

AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: tendências recentes e experiências no Brasil¹

Carla Giane Soares da Cunha²

Resumo: A avaliação de políticas e programas governamentais é de grande relevância para subsidiar as funções de formulação e planejamento de políticas públicas e de gestão governamental, na medida em que informa a necessidade de reformulações ou ajustes de ações públicas, assim como a decisões sobre a implementação, a manutenção ou a interrupção dessas ações. Nesse sentido, o trabalho objetiva discutir se as avaliações praticadas no âmbito dos Planos Plurianuais do Brasil e do Rio Grande do Sul podem auxiliar nesse processo de tomada de decisões. Para tanto, apresentam-se as principais razões para a adoção da prática da avaliação, bem como os conceitos mais comumente utilizados nesse campo de estudo. Aborda-se a experiência internacional para, em seguida, analisar as experiências de avaliações de programas feitas pelo Governo Federal de 2000 a 2004, bem como a experiência do Estado do Rio Grande do Sul em sua primeira avaliação dos programas do Plano Plurianual 2004-2007. Dessa forma, busca-se contribuir com a discussão da prática de avaliação no âmbito da gestão pública brasileira e, sobretudo, estadual.

Palavras-chave: Avaliação. Políticas Públicas. Planejamento.

Abstract: The evaluation of government policies and programs is of great relevance to subsidize formulation and planning of public policies, as well as governmental management. Evaluation can inform the need for reformulations or adjustments of public actions and inform decisions on the implementation process, the maintenance or the interruption of such actions. Therefore, this paper aims at discussing whether the evaluations which have been practiced in the scope of the Pluriannual Plans of Brazil and Rio Grande do Sul can help in decision making process. In this sense, it's first presented the main reasons for the adoption of the evaluation practice and the concepts most commonly used in this field of study. International experience is then presented, so it is the experiences of program evaluations which took place in Federal Government from 2000 to 2004, as well in the State of Rio Grande do Sul, in its first evaluation of the programs of the Pluriannual Plan 2004-2007. Thus, we seek to contribute to the discussion of the evaluation practice in the scope of Brazilian public management and, above all, regional state level.

Keywords: Evaluation. Public Policy. Pluriannual Plan.

¹ Este trabalho foi elaborado em 2006, durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva.

² Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional e Analista de Planejamento, Governança e Gestão da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul. carla-cunha@sppg.rs.gov.br

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a avaliação de políticas e programas governamentais assumiu grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamentais. A despeito da existência de experiências anteriores, o interesse pela avaliação tomou grande impulso com a modernização da Administração Pública. Em vários países, este movimento foi seguido pela adoção dos princípios da gestão pública empreendedora e por transformações das relações entre Estado e sociedade.

A avaliação pode subsidiar o planejamento e a formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. É um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo.

Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas.

Em países desenvolvidos, a avaliação é amplamente praticada. Ao longo dessa experiência, propostas metodológicas foram geradas por organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e por outras instituições, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad).

Há diferentes maneiras de realizar uma avaliação. Uma delas é a avaliação acadêmica, mais formal, com interesse no estudo da efetividade das políticas, seus impactos e benefícios. Outra forma é a avaliação promovida durante o período de implementação das políticas e programas governamentais, com foco na análise de sua eficiência e eficácia.

No Brasil, a importância da avaliação também é reconhecida. Recentemente o Governo Federal brasileiro tem realizado a avaliação sistemática de seus programas. Essa avaliação tem ênfase na eficácia e eficiência dos programas expressos nos Planos Plurianuais. Estados como o Rio Grande do Sul começaram a seguir também esse exemplo.

Sendo assim, o objetivo desse trabalho é discutir se as avaliações praticadas no âmbito dos Planos Plurianuais do Brasil e do Rio Grande do Sul podem realmente auxiliar no processo de tomada de decisões sobre a implementação de políticas e programas governamentais. Para alcançar este objetivo, primeiramente serão expostas as principais razões para a adoção da prática da avaliação. Em segundo, serão apresentados os conceitos mais comumente utilizados no campo da avaliação. Após, a terceira seção abordará a

experiência internacional recente em avaliação de políticas e programas públicos. Em seguida, as avaliações de programas feitas pelo Governo Federal de 2000 a 2004 serão analisadas, bem como a experiência do Estado do Rio Grande do Sul em sua primeira avaliação dos programas do Plano Plurianual 2004-2007. Finalmente, o estudo analisará brevemente as possibilidades e limitações da metodologia então adotada.

RAZÕES PARA AVALIAR POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

A utilidade da avaliação de políticas e programas públicos

Hoje há quase um consenso na literatura de que os motivos para realizar estudos de avaliação de políticas e programas públicos estão relacionados à transformação da Administração Pública em uma administração mais moderna e eficiente, mesmo que em alguns países isto ainda seja apenas um desejo. Nos anos 80 e 90, o mundo foi varrido por uma onda de ideologia neoliberal que pregou o “Estado Mínimo” e cuja aceitação talvez tenha sido um reflexo do colapso do Estado comunista. Apesar do entusiasmo inicial, a possibilidade de existência do Estado mínimo mostrou-se irrealista, principalmente para os países em desenvolvimento, onde as políticas públicas desempenham um papel estratégico para aliviar a pobreza e torná-los mais compatíveis com uma economia de mercado.

Na impossibilidade de substituir o Estado pelo mercado, a crise deste período acabou produzindo uma reforma deste Estado na maioria dos países ocidentais. Segundo Bresser-Pereira (1996, p. 9),

No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração – a administração pública gerencial -, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público.

As características básicas da administração pública gerencial são a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, em contraponto à administração burocrática, que se concentra nos processos, sem considerar a ineficiência envolvida. A gestão para resultados que aproxima definitivamente a administração gerencial da avaliação.

O crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos se constituem em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. As avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

Principais questões a serem respondidas pelas avaliações

Derlien (2001) identifica três funções atribuídas à avaliação de políticas: de informação, de alocação e de legitimação. Estas motivações são identificadas a diferentes fases da implementação de avaliações. Durante os anos 60, os países que impulsionaram a atividade estavam mais interessados na informação. Para eles, as questões principais a serem respondidas seriam: Como funcionam as políticas? Que efeitos produzem? Como se pode melhorá-las? A segunda fase, que tomou impulso durante os anos 80, e ainda hoje predomina, visa à alocação ou dotação orçamentária mais racional, e as questões básicas a que se propõem são: Que programas podem ser cortados a partir de resultados negativos? Quais são as conseqüências da privatização de certas atividades públicas? Como os programas podem ser reorganizados para atingir mais resultados com o mesmo montante? Já a função de legitimação não pode ser identificada a uma fase temporal, tendo sempre desempenhado papel importante no contexto político, ao menos para os países desenvolvidos da América do Norte e Europa que o autor examina.

Para Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação de programas é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões. Embora não se destine a resolver ou substituir juízos subjetivos, a avaliação permite ao governante um certo conhecimento dos resultados de um dado programa, informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou implementação de um programa, para fundamentar decisões e para melhorar a prestação de contas sobre políticas e programas públicos. Segundo estes autores, as principais metas da avaliação seriam: a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a prestação de contas para o parlamento e os cidadãos.

Segundo Silva (1999), o motivo mais imediato do interesse pela avaliação de atividades de governo seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados pela implementação dos programas. O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da implementação. Outros motivos relevantes seriam a aprendizagem organizacional das instituições públicas sobre suas atividades, a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas e, ainda, a transparência, qualidade e *accountability* na gestão dos recursos públicos (responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas).

Assim, as questões imediatas e centrais a serem respondidas pelos estudos de avaliação seriam: Em que medida os objetivos propostos na formulação do programa são ou foram alcançados na implementação? Como o programa funciona e quais os motivos que levam ou levaram a atingir ou não os resultados? (SILVA, 1999, p.38; SILVA, 2002, p.15). A partir dessas questões gerais, os estudos podem responder tópicos mais específicos, relacionados às informações para o processo decisório e aprendizagem organizacional.

Examinando o caso latino-americano, Bozzi (2001) ressalta que a preocupação atual com a avaliação da gestão pública insere-se num contexto de mudança de paradigma da administração pública, reforma do Estado e modernização de suas instituições a nível mundial, que produziu efeitos também em países com outros níveis de desenvolvimento. Em seus documentos, tanto a Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe, quanto o Centro

Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento, preconizam a necessidade de os países latino-americanos montarem sistemas de avaliação de desempenho para transformar a estrutura de suas atuais administrações públicas e para promover uma agenda de desenvolvimento que inclua estabilidade econômica, maior equidade, alocação mais efetiva dos recursos públicos e crescimento econômico sustentável.

No Brasil, ainda podem ser citadas outras razões para a demanda por avaliações. Em primeiro lugar, a crise fiscal brasileira diminuiu a capacidade de gasto dos governos e aumentou a pressão por maior eficiência. Nesta questão, o fim do processo inflacionário teve importante papel, pois acabou com as receitas financeiras dos governos e expôs os problemas das finanças públicas. Em segundo, o aprofundamento da democracia trouxe novos atores sociais e reivindicações aos governos. Em terceiro, a longa crise econômica brasileira aumentou a desigualdade social e a busca pelos programas sociais do governo. Por último, pode ser citada a desestruturação da função de planejamento, que deixou os governantes sem elementos de informação e avaliação. (GARCIA, 1997).

A partir de diferentes motivações para avaliar, são definidos diferentes estudos avaliativos entre várias possibilidades e conceitos, abordados a seguir.

