

AVALIAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Jeni Vaitsman e Rômulo Paes-Sousa

Fundação Oswaldo Cruz

IX Congresso Internacional da Brazilian Studies Association – BRASA –

Tulane University, New Orleans, Louisiana, 27 a 29 de março de 2008

(versão preliminar)

Introdução

O significado da avaliação de políticas costuma ser objeto de diferentes de tipos interpretação. Por um lado é visto como parte dos mecanismos de *accountability* desenvolvidos nas democracias contemporâneas, que contribuem com a efetividade e transparência dos processos e resultados relativos às políticas governamentais. Por outro lado, os que enfatizam o componente político do campo da avaliação ressaltam como os resultados de estudos de avaliação passam a fazer parte das disputas políticas.

No Brasil, a baixa efetividade e transparência da ação governamental costumam ser associados às dificuldades de profissionalização e institucionalização da gestão pública. No entanto, a partir principalmente da última década, iniciativas gerenciais no âmbito da esfera pública, entre as quais a instituição de sistemas de avaliação integradas às estruturas governamentais, têm produzido algumas inovações na gestão de políticas e programas governamentais. A avaliação, como um instrumento para melhorar a gestão das políticas incorporando de forma mais ou menos explícita elementos do modelo de administração pública gerencial, já tem alguma tradição nas áreas da educação e saúde e mais recentemente vem sendo implementada na área de proteção social não-contributiva.

Com base na experiência recente da área de proteção social não-contributiva, este trabalho discute a dimensão ao mesmo tempo gerencial e política da avaliação. Com todos os conflitos que a avaliação apresenta, seja quanto à sua legitimidade organizacional, seja quanto ao uso de seus resultados, procuramos mostrar o lugar que a avaliação, enquanto uma atividade integrada às estruturas governamentais, pode ter na produção de evidências tanto para melhorar a eficácia dos programas e políticas públicas quanto permitir uma gestão pública mais transparente.

1. As dimensões da avaliação

Cabe observar inicialmente a diferença entre dois dos múltiplos significados que o termo avaliação tem e que delimita nosso objeto de análise. O primeiro é avaliação de

políticas enquanto um campo de conhecimento, uma atividade de pesquisa acadêmica, exercida por pesquisadores sem qualquer tipo de vínculo com o governo ou a administração pública; e o segundo avaliação de políticas enquanto uma atividade institucionalizada no governo ou na administração pública, ainda que seja efetuada por pesquisadores externos e estritamente orientada pelos critérios científicos de seus campos disciplinares.

No âmbito da avaliação enquanto uma atividade de governo, também cabe diferenciar entre atividades de controle e de avaliação, que às vezes são confundidas entre si. As primeiras têm como foco a legalidade dos atos da administração pública, referindo-se: ao cumprimento das normas e dos procedimentos legais e adequados na administração pública, ao cumprimento de metas e à execução de programas e orçamentos. A auditoria e a fiscalização são exemplos de práticas de controle.

Por outro lado, as atividades de avaliação têm como objeto a produção de informação qualificada e sistematizada sobre seus programas, políticas e ações, estruturando-se enquanto uma “função” incorporada à rotina da execução das políticas públicas. Considerada como um componente do processo de gestão, ela subsidia tomadas de decisões e ações de um conjunto de atores interessados. A utilização dos resultados da avaliação por gestores públicos pode promover ajustes ou mudanças para melhorar o desempenho de um programa ou ação para alcançar os objetivos e metas previstas.

Os estudos de avaliação costumam focalizar diferentes aspectos de um programa ou ação pública, como por exemplo, sua relevância, eficiência, efetividade, resultados e impactos. Ainda sob esta perspectiva, seu objetivo é melhorar a qualidade dos processos de implementação ou verificar seus resultados, fornecendo subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras. Para garantir maior isenção, é corrente a recomendação de que as avaliações sejam executadas por instituições externas, evitando a contaminação dos processos investigativos e análise de resultados com os interesses políticos mais gerias, compartilhados por todos os agentes da organização, e os interesses de parte dos membros de uma organização nos seus conflitos internos.

