

FORTALECIMENTO DA FUNÇÃO AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA DA SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, EMPREGO E PROMOÇÃO SOCIAL DO PARANÁ

*Doralice Lopes Bernardoni - SETU
Marta Cristina de Souza - SEEC
Blênio César Severo Peixe - UFPR*

I Introdução

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, foi aprovado em 1995 pela Câmara Federal visando uma reforma administrativa e propondo um novo modelo de gerenciamento, de modo a permitir uma maior eficiência do Estado.

A partir de 1998, novos requerimentos constitucionais/legais surgiram, definindo novas metodologias operacionais para o planejamento, orçamento e gestão pública no Brasil, levando a uma nova forma de planejar: o modelo de gestão por programas.

Uma das características do novo modelo consiste na avaliação anual dos programas e do plano (avaliação de desempenho), que se constitui em uma das etapas mais importantes do ciclo de gestão.

Nesse contexto, o processo de avaliação reveste-se num instrumento de gestão que integra ao conjunto de ferramentas do novo modelo de gestão, ganhando destaque o reconhecimento da necessidade do governo dispor de processos de monitoramento e avaliação que lhe possibilite controlar e articular suas ações.

Mais que controlar custos, assegurar a conformidade legal de procedimentos ou medir a capacidade de implementação do governo, avaliar significa, neste caso, comparar o esforço realizado com a demanda e a satisfação do beneficiário, adequando crescentemente os programas às expectativas da sociedade.

O processo de avaliação de programas constitui, por si só, um eficiente instrumento de transformação e modernização da gestão governamental.

Nesse sentido, pergunta-se: Os formuladores e gestores de Políticas Públicas no Estado do Paraná estão conscientes da importância da função Avaliação e executam essa política?

A nova realidade exige que se reavalie a forma de atuação do Estado, seu papel frente à sociedade, adotando princípios mais adequados de gestão, que aumentem a eficiência da ação estatal, sem abandonar a eficácia e o papel de coordenação das políticas econômicas e sociais.

Há um entendimento de que a falta de uma melhor qualidade na gestão pública põe em risco a obtenção do crescimento econômico e obstrui o objetivo de uma melhor distribuição de seus benefícios, e o adequado e eficiente atendimento das demandas sociais.

Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo incitar uma discussão acerca da necessidade do fortalecimento da função “avaliação de políticas públicas”, enfatizando a necessidade de se analisar estudos, pesquisas e informações que levem ao desenvolvimento de bases conceituais, diagnósticos e desenho de cenários e tendências que alimentem a monitoração e avaliação das Políticas Públicas, possibilitando analisar, por meio de estudo de caso, o processo de Avaliação da Política de Emprego e Renda da Secretaria de Trabalho, Emprego e Promoção Social do Estado do Paraná.

Com o presente estudo de caso, pretende-se ajudar a instituição a desenvolver uma estratégia de monitoramento e avaliação, que poderá ser aplicada não só neste programa objeto de estudo, como também nos demais programas existentes no governo do Estado. Para tanto, há que se considerar as seguintes ações:

Analisar as ações propostas do ponto de vista de sua adequação à Política de Geração de Emprego e Renda, ao atendimento dos impactos sociais.

Mapear os sistemas de informações e bancos de dados gerenciais, documentais existentes na coordenadoria e avaliar sua cobertura em termos de áreas temáticas, cobertura geográfica, nível de atualização, tecnologias utilizadas, nível de qualidade de acesso etc.

Identificar experiências nacionais e internacionais bem sucedidas na área de avaliação com vistas a uma proposição de alteração e revisão do modelo adotado pela organização objeto de estudo.

Articular com outros órgãos das esferas federal e municipal para conhecimento dos seus sistemas de monitoria e avaliação de programas.

Ao final dessas ações, propor, em linhas gerais, um modelo para fortalecer a função avaliação a partir dos dados pesquisados e analisados.

A metodologia da pesquisa do presente estudo foi estruturada em duas etapas. A primeira, embasada em uma revisão de literatura onde conceitos de políticas públicas e de avaliação de políticas públicas, além de todo o escopo que envolveu a reforma gerencial, ocorreu por meio de pesquisas em livros, teses, artigos e periódicos especializados sobre o assunto, objeto de estudo, levantando as diversas opiniões dos teóricos para enriquecer a discussão. Por meio de pesquisa documental e eletrônica, que complementou as informações obtidas na citada revisão identificou-se experiências internacionais e nacionais de práticas de avaliação de políticas públicas, apontando os avanços ocorridos no campo da avaliação e também a possibilidade de utilização dessas experiências de caráter técnico e político. Na segunda etapa, foi apresentado o estudo de caso da política de geração de emprego e renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, mapeando as informações existentes e verificando

sua abrangência, analisando sua adequação às diretrizes do governo e ao atendimento dos impactos sociais.

2 Revisão de literatura

Para efeitos desta publicação, consideraram-se apenas os aspectos históricos da avaliação, entre outros itens constantes da revisão de literatura proposta no trabalho.