PRINCIPAIS CONCEITOS

Definição de Avaliação

Segundo Costa e Castanhar (2003, p.972):

A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo com a UNICEF (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Em sintonia, de acordo com o *Government Accountability Office (GAO)*, dos Estados Unidos, avaliações de programas são estudos sistemáticos, conduzidos periodicamente ou de maneira *ad hoc*, para examinar a performance dos programas quanto ao alcance de seus objetivos e o contexto em que isto ocorre. As avaliações podem ser conduzidas por especialistas externos ou por gerentes de programas.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em seu Glossário de Termos em Avaliação e Gestão por Desempenho, utiliza as mesmas idéias-chave para a definição de avaliação, adicionando que a mesma deve prover informações com crédito e utilidade, permitindo o aprendizado no processo de tomada de decisões. O Glossário da OCDE ressalta, também, que a avaliação se constitui na determinação de valor ou significância

de uma atividade, política ou programa. É um julgamento, tão sistemático e objetivo quanto possível, a respeito das intervenções governamentais.

Entretanto, autores como Ala-Harja e Helgason (2000) entendem que não há um acordo sobre o que é avaliação, em função de que o conceito é definido de múltiplas, e às vezes contraditórias, maneiras, e por uma variedade de disciplinas, tais como economia, política, administração e sociologia. Além disso, a avaliação serve a uma ampla gama de necessidades, discussões, clientes, instituições e praticantes. Como a avaliação tem sido crescentemente demandada, virtualmente qualquer tipo de *feedback* ou consulta tem sido chamado de avaliação, e isso merece cuidado e atenção, a fim de se subsidiar de maneira adequada os tomadores de decisões

Seja como for, alguns conceitos são comuns às avaliações. Esses são apresentados a seguir.

Conceitos Básicos

A atividade de avaliação não é uma atividade isolada e auto-suficiente. Ela é uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais, na medida em que gera informações que possibilitam novas escolhas e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados.

A seguir são apresentados alguns dos conceitos básicos relacionados à avaliação, considerando sua inserção no ciclo de políticas públicas.

- Política - estágio onde as propostas de ação pública ganham forma e estatuto, recebendo tratamentos formais mínimos, ao serem definidos metas, objetivos e recursos. As políticas transformam-se em programas quando é explicitada a estratégia de implementação e, por uma ação de autoridade, são criadas as condições iniciais para sua implementação (SILVA, 2002, p. 18).
- Plano - é o conjunto de programas que buscam objetivos comuns. O plano ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas. O plano organiza as ações programáticas em uma seqüência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento. (COHEN e FRANCO, 2004, p.86).
- Programa – é um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p.8).
- Projeto – é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, são denominadas de Atividades. (GARCIA, 1997, p. 6).

- **Objetivo** – é a situação que se deseja obter ao final da implementação do programa, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas (COHEN e FRANCO, 2004, p.88).
- **Meta** – é a dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo.
- **Produto** – é o resultado concreto das atividades desenvolvidas pelo programa, podendo ser tanto bens, quanto serviços.
- **Efeito** – é o que decorre da influência do programa. O objetivo está localizado temporalmente antes do início do programa. Os efeitos são resultados das ações do programa e podem ser intermediários, ocorrendo durante o programa, ou finais, que são os que perduram após o programa. Os efeitos podem ser procurados, quando foram estabelecidos como objetivos, ou não procurados, quando decorrem de um programa, sem prévia intenção formalizada.
- **Impacto** – é o resultado do programa que pode ser atribuído exclusivamente às suas ações, após a eliminação dos efeitos externos. É o resultado líquido do programa.
- **Eficácia** – é a relação entre alcance de metas e tempo. Em outras palavras, é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados.
- **Eficiência** – é a relação entre custos e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado.
- **Efetividade** – é a relação entre os resultados e o objetivo. “É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos” (COHEN e FRANCO, 2004, p.107).
- **Indicador** – é a quantificação que permite a mensuração de uma dimensão do programa. Segundo Jannuzzi (2003, p. 15), “É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma”. O mesmo autor destaca algumas classificações de indicadores importantes para a análise e formulação de políticas:
 - Quanto à natureza do fenômeno indicado: o indicador-insumo é a medida dos recursos (humanos, financeiros, equipamentos, etc.) alocados para o programa; o indicador-produto serve para mensurar os resultados efetivos das políticas; e os indicadores-processo são indicadores intermediários de esforço operacional para a obtenção dos resultados.
 - Quanto à temporalidade: o indicador de estoque é a medida em um momento específico; já o indicador de performance ou fluxo procura medir mudanças ocorridas entre dois momentos distintos.

- Quanto à avaliação de programas: indicadores de eficiência dos meios e recursos empregados; indicadores da eficácia no cumprimento das metas; e indicadores da efetividade social do programa, isto é, de seus efeitos (JANNUZZI, 2003, p.24).

Conhecidos os conceitos principais, a seguir, são apresentados os tipos de avaliação.

Tipos de Avaliação

As avaliações podem ser classificadas segundo vários critérios. Considerando o agente que as realiza, as avaliações podem ser classificadas como (COHEN e FRANCO, 2004; COTTA, 1998):

- Avaliação externa – realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa, em geral com experiência neste tipo de atividade. Entre as vantagens deste tipo de avaliação, podem ser citadas a isenção e objetividade dos avaliadores externos, que não estão diretamente implicados com o processo, além da possibilidade de comparação dos resultados obtidos com os de outros programas similares já analisados. Por outro lado, o acesso aos dados necessários torna-se mais difícil, e os agentes que terão seu trabalho avaliado podem se colocar em posição defensiva, fornecendo informações parciais e minimizando o efeito de melhoria dos programas. Alega-se, também, que o conhecimento da metodologia de avaliação pode não substituir o conhecimento sobre as especificidades do programa, e que não existe uma única metodologia aplicável a todos os casos.
- Avaliação interna – realizada dentro da instituição responsável, com maior colaboração das pessoas que participam do programa. Citam-se como vantagens a eliminação da resistência natural a um avaliador externo, a possibilidade de reflexão, aprendizagem e compreensão sobre a atividade realizada dentro da instituição. Mas nesse tipo de avaliação se pode perder muito em objetividade, já que os que julgam estão, também, envolvidos, tendo formulado e executado o programa. Se, na tentativa de diminuir a subjetividade, a avaliação for realizada internamente à instituição, mas por pessoas que não participam do programa, a situação torna-se análoga à do avaliador externo.
- Avaliação mista – procura combinar os tipos de avaliação anteriores, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado, na tentativa de manter as vantagens e superar as desvantagens das avaliações apresentadas acima.
- Avaliação participativa – usada principalmente para pequenos projetos, prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos.

Por sua vez, quanto à natureza, as avaliações podem ser:

- Avaliações formativas – estão relacionadas à formação do programa. Adotadas durante a implementação, são voltadas para a análise e produção de informação sobre as etapas de implementação. Geram informações para os que estão diretamente envolvidos com o programa, com o objetivo de fornecer elementos para a realização de correções de procedimentos para melhorar o programa.
- Avaliações somativas – estão relacionadas à análise e produção de informações sobre etapas posteriores. São realizadas quando o programa está sendo implementado há algum tempo ou após a sua implementação, para verificar a sua efetividade e fazer o julgamento do seu valor geral.

Quando se leva em conta o momento de sua realização, as avaliações podem ser identificadas como (COHEN e FRANCO, 2004):

- Avaliação *ex-ante* – realizada ao começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementar ou não a proposta e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. O elemento central da avaliação *ex-ante* é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos. Para esta avaliação, podem ser utilizadas as técnicas de Análise Custo-Benefício e Análise Custo-Efetividade, mais afeita aos programas sociais.
- Avaliação *ex-post* – realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Neste tipo de avaliação, julga-se se um programa em execução deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento. Se a resposta for positiva, julga-se se deve cabe manter a formulação original ou sofrer modificações. Por sua vez, quando o programa já foi concluído, julga-se a pertinência do uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não. A avaliação *ex-post* é a mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior aplicação.

Ainda, é possível distinguir dois enfoques de avaliação, segundo os tipos de problemas ou perguntas a que respondem (COHEN e FRANCO, 2004; COTTA, 1998):

- Avaliação de processos – realizada durante a implementação do programa, diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação periódica que procura detectar as dificuldades que ocorrem durante o processo para efetuar correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa.
- Avaliação de impactos ou resultados – tem objetivos mais ambiciosos, respondendo se o programa funcionou ou não. Procura verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após sua implementação. Serve de suporte para decisão sobre a política, como continuação do programa e/ou formulação de outros. É a avaliação mais complexa, pois envolve o julgamento sobre hipóteses, tais como: (i) Uma solução se aplica a outras realidades ou apenas a determinado contexto? (ii) As mudanças observadas

na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores? (iii) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa? Cotta (1998) estabelece uma diferenciação entre avaliação de resultados e avaliação de impacto. Segundo o autor, “depende eminentemente do escopo da análise: se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então, trata-se de uma avaliação de resultados; se a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto mais amplo, então, trata-se de uma avaliação de impacto” (COTTA, 1998, p. 113).

Vistas os principais tipos e classificações das avaliações, cabe agora diferenciá-las de outros mecanismos de *feedback* adotados no planejamento e na gestão de políticas públicas.

Diferenças entre avaliação e outros mecanismos de retorno de informações

Vários autores chamam a atenção para a diferenciação entre avaliação e monitoramento ou acompanhamento. Enquanto o acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes, durante ou mesmo algum tempo depois da implementação, isto é, após o programa provocar todo impacto e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos.