A escolha dos desenhos de estudos de avaliação e, conseqüentemente, dos métodos

dependerá das perguntas que se quer responder, dos recursos e das fontes de dados disponíveis e do tempo de resposta desejado. Quanto maiores e ou mais complexos, a abrangência temática, a representatividade da população observada, o grau de aprofundamento das questões, a combinação de métodos, o número de estratos de uma amostra, e a quantidade de cruzamentos pretendida na análise, mais demorada e cara será uma pesquisa. Em compensação, uma pesquisa mais robusta metodologicamente poderá ter maior na definição dos rumos de determinadas políticas, programas ou ações, desde que não extrapole o tempo máximo esperado para a produção das respostas às perguntas formuladas.

Mais recentemente, os estudos de avaliação de impacto têm assumido a seguinte configuração: usam métodos quantitativos de coleta de dados e modelos estatísticos e econométricos para analisá-los, baseiam-se em estratégias amostrais complexas e em desenhos *quasi*-experimentais. Esta configuração possui alta legitimidade na comunidade internacional de avaliação e produz informações mensuráveis sobre a demanda e oferta das políticas públicas. No entanto, requerem recursos financeiros consideráveis e expertise nem sempre disponível no país onde se formula a demanda, além e apresentarem tempo de resposta demorado. Os principais usuários dos estudos mais robustos de impacto são tomadores de decisão e formuladores de políticas e programas nacionais ou transnacionais, gestores de níveis hierárquicos mais altos e pesquisadores envolvidos com o tema.

Já as avaliações de processos ou de desempenho são de realização mais factível. Tanto em estudos de processos, quanto de desempenho, os desenhos e métodos adaptam-se ao contexto, ao problema que se quer pesquisar e à abrangência da pesquisa, freqüentemente combinando vários métodos. Uma vantagem desses estudos é que, dependendo de seu escopo, podem ser realizados mais rapidamente, dando resultados e informações úteis para gestores e gerentes, mais diretamente voltados para o contexto local.

2. função estratégica da avaliação

Na área de ciências sociais e políticas, a pretensão “instrumental” da avaliação, é contestada por alguns autores. Esta concepção da avaliação é fortemente criticada por Faria (2005), que enfatiza o caráter eminentemente político da avaliação e seu uso em função de interesses políticos.

A concepção de avaliação como uma ferramenta *top down*, destinada aos formuladores de políticas e gerentes de alto escalão, onde seus resultados “seriam automática e necessariamente encampados pelos tomadores de decisões para a melhoria da política ou do programa em questão” (Faria, 2000, p. 101), é colocada em xeque, pois corresponderia a uma crença informada pelo paradigma gerencialista das políticas e dominante entre os anos 60 e 80. O fato da avaliação de políticas e programas se legitimar por evidências produzidas a partir de estudos com desenhos experimentais e *quasi*-experimentais consistiria uma espécie de tentativa administrativa de colocar algum tipo de ordem e racionalidade em uma realidade irracional e instável.

Efetivamente, a partir dos anos 80 a idéia de avaliação associou-se às propostas de reforma do Estado reformadoras que, como alternativas ao modelo burocrático de administração, convergiram para a administração pública gerencial, com ênfase na transparência e a qualidade dos serviços. Com isso, passa-se a advogar pela necessidade de procedimentos e métodos possibilitando medir e avaliar várias dimensões dos serviços prestados pelo governo.

Outros autores também vêem o campo da avaliação de políticas como inerentemente político (Patton, 1987), caracterizado justamente pela convivência, nem sempre muito pacífica, entre política e ciência. Como mostra Greene (1994), o terreno da gestão governamental é também o terreno da política e dessa forma, os resultados dos estudos de avaliação extrapolam o âmbito da produção de conhecimento. Fazem parte das disputas políticas sobre o programa ou a política, não como um conhecimento teórico descontextualizado, mas como julgamentos de valor, empiricamente justificados, sobre o mérito do programa avaliado.

