

# **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS - UMA ABORDAGEM CONCEITUAL**

**Mônica Maria de Arruda Cavalcanti<sup>1</sup>**

**e-mail:** mac\_571@hotmail.com

## **Resumo**

Esta pesquisa analisa segmentos relevantes da literatura que tratam da temática avaliação de políticas públicas e programas governamentais, tendo como objetivo fornecer uma discussão teórica ao assunto. Trata-se, portanto, de uma pesquisa exploratória, uma vez que procura transformar um grande volume de informações primárias em um sintético volume de informações relevantes, visando à construção de um referencial teórico objetivo e claro, que promova a compreensão dessa temática, especialmente pelos gestores públicos. Nessa perspectiva, preocupa-se em conhecer os fatores que contribuem para a articulação entre os conteúdos aqui estudados e a prática do cotidiano do trabalho. As informações foram levantadas e construídas através da seleção de conceitos relevantes que contribuem para avaliação do conjunto de resultados e impactos de políticas públicas e programas governamentais, formulados e implementados por um governo, com base nos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, avaliação de programas governamentais.

## **Abstract**

This research analyses important segments of the literature that deals with the thematic evaluation of public politics and governmental programs, purposing to give a theoretical discussion about the subject. Thus, it is about an exploratory research, which looks to transform a vast volume of primary information into a synthetic volume of relevant information, aiming the construction of an understandable and clear theoretical referential which will promote the comprehension of this subject especially by the public managers. In this perspective the research is concerned to identify the reasons that contribute to the articulation of the subject here under discussion and of the daily practice of working. The information had been raised and constructed in the course of the selection of relevant concepts that contribute to the evaluation of the set of results and impacts of public politics and governmental programs, which are formulated and implemented by a government based on the concepts of efficiency, efficacy and effectiveness.

**Key-words:** Public politics, evaluation of governmental programs.

---

<sup>1</sup> Graduada em Administração de Empresas UPE, Especialista em Gestão do Desenvolvimento Humano pela UPE, Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), atualmente professora do Curso de Administração de Empresas da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caruaru (FAFICA), administradora da UPE e consultora em Monitoramento e Avaliação de Projetos da FUNDAJ.

## **APRESENTAÇÃO**

Este artigo apresenta a base conceitual para construção de uma sistemática de avaliação e monitoramento, no âmbito das políticas públicas e programas governamentais.

Para facilitar a leitura e compreensão, este artigo está dividido em três partes: Avaliação de Políticas Públicas, Tipos de Avaliação e Conceitos Básicos para Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais, todos com ênfase no cenário das políticas públicas.

No primeiro momento, ao abordar a temática avaliação no âmbito do setor público, tenta-se apresentar sua importância, como instrumento que possibilite conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar as ações, com vistas ao aperfeiçoamento e realinhamento dos programas de governos, nos quais as políticas públicas são materializadas.

Em seguida, faz-se uma abordagem no que diz respeito às estratégias metodológicas que vêm sendo utilizadas como base para orientar os estudos e análises de programas públicos, destacando-se os tipos de avaliação mais comumente usados para avaliar políticas públicas. Destaque é dado à avaliação de processos e de resultados.

Finalmente, enfatizam-se os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Eles foram incorporados na discussão teórica devido à sua importância nos estudos de avaliação de políticas públicas, tendo em vista sua relação direta com processos, resultados e impactos.

## **1 A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A avaliação, de um modo geral, tem sido definida como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e atividades. Nesse sentido, a avaliação se revela como um importante mecanismo de gestão, uma vez que fornece informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas, pois possibilita conhecer o que está acontecendo e atuar sobre os fatos de forma a realizar ajustes necessários, economizando-se dessa forma tempo e recursos, o que eleva a credibilidade das ações públicas.

Entretanto, apesar de ser indiscutível a necessidade de avaliação, no âmbito do setor público brasileiro essa prática ainda é muito incipiente, especialmente quando focaliza a avaliação de desempenho e de resultados de uma instituição pública ou de um programa governamental, no qual a política pública se materializa.

Cohen e Franco (1993, p.16) determinam, de forma precisa, a importância da avaliação em programas governamentais: "A avaliação de projetos sociais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico de planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação".