O monitoramento examina os produtos, ou seja, os bens e serviços produzidos pelo programa, entregues ao público-alvo. É um processo contínuo, realizado durante a execução do programa, com a intenção de corrigir imediatamente qualquer desvio dos objetivos operacionais. De acordo com Mokate (2002, p.91), o monitoramento “faz um acompanhamento das ações da iniciativa que se avalia e dos produtos das ditas ações”. A UNICEF (1991) define o monitoramento como um acompanhamento sistemático e periódico da execução de uma atividade, conforme o programado, a fim de detectar oportunamente deficiências, obstáculos e/ou necessidades de ajuste da execução.

Já a avaliação é conduzida em um ponto específico do ciclo de vida de um programa e consiste em um estudo em profundidade para verificar se o plano originalmente traçado está efetivamente alcançando as transformações que pretendia. Sendo assim, processos de monitoramento e avaliação são complementares. A avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe, a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas.

As avaliações podem ser intermediárias ou *ex-post*. Além da diferença temporal, em muitos casos, a avaliação intermediária está focada nos resultados do programa e não realiza uma análise sistemática de seus impactos. A avaliação intermediária tende a depender fortemente das informações provenientes do sistema de monitoramento e possui uma natureza formativa, com a preocupação de melhorar o funcionamento do programa. Em alguns casos, a avaliação intermediária visa examinar os impactos do programa, mas somente de maneira limitada. A avaliação *ex-post* tem natureza somativa e é freqüentemente conduzida com a intenção declarada de analisar os impactos do programa. Entretanto, visto que as informações necessárias para julgar o impacto de um programa não estarão disponíveis

senão vários anos após seu término, as avaliações *ex-post* também produzirão uma análise limitada sobre os reflexos totais da implementação de um programa (EUROPEAN COMMISSION, 1997, p.24).

Além desses processos, o *General Accounting Office* dos Estados Unidos (GAO) define mensuração de desempenho como o monitoramento e relato contínuo do acompanhamento de um programa, particularmente de seu progresso em direção aos objetivos previamente fixados, conduzida pelo gerente do programa ou da agência responsável pelo programa. Medidas de desempenho podem indicar o tipo ou o nível de atividade conduzida pelo programa (processo), os produtos e serviços diretos derivados do programa (produto) ou os resultados desses produtos e serviços (resultado). De acordo com Newcomer (1997), mensuração de desempenho é um conceito bastante inclusivo, que pode se referir ao acompanhamento rotineiro do alcance das metas, dos produtos ou dos resultados intermediários ou finais de um programa.

Ambos, mensuração de desempenho e avaliação de programas, visam dar suporte à alocação de recursos e outras decisões políticas, mas a mensuração de desempenho pode servir como um sistema de alerta para o gerente, em função de sua natureza contínua. O método de avaliação de programas visa responder as questões “como e por que”, enquanto a mensuração de desempenho captura indicadores quantitativos que se referem aos produtos e, talvez, aos resultados do programa, mas sem se interessar por “como e por que”.

Já as avaliações com características acadêmicas, externas e *ex-post*, feitas após a execução do programa, são criticadas por não levarem em conta as necessidades práticas dos responsáveis pela execução. De acordo com muitos críticos, para converter a avaliação em uma ferramenta útil para administração pública, é necessário que ela esteja integrada às organizações e ao processo real de tomada de decisão.

O Quadro 1 sintetiza as diferenças entre a avaliação e outras formas de *feedback* ou consulta.

Quadro 1 – Diferença entre avaliação e outros mecanismos de feedback

Estudos científicos	As avaliações se centram no uso prático da informação.
Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.
Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além. Buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública. Contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar-se uma forma de avaliação.
Análise das políticas	As avaliações estão centradas na análise <i>ex-post</i> . A análise das políticas, por sua vez, pode ser definida como uma avaliação prévia (<i>ex-ante</i>), para o estudo de políticas possíveis no futuro.

Fonte: Ala-Harja e Helgason, 2000, p.9.

Afora essas modalidades elencadas no Quadro I, a Comissão Europeia (1997) elenca a auditoria de desempenho, que está conceitualmente próxima da avaliação, na medida em que está fortemente preocupada com as questões relacionadas à eficiência (dos produtos diretos do programa) e ao bom gerenciamento. Auditoria de desempenho e avaliação visam ao mesmo objetivo de melhorar a qualidade dos programas. A avaliação, porém, visa também analisar questões como a sustentabilidade e a relevância de um programa, bem como suas conseqüências a longo prazo.

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM AVALIAÇÃO

Europa

Na sua primeira fase, nos anos 60 e 70, o processo de avaliação esteve ligado ao planejamento e à programação em países europeus, como Suécia e Alemanha. Nos anos 80, a avaliação passou a se ocupar das questões de resultado e distribuição de recursos orçamentários, especialmente no Reino Unido, Países Baixos, Noruega e Suécia, ficando a questão do impacto para um segundo plano. Neste período, a avaliação passou a ser um assunto de interesse também do Parlamento. As nuances da avaliação variaram em cada país segundo a obrigação legal do Executivo informar ao Legislativo, a independência ou autonomia dos avaliadores, bem como o grau de centralização ou regionalização dos governos (Derlien, 2001).

Na Suécia, as primeiras avaliações foram realizadas na década de 50 por comissões encarregadas da formulação de políticas e tomada de decisões. A partir da década de 60, órgãos de pesquisa e outras agências foram fundados tendo a avaliação como atividade principal. Nos anos 80, as atividades avaliativas foram sistematizadas e ligadas mais firmemente ao processo orçamentário. Um dos objetivos era fazer das avaliações prévias *ad hoc* um componente formal para a tomada de decisões. Os órgãos públicos deveriam apresentar um relatório anual com os resultados e realizar revisões aprofundadas a cada três anos. Atualmente, revisões aprofundadas só são conduzidas mediante solicitação formal dos ministérios. Os órgãos são solicitados a avaliar e apresentar um relatório de desempenho e resultados, que são utilizados principalmente para ajustes de políticas.

Nos Países Baixos o governo estabeleceu, no início da década de 90, que as avaliações seriam feitas em nível ministerial e seriam externas, internas, *ex-ante*, em nível intermediário e *ex-post*. O Ministério da Fazenda e as diretorias orçamentárias tornaram-se responsáveis pelas orientações e pela coordenação das avaliações, bem como pela popularização de seu uso. O Tribunal de Contas assumiu as tarefas de exame da eficiência da gestão, organização das avaliações e divulgação periódica dos resultados.

Nova onda de avaliação emergiu com o enfoque gerencial sobre a administração pública que passou a vigorar na Grã-Bretanha, com o governo de Margareth Thatcher em 1979. De acordo com Bresser Pereira (1996), foram implementados à época uma série de programas: o programa das “Unidades de Eficiência” (*Efficiency Units*), que envolviam a avaliação dos custos de cada órgão do Estado; o programa “Próximos Passos” (*Next Steps*), que introduziu as agências executivas; e o programa “Garantia do Cidadão” (*Citizens Chart*). Todos buscavam para tornar o serviço público na Grã-Bretanha mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão. O serviço público britânico tradicional passou por uma transformação profunda, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais.

A reforma da administração pública na Grã-Bretanha teve três dimensões principais: primeiramente, o poder do serviço público civil foi diminuído para fazer o aparato de estado responder mais prontamente às decisões políticas; em segundo, práticas de gerência do setor privado foram introduzidas, para promover a economia e a eficiência no governo; e, em terceiro, os cidadãos tiveram a sua liberdade de escolha aumentada quanto à entrega de serviços públicos, contrapondo-se ao controle e dominação do estado sobre os projetos públicos. O foco na segunda dimensão trouxe as maiores mudanças no projeto organizacional e na prática gerencial, tendo por resultado o que veio a ser chamado de Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial³. A abordagem de Thatcher foi rapidamente

³ A nova administração pública advoga a aplicação de princípios e instrumentos gerenciais clássicos (de Taylor e Fayol) na organização pública. Por exemplo, a distinção clara entre a política e a administração, tendo por resultado uma separação prática e física entre o processo político de tomada de decisão (realizado pelos Gabinetes, Ministérios e Parlamento) e a execução administrativa destas decisões (concentradas nas agências, colocadas em uma determinada distância dos Ministérios) (Mierlo, 1996). Essas mudanças visavam o deslocamento do modelo burocrático tradicional, clássico (hierarquia, controle, cautela e base em regras fixadas) para um modelo pós-burocrático de organização, envolvendo a inovação, a flexibilidade, menos controle central, *empowerment*, competição, aprendizagem contínua, qualidade de serviços e orientação para resultados. Mas os esforços para

adotada, nos anos 80, por outros governos ocidentais que identificaram prioridades similares: a redução da despesa pública, do déficit, a reversão do sério declínio na confiança do público no governo, e a necessidade em modernizar e dinamizar a gerência do serviço público na nova era da competição global. Essas transformações do setor público foram adotadas mais entusiasticamente por alguns países, tais como o Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e os Estados Unidos, em que se identificaram tentativas de reforma com graus variados de sucesso.

Além do gerencialismo, durante os anos 90, alguns sistemas de avaliação nacionais europeus estiveram fortemente influenciados pelos ditames da União Européia, especialmente nos países que recebem grandes quantidades de recursos. A avaliação de políticas recebeu estímulo importante da União Européia na Irlanda, Espanha e Alemanha (Derlien, 2001). Na Finlândia, as avaliações são geralmente realizadas *ad hoc*, mas alguns setores, como o de desenvolvimento e de educação, fazem uso sistemático de procedimentos avaliativos. No período de 1995 a 1997, o governo organizou um programa de avaliação composto de 12 estudos, com o objetivo de sistematizar as informações sobre as reformas no setor público e fortalecer a cultura de avaliação na administração pública.