2.1 Aspectos Históricos da Avaliação

Este tópico tem por objetivo apresentar os antecedentes da avaliação abordando vários conceitos e fundamentos destacando-se: política pública; função avaliação de políticas públicas; tipos de avaliação; e critérios de avaliação.

2.1.1 Antecedentes

Nos países desenvolvidos, ganhou destaque a institucionalização dos processos de avaliação de políticas públicas, exigindo dos organismos governamentais a adoção da avaliação como prática regular e sistemática criando uma cultura de avaliação integrada aos processos de tomada de decisão.

Foi nos Estados Unidos, na década de 60, que a avaliação passou a ter uma importância a ponto de ser o alicerce dos programas públicos e políticas públicas na área social. Procurava-se um modelo que permitisse verificar com que grau de sucesso ou não o Estado conseguia com sua intervenção mudar a realidade social.

O governo britânico, em 1982, graças a um movimento da administração Thatcher, adotou uma série de iniciativas administrativas destinadas a criar organizações que compreendessem claramente sua missão e que avaliassem os resultados obtidos.

Nas décadas de 1980 e 1990, as reformas de Estado das democracias ocidentais tiveram como tema predominante o monitoramento e a avaliação das políticas públicas como forma de mensurar o desempenho da ação estatal.

Segundo CAIDEN e CAIDEN, citado por FARIA (2005, p.100) *“a medição de desempenho, o monitoramento e a avaliação não foram apenas ornamentais nem tiveram uma significação incidental*

nas reformas. Foram (ou deveriam ter sido) as alavancas essenciais da mudança”.

Na América Latina, o processo iniciou-se a partir de 1980, pela necessidade de maior controle dos gastos públicos de forma a permitir uma maior e melhor alocação dos recursos públicos dada as conseqüências que a crise econômica mundial provocou nos orçamentos públicos e na capacidade do Estado de arrecadação.

No Brasil, na década de 1980, a avaliação das políticas públicas ganha espaço em documentos oficiais e em estudos científicos, porém, como prática sistemática ainda é muito tímida.

Entretanto, já na década de 90, com a estabilidade econômica do país garantida, fazia-se necessário a retomada do desenvolvimento. Dessa forma, as diferentes instâncias governamentais começaram a envidar esforços no sentido de modernizar a administração pública, minimizando custos e maximizando resultados.

Neste cenário, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas começa a ter maior importância, tendo em vista a necessidade de o governo dispor de ferramentas que lhe possibilitasse o controle e a articulação de suas ações na busca de resultados com foco no cidadão.

Surge, então, a necessidade de uma reforma administrativa para a formação de uma administração pública mais eficaz, eficiente, flexível, transparente, profissionalizante e, principalmente, comprometida com os resultados efetivos ao bem estar da sociedade.

Já nesta época, é consenso dos especialistas considerarem a avaliação como um procedimento estratégico para a transparência das ações dos governantes democratizando o Estado e a sociedade civil.

COHEN e FRANCO (1993, p. 16) determinam, de forma contundente, 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”*.

Vale ressaltar, que apesar de todo esse contexto, foi a partir de 1998 que termos como responsabilidade, performance e resultado, ganharam destaque e reconhecimento no interior

das organizações governamentais, levando a um novo modelo de se planejar as ações do governo: O modelo de gestão por programas. Uma das características fundamentais desse novo modelo consiste na avaliação anual dos programas e do plano, chamada de: avaliação de desempenho.

2.1.2 Políticas Públicas

Entende-se por Políticas Públicas, segundo GUARESCHI, COMUNELLO, NARDINI, HOENISCH (2004, p. 180) *“o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada problemática, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público”*.

O termo Política Pública deriva do inglês *public policy*. Neste idioma, existem palavras distintas para designar o que entendemos por política. A palavra *policy* se relaciona com iniciativas governamentais, diretrizes, ações, planos e interesses sociais, enquanto a palavra *politics* refere-se à política partidária, políticos, interesses partidários e interesses particulares.

A expressão Política Pública possui conotações das mais diversas possíveis. É comumente associada: a um rótulo de campo ou atividade (política industrial, política econômica); a uma proposta geral (política progressista); a um meio (política de um sindicato); como sinônimo de decisão do governo (como política externa do governo); como diretrizes (gastos em determinado setor); como um conjunto de programas (programa de concessão de créditos) e a vários outros termos.

Segundo ORTOLANI (2006, p.1), *“política pública é a combinação dos seguintes fatores: a substituição de um paradigma disciplinar por outro; o reflexo dos traços da estrutura governamental e a coalizão social”*.

As visões clássicas sobre Política Pública apontam a importância da implementação como um processo que envolve a ação de diversos atores os quais devem atuar contando com uma coordenação interinstitucional, descentralizada e com a participação de diferentes agentes. Assim sendo, a implementação é vista como uma engenharia social e um aprendizado coletivo que permite a criação de uma rede de agentes os quais

se constituem em sinônimo de formuladores de políticas públicas.

A gestão de Política Pública se faz a partir do emprego de instrumentos como o planejamento e se insere no campo do planejamento governamental.

