo CF/88	Pré-
	Não-Padronizada		

Figura 6: Enquadramento do controle segundo a natureza das tarefas e técnicas

2.2.4 Organização: processo de implementação

- Impossibilidade de delegação de responsabilidades às unidades regionais para variação do modelo de implementação.

A despeito do caráter descentralizador instituído pela legislação citada, devidamente mantido pela Constituição Federal de 1988, a organização sistêmica do controle interno caracterizou-se por contemplar essencialmente unidades localizadas na esfera federal²⁶. O desenho institucional materializou-se numa configuração que se consolidou no decorrer dos anos em três eixos²⁷:

- a) unidade central – vinculada a um Ministério ou Secretaria com status ministerial;
- b) unidades setoriais – Secretarias de Controle Interno vinculadas aos Ministérios;
- c) unidades seccionais – órgãos federais instalados nos estados.

Ao órgão central coube precipuamente a coordenação e orientação técnica e normativa do sistema. A competência para a realização das ações de controle alternou entre o órgão central e os setoriais até 1995 (VIEIRA, 2003), início da implementação da política de avaliação:

- a) 1964/1967 – 1979: unidades setoriais;

²⁶A natureza do processo de descentralização é qualificada como de caráter “desconcentrador”, visto que se manteve forte poder no governo central (MEIRELES, 1996). As esferas estaduais reproduziram o modelo da União.

²⁷A União se responsabilizava, ainda, pelo recebimento e consolidação dos dados financeiros e contábeis dos três níveis de governo.

- b) 1979 – 1986: unidade central;
- c) 1986 – 1994: unidades setoriais;
- d) a partir de 1994: conjuntamente, pelas unidades central, setoriais e estaduais.

A partir de 1995 iniciou-se um paulatino processo de centralização das ações de controle e avaliação, mediante o esvaziamento das unidades setoriais, desvinculando-as administrativamente dos Ministérios; transferência das ações sob suas responsabilidades para a unidade central, e, finalmente, sua extinção, com a manutenção apenas de unidades setoriais vinculadas aos Ministérios Militares – posteriormente Ministério da Defesa – e Relações Exteriores. Os demais Ministérios Civis passaram a contar, em suas estruturas, com Assessorias de Controle Interno sem nenhuma competência para a realização de auditorias ou ações de avaliação de programas de governo.

A implementação do modelo se caracterizou por sucessivas mudanças na localização institucional da unidade central do sistema, acentuando a característica de mudança institucional como variável de melhora de desempenho, comum no projeto de Reforma do Estado implementado nos anos 1990 (REZENDE, 2002):

- a) Ministério da Fazenda: 1967 a 1979.
- b) Secretaria de Planejamento da Presidência da República: 1979 a 1985.
- c) Ministério da Fazenda: 1985 a 2002.
- d) Presidência da República: a partir de 2002.

A configuração do controle interno como atividade especializada esteve associada ao processo geral de organização burocrática iniciado nos anos 1930 e intensificado na segunda metade dos anos 1960. Essa especialização refletiu, portanto, o processo mais amplo de profissionalização da administração pública, idéia de carreira e hierarquia funcional (CRUZ SILVA, 2002).

No “controle”, esse processo foi antecedido pelo aperfeiçoamento e institucionalização de novos recursos técnicos: código de contabilidade (Lei nº 4.536/1922 e Decreto 15.783/1922); e, posteriormente, pelo estabelecimento dos princípios fundamentais de administração:

planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; planejamento econômico, orçamento-programa, procedimentos de auditoria etc. (Decreto-Lei nº 200/1967).

Em face da construção do arcabouço legal-burocrático orientador da administração pública, os exames das ações governamentais adotaram como principal critério de avaliação a legalidade, tornando-se inevitável a institucionalização do viés policaresco da atividade de controle. Embora no desenvolvimento da atividade de auditoria destacado na literatura haja referência a tipologias distintas, consoante se vise a verificação de conformidade ou desempenho (BARZALEY, 2002), essas últimas nunca se revestiram de importância suficiente à construção de uma cultura voltada para priorização da avaliação da eficiência das ações governamentais.

Mesmo levando em conta a dimensão avaliadora procedida por outros órgãos governamentais, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, voltados para aspectos finalísticos de consecução dos objetivos e impactos das ações do Estado, os diagnósticos elaborados trataram a avaliação como “iniciativas na sua maioria dispersas no tempo, no território e encerradas sobre setores ou instituições em particular, nunca se tendo logrado uma sistematização mais ampla” (TOLEDO SILVA, 2002). Embora constitua um posicionamento contestável, essa experiência contribuiu, segundo o autor, para percepção da existência de uma razoável cultura sobre a avaliação de políticas e projetos públicos a partir dos anos 1970.

Até o final da década de 1980, entende-se que esse paradigma burocrático de controle e avaliação sobreviveu sem mudanças significativas, tendo cada dimensão incorporado estratégias oriundas de discussões e/ou reformas pontuais travadas em seus respectivos campos.

Enquadramento da organização no modelo de Rothstein

A partir da configuração organizacional dada ao modelo, segundo a natureza das tarefas e técnicas empregadas, a organização mostrou-se compatível com a proposta de racionalização do Estado, assumindo um paradigma burocrático:

		Tarefas	
		Uniforme	Variável
Técnicas	Padronizadas	Organização Burocrática	Organização Profissional
	Não-padronizadas	Organizações administrativas ou clãs	Organização de Conhecimento ou Investigação

Figura 7: Tarefas e técnicas segundo a forma de organização

2.3 Mudança de paradigma: a Política de Avaliação dos Programas Governamentais – PAPG (controle = avaliação)

Somente a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, é que novas concepções são elaboradas na área governamental, constituindo o núcleo dessas mudanças a adoção de um conjunto de arranjos institucionais e teórico-metodológicos que se caracterizou por promover a junção das duas dimensões comentadas acima. Portanto, além dos controles de legalidade tradicionalmente realizados, bem como das avaliações assistemáticas, regionais e setoriais empreendidas, pretendeu-se que as ações governamentais fossem submetidas a processos de controle e/ou avaliação sob uma concepção mais ampla, de cunho sistemático, que pressuporia a utilização de critérios específicos: economicidade, legitimidade, eficácia e eficiência, previstos na Constituição Federal de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (grifo nosso).

(...)

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

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

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e

entidade da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (grifo nosso);

Considerando que economicidade e eficiência são conceitos similares, posto que implicam a maximização da utilização de recursos, pode-se afirmar que o modelo (controle = avaliação), já com um viés pós-burocrático (embora tenha sido considerado como de transição) assentou-se, sob o aspecto normativo, sobre dois pilares, cada um voltado para dimensões particulares da ação governamental:

Controle = Avaliação			
Comprovação		Julgamento	
Variável	Legalidade	Variáveis	Legitimidade ²⁸
			Eficácia
			Eficiência

Figura 8: Dimensões do modelo: controle = avaliação

É oportuno ressaltar que os arranjos institucionais criados para dar cumprimento à política não se fizeram acompanhar da articulação com organizações governamentais historicamente encarregadas da avaliação (p.ex. universidades, IPEA), mas apenas da incorporação da função avaliadora pelo órgão de controle. Como se trata de atividades com conceitos e culturas específicos que, por conseguinte, exigiram abordagens teórico-metodológicas próprias, é possível perceber o grau de complexidade a ser considerado em sua implementação, com a recepção da função avaliação por uma organização de controle sem tradição histórica no assunto, assim como o esforço a ser despendido na aprendizagem para a obtenção de resultados significativos.

Quaisquer que fossem, no entanto, os modelos a serem efetivamente implementados, duas questões deveriam ser postas em consideração: de ordem político/legal, enquanto dever do

²⁸As discussões quanto à análise de legitimidade das políticas públicas têm destacados posicionamentos divergentes. Embora associadas a conceitos como “pertinência” (Perrer, 2001), considera-se legítimo não adentrar-se nessa questão quando das avaliações.

Estado, de foro constitucional, e de cunho teórico-metodológico, consubstanciado na adequação dos mecanismos empregados na consecução dessa missão. Sobre a primeira, em decorrência de ter sido fruto de um processo político especial, o da elaboração da Lei Maior do Estado, pouco há o que se discutir, posto fugir da órbita da esfera administrativa, a quem caberia somente dar execução.

A segunda, no entanto, remeteria à compreensão do sentido e da extensão tanto teórica quanto metodológica do vocábulo “avaliação”, ou melhor, “avaliação da execução”, o que implicaria retroceder desde à construção daquilo que compreendeu o surgimento dos primeiros conceitos de avaliação de políticas públicas, nos termos do que foi feito neste trabalho, passando pela discussão dos procedimentos ligados à própria atividade de controle de legalidade até a consideração de critérios explícitos e implícitos na Constituição Federal de 1988.

Ainda com relação à segunda perspectiva, importaria reconhecer a avaliação como constituindo uma “forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida, destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa” (AGUILAR & ANDER-EGG apud SILVA, 2001, p.49). A avaliação, de acordo ainda com Silva (2001) implicaria atribuir valor a algo, utilizando-se da maior objetividade e precisão possível, devendo expressar a realidade. Implica ainda o julgamento dos resultados e impactos do programa, explicitando seus porquês. Tal reflexão, num sentido normativo, refletiria incontestavelmente na definição de um arcabouço teórico-metodológico apropriado para lidar com a demanda constitucional em questão. O próprio texto constitucional, nesse sentido, expressou esses elementos, delimitando os contornos do modelo de avaliação pretendido, na medida em que responderam às questões inerentes à avaliação nos termos emprestados por Wildavsky (1994): *quando, onde, para quem, o quê e para que avaliar?* Senão vejamos.

Ao definir avaliação do cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos, ou mesmo quando se referem a resultados da gestão, têm-se subentendido que se trata de avaliações a serem realizadas tanto após a execução desses programas, *ex post*, portanto, quanto durante a fase de implementação, bem como já definem o que deva ser avaliado. Relativamente aos objetivos pretendidos (para que avaliar), segundo Silva (2001), visam estabelecer limites a uma ação; identificar mudanças,

potencialidades e problemas; organizar informações e subsidiar tomada de decisão. A própria CF/1988 fixou algumas diretrizes.

Ao definir, por exemplo, princípios fundamentais (art. 37), bem como indicar os critérios de fiscalização e avaliação de resultados (arts. 70 e 74), foram estabelecidos critérios básicos que dão uma direção importante à formulação da política. Não obstante, entendeu-se não haver óbice à incorporação de outros modelos, avaliação de impacto (SILVA, 2001), ou mesmo a introdução de perspectivas teóricas.

