

MONITORAR E AVALIAR

POR QUE AVALIAMOS? QUAL A FUNÇÃO DA AVALIAÇÃO E DO MONITORAMENTO DE PROGRAMAS E PROJETOS? QUEM AVALIA? QUANDO? COMO AVALIAR? COMO E POR QUE INCLUIR OS/AS DESTINATÁRIOS/AS DAS POLÍTICAS NOS PROCESSOS AVALIATIVOS? COMO FAZER DA AVALIAÇÃO UMA FERRAMENTA DE GESTÃO?

O monitoramento e a avaliação constituem etapas fundamentais da formulação e da implementação de políticas públicas.

A função primordial do monitoramento e da avaliação é supervisionar o processo de implementação de políticas, programas e projetos, de forma a garantir a **eficiência**, a **eficácia** e a **efetividade** das ações governamentais. **O monitoramento e a avaliação constituem etapas fundamentais da formulação e da implementação de políticas públicas.**

Historicamente – em especial na área das políticas sociais – um conjunto de fatores contribuiu para que as atividades de monitoramento e avaliação, quando realizadas, não cumprissem suas reais finalidades. Na América Latina e no Caribe, segundo Buvnich (1999), a maioria dos programas e projetos na área de políticas sociais não era avaliada. Excepcionalmente, quando o eram, tais avaliações acabavam se reduzindo a perspectivas descritivas, com escassa análise. Segundo o autor, essa tendência modificou-se a partir dos anos 1990, com o surgimento de uma nova visão na condução das políticas sociais, sob influência de alguns fatores, como: crise social vivida na região; reconhecimento da necessidade de um planejamento e gerenciamento com maior e melhor informação, em todos os níveis, para compreensão do impacto das diferentes estratégias sobre os públicos-alvo; necessidade de alocar os recursos disponíveis com mais eficiência e equidade para **assegurar maior grau de efetividade e sustentabilidade no alcance dos objetivos das políticas sociais.**

Vale lembrar, como já estudado neste Curso, que a década de 1990 também foi marcada por uma série de manifestações protagonizadas por movimentos representativos de diferentes bandeiras de luta no cenário internacional – a exemplo do movimento feminista e de mulheres. As mobilizações sociais verificadas nesse período contribuíram para uma cobrança crescente em torno do uso dos recursos e dos resultados obtidos pela ação governamental. Este quadro refletiu-se, em larga medida, no Brasil e em outros países da América Latina e Caribe que, como vimos, sofreram o impacto da progressiva globalização da economia. Ao mesmo tempo, esses países assistiram ao amadurecimento e à ampliação de movimentos sociais em defesa da inclusão social e do combate a todas as formas de discriminação. Via de regra, as reformas administrativas dessas nações responderam à necessidade de redefinição das relações entre Estado e Sociedade – estando aquele premido, de um lado, pela escassez de recursos e, de outro, pela inadequação de seu desempenho na condução do interesse público (Marini Ferreira, 1999; Rua, 1999).

Bozzi (2001:33, 34), em estudo sobre os sistemas de avaliação criados pelos governos da Colômbia e do Chile, comprometidos com a gestão orientada para resultados, apontou a importância da avaliação da gestão pública na América Latina para fortalecer e aprofundar a institucionalidade democrática, desde que fosse possível:

- a. *Estabelecer claramente os vários níveis de responsabilidades dos servidores públicos e sua obrigação de prestar conta de suas ações (accountability);*
- b. **Garantir uma gestão mais transparente e gerar informação sobre a eficiência do uso de recursos;**
- c. *Motivar os empregados públicos a darem prioridade à perspectiva do cidadão e do usuário do serviço na definição de programas e serviços, e no desenho dos instrumentos para avaliá-los;*
- d. **Melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo setor público, o que incide diretamente nos pilares de uma política de desenvolvimento: o bem-estar da população e a competitividade do setor produtivo;**
- e. *Melhorar a coordenação entre organizações públicas que trabalham nos distintos níveis do aparato público;*
- f. *Melhorar a produtividade do setor público, legitimando a provisão governamental de bens públicos aos olhos de usuários/as e cidadãos/ãs.*

Controle social
quer dizer desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximo da ação.

O texto “Redemocratização e Reforma do Estado no Brasil”, estudado na Unidade 1, abordou a reforma administrativa realizada no Brasil em 1995 e que foi executada em consonância com as tendências internacionais do modelo de administração pública gerencial. Incluiu, entre seus objetivos, a busca por ganhos de eficiência no aparelho do Estado e o aumento da qualidade dos serviços prestados. Preconizando mudanças na concepção e na forma de implementação de políticas e ações governamentais, a reforma apoiava-se em alguns princípios, assim expostos e comentados por Marini Ferreira (1999):

- i. **focalização da ação do Estado no cidadão**, o que significa o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania;
- ii. **reorientação dos mecanismos de controle para resultados**, o que significa evoluir de uma lógica baseada tão-somente no controle da legalidade e do cumprimento do rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos;
- iii. **flexibilidade administrativa**, que permita a instituições e pessoas alcançarem seus objetivos;
- iv. **controle social**, o que quer dizer **desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximo da ação**. Se o objetivo é o resgate da cidadania e a reorientação para resultados, esse controle não pode se limitar apenas à dimensão interna, com base em quem presta o serviço. Tem de ser na perspectiva de quem usa ou se beneficia da prestação dos serviços públicos (Ferreira, 1999:87; grifos nossos).