De acordo com CORE (2001, p. 26), “o planejamento moderno corresponde ao trabalho a partir da realidade problematizadora, quando então, o problema passa a ser categoria central para a estruturação do plano e não apenas elemento de diagnóstico”. O autor acrescenta que “o planejamento impõe uma visão estratégica, buscando solucionar os aspectos identificados em diagnósticos. Indicadores, dados e informações são o suporte para a definição clara de objetivos e metas. Ao planejar é necessário conceber programas (os quais incluem um conjunto de ações), prever recursos (dotações orçamentárias)”.

Em relação a esta questão CORE (2001, p. 32) também destaca: “os programas devem funcionar como unidade autônoma de gestão, e concentrar a responsabilidade personalizada no gerente”.

Assim, pode-se considerar a Política Pública como o principal instrumento utilizado para coordenar programas e ações públicas, de forma a efetivar direitos e intervindo na realidade social.

Deve ser ainda resultado de um compromisso público entre Estado e Sociedade com o objetivo de modificar uma situação em uma área específica promovendo a igualdade.

A Ciência Política tem privilegiado o estudo dos conceitos e modelos explicativos de política pública. Nos diferentes enfoques têm-se buscado as causas e os efeitos para um melhor entendimento da Política Pública, uma vez que os seus reflexos influenciam diretamente a vida do cidadão.

Finalizando, as Políticas Públicas podem ser definidas como o conjunto de ações que traduzem a orientação estratégica e política do Estado, em atividades diretas de produção de bens e serviços pelo próprio Estado, como também, em atividades de regulação de outros agentes econômicos com vistas ao atendimento do bem comum.

Outro ponto importante a salientar é: ainda que a execução e a implementação de uma política pública envolvam agentes privados, ela possui sempre caráter estatal.

2.1.3 Função Avaliação de Políticas Públicas

É reconhecida a ausência ou fragilidade das atividades de monitoria e avaliação de programas e projetos governamentais. Embora o Plano Plurianual – PPA tenha instituído a monitoria e avaliação sistemática de seus programas, definindo responsabilidades e gestores, essa prática está em fase bastante incipiente, sendo mais freqüente nos programas e projetos incluídos no PPA e nos projetos que contam com financiamento externo, por exigência dos organismos financiadores. Por outro lado, cresce a demanda pelo controle social dos investimentos públicos pelas organizações da sociedade civil e mídia, o que requer a disponibilidade de informações atualizadas e de fácil acesso sobre o desempenho do setor público.

Para ARRETCHE (2006, p.31) “somente a avaliação de programas efetivamente implementados poderá estabelecer uma relação causal entre uma determinada modalidade de políticas públicas e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos ou ainda, entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação”. A autora ainda esclarece: “o objetivo da avaliação é realimentar ações, buscando aferir resultados e impactos na alteração de qualidade de vida da população, bem como redimensionar as opções tomadas”.

Como bem reforçam ARAUJO e LOUREIRO (2005, p.1236-1237), “a avaliação é parte integrante do processo de políticas públicas e deve conter preocupações metodológicas muito especiais. Em outras palavras, só é possível avaliar uma política tendo como referência todo o processo do qual ela faz parte”.

Com relação à avaliação de uma dada política pública, alguns autores ressaltam a importância de diferenciar avaliação política de análise de política pública.

No que tange à definição de avaliação política, ARRETCHE (2006, p. 30), recorre a FIGUEIREDO e FIGUEIREDO: “por avaliação política entende-se a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”. Já, por análise de políticas públicas, a autora conceitua da seguinte forma: “Por análise de política pública entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Qualquer política

pública pode ser formulada e implementada de diversos modos”.

Para ARAUJO e LOUREIRO (2005, p.1237-1238) *“toda avaliação de política pública deve ser capaz de responder à seguinte questão básica: a política pública avaliada foi um sucesso ou um fracasso?”* Na mesma linha de raciocínio FIGUEIREDO e FIGUEIREDO (1986, p.109) acrescentam: *“a noção de sucesso ou fracasso de uma política depende obviamente dos propósitos dessa política e das razões que levaram o analista a avaliar tal política”.*

ARAUJO e LOUREIRO (2005, p.1239) afirmam que *“a importância da avaliação extrapola sua capacidade de quantificar resultados. Em uma concepção mais ampla, avaliar políticas públicas significa preocupar-se e comprometer-se com um melhor entendimento do Estado em ação”.*

O processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas vem sendo estudado e conceituado por vários pesquisadores.

FARIA (2006, p. 44-45) apresenta a avaliação como *“a última etapa do chamado “ciclo das políticas”, definindo-a como: atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes”.*

Mas o que é avaliação? É um processo que envolve medição, comparação e tomada de decisão. Deve estabelecer relações causais entre produtos e resultados, entre metas e objetivos que tenham efeitos e determinem impactos, que produzam mudanças de certas realidades.