A União Europeia preconiza práticas institucionalizadas de avaliação em áreas como ações de desenvolvimento, pesquisa e política tecnológica e programas financiados pelos *Structural Funds*. Os serviços operacionais são responsáveis pela avaliação de seus próprios programas, traçando seu plano anual de avaliação. A recomendação é de que as ações financiadas por recursos orçamentários sejam avaliadas a cada seis anos. A integração entre orçamento e avaliação ocorre através da exigência de que as propostas de programas sejam acompanhadas de um demonstrativo financeiro e de um plano avaliativo. Além disso, as propostas de novos programas devem estar fundamentadas em avaliações *ex-ante*, e as de renovação de programas também devem estar apoiadas em avaliações. Sem avaliação, não há alocação de recursos (Ala-Harja e Helgason, 2000). Como suporte ao estabelecimento de uma cultura de avaliação, foram organizadas redes de avaliadores, manuais normativos e seminários de treinamento.

Nova Zelândia e Austrália

A moderna administração pública realmente começou na Nova Zelândia, segundo Kettl (2000), que classifica o caso neozelandês como parte do Modelo *Westminster* de reformas⁴, que também inclui o Reino Unido, o Canadá e a Austrália. Lá, as reformas iniciaram como uma decisão “de cima para baixo”, privatizando programas e focando em produtos e

melhorar tanto o controle externo quanto o interno da burocracia pela política, tiveram um resultado de menor sucesso e muito distante do esperado pelas modernas teorias da administração pública (Mierlo, 1996).

⁴ Quatro estágios diferentes foram identificados na reforma de Nova Zelândia: (1) de 1978 a 1985, a fase do gerencialismo introduziu a gerência no estilo do setor privado na administração pública; (2) de 1986 a 1991, a fase do mercado trouxe abordagens de livre-mercado à gerência do governo, incluindo contratos, competição e interesse individual; (3) de 1992 a 1996, a fase estratégica tentou introduzir uma visão ampla dos programas do governo, para reduzir a fragmentação que veio da segunda fase; (4) após 1997, a fase de adaptação da capacidade concentrou-se em desenvolver a potencialidade dos recursos humanos, especialmente (Kettl, 2000, p.10).

resultados em lugar de processos e orçamentos. A idéia subjacente à reforma da Nova Zelândia era o aumento da transparência do governo, especificando os objetivos dos programas de governo e relatando os resultados obtidos. “No geral, os reformadores tentaram separar a elaboração das políticas da administração das políticas, substituindo as tradicionais autoridade e burocracia de governo pela competição e os incentivos de mercado, tornando transparentes os objetivos e os resultados, e dando a gerentes do governo a flexibilidade para determinar como alcançar estes objetivos” (Kettl, 2000, p.11).

Na década de 80, no processo de reforma da administração pública australiana, foi introduzida pelo governo a estratégia de avaliação sistematicamente integrada à gestão e ao planejamento das organizações e dos programas. Todos os programas públicos seriam avaliados a cada três ou cinco anos, e as principais propostas de políticas públicas incluiriam um plano de avaliação. Os resultados das avaliações deveriam ser divulgados ao público.

Na Austrália, as avaliações eram conduzidas pelos próprios gerentes dos programas, orientadas à gestão de desempenho e coordenadas pelos responsáveis pela alocação de recursos. O Ministério da Fazenda era responsável pela coordenação da avaliação nos diversos órgãos do governo, e a Auditoria Geral podia interferir na atividade.

A avaliação foi associada ao processo orçamentário, sendo a eficácia dos programas o principal critério para a alocação dos novos recursos. Ala-Harja e Helgason (2000) comentam que, na formulação do orçamento de 1994-1995, os resultados das avaliações influenciaram 77% das novas políticas propostas, 65% das medidas de economia de recursos e 68% das deliberações do primeiro escalão do governo sobre as propostas.

O sucesso da avaliação na Austrália tem sido associado a: (1) diversas reformas no setor público voltadas aos resultados finais; (2) exigências de avaliação endossadas pelo primeiro escalão; (3) apoio de ministérios chave; (4) consenso e motivação quanto à necessidade de avaliação; (5) redes de avaliadores e unidades centrais de avaliadores nos ministérios; (6) planejamento, coordenação, qualidade e bons sistemas de informação sobre o desempenho (Ala-Harja e Helgason, 2000).

Estados Unidos

Os Estados Unidos têm tradição em avaliação, que é praticada em nível federal, estadual e municipal. Os órgãos responsáveis pela implementação dos programas realizam suas avaliações, e o Congresso freqüentemente legisla sobre a realização de avaliações em larga escala. Em 1990, o *Chief Financial Officers Act* determinou a incorporação de conceitos de desempenho relativos à eficiência e eficácia do gasto público nas ações de controle orçamentário e financeiro. A mesma lei determinou a uniformização de critérios de avaliação de programas de diferentes áreas de ação governamental, incorporando elementos não estritamente financeiros na avaliação dos programas federais sem, contudo, prever como se operaria a mudança.

Por sua vez, em 1993, o *Government Performance and Results Act* (GPRA) legislou sobre o planejamento estratégico e mensuração de desempenho nas agências do governo

federal americano. Por essa lei, as agências deveriam desenvolver planos estratégicos plurianuais e planos anuais de desempenho, com relatórios referentes a cada programa. Passou a ser exigido das agências, a partir de 1997: a declaração de visão e missão estratégica; o estabelecimento de objetivos e metas de longo prazo e de metas anuais de desempenho; o desenvolvimento de indicadores de desempenho; o uso de indicadores de desempenho para melhorar a efetividade dos programas implementados pelas agências; e comunicação dos resultados para o público (Cavalvanti e Otero, 1997). Dessa forma, o GPRA do Congresso americano centrou-se na mensuração de desempenho e melhoria dos programas, requerendo a incorporação da avaliação de resultados no estabelecimento dos planos anuais e plurianuais das agências. No entanto, o GPRA não especificou um formato determinado para o plano anual de desempenho, mas exigiu um plano que (1) identificasse os objetivos anuais e as medidas relativas a cada uma das atividades do programa, (2) discutisse as estratégias e os recursos necessários para o alcance dos objetivos anuais, e (3) descrevesse os meios que a agência usaria para verificar e validar seus dados do desempenho.

Para auxiliar o Congresso na análise dos planos estratégicos, bem como os planejadores e avaliadores de programas do Executivo, o *General Accounting Office*, que assessora o Congresso nas funções de supervisão do Poder Executivo, publicou um manual para orientar o processo de avaliação geral da consistência dos planos de desempenho, a partir de três questões-chave, relacionadas a: (1) objetivos e medidas anuais do desempenho: Em que medida o plano de desempenho da agência fornece um retrato claro do desempenho pretendido? (2) estratégias e recursos: Quão bem o plano de desempenho discute as estratégias e recursos que a agência usará para conseguir alcançar seus objetivos? (3) validação e verificação: Em que medida o plano de desempenho da agência fornece confiança de que sua informação sobre desempenho terá credibilidade? (United States, 1998). Assim, o sistema de análise do GAO estabeleceu princípios uniformes relativamente aos critérios internos de avaliação propostos por cada entidade, de maneira a tentar neutralizar parte dos vícios inerentes a avaliações feitas pelos próprios agentes executores dos programas.

Simultaneamente ao GPRA, o Executivo americano realizava o *National Performance Review* (NPR), objetivando o melhor funcionamento do governo federal a um custo menor, por meio da diminuição da burocracia, modernização dos processos e redução das agências. O NPR foi uma estratégia adotada com o fito de tornar o governo mais barato, mais ágil e mais eficaz, mas, de acordo com Kettl (2000), focalizado mais no comportamento da burocracia do que em mudança nas estruturas e processos do governo. Juntos, GPRA e o NPR criaram um ambiente de forte pressão para mudanças, alimentados por maiores demandas por serviços governamentais mais eficientes e efetivos, num ambiente de recursos mais escassos (Cavalvanti e Otero, 1997)⁵.

⁵ Kettl (2000) identifica três fases neste movimento: (1) de 1993 a 1994, trabalhar melhor e custar menos; (2) de 1994 a 1998, o que o governo deve fazer; e (3) após 1998, procurar relevância política. Na primeira, fase as agências identificavam oportunidades para diminuir os desperdícios e melhorar o gerenciamento, com motivação e *empowering* dos empregados, para fazerem um trabalho melhor com eliminação de programas e de posições desnecessários. Nesta fase os regulamentos foram simplificados, dando aos gerentes mais flexibilidade para poupar recursos, e serviços ao cliente foram desenvolvidos. A segunda fase foi caracterizada pela revisão de tudo, programas ou agências. Mas, devido a problemas políticos, o número de agências permaneceu o mesmo, bem

O NPR elaborou um documento denominado *Best Practices in Performance Measurement* destacando que, quanto à utilidade da avaliação no processo decisório, as informações devem ser efetivamente úteis para a tomada de decisões e correção de rumos. Além disso, devem ser adequadas em tempo, ter relevância e concisão para facilitar a tomada de decisões e controle de processo, tendo em vista o preenchimento das metas e objetivos de cada nível da organização. Quanto ao desempenho e sua avaliação, os princípios gerenciais do NPR foram essencialmente informais, sendo a formalização concentrada nos sistemas de orçamento, finanças públicas e controle. Foi o GPRA mesmo que regulamentou a sistemática da avaliação aplicada aos programas.