A avaliação de políticas públicas não é simplesmente um instrumento de aperfeiçoamento ou de redirecionamento dos programas empreendidos pelo governo mas, e especialmente, uma ferramenta capaz de prestar contas à sociedade das ações governamentais.

Nessa perspectiva envolve o diálogo público - controle social - na sua dinâmica, pois a qualidade dos programas só aumenta quando a participação dos usuários é intensificada e efetivamente acontece.

## 1.1 A avaliação nos diferentes ciclos da política: formulação, implementação e resultados

A concepção atual de uma política pública perpassa as fases de formulação, implementação, resultados e impactos, constituindo o *policy cycle* (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999).

A formulação compreende a fase na qual se define a estratégia geral de uma dada política pública (objetivos, metas, recursos, entre outros), ou seja, é a fase do desenho de um programa. Na visão clássica do *policy cycle*, a formulação é desenvolvida por uma autoridade, ou por um conjunto de autoridades que expressam suas escolhas, preferências que podem divergir daquelas que a sociedade considera relevante. O conceito de formulação na visão clássica demonstra seu caráter insulado, pois impõe superioridade excessiva em relação às outras fases do *policy cycle*, remetendo a questionamentos quanto a práticas clientelistas e corporativas. Nesta visão, a implementação e seus efeitos não são considerados como instrumentos retroalimentadores das políticas públicas.

A visão do *policy cycle*, não como um processo simples e linear (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999), permite algum avanço em relação à visão clássica, por considerar a importância da implementação no processo de retroalimentação das políticas públicas, entretanto continua a dar ênfase maior à formulação, em detrimento da implementação, tendo em vista que é tida como uma fase em que praticamente não existem problemas, pois se assume que:

- diagnóstico que informa a formulação de políticas está essencialmente correto;
- formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas;
- formulador dispõe de um modelo casual verdadeiro (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p. 4).

Entretanto, a supremacia dada à formulação torna a análise muito limitada, uma vez que considera problemas de implementação simples “desvios de rota” e não, contradição de objetivos entre formuladores e implementadores, que requer negociação, barganha. Portanto, a implementação que, inicialmente, é vista como a fase em que simplesmente se colocam em prática os objetivos e metas traçados pelos formuladores, passa também a tomar decisões, a definir quais as estratégias que serão adotadas para atingir os objetivos propostos no desenho dos programas ou os objetivos por ela priorizados ou formulados.

Nessa perspectiva o *policy cycle* não pode ser concebido como um processo simples e linear, mas sim como um processo dinâmico, que não tem ponto de partida ou de chegada definidos, e que envolve não só formuladores e implementadores, mas também os *stakeholders* – pessoas envolvidas numa política ou nela interessadas. Dessa forma, “[...] a implementação é entendida como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas” (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p. 6).

Portanto, é de fundamental importância considerar os diferentes ciclos que compõem uma política pública - formulação, implementação e resultados e impactos - e ter a avaliação presente em cada um deles.

A partir dessas considerações, fica evidenciada a importância de se avaliar políticas públicas em todas as suas fases, pois o somatório desses resultados é que vai dar sentido ao redirecionamento dos programas. Lubambo e Araújo (2003, p. 4) apresentam uma síntese acerca das especificidades da avaliação nas diferentes fases do ciclo da política:

A focalização na *formulação* responde à preocupação de identificar a adequabilidade das ações/estratégias às demandas existentes. A avaliação de *implementação* permite compreender e analisar aspectos diversos da dinâmica institucional e organizacional, no tocante ao funcionamento do programa, incluindo sua formulação. Por sua vez, a avaliação dos *resultados e impactos* objetiva compreender e analisar o que se obteve com o programa, inclusive na sua implementação.

## **1.2 Por que os programas não são implementados de acordo com seu desenho original?**

As necessidades de avaliação em políticas públicas estão, em geral, associadas aos problemas que são verificados no processo de implementação de seus programas, pois dificilmente esses programas atingem os objetivos e metas propostas e, mais ainda, raramente são implementados de acordo com seu desenho original e com as estratégias traçadas por seus formuladores.