A questão relacionada a quem avaliar traz alguns pontos interessantes. Primeiro, embora tenha um caráter externo em relação aos atores responsáveis pela gestão dos programas governamentais, a ação de avaliação tem um caráter “interno” em face de sua vinculação a cada um dos Poderes da União, o que acarreta um viés político que pode constranger a implementação da política (o que justifica a restrição do acesso aos resultados das avaliações apenas à alta administração federal). Quanto ao segundo ponto, apesar de seu caráter sistêmico, no processo de avaliação, não há participação dos “avaliados”, o que reforça o conflito de poder na relação avaliador/avaliado, característico de um modelo de controle hierárquico: o tomador de contas. Esse fato ficou patente, como se verá mais à frente, na metodologia empregada pela Política de Avaliação de Programas Governamentais - PAPG. Esse padrão, portanto, é típico da estrutura de controle anterior à Constituição Federal de 1988.

É interessante notar que, embora as demais funções governamentais (planejamento, orçamento, contabilidade, pessoal) que, da mesma maneira, tenha sido definidas como de atuação em “sistemas”, conforme previsto no Decreto-Lei nº 200/67 e legislação posterior, não se observa esse comportamento. Embora cada uma daquelas funções também tenha um órgão central, essas atividades são desempenhadas por pessoal específico nas próprias estruturas governamentais, as quais se integram de forma harmônica. Vejamos, portanto, a construção da PAPG e os arranjos concebidos para sua execução.

2.3.1 O desenho da Política de Avaliação de Programas de Governo – PAPG

O desenho da PAPG foi orientado por três processos significativos: a) a promulgação da Constituição Federal de 1988, que fixou suas diretrizes gerais; b) a regulamentação infraconstitucional da política, em 1994, que reproduziu os objetivos da política, definiu sua estrutura organizacional e instituiu as estratégias teórico-metodológicas, objetivando o

cumprimento do preceito constitucional, e c) a reforma do Estado, que introduziu nova concepção para a ação estatal, nela contemplando mecanismos alternativos para o controle das ações governamentais: o controle social (cf. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995).

Esses três momentos, por serem de características mais visíveis, representaram o caráter normativo da política, seu “dever ser”, fruto do processo político e administrativo que lhe conferiu as linhas gerais e os procedimentos de ação específicos. Nessa esfera, ainda, o primeiro e o segundo momentos citados acima se distinguiram por apresentar um desenho da política com contornos diferenciados, visto que enquanto na Constituição Federal de 1988, tanto o controle quanto a avaliação foram considerados responsabilidade dos Poderes da União, na Reforma do Estado, a participação da sociedade civil foi incorporada ao cenário geral da questão (BRESSER PEREIRA, 1999).

Em relação ao seu caráter menos visível, a formulação da política de avaliação dos programas governamentais tem implícita uma teoria causal que reflete o momento histórico vivido à época pelo país. Seu desenho reproduz uma percepção da avaliação, *assessment needs*, na designação de Rossi (2004), tendente a considerar uma questão fundamental do Estado brasileiro: sua ineficiência. Em parte, essa ineficiência estava condicionada a fatores estruturais políticos, econômicos e sociais. Noutra, à fragilidade do Estado na consecução dos objetivos e metas fixados.

Nessa perspectiva, o embarque no “bonde” da eficiência representou, no Brasil dos anos 1980, a convergência de esforços para a superação dos condicionantes citados, que se expressaram nos seguintes entraves: a) a centralização política; b) a crise de financiamento do Estado, e c) o déficit histórico de universalização das políticas sociais. Na esfera eminentemente administrativa, registra-se perda de capacidade de intervenção (formulação e implementação) de políticas.

À exceção da crise de financiamento, cujo maior enfrentamento ocorreu no contexto da reforma do Estado, mesmo considerando as iniciativas do governo Collor (1990-1992), a solução apresentada para os demais foi, de um lado, a descentralização político-administrativa e a universalização das políticas sociais, sobretudo saúde, educação e assistência. De outro, a reformulação dos instrumentos de planejamento, gestão e avaliação.

A palavra de ordem, a partir do final dos anos 1980, passou a ser, em resumo, perseguir a eficiência na gestão pública, atingindo o máximo cumprimento dos objetivos, senão com o

mínimo custo possível, pelo menos dentro dos parâmetros inicialmente propostos. Essa mudança de paradigma, alinhada com as idéias de eficiência em voga nos anos 1980, refletiu o pressuposto de que a avaliação era um instrumento importante nesse processo. Nesse sentido, ao Estado interessaria não apenas definir e executar as políticas, mas assegurar que seus objetivos fossem atingidos dentro dos parâmetros predefinidos, para chegar, enfim, ao cidadão.

A PAPG, assim, emergiu integrada a uma concepção muito mais ampla de Estado, em que o controle burocrático-legal foi percebido como insuficiente para dar as respostas demandadas pelos formuladores de políticas. A avaliação, ao contrário da experiência anterior, procurou inovar, substituindo o foco no gestor pela ênfase nos programas governamentais, sendo que o alcance dos objetivos e metas em cada programa de governo passou a depender do concurso de um número diversificado de atores, e não de um único dirigente.

O conjunto dessas mudanças não surge, entretanto, como um processo genuíno. Do ponto de vista histórico, observou-se que a vinculação entre reestruturação do Estado e instituição de mecanismo de avaliação, exclusivamente²⁹ no tocante ao desenho dos aspectos previstos na Constituição Federal de 1988, reproduz o processo que ocorreu quando da instituição das bases de racionalização do Estado, a partir dos anos 1930 (IANNI, 1996), ou seja, racionalização/controlado burocrático.

Mesmo estendendo essa análise até as reformas introduzidas a partir dos anos 1990, a relação atual assumiu o modelo gestão/avaliação. Observe-se que “gestão” assume uma conotação que transcende “administrar”, típica do processo de racionalização do Estado de uma forma em geral (no Brasil, é patente a partir dos anos 1930). Gestão, ao contrário, implica a plena utilização do conjunto de modernas técnicas adotadas no setor privado, assim como de conhecimentos advindos do desenvolvimento da ciência (MULLER, 1990).

Os pressupostos subjacentes ao modelo de Estado fruto do processo de redemocratização apresentaram, no entanto, um desenho um tanto quanto *sui generis*, com pontos de divergência com as idéias em curso nos anos 1990. Também se conjugou maior presença do setor público na promoção de bem-estar, com maior eficiência na ação pública, quando o panorama internacional adotava o caminho oposto, com redução do Estado na busca da máxima eficiência. Esse caráter

²⁹O caráter de exclusividade citado acima, como se pretende demonstrar, deve-se ao fato de que na implementação prevaleceram aspectos significativos do modelo burocrático de controle.

justificou os movimentos em prol das reformas que efetivamente foram empreendidas a partir dos anos 1990.

Um ponto importante a ser destacado, em face do caráter integrado das mudanças, é que esse processo de afirmação da esfera estatal que implicou a retomada dos esforços de planejamento das ações governamentais foi antecipado, ainda, de iniciativas para desobstrução dos entraves originários do caos provocado pela experiência inflacionária. Sob qualquer perspectiva, entretanto – combate à inflação, racionalização ou busca de eficiência da ação governamental – a instrumentalização ocorreu por intermédio da adoção de mecanismo legítimo que viabilizasse a correção dessa intervenção do Estado.

Por conseguinte, no contexto do cumprimento da missão constitucional de avaliação dessa intervenção, a PAPG foi interpretada política e tecnicamente como exigindo uma abordagem institucional e teórico-metodológica própria, em função da complexidade de que se revestiu essa ação estatal. Não obstante a mudança de enfoque pretendida, observou-se que o desenho e a implementação refletiram o padrão institucionalizado do passado, conforme se concluiu pelo emprego das seguintes categorias analíticas:

Desenho: arranjo institucional da PAPG

No desenho da abordagem a ser empregada na implementação da política, dois processos foram identificados em sua construção: um institucional, relativo à estrutura governamental encarregada de implementá-la; e um teórico-metodológico, referente aos referenciais de suporte da intervenção e aos procedimentos empregados na avaliação.

O desenho institucional ocorreu por intermédio da Medida Provisória nº 480, de 28/04/1994, posteriormente convertido na Lei nº 10.180/2001³⁰, tendo reproduzido toda a concepção legal prevista no artigo 74 da CF/1988. Na lei, ainda, em face do status constitucional atribuído à atividade de avaliação, conferindo grau de especialização à mesma, foi criada a Secretaria Federal de Controle – SFC, vinculada ao Ministério da Fazenda, com a competência de dar cumprimento ao preceito constitucional. Até então, as atividades de controle interno constituíam

³⁰A MP nº 480/1994 foi reeditada 84 vezes até sua conversão na Lei nº 10.180/2001, na qual estruturou-se o Sistema de Planejamento do Governo Federal.

competência de um departamento dentro da estrutura organizacional da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Controle interno, como se percebe, possuiu um caráter de controle financeiro, também. Numa dimensão política, a criação da SFC refletiu compromissos do governo federal com a reestruturação de seus mecanismos de controle, tornando-a condizente com os apelos de organismos internacionais de financiamento.

A SFC reproduziu a concepção tradicional de organização em unidades: a) central, responsável pelo planejamento, fixação de diretrizes e normas, inclusive metodologias de avaliação, bem como a coordenação geral das ações; b) setoriais, localizadas nos Ministérios, as quais coordenavam as ações de controle e avaliação, e c) regionais, representações estaduais da SFC, responsáveis pela execução de trabalhos delegados pela Secretaria. Uma questão interessante relativamente às unidades setoriais (Secretarias de Controle Interno), vinculadas de forma administrativa e orçamentária aos Ministérios, é que essa dependência foi percebida como um fator de obstrução na realização de controle e avaliação independentes, o que ensejou a futura centralização das ações, reforçando os mecanismos de assimetria de poder na construção do modelo (PIERSON, 2004).

Já nessa estrutura, observou-se o mesmo padrão burocrático hierarquizado de organização institucionalizado no modelo pré-CF/1988. Não houve, ainda, a criação de canais para a incorporação das percepções e expectativas dos atores situados nas unidades regionais quanto à atuação do Sistema de Controle Interno - SCI, em face dos diversos cenários (municípios) em que atuavam.

Relativamente aos processos teórico-metodológicos que expressariam sua compatibilidade com a natureza do objeto de avaliação, o desenho concebeu a PAPG segundo a visão clássica da ação governamental na qual a implementação constitui uma das etapas *policy cycle* (BARROS SILVA e MELO, 2000), sendo a avaliação considerada a etapa final do ciclo formulação, implementação e avaliação. Aplicado ao contexto das ações em curso no governo federal, o modelo pretendeu articular-se ao ciclo planejamento, orçamento, gestão e controle. O planejamento, materializado em seus Programas/Ações, passou a ser, de forma geral, o núcleo da ação governamental de longo prazo e o objeto da avaliação do SCI, de forma particular.