A avaliação de programas orientada para resultados insere-se neste contexto, com a aferição da efetividade das ações do governo. Os planos anuais estabelecem níveis de desempenho projetados através de indicadores, que devem ser quantificáveis e mensuráveis. As medidas devem ser orientadas para resultados e realização dos objetivos dos programas, e não para atividades. Os relatórios anuais avaliam o atingimento dos níveis de desempenho projetados e o atingimento dos objetivos programáticos. Logo, uma quantidade considerável do que é chamado de avaliação de programas pelos governos estaduais e locais nos Estados Unidos é mais similar à mensuração de desempenho do que à avaliação em profundidade.

Como visto, a mensuração de desempenho refere-se ao acompanhamento regular do desempenho, relacionado especialmente com a informação sobre o resultado dos programas obtido durante o processo da execução. As medidas de resultado estão focadas na parte da avaliação de programas que lida somente com os resultados estimados, sem tentar identificar quão importante é o programa para os resultados alcançados, nem se estes se devem à existência do programa ou a outras motivações. Por sua vez, a avaliação dos programas tende a ser mais cara e a requerer capacidades específicas que nem todos governos possuem. Em muitos casos, as avaliações são feitas por avaliadores ou auditores da esfera legislativa e não pela do Executivo (Hatry, H. in Newcomer, 1997).

Toledo Silva destaca também que o *National Partnership for Reinventing Government*, com sua ênfase na avaliação de satisfação dos usuários, acaba por desconsiderar o alcance mais amplo das políticas e ações governamentais, atendo-se ao resultado imediato do programa. “O foco da NPR na satisfação dos usuários é importante para a legitimação da reforma junto ao público. No entanto, esta não pode ser vista como substituta dos indicadores de eficácia social da política pública, pois nem sempre o objetivo principal desta é restrito ao universo de usuários diretos” (Toledo Silva, 2000, p.113).

Portanto, apesar de o GAO realizar um grande número de auditorias de desempenho e avaliações de programas, de acordo com Derlien (2001), as avaliações experimentaram um

como o número de programas federais. No fim, o corte orçamentário feito pelo Congresso e a discussão política destruíram o entusiasmo inicial. Na terceira fase, o foco do NPR mudou, bem com seu nome, para *National Partnership for Reinventing Government*. O novo papel era implementar sistemas e tecnologias de informação que pudessem melhorar a eficiência do governo, concentrando esforços em trinta e duas agências de alto impacto que trabalhavam diretamente com os cidadãos. Ao buscar relevância política o NPR distanciou-se de sua habilidade de alcançar resultados mensuráveis, e o governo acabou fazendo promessas que não poderia cumprir diretamente (Kettl, 2000).

declínio no Executivo americano, bem como no Congresso. A versão americana para a nova administração pública pode ter contribuído para a perda do interesse na avaliação, por ter enfatizado o resultado em lugar do impacto dos programas, tendendo a avaliar instituições em vez de programas. Além disso, as instituições descentralizadas que implementam os programas também tendiam a relatar os resultados, sem preocupação com os impactos.

Conseqüentemente, após cinco anos de vigência do *Government Performance and Results Act*, o GAO ainda indicava, em 1998, grandes desafios a serem superados tanto na elaboração dos planos quanto na avaliação de desempenho, entre os quais destacavam-se (Toledo Silva, 2002): (i) alguns programas não conseguiram determinar seu sucesso apenas com base em indicadores de desempenho, requerendo avaliações completas dos programas; (ii) a disponibilidade de informações de desempenho no tempo certo mostrou-se difícil mesmo para os programas de curta duração; (iii) programas de pesquisa e desenvolvimento podem envolver décadas para apresentar resultados tangíveis, tornando muito difícil a avaliação anual; (iv) necessidade de implantar, desenvolver e aplicar sistemas de mensuração de desempenho confiáveis, que forneçam informações válidas, a custos compatíveis e de aplicação prática para o gerenciamento cotidiano; (v) dificuldades em identificar indicadores de desempenho adequados e falta de dados para a fixação das metas quantitativas e para a avaliação de seu alcance.

Logo, apesar dos esforços, a produção de informações úteis e utilizáveis para fins de revisão e correção de rumos dos programas governamentais continua um desafio aberto, em que pesem os esforços sucessivos de aprimoramento dos sistemas de controle, acompanhamento e avaliação.

BRASIL – AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA)

Características e Legislação do PPA

A década de 1990 também registrou importantes esforços na América Latina para utilização sistemática de indicadores e avaliações de programas e políticas públicas. Além do Brasil, Argentina, Chile e Colômbia são alguns dos países que incorporaram essas práticas (Bozzi, 2001, Toledo Silva, 2002, Silva e Costa, 2002).

Em 1995, foi criado na Argentina o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais (SIEMPRO), com financiamento do Banco Mundial, uma vez que o governo argentino e o Banco detectaram um gasto relativamente alto na área social, porém com baixa eficiência e efetividade nos seus programas sociais.

No Chile, a partir do processo de democratização, a função avaliação recobrou importância, juntamente com o objetivo de modernizar a gestão pública. Embora no Chile não houvesse um sistema único de avaliação governamental, a tarefa estava institucionalmente atribuída aos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e à Secretaria Geral da Presidência da República, que atuavam articulados no Programa de Avaliação de Projetos Governamentais

(PAPG), originado em 1997 em função de demandas do Congresso.

A Colômbia implantou o Sistema Nacional de Avaliação da Gestão e Resultados (SINERGIA) em 1991, como instrumento de acompanhamento e avaliação dos planos nacionais de desenvolvimento. Porém, as circunstâncias políticas do País tornaram os pilares de sistema de mensuração uma atividade burocrática.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o Executivo deve submeter à aprovação do Legislativo um Plano Plurianual (PPA), abrangendo quatro anos e contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de longa duração. Além do PPA, a Constituição estabeleceu que fossem instituídos as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Geral da União (OGU) como componentes de um sistema integrado de planejamento e orçamento. Todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais também devem ser subordinados ao PPA. O período de vigência do plano encontra-se deslocado em relação ao mandato presidencial, de forma que no primeiro ano de governo o Presidente da República executa as ações previstas no mandato anterior e elabora o plano para os próximos quatro anos.

No entanto, nos primeiros anos após a Constituição, a inflação acelerada tornava inviável o planejamento de médio e longo prazos. O primeiro PPA (1991 a 1995) não teve o caráter de um plano, mas sim de consolidação de orçamentos, seguindo os moldes da legislação anterior. O segundo PPA (1996 a 1999) teve como marco principal a implementação do Programa “Brasil em Ação”. De acordo com Silva e Costa (2002), a política definida pelo governo federal para o PPA 1996-1999 “foi a tentativa mais abrangente de ação de política pública para a viabilização de objetivos estratégicos de modernização do Estado, redução de desequilíbrios espaciais e sociais e inserção competitiva do país” (p.38). A lei que aprovou o PPA para este período determinou a elaboração de um relatório de acompanhamento do plano. No entanto, o relatório do ano de 1997 foi mais descritivo do que analítico, sem uma consolidação de dados em indicadores de desempenho. Alguns dos problemas enfrentados foram a incompatibilidade entre o PPA e o OGU e a ausência de parâmetros que permitissem a avaliação de desempenho do governo sobre o alcance das metas.

A partir dessas dificuldades, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definiu uma nova estratégia, e foram selecionados 42 projetos do PPA para integrarem o Programa “Brasil em Ação”. Esses projetos foram submetidos a um regime especial de acompanhamento e gerenciamento, com os objetivos de: (1) orientar o processo orçamentário, sinalizando prioridades; (2) detectar problemas de implementação e introduzir correções; (3) criar base de dados de informação para atrair investidores e facilitar parcerias público-privadas (Silva e Costa, 2002). Os projetos selecionados identificavam objetivos, metas físicas e financeiras, localização, executores, fontes de financiamento e cronogramas de execução. Para cada projeto foi designado um gerente. Foi disponibilizado um sistema informatizado para gerentes e executores atualizarem o planejamento inicial, acompanharem e avaliarem a execução do projeto, elaborarem relatórios, anteciparem problemas e proporem medidas para superação.

O “Brasil em Ação” serviu como projeto-piloto para o PPA 2000-2003, popularizado como “Avança Brasil”, que estendeu a organização gerencial para todos os programas do

governo federal. Pelos relatos de diversos autores (Barbosa e Garcia, 2001, Calmon e Gusso, 2002, Gartenkraut, 2002 Toledo Silva, 2002), o processo de elaboração dos programas incluídos no PPA 2000-2003 foi precedido de inúmeras discussões técnicas, envolvendo especialmente o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O documento inovou metodologicamente ao: (1) usar como referência as Diretrizes Estratégicas da Presidência da República para a elaboração dos programas dos ministérios; (2) integrar o Plano com o Orçamento Geral da União; (3) organizar todas as ações governamentais em programas, que passaram a ser a unidade de gestão; (4) estruturar os programas com objetivos, público-alvo, valores, prazos, metas físicas e indicadores definidos, com vistas ao acompanhamento e avaliação; (5) adotar um modelo de gerenciamento moderno, visando a obtenção de resultados; (6) designar um gerente para cada programa; (7) propor a avaliação anual dos resultados alcançados por cada programa – analisado a seguir.