Esses mesmos princípios, portanto, orientaram a concepção do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) da Administração Pública, que permanece em vigor. Isto significa que, do ponto de vista do acompanhamento e da avaliação da implementação de programas e ações governamentais, passaram a ser considerados novos aspectos do processo, como: **participação da comunidade** na formulação de tais ações; **resultados alcançados** em face das metas estabelecidas e das mudan-

Em ambientes democráticos, cresce a demanda da sociedade organizada pela transparência na gestão de recursos públicos, o que só é possível com a avaliação sistemática das ações empreendidas pelo governo.

ças esperadas na situação-problema identificada inicialmente (avaliando-se os efeitos da ação sobre a qualidade de vida da população); **satisfação da população** com esses resultados; **atuação das instituições parceiras** (quando houver) e sua contribuição para os resultados alcançados; a criação de mecanismos de prestação de contas para a sociedade sobre as ações governamentais e seus resultados. Enfim, o novo paradigma mencionado por Marini Ferreira passaria, necessariamente, pela **ampliação do diálogo entre Estado e sociedade civil, permitindo às populações beneficiárias da ação governamental o protagonismo de quem participa das decisões sobre sua vida, seu bem-estar e tem controle sobre os resultados alcançados.**

Entretanto, apesar das mudanças propostas, não se pode afirmar que a reforma administrativa tenha operado efeitos imediatos nas práticas de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos sociais no país. Segundo Cotta, em referência ao final da década de 1990,

"apesar de ser um tema recorrente na literatura, a avaliação de programas sociais ainda não foi incorporada ao cotidiano da administração pública. Em parte devido à complexidade inerente às metodologias de avaliação, em parte devido ao desinteresse dos policy makers ou formuladores de políticas públicas e à desconfiança dos responsáveis pelos programas, tem-se deixado de lado um poderoso instrumento gerencial, capaz de subsidiar o processo decisório e de lançar luz sobre a lógica das intervenções na realidade social. Isto se torna ainda mais preocupante em um contexto de crise fiscal, no qual os administradores são compelidos a direcionar os escassos recursos de que dispõem para os programas e projetos que melhor os utilizem. Cabe lembrar ainda que, em ambientes democráticos, cresce a demanda da sociedade organizada pela transparência na gestão de recursos públicos, o que só é possível com a avaliação sistemática das ações empreendidas pelo governo" (Cotta, 1998:103).

Objetivamente, os avanços efetivos na relação entre Estado e Sociedade ocorreram a partir de 2003, por meio das práticas que iriam fortalecer a democracia participativa, como:

1. Realização das Conferências Nacionais, com a participação efetiva da sociedade civil organizada, como mecanismo privilegiado para o levantamento de demandas e a discussão de princípios e diretrizes que devem orientar a formulação das políticas públicas setoriais;
2. Realização de Audiências Públicas sobre temas de interesse da sociedade civil, incluindo, entre estes, a própria elaboração do Plano Plurianual (PPA), como ocorreu em 2003, em relação ao PPA 2004-2007;
3. Criação e/ou fortalecimento de instrumentos para assegurar a transparência do processo de implementação de políticas, programas e projetos (ou prestação social de contas), como Sistemas setoriais informatizados (a exemplo do Programa Bolsa Fa-

mília, entre outros), e o SICONV – Sistema de Convênios, que prevê o registro de todos os passos para a celebração e o acompanhamento dos Convênios firmados entre os diferentes setores governamentais (incluindo as instâncias federal, estadual e municipal), e do governo com a sociedade civil.

SICONV

- O SICONV é um sistema desenvolvido em plataforma web que permite aos órgãos convenientes e concedentes o gerenciamento on-line de todas as propostas enviadas e dos convênios firmados com o governo federal. Este sistema foi elaborado para padronizar e dar transparência às descentralizações de recursos públicos em todas as áreas do governo federal. Ele é autoexplicativo e no próprio Portal os órgãos e as entidades da sociedade civil poderão aprender, através de curso direcionado, a utilizar todas as ferramentas de que ele dispõe, tanto para apresentação de propostas como para os encaminhamentos para a formalização, e para – ao final – fazer a prestação de contas dos recursos utilizados. Há profissionais designados nos ministérios para acompanhar e orientar os convenientes no uso do SICONV. Para melhor conhecer este Sistema, acesse www.convenios.gov.br.

A formulação de políticas, programas e projetos, seu monitoramento e avaliação devem conter dimensões que reflitam, na prática, um novo paradigma de gestão pública, considerando a importância de fortalecer a democracia participativa no país, inclusive por meio dos instrumentos e das práticas que apoiam o processo decisório. Assim, é central:

- *a participação das/os beneficiárias/os;*
- *a participação das instituições parceiras no projeto/ação;*
- *a qualidade dos serviços prestados/resultados alcançados, de acordo com a população beneficiária;*
- *a satisfação da população beneficiária;*
- *a sustentabilidade dos resultados e dos efeitos esperados – permanência do serviço implantado ou consistência das mudanças operadas por meio de projeto/ações, após a conclusão do processo de intervenção/execução do Convênio.*

No próximo texto, cada uma das atividades de monitoramento e avaliação será abordada separadamente.

GLOSSÁRIO

Eficiência – Relaciona-se à minimização dos custos e à maximização dos resultados. “Fazer mais com menos”.

Eficácia – Grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Está relacionada aos resultados sobre a população beneficiária e a sociedade.