No período de implementação da PAPG, 1995 a 2001, dois planos plurianuais: Brasil em Ação (1996-1999) e Avança Brasil (2000-2003), [Anexo A], ambos elaborados e implementados nos dois governos Fernando Henrique Cardoso, foram submetidos à metodologia concebida para

avaliá-los³¹. O conjunto de ações governamentais vinculadas a cada PPA, com seus objetivos e metas, executados por um número diversificados de atores localizados nas três esferas de governo, em razão do contexto de descentralização político-administrativa, permitiu classificar como “alto” o grau de incerteza do objeto de análise.

Desenho: conteúdo

Resumo – 1.1	
Grau de incerteza de seu objeto	Dinâmica: alta diversidade dos programas/ações constantes em cada um dos PPA (cf. Anexo A).

Desenho: arranjo teórico-metodológico

A metodologia empregada na avaliação dos Programas/Ações constantes dos PPA (Anexo A) e orçamentos anuais foi consolidada na Instrução Normativa SFC nº 1, de 6-04-2001. Nela, a avaliação implementada deveria ser capaz de:

- a) constatar desvio de trajetória entre a execução e o planejamento;
- b) realimentar o processo de planejamento;
- c) introduzir ajustes e correções no desenvolvimento das ações.

Observou-se em relação a essa finalidade um caráter um tanto quanto generalista nos propósitos a serem atingidos, em certa medida incompatíveis com a necessidade de adoção de uma perspectiva diferenciada consoante se visasse à *accountability* ou ao aperfeiçoamento da gestão (ROSSI, 2004). É explícita também a vinculação com a primeira geração de pesquisas avaliativas: verificação do cumprimento de objetivos (PEREZ, 2001).

³¹ Esses Planos, ainda, marcaram a reconstrução do processo de planejamento nacional, perdido desde o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985), em razão dos esforços terem se concentrado na elaboração de sucessivos planos de estabilização econômica com vistas a controlar o processo inflacionário brasileiro (Plano Cruzado, 1986; Plano Cruzado 2, 1986; Plano Collor, 1988; Plano Collor, 1989; Plano Collor II, 1991, e, finalmente, O Plano Real, que, segundo Anita Kon (1999), compreende o Plano FHC1, 1993, o qual priorizou o ajuste do setor público, e FHC2, 1993, o Plano de Estabilização Econômica.

Na forma como foi apresentado, há clara intenção voltada para a *accountability*, expressa na noção de verificação de desvios, típica do “controle” burocrático. Há, no entanto, um ânimo que assinala a perspectiva da gestão, ou aprendizagem, na terminologia empregada por Browne e Wildvasky (1984), materializada na produção de informações para realimentar o processo de execução e introdução de ajustes nas ações. É interessante observar que as informações necessárias à correção de fragilidades nem sempre são obtidas pela mera constatação de não aderência ao desenho original do programa avaliado. A verificação, por exemplo, de que a Secretaria Federal de Controle atendeu integralmente aos objetivos e metas constantes das lei orçamentária do exercício de 2001, no tocante à realização quantitativa das auditorias e avaliações de programas, em nada adiantou quanto aos aspectos qualitativos das ações realizadas³².

Metas do exercício de 2001			
Fiscalizações	Planejadas	Executadas	(%) de Execução
		14.318	14.828

Tabela 5: Fiscalizações planejadas/realizadas

Fonte: Relatório de Gestão da SFC de 2001

O cumprimento desses objetivos compreendeu o emprego de dois procedimentos específicos: auditoria e fiscalização. Posteriormente, esses procedimentos foram abrigados sob o “guarda-chuva” do que se convencionou denominar “ação de controle”. A atividade auditoria foi reservada às ações de avaliação da gestão dos órgãos governamentais, com forte viés de verificação de conformidade, enquanto à fiscalização coube a função precípua de avaliação do cumprimento de metas dos planos plurianuais e de execução dos programas de governo constantes dos orçamentos anuais, tomando por base os produtos e resultados efetivos dos atos da administração pública. À fiscalização, ainda, sem nenhuma menção aos critérios de julgamento a

³²Um exemplo citado por Rossi (2004) ilustra essa questão. Uma clínica de assistência médica que, de acordo com o desenho da política, presta atendimento somente durante o dia pode não atender às necessidades da comunidade que, em número significativo, demande tais serviços durante a noite. Embora aderente às condições previstas, o programa tenderá a não produzir os impactos pretendidos.

serem considerados na avaliação (PERRET, 2001), especialmente aqueles fixados na Constituição Federal de 1988 (legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência), caberia comprovar os seguintes pontos (IN/SFC nº 1/2001):

- a) a existência do objeto dos programas de governo;
- b) a correspondência com as especificações estabelecidas;
- c) a coerência com as condições e características pretendidas; e
- d) a eficiência dos mecanismos de controle.

A questão da comprovação da existência se deveu à constatação, sob a ótica do controle, de que as ações descentralizadas a cargo dos municípios foram marcadas por desvio de recursos e/ou finalidades dos programas governamentais, bem como relacionadas ao fato de que as prestações de contas dos recursos recebidos constituíam com muita frequência, mera formalidade legal, assentadas ainda sobre provas documentais falsas. Tais questões foram fortemente exploradas durante os escândalos do governo do ex-presidente Collor de Melo e dos “anões do orçamento”, no mesmo período. Fortaleceu-se, assim, a pouca confiança no processo de descentralização político-administrativa previsto na Constituição Federal de 1988.

Embora não se tenha especificamente delimitado o modelo de avaliação a ser empregado, observou-se, sobretudo nos itens “b” e “c”, um delineamento condizente com a **avaliação de processo** (ROSSI, 2004, e SILVA, 2001), cf. modelos constante do Anexo B.

Observou-se ainda, no desenho da metodologia, que foi explicitamente definida uma etapa de planejamento (Capítulo III), onde foram especificados os procedimentos a serem aplicados. Como recurso analítico, no entanto, considerou-se que essa etapa contemplou os dois macroprocessos especificados abaixo. Esse fato expôs o viés centralizador do arranjo institucional, transferido para a metodologia utilizada pela política:

- 1) planejamento: formulação das estratégias e elaboração da documentação básica (especificadas à frente) e consolidação dos dados e informações coletadas pelas unidades regionais, de competência do órgão central; e
- 2) execução, coleta de informação, de competência das unidades regionais.

1) Do planejamento

As ações de planejamento contemplaram as seguintes etapas básicas a serem observadas:

- a) Aspectos gerais (Seção I)
- b) Detalhamento do planejamento (Seção II)
- c) Levantamento de informações (Seção III)
- d) Dados e informações utilizados como indicativos e indicadores de gestão (Seção IV)

O núcleo dos procedimentos definidos em cada uma dessas seções configurou o planejamento de acordo com a seguinte seqüência lógica:

- a) mapeamento das políticas públicas de cada Ministério, identificando-se seus macroobjetivos, recursos previstos, agentes responsáveis e interfaces;
- b) hierarquização dos programas de governo segundo os critérios políticos e estratégicos legalmente definidos, bem como segundo a materialidade, relevância e criticidade, classificando-os na forma disposta abaixo. Tais critérios definiram os programas que seriam objeto de acompanhamento “sistemático”, ou seja regular - os “essenciais”, e “assistemático”, programas avaliados de forma menos intensa e regular, por “terem menor taxa de impacto e/ou risco”, segundo redação da própria instrução normativa. Esses programas foram aqueles classificados como “relevante” e “coadjuvante”:

- A - essencial
- B - relevante
- C – coadjuvante

- c) detalhamento dos programas, identificando as ações que o compõem;
- b) hierarquização, no nível de cada programa, das ações a serem objeto de ações de controle segundo critérios estratégicos para avaliação;
- c) elaboração da “documentação básica”, especificada a seguir, por ação a ser avaliada:

- RS – relatório de situação

- PE – plano estratégico
 - PO – plano operacional
- d) definição do plano amostral;
- e) geração de um Pedido de Ação de Controle – PAC, que, após aprovado por uma instância superior, será convertido numa Ordem de Serviço, remetida às unidades regionais para cumprimento. No PAC, registram-se as informações básicas identificadas nos documentos acima citados, podendo ser destacadas:
- a caracterização da etapa/produtos esperados;
 - descrição da ação de controle a ser executada;
 - local da(s) verificação(ões).

Documentação básica

A elaboração da documentação básica citada acima constituiu o núcleo do processo de avaliação vinculado ao planejamento das ações de controle. Nessa documentação deveriam ser identificadas informações essenciais de cada programa/ação objeto de avaliação, consoante a idéia de construção de um referencial de análise (PERRET, 2001). Vejamos detalhadamente cada um dos documentos previstos.

Relatório de situação

Conforme previsto no desenho da metodologia, o relatório de situação prevê a elaboração de uma descrição do objeto do programa/ação com informações de interesse da avaliação, obtidas a partir de consulta às fontes oficiais: documentos, registros e pessoas, de modo a construir a lógica do programa (WEISS, 1997). Essa etapa não contempla qualquer espécie de consulta a resultados obtidos em pesquisas acadêmicas ou institucionais externas ao Sistema de Controle Interno, as quais poderiam fornecer elementos importantes à compreensão do objeto. Três itens principais foram destacados na IN/SFC nº 01/2001:

- a) A descrição sumária das ações: objetivos, metas, órgãos responsáveis, razões e motivos da implementação do programa/ação, forma de execução, clientela (atores), público alvo, fonte de recursos, critérios de elegibilidade e mecanismos de controle.
- b) As informações sobre os exercícios anteriores: realização física e financeira, confiabilidade da execução e das informações prestadas pelos gestores, principais problemas detectados e causas e providências adotadas no âmbito do controle.
- c) Os informes sobre o exercício atual: recursos previstos, planejamento da execução, inclusive com a fixação de metas e aspectos operacionais não contemplados na etapa anterior.

A identificação dos conceitos básicos acima, entretanto, não ofereceu suporte teórico, mesmo que superficial, quanto à importância dos mesmos e respectivas influências na execução dos programas/ações, ou mesmo a relação com modelos específicos de avaliação, a não ser a informação quanto aos executores e às razões da implementação, o que poderia remeter à idéia da dificuldade de se traduzirem acordos em decisões específicas ou oportunidades de bloqueios (WILDAVSKY, 1984), e à identificação da teoria do programa/ação (WEISS, 1997) como norteador de ações e indicação de pontos-chaves da avaliação. A forma como foram definidos os termos, no entanto, caracterizou um recorte voltado para a verificação do cumprimento de objetivos e metas, consentâneo sempre com o caráter de *accountability*,

Plano Estratégico

O plano estratégico define a abordagem da avaliação a partir dos elementos identificados no relatório de situação. Um aspecto importante nesse plano diz respeito à idéia de ponto crítico, o que lembra a noção de cadeia causal de que trata Weiss (1997). Observou-se, nessa questão, um avanço no delineamento da avaliação, na medida em que destacou dimensões relevantes na implementação dos programas/ações: processos, agentes e interações entre eles. Todavia, não se demarcaram as questões de ordem teórica que justificaram tal identificação: interesses, expectativas e percepções que, por exemplo, diversos agentes têm do programa e da modalidade de intervenção prevista na formulação desses programas/ações:

17. O Plano Estratégico - PE deve ser elaborado a partir do conhecimento detalhado da Ação, o que inclui, necessariamente, a identificação dos principais pontos críticos da Ação governamental enfocada. Com o Plano Estratégico busca-se definir o que se considera ser a melhor opção entre as várias possibilidades diferentes que se cogitem para controlar a Ação.