Acrescenta, ainda, CASTRO (1989, p.5) que *“o acompanhamento e avaliação devem ser efetuados antes, durante e ao término das atividades, contemplando, inclusive, a realização de visitas in loco, principalmente no caso de envolvimento de grandes volumes de recursos financeiros”.*

Este consenso encontra-se em CARVALHO (2006, p.88) quando diz: *“é preciso uma concepção totalizante de avaliação que busque apreender a ação desde sua formulação, implementação, execução, resultados e impactos”.*

Para a UNICEF (1990, p.972), *“trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho,*

implementação e resultado, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos”. A UNICEF considera ainda que *“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”.*

A avaliação deve estar sempre associada ao planejamento estratégico, estruturado com objetivos definidos, metas qualificadas e quantificadas, deve ser delimitado e realizado de acordo com a possibilidade e a capacidade de cada executor.

Um outro ponto a considerar refere-se à avaliação de políticas sociais. De acordo com o registro de RICO (1998, p. 8), avaliar políticas sociais é importante para: *“dar transparência às ações públicas, democratizar o Estado e a sociedade civil; conhecer as políticas e compreender o Estado em ação; melhorar as políticas e a ação do Estado, recomendando, sugerindo modificações na formulação, na implementação e nos resultados”.*

CARVALHO (2006, p. 92) se reporta à avaliação no campo social como processo para *“realimentar ações buscando aferir resultados e impactos na alteração da qualidade de vida da população beneficiária ou ainda mais precisamente repensar as opções políticas e programáticas”.*

Já para MELO (2006, p. 11) *“a avaliação está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo – aí incluídos elites políticas e burocráticas – que os permite distinguir a “boa” da “má” política”.*

Dessa forma, para ARAUJO e LOUREIRO (2005, p.1239) *“avaliar é processo que pode ser entendido como uma forma de accountability, isto é, como um mecanismo de prestação de contas dos governantes, especialmente quando feita ou incentivada pelo próprio poder público”.*

ARRETCHE (2006, p. 29) coloca que: *“é certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita)”.* A autora ainda continua: *“Nesse sentido, não existe possibilidade de qualquer modalidade de avaliação ou análise de*

políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Na mesma perspectiva ARRETICHE (2006, p, 29-30) aponta que: *“qualquer linha e abordagem das políticas públicas, supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais”*.

Dessa forma, SPINK (2001, p.14) defende que a avaliação como prática social *“precisa ser compreendida, antes de qualquer coisa, como ação a favor de uma cidadania ativa; cidadania esta que engloba todos, incluindo os cidadãos que são gestores de projetos e avaliadores”*.

O processo de avaliação, como se observa, possui mecanismos próprios, estabelecidos pelos pesquisadores. Estes concordam, que a avaliação sem seus arcabouços metodológicos, compostos por critérios bem definidos, objetivos limitados, metas definidas e realísticas e indicadores precisos não se consolida nem garante que determinada ação atingiu seu objetivo inicial ou não.

2.1.4 Tipos de Avaliação

Apesar do arcabouço teórico desse assunto ser bastante complexo, é possível encontrar na literatura vários pontos comuns entre os autores.

Como bem coloca SAUL (2006, p.96) *“não existe a priori um único ou melhor método de avaliação. Todavia, a opção por uma proposta de avaliação não se reduz a uma escolha ou combinação de métodos e técnicas em função de preferência, familiaridade, ou facilidade do avaliador”*.

FARIA destaca a especificidade da avaliação sob três dimensões:

Do ponto de vista metodológico, a avaliação é uma atividade que obtém, combina e compara dados de desempenho com um conjunto de metas escalonadas; Do ponto de vista de sua finalidade, a avaliação responde a questões sobre a eficácia/efetividade dos programas e, neste sentido, sua tarefa é julgar e informar; Do ponto de vista de seu papel, a avaliação detecta eventuais falhas e afere os méritos dos programas durante sua elaboração. Neste sentido sua tarefa é formativa, permitindo a correção ou confirmação de rumos. (FARIA, 2006, p.42)

Observa-se um avanço metodológico no

campo da avaliação ao se distinguir seus fins de seus papéis. Do ponto de vista de suas finalidades muitos autores classificam a avaliação como somativa, enquanto que do ponto de vista de seu papel, como formativa.

Após analisar as diversas questões relativas ao tema, FARIA classifica os estudos da avaliação em quatro tipos:

O primeiro, conhecido como ex-ante, consiste no levantamento das necessidades e estudos de factibilidade que irão orientar a formulação e o desenvolvimento do programa. Inclui a definição de seus objetivos, âmbito de aplicação, caracterização dos beneficiários e suas necessidades. O segundo inclui atividades destinadas ao acompanhamento e monitoramento dos programas. Em geral, esse tipo de avaliação busca a adequação entre o plano e sua execução. Trata-se de avaliar a eficiência. É o fazer certo as coisas, posto que as atividades de monitoramento permitem intervir no processo da execução, corrigindo os rumos cada vez que desvios são detectados. É comum o entendimento que “corrigir rumos” significa interferir apenas no conteúdo do programa. Na maioria das vezes, esta intervenção exige iniciativa, criatividade e busca de soluções alternativas aos entraves surgidos no processo de implementação. Corrigir os rumos, neste caso significa (ou pode significar) modificar cenários jurídico-administrativo, financeiro, organizacional, bem como requalificar os recursos humanos a cargo dos trabalhos. O terceiro pode ser identificado como avaliação formativa, avaliação de processo ou de eficácia e tem por objetivo fazer as coisas certas. A essência do trabalho do avaliador é acompanhar, observar e testar o “desempenho” do programa para aprimorá-lo. Este acompanhamento inclui o diagnóstico das eventuais falhas dos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, bem como da adequação ao público-alvo e do impacto do programa, aumentando sua adequação aos seus objetivos e metas. A interferência orientada pelos resultados da avaliação, nos casos de avaliação formativa, é direcionada para os aspectos intrínsecos ao Programa. Se a merenda escolar oferecida deixou as crianças obesas, isso pode significar a necessidade de focalizar o programa, oferecendo-o a um público-alvo específico e mais carente. O quarto conjunto é identificado como avaliação somativa, de resultado, ou ex-post. Envolve

estudos comparativos entre programas rivais, subsidia a decisão e avalia, principalmente, a maior ou menor efetividade de diferentes “tratamentos” oferecidos ao grupo-alvo. Seu objetivo primordial é permitir a escolha do melhor programa para alcançar as metas de médio e longo prazos. (FARIA, 2006, p.44-45)

A autora chama a atenção para o fato de que na literatura sobre avaliação, os termos eficácia e efetividade, não raro, aparecem como sinônimos. Entretanto, salienta que na tipologia de avaliação por ela referenciada, estes dois termos têm significados diferentes: *“eficácia é uma dimensão do processo de desenvolvimento e implementação do programa, enquanto efetividade é uma dimensão do resultado, ex-post, destinada a averiguar o alcance das metas”*.

Segundo SULBRANDT, citado por COSTA e CASTANHAR(2003, p.979) *“(...) as experiências de avaliação de programas podem ser agrupadas, para fins analíticos, em três metodologias básicas: avaliação de metas; avaliação de impacto; e avaliação de processos”*.

Encontra-se em CUNHA, citando COHEN e FRANCO e ainda COTTA, uma sistemática que classifica os tipos de avaliação levando em consideração: o agente que as realiza; a natureza da avaliação; e o momento em que ela ocorre. (www.spc.rs.gov.br/upload/avaliacao, CUNHA, 2006, p. 9-11)

Como se observa, existe uma multiplicidade de metodologias de avaliação e o grande dilema está na focalização. Para CAVALCANTI (2006) *“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”*. Ressalta ainda a autora que *“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, CAVALCANTI acrescenta que *“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 enfocar a variável tempo, o momento em que se realiza a avaliação, focaliza também, o funcionamento e o resultado do programa”*.

Dessa forma, apresenta-se quatro tipos de avaliação: avaliação ex-ante; avaliação ex-post ou somativa – focada nos resultados; avaliação formativa ou de processos e o monitoramento.

Diante desse quadro, constata-se que a avaliação ex-ante está focada na formulação e desenvolvimento de determinado programa, 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”*.

Já a avaliação ex-post focaliza a relação entre processo, resultados e impacto, comparando os diferentes programas, analisando sua efetividade.

No que tange à variável “resultados”, o relatório do NEPP, de Campinas alerta para a necessidade de se considerar algumas indagações 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)

Quanto à avaliação de processos, a qual tem seu foco voltado para a gestão e funcionamento do programa, constitui numa ferramenta para se corrigir as distorções diagnosticadas. Recorrendo novamente em FARIA (2006, p. 45) este tipo de avaliação tem por objetivo *“fazer as coisas certas”*.

No que concerne ao monitoramento, nota-se que o foco está na implementação do programa, procurando identificar possível desvio na execução das ações programadas versus executadas.

GARCIA (2001, p.32) o define da seguinte forma: *“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”*.

Por outro lado, é bom lembrar, que é comum para os leigos, os termos monitoramento e

avaliação serem utilizados como sinônimos. Porém, vários autores chamam a atenção para a diferença que existe entre avaliação e monitoramento ou acompanhamento. CUNHA (2006, p.12) destaca que: *“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 a implementação ou mesmo algum tempo depois, após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos”*.

Finalizando, pode-se concluir que os diversos tipos de avaliação apresentados permitem a escolha de mecanismos que possibilitam acompanhar e medir os programas ou ações governamentais, porém, mais do que isso é necessário saber o que fazer e como aplicar os resultados obtidos de forma que os administradores e gestores públicos conjuguem as ações governamentais com as ações políticas.

2.1.5 Critérios de Avaliação

Assim como nos tipos de avaliação, os estudiosos apontam neste tema uma variedade de critérios que consistem na definição de medidas com vistas à aferição do resultado obtido em determinada ação.