Isto não quer dizer que a avaliação de um programa só deve ser realizada quando este apresenta problemas, mesmo porque qualquer programa, inclusive aqueles considerados exitosos, possui etapas ou processos passíveis de aperfeiçoamento ou mesmo de ampliação, tendo em vista sua natureza cíclica - formulação, implementação e resultados - que o torna um processo dinâmico e inacabado, sujeito à complementaridade ou à renovação.

No contexto brasileiro, dois fatores exercem grande influência no processo de implementação de políticas públicas: o federalismo e a democracia (ARRETCHE, 1999). Com o federalismo, os executores de políticas públicas ficaram mais próximos dos beneficiários dessas políticas. Federalismo e democracia são, então, fatores muito relevantes para compreensão do desenvolvimento das políticas públicas brasileiras, tanto no que diz respeito a sua fase de formulação - em que são reveladas as opções políticas, como na de implementação - em que são reveladas as opções estratégicas.

A seguir será apresentado, segundo relatório do NEPP (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p.15), algumas razões que explicam o porquê da distância entre formulação e implementação:

- a) falta de informações quanto aos objetivos do programa - Muitas vezes as agências formuladoras não informam aos implementadores os objetivos efetivos do programa, o que pode levá-los “[...] a eleger uma outra referência para a implementação - seus próprios objetivos ou objetivos dos *stakeholders*”;

- b) discordância das prioridades estabelecidas nos objetivos do programa - neste caso, os implementadores conhecem os objetivos do programa, mas deles discordam e elegem “[...] suas próprias prioridades (burocráticas, de sua clientela, ou ainda de grupos de interesses) como sua referência de atuação”;
- c) razões adversas - nesta situação, os implementadores conhecem e concordam com os objetivos do programa, mas devido “[...] a impedimentos associados à capacidade fiscal e administrativa das agências implementadoras até compromissos e lealdades de ordem política”, impossibilita-os de realizar os objetivos traçados pelos formuladores;
- d) imprevisibilidade - “Problemas não previstos no momento da formulação podem levar os implementadores a promover adaptação ao desenho original, com vistas a garantir que os objetivos de um dado programa sejam realizados.”

Além disso, acrescentam Rossi e Freeman (1993, p. 28):

Recursos, prioridades e a influência relativa dos agentes encarregados da implementação freqüentemente mudam.  
Os interesses e a influência dos *stakeholders* de um dado programa podem mudar entre o momento da formulação e o da implementação. Alterando de modo significativo (ou mais ou menos) sua disposição para colaborar no momento em que o programa é colocado em prática.

As divergências criadas entre planejamento e execução podem acontecer devido aos vários fatores acima expostos, mas encontram suas causas, especialmente, na falta de relacionamento entre formuladores (autoridade central), implementadores e *stakeholders*, sendo esta uma das principais causas que motiva os implementadores a mudar as políticas formuladas (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999). Analiticamente, a falta de capacidade institucional associada à falta de diálogo na esfera pública, com vistas à negociação de interesses divergentes, promovendo a co-responsabilidade na formulação, implementação e controle das políticas públicas, pode levar a uma crise de governabilidade, na medida em que as políticas públicas não forem legitimadas pelos atores que nela estão envolvidos, o que sem dúvida compromete o grau de adesão e coesão em torno das ações públicas e, conseqüentemente, sua implementação de acordo com seu desenho original.

## 2 TIPOS DE AVALIAÇÃO

A literatura sobre esse assunto é bastante vasta e aqui não se pretende esgotar uma temática de tamanha complexidade. A proposta é a de focalizar os tipos de avaliações que respondem bem aos problemas de formulação e implementação de políticas públicas e programas governamentais, oferecendo subsídios efetivos para a tomada de decisão. É reconhecido que grande parte dos problemas encontrados se situa na fase de implementação de um programa ou projeto, quando são reveladas as necessidades de ajustes, aperfeiçoamento e mesmo de substituição do programa. Entretanto, é também um consenso que esses problemas têm conexão direta com as demais fases que compõem a política, por ser ela um ciclo, que produz *feed-back* e retroalimenta as demais fases, e não um sistema linear de via

única. Portanto, a opção de estudo adotada, além de focar a variável tempo, o momento em que se realiza a avaliação, focaliza também, o funcionamento e o resultado do programa.