18. Pontos críticos são os pontos cruciais da trajetória de desenvolvimento da Ação, indispensáveis e essenciais à viabilização das atividades e objetivos colimados. Na identificação dos pontos críticos, deve-se trabalhar com o fluxograma, que identifica os processos, os agentes e as interações entre eles. Os pontos críticos não são necessariamente fragilidades no processo de execução da Ação. Caso apresentem fragilidades, essas devem ser observadas como impacto negativo sobre o processo. Identificar os pontos críticos e desenvolver hipóteses sobre as suas possíveis fragilidades e riscos de ocorrência são atividades cruciais para a definição e o planejamento das ações de controle (Instrução Normativa SFC nº 1/2001, Cap. III) (grifo nosso).

Plano Operacional

Os planos operacionais expressam e moldam, como a citação abaixo indica, a abordagem ou intervenção da avaliação em seu objeto a partir dos pontos críticos identificados nos planos estratégicos. A partir destes, são estabelecidos os parâmetros que nortearão e restringirão as ações de responsabilidade das unidades regionais, macroprocesso que integra os procedimentos a serem adotados na coleta de dados pelas unidades regionais. A idéia, aqui, diz respeito mais a uma noção de exame da “cadeia de implementação”, segundo uma visão apenas parcial da teoria da implementação (WEISS, 1997), sem uma consideração geral que incorpore também a “teoria do programa”. Ambas as perspectivas compoariam a idéia da autora quanto à teoria da mudança do programa.

19. O Plano Operacional - PO é elaborado para cada divisão definida na abordagem do Plano Estratégico de cada Ação, ocasião em que são identificadas as etapas, os produtos e os clientes relacionados às mesmas, os pontos de controle mais adequados, as ações de controle a serem desenvolvidas com vistas

a efetivar os procedimentos definidos, com a determinação das técnicas de controle adequadas para realização dos exames, bem como o período de realização das mesmas.

20. Ponto de controle é o item, área ou atividade sobre o qual é exercida a ação de controle.

21. O resultado esperado das ações de controle consiste no registro dos pontos de controle eleitos e na especificação da avaliação que será executada sobre os mesmos. Podem existir várias ações de controle destinadas a avaliar um único ponto de controle. Esse aspecto pode ser considerado como elemento-chave, destinando-se a agregar as informações de forma mais estratégica (Instrução Normativa SFC nº 1/2001, cap. III).

2) Da execução

A execução das ações de controle assinalou a entrada das unidades regionais da SFC na implementação da política, até então alheias a qualquer colaboração com a unidade central na elaboração da documentação básica já exposta. As razões para essa sistemática são vinculadas ao fato de que a própria natureza do planejamento governamental concentra em Brasília a sede dos principais órgãos da administração pública federal, os quais, portanto, dispõem das informações dos formuladores dos mesmos. Esse processo não contempla qualquer consideração quanto às expectativas e interesses dos atores regionais, o que cria oportunidade de obstrução, nesse nível, no processo de implementação da política (WILDAVSKY, 1984), bem como pode interferir na legitimação da política (ROTHSTEIN, 1998).

A execução restringe-se ao cumprimento de “Ordens de Serviços” sob estritos parâmetros definidos na etapa de planejamento: objeto, natureza das informações coletadas, extensão das amostras, e conteúdo e forma dos relatórios regionais a serem encaminhados ao órgão central para fins de consolidação e conclusão do ciclo da avaliação, contemplando o encaminhamento da conclusão aos gestores dos programas avaliados.

O desenho da política de avaliação, em face do caráter dinâmico das condições em que ela opera (resumo 1.1, citado acima), adotou um modelo rígido que não permitiu o ajuste da metodologia à natureza de cada programa/ação, produção de bens ou serviços (vide resumo 1.2, abaixo), ou mesmo de objetivos outros visados numa avaliação, como a verificação de impactos, por exemplo. Ressalta-se que os atores implementadores situados nas unidades regionais

constituem aplicadores das técnicas necessárias à coleta dos dados (vide resumo 1.3). Esse modelo reflete, em muitos sentidos, a cultura centralizadora histórica dos instrumentos do Estado na formulação de suas principais políticas, do PPA até os programas sociais que são executados na atualidade. Reflete, ainda, uma visão linear de funcionamento da administração pública (BARROS SILVA; MELO, 2000).

Resumo -1.2	
Grau de ajuste a situações concretas (liberdade de ação dos implementadores)	baixa: não há previsibilidade de mudança da metodologia.

Resumo – 1.3	
Influência sobre os atores implementadores	Intervencionista: em razão da rigidez da metodologia, há baixa possibilidade de ajuste (resumo 1.2)

Como no modelo implementado até a mudança de paradigma, há participação de atores regionais num processo de “desconcentração” das ações e não de “descentralização”, como deveria esperar-se em função de maior autonomia conferida aos estados e municípios. Manteve-se, assim, conforme se registrou nos resumos 2.1 e 2.2, abaixo, o mesmo padrão burocrático institucionalizado desde os anos 1960, o que comprova a ação dos mecanismos de *positive feedback* típico da dependência da trajetória (PIERSON, 2004).

Desenho: processo

Resumo – 2.1	
Participação de atores regionais	Média: há participação na etapa de execução (exames, coleta de dados).

Resumo – 2.2	
Influência dos atores regionais na formulação da política	Baixa: não há previsibilidade de interesses regionais serem contemplados. Tais atores executam ordens de serviços segundo os parâmetros definidos pela unidade central.

Organização - conteúdo: tarefas

Sob a ótica da organização para avaliar os programas governamentais, o salto qualitativo previsto na Constituição Federal de 1988, com a possibilidade de se avaliarem os programas sob critérios de eficácia, eficiência, legitimidade e economicidade, não se fez acompanhar da construção e/ou utilização de metodologia específica para essa tarefa, o que reproduz o padrão de fragilidade metodológica das pesquisas avaliativas (MELO, 1999), mas condizente com o controle burocrático. Observa-se que essa perspectiva deu à política um caráter variado quanto à diversificação de suas tarefas, incrementando sua complexidade, bem como colocando um sentido oposto à experiência tradicional até então empregada, posto que passou a demandar o aperfeiçoamento dos mecanismos técnicos a serem utilizados.

Embora previsto no desenho constitucional da política, a metodologia elaborada não apresentou referenciais quanto à forma de avaliação desses critérios, especialmente a legitimidade e a economicidade dos programas/ações. Quanto ao primeiro, Perret (2001) considera natural tal procedimento em face do caráter político de que se revestem os programas. Relativamente aos demais critérios, observou-se que foram apenas destacados conceitos gerais. Nenhum indicativo ou instrumento teórico-metodológico foi introduzido na referida norma, no sentido de estabelecer que devessem ser explicitamente produzidas avaliações que indicassem os graus ou medidas de eficácia e eficiência, ou a variação positiva do custo/benefício. Os principais conceitos foram fixados na seguinte forma:

5.Os indicativos e indicadores podem aferir a legalidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia, que são definidos como:

I.legalidade: Consiste na aderência dos atos e fatos de gestão praticados, aos normativos legais e técnicos que regem os mesmos.

II.economicidade: Expressa variação positiva da relação custo/benefício, na qual busca-se a otimização dos resultados na escolha dos menores custos em relação aos maiores benefícios. Revela a atenção da gestão com o bom uso qualitativo dos recursos financeiros, por definição, escassos, desde a adequação da proposta orçamentária das metas a serem atingidas, passando pela coerência com respeito aos preços de mercado, o desenvolvimento de fontes alternativas de receita e a obtenção dos menores custos por produto gerado.

III.eficácia: É o grau de atingimento das metas fixadas para um determinado objeto de uma ação em relação ao previsto, em um determinado período.

IV. eficiência: É a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta, frente a padrões estabelecidos. Mede, então, a utilização dos recursos de que a unidade ou entidade dispõe para realizar um conjunto de ações e operações que visam atingir um propósito de trabalho previamente programado. A eficiência está associada ao uso dos recursos disponíveis em relação aos produtos e serviços finais elaborados (Seção IV-Dados e informações utilizados como indicativos e indicadores de gestão).

Organização: conteúdo

Resumo 3.1	
Tarefas	Variadas: há possibilidade de mais de uma dimensão de análise.

Organização - conteúdo: técnicas

O conjunto das técnicas aplicadas na execução da Ordem de Serviço, vide relação abaixo, consiste daquelas tradicionalmente utilizadas em trabalhos de auditoria. Embora tais técnicas guardem correlação com aquelas utilizadas nas pesquisas sociais e, por via de regra, nas avaliações de políticas públicas (SILVA, 2001), elas foram introduzidas na administração pública como instrumento de controle, o que reforça os mecanismos de *positive feedback* inerentes aos modelos mentais empregados ao longo dos anos (PIERSON, 2004).

- indagação escrita ou oral (entrevistas);
- análise documental;
- conferência de cálculos;
- confirmação externa;
- exame dos registros;
- correlação das informações obtidas;
- inspeção física;
- observação das atividades e condições;
- corte de operações ou *cut-off*;
- rastreamento;

- teste laboratorial.

Resumo 3.2	
Técnicas	Padronizadas: em face da plena delimitação dos procedimentos metodológicos.

Organização (processo de implementação)

A implementação, conforme já se salientou, não permitiu a utilização de variações teórico-metodológicas pelas unidades regionais.

Organização: processo

Resumo 4.1	
Possibilidade de variações regionais na implementação	Baixa: não há possibilidade de variação na implementação.