Os resultados dos estudos sempre têm algum efeito político, principalmente quando revelam aspectos não esperados ou contrários aos objetivos da política ou programa avaliado. Dessa forma, têm sempre um forte componente político e podem ser usados para tomadas de decisões políticas e uso em disputas políticas pelos vários atores envolvidos e interessados em seus resultados, tanto no interior quanto externamente a uma organização. Por isso mesmo, a divulgação de resultados de avaliação, mesmo que no interior de uma organização, sempre assume uma conotação política. A divulgação externa de resultados de estudos de avaliação sempre repercutem sobre gestores, dirigentes e outros atores envolvidos nas políticas avaliadas.

A intercessão entre ciência e política, típica do campo da avaliação, estreita-se quando o que está em jogo são políticas e programas com grande visibilidade política e social e, sobretudo, quando a legitimidade e a eficácia dessas políticas são contestadas por atores com alto poder de vocalização e formação de agenda. No entanto, a própria existência da avaliação enquanto um mecanismo institucionalizado produz não apenas mudanças de atitudes em relação aos mecanismos de melhoria da ação governamental, mas também um debate político mais bem informado sobre as políticas.

Por outro lado, é justamente o papel da avaliação enquanto instrumento de gestão capaz de produzir *accountability* que dá ao termo “político”, um outro significado. Subirats (2005), embora reconhecendo a dificuldade de se distinguir as esferas de governo e de gestão, alerta para a diferença que existe entre questões que são próprias de uma e outra área. Enquanto as tarefas de gestão apresentam um caráter mais interno e operacional, gerando análises mais preocupadas com valores de economia e eficiência, as tarefas de governo lidam com questões geralmente externas à organização, onde se jogam as grandes questões da legitimação política e social. As funções de controle estariam no âmbito operacional das tarefas de governo, terreno onde atuam os órgãos de controle da legalidade orçamentária e contábil. O terreno menos explorado, porém mais importante e significativo seria aquele no qual se cruzam governo e âmbito estratégico, uma vez que é aí onde se joga a legitimidade dos objetivos das administrações públicas e onde se dá o espaço para a consistência de poder se empreender um trabalho de avaliação séria.

Oszlak (2005) observa que embora *accountability* seja muitas vezes traduzido como responsabilização, este termo se refere a um processo de prestação de contas em função de compromissos ou obrigações inerentes ao cargo de gestão; *accountability*, por outro lado, conota a própria obrigação de prestar contas assumida voluntariamente pelo sujeito, sem necessidade da intervenção de um terceiro para exigí-la. Essa distinção seria crucial, pois a obrigação faz parte dos valores, e portanto da cultura, não dependendo de que seja exigida por outros. A menção ao termo *accountability* evocaria de imediato relações com as noções de transparência, eficiência, eficácia, bom governo, autonomia, controle, serviço ao cidadão, legitimidade, bom governo, ou, inclusive, democracia. E também apareceria associada a seus opostos, como arbitrariedade, opacidade, corrupção, ineficiência, autoritarismo, etc.

Ainda que a necessidade de mecanismos de controle e *accountability* seja fortemente ressaltada pela administração pública gerencial, esta não é uma problemática restrita à esfera administrativa, uma vez que também possui um componente político e estratégico. Esses mecanismos respondem à pressão da sociedade por maior transparência e responsabilização da gestão pública, como parte do Estado democrático: “distintas correntes de pensamento hoje reconhecem que a sorte da democracia e de certo modo, do bom governo, está inextricavelmente unida à possibilidade de instaurar efetivos mecanismos de responsabilização da função pública”(Oszlak, 2005, p. 248)

A institucionalização de diferentes mecanismos de *accountability*, entre os quais, a avaliação, passou a compor o arcabouço governamental dos estados democráticos, pressupondo também, diferentes mecanismos de prestação de contas. No Brasil, essa institucionalização é parte do processo mais amplo de construção da democracia, onde um conjunto de controles, de diferentes naturezas, foram se estabelecendo a partir da Constituição de 1988.