Segundo COSTA & CASTANHAR (2003, p.973) *“embora se associe normalmente a avaliação de desempenho à mensuração de eficiência na gestão de programas públicos, este não é evidentemente, o único e, eventualmente, nem o mais importante critério a ser usado na avaliação”*. Ressaltam ainda que *“a lista dos critérios que podem ser utilizados é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação”*.

Ainda sob a percepção do conceito da eficiência na avaliação de políticas públicas BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA (2000, p. 64) fazem a seguinte síntese: *“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”*.

No que tange ao conceito de eficácia, na mesma perspectiva de análise, BELLONI, MAGALHÃES

e SOUZA 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 proposto”*. Nesse sentido, CAVALCANTI (2006) diz que: *“A análise e a 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”*. Para a autora, portanto, *“os conceitos de 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”*. No entanto, BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA (2000, p.66) enfatizam a importância de tais conceitos estarem inter-relacionados 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 aplicado no desenvolvimento da ação ou política programada”*.

COHEN e FRANCO (1999, p. 102) definem: *“operacionalmente, a eficácia é o grau em que se alcança os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos aplicados”*.

Quanto ao conceito de efetividade BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA (2000, p. 67) se reportam *“como um critério de avaliação que procura dar conta dos resultados, tanto econômicos quanto sociais da política pública”*. Acrescentam ainda: *“a efetividade é o conceito que revela em que medida a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos”*.

Já para CAVALCANTI (2006) *“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”*.

Em COTTA (1998, p. 115), encontram-se alguns pré-requisitos que a autora considera relevantes: *“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”*.

COHEN e FRANCO (2004, p.107) definem assim a efetividade: “É a relação entre os resultados e o objetivo. É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos”.

Deste modo, através de um aprofundamento teórico sobre esta temática, constatou-se que a aplicação desses critérios de avaliação requer formas específicas de operacionalização – conhecidas como indicadores – para o adequado desenvolvimento da análise.

CORE (2001, p.33-34), apontando a enorme dificuldade na escolha de indicadores representantes da realidade dos problemas ressalta: “Mesmo em condições de normalidade, é bom lembrar que a determinação de indicadores é sempre tarefa complexa, com significativo viés acadêmico, e, como é fundamental para a avaliação da ação pública, constitui-se, às vezes, em uma escolha politicamente delicada. Assumir compromisso de resultado em um contexto de elevada incerteza em que o governo é apenas parte da solução, é sempre uma decisão difícil”.

No processo de implementação das ações poderão ser utilizados muitos indicadores que atendam os objetivos específicos de cada ação, pois os indicadores devem refletir a realidade mostrando quais as necessidades e se demandam por mudanças.

Dentro dos processos de avaliação, o indicador constitui uma variável, característica ou atributo de estrutura, processo ou resultado, capaz de sintetizar e ou representar e ou dar maior significado ao que se quer avaliar. Para a escolha dos indicadores mais apropriados algumas perguntas devem ser respondidas. Estas podem, por exemplo, ser em relação a se os objetivos estão sendo atingidos, se o que está se fazendo é satisfatório ou deve ser feito de maneira diferente, se as informações que se dispõem são suficientes para o melhor conhecimento da situação problema.

ROB VOS, citado por COSTA e CASTANHAR, classifica os indicadores em três categorias: de resultado, de insumo e de acesso.

Os indicadores de resultado refletem os níveis de satisfação de necessidades básicas alcançados. São também denominados de indicadores de nível de vida. Por exemplo: esperança de vida, mortalidade infantil, grau de alfabetização, níveis de educação e nutrição entre outros.

Os indicadores de insumo se referem aos meios (recursos) disponíveis para se obter um determinado padrão de vida. Esses meios para atender necessidades básicas distintas podem incluir, por exemplo, no campo da nutrição, a renda e a disponibilidade de alimentos; no campo da saúde, a disponibilidade de água potável, de centros e saúde e o número de médicos por habitantes e; na área da educação, o número de escolas e de professores por aluno. Já os indicadores de acesso identificam os determinantes que permitem tornar efetiva (e em que grau) a utilização de recursos disponíveis para atender determinadas necessidades básicas. Para fins de avaliação de políticas e programas sociais esse terceiro tipo de indicadores é particularmente relevante. (COSTA e CASTANHAR, 2003, p. 974)

Segundo RUA (2006) “indicadores não são simplesmente dados, mas uma balança que nos permite “pesar” os dados ou uma régua, que nos permite “ aferir” os dados em termos de qualidade, resultado, impacto etc., dos processos e dos objetivos dos eventos”. RUA, ainda complementa: “os indicadores são medidas, ou seja, são uma atribuição de números a objetos, acontecimentos, ou situações, de acordo com certas regras. Enquanto medidas, os indicadores referem-se às informações que, em termos conceituais são mensuráveis”.

Portanto, frente a todas essas considerações dos estudiosos verifica-se que a escolha dos indicadores é fator de extrema relevância quando o tema for avaliação e como bem alertam ARAUJO e LOUREIRO (2005, p. 142) “indicadores podem ser confundidos com produtos ou representam tão somente instrumento de medida de impacto dos propósitos”.