Efetividade – Correspondência entre os objetivos propostos e os resultados atingidos, ou seja, a relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados).

MONITORAMENTO

QUAIS OS RECURSOS MAIS ADEQUADOS PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS NAS DISTINTAS FASES DE SUA EXECUÇÃO?

O monitoramento também é conhecido como avaliação em processo, consistindo em

"uma ferramenta utilizada para intervir no curso de um programa, corrigindo sua concepção. É o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e os impactos das ações realizadas. O monitoramento permite identificar tempestivamente as vantagens e os pontos frágeis na execução de um programa e efetuar os ajustes necessários à maximização dos seus resultados e impactos" (Rua, 1999:7).

Na fase de definição do processo de monitoramento de uma política, programa ou projeto, somos orientadas/os por perguntas como: **quais são os objetivos e as metas? O que deve ser feito para garantir a obtenção dos produtos e dos resultados esperados? Como saber se o caminho escolhido conduzirá a tal objetivo e/ou produtos? Quais instrumentos são necessários para realizar o acompanhamento dessa política/ programa/ projeto? Quais os mecanismos de que dispomos para acompanhar os diferentes passos da implementação do projeto/programa?**

Para responder objetivamente a estas perguntas, podemos usar como exemplo a implantação de uma creche em determinado município, conforme preconiza o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – II PNPM, no âmbito das ações que contribuirão para a maior autonomia das mulheres no mundo do trabalho e na sua vida pessoal (Capítulo 1, Prioridade 1.3, Ação 1.3.3, p. 47). Vale lembrar que a creche constitui um dos equipamentos sociais mais demandados pela maioria das mulheres – que acumulam as funções de cuidado e reprodução no âmbito da família e trabalho remunerado fora de casa; e principalmente por aquelas que, por falta de apoio e recursos, muitas vezes não conseguem sequer procurar trabalho devido às tarefas domésticas e as responsabilidades familiares.

O primeiro passo a ser dado em um desenho de monitoramento, é um mapeamento das ações essenciais para o alcance dos objetivos e das metas propostos em cada etapa prevista, observando os prazos estabelecidos para seu cumprimento.

Do ponto de vista técnico, o projeto de criação de uma creche envolve, pelo menos, três grandes etapas: construção (quando couber); estruturação e funcionamento. Cada etapa é realizada por um conjunto de ações orientadas por objetivos de curto, médio e longo prazos, que podem requerer a participação de mais de um setor governamental e da comunidade em geral. Porém, o que está em foco prioritariamente é a função social desse equipamento, o objetivo maior: seu possível impacto sobre a vida das mulheres e das crianças de determinada comunidade e, em última instância, seus resultados indiretos para toda a comunidade.

Para a condução do monitoramento da implementação do projeto, podemos destacar alguns pontos, de forma resumida e a título de exemplo, sem a pretensão de esgotar o assunto, uma vez que não há receitas acabadas para o tratamento das questões de monitoramento e avaliação. Uma série de fatores pode influenciar os caminhos e as prioridades estabelecidos, como: natureza do projeto, informações disponíveis, nível de gestão/competências, entre outros. O **primeiro passo** a ser dado, quando se pensa em um **desenho de monitoramento**, é um **mapeamento das ações essenciais para o alcance dos objetivos e das metas propostos** em cada etapa prevista, **observando os prazos estabelecidos** para seu cumprimento. Tomando-se a creche como exemplo, sabemos que existem pelo menos três etapas ou fases diferentes na implementação do projeto. Desta forma, podemos levantar as ações pertinentes a cada uma das etapas, conforme o quadro abaixo:

ETAPA 1: CONSTRUÇÃO DA CRECHE – DE JANEIRO A OUTUBRO DE 2009

AÇÕES	RESPONSÁVEIS	PRAZO/PERÍODO	PRODUTO
Elaboração/aprovação do projeto	Prefeitura/Depto. de Obras	Outubro a dezembro de 2008	Projeto aprovado pela Prefeitura Projeto aprovado pela comunidade
Licitação para aquisição de material	Prefeitura/ Depto. de Obras	Fevereiro a maio de 2010	Empresas selecionadas (por tipo/classificação do material)
Contratação de mão de obra	Prefeitura/ Depto. de Obras	Até junho de 2009	Contratações concluídas por categoria de profissionais
	Participação da comunidade (em discussão)	Até junho de 2009	Número de participantes da comunidade/ Não participação da comunidade

Uma ação que não é efetuada no prazo pode causar prejuízos em cadeia, comprometendo um conjunto de outras ações, o que conduzirá à elevação dos custos, podendo impedir ou prejudicar a execução do referido projeto.

Na fase da construção da creche, todas as ações terão um prazo determinado para sua execução, dentro do prazo estabelecido para início e término. Os prazos são fundamentais para a avaliação da eficiência, entendida como “a capacidade de produzir os resultados esperados/desejados com o menor dispêndio de recursos (humanos, materiais e financeiros)” (Rua, 1999). Portanto, a eficiência é medida pela relação entre os custos do projeto e os produtos obtidos – a relação custo-benefício daquele projeto ou ação. **Uma ação que não é efetuada no prazo pode causar prejuízos em cadeia, comprometendo um conjunto de outras ações, o que conduzirá à elevação dos custos, podendo impedir ou prejudicar a execução do referido projeto.**

Além dos prazos, consideram-se todos os fatores intervenientes no processo de construção, como: instituição responsável/pessoas e parcerias envolvidas; tempo necessário para o processo de licitação para a compra de materiais de construção (quando couber); aquisição e entrega do material.