Definindo a Metodologia de Avaliação do PPA 2000-2003

A lei que estipulou o “Avança Brasil” dispôs que a avaliação anual da execução do PPA devia estar disponível para fundamentar as eventuais revisões do Plano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento anual. As revisões do Plano são feitas através da LDO, que é encaminhada ao Congresso no mês de abril, tornando bastante exíguo o prazo para a avaliação, portanto. Segundo a legislação, o relatório anual de avaliação devia conter: (1) avaliação do desempenho das variáveis macroeconômicas que fundamentaram a elaboração do Plano; (2) demonstrativo da execução física, financeira e regionalizada dos programas; (3) demonstrativo do desempenho dos indicadores de cada programa; (4) avaliação do alcance das metas físicas e financeiras e da evolução dos indicadores de cada programa (Lei 9.989/2000).

No entanto, as premissas da avaliação permaneceram genéricas e imprecisas até o início da implementação do PPA, quando foram tomadas as primeiras decisões sobre a sistemática a ser utilizada. Além disso, o prazo para a reestruturação dos órgãos de planejamento nos ministérios e para a elaboração dos programas foi insuficiente para o porte da mudança proposta. As falhas nas etapas anteriores a de avaliação culminaram em problemas nos enunciados dos objetivos e indicadores dos programas e na inconsistência de seus outros elementos, como metas e recursos (Toledo Silva, 2002). Aliaram-se a esses fatos a dimensão do trabalho, visto que haviam cerca de 350 gerentes para um universo de 380 programas do Plano.

A forma do processo de avaliação a ser desenvolvido ficou enfim definida em três etapas: (1) a primeira, de responsabilidade do gerente, compreenderia a identificação dos resultados do programa junto à sociedade, a análise do desempenho físico/financeiro de suas ações e a adequação da concepção/execução do programa ao atingimento dos resultados esperados; (2) a segunda, elaborada pelos responsáveis pelo planejamento e gestão de políticas setoriais, teria por finalidade avaliar os resultados dos programas, tendo como referência as Orientações Estratégicas do Presidente da República e as Orientações Estratégicas Setoriais, enquanto os demais poderes seguiriam as diretrizes dos seus respectivos planejamentos; (3) terceira, coordenada pelo Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão, referia-se à análise do conjunto completo dos programas em relação às Orientações Estratégicas do Plano (Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Relatório de Avaliação – Exercício 2000).

As etapas de avaliação dos programas e de avaliação setorial foram realizadas através de questionários de múltipla escolha, ao qual se adicionaram algumas questões de resposta aberta e discursiva. O questionário foi preenchido pelos gerentes e pela secretaria executiva de cada ministério por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), acessível pela *internet*. Embora tenham sido realizados modificações e aperfeiçoamentos ao longo do processo, as etapas e instâncias de avaliação são sintetizadas na Figura 1.

Figura 1 – Processo de Avaliação do PPA 2000-2003



Fonte: Relatório de Avaliação – Exercício 2001.

Vale dizer que o SIGPLAN foi implantado para apoiar o planejamento, execução, monitoramento, gestão e avaliação do Plano. Este sistema agregou os dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, além de informações de monitoramento e gestão fornecidas pelos gerentes de programas, ministérios setoriais e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A integração entre o Plano Plurianual e o Orçamento permitiu que a atualização da execução orçamentária e financeira dos programas fosse procedida semanalmente, e que os gerentes complementassem periodicamente as informações sobre o desempenho físico. Os técnicos do Ministério do Planejamento tinham por tarefa monitorar as informações no SIGPLAN. Também foi desenvolvido um módulo do sistema com o objetivo de tornar acessíveis à sociedade as informações sobre o andamento dos programas.

Por sua vez, o PPA 2004-2007 foi elaborado com base nos mesmos conceitos e

fundamentos metodológicos do “Avança Brasil”. Foram mantidos o modelo de gestão, a organização por programas e o sistema de informações já utilizados. Foi introduzida uma estratégia participativa na formulação do plano, com a incorporação várias contribuições de organizações da sociedade civil. Também foram realizadas consultas públicas e validação dos 26 estados e do Distrito Federal. A fase de elaboração dos programas foi desdobrada em duas, uma para os aspectos qualitativos, como definição de objetivo, público-alvo e indicadores dos programas, e outra para os aspectos quantitativos. As avaliações e recomendações dos gerentes sobre os programas anteriores serviram de subsídio à elaboração dos programas do PPA 2004-2007, denominado de “Brasil, um País de Todos”. As mesmas três instâncias de avaliação foram mantidas no modelo de gerenciamento do PPA 2004-2007.

As modificações introduzidas em relação ao PPA 2000-2003 foram basicamente duas. Em primeiro lugar, o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado tornou-se o gerente do programa, e o titular da unidade administrativa à qual se vincula a ação, o coordenador da ação, conforme o Decreto 5.233/2004, que regulamenta a Lei do Plano (Lei 10.933/2004). Essa iniciativa buscava minimizar os conflitos entre a estrutura gerencial e a estrutura administrativa, mencionados anteriormente. Em segundo lugar, foi criado o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Plano Plurianual, cuja estrutura foi definida de forma integrada ao modelo de gestão do Plano.

O SMA tinha como função principal assegurar que a avaliação seja parte integrante da gestão dos programas e desse subsídios para a tomada de decisão. O sistema foi composto por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e por Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) em cada ministério setorial e secretaria especial. De acordo com o Decreto nº 5.233/2004, a CMA teria como atribuição geral elaborar propostas de normas e de procedimentos gerais, relativos ao monitoramento e à avaliação dos programas do Poder Executivo, bem como oferecer elementos técnicos que orientassem os processos de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com vistas ao alcance de resultados. A Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA) seria o principal agente do Sistema em cada órgão, aos quais competiria apoiar a elaboração dos planos gerenciais, o monitoramento e a avaliação dos programas. O trabalho da CMA e das UMAs seria o de integrar as várias iniciativas de avaliação e os sistemas de monitoramento, a saber: avaliação anual do PPA; avaliação de programas selecionados; avaliação de iniciativa setorial; avaliação de iniciativa não governamental; avaliação dos Pactos de Concertação (Brasil, Relatório de Avaliação – Exercício 2004).

Principais Resultados e Problemas Enfrentados na Avaliação do PPA 2000-2003

Na visão de Garcia (2000), na elaboração dos programas dos PPA 2000-2003 houve muita heterogeneidade, reducionismo, setorialização e imprecisão. O orçamento dos programas também apresentou problemas, sendo feito em bases pouco realistas, com metas que não correspondiam às capacidades operacionais dos órgãos nem às dotações previstas. Na fase de avaliação, um dos grandes problemas defrontados foi o de que muitos programas e ações não foram desenhados para serem avaliados. Houve dificuldade para estabelecer indicadores adequados aos objetivos dos programas, confiáveis e com séries históricas que

permitissem comparações. As informações sobre o andamento dos programas também foram insuficientes (Barbosa e Garcia, 2001).

Em relação ao uso do SIGPLAN, apesar de ser um sistema bem estruturado e de fácil acesso, seu sucesso dependia da qualidade e periodicidade das informações. Entre os principais problemas detectados na atualização do sistema e que causaram efeitos negativos na fase de avaliação, Calmon e Gusso (2002) destacam: (i) a inadequação ou inexistência de sistemas internos de acompanhamento dos programas; (ii) insuficiência de recursos humanos na gestão e acompanhamento dos programas; (iii) ausência de recursos humanos qualificados para a avaliação; (iv) indicadores inadequados; e (v) imprecisão das informações relativas às metas físicas e custos dos programas.

A respeito das três etapas de avaliação definidas (Figura 1), um dos desafios foi o de estabelecer o nexos entre o desempenho físico e financeiro dos programas, os objetivos e diretrizes setoriais e os macro objetivos do governo. Ou seja, estabelecer o encadeamento lógico entre os objetivos e metas dos programas e os objetivos da política governamental. Devido à heterogeneidade dos macro objetivos e dos programas e à sua quantidade, “a avaliação de resultados finais relacionados ao conjunto dos programas e macro objetivos de governo consiste em tarefa gigantesca e muito difícil de ser levada a efeito simultaneamente para todos os programas” (Toledo Silva, 2002, p.247).

Também foram alvos de crítica a obtenção das avaliações a partir de questionários padronizados e o curto treinamento dado aos gerentes, tanto na fase de elaboração como de avaliação do plano. O pouco tempo dedicado à capacitação não permitiu que o novo modelo de planejamento se consolidasse como uma cultura no governo federal. A introdução do gerente, uma figura nova na estrutura administrativa, exigiria mais tempo para que esses perceberem a natureza do seu papel e pudessem superar a resistência das organizações e diferentes ministérios. Pela análise de Calmon e Gusso (2002), foi perceptível a dificuldade de os gerentes responderem às questões relacionadas aos resultados dos programas. Em muitos casos, as informações não estavam disponíveis devido à inadequação dos indicadores propostos ou inexistência de aferição anual. Nesses casos, os gerentes informaram sobre o alcance de metas como resposta ao questionamento sobre resultados do programa, empobrecendo a avaliação. A baixa qualidade das respostas, pela escassez de informações e pela carência de capacitação dos gerentes e suas equipes, sugeria a necessidade de investimento em capacitação gerencial e de avaliação. Outro problema foi o grau de subjetividade, decorrente do fato de a avaliação ter sido interna, realizada pelos próprios gerentes encarregados da implementação dos programas.

