PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO SOCIAL NO BRASIL

Subcomponente: Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação

MODELO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS PRIORITÁRIOS

Relatório Final

Campinas

Julho de 1999

Equipe Técnica

Coordenador Geral do Projeto

Pedro Luiz Barros Silva

Coordenadora Executiva

Nádia Maria Zákia Lian

Pesquisadores Responsáveis

Ana Cristina Braga Martes; Marta Arretche, Marcus Melo, Paula Miranda Ribeiro

Apoio Administrativo

Elizabeth de Morais Ferrari
Maria Leonor Carvalho Toledo Duduch
Ortencia Loureiro Martins Freitas
Thomas Lung-Ty Chen

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO

PARTE I

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CARACTERÍSTICAS E DETERMINANTES 01

CAPÍTULO 1

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM PROCESSO NÃO LINEAR CONFORMADO POR "ELOS CRÍTICOS DE DECISÃO" 02

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESTADOS DEMOCRÁTICOS E FEDERATIVOS: CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS DA IMPLEMENTAÇÃO 10

2.1. Introdução 10

2.2. Em que consiste a implementação?.....11

2.3. Razões da distância entre concepção e implementação 12

2.4. A implementação de políticas públicas em Estados democráticos e federativos.....16

2.5. Conclusões.....20

CAPÍTULO 3

IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO: O CASO BRASILEIRO.....22

PARTE II

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS: CONSTRUINDO UM MODELO 34

CAPÍTULO 1

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS: TENDÊNCIAS RECENTES.....35

1.1. Introdução 35

1.2. Razões para avaliar programas e políticas públicas.....36

1.2.1. Avaliação e Pesquisa Social.....39

1.3. Tipologias Clássicas e Naturezas de Estudos de Avaliação 41

1.3.1. Foco nos Resultados 41

1.3.2 Foco no funcionamento dos programas.....43

1.4. A natureza formativa ou somativa da pesquisa de avaliação 44

1.5. Conhecendo o programa 45

1.5.1. A Teoria do Programa 47

1.5.2. A Teoria da Implementação.....49

1.5.3. Combinando Teorias: a Teoria da Mudança do Programa 49

1.6. A utilidade de estudos de avaliação no Setor Público 50

CAPÍTULO 2

A LÓGICA DA IMPLEMENTAÇÃO: PARÂMETROS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL 52
2.1. Introdução 52
2.2. Parâmetros estratégicos gerais 55
2.3. Estratégia de implementação: conceito e dimensões 59
2.3. Análise da implementação de inovações em política social 62
2.3.1. Atores enquanto agentes de mudança 65

CAPÍTULO 3

MODELO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL 69
3.1. Módulos de análise 70
3.2. Uma tipologia de programas sociais: características básicas do desenho como elemento de diferenciação 72
3.3. A avaliação da implementação: relações causais e dimensões temporais 74
3.4. Hipóteses operacionais 81
3.5. Variáveis e Indicadores 83
3.5.1. Variáveis dependentes 83
3.5.2. Variáveis independentes de ordem estrutural 86
3.5.3. Variáveis independentes de ordem político-institucional 87
3.5.4. Quadro-síntese dos indicadores e variáveis 88
3.6. Síntese Metodológica: Modelo Causal e Modelo de Análise 91
3.6.1. Modelo Causal 91
3.6.2. Modelo de Análise 92
3.7. Metodologia Amostral para Seleção de Municípios 93
3.7.1. Definição de Metodologia Amostral Básica 93

PARTE III

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS: GUIA METODOLÓGICO PARA GESTORES 97

CAPÍTULO 1.

PLANEJANDO O DESENHO DA AVALIAÇÃO 098
1.1. O Desenho da Avaliação 098
1.1.1. Formulação da necessidade concreta de avaliação do programa 098
1.1.2. Definição e justificativa das questões a serem avaliadas 100
1.1.3. Definição prévia das hipóteses 103
1.2. Como Viabilizar a Avaliação 104
1.2.1. Exame da viabilidade da avaliação 104
1.2.2. Escolha dos Avaliadores 105
1.2.3. Termo de Referência 108

CAPÍTULO 2

CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA.....109
2.1. Análise documental.....109
2.2. Entrevistas preliminares com decisores e implementadores.....110
2.3. Entrevistas com especialistas da comunidade científica, visando explorar suas 111
2.4. Elaboração da ficha cadastral.....112