Até as condições climáticas da localidade são passíveis de interferência no andamento da obra e, portanto, devem ser levadas em conta no processo de acompanhamento. Neste caso, pode ser criada outra categoria de acompanhamento: fatores externos, por exemplo. **Há uma série de situações que não depende do controle dos/as gestores/as e pode influenciar profundamente os resultados esperados.** Exemplos: chuva acima da média prevista; crise política no município; mudança de decisores/as na condução do projeto, entre outras.

2.1 INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS PARA O ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES

a) Indicadores de processo

Na fase de monitoramento são utilizados indicadores de processo para sinalizar o cumprimento de prazos e metas e a obtenção de produtos esperados para cada ação. Esses **indicadores** constituem instrumentos **essenciais para a condução do monitoramento e deverão ser definidos para todas as ações previstas, sempre levando em conta os prazos determinados para cada fase e/ou etapa do processo de implementação do projeto.** Assim, o nosso exemplo geraria o seguinte quadro:

ETAPA 1 : CONSTRUÇÃO DA CRECHE – JANEIRO A OUTUBRO DE 2009

AÇÕES	RESPONSÁVEIS	PRAZO/ PERÍODO	PRODUTO	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO
Elaboração Aprovação do projeto	Prefeitura/ Depto. de obras	Outubro a dezembro de 2008	Projeto aprovado pela Prefeitura Projeto discutido e aprovado pela comunidade	Aval da Prefeitura documentado 80% de aprovação da comunidade	Documento oficial da Prefeitura Ata de Reunião com a comunidade
Licitação para aquisição de material	Prefeitura/ Depto. de Obras	Fevereiro a maio de 2010	Empresas selecionadas (por tipo/clas- sificação do material)	Relação das empresas selecionadas para cada categoria de material	Relatório de andamento do processo de licitação

Estes indicadores de processo muitas vezes se confundem com as metas e com os produtos esperados, podendo ser assim representados: obra da creche concluída; um ônibus escolar adquirido; duas nutricionistas contratadas.

Alguns autores, como Buvnich, mencionam indicadores de insumos e de produtos, além de indicadores de processo.

Indicadores de processo constituem instrumentos essenciais para a condução do monitoramento e deverão ser definidos para todas as ações previstas.

Os “Meios de verificação” referem-se aos meios que permitirão constatar/confirmar os indicadores apontados. No caso dos indicadores de processo, pode ser um relatório, um contrato assinado, a documentação comprobatória de um veículo adquirido, ou seja, os indicadores de processo são verificados/confirmados por diferentes meios.

É preciso estabelecer a frequência do acompanhamento do projeto, o que significa o tempo em que será efetuado o monitoramento dos indicadores definidos.

b) Frequência do acompanhamento

Além da definição de indicadores, é preciso **estabelecer a frequência do acompanhamento do projeto**, o que significa **o tempo em que será efetuado o monitoramento dos indicadores definidos**. Exemplos: monitoramento bimestral/ trimestral/ semestral – sempre considerando a complexidade e o tempo necessário para a evolução de cada ação e/ou etapa. O acompanhamento poderá ser feito com frequências variadas, de acordo com a natureza e o ritmo das ações.

c) Criação de sistemas informatizados

O princípio da transparência, assim como a necessidade de tornar mais ágil o processo decisório exigem a utilização de sistemas que possibilitem o registro e a divulgação de dados referentes à implementação de políticas, programas e projetos.

d) Relatórios diversos e complementares

Documentos referentes a procedimentos distintos, tais como: análises qualitativas (exemplo: estudo sobre a satisfação das beneficiárias de um projeto/ação); informações qualitativas ou não previstas; identificação de problemas na rede de **INSTITUIÇÕES PARCEIRAS** na execução do projeto; relatos sobre fatores externos (não previstos) que influenciaram o andamento das ações, entre outros.

e) Outros mecanismos

Nomeiam-se mecanismos os demais meios a serem utilizados tanto pela equipe técnica quanto pela comunidade e demais instituições que integrem a rede de parceiros (quando for o caso). Aí estão incluídas as **formas complementares de monitoramento** a serem adotadas, por exemplo:

INSTITUIÇÕES PARCEIRAS

O conceito de parceria é definido como reunião de esforços com objetivo comum (*Dicionário Houaiss*). O projeto social se fortalece quando é planejado, executado e avaliado juntamente com instituições parceiras. A parceria se concretiza na medida em que todas as partes contribuem para o projeto, ainda que de diferentes maneiras. É importante que as instituições parceiras tenham perfeitos entendimento e identificação com o projeto, seus objetivos e resultados esperados, experiência em projetos semelhantes ou afins, compromisso com a causa e com a coordenação do projeto. A colaboração intersetorial entre instituições parceiras dá maior qualidade e alcance ao projeto e colabora com a sustentabilidade de suas ações. No estabelecimento de parcerias há benefícios inegáveis, mas também alguns riscos. Por isso é necessário estabelecer alguns critérios para a escolha das instituições parceiras.

- i. **Instituição de um grupo de interlocutores/as locais.** *No exemplo da creche, um grupo de moradores/as para acompanhar o projeto passo a passo (seriam os/as inter-*

locutores/as principais da equipe técnica, por exemplo, quando quisessem informações qualitativas sobre o andamento do processo);

- ii. **Participação de Conselhos locais**, como os *Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher, Conselhos de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, entre outros, que no exercício do controle social atuariam no apoio ao monitoramento do processo de implementação do projeto.*

Enfim, podem ser imaginados e definidos diferentes mecanismos, dependendo da natureza do projeto/ programa e dos recursos disponíveis para a sua execução.