A avaliação do Plano, por sua vez, consistiu em verificar, com base nas informações dos relatórios gerenciais sobre os programas e no conhecimento especializado dos técnicos, se os programas foram implementados de forma a contribuir para o alcance dos macro objetivos. A análise da gestão do plano correspondia a uma visão agregada sobre o desempenho dos programas e dos ministérios no modelo de gestão proposto. As informações da etapa de avaliação setorial também foram utilizadas nesta fase. Contudo, ao persistirem as dificuldades de informação na fase de monitoramento e de avaliação dos programas, a avaliação do plano só pode ter sido feita com grande subjetividade.

Adicionalmente, a responsabilização e cobrança por resultados foram pouco efetivas, visto que o baixo desempenho não foi acompanhado de medidas corretivas. As unidades de gerenciamento dos programas não possuíam autonomia legal ou administrativa para corrigir ou solucionar muitos problemas detectados nos processos de monitoramento e avaliação. O novo modelo de gerenciamento por programas não foi totalmente assimilado, visto que existiram superposições entre os gerentes e a estrutura administrativa formal do governo federal, gerando conflitos de competência e tomada de decisão entre as duas instâncias.

De toda forma, registram-se avanços proporcionados pela experiência de avaliação do PPA 2000-2003, dentre os quais o estímulo à discussão sobre o monitoramento e avaliação a que os técnicos e órgãos envolvidos no processo foram submetidos. Esse fato consistiu num importante passo para disseminar a cultura de avaliação na administração pública e para incorporar essas práticas nos processos de tomada de decisão, melhoria da gestão e aprendizagem organizacional, que demandam tempo para consolidação. Da mesma forma, embora o uso das informações tenha sido ainda restrito, a divulgação periódica das informações à sociedade e obrigatoriedade de prestação de contas ao Legislativo foram passos que dificilmente poderão ser retrocedidos. Além disso, em função da legislação e da aprovação da prática do governo federal, muitos estados adotaram os princípios de modernização da administração pública, utilizando os mesmos moldes de elaboração de programas, avaliação e divulgação dos resultados, entre eles o Estado do Rio Grande do Sul – como veremos na seção seguinte.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - PRIMEIRA AVALIAÇÃO DO PPA 2004-2007

Legislação Estadual do PPA

De acordo com a Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul (Art. 149), a lei que aprovar o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

Nesse sentido, a Lei Complementar Estadual nº 10.336/1994 estabelece a publicação, até 30 de maio de cada ano, de: (1) demonstrativo das receitas por fonte e das despesas por programa; (2) estimativa das despesas de capital, especificadas por programa; (3) metas, quantificadas física e financeiramente, por órgão e por programa, que deverão ser atingidas relativamente à prestação de serviços-fins. A avaliação do cumprimento das metas do Plano Plurianual constitui-se em obrigação da Administração Estadual (Art. 30 da LC nº 10.336/1994).

Em seus primeiros quatro Plurianuais desde a determinação legal de fazê-lo, o Rio Grande do Sul publicou anualmente os relatórios previstos. No entanto, como apontou o Tribunal de Contas do Estado (TCE) a respeito do PPA 2000-2003, esse acompanhamento foi limitado, tendo em vista a inexistência de indicadores específicos, relacionados aos objetivos

propostos. A respeito deste PPA, o mesmo TCE indicou que a adequação à nova metodologia introduzida pelo Governo Federal deveria ter sido implementada ao longo dos exercícios transcorridos desde a sua aprovação.

Assim, a partir de janeiro de 2003, ocorreram diversas iniciativas para discutir a modernização metodológica do Plano Plurianual do Estado, com o objetivo de enquadrá-lo às normas da Portaria Interministerial nº42/99 e ao Decreto Federal nº 2829/98, já adotados pelos demais Estados da Federação.

A Lei Estadual nº 11.945/2003, que instituiu o Plano Plurianual 2004-2007 determinou (Art 8º) que o acompanhamento e a avaliação dos programas devem ser realizados através do desempenho dos indicadores e metas, cujos índices, apurados periodicamente, têm a finalidade de medir os resultados alcançados. Ainda, cabe realizar, anualmente, a avaliação física e financeira da consecução dos objetivos dos Programas, expressos pelos indicadores e pelas metas das ações a eles associadas, expressando os resultados anuais e acumulados no respectivo quadriênio.

Adaptando a Experiência Federal ao Caso do Rio Grande do Sul

A elaboração do PPA 2004-2007 foi uma das tentativas de modernização da gestão pública no Estado do Rio Grande do Sul, juntamente com outras iniciativas, como os contratos de gestão, o governo eletrônico, a central de serviços ao cidadão, as parcerias público-privadas, as licitações eletrônicas, etc. As orientações que nortearam os aperfeiçoamentos introduzidos no Plano Plurianual 2004-2007 do Estado do Rio Grande do Sul tiveram por objetivos: (1) propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual; (2) organizar em programas todas as ações do Governo que resultassem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade; (3) assegurar que os programas estivessem alinhados com as diretrizes de governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos; (4) proporcionar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de modo compatível aos objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas; (5) melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados; (6) permitir a avaliação do desempenho dos programas em relação aos objetivos e metas especificados no Plano; (7) oferecer elementos para relacionar a execução física e financeira dos programas aos resultados da atuação do Governo; (8) criar condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos; (9) dar maior transparência à aplicação de recursos públicos e aos resultados obtidos.

Antes mesmo de sua elaboração, o prazo de entrega do Plano já havia sido postergado através de modificação da lei anterior, passando de 15 de março para 15 de maio do primeiro ano de cada novo governo estadual. Esse alongamento do prazo permitiu maiores discussões na etapa de elaboração dos programas, com a incorporação das sugestões dos 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), que representam várias organizações da sociedade civil.

Além disso, foi introduzida a figura do Coordenador de Programa e foi implantado o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Rio Grande do Sul – SIGPLANRS, concebido como uma ferramenta de apoio à gestão em suas diversas instâncias. O Sistema de Informações foi cedido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão à Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado e adaptado às características e peculiaridades locais. Da mesma forma, a função de Coordenador de Programa foi uma adaptação da função de Gerente de Programa adotada pelo Governo Federal, com a diferença de que, no Estado, essa responsabilização não foi formalizada.

Assim, com vistas à adoção de novas práticas de gestão voltadas à obtenção dos resultados, no PPA 2004-2007, as ações do governo passaram a ser organizadas em 242 Programas, todos com objetivos, indicadores e um conjunto de ações cuja execução permite o alcance dos propósitos traçados. As ações foram identificadas nos Orçamentos Anuais como projetos ou atividades. Estabeleceu-se, desse modo, uma linha de integração que permite, a partir da execução orçamentária, acompanhar a execução financeira do Plano Plurianual. Ainda em 2004, foi realizada a primeira revisão do PPA 2004-2007, resultando na criação de 15 Programas novos e na exclusão de 25 criados na versão original do Plano, além de alterações em ações e indicadores.

Concluindo um ciclo completo de gestão, realizou-se a avaliação dos programas e do PPA, a partir das informações registradas pelos Coordenadores de Programa no SIGPLANRS, dando origem: (i) a relatórios quantitativos de evolução dos indicadores e das metas físicas e financeiras das ações; e (ii) a uma série de análises, possíveis a partir das respostas a quesitos sobre aspectos relativos aos resultados, à execução e à concepção dos Programas e dos conjuntos de Programas agrupados por setor. (Relatório de Avaliação – Exercício 2004)

Principais Resultados e Problemas da Avaliação 2004

Assim como na elaboração e avaliação do PPA 2000-2003 do Governo Federal, a experiência de alteração metodológica efetuada no Rio Grande do Sul no PPA 2004-2007 teve problemas e sofreu resistências. Pode-se mesmo dizer que as dificuldades enfrentadas foram semelhantes às observadas no nível federal.

Tal como no governo federal, a capacitação dos técnicos encarregados da elaboração do Plano foi rápida e insuficiente, tanto na coordenação, a cargo da Secretaria da Coordenação e Planejamento, como nos demais órgãos. As equipes encarregadas do planejamento e da coordenação do Plano eram, e ainda são, pequenas em todos os órgãos estaduais. As deficiências na capacitação dos recursos humanos envolvidos no processo acarretaram problemas nas etapas posteriores, embora tenha sido feito um grande esforço para saná-las.

Outra dificuldade digna de nota está relacionada ao desenho dos programas. Apesar de serem apenas quatro as diretrizes de governo determinadas, foi vago o estabelecimento das relações entre estas e os programas. As diretrizes eram: (1) atração de investimentos e fomento ao desenvolvimento econômico; (2) combate às desigualdades regionais; (3) promoção da inclusão social; e (4) modernização da gestão e dos serviços públicos.

A intenção expressa nas instruções para elaboração do PPA foi a de que cada programa fosse concebido para atacar problemas da sociedade. No entanto, os programas já estavam praticamente concebidos por cada órgão quando, então apenas se procurou uma justificativa para sua existência. Desta forma, em muitos programas as ações refletiam mais a estrutura administrativa dos órgãos do que as relações de causalidade e as várias frentes de ação necessárias para a resolução de um problema. Outra dificuldade relativa ao desenho foi a indefinição de indicadores, sua não apuração e sua inadequação em relação aos objetivos do programa. Muitas vezes as metas foram transformadas em indicadores e vice-versa.