A avaliação pode constituir, portanto, mais um dos mecanismos que contribuem para diminuir aquilo que Grau identifica como um “déficit de controle da sociedade sobre o Estado” (2004, p. 44), dentro de uma visão que associa a melhoria do controle da administração pública à ampliação da democracia em seu interior. Para Grau a construção de uma função pública profissional é uma das condições básica para a democratização do sistema político. O funcionalismo profissional seria um dos

principais elementos que incidem na capacidade do estado para fazer contribuições autônomas à formulação de políticas e sua inexistência aumenta as probabilidades que as elites burocráticas tenham laços ou alianças com as classes dominantes.

A separação entre política e administração, que caracteriza idealmente as sociedades modernas, está longe de ser uma questão resolvida, sobretudo no Brasil. Por isso, a melhoria da capacidade gestão por meio de um instrumento como a avaliação, não entra em conflito com a democratização do Estado, pelo contrário. Se a avaliação fomentar a profissionalização e meritocracia na administração pública, e ao mesmo tempo promover maior efetividade e transparência das ações pública, constitui mais um entre outros dos vários mecanismos do Estado moderno para criar fronteiras menos tênues entre política e administração pública no Brasil.

Ainda que a institucionalização de sistemas de avaliação integrados às estruturas governamentais dependa de inúmeros fatores sobre os quais nem sempre os formuladores ou mesmo os implementadores têm poder de decisão e influência, discutimos a seguir a experiência de implantação do sistema avaliação da área de proteção social contributiva, nos três primeiros anos de sua construção. Procuramos mostrar o lugar dos estudos de avaliação na produção de evidências sobre políticas e programas para a promoção da transparência e o fortalecimento de uma gestão profissional e democrática das políticas públicas.

3. A experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

- o processo de institucionalização

Do ponto de vista da melhoria da capacidade de gestão do Estado, estudos de avaliação só ganham relevância se fizerem parte de sistemas de avaliação, o que remete à discussão sobre a institucionalização dos sistemas de avaliação no interior de estruturas governamentais. No entanto, esse processo depende de um conjunto de condições, entre as quais a decisão política de implantar um sistema de avaliação e a conseqüente alocação de recursos financeiros, físicos e humanos.

Na área de assistência e proteção social não-contributiva no Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) constitui uma experiência recente de construção de um sistema de avaliação e monitoramento em vias de institucionalização¹, que instituiu uma secretaria específica para a avaliação de seus 22 programas, procurando integrar os resultados de avaliação à retroalimentação de seus programas e políticas². No período de 2004 a 2007, ao qual se refere este relato, esta área foi implementada, tendo sido capaz de contratar ou co-desenvolver 62 estudos de avaliação.

Inicialmente, descrevemos a construção do sistema de avaliação e em seguida, identificamos os elementos do modelo que contribuem, desde o nível organizacional, para a transparência e a gestão democrática das políticas, reforçando a dimensão estratégica de *accountability*.

O MDS desenvolveu um modelo com algumas singularidades: posicionamento horizontal, na estrutura organizacional, em relação às unidades de gestão dos programas; concentração de recursos humanos com alta qualificação; contratação externa dos estudos de avaliação; ênfase da atividade da organização na gestão dos contratos e disseminação dos resultados; desenvolvimento de uma instância ministerial de pactuação da agenda de avaliação; e financiamento apoiado, em grande parte, em recursos oriundos de agências internacionais .

As bases normativas da institucionalização da avaliação no MDS foram estabelecidas com a criação do próprio ministério em janeiro de 2004³, após um ano de Governo Lula e com a definição de sua estrutura organizacional em maio do mesmo ano. O MDS fundiu o Ministério da Assistência Social (MAS), o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, a qual era vinculada diretamente à Presidência da República. O novo

¹ No âmbito deste trabalho , abordamos apenas a dimensão da avaliação.