Quadro comparativo dos modelos pré-CF/88 e PAPG

Categorias de análise	Pré-CF/1988	PAPG
1.1) Grau de incerteza de seu objeto	Dinâmica	Dinâmica
1.2) Grau de ajuste a situações concretas (liberdade de ação dos implementadores)	Baixa	Baixa
1.3) Influência sobre os atores implementadores	Intervencionista	Intervencionista
2.1) Participação de atores regionais	Médio	Médio
2.2) Influência dos atores regionais na formulação da política	Baixa	Baixa
3.1) Tarefas	Uniforme	Variadas
3.2) Técnicas	Padronizadas	Padronizadas
4.1) Possibilidade de variações regionais na implementação (tipo de gestão)	Baixa (gestão por regras)	Baixa (gestão por regras)
Tipo de organização	Burocrática	Burocrática
Tipo de organização segundo Rothstein	Burocrática	Profissional

Nos termos dos conceitos empregados por Rothstein (1998), as organizações pautadas em tarefas uniformes e técnicas padronizadas se classificam adequadamente como burocráticas. Relativamente ao modelo pré-CF/1988, observou-se, na Política de Avaliação de Programas Governamentais, uma mudança apenas com relação às tarefas executadas, a qual contemplou a possibilidade de uma abordagem que considerasse outra natureza de variáveis: eficácia e eficiência. Essa mudança exigiria uma organização do tipo “profissional”. Ao constatar-se que não existe variação nas demais categorias, concluiu-se que a implementação da política manteve o viés burocrático típico do modelo anterior, expondo a influência da trajetória histórica percorrida.

2.4 Análise das avaliações realizadas pela Política de Avaliação de Programas Governamentais - PAPG

Os arranjos institucionais e teórico-metodológicos empregados na PAPG expuseram, até aqui, parte substancial dos elementos que permitiram proceder à avaliação quanto à adequação ou não da política no cumprimento de seus objetivos. Os elementos complementares foram coletados nos resultados efetivos obtidos pela política ao longo do período delimitado nesta pesquisa e expressaram a real operacionalização dos arranjos já citados. Nesse exame, no entanto, na ausência de parâmetros objetivos para julgar a efetiva consecução das finalidades externadas em seu desenho, visto que apenas a indicação das finalidades gerais da fiscalização foi insuficiente, procedeu-se a um ajuste de forma a classificar os resultados alcançados segundo dupla perspectiva de avaliação: *accountability* e/ou aprendizagem, excluindo um foco sobre aquela vinculada ao interesse do pesquisador, consoante a tipologia apresentada por Rossi (2004). Convém destacar, ainda, conforme alertado pelo autor, que esses tipos são inter-relacionados.

Quanto à *accountability*, procurou-se identificar, nos programas/ações avaliados, informações relacionadas ao registro de desvios ou não aderência aos objetivos e metas. Essa perspectiva, na abordagem empregada na pesquisa, reproduz, de maneira mais próxima, os fatores históricos associados ao controle burocrático, o que induz à existência de prevalência de resultados dessa natureza. Relativamente à aprendizagem, visou-se identificar informações que permitissem proceder a ajustes que não se vinculassem estritamente aos desvios constatados, mas indicassem o porquê do funcionamento adequado ou não dos programas, permitindo a

incorporação de informações importantes no processo de implementação (ROSSI, 2004; BROWNE e WILDAVSKY, 1984).

Dos resultados das avaliações da PAPG

Os resultados das avaliações realizadas pela Secretaria Federal de Controle, entre 1995 e 2001, na implementação da PAPG, foram externados de dois modos: “notas técnicas” produzidas para cada um dos programas/ações avaliados, de destinação exclusiva à alta administração (Presidência da República e Ministérios), o que dá uma conotação política à avaliação (SILVA, 2001), onde constaram detalhadamente os resultados das avaliações; e relatórios anuais de atividade/gestão da própria SFC (relacionados abaixo), de destinação menos restrita, os quais por imposição legal, são elaborados anualmente pelos dirigentes públicos como prestação de contas que compõem processo específico para julgamento perante o Tribunal de Contas da União. Nos relatórios, além dos resultados dos objetivos e metas alcançados pela própria SFC, foram apresentados resumos das avaliações procedidas nos programas/ações dos respectivos exercícios. Essa sistemática determinou o exame apenas dos resultados constantes nos relatórios de atividade/gestão.

- Relatório de Atividade: 1995 a 1999
- Relatório de Atividade: 2000
- Relatório de Gestão: 2001

Em termos quantitativos, esses relatórios demonstraram as avaliações dos programas constantes da tabela 6, a seguir, e os respectivos volume de recursos despendidos pelo Poder Executivo Federal vinculado aos programas implementados. Observou-se gradativo incremento das avaliações, o que comprova os esforços realizados em prol da institucionalização da PAPG. No entanto, é um tanto quanto inconcebível, de uma perspectiva da produção de conhecimento, que as informações sobre um número razoável de programas/ações tenham permanecido restritas à alta administração, o que, de certa forma, justificou que muito pouco se tenha discutido sobre a PAPG no decorrer dos anos.

ANOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Recursos avaliados (R\$ bilhões)	11,0	77,5	84,2	98,2	100,3	118,6	204,6
Programas/ações avaliados	73	114	120	202	183	200	182
Fiscalizações realizadas	1556	3258	3461	4952	9121	17123	14828

Tabela 6: Programas avaliados/ano

Fonte: Relatórios de Gestão da SFC, citados acima.

As avaliações realizadas foram conduzidas no âmbito do órgão central da SCI/SFC pelas Coordenações-Gerais de Auditoria (uma para cada Ministério), quanto aos aspectos de planejamento e consolidação de dados, e pelas Unidades Regionais, no que se referiu à coleta dos dados. Visando testar o reflexo da reprodução do modelo burocrático-legal nos resultados atingidos, procedeu-se à análise das avaliações realizadas restringiu-se aos dados do exercício de 2001, visto tratar-se do último ano em que a política foi implementada de acordo com a metodologia elaborada, consolidada na Instrução Normativa/SFC nº 1/200, presumindo-se plenamente consolidada.

Em 2001, a política adotou oficialmente a designação de **Gestão da Política de Controle Interno do Poder Executivo Federal**, conforme consta do Relatório de Gestão do período. De acordo com a metodologia de elaboração do PPA e da LOA, três ações contemplaram esse programa de governo, Tabela 2. A ação responsável pela avaliação (**04.124.0782.2073.0001 – Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais**), visou contemplar os objetivos fixados na CF/1988 relativamente à função “avaliação”.

04.124.0782.2072.0001	Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais
Produto	Gestão avaliada
Unidade de Medida	Unidade
Finalidade	Comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais.
Descrição	Realização de auditorias de gestão, auditorias de acompanhamento, auditorias em projetos ou contratos com empréstimos externos ou de cooperação com organismos internacionais e exame de atos de admissão, desligamento e concessão de aposentadorias e pensões. Apoiar o TCU no exercício de sua missão institucional, bem como apurar os fatos inquinados de irregulares.

04.124.0782.2073.0001	Avaliação da Execução das Ações Integrantes de Programas Governamentais
Produto	Ação avaliada
Unidade de Medida	Unidade
Finalidade	Comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento dos programas de governo.
Descrição	Realização de avaliação da execução dos programas integrantes do PPA-2000-2003, por meio de auditorias e fiscalizações para avaliar sua execução e levantamento de informações básicas dos programas. Compõe-se de estudos sobre o funcionamento dos programas, conhecimento das ações de cada Ministério e percepção sobre as principais áreas de atuação e da pauta da política específica. Inclui avaliação sobre a Unidade responsável pela ação, identificação dos pontos críticos/frágeis ou de risco, realização de auditorias, fiscalizações e consolidação das informações.

04.124.0782.2072.0001	Sistema Informatizado da Secretaria Federal de Controle Interno
Produto	Sistema mantido
Unidade de Medida	Unidade
Finalidade	Captar, processar e disponibilizar informações sobre as atividades finalísticas da SFC, bem como sobre a aplicação dos recursos públicos federais, utilizando os recursos da informática e tecnologias da informação.
Descrição	Trata-se de implementação de novas tecnologias para automação dos processos de avaliação, fiscalização, auditoria e projetos especiais, captação de dados de sistemas corporativos e disponibilização de informações e produtos da SFC sobre a aplicação dos recursos públicos federais. Inclui, também, a contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados-SERPRO para manutenção e desenvolvimento de subsistemas e disponibilização de equipamentos de informática.

Tabela 7: Programa/Ação

Fonte: Relatório de Gestão da SFC/2001

Na análise da finalidade e descrição das ações constantes da tabela 3, acima, observou-se novamente uma conotação quanto à *accountability* (ROSSI, 2004), presente no manual definido pela IN/SFC nº 1/2001: obtenção de informações acerca do grau de implementação dos objetivos e metas dos programas e identificação de problemas, em detrimento de um objetivo voltado para atendimento da perspectiva da aprendizagem. Tal abordagem é característica das primeiras gerações de pesquisa de políticas públicas (PEREZ, 2001)

No ano de 2001, foram avaliados programas/ações dos seguintes Ministérios:

- 1 Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
- 2 Ciência e Tecnologia (MCT)
- 3 Comunicações (MC)

- 4 Cultura (MINC)
- 5 Desenvolvimento Agrário (MDA)
- 6 Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)
- 7 Educação (MEC)
- 8 Esporte e Turismo (MET)
- 9 Fazenda (MF)
- 10 Integração Nacional (MI)
- 11 Justiça (MJ)
- 12 Meio Ambiente (MMA)
- 13 Minas e Energia (MME)
- 14 Planejamento (MP)
- 15 Previdência e Assistência Social (MPAS)
- 16 Saúde (MS)
- 17 Trabalho e Emprego (MTE)
- 18 Transportes (MT)

Análise dos resultados

Para análise dessa informação, utilizou-se como critério de seleção a ordem sequencial em que foram apresentados no Relatório de Gestão de 2001, com a opção pelo primeiro programa/ação de cada um dos Ministérios citados.

Nas análises, observou-se a existência de um padrão que contemplou as seguintes informações:

- 1) descrição dos objetivos dos programas/ações;
- 2) ações contempladas pelos programas;
- 3) objetivos das ações;
- 4) critério de seleção dos programas/ações avaliados: materialidade e relevância;
- 5) estratégia empregada na avaliação;
- 6) utilização de critério estatístico para seleção de amostras.

Esse padrão atendeu parcialmente aos quesitos fixados na metodologia definida pela IN/SFC nº 1/2001, refletindo aspectos das primeiras gerações de pesquisas avaliativas (PEREZ, 2001), voltados para a verificação do cumprimento de objetivos, mas sem abordar os elementos que poderiam obstruir ou incrementar os resultados alcançados, situados em variáveis independentes ou dependentes (MARTES, 1999).