AVALIAÇÃO

HÁ UM MELHOR SISTEMA DE AVALIAÇÃO PARA PROJETOS SOCIAIS? QUAL SERIA O MELHOR MOMENTO PARA AVALIAR? COMO MEDIR O IMPACTO DE UM PROJETO SOCIAL?

A avaliação é tida como um processo sistemático de análise que permite compreender, de forma contextualizada, todas as dimensões e implicações de uma ação para estimular seu aperfeiçoamento. A avaliação oferece o suporte necessário para a tomada de decisão em diferentes fases da formulação e da implementação de políticas públicas. A característica fundamental da avaliação de programas é, certamente, seu caráter aplicado. Os/as avaliadores/as não podem perder de vista este aspecto, que garante a produção de trabalhos com utilidade prática. Esta modalidade de pesquisa visa atender às demandas por informação de administradores/as de dado programa ou projeto. Juntamente com o monitoramento, de forma complementar, **a avaliação deve ser entendida como um processo que visa garantir a eficiência na alocação de recursos, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.** Assim a definem Aguilar e Ander-Egg:

A avaliação é uma pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida, destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito dos diferentes componentes de um programa

"A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida, destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados" (Aguilar & Ander-Egg, 1994:31, 32).

Para estes autores, a avaliação "enquanto pesquisa social consiste em aplicar o método científico ao conhecimento de um aspecto da realidade" e terá sempre por finalidade o conhecimento orientado para **melhorar as formas de agir sobre uma dada realidade.** A definição acima nos mostra que a avaliação pode ser feita em diferentes momentos, servindo a diversos propósitos. Assim, sua tipologia depende dos distintos critérios adotados.

A avaliação propriamente dita é precedida por uma série de tarefas. A primeira é traçar um perfil completo da intervenção, examinando seus objetivos, coletando informações sobre seu mecanismo de implementação, conhecendo a equipe responsável e indagando sobre os grupos e os indivíduos cujos interesses são afetados por seu conteúdo. A segunda tarefa é **identificar a finalidade da**

Finalidade da avaliação:

é fundamental que se saiba quem demanda informações e para que elas servirão.

avaliação. É fundamental que se saiba **quem demanda informações e para que elas servirão.** Nesta fase inicial também é imprescindível a **delimitação do objeto de investigação**, mediante identificação dos aspectos do programa ou projeto que serão avaliados. O próximo passo é a **definição da estratégia metodológica**, que abrange as seguintes dimensões: desenho da pesquisa, critérios de avaliação, procedimentos de amostragem, coleta de dados, seleção das técnicas estatísticas e apresentação dos resultados. Destaca-se a importância da **seleção de critérios adequados de avaliação**, que devem: a) refletir os objetivos

da intervenção; b) ser mensuráveis; e c) incorporar a visão dos/as atores/atrizes sociais relevantes, principalmente os beneficiários do programa ou projeto (Cotta, 1998).

Do ponto de vista do momento de sua realização, a avaliação pode ser assim classificada, segundo Aguilar e Ander-Egg (1994:41):

- i. *Avaliação antes, ou ex-ante – efetuada antes do início da ação ou do projeto/programa. Sua finalidade é "proporcionar critérios racionais sobre a conveniência ou não de levar a cabo um programa ou projeto". Neste caso, os autores identificam três aspectos a serem considerados: a) pertinência do projeto em relação à realidade; b) coerência e congruência internas, a partir da análise das relações entre meios ou recursos e objetivos; objetivos gerais, objetivos especiais e metas; diagnóstico e proposições; c) rentabilidade econômica das diferentes ações para alcançar os objetivos propostos.*
- ii. *Avaliação durante a implementação – também pode ser denominada avaliação de gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoração ou avaliação concomitante. Seu objetivo principal é "avaliar as mudanças situacionais, isto é, estabelecer até que ponto se está cumprindo e realizando o programa ou prestando um serviço de acordo com a proposta inicial".*
- iii. *Avaliação ex-post – realizada após o término do projeto/programa. Neste caso, segundo os autores, deve-se estabelecer uma diferença entre a avaliação do fim do projeto e a avaliação ex-post. A primeira será empreendida assim que o projeto for concluído, enquanto a segunda deverá ocorrer "quando o programa ou projeto alcançou seu pleno desenvolvimento (meses ou até anos depois de finalizada a execução)". Por esta razão, este tipo de avaliação também é nomeado avaliação de impacto ou avaliação pós-decisão, e possui duas finalidades principais: a) avaliar os ganhos dos resultados gerais em termos de: eficiência, produtos, efeitos e impacto; b) adquirir conhecimento e experiências para outros programas ou projetos futuros.*

A literatura especializada apresenta algumas variações acerca da definição de avaliação, embora haja consenso em torno da tipologia segundo o critério do tempo/momento de realização (EX-ANTE; de processo; ex-post). Apenas para ilustrar, na classificação de Cohen e Franco (1999), as avaliações de processos e de impacto pertencem à avaliação ex-post, ou seja, ocorrem depois de iniciado o desenvolvimento da ação/projeto/programa. Segundo eles, "a avaliação de processos olha para frente (para as correções

ou adequações), enquanto a avaliação de impacto olha para trás (se o projeto funcionou ou não), descobrindo as causas” (Cohen & Franco, 1999:108, 109).