² Os autores participaram deste processo desde seu início, em 2004 até maio de 2007. J. Vaitsman como Diretora de Avaliação e Monitoramento e R. Paes- Sousa, como Secretário Nacional de Avaliação e Gestão da Informação, no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Para uma descrição mais detalhada da construção do sistema, ver: Vaitsman, J; Rorigues, R. e Paes-Sousa, R (2006).

³ Medida Provisória no. 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei no. 10.868, de 13 de maio de 2004.

ministério passou a responder pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania, anteriormente sob responsabilidade dos órgãos incorporados. Foi criada também a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação- SAGI – à qual coube as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas do MDS.

Coube à esta secretaria as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social do MDS, o que significou uma inovação ao nível da gestão pública brasileira, uma vez que até então não existia, em nenhum ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva.⁴ Comparativamente às demais experiências latino-americanas, a posição desta unidade na estrutura organizacional do ministério também é singular. Em países como Chile, Argentina e México, a função avaliação ora está concentrada num órgão gestor do planejamento de todo o sistema governamental (caso chileno), ora tem suas funções distribuídas em várias unidades de gestão e controle no interior dos ministérios de desenvolvimento social (casos argentino e mexicano).

A centralização da função avaliação na SAGI significou que esta unidade tornou-se a responsável por realizar ou contratar todos os estudos de avaliação referentes aos 22 programas sob gestão do ministério. Esta unidade também ficou a cargo de capacitar os gestores do ministério em atividades de avaliação, com o objetivo de fornecer-lhes maior competência para definir suas demandas, debater as metodologias escolhidas e os resultados encontrados e, principalmente, apropriar-se dos resultados das investigações para a melhoria dos programas e políticas sob sua gestão.

Ainda que do ponto de vista regimental, as competências da SAGI tenham sido formuladas pelas instâncias dirigentes do ministério à época de sua criação, isso não significou a formulação, e tampouco a implementação de uma política ou um modelo de avaliação; apenas a instituição de suas bases normativas. Crucial para a implementação de qualquer empreendimento é a capacidade institucional da agência implementadora.

⁴ As atribuições da SAGI foram definidas pelo Decreto 5074, de 11 de maio de 2004 e corroboradas pelo Decreto 5550, de 22 de setembro de 2005.

O primeiro efeito da criação de uma unidade responsável por avaliação foi a construção de capacidade institucional, implicando recursos financeiros, físicos e humanos. Além da alocação orçamentária dos recursos do Tesouro para as atividades de avaliação e monitoramento a previsão para avaliação e monitoramento nos projetos de empréstimos de organismos internacionais para o apoio às políticas a cargo do ministério foi fator indutor para a implementação desse processo.

A exigência de critérios técnicos e profissionais para desempenhar um conjunto de atividades de avaliação – definição de estudos, desenhos e metodologias; contratação; acompanhamento e avaliação dos estudos contratados – requer recursos humanos qualificados. A inexistência de um corpo de funcionários próprios capacitados para essas atividades consistiu uma debilidade, enfrentada por meio de diferentes formas de contratação, geralmente por meio de consultorias. Esta solução, ainda que longe do ideal – que seria contar com um corpo permanente de pessoal qualificado- permitiu captar “no mercado” recursos humanos com formação e/ou experiência profissional adequada para executar as atividades do ciclo de avaliação. No entanto, a precariedade dos contratos leva à inconstância e descontinuidade dos recursos humanos. NO entanto, para avaliar os programas das três grandes áreas do ministério, investiu-se em competência técnica e formação multidisciplinar, recrutando-se profissionais oriundos de diferentes áreas de atuação e de conhecimento: ciências sociais e humanas, tecnologia da informação, demografia, estatística, economia, nutrição, assistência social, agronomia etc.⁵ O objetivo foi constituir uma unidade compacta, com grande competência técnica agregada.

O reduzido número de pessoal, selecionado por sua experiência na área de avaliação e monitoramento foram um elemento garantindo as diretrizes técnicas de um modelo de avaliação baseado em estudos contratados externamente por meio de concorrências junto às instituições de ensino e pesquisa. As contratações externas garantiram a maior independência e isenção dos estudos e, ao mesmo tempo, ganho de escala e de tempo de resposta às demandas do ministério.