Sendo assim, distinguem-se quatro tipos de avaliação, de um modo geral<sup>2</sup>: Avaliação *ex-ante*, Avaliação *ex-post* ou Somativa, Avaliação Formativa ou de Processo e Monitoramento. A seguir será apresentado cada um deles, separadamente.

## **2.1 Avaliação *ex-ante***

Refere-se à avaliação que é realizada antes do início do projeto, ou seja, trata-se de uma avaliação que procura medir a viabilidade do programa a ser implementado, no que diz respeito a sua relação “custo-benefício”. Geralmente é muito utilizada por órgãos financiadores de projetos e pode ter como objetivo a identificação de prioridades e metas. Entretanto, Lubambo e Araújo (2003) mencionam que nem sempre essa relação pode ser restringida à viabilidade econômico-financeira, uma vez que a viabilidade política e institucional, bem como as expectativas dos beneficiários da ação, devem ser consideradas e incorporadas nessa “conta”.

A avaliação *ex-ante*, procura orientar sobre a realização de um dado programa, no que diz respeito a sua formulação e desenvolvimento, através do estudo de seus objetivos, dos beneficiários e suas necessidades e do seu campo de atuação. Desta forma, propõe-se ser um instrumento que permite escolher a melhor opção estratégica, como destaca Cohen e Franco (1993, p. 16): “[...] a avaliação *ex-ante* permite escolher a melhor opção dos programas e projetos nos quais se concretizam as políticas”.

## **2.2 Focada nos resultados = avaliação *ex-post* ou somativa**

Esta categoria de avaliação investiga em que medida o programa atinge os resultados esperados pelos formuladores. Entretanto, essa análise de resultados pode ser agrupada em duas modalidades: resultados esperados e resultados não-esperados. Referem-se, respectivamente, aos efeitos gerados e aos efeitos não-antecipados pelo programa no plano de implementação (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999).

Quando a variável “resultados”, independentemente de sua modalidade, ganha centralidade no processo de avaliação, é prudente reputar algumas indagações, que são tidas como essenciais:

- a) que tipos de serviços ou benefícios os beneficiários do programa estão recebendo?
- b) em que medida os serviços ou benefícios realmente recebidos pelos beneficiários do programa estão de acordo com as intenções originais dos formuladores?
- c) os beneficiários estão satisfeitos com os resultados atingidos pelo programa?
- d) os resultados atingidos são compatíveis com os resultados esperados?
- e) como e porque os programas implementados geram resultados não esperados? (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p. 43).

<sup>2</sup>

Lubambo e Araújo (2003) citam em seu trabalho.

Nesta categoria, em que os resultados de um programa ou política são focalizados, a avaliação assume um caráter somativo. Essa modalidade de avaliação que se realiza ao final da fase de implementação ou após a conclusão de um programa, consiste no exame e análise de objetivos, impactos e resultados. Focaliza a relação entre processo, resultados e impacto, comparando os diferentes programas, o que possibilita escolher o mais adequado e viável para atingir as metas no prazo pretendido. O objetivo principal da avaliação Somativa é o de analisar a efetividade de um programa, compreendendo em que medida o mesmo atingiu os resultados esperados.

Além dessa modalidade de avaliação de resultado, que guarda no seu interior os resultados esperados e efeitos não-antecipados, o relatório do NEPP (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999) focaliza, também, a análise dos impactos gerados por um programa. A avaliação de impacto diz respeito à efetividade de uma política pública, pois possibilita verificar se os resultados obtidos junto à população-alvo são semelhantes ao que foi proposto, ou seja, se produziu os efeitos que se esperava.

### **2.3 Focada na gestão e no funcionamento do programa = avaliação formativa ou de processo**

Esta categoria de avaliação procura investigar como o programa funciona (observação das etapas, mecanismos, processos e conexões), quais são as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados, ou seja, procura articular os meios com os fins, estabelecendo dessa forma sua consonância ou incompatibilidade (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999).

Nesta situação, em que se procura focar o funcionamento e a gestão do programa, a avaliação assume caráter formativo. Como este tipo de avaliação se centraliza nos processos e não nos resultados, podemos concluir que é mais utilizada na fase de implementação de um programa ou política, pois focaliza os aspectos que têm relação direta com a formação do programa, enquanto está em funcionamento, portanto, é desenvolvida durante o processo de implementação da ação avaliada.