CAPÍTULO 3

ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS E PREPARAÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO.....114
3.1. Entrevistas e questionários.....115
3.2. Grupos Focais e Grupos de Discussão.....118
3.3. Metodologia amostral para seleção de municípios onde o programa será avaliado.....126
3.4. Elaboração do manual de campo 127
3.5. Análise e Disseminação de Resultados.....128

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 130

APRESENTAÇÃO

Este relatório apresenta os resultados finais iniciais da pesquisa conduzida pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP com o objetivo de desenvolver uma metodologia de avaliação das ações de governo no campo social. Seu foco é a implementação e o desempenho dos programas sociais prioritários do Governo Federal, bem como suas repercussões junto a usuários ou beneficiários e membros dos órgãos colegiados existentes em cada Programa.

Este trabalho integra o conjunto de projetos do Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil – PAGS, implementado pelo Governo federal brasileiro visando melhorar a eficácia e a eficiência dos Programas Sociais prioritários. No período 1996-1998, o PAGS esteve vinculado à Casa Civil da Presidência da República. A partir de 1999, o Programa passou a ser coordenado pela Secretaria de Gestão do atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os recursos para este projeto foram viabilizados pelo PAGS, que contou para tanto com o apoio financeiro do BID. A UNESCO forneceu o apoio logístico necessário à sua operacionalização.

O Núcleo de Políticas Públicas – NEPP foi escolhido em concurso nacional para coordenar o desenvolvimento de um dos subcomponente do PAGS, denominado Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação, cujos resultados são apresentados neste relatório.

O objetivo de monitorar a implementação das políticas públicas de forma sistemática é parte de um claro posicionamento científico do NEPP, segundo o qual a avaliação é parte essencial do processo decisório institucional, porque produz informações relevantes para o aprimoramento das ações governamentais durante as diferentes etapas que compõem o ciclo básico de uma intervenção estatal.

Fez parte do processo de construção dessa metodologia a realização de um projeto-piloto em que foram avaliados cinco programas selecionados a partir do universo de vinte e cinco programas sociais prioritários do Governo Federal, no quadriênio 1995-98. Esse piloto destinou-se a testar pressupostos de análise, forma e conteúdo dos instrumentos de pesquisa e levantamento de informações selecionadas e método amostral para a seleção dos municípios onde foi realizada a pesquisa de campo. Em síntese, no âmbito do Projeto "Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação" a pesquisa-piloto representou a etapa

relativa ao teste do arcabouço metodológico desenvolvido para a construção dos instrumentos de avaliação dos programas sociais prioritários do Governo Federal. A partir dos resultados sintetizados neste relatório, esse arcabouço foi revisto e aperfeiçoado para a elaboração deste modelo de avaliação de programas que é proposto pelo NEPP.

A pesquisa de campo foi realizada por equipes pertencentes a cinco centros de pesquisa de renome nacional: Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Paraná, com a colaboração do IPARDES; Fundação SEADE, de São Paulo; Escola Nacional de Saúde Publica (ENSP), da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Rio de Janeiro; Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), da Universidade Federal de Minas Gerais; e Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPU), ligado ao Mestrado de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Além desses centros, a equipe do NEPP/UNICAMP conduziu a pesquisa de campo no Estado do Pará e realizou o levantamento de informações junto aos gestores dos programas sociais prioritários no nível federal de governo. Os relatórios finais das equipes regionais, contendo as recomendações metodológicas para o ajuste do modelo de avaliação foram incorporadas a versão final aqui apresentada.

Este relatório está estruturado em três partes. Na primeira são examinadas as principais características e determinantes do processo de implementação de políticas públicas que determinam o formato básico do modelo proposto. Na segunda parte, examinam-se as tendências internacionais no campo da avaliação; se estabelecem os parâmetros teórico-conceituais utilizados na construção do modelo e, finalmente, se descreve o modelo de avaliação proposto: módulos, tipologia de programas, relações causais e dimensões temporais, hipótese operacionais, variáveis e indicadores, modelo causal e modelo de análise e metodologia amostral para seleção de municípios. A terceira parte, sistematiza essas informações, de forma operacional, buscando possibilitar ao gestor as condições necessárias de implantação desse modelo de avaliação no âmbito de seu programa. Segue como anexo, a título exemplificativo, um modelo de manual de campo.