⁵. Durante os três primeiros anos, houve dois tipos de concurso, um temporário, de duração de 4 anos, com recursos de projetos oriundos de organismos internacionais, e oferecendo remuneração “de mercado”; e outro, para o quadro permanente do serviço público, com remuneração muito pouco competitiva. .

Por outro lado, o financiamento externo e o conseqüente relacionamento com agências internacionais tendeu a aumentar a qualidade do debate interno sobre o papel da avaliação na gestão pública. A relação com atores externos reforçou também a necessidade da transparência das avaliações, fortalecendo os atributos de independência e transparência buscados nos estudos e seus resultados.

Além dos instrumentos de regulação e recursos humanos, físicos e financeiros para a construção de uma estrutura organizacional voltada para avaliação, a institucionalização exige legitimidade e adesão dos membros da organização, o que pressupõe, entre outras coisas, que eles acreditem na relevância daquilo que estão implementando, ou seja, as práticas de avaliação.

A criação do MDS reuniu distintas trajetórias organizacionais, campos de conhecimento e objetos de atuação, com suas próprias visões de mundo, modos de agir e soluções para a condução de suas atividades e resolução de problemas. Não existia, em nenhuma das organizações anteriores que se fundiram no novo ministério, qualquer estrutura específica para avaliação de programas e políticas e tampouco uma cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças incorporando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função avaliação.

Em contextos de baixa institucionalização, a avaliação não costuma ser vista como parte integrante de um processo legítimo, de interesse da organização, que possibilite o julgamento de um programa ou de uma política por seus méritos. É comum a confusão entre por um lado, avaliação, e por outro, fiscalização e controle. Avaliação freqüentemente é identificada como um meio de controle ou como resultado de interesses – seja de quem executa a avaliação ou da unidade responsável por sua implementação.

Como qualquer inovação, a implementação do sistema de avaliação exigiu a criação de uma base comum de entendimento para a atuação conjunta entre as secretarias responsáveis pela implementação dos programas e a secretaria responsável pela avaliação. Ou seja, foi preciso conseguir resolver dois problemas básicos: o da cooperação, que a literatura vê como um dos principais problemas da implementação

(Cline, 2000); e o da confiança, uma das bases para a ação coletiva e a produção de bens públicos (Coleman, 1999; Putnam, 1988; Kliksberg, 1999). Uma das principais questões que tiveram ser resolvidas para a institucionalização do sistema de avaliação foi o estabelecimento de relações de confiança e cooperação entre os envolvidos no processo, de forma a garantir legitimidade às funções de avaliação da nova unidade que, é verdade, haviam sido definidas regimentalmente, em uma perspectiva *top down*.

Confiança e cooperação foram tão mais necessárias quanto a necessidade, para a atividade de avaliação, de compartilhar bancos de dados gerenciais sobre os programas, como cadastro de beneficiários, dados físico-financeiros, além de informação, conhecimento sobre os programas e contatos com municípios. A cooperação intra-organizacional, entre diferentes unidades, entre responsáveis pela gestão da política ao nível do Executivo e responsáveis pela avaliação é imprescindível para implementação da avaliação.

Um ministério é uma organização burocrática e hierárquica; contudo, organizações são locais de conflito e dificilmente resistências a processos inovadores conseguem ser resolvidas apenas por procedimento hierárquicos, sem a criação de mecanismos de cooperação. A participação dos membros das demais secretarias na elaboração da agenda de avaliação e monitoramento, bem como nas várias fases da implementação da avaliação – definição do desenho e das questões de pesquisa, construção de instrumentos de pesquisa, discussão de relatórios e recomendações, incorporação das recomendações pertinentes - tornou-se uma prática institucionalizada no processo de implementação dos estudos.

O convencimento dos membros da organização e sobretudo dos gestores envolvidos na gestão dos programas de que as informações produzidas por monitoramento e avaliação possibilitariam não apenas melhorar o desempenho dos programas e verificar se os resultados previstos são alcançados, mas também sua reformulação, consistiu em uma etapa necessária do processo de institucionalização.