Relativamente aos resultados alcançados nas avaliações, verificou-se ênfase nas seguintes dimensões:

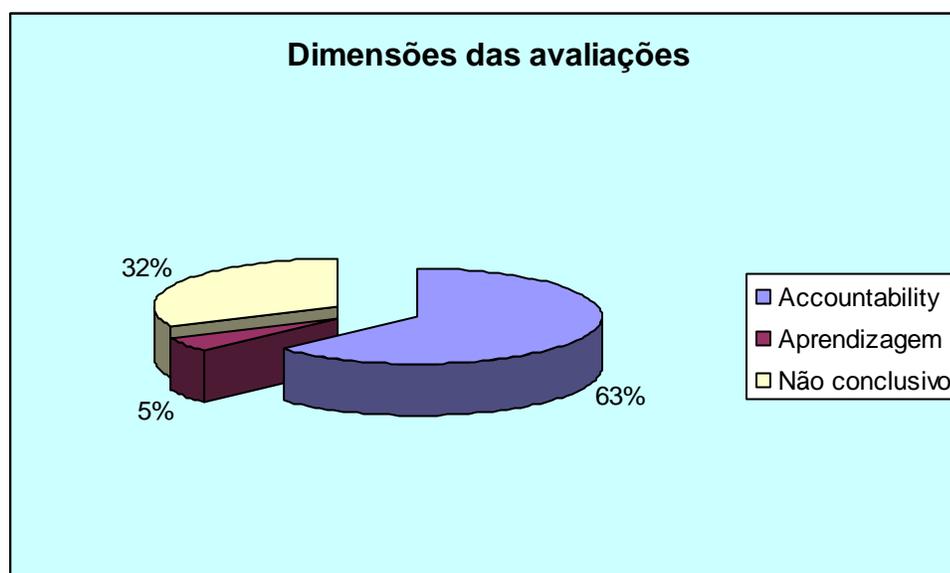


Figura 9: Dimensões das Avaliações

Considerando tratar-se do sétimo ano de implementação da política, chamou atenção o percentual de 32% dos programas/ações que compuseram a amostra cujas avaliações não foram conclusivas. Numa perspectiva de avaliação do grau de eficácia objetiva (MARTES, 1999), esses valores seriam representativos da fragilidade da política, o que contradiz com os dados constantes da tabela 5 (p.76), a qual indica um grau de eficácia de execução das fiscalizações da ordem de 104%.

O percentual de apenas 5% indicando informações passíveis de utilização pelos gestores, no processo considerado como de aprendizagem, atesta também a fragilidade da conotação gerencial visada pela política. Os 63% relativos a uma abordagem de *accountability* comprovam, por fim, a

prevalência de uma perspectiva de controle de verificação de aderência aos objetivos previstos, consoante explicado anteriormente. Esse percentual é representativo do fato de que a abordagem é a que mais se aproxima do modelo de controle burocrático institucionalizado ao longo dos anos.

Num contexto social e político com uma percepção de agravamento do problema da corrupção, esses resultados terminam por justificar o abandono ou perda da função estratégica da política de avaliação de programas governamentais, como de fato ocorreu a partir do ano de 2002, e a retomada dos esforços com vista a reforçar o controle de legalidade, em que pese não terem sido analisados os fatores responsáveis por esse resultado. Considerando que inúmeras políticas públicas passam pelas mesmas dificuldades, esses fatos ressaltam a importância da avaliação como mecanismo de aprendizagem e aperfeiçoamento da ação do Estado. A PAPG, nesse sentido, padeceu do mesmo conjunto de problemas para os quais se supõe ter sido ela concebida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando este trabalho, pode-se afirmar que a previsão para a implementação de uma sistemática de avaliação das ações governamentais não foi, como se demonstrou, empreendimento novo na administração pública brasileira, posto que já na Constituição Federal de 1967, essa proposição emergiu como uma possibilidade a ser perseguida. Nesse sentido, a opção, no âmbito do próprio Estado, por um processo de controle burocrático enraizado numa matriz de racionalização e de legalidade da ação estatal definiu uma trajetória e impediu um alinhamento com modelos teóricos já empregados no período, e que configuraram as sucessivas gerações de pesquisas avaliativas.

Essa opção, nos termos apresentados nesta pesquisa, respondeu pelo desencadeamento do processo de *positive feedback* (investimentos iniciais em formação, aprendizagem, coordenação e adaptação) que consolidou a trajetória institucionalizada ao longo da história, impedindo a construção de abordagens que não foram suficientes fortes para a reversão do curso adotado e a construção de uma cultura de avaliação.

A Política de Avaliação de Programas Governamentais – PAPG constituiu, não obstante, uma tentativa de mudança que, sob uma perspectiva estratégica gerencial, articulou uma metodologia estranha aos atores que atuavam em sua implementação com outra institucionalizada ao longo dos anos no controle de legalidade. Nesse processo, lançou mão do mesmo padrão que caracterizou o a implantação e institucionalização do controle burocrático: a estreita vinculação com a proposta de organização e racionalização do Estado. O modelo adotado, todavia, terminou por cair na armadilha histórica ao reproduzir as estruturas subjacentes aos modelos que a PAPG se propunha ultrapassar, construindo uma organização inadequada para a tarefa, conforme a tipologia elaborada por Rothstein (1998), e uma política com forte potencial para constranger o cumprimento do preceito constitucional fixado, presa a uma perspectiva voltada mais para aspectos de *accountability* do que de aprendizagem, insuficiente para contribuir para a melhora de desempenho dos programas governamentais avaliados (SULBRAND, 1993).

O erro da política desenhada e efetivamente implementada consistiu ainda, em incorporar, numa “velha” estrutura com uma forte raiz burocrática, focada num conjunto de normas e procedimentos técnicos institucionalizados, subestimando as obstruções decorrentes desses fatores, uma “nova” organização que, de forma mais ampla, se alinhasse com as necessidades

prementes do Estado em construção a partir de 1988 e com os objetivos do projeto de reforma do Estado iniciado anos depois. A maior evidência da prevalência desses fatores foi, sem dúvida, o paulatino abandono da avaliação como ação estratégica no Sistema de Controle Interno, a partir de 2002, em face da priorização das ações de combate à corrupção. Foi a reafirmação do controle burocrático-legal, ou, dito de outra maneira, a retomada da trajetória histórica.

Essa armadilha se manifestou, ainda, na fragilidade do quadro teórico-metodológico concebido, que não contemplou sequer os critérios fixados na própria Constituição Federal de 1988, especialmente a legitimidade, a eficácia e a eficiência, os quais, sob a ótica do referencial expostos por Sulbrandt (1993), caracterizavam-se por ser de recorte tradicional. Na formulação desse quadro teórico-metodológico, deixou-se de incorporar, também, uma perspectiva mais clara de como proceder às avaliações considerando os fatores que diretamente influenciam na implementação de políticas públicas. Os modelos metodológicos apresentados por Silva (2001) constituíram um quadro de referência a partir do qual se pôde comprovar os distanciamentos da sistemática implementada no período.

A aceitação da influência de fatores históricos constringendo o desempenho de uma política não pode, no entanto, constituir óbice à implementação de um novo referencial. A solução do dilema foi posto por Rothstein (1998), que ultrapassou a limitação quanto à explicação de mudanças que é inerente à abordagem institucional (PETER, 2001). A saída, assim, pode ser encontrada na consideração desses fatores enquanto princípio de uma teoria geral de implementação a partir do que se buscaria a construção de uma organização capaz de superar as limitações que são inerentes à própria ação política: a aprendizagem, o que comprovadamente não se observou na implementação, conforme se observou no exame dos resultados das avaliações realizadas. O que é interessante observar, conforme se depreende das considerações de Pierson (2004), é que a avaliação, enquanto mecanismo por excelência de incorporação da aprendizagem no aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas, não foi empregada nem mesmo no processo de implementação da PAPG, o que, do ponto de vista teórico, comprova a prevalência dos mecanismos de *positive feedback* trabalhados pelo autor, e permite generalizar o potencial de influência do mesmo para os programas avaliados pela PAPG, trazendo essa dimensão de análise para o contexto do referencial teórico-metodológico empregado.

A compreensão da influência desses fatores na implementação da política atende, no entanto, somente à primeira condição da avaliação, a aprendizagem, conforme apresentado por Wildavsky

(1984), tornando necessária a adoção do passo subsequente, incorporá-la à implementação. Como a avaliação ainda constitui função do Estado, tendo sido constantemente reclamada em face das exigências de eficiência na gestão do Estado, esse processo deve passar necessariamente pela consideração dos entraves discutidos, a fim de que se possa conceber um modelo apto a produzir os resultados esperados. Tal modelo deve contemplar a conciliação do enfoque tradicional, previsto no texto constitucional, com uma abordagem qualitativa, apoiada na utilização de vários métodos e um rigor científico assentado em claro referencial teórico, com a operacionalização de variáveis e indicadores confiáveis.

Enfim, é preciso adotar um enfoque “global”, voltado para a melhoria de desempenho e que incorpore como suporte teórico os princípios gerais destacados por Rothstein (1998) que consagra dimensões-chaves inerentes ao **desenho**: natureza das condições operativas, ajustes dos mecanismos de intervenção a situações concretas; **organização**: voltada para a realização de tarefas variadas que impõem a participação de atores situados em várias esferas governamentais, e requerem o emprego de técnicas e abordagens específicas e **legitimidade**: no reconhecimento da influência de fatores históricos institucionalizados como determinantes no sucesso da política e nos processos de legitimação requeridos para esse fim.

Mais que a incorporação dessas dimensões de avaliação na reconstrução de um sistema de controle interno, urge, no cumprimento do preceito constitucional, a adoção de providências com vista a organizar um **sistema de avaliação** que considere os seguintes pressupostos gerais:

- 1) Avaliação como uma atividade sistemática específica e diferenciada do controle burocrático-legal da gestão pública;
- 2) utilização de um sólido referencial teórico-metodológico de avaliação como atividade que impõe o emprego de metodologia apropriada ao objeto de estudo, que considere os critérios fixados na Constituição Federal de 1988: legalidade, eficácia, eficiência, economicidade e legitimidade, mas que esteja apta a incorporar outros, de cunho qualitativo, conforme previsto na literatura;
- 3) participação dos atores situados nas três esferas de governo, e, em cada uma, viabilizando canais para a consideração de seus interesses e expertises;

- 4) cooperação com agências que têm um cultura de avaliação consolidada (universidades, IPEA, IBGE);
- 5) incorporação de uma perspectiva de avaliação orientada, também, ao usuário, visando potencializar a utilização dos resultados alcançados;
- 6) organização administrativa do tipo regulatória construída numa perspectiva “profissional”, não burocrática, compatível com a natureza das tarefas a serem empregadas, o que importa ampliar a autonomia desses atores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter K. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ALVARGA, C. F. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, ano 54, n.3. Jul - Set / 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo da avaliação. In: RICO, Elizabeth. (Org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora; IEE, 2001. P.29-49

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisas em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 51, p.7-10, fevereiro/2003.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização**. São Paulo, Revan: 2002.