Cabe, finalmente, um conjunto de agradecimentos. Em primeiro lugar ao suporte técnico e financeiro recebido da equipe de coordenação do Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil, que não só teve presença ativa e inteligente no processo de desenvolvimento desse modelo como se desdobrou para nos auxiliar nessa difícil empreitada, buscando informações, discutindo estratégias de trabalho além de conceitos, instrumentos e técnicas. Em segundo lugar aos dirigentes e gestores dos Programas avaliados. Sem esse apoio, entusiasta, a realização do projeto-piloto não teria sido exeqüível. Finalmente, às equipes técnicas regionais que foram permanentemente parceiras e incentivadoras do trabalho, além de terem contribuído de forma significativa na elaboração de diversos aspectos do modelo apresentado.

PARTE I

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CARACTERÍSTICAS E DETERMINANTES

CAPÍTULO 1

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: *UM PROCESSO NÃO LINEAR CONFORMADO POR "ELOS CRÍTICOS DE DECISÃO"*

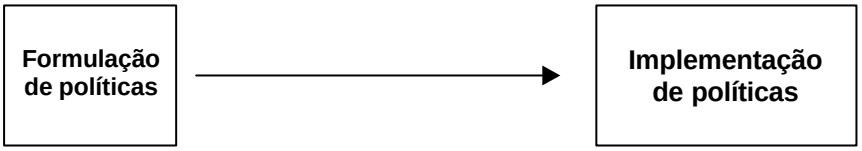
As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação revelou-se, portanto, o "elo perdido" nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental. Como amplamente discutido, problemas não antecipados que surgem durante a implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos intransponíveis, os quais, por sua vez, podem levar as agências responsáveis a descontinuá-los.

Essa "constatação", realizada no plano teórico a partir de estudos concretos acerca da intervenção estatal no plano internacional, tem chamado atenção para a centralidade dos problemas de implementação de programas como elemento chave no aperfeiçoamento da ação do governo. Cabe aqui, entretanto, um cuidado especial por parte de analistas, tomadores de decisão e estudiosos da intervenção estatal. Em um certo sentido, essa constatação pode ser um truísmo. Embora essencialmente correta, uma análise mais sistemática revela que o diagnóstico sobre a implementação como o "elo perdido" está ancorado em uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas.

Na visão clássica ou canônica da ação governamental, a implementação constitui umas das fases do *policy cycle*[1]. A implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. Presume-se que, com base em um diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento. Definidos esses dois parâmetros, pode-se aferir a eficiência dos programas ou políticas e seu grau de eficácia (Figura 2).

1 Para uma análise abrangente dessa problemática veja-se o trabalho, já clássico, editado por May & Wildavsky (1978), denominado "The Policy Cycle", no âmbito da interessante série da Sage Publications entitulada Yearbooks in Politics and Public Policy.

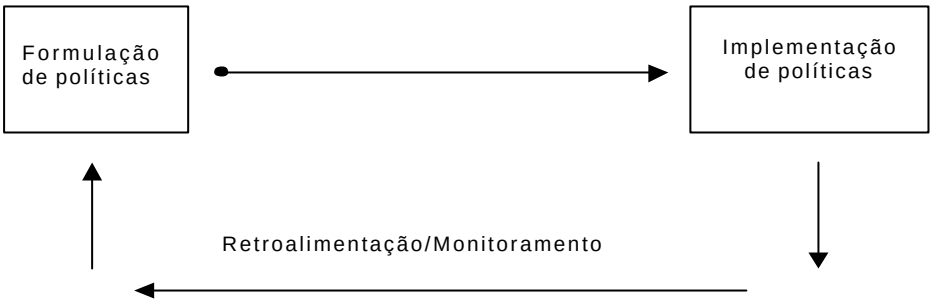
Figura 1.
Visão clássica do *policy cycle*



Essa visão clássica do *ciclo de política (policy cycle)* não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. Em outras palavras não considera o *policy cycle* como um processo. A implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top down*).

Numa perspectiva menos simplista - onde a formulação e a implementação de políticas são vistas como parte de um processo – essa última também aparece como dimensão importante. As vicissitudes da implementação de políticas são incorporadas à análise. Em sua versão mais normativa, essa perspectiva propõe que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam considerados instrumentos que permitem correções de rota (Figura 2). As vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação estão associadas, segundo essa perspectiva de análise, a problemas de natureza variada. Em primeiro lugar, resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores. Em segundo lugar, são gerados por problemas de natureza política na implementação dos programas ou políticas. Em terceiro lugar, derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores da própria máquina administrativa estatal.