A legitimidade da avaliação passa pelo reconhecimento de sua utilidade. Enquanto atores racionais, para os gestores de programas, a função “instrumental” é que dá

sentido ao investimento em estudos “acadêmicos”, definidos segundo critérios técnicos. A cooperação entre diferentes membros do corpo técnico, pesquisadores externos e gestores dos programas, consistiu em grande incentivo para a cooperação.

A iniciativa da Secretaria Executiva do Ministério, de criar instâncias de pactuação, também jogou um papel para a institucionalização da agenda de avaliação no interior do ministério. Dessa forma, mudanças dos dirigentes das unidades de gestão tiveram impacto reduzido na agenda.

Na perspectiva da institucionalização e legitimidade, é difícil separar a função de gestão da avaliação de suas funções estratégicas, pois é justamente sua utilidade enquanto instrumento de gestão para os gestores que fomenta a cooperação e ao mesmo tempo divulga a “agenda” da avaliação, promovendo maior accountability dentro da organização. Processos mais transparentes e cooperativos fomentam a adesão ao processo de accountability e criam condições para a incorporação, pelos membros da organização, da cultura da avaliação

Quem demanda e utiliza os resultados dos estudos de avaliação? No caso do MDS, demandas sobre questões e temas a serem avaliados podiam partir de dirigentes, gestores e gerentes de diferentes níveis. A divulgação de resultados de avaliações atinge públicos com interesses variados tendo, portanto, distintas implicações. Há sempre vários tipos de audiência para os resultados da avaliação, desde os gestores e técnicos envolvidos com os programas avaliados, outros gestores públicos, pesquisadores, jornalistas e toda uma variada gama de outros interessados acadêmica ou politicamente no tema.

As contratações externas garantiram maior independência e isenção dos estudos, sendo elementos decisivos para a construção de legitimidade interna e externa. Do ponto de vista interno, a informação permanente dos resultados das investigações às instâncias superiores renova a autoridade dos avaliadores frente aos avaliados, reduzindo os potenciais conflitos entre estes.

A utilização dos resultados de avaliação pelas diferentes audiências depende do grau de domínio e interesse sobre os programas e políticas, bem como o conhecimento das

metodologias de avaliação. A divulgação, por meio de publicações de resultados de avaliação, além de tornar público os produtos das políticas e programas, subsidia o debate técnico e político da área de desenvolvimento social.

Uma inovação no ciclo da avaliação do modelo desenvolvido no MDS foi a disponibilização pública dos microdados das pesquisas, que segundo as normas contratuais, pertenciam ao ministério. Após um período da divulgação dos resultados da pesquisa, os micro-dados – sem a identificação pessoal de quaisquer entrevistados – foram disponibilizados para o Consórcio de Informações Sociais – CIS⁶. Enquanto fonte para pesquisas, a publicação dos micro-dados torna mais eficiente a utilização dos recursos públicos investidos em pesquisa e promove a transparência em relação aos resultados desses investimentos. Permite a confrontação e comparação dos resultados divulgados com resultados oriundos de outras análises, promovendo uma validação informal das informações divulgadas sobre os programas.

A apropriação e o uso dos resultados da investigação pela gestão das políticas e programas, que de fato, coroariam o ciclo de avaliação de um programa ou política, constituem um desafio ao mesmo tempo político e gerencial. Questões como a não coincidência entre o tempo da política e o tempo da produção de conhecimento costumam ser objeto de conflitos entre os diferentes atores envolvidos no processo de implementação e avaliação. Por outro lado, muitas vezes, recomendações relevantes de estudos de boa qualidade não conseguem interferir na dinâmica das políticas e programas, seja pela indiferença dos gestores ou dificuldade de mobilizar os responsáveis por mudanças na dinâmica das políticas.