Assim, **a avaliação de processo diz respeito à dimensão de gestão**. Sua finalidade é julgar se a intervenção está sendo implementada conforme planejado, se a população-alvo está sendo atingida, se o cronograma está sendo cumprido, se os recursos estão sendo usados com eficiência etc. Trata-se, enfim, do acompanhamento sistemático da evolução das metas do programa ou projeto. **A avaliação de resultados tem objetivos mais ambiciosos**, sendo o primeiro deles **indagar se houve alterações na situação-problema após a intervenção**.

Outras classificações são apresentadas segundo diferentes critérios, como o de quem a executa, que pode gerar os seguintes tipos, conforme Cohen e Franco (1999):

- i. *Avaliação externa* – realizada por pessoas de fora, alheias à organização;
- ii. *Avaliação interna* – realizada dentro da organização gestora do projeto;
- iii. *Avaliação mista* – procura combinar os dois tipos anteriores. “Desta maneira se pretende superar as dificuldades, ao mesmo tempo em que se preservam as vantagens de ambas as avaliações”. Os autores apontam **divergências sobre a vantagem de avaliadores externos** – seja por darem mais importância ao método, ou por desconhecem especificidades dos projetos; ao mesmo tempo, **os/as avaliadores/as internos/as podem estar envolvidos/as demais com as propostas e os processos para poderem manter a objetividade necessária ao desenvolvimento da avaliação. Daí a solução de uma avaliação mista;**
- iv. *Avaliação participativa* – tem por finalidade “minimizar a distância que existe entre o avaliador e os beneficiários”, e se apoia em bases teóricas e metodologias próprias.

A avaliação de resultados tem objetivos ambiciosos, sendo o primeiro deles indagar se houve alterações na situação-problema após a intervenção.

Ainda segundo este critério, também pode ser considerada a autoavaliação, pela qual as pessoas envolvidas na execução do projeto “avaliam e julgam suas próprias atividades para determinar se estão cumprindo as metas propostas” (Aguilar & Ander, 1994).

AVALIAÇÃO FINAL

A avaliação final de um projeto, programa ou política de governo diz respeito aos resultados alcançados. A análise do cumprimento dos objetivos ou finalidades imediatas do projeto propiciará a mensuração

da eficácia, pois os projetos sociais objetivam o atendimento de uma demanda social, a satisfação de uma necessidade de determinada população.

Partindo do princípio de que a “razão essencial” do projeto social “é produzir mudanças em alguma parcela da realidade, solucionar um problema social, ou prestar um serviço a um determinado subconjunto populacional”, Cohen e Franco (1999:102, 103), defendem que, operacionalmente, a **eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e as metas do projeto na população beneficiária, em determinado período de tempo, independentemente dos custos** implicados. Para monitorar e avaliar “o grau em que se alcançam os objetivos e metas”, é necessária a criação de instrumentos, como os indicadores de resultado, referidos à dimensão social do projeto.

A eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e as metas do projeto na população beneficiária, em determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.

No exemplo da instalação de uma creche, esta cumpre sua efetiva função social quando:

1. *Chega, de fato, a atender à demanda local, no limite estabelecido previamente (exemplo: atender a, no mínimo, 20% da demanda local);*
2. *Fica comprovada a qualidade dos serviços prestados e a satisfação das mulheres da comunidade beneficiada. Para tanto, serão criados indicadores específicos, incluindo levantamento sobre a qualidade dos serviços e a satisfação da população beneficiária por diferentes meios.*

No caso da creche, vale lembrar que vários fatores podem interferir nos resultados alcançados, destacando-se: a localização (muito importante, e a comunidade deve ser ouvida a respeito); a qualidade dos serviços prestados, medida por critérios que incluem o preparo dos/das profissionais envolvidos/as, cumprimento dos horários, a qualidade dos alimentos oferecidos às crianças, higiene do ambiente, entre outros aspectos que qualificam o funcionamento deste tipo de estabelecimento. Porém, o objetivo principal da instalação desse equipamento em determinada comunidade é o impacto que poderá causar na vida, no dia a dia das mulheres beneficiárias. Isto é o que o II PNPM propõe, a partir dos princípios da autonomia e da igualdade no mundo do trabalho.

Neste caso, **deve ser avaliada a efetividade da ação**, assim definida por Cohen e Franco (1999):

“Diz-se que a efetividade constitui a relação entre os resultados e o objetivo” e citando López, “efetividade é um termo que se usa frequentemente para expressar o resultado concreto – ou as ações conduzentes a esse resultado concreto – dos fins, objetivos e metas desejadas” (López apud Cohen & Franco, 1999:107).

Ainda de acordo com os autores, “a efetividade tem duas dimensões em função dos fins perseguidos pelo projeto. É a medida do impacto (...) ou o grau de alcance dos objetivos (...)” (Cohen & Franco, 1999:107).