BARROS SILVA, Pedro Luiz; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. NEEP – UNICAMP. Trab. Apresentado no CLADE, 2000.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração e da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. In: Manual do Sistema de Controle Interno – aprovado pela Instrução Normativa nº 1, de 6-4-2001, da Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília: SFC, 2001.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. In: Relatório de Atividades da SFC 1995-1999. Brasília: SFC, 1999.

BRASIL. **Constituição (1967)**.

BRASIL. **Constituição (1988)**.

BRASIL. **Decreto-Lei 200**, de 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964.

BRASIL. **Lei 10.180**, de 6 de fevereiro de 2001.

BRASIL. Medida Provisória nº 480, de 28 de abril de 1994.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. In: Relatório de Atividades da SFC 2000. Brasília: SFC, 2000.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. In: Relatório de Gestão da SFC 2001. Brasília: SFC, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. **Caderno.**

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes, 1994.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, nº 59, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, 2003.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação.** Brasília: UnB, 1996.

FIORI, José L. Em busca do dissenso perdido. Rio de Janeiro: Editora Insigth, 1995.

FREY, Klauss. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Campinas, Planejamento e Políticas Públicas, NEPP**, nº 21, jun. 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social,** 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2006.

HALL, Meter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, nº 58, p.193-224. 2003

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IMMERGUT, Ellen M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. In *Politics & Society*, Vol. 26, March 1998, p.5-34. Sage Publications, Inc.

KON, Anita. A Experiência Brasileira de Planejamento. In Planejamento no Brasil II (org.) Kon, Anita. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999. (Coleção Debates)

LOBO, Tereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth. (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora; IEE, 2001. P.75-84.

MARTES, Ana C. B. et al. **Modelo de Avaliação de programas sociais prioritários**: relatório final. Campinas, jul. 1999. 133 p. Relatório. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, NEPP da Unicamp.

MELO, Marcus André. (1999). **Estado, governo e políticas públicas**. In: MICELI, SERGIO (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, vol. 3, *Ciência política*, São Paulo/Brasília, Sumaré, Anpocs/Capes.

MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MOKATE, Karen. Convertiendo el “monstruo” em aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, ano 53, nº 1, jan-mar 2002.

MULLER, Pierre. **Les politique publiques**. Paris: PUF, 1990.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático, 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; Brasília, DF; ENAP, 1997.

OLIVERIRA, José A. P. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: 40 (1), p. 273-88, mar.-arb. 2006.

PEREZ, José Roberto R. **Avaliação do processo de implementação**: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth. (Org.) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora; IEE, 2001. P.65-74.

PERRET, Barnard. **L'évaluation des politiques publiques**. Paris: La Découvert, 2001.

PETERS, G. **Institutional theory in political science**: The new institutionalism. London: Continuum, 2001.

PIERSON, Paul. **Politics in Time**: History, institutions, and Social Analysis. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAWSKY, Aaron. **Implementation**: How Great Expectations in Washington Area Dashed in Oakland. 3ª ed. Los Angeles: University of California Press, 1984.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que Reformas Administrativas Falham? **RBCS**, vol. 17, nº 50, p.123-142, outubro/2002.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da Crise de Implementação do Estado Gerencial: desempenho *versus* ajuste fiscal. **Revista Sociol. Política**, Curitiba, 19, p.111-121, nov. 2002.

RICHARDSON, Jarry Roberto. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A. 1999

RICO, Elizabeth Melo. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3ª ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001.

ROCHE, Chris. Nossa abordagem geral sobre a avaliação de impacto. In: ROCHE, C. Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças. Edição adaptada para o Brasil ABONG. Tradução Tisel Tradução e interpretação simultânea escrita 2ª ed. São Paulo: Cortez; ABONG: OXFORD, Inglaterra: OXFAM, 2002.

ROSSI, Peter H. et al. **Evaluation: a systematic approach**, 7ª ed. Sage Publications, Thousand Oaks: 2004.

ROTHSTEIN, B. What can the state do? An analytical model. In: **Just institutions matter**. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State. Cambridge university Press, 1998, p.71-115.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n.3. p.135-152, set.-dez. 1997.

SCOTT, W. Richard. & MEYER, John. W. La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias. In: POWELL, Walter W; Dimaggio, Paul J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p.154-190.

SILVA, Francisco C. da C. **Controle Social: reformando a administração para a sociedade**. (Coleção referências). Brasília: Unacon, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SOUZA, A. R. e ARAÚJO, V. de C. O estado da reforma: balanço da literatura. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n.2, abr.-jun. 2003.

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº 51, p.15-21, fevereiro/2003.

SPINK, Peter K. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & Spink, Peter K. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

STEINMO, Sven. The New Institutionalism. In: BARRY, Clark; Foweraker, Joe (Eds.) **The Encyclopedia of Democratic Thought**. London: Routledge, July, 2001.

SULBRANDT, José. **La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TOLEDO SILVA, Ricardo. **Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação**. Brasília: IPEA, 2002.

VIEIRA, Laércio Mendes. **Controle Estatal dos Gastos Públicos no Brasil: painel histórico e aspectos relevantes das instituições de controle** in *Controle dos Gastos no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, G. (org.). **Sociologia**. 6. ed. São Paulo: Editora Ática, 1997.

WEISS, Carol H. Excerpts from Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness. **Evaluation Practice**, vol. 17, nº 2, p.173-175. 1996

WEISS, Carol H. Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? **American Journal of Evaluation**, vol. 19, nº 1, p.21-33. 1998

WEISS, Carol H. How Can Theory-Based Evaluation Make Greater Headway? **Evaluation Review**, vol. 21, nº 4, Agosto, p.501-524. 1997

WEISS, Carol H. Theory-Driven Evaluation: Need, Difficulties and Options. **Evaluation Practice**, vol. 15, nº 1, p.79-82. 1994

ANEXO A – PLANOS PLURIANUAIS

PPA 1996-1999

Estratégias de ação e diretrizes básicas:

1. Construção de um Estado Moderno e Eficiente:

- consolidação do processo de saneamento das finanças públicas;
- descentralização das políticas públicas para Estados e Municípios, setor privado e organizações não governamentais;
- aumento da eficiência do gasto público, com ênfase na redução de desperdícios e no aumento da qualidade e da produtividade dos serviços;
- aprofundamento do programa de desestatização;
- reformulação e fortalecimento da ação reguladora do Estado, inclusive nos serviços públicos privatizados;
- modernização dos sistemas de previdência social;
- modernização das forças armadas e de seus níveis operacionais; e
- modernização da Justiça e dos sistemas de Segurança e Defesa Nacional.

2. Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais:

- criação de novas oportunidades de ocupação da força de trabalho;
- redução dos custos de produtos de primeira necessidade;
- aproveitamento das potencialidades regionais, com o uso racional e sustentado dos recursos;
- fortalecimento da base de infra-estrutura das regiões menos desenvolvidas;
- redução da mortalidade infantil;
- ampliação do acesso da população aos serviços básicos de saúde;
- melhoria educacional, com ênfase na educação básica;

- melhoria das condições de vida, trabalho e produtividade do pequeno produtor e do trabalhador rural;
- melhoria das condições de vida nas aglomerações urbanas críticas (segurança pública, saneamento, habitação, transporte coletivo, outros serviços urbanos e cultura);
- mobilização da sociedade e de todo o governo para a erradicação da miséria e da fome; e
- fortalecimento da cidadania e preservação dos valores nacionais.

3. Inserção Competitiva e Modernização Produtiva:

- modernização e ampliação da infra-estrutura;
- aumento da participação do setor privado em investimentos para o desenvolvimento;
- fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulos à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva;
- melhoria educacional, com ênfase na educação básica; e
- modernização das relações trabalhistas.

As ações e projetos governamentais envolveriam recursos, públicos e privados, da ordem de R\$ 460 bilhões, e foram consolidados, ainda, de acordo com os grupos temáticos especificados abaixo, que congregaram Ações e Projetos vinculados às seguintes áreas governamentais (em vários casos foram apenas indicadas as “linhas de ações”):

- Infra-Estrutura Econômica
 - Transportes
 - Energia
 - Comunicações
- Recursos Hídricos
- Agricultura
- Indústria e Comércio Exterior
- Turismo
- Ciência e Tecnologia
- Meio Ambiente

- Desenvolvimento Social
 - Previdência Social
 - Assistência Social
 - Saúde
 - Educação
 - Saneamento Habitação
 - Desenvolvimento Urbano
 - Trabalho
- Cultura, Desporto, Justiça, Segurança e Cidadania
 - 1) Estado e Administração Pública
- Defesa Nacional

PPA 2000-2003 (Avança Brasil)

Os Programas fixados no PPA foram concebidos como os motores de mudança do modelo burocrático para o gerencial, diretamente integrados aos orçamentos anuais. Foi prevista a alocação de R\$ 1.113 bilhões, nos quatro anos de vigência do plano.

O PPA foi dividido em 365 Programas, classificados conforme as modalidades relacionadas abaixo. Um total de 57 programas foram considerados estratégicos pelo governo federal.

Modalidade de Programas:

Programas Finalístico: resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade;

Programa de Serviços ao Estado: resulta em bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim;

Programa de Gestão de Políticas Públicas: abrange ações de gestão de Governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas. Em princípio há um único Programa de Gestão de Políticas Públicas em cada Ministério;

Programa de Apoio Administrativo: engloba ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos demais programas, não têm suas despesas

passíveis no momento de apropriação àqueles programas. Há um único Programa de Apoio Administrativo por unidade orçamentária (MPOG: www.planejamento.gov.br).

Do ponto de vista gerencial, esse PPA pretendeu promover a articulação das diversas etapas do processo: planejamento, orçamento e gestão, como mecanismo de fortalecimento do planejamento e orçamento federais, integrando ao sistema os órgãos de gestão assim como os serviços correlatos dos estados e municípios. Visou-se, ainda, integrar e expandir a infra-estrutura de informação gerencial do governo (MPOG: www.planejamento.gov.br).

Na perspectiva das categorias analíticas adotadas, esse posicionamento institucional implicou a coordenação das políticas públicas marcadas por alta diversificação de suas atividades e objetivos finalísticos, existência de múltimos atores envolvidos em sua implementação, fruto do processo de descentralização/desconcentração, o que permitiu considerar a natureza das condições operativas da PAPG como marcada por alto grau de incerteza a ser manejada pelos avaliadores, conferindo a essa natureza um caráter dinâmico, tornando complexas as intervenções tendentes a avaliá-la nos termos propostos no desenho da política.