Figura 2.
A visão do *policy cycle* como um processo simples e linear



Essa perspectiva de análise do *policy cycle* como um processo representa um avanço em relação à visão clássica da questão. No entanto, ela está assentada em premissas equivocadas. Em primeiro, ela confere um primado excessivo à atividade de formulação, em detrimento das outras dimensões. Embora a questão da implementação e do monitoramento sejam incorporados à análise, a formulação é vista como uma atividade relativamente não problemática. Assume-se que:

- diagnóstico que informa a formulação de políticas está essencialmente correto;
- formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas;
- formulador dispõe de um modelo causal verdadeiro.

Esse último aspecto, que é mais explorado ao longo da Parte II deste relatório, é essencial na medida em que toda política pública está assentada em um modelo causal, freqüentemente não explicitado. Esse modelo causal consiste de hipóteses e pressupostos sobre determinados fenômenos sociais[2]. Exemplificando, as políticas ativas de mercado de trabalho estão baseadas em um modelo causal a respeito do desemprego e suas manifestações específicas para classes de trabalhadores, segundo ocupação, gênero ou idade; a política pública de combate à mortalidade infantil está ancorada em um modelo causal sobre esse tipo de mortalidade, e sobre o papel de variáveis ambientais e nutricionais, bem como sobre a avaliação de perfis de morbidade que provocam a mortalidade precoce. Muitas vezes tais modelos causais não se relacionam ao fenômeno em si – veja-se o exemplo da mortalidade infantil – mas em relação ao efeito de

2 Weiss, Carol, *Evaluation*, Prentice Hall, 1998.

determinados fatores sobre sua redução. Um bom exemplo, sobre esse último aspecto, seria a observação de que o nível de escolaridade das mães é um dos determinantes da presença ou ausência do fenômeno mortalidade infantil.

A adoção dessa perspectiva, onde o *policy cycle* é visto como um processo simples e linear, em suma, consagra uma visão *top-down* da formulação e desenho dos programas, onde os problemas de implementação são necessariamente entendidos como "desvios de rota". Essa perspectiva de análise da implementação pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como "um mecanismo operativo perfeito", onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. Essa visão hierárquica da burocracia pública como correspondente ao ideal weberiano é francamente idealizada. Ela está ancorada em um *policy environment* caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política.

No entanto, estudos de situações concretas revelam um padrão muito distinto, onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambigüidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa.[3]

A análise de políticas públicas revela que os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis:

- em primeiro lugar, os formuladores de política – mas também os próprios especialistas e estudiosos - enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm. Tais limitações derivam, em última instância, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais sobre a sociedade. Em um nível mais operacional, tais limitações são produto dos constrangimentos de tempo e recursos com que operam os formuladores;
- em segundo lugar, os formuladores de política não controlam nem muito menos tem condições de prever as contingências que podem afetar o *policy environment* no futuro;

3 Cf por exemplo Lane, Jan Erik , *The Public Sector: concepts, models and approaches*, Sage, 1993

- em terceiro lugar, planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Um amplo espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores está aberto. Freqüentemente avaliado de forma negativa pela cultura burocrática dominante, esse espaço é o lugar de práticas inovadoras e criativas;
- em quarto lugar, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de programas e políticas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente daquele da coletividade. Projetos e programas não podem ser vistos como um projeto ideal e coletivo mas como experimentação social. Nessa perspectiva, a visão da esfera política é tida como essencialmente negativa. Durante a implementação, para o formulador, as influências políticas supostamente minam a racionalidade técnica dos planos e programas.

Contribuições recentes em torno da questão da implementação enfatizam os elementos de aprendizagem[4], adaptação e da ‘’implementação como decisão política”. Outro elemento central dessas contribuições é a consolidação da idéia de que é necessário se ter uma visão estratégica dos problemas de implementação incorporando questões críticas como a viabilidade política de políticas e os problemas de coordenação interorganizacional. O que é comum a essas contribuições é a recusa à noção de implementação como uma etapa subsequente à formulação – esta última entendida como uma instância racional e compreensiva. A implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só “implementadas”. Conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambigüidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores de política tomem decisões relevantes para o sucesso da política. Em algumas áreas – como é o caso daqueles agentes que Lipsky[5] denominou *street level bureaucrats*: fiscais, agentes de trânsito, médicos e enfermeiros nas unidades básicas de saúde, funcionários administrativos nos balcões de atendimento da previdência social etc. – o espaço de discrição do agente executor é muito grande, e o implementador toma as decisões cruciais de uma política setorial, a tal ponto que a adesão normativa do implementador de decisões é variável decisiva do seu sucesso.