4. Considerações finais

A experiência do MDS é muito recente, mas os estudos de avaliação adquiriram um lugar na produção de evidências e foram dados largos passos em direção à institucionalização da avaliação como parte do ciclo de seus programas e políticas.

⁶ O Consórcio de Informações Sociais é resultado de um projeto do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Democratização e Desenvolvimento da Universidade de São Paulo – NADD-USP, em parceria com a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS tem como um de seus objetivos a transferência e o intercâmbio de informações entre pesquisadores de instituições associadas à ANPOCS, via Internet.

Ganhos de informação, análises e subsídios para a expansão e o planejamento dos programas foram conquistas obtidas à base de cooperação organizacional e legitimidade interna e externa, pautados por critérios de transparência e excelência. A avaliação conseguiu um lugar institucional, passando não apenas a ser aceita, mas fortemente demandada como necessária pelas demais unidades e membros da organização.

As atividades da unidade de avaliação desempenharam tanto funções estratégicas, de governo, ao promoverem a transparência das ações do Estado, quanto operacionais, de gestão, ao produzirem evidências produzidas incorporadas pelos gestores de programas. O sistema foi implementado a partir de um modelo *top-down*, dentro de uma perspectiva gerencialista e com o apoio das agências internacionais que vincularam os empréstimos a componentes de avaliação e monitoramento. No entanto, a implantação de instrumentos de gestão governamental, a existência de critérios técnicos para alocar recursos humanos, contratar estudos e produzir e divulgar publicamente os resultados desses estudos consistiu um elemento importante para a construção de um Estado não apenas mais eficaz, mas mais democrático.

A intercessão entre ciência e política, própria do campo da avaliação, certamente não foi abolida. Contudo, trouxe para o campo das políticas o debate informado e qualificado sobre os projetos e políticas de governo. A discussão de questões que são objeto das políticas, com base em conhecimento produzido por conhecimento técnico, produz opiniões e julgamentos mais informados, produzindo mudanças de qualidade na arena das políticas públicas. Se as práticas democráticas e de bom governo estão associadas à possibilidade de instaurar efetivos mecanismos de responsabilização da função pública, a avaliação certamente tem um papel a desempenhar nessa arena, contribuindo para maior transparência e fortalecimento da gestão democrática das políticas públicas.

Referências Bibliográficas:

- CLINE, KURT D. 2000. Defining the Implementation Problem: organization management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, volume 10 número 3. Oxford.
- COLEMAN, James. 1999. Social Capital in the Creation of Human Capital., in Das Gupta, Partha & Serageldin, Ismail. *Social Capital- A Multifaceted Perspective*. Washington, DC: The World Bank.
- CUNILL-GRAU, Nuria, 2004. La Democratización de la administración pública: los mitos a vencer. In *Política y Gestión Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A. Buenos Aires.
- FARIA, CARLOS AURÉLIO P. 2005. A Política da Avaliação de Políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 20 no. 59. São Paulo.
- GREENE, JENNIFER C. 1994. Qualitative Program Evaluation- Practice and Promise. In: Denzin N. & Lincoln. Y. *Handbook of Qualitative Research* (pp.530-544) London: Sage Publications.
- KLIKSBERG, Bernardo. 1999. “Capital Social e Cultura, Claves Esenciales del Desarrollo”. *Revista de la Cepal* no. 69, dezembro de 1999. Santiago de Chile.
- OSZLAK, Oscar. 2005. Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de um Estado responsable. In *Responsabilización y Evaluación de la gestión pública* (pp. 239-272) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas. Editorial Texto, C.A.
- PATTON, 1987. Evaluations’s political inherency: practical implications for design and use. In Palumbo, D. J. *The Politics of program evaluation*. (pp. 100-145) Newbury Park, CA. Sage.

PUTNAM, Robert D.1996. *Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas.

SUBIRATS, Joan. Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? In *Responsabilización y Evaluación de la gestión pública* (pp.47-58) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo(CLAD). Caracas. Editorial Texto, C.A.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S. & Paes-Sousa, Rômulo, 2006. *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Policy Papers no.17, Brasília . UNESCO.