ANEXO B – SINOPSE MODELOS DE AVALIAÇÃO

OBJETIVO	MODELOS	TIPOS/DIMENSÕES	FOCO/PREOCUPAÇÃO CENTRAL/ABORDAGENS
<ul style="list-style-type: none"> • Propósito de mudanças 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento 	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade gerencial que visa o controle de entrega de insumos de acordo com as metas e manutenção do calendário de trabalho. Exame contínuo efetuado, em todos os níveis hierárquicos, pela administração do programa, para verificar como estão sendo executadas as atividades. Visa ao desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado, caracterizando-se, portanto, como uma atividade interna realizada durante a realização do programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamento do programa, sendo seus objetivos: <ul style="list-style-type: none"> ✓ auxiliar na execução do programa; ✓ melhorar a função gerencial; ✓ assegurar eficiência e produtividade de um programa; ✓ organizar fluxos de informações sobre o programa; ✓ auxiliar o processo de avaliação.
	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação Política da Política 	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação Política da Política 	<ul style="list-style-type: none"> • identificação e análise do referencial ético-político que fundamentou a política; • determinantes de ordem econômica, política e sociocultural que condicionaram a formulação da política; • princípios de justiça, explícitos e implícitos, identificando possível privilegiamento da acomodação social (caráter mantenedor ou meramente distributivo) ou promoção da equidade social (caráter redistributivo).
		<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da Engenharia Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • avaliação do diagnóstico no qual se fundamenta o programa, enquanto expressão da natureza, magnitude e principais características do problema objeto de intervenção; • avaliação do modelo de intervenção ou programa, seus fundamentos valorativos e conceituais, objetivos, estratégias de ação, atividades propostas, métodos, técnicas e procedimentos que pretende utilizar, verificando a

			<p>pertinência do programa e a coerência interna entre seus componentes. Ou seja, a adequação entre a realidade a ser modificada, as alternativas de intervenção propostas e a coerência interna entre os comprovantes estruturais do programa (viabilidade entre objetivos e meios/recursos);</p> <ul style="list-style-type: none"> • participação e contribuição dos diferentes sujeitos para formulação do programa; • prioridades estabelecidas e critérios de elegibilidade da população beneficiária (aplicabilidade, coerência com a realidade, possibilidade de inclusão/exclusão); • cobertura e impactos potenciais e sua relação com a divulgação do programa; • articulação do programa com outros programas (parcerias); • modelos de gestão e avaliação propostos (pertinência e possíveis contribuições para o desenvolvimento do programa e financiamento, volume de recursos e fontes, bem como a pertinência e adequabilidade dos demais recursos previstos tendo em vista os objetivos propostos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação do Processo de Implementação (avaliação de processos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura do programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Referindo-se à cobertura da população-alvo e à área de atuação do programa. Questões básicas: <ul style="list-style-type: none"> ✓ até que ponto o programa alcança seus destinatários? ✓ população-alvo conhece o programa? ✓ ele é acessível a esta população? ✓ quais as barreiras e obstáculos para a população-alvo ter acesso ao programa? ✓ como vem ocorrendo a cobertura da área de atuação?
		<ul style="list-style-type: none"> • Implementação do programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Adequação de instrumentos e meios. Questões básicas: <ul style="list-style-type: none"> ✓ os instrumentos e meios empregados são necessários,

			<p>suficientes, adequados e eficazes para permitir o alcance dos objetivos?</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ são idôneos, isto é, têm capacidade de cumprir os objetivos e metas? ✓ são potentes para alterar a situação problema e superar obstáculos e dificuldades?
		<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Onde se desenvolve o programa. <p>Questões básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ condições estruturais e funcionais para o desenvolvimento do programa.
		<ul style="list-style-type: none"> • Rendimento do pessoal 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar a capacidade, competência e habilidades para desenvolver as atividades e tarefas necessárias ao bom andamento do programa. <p>Questões básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ atitudes; ✓ motivações; ✓ capacidade de aplicar conhecimentos; ✓ organização do trabalho; e ✓ capacidade de solucionar problemas.
		<ul style="list-style-type: none"> • Segundo o NEPP/Unicamp, focalizam decisões e decididores, além do corpo geral de implementação, destacando-se como relevante a dimensão tempo. <p>Dimensões:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Relações entre o desenho ou formulação da política e os formatos que os programas adquirem ao final do processo de sua implementação, evidenciando menor ou maior distância entre o desenho inicial e o formato final do programa; ✓ Dimensão temporal do processo e seus efeitos (diferenciados no tempo) sobre as organizações (aprendizagem organizacional), os atores que implementam o programa 	

		<p>(resistências/adesões) e modificações das condições iniciais que são produzidas pelo processo de implementação. Nesse sentido, a avaliação de processo deve captar e estabelecer comparações das alterações em diferentes momentos;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Condições que facilitam ou entavam o processo de implementação do programa avaliado. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação de Impactos 	<p>Tem-se como foco central mudanças quantitativas e qualitativas decorrentes de determinadas ações governamentais sobre as condições de vida de uma população. Há de considerar-se que sempre se parte da suposição de que existe relação causal entre uma variável independente (programa) e uma variável dependente (alteração das condições sociais).</p> <p>Condições requeridas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ objetivos claros; ✓ critérios de sucesso; ✓ medidas de aferição de sucesso 	<p>Efetividade. Impacto, enquanto todo comportamento ou acontecimento que sofreu influência de algum aspecto do programa, podendo ser procurado, previsto, positivo e relevante ou não procurado, positivo ou negativo.</p>

Fonte: (SILVA, 2001)

ANEXO – C: PROGRAMAS/AÇÕES CUJOS RESULTADOS FORAM ANALISADOS

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA

PG.: Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário.

Ação: Estímulo à Produção Agropecuária – Aquisição de Patrulha Mecanizada.

Resultado da avaliação: não especificado no relatório.

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT

PG: Sociedade da Informação.

Ação: Rede nacional de pesquisa.

Resultado da avaliação: não especificado.

Ministério das Comunicações - MC

PG: Qualidade dos Serviços de Telecomunicações

Ação: Fiscalização dos Serviços de Telecomunicações

Resultados da avaliação:

Accountability:

- morosidade na conclusão de processos administrativos de apuração de obrigações;
- ausência de norma disciplinadora.

Ministério da Cultura -MinC

PG: Livro Aberto

Ação: Implantação de Bibliotecas Públicas em cada Município

Resultado da avaliação:

Accountability:

- cumprimento parcial do objeto;
- não localização ou não entrega dos itens adquiridos;
- sobrepreço;
- ausência de divulgação de apoio do MinC;
- irregularidade em processos licitatórios.

Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA

PG: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Ação: Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar.

Resultados da avaliação:**Accountability:**

- ausência de comprovantes de despesas nas agências bancárias;
- execução parcial de obras físicas;
- aplicação dos recursos em desacordo com o projeto;
- descaso na conservação dos equipamentos adquiridos;
- abandono de obras;
- utilização indevida de equipamentos;
- falta de instrumentos de controle e fiscalização por parte do agente financeiro;
- falha no acompanhamento do órgão de assistência técnica;
- fragilidade dos projetos técnicos, resultando em sua alteração pelo executor, à revelia do gestor do programa.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC

PG: Desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas.

Ação: Apoio à Instalação de Micros, Pequenas e Médias Empresas.

Resultados da avaliação:**Accountability:**

- baixa execução financeira;
- liberação de recursos no final do exercício.

Ministério da Educação – MEC

PG: Toda criança na Escola.

Ação: Garantia de Padrão Mínimo de Qualidade – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF.

Resultados da avaliação:**Accountability:**

- despesas em desacordo com os objetivos estabelecidos;

- fragilidade da ação dos conselhos.

Ministério do Esporte e Turismo – MET

PG: Esporte Solidário.

Ação: Implantação de Infra-estrutura em Comunidades Carentes.

Resultado da avaliação:

Accountability:

- status da execução física.

Ministério da Fazenda – MF

PG: Defesa Econômica e da Concorrência.

Ação: não especificada.

Resultados da avaliação:

Accountability:

- não reversão de receitas da execução da ação em seu benefício.

Ministério da Integração Nacional – MI

PG: Desenvolvimento da Amazônia Legal.

Ação: não especificada.

Resultados da avaliação:

Accountability:

- irregularidades e desvios que impactaram os propósitos almejados.

Aprendizagem:

- deficiências estruturais e operacionais nos dois entes públicos responsáveis pela gestão do FINAM.

Ministério da Justiça – MJ

PG: Educação e Segurança no Trânsito.

Ação: Apoio a Projetos Intersetoriais de Prevenção de Acidentes de Trânsito.

Resultado da avaliação:

Accountability:

- despesas incompatíveis.

Aprendizagem:

- ausência de definição de diretrizes de ação;
- ausência de mecanismos de fiscalização.

Ministério do Meio Ambiente – MMA

PG: Pantanal.

Ação: não especificada.

Resultados da avaliação: não apresentados. Apenas descreveu-se a forma de organização do programa.

Ministério de Minas e Energia – MME

PG: Energia das Pequenas Comunidades – PRODEEM.

Ação: Atendimento das Demandas por Energia Elétrica em Localidades Isoladas não Supridas pela Rede Elétrica Convencional.

Resultado da avaliação:

Accountability:

- inexistência dos sistemas elétricos;
- baixo índice de operação regular.

Ministério do Planejamento – MP

PG: Valorização do Servidor Público.

Ação: Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação.

Resultado da avaliação:

Aprendizagem:

- ausência de mecanismos de monitoramento que possibilitem o acompanhamento da execução.

Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS

PG: Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

Ação: Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Ampliada

Resultado da avaliação:

Accountability:

- problemas no controle a cargo do gestor;
- problema no controle social;
- problema nos controles operacionais.

Ministério da Saúde – MS

PG: Saúde da Família.

Ação: Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica – PAB.

Resultado da avaliação: não especificado (ocorreram apenas fiscalizações pilotos para o aperfeiçoamento da abordagem).

Ministério do Trabalho e Emprego – TEM

PG: Programa de Qualificação Profissional do Trabalhador – PLANFOR.

Ação: não especificado.

Resultado da Avaliação:

Accountability:

- não realização de cursos;
- descumprimento de cláusulas contratuais;
- taxa de evasão acima de 10%;
- preços incompatíveis com o mercado;
- ausência de acompanhamento e controle da parte dos envolvidos;
- deficiente atuação das CME e Prefeituras;

Ministério dos Transportes – MT

PG: Manutenção da Malha Rodoviária Federal;

Ação: Restauração de Rodovias Federais;

Resultado da avaliação: não especificado (em fase de finalização).

**ANEXO D: TABULAÇÃO DOS DADOS DOS PROGRAMAS/AÇÕES CUJOS
RESULTADOS FORAM ANALISADOS**

Ministérios	Natureza dos resultados		
	Accountability	Aprendizagem	Não especificado Não conclusivo
MAPA			X
MCT			X
MC	X		
MINC	X		
MDA	X		
MDIC	X		
MEC	X		
MET			X
MF	X		
MI	X	X	
MJ	X		
MMA			X
MME	X		
MP	X		
MPAS	X		
MS			X
MTE	X		
MT			X

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)