Portanto, este tipo de avaliação não se preocupa com a efetividade do programa, pois focaliza seus processos e mecanismos de execução. Sua função maior é a de observar em que medida o programa está sendo implementado como planejado. Preocupa-se em responder, entre outras, as seguintes indagações:

- a) A população-alvo está sendo atendida, conforme as metas?
- b) O cronograma está sendo cumprido?
- c) Os recursos estão sendo alocados com eficiência?

Assim, a avaliação de processos se constitui, basicamente, em um instrumento que se preocupa em diagnosticar as possíveis falhas de um programa, no que diz respeito aos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, adequação ao público-alvo, visando o seu aperfeiçoamento, através da interferência direcionada para seus aspectos intrínsecos. Esta modalidade de avaliação tem por objetivo “fazer as coisas certas” (FARIA, 1999, p. 46).

## 2.4 Monitoramento

O monitoramento é um processo sistemático e periódico de análise da gestão, funcionamento e desempenho de programas e projetos. Tem como objetivo identificar desvios na execução das ações, entre o programado e o executado, diagnosticando suas causas e propondo ajustes operacionais, com vistas à adequação entre o plano e sua implementação.

As atividades de monitoramento são desenvolvidas durante a execução do programa. Entretanto, para realizá-las é necessário ter conhecimento do projeto nas suas fases inicial e final, bem como na sua fase de desenvolvimento, pois isto permite verificar o seu andamento com relação a objetivos e metas, viabilizando, se necessário, redirecionar, ou mesmo, redesenhar algumas ações que se comportaram de forma não prevista. Trata-se, portanto, de um processo contínuo que retroalimenta o ciclo de ajustes de uma política. De forma resumida, “O monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que corrige ou confirma as ações monitoradas” (GARCIA, 2001, p. 32).

Algumas características do monitoramento de projetos de desenvolvimento, que neste estudo tem especial relevância, são assinaladas:

[...] visa otimizar a realização dos objetivos do projeto e evitar efeitos negativos.

[...] facilita obter os conhecimentos que estão sendo aproveitados para redefinição e a adequação do projeto.

[...] observa elementos específicos e definidos, isto quer dizer que não trabalha com todos os aspectos do projeto.

[...] é realizado sistematicamente, com um objetivo definido.

[...] usa como instrumento de medição indicadores, que são qualitativos e/ou quantitativos. Os indicadores quantitativos podem ser interpretados de maneira qualitativa.

[...] basicamente é feito por pessoas internas, ao projeto (UNIVERSIDADE HUMBOLDT DE BERLIN, 2000, p. 26).

O monitoramento é a medida da eficiência e eficácia de um programa ou projeto. Sendo assim, para monitorar é imprescindível que o problema esteja bem definido, bem como as ações estejam bem desenhadas e programadas, identificadas por indicadores claros e objetivos, possíveis de serem trabalhados. Não se pode monitorar o que não pode ser medido, portanto, os indicadores são ferramentas fundamentais para tornar possível uma ação efetiva de monitoramento.

O monitoramento utiliza, geralmente, dados internos e busca analisar o cumprimento dos prazos das atividades; a quantidade, qualidade e preço dos insumos; a correspondência dos programas aos objetivos previstos. Faria (1999, p. 44-45) define bem essa atividade: “Trata-se de avaliar a eficiência. É o fazer certo as coisas, posto que as atividades de monitoramento permitem intervir no processo de execução, corrigindo os rumos cada vez que os desvios são detectados.” E acrescenta: “corrigir rumos” nas atividades de monitoramento, não quer dizer apenas intervir sobre os conteúdos de um programa, mas “[...] significa (ou pode significar) modificar cenários jurídico-administrativos, financeiros, organizacional, bem como requalificar os recursos humanos a cargo dos trabalhos”.



### **3. CONCEITOS BÁSICOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE**

Os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade são comumente usados quando se fala em resultados de políticas públicas, pois procuram traduzir a avaliação do desenvolvimento e execução da política pública como um todo.

#### **3.1 Eficiência**

A eficiência de uma política pública refere-se à otimização dos recursos utilizados, ou seja, o melhor resultado possível com os recursos disponíveis.