3 Conclusões e Recomendações

A revisão de literatura demonstrou o grau de dificuldade quando se propõe a avaliar política pública. Embora quase a totalidade dos autores apresente uma metodologia de avaliação ou passos necessários, ou quaisquer outras sistemáticas, o tema requer uma análise ainda mais crítica, pois em se tratando de política pública nada pode ser tão complexo no envolvimento e trato de atores diversos, haja vista que a cultura avaliativa na administração pública, de modo geral, tem se prestado mais ao demonstrativo físico/financeiro do que indicador de mudança.

A elaboração de uma estratégia de monitoramento e avaliação para a Política de Geração de Emprego e Renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, requer uma decisão sobre quais programas devem ser avaliados, a definição dos resultados esperados, a seleção de uma metodologia de avaliação e a obtenção dos dados necessários.

Primeiramente, deve-se considerar se os programas concebidos são estrategicamente relevantes para o aumento da geração de emprego e renda e se a avaliação do programa contribui para preencher as lacunas de conhecimento do que funciona e do que não funciona para o aumento da geração de emprego e renda. Outra forte razão refere-se ao caráter inovador dos programas, cujos objetivos devem ser claramente definidos, assim como as metas, ações e indicadores devem ser muito bem delineados e, principalmente o contexto institucional favorável à sua implementação, fato não presente no atual momento da Secretaria do Trabalho.

Para analisar as ações propostas pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Promoção Social do ponto de vista de sua adequação à Política de Geração de Emprego e Renda ao atendimento dos impactos sociais, como já mencionado anteriormente na análise dos resultados, não foi possível realizá-la na sua plenitude em razão dos programas terem sido paralisados.

Outro ponto crítico a considerar é quanto ao mapeamento dos sistemas de informações e bancos de dados gerenciais. Como apenas alguns programas dispõem de informações sistematizadas, o principal desafio aqui é como aproveitar as fontes existentes de dados e como planejar a coleta de outros dados a fim de maximizar o seu uso, tanto para a avaliação de impacto quanto para o monitoramento de resultados.

Por outro lado, as experiências internacionais demonstram que 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.

Em articulação com outros órgãos das esferas federal, estadual e municipal, com efeito, observa-se que esta é uma prática nova na administração pública, especialmente com a abrangência de todos os programas do plano plurianual.

Assim como no governo federal, a preocupação do governo do Estado do Paraná em estabelecer mecanismos de controles e avaliação de programas é recente. O sistema E-CAR – Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados é um sistema que acompanha somente alguns programas definidos como prioritários pelo governador. Como parte desse esforço, recentemente foi instituído na administração pública estadual o controle interno, em cumprimento às exigências constitucionais estabelecidas na Constituição.

Apesar de todos os esforços, o presente estudo mostrou que são necessários alguns avanços no sistema de avaliação de ambos os níveis de governo, o que é muito natural em um processo implantado tão recentemente.

Um dos ajustes é a necessidade de maior integração entre os processos de monitoramento e de avaliação e os outros estágios do ciclo de gestão, especialmente no que está relacionado à alocação de recursos orçamentários e à tomada de decisão dos gerentes.

O desenvolvimento de atividades sistemáticas de monitoria e avaliação da ação governamental esbarra, no entanto, com a insuficiência de quadros técnicos, métodos e técnicas de avaliação, bem como de sistemas de informação preparados para responder adequadamente à complexidade das ações governamentais.

Outro ponto fundamental a considerar é a capacitação. O treinamento sobre conceitos, métodos e técnicas de monitoramento e avaliação de programas deve se estender a toda a equipe que participa da implementação do programa, com vistas a fortalecer a função avaliação na administração pública.

Um outro ponto crítico diz respeito ao grau de subjetividade nas avaliações. E isto precisa ser minimizado mediante a utilização de informações mais precisas e confiáveis. A utilização de avaliadores externos e a incorporação da dimensão dos *stakeholders*, com certeza, podem contribuir para melhorar a qualidade das avaliações.

O grande desafio para a disseminação da prática de avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer aos gestores de programas bem como, aos demais atores envolvidos, informações úteis para avaliação

sobre os efeitos de tal programa. As dificuldades metodológicas acabam levando à utilização de indicadores que se aplicam, principalmente, aos aspectos da concepção do programa, tais como o alcance das metas e objetivos.

A tônica destas considerações é não deixar que essas dificuldades práticas levem os gestores de programas a considerar os processos de aferição, principalmente os de concepção, como um fim em si mesmo, esquecendo-se que o objetivo maior não é produzir números e sim, melhorar os resultados.

Do ponto de vista conceitual, o trabalho de acompanhamento e avaliação de política pública deve abranger todo o seu ciclo de vida. Por isso a metodologia de avaliação aqui proposta como modelo para fortalecer essa função deve contemplar os três momentos: ex-ante, intermediária ou de processo e a ex-post.

As avaliações realizadas antes e depois da execução são úteis para avaliar a consistência do desenho e da estratégia do programa e servem de base para o estabelecimento de metas e objetivos a serem atingidos.