No caso da creche, uma política de gênero com recorte racial não se limita ao atendimento da demanda local, medida pela cobertura no atendimento às crianças na faixa etária de zero a 3 anos de idade. É preciso avaliar o significado daquele serviço para a vida das mães, ou seja, das mulheres que dependem daquele e de outros equipamentos sociais para garantir certa disponibilidade de tempo e de segurança para cuidar dos próprios interesses. A partir desta realidade, é possível aventar diferentes maneiras de aferir o grau de satisfação das mulheres beneficiárias dos serviços da creche naquela comunidade. Além disso, quais seriam os impactos observáveis? Em que medida o serviço acarreta mudanças e/ou benefícios reais para a vida daquelas mulheres? Há efeitos distintos para mulheres brancas e para mulheres negras? Quantas puderam ingressar no mercado de trabalho ou iniciar alguma ocupação remunerada, em casa ou na comunidade? Quantas estão ocupando seu tempo em novas atividades, como um curso, cuidados com a saúde (exercícios físicos), enfim, com atividades em seu próprio benefício? Aumentou seu tempo para descanso? Há uma série de resultados que podem impactar a vida das mulheres, provocando mudanças em seu cotidiano e possibilitando aumento da renda familiar.

Os/as gestores/as ou coordenadores/as das atividades em curso devem se preocupar com a permanência dos resultados da ação, no médio e longo prazo, após a avaliação final de uma política, um programa ou um projeto.

Os **indicadores de resultados**, eventualmente com o auxílio de outros instrumentos, também irão medir, em última instância, os impactos daquela intervenção governamental. Tais consequências podem extrapolar os limites do espaço físico que sofreu diretamente a intervenção (a comunidade, a cidade, a região, o país), dependendo dos níveis, do tipo e do ritmo das mudanças efetivamente operadas. Assim, os principais objetivos do projeto devem orientar a definição/construção dos indicadores de resultado e de impacto.

Também deverão ser criados os **indicadores de sustentabilidade**. Segundo Borba (1999), “o conceito de sustentabilidade adiciona uma dimensão de tempo à efetividade do projeto”. Isto significa que os/as **gestores/as ou coordenadores/as das atividades em curso devem se preocupar com a permanência dos resultados da ação, no médio e longo prazo, após a avaliação final** de uma política, um programa ou um projeto.

Entende-se que a sustentabilidade das mudanças alcançadas por uma ação governamental dependerá do grau de envolvimento do poder local e das comunidades beneficiadas com as ações implementadas, bem como do real interesse da comunidade (aqui entendido como real necessidade; prioridade para a comunidade beneficiária) e da qualidade dos serviços e/ou bens recebidos. No exemplo referido, o governo federal apoia financeiramente a instalação de uma creche, mas sua sustentabilidade dependerá das condições do poder local para assumir aqueles serviços e a manutenção de sua qualidade, o que exercerá efeito direto no grau de aceitação das mulheres beneficiárias.

Ainda que comprovada em uma avaliação inicial, **a sustentabilidade de uma ação pode e deve ser aferida periodicamente**, quando da implementação do projeto ou na fase de uma avaliação *ex-post* (tendo em vista a possibilidade de ocorrência de fatores externos).

É importante lembrar o lugar que passaram a ocupar as parcerias interinstitucionais na implementação das ações governamentais transversais, como as políticas de promoção da igualdade de gênero e raça. Nesse sentido, as parcerias se apresentam como uma prática inovadora, que estimula as relações intersetoriais no âmbito do governo e deste com a sociedade civil. A partir dessa articulação, os resultados esperados das políticas públicas, dos programas e dos projetos também dependem da divisão de papéis e responsabilidades entre os/as diferentes atores/atrizes que participam da ação conjunta. O monitoramento e a avaliação dos programas de governo conduzidos por meio de parcerias interinstitucionais devem prever o instrumental adequado para a mensuração do desempenho dos/as atores/atrizes envolvidos e/ou da rede de parceiros/as em si – que, algumas vezes, supõe uma nova estrutura, um arranjo gerencial novo, na implementação daquele programa e/ou ação (Leporace, 2000).

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO / AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PLANO PLURIANUAL

DE QUE FORMA OS RESULTADOS DE UMA AVALIAÇÃO DESENVOLVIDA NUM SERVIÇO DE PONTA SÃO UTILIZADOS NO DESENHO DE POLÍTICAS NACIONAIS? COMO GARANTIR A INTEGRALIDADE ENTRE OS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO?

Os níveis de controle e avaliação de resultados são variáveis, conforme a instância decisória ou executora, passando dos planos mais concretos de atuação direta sobre a realidade ao plano da elaboração e gerência dos programas.

A implantação de sistemas de indicadores está incluída entre os esforços de aprimoramento das práticas de planejamento e gestão – com **ênfase no planejamento estratégico e avaliação dos resultados de políticas públicas**, programas e projetos a cargo das diferentes instâncias governamentais. **A criação de sistemas de informação que apoiem o processo decisório é tida como aspecto fundamental** da modernização do aparelho administrativo, orientada para a racionalização do gasto público. Este seria um procedimento de gestão estratégica, “com uma clara definição de visão, objetivos e metas, e com critérios e indicadores para poder avaliar o desempenho das organizações e os programas através dos quais se implementam as políticas de governo” (Bozzi, 2001:31).

Vale salientar que a produção e a divulgação de informações confiáveis constituem princípios básicos da transparência das ações governamentais – o que, por sua vez, representa condição indispensável para a prática do controle social, uma exigência do modelo administrativo, que informa o PPA em qualquer instância do poder público. A avaliação de resultados é realizada nos diferentes níveis das ações implementadas. Assim, em um modelo apoiado em políticas, programas e projetos, a avaliação dos resultados das políticas estará vinculada à dos programas e dos projetos – estes últimos, considerados sistemas de ações mais restritas. Portanto, **os níveis de controle e avaliação de resultados são variáveis**, conforme a instância decisória ou executora, passando dos **planos mais concretos de atuação direta sobre a realidade ao plano da elaboração e gerência dos programas**, alcançado os **níveis superiores das políticas**, que **estabelecem os objetivos mais gerais** a serem atingidos.