Cotta (1998, p.114) traduz o conceito de eficiência da seguinte forma:

O conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Quando ambos podem ser traduzidos em unidades monetárias, recorre-se à Análise Custo-Benefício (ACB) que, grosso modo, pretende verificar se os benefícios líquidos do projeto excedem seus custos operacionais.

Entretanto, a autora enfatiza a dificuldade de adequar a técnica (ACB) à maioria dos programas governamentais, uma vez que tratam de questões sociais, onde os impactos geralmente não podem ser expressos financeiramente.

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 62), “A eficiência diz respeito ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e realizado, no sentido de combinar os insumos e os implementos necessários à consecução dos resultados visados.”

Desta forma, esse conceito de eficiência de que Belloni, Magalhães e Sousa (2001) tratam, tem relação direta com a avaliação do tipo formativa ou de processo, pois trata de realizar o acompanhamento de ações e tarefas, no que faz respeito ao conteúdo, método e instrumentos inerentes à execução de um programa ou projeto. Trata-se, portanto, de um conceito de extrema relevância no processo de avaliação de políticas públicas, pois possibilita compreender em que medida a otimização dos recursos públicos acontecem - aqui entendidos como os recursos financeiros, materiais e humanos - através da comparação entre metas alcançadas, recursos empreendidos e tempo de execução. Basicamente, responde-se aos seguintes questionamentos: Quanto o programa fez? O quanto de recursos utilizou? E em quanto tempo? Os resultados obtidos revelam a eficiência (fazer mais com menos e em tempo hábil) do programa, especialmente se o mesmo for implementado mais de uma vez, pelo menos?

Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 64) faz uma síntese perfeita sobre o conceito de eficiência na avaliação de programas ou políticas públicas:

Em resumo, a eficiência, traduz-se por respostas dadas a questionamentos ou indicadores relativos a necessidades atendidas, recursos utilizados e gestão desenvolvida. A interação entre a política examinada e outras a ela relacionadas, assim como a não sobreposição de duplicação de esforços, são indicadores de eficiência não apenas da política em foco, mas de ações governamentais como um todo.

### **3.2 Eficácia**

A eficácia refere-se ao "[...] grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto da população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados" (COHEN; FRANCO, 1993, p.102). Desta forma, a eficácia de uma política pública está relacionada aos resultados que o programa produz sobre a sua população beneficiária (efeitos) e sobre o conjunto da população e do meio ambiente (impactos).

O conceito de eficácia de que Cohen e Franco (1993) tratam, tem relação direta com a avaliação do tipo Somativa ou de resultados, pois trata de avaliar se o programa ou projeto produziu algum efeito sobre os seus beneficiários e, ainda, uma vez produzido, procura classificar tais efeitos.

Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 62) acrescentam: “A eficácia corresponde ao resultado de um processo, entretanto contempla também a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução dos objetivos e metas, em um tempo determinado, tendo em vista o plano, programa ou projeto originalmente exposto.” A análise e constatação da eficácia estão associadas à verificação dos indicadores de eficiência. Sendo assim, a maximização dos resultados alcançados de um programa será revelada através da resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia. Portanto, eficiência e eficácia não são conceitos excludentes, especialmente no caso de avaliação de políticas públicas, em que é de fundamental importância assegurar uma metodologia que envolva a avaliação de planejamento, dos recursos (humanos, materiais e financeiros) e do sistema de gestão. Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 66) sintetizam a importância de tais conceitos estarem combinados no processo de avaliação de programas ou políticas públicas, no que diz respeito aos seus resultados: “Assim, considera-se que o resultado alcançado é a resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia aplicadas no desenvolvimento da ação ou política.”

### **3.3 Efetividade**

A efetividade é o conceito que revela em que medida a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos (BELLONI, MAGALHÃES E SOUSA, 2001). Como essa correspondência é averiguada em um contexto mais amplo, em que se procura dar conta dos resultados, tanto no plano econômico como social, da política em questão, trata-se de uma avaliação de impactos pois, ao contrário da avaliação de resultados, que procura investigar os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, ela procura diagnosticar os reflexos desta mesma intervenção no contexto maior. Para avaliações dessa natureza, Cotta (1998, p.115) aponta alguns pré-requisitos considerados muito relevantes para seu êxito: "a) os objetivos da intervenção devem estar definidos de

maneira a permitir a identificação de metas mensuráveis; b) sua implementação deve ter ocorrido de maneira minimamente satisfatória pois, caso contrário, não faria sentido tentar aferir impacto".