4 Pressman , J. e H. Wildavisky , *Implementation*. Berkeley, University of California Press, 1984.
5 Lipsky, Michael , *Street Level Bureaucrats*, Russel Sage, 1980

A implementação, portanto, "cria" políticas: a implementação de políticas constantemente orienta novas políticas[6]. Como a implementação implica em tomada de decisões, ela própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas. A prática de análise de programas de governo revela que apenas em raríssimos casos os formuladores de política decidem *ex nihilo*. As decisões na maioria das políticas setoriais constituem apenas inovações em relação a políticas existentes ou manutenção de políticas existentes realizando-se ajustes incrementais de metas, recursos e prazos de execução.

Nesse sentido a idéia da avaliação como instrumento de correção de rota deve ser substituída pela noção de avaliação como *policy learning:* o aprendizado na implementação de uma política pública. A própria idéia da rota como trajetória pré-concebida deve dar lugar à constante reformulação – no limite a reversão ou substituição da política. A implementação e avaliação de políticas devem ser entendidas como testes de modelos causais sujeitos à corroboração ou ao abandono.

Contribuições recentes da literatura têm enfatizado também a dimensão política do processo de implementação em uma perspectiva realista e positiva e não negativa e utópica. A estratégia tecnocrática de se eliminar ou insular a política pública do jogo político mais amplo tem efetivamente se mostrado irrealista e pouco democrática. Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e racionais, e portanto portadoras do interesse coletivo, enquanto que o jogo político caracterizar-se-ía por particularismos e corporativismo. Essa estratégia também parece pouco democrática porque restringe a participação, a informação e o controle social.

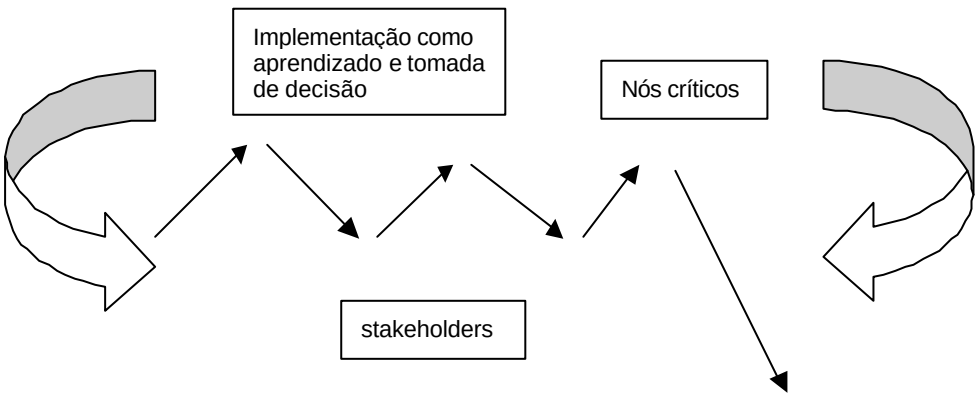
Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes tem enfatizado a importância de se incorporar os *stakeholders* - grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados - ao processo de formulação e implementação de políticas. Nesse sentido, tem-se revelado

6 Lindblom, Charles, *The policy-making process*, *Prentice Hall*, 1980.

fundamental os mecanismos de *ownership* da política por setores estratégicos e que lhes dêem sustentação política e legitimidade[7]. O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre tais atores. Sem tais atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade.

O *policy cycle* nessa perspectiva (Figura 3), não pode ser concebido de forma simples e linear, nem pode, por definição, possuir um ponto de partida claramente definido. Ele é melhor representado por um complexo fluxo de ações e decisões de governo; um conjunto de *stakeholders* que dão sustentação a política; e finalmente por "nós" críticos. Esses "nós" ou "elos críticos" representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam. Nesse momento de conjugação se produz uma espécie de "crise", concretizada no processo de tomada de uma decisão crítica por uma ator estratégico, cujo desenlace impele o programa em uma direção nova.

Figura 3.
A implementação como aprendizado e tomada de decisão



7 Sabatier foi um dos autores que introduziu a nova linguagem da política pública, onde são centrais os conceitos de *advocacy coalitions* e *stakeholders*. Sabatier, Paul "Top down and bottom up approaches to implementation research, *Journal of Public Policy*, no. 6, 1986,

Esse momento de “crise” representa um momento de aprendizado na dinâmica do programa.

É, portanto, essa visão