Esta **hierarquização do processo decisório e das formas de atuar sobre a realidade social** supõe **sistemas de informações integrados, mas diferenciados**, para o **acompanhamento e a avaliação de resultados**. Estes sistemas se organizam de baixo para cima, como uma pirâmide, cuja base, mais ampla, corresponderia à instância dos projetos, por meio dos quais estão sendo implementadas as ações que, em curto, médio ou longo prazo, irão viabilizar o êxito dos programas e das políticas de governo. Os projetos consistem na instância operacional por excelência, traduzindo, na prática, o que o governo pretende alcançar com as políticas que propõe. Em outras palavras, **os grandes objetivos estratégicos do governo**, assim como suas **principais metas dependem dos resultados dos PPA dos órgãos setoriais que integram o Plano Plurianual** do governo. Assumindo-

se que planejamento e gestão constituem as duas faces de um mesmo processo, influenciando-se reciprocamente, os sistemas de informações que os alimentam deverão prever mudanças e ajustes que se façam necessários na formulação e na implementação das ações governamentais.

Os grandes objetivos estratégicos do governo, assim como suas principais metas dependem dos resultados dos PPA dos órgãos setoriais que integram o Plano Plurianual do governo.

Observe-se que instrumentos de medida e avaliação de resultados integram as exigências de um modelo de gestão que preconiza a transparência das ações governamentais, além de serem orientados pelos interesses e pelas necessidades do/a cidadão/cidadã e de usuários/as de serviços públicos. Nesta perspectiva, **os sistemas de informações sobre o desempenho das instituições/setores de governo e dos resultados alcançados contribuem para a consolidação do processo de democratização das relações entre Estado e sociedade**, ampliando a participação dos indivíduos e dos grupos nas decisões, e as possibilidades de conhecimento (controle) sobre as formas e os limites da ação governamental no atendimento às necessidades básicas da população.

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PLANO PLURIANUAL

O planejamento da programação, o monitoramento da execução orçamentária, a avaliação e a revisão do PPA são as peças básicas do ciclo de gestão que, a partir da perspectiva de médio prazo, integrados ao longo de quatro exercícios, viabilizam o alcance dos objetivos de governo. O **monitoramento consiste no acompanhamento contínuo da execução físico-financeira das ações e dos programas do PPA, possibilitando análises para a identificação e a superação das dificuldades enfrentadas**. Ao final de cada exercício, efetua-se a avaliação dos resultados da implementação do Plano e seus programas. A **revisão dos programas conclui o ciclo de gestão**, introduzindo as **recomendações de aperfeiçoamento, provenientes da avaliação, na gestão e na concepção dos programas que integrarão a proposta de revisão do PPA e o Projeto de Lei Orçamentária Anual**.

A realização da avaliação de um programa governamental tem como objetivos: i) aferir, de forma sistemática, seus resultados e compará-los com resultados preestabelecidos; ii) identificar e analisar as causas dos possíveis desvios observados na operação e/ou nos resultados obtidos; e iii) propor recomendações para subsidiar a tomada de decisão acerca das medidas corretivas a serem adotadas para garantir a obtenção dos resultados esperados pela sociedade.

O **monitoramento é um processo permanente de coleta, análise e sistematização de informações e de verificação do andamento de um programa, em comparação com o desempenho pretendido**. É uma atividade gerencial direcionada a uma rápida avaliação da implementação das ações governamentais e do contexto em que ocorrem, de modo a prover a administração de informações sintéticas que per-

O monitoramento é um processo permanente de coleta, análise e sistematização de informações e de verificação do andamento de um programa, em comparação com o desempenho pretendido.

Os resultados da avaliação ajudam a apontar problemas de execução e indicam oportunidades de melhoria na programação dos órgãos.

mitam identificar e viabilizar a superação de restrições ao andamento do programa em tempo de execução.

Na Unidade 2 foi destacada a importância da avaliação anual no modelo de gestão do PPA, que tem como objetivo principal otimizar a obtenção dos resultados previstos nos programas, pela melhoria da gestão e da alocação de recursos no PPA e nos orçamentos anuais da União. Trata-se de um procedimento regular, sistemático e complexo que envolve toda a administração pública federal, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em parceria com os demais ministérios. Seu produto final é o Relatório de Avaliação, encami-

nhado anualmente ao Congresso Nacional e **DISPONIBILIZADO PARA A SOCIEDADE NA INTERNET**. Seu objetivo final é melhorar a concepção e a gestão dos programas integrantes do PPA e dos Orçamentos da União, visando à obtenção dos resultados estabelecidos.

A avaliação anual do PPA é o principal insumo da revisão do PPA, já que envolve a participação de gerentes de programas, Órgãos Setoriais e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Os **resultados da avaliação ajudam a apontar problemas de execução e indicam oportunidades de melhoria** na programação dos órgãos.

DISPONIBILIZADO PARA A SOCIEDADE NA INTERNET

PPA 1996-2011

Acessar os documentos do PPA, publicações e notícias na página do Ministério do Planejamento: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=1st&cat=155&sub=175&sec=10> (link para os quatro últimos planos plurianuais de 1996 a 2011). Acesso em 29/01/2011.