Muitos autores tratam o conceito de eficácia e efetividade de forma igual, mas é prudente, quando se trata de avaliação de políticas públicas, fazer certa distinção. Sendo assim, a eficácia é uma dimensão do processo de desenvolvimento e implementação do programa. Neste caso, o modelo de avaliação indicado é o de resultados, uma vez que visa aferir os resultados "intermediários" (até o final do programa). A efetividade aponta outra dimensão do resultado - os finais, *ex-post* -, tem a ver com os resultados mais abrangentes da política junto aos setores visados. Neste caso, o tipo de avaliação adequada é a avaliação de impactos, já que procura traduzir os impactos do programa no contexto mais amplo, (econômico, político e social), objetivando a melhoria da qualidade de vida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão teórica aqui apresentada buscou contemplar os diferentes tipos de avaliações e conceitos relacionados à avaliação de políticas públicas. Ao tratar de suas diferentes modalidades, percebe-se que a avaliação de políticas públicas não pode ser restrita apenas à aferição de suas metas quantitativas, mas também deve se reportar à qualidade do resultado atingido. É dessa forma, que os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade se revelam importantes, na medida em que subsidiam na tradução da avaliação do planejamento, do desenvolvimento e da execução da política pública como um todo.

Entretanto, ainda é incipiente o estudo de avaliação no campo das políticas públicas e, mais ainda, os modelos de metodologias que possibilitem a avaliação dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, que Belloni, Magalhães e Sousa (2001) conceituaram como *critérios básicos*.

A despeito de a avaliação ser um instrumento de fundamental importância para a tomada de decisão dos gestores públicos, ainda há dúvidas sobre os modelos a adotar: a maioria deles são construídos caso-a-caso; pouco subsidiam o processo decisório, tendo em vista que os resultados, muitas vezes, são parciais (devido às próprias limitações impostas pelo contexto em que o programa está inserido) e irrelevantes (devido, muitas vezes, à morosidade de sua execução) para a tomada de decisão sobre os realinhamentos dos programas.

No entanto, tais dificuldades reforçam o reconhecimento de que a avaliação de políticas públicas não deve se restringir apenas a um modelo, e deve abordar os processos, resultados e impactos. Nesse sentido, o esforço de seleção de variáveis de análise e de construção de indicadores é fundamental.

## Referências Bibliográficas

ALARCÃO, Isabel. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999. p. 29-39.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n.40, p.111-141, 1999.

BELLONI, Isaura (co-autoria). **Avaliação do ensino de graduação – Teste de metodologia**. Brasília: Universitária, 1988. (Coleção Série UnB).

\_\_\_\_\_. A função social da avaliação institucional. **Revista Avaliação**, a. 3, n. 4, p. 37-50. 1998.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia para avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001. 96 p. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 75).

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999. p. 87-94.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 49, n. 2. p.105-126, abr./jun. 1998.

FARIA, Regina. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999. p. 41-49.

FIRME, Thereza Penna. Avaliação: tendências e tendenciosidade. **Revista Ensaio**, v.1, n. 2, jan./mar. 1994.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jun. 2001.

LUBAMBO, Cátia W.; ARAÚJO, Maria Lia C. de. **Avaliação de programas sociais: virtualidades técnicas e virtualidades democráticas**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. Trabalho para discussão, n. 158.

RICHARDSON, Robert Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999. 334p.

ROSSI, Peter H.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation: A Systematic Approach**. Newbury Park: Sage Publications, 1993.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS (São Paulo). Núcleo de Estudos de Políticas Públicas

(NEPP). **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final.** Campinas, 1999. 133 p.

UNIVERSIDADE HUMBOLDT DE BERLIN. Centro de Treinamento Avançado em Desenvolvimento Rural (SLE). Monitoramento qualitativo de impacto. **Desenvolvimento de indicadores para a extensão rural no Nordeste do Brasil.** Berlin, 2000. 311 p.