Os coordenadores de programa, que foram uma adaptação da função de gerente de programa do governo federal, igualmente não tinham responsabilização pelos resultados e nem autonomia administrativa. No caso do Estado, boa parte dos coordenadores eram técnicos designados para preencher as informações no SIGPLANRS e não coordenadores de programa propriamente ditos. Esse fato acarretou em atrasos na atualização do SIGPLANRS, dado que os coordenadores não detinham as informações sobre os programas, tendo que buscá-las em instâncias superiores. Além disso, o Governo realizava o monitoramento de algumas ações prioritárias, com recorte diferente dos programas do PPA e por outro sistema informatizado, sem integração com o SIGPLANRS.

Além disso, inicialmente houve resistência dos órgãos na integração do PPA com o orçamento, já que a vinculação entre ações dos programas do Plano e os projetos ou atividades do orçamento anual tornou necessário um planejamento que não é usualmente praticado pelos órgãos públicos estaduais. Houve dificuldade na alocação de custos e consequente predomínio na alocação de custos em despesas administrativas gerais.

Logo, a primeira revisão do Plano foi realizada para proceder a correção de alguns erros técnicos contidos na versão inicial do PPA, bem como para buscar uma maior vinculação com os projetos e atividades do orçamento. A revisão é parte integrante do ciclo gerencial do PPA. No entanto, seja pela novidade, seja pela incompreensão, a primeira revisão do plano provocou muitas críticas e uso político por parte do Legislativo do Estado.

A primeira experiência de avaliação do PPA 2004-2007 no Estado do Rio Grande do Sul também seguiu os mesmos moldes da avaliação praticada pelo governo federal, organizada em três etapas: (1) questionário dirigido aos coordenadores de programas; (2) questionário dirigido aos coordenadores setoriais; (3) análise e consolidação das respostas realizada pela Secretaria da Coordenação e Planejamento. Essas análises constituíram importante contribuição para a qualificação dos processos de planejamento, orçamento e gestão. Além de orientar a revisão do PPA, ao indicar a necessária reformulação de Programas e da estrutura programática, a avaliação orienta também a qualificação dos diversos processos atinentes à gestão, como alocação de recursos, procedimentos gerenciais e fornecimento de informações.

A despeito do uso ainda restrito dos resultados da avaliação e do processo como um todo, no PPA 2004-2007 foi dado um importante passo para a modernização da administração pública no Estado. Os objetivos pretendidos são ambiciosos e alcançáveis somente à longo prazo, pois envolvem mudanças em uma grande estrutura. Apesar disso, e tal como observado em relação ao governo federal, é difícil que aconteça um retrocesso após algumas conquistas, tais como a integração PPA e orçamento anual. Ainda são necessários muitos avanços no

planejamento, na gestão, na avaliação do desempenho e do resultado das ações de governo, mas as bases para esses avanços foram estabelecidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse do governo na avaliação dos programas e das políticas públicas está relacionado à preocupação com a eficácia, a eficiência, a efetividade e a *accountability* de suas ações. Os estudos de avaliações podem fornecer aos gerentes e administradores públicos respostas sobre a qualidade de seu trabalho, bem como a possibilidade de mostrar os resultados de seu trabalho à sociedade e ao Legislativo.

De acordo com a análise de experiências estrangeiras, os principais interesses das atuais avaliações são os resultados, a alocação orçamentária racional e a reorganização dos programas de modo a alcançar os objetivos de planejamento. Estas são as respostas que as avaliações podem oferecer como subsídio ao processo de tomada de decisões, durante a execução dos programas e das políticas.

As iniciativas do Governo Federal brasileiro, quanto ao processo da avaliação de programas, seguiram as tendências internacionais, visando às pressões sociais para a melhoria da qualidade na provisão dos serviços públicos e às demandas para redução das despesas públicas. A aplicação sistemática da avaliação de programas foi uma prática nova introduzida na administração pública brasileira, tanto federal como estadual, especialmente com a abrangência de todos os programas do Plano Plurianual.

O tipo de avaliação adotado pelo governo federal brasileiro e pelo Estado do Rio Grande do Sul pode ser caracterizado como uma avaliação intermediária, de natureza formativa, conduzida, em sua maior parte, dentro das instituições responsáveis pelos programas. Este tipo de avaliação visa auxiliar e advertir aos planejadores e aos gerentes e seus colaboradores sobre problemas e necessidades de melhoria do programa.

A análise das primeiras experiências do caso brasileiro e gaúcho mostrou, porém, que são necessários alguns avanços no sistema de avaliação de ambos os níveis do governo, o que é algo natural em um processo implantado tão recentemente. Um dos ajustes é a necessidade de uma maior integração entre os processos de monitoramento e de avaliação e os outros estágios do ciclo de gerenciamento, especialmente no que está relacionado à alocação de recursos orçamentários e a tomada de decisão dos gerentes. Isto é especialmente verdadeiro no caso do Rio Grande do Sul, onde o sistema de monitoramento é separado do de avaliação, e onde há ainda um grande trabalho a ser feito na melhoria da apropriação de custos dos programas.

Outra questão diz respeito ao fato de que o objetivo das avaliações intermediárias está focalizado nos resultados do programa, com interesse em melhorar os mecanismos de entrega dos produtos do programa, e não numa análise sistemática de seu impacto. Talvez seja a limitação principal da metodologia atual. O alcance de um objetivo, em termos de

produto físico ou disponibilização de serviço, pode ser uma condição necessária, mas não suficiente para resolver determinado problema, com baixo impacto da ação do governo na sociedade.

Apesar das dificuldades e das imperfeições no desenho dos programas, este esforço pode ser feito para melhorar a aprendizagem organizacional e para fortalecer o conhecimento técnico necessário para a elaboração e avaliação dos próximos PPAs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 51, n. 4, out./dez., 2000.

BARBOSA, Frederico; GARCIA, Ronaldo C. A Propósito da Avaliação do PPA: lições da primeira tentativa. Brasília, IPEA, Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 3, ago., 2001.

BOZZI, Sonia O. Evaluación de la Gestion Pública: conceptos y aplicaciones em el caso latinoamericano. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 52, n.1, jan./mar., 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Avaliação – Plano Plurianual 2000-2003 – Exercícios 2000 a 2003. http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/relatorio_ppa/index_relatorio_ppa.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Avaliação – Plano Plurianual 2004-2007 – Exercício 2004. http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/relatorio_ppa/index_relatorio_ppa.htm.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. A Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília, ENAP, 1996 (Texto para Discussão).

CALMON, Katya M. N.; GUSSO, Divonzir A. A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. Brasília, Planejamento e Políticas Públicas, n. 25, jun./dez., 2002.

CAVALCANTI, Bianor S.; OTERO, Roberto B. Novos Padrões Gerenciais no Setor Público: medidas do governo americano. Brasília, ENAP, 1997 (Texto para Discussão).

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de Projetos Sociais. Petrópolis, Vozes, 2004.

COSTA, Frederico L.; Castanhar, José C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 37 (5), set./out., 2003.

COTTA, Tereza C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 49, n. 2, abr./jun., 1998.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma Comparación Internacional em la Evaluación de lãs Políticas Públicas. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 52, n.1, jan./mar., 2001.

EUROPEAN COMMISSION. Evaluating EU Expenditures Programmes: A Guide to Ex Post and Intermediate Evaluation. Luxembourg. January, 1997.

FITZ-GIBBON, Carol T.; Morris, Lyn L. How to Design a Program Evaluation? Beverly Hills, Sage Publications, 1978.

GARCIA, Ronaldo C. Avaliação de Ações Governamentais: pontos para um começo de conversa. Brasília, IPEA/CENDEC, out., 1997.

GARCIA, Ronaldo C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 200-2003. Brasília, IPEA, maio, 2000 (Texto para Discussão n.726).

GARCIA, Ronaldo C. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. Brasília, IPEA, jan., 2001 (Texto para Discussão n.776).

GARTENKRAUT, Michal. Brasil: uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

HATRY, Harry P. Where the Rubber Meets the Road: Performance Measurement for State and Local Public Agencies. In: Newcomer, K. (ed.) Using Performance Measurements to Improve Public and Nonprofit Programs. San Francisco, Jossey-Bass, 1997.

JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, Editora Alínea, 2. ed., 2003.

KETTL, Donald F. The Global Public Management Revolution: a report on the transformation of governance. Washington D.C., Brookings Institute, 2000.

LYNN Jr., Laurence. Requiring Bureaucracies to Perform: what have we learned from the US Government Performance and Results Act (GPRA)? The University of Chicago, 1998. <http://harrisschool.uchicago.edu/About/publications/working-papers/pdf/wp-lynn.pdf>.

MIERLO, J.G.A. The Experience of OECD Countries with Public Management Reform and its Relevance to Central and Eastern Europe. The University of Maastricht, 1996. <http://ideas.repec.org/p/dgr/umamet/199621>.

MOKATE, Karen M.. Convertiendo el “Monstruo” en Aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 53, n. 1, jan./mar., 2002.

NEWCOMER, Kathryn. Using Performance Measurement to Improve Programs. In: Newcomer, K. (ed.) Using Performance Measurements to Improve Public and Nonprofit Programs. San Francisco, Jossey-Bass, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. PPA 2004-2007. Relatório Anual de Avaliação. Exercício 2004.

SILVA, Pedro L. B. (coord.) Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: relatório final. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.

SILVA, Pedro L. B.; Costa, Nilson R. A Avaliação de Programas Público: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

SILVA, Pedro L. B.; Melo, Marcus A. B. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação e programas e projetos. Campinas, NEPP-UNICAMP, 2000.

TOLEDO SILVA, Ricardo. Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

UNITED STATES. General Accounting Office (GAO). The results act. An evaluator's guide to assessing agency annual performance plans. GAO/GGD-10.1.20, 1998.