Quando realizada após a execução normalmente refere-se à análise da eficácia e efetividade do programa e é útil para rever, repensar e redesenhar a política pública.

A avaliação realizada durante a execução do programa, por sua vez, tem a particularidade de ser preventiva da eficiência e até mesmo da eficácia, dependendo da metodologia e dos instrumentais que são utilizados.

De qualquer forma, o sistema de informações gerado pelo acompanhamento e avaliação de

políticas públicas deve ter algumas características principais: constituir-se em um ferramental potente de apoio à gestão; permitir a comparação entre os distintos projetos que compõem o programa e contribuir para a formulação de ajustes e o redesenho do programa.

Além destas características o sistema de informações tem que ser dinâmico e disponibilizar dados atualizados e, também, contribuir para a aprendizagem contínua dos diversos parceiros envolvidos na ação pública.

O desenho metodológico e operacional para o acompanhamento e avaliação de políticas públicas de geração de emprego e renda deve ser concebido para se constituir em instrumento de gestão para o alcance de melhores índices de eficiência e eficácia dos programas.

A proposição aqui apresentada para o desenvolvimento de uma estratégia de monitoramento e avaliação poderá ser aplicada não só na SETP, como também em outros órgãos do governo. Elaborada com base nos conceitos e fundamentos teóricos contidos na revisão de literatura, complementados com a aplicação prática desses conceitos e fundamentos, por meio das experiências e práticas de avaliação estudadas neste trabalho, a presente proposta ainda não está acabada. Há que se elaborar, para que seja garantida a qualidade dos resultados e a uniformidade de procedimentos, um Manual de Monitoramento e Avaliação de Programas contendo toda a metodologia a ser adotada, especificando as rotinas e os instrumentos de cada etapa do processo, assim como, os órgãos e as pessoas responsáveis pela execução.

Referências

- ARAUJO, F. C. & LOUREIRO, M. R. Por uma Metodologia Pluridimensional de Avaliação da LRF. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 39 (6), p.123-152, nov./dez. 2005.
- ARRETECH, M. T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. *In*: RICO, Elizabeth M. (Org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.
- BELLONI, I., MAGALHÃES, H. & SOUZA, L. C. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2000.
- CARVALHO, M. C. B. **Avaliação participativa: uma escolha metodológica**. *In*: RICO, Elizabeth M. (Org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.
- CASTRO, M. H. G. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. Caderno Pesquisa n.º 12, NEPP. www.unicamp.nepp.gov.br. 18hs/09/09/2006.
- CAVALCANTI, M. M. A. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma abordagem conceitual**. www.interfasesdesaberes.fafica.com/seer/. 20hs/16/10/2006.
- COHEN, E. & FRANCO, R. **A Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- CORE, F. G. **Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento**. www.enap.gov.br. 20hs/14/04/2005.
- COSTA, F. L. & CASTANHAR, J. C. **Avaliação Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 37 (5), p.969-992, set./out., 2003.
- COTTA, T. C. **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.
- CUNHA, C. G. S. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: Tendências Recentes e Experiências no Brasil**. www.scp.rs.gov.br. 11:30hs/21/03/2007.
- DRAIBE, S. M. **Metodologia de Análise Comparativa de Programas Sociais**. Cepal. Paper elaborado para o Projeto Regional Reformas de Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina, 1991.
- FARIA, C. A. P. **A Política da Avaliação de Políticas Públicas: Desafios Conceituais e Metodológicos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 20, n.º 99, 2005.
- FARIA, R. **Avaliação de Programas Sociais: Evoluções e Tendências**. *In*: RICO, Elizabeth M. (Org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.
- FIGUEIREDO, M. F. & FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p.107 – 127, set./dez. 1986.
- GARCIA, R. C. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p.7 – 70, jun. 2001.
- GUARESCHI, N. *et al.* **Problematisando as Práticas Psicológicas no Modo de entender a Violência**. *In*: Violência, Gênero e Políticas Públicas. 2004, p. 180.
- MELO, M. A. **As Sete Vidas da Agenda Pública Brasileira**. *In*: RICO, Elizabeth M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.
- ORTOLANI, L. F. B. Política Pública. www.pr.gov.br/batebyte/edicoes/1993/bb/politica.htm. 21hs/08/09/2006.
- PEDONE, L. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986.

- RICO, E. M.(Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.
- RUA, M. G. **Desmistificando o problema**: Uma Rápida Introdução ao Estudo dos Indicadores. www.sare.pe.gov.br/escola/oficina/teoria_de_MeMa_dest.doc. 20hs/18/08/2006.
- SAUL, A. M. **Avaliação Participante** – Uma Abordagem Crítico-transformadora. *In*: RICO, Elizabeth M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.
- SPINK, P. K. **Avaliação Democrática**: Propostas e Práticas. Rio de Janeiro. Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, 2001.
- UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. **Modelos de Avaliação de Programas Sociais Prioritários**. Relatório Final. Campinas, 1999, p. 43. www.unicamp.nepp.gov.br. 19hs/08/09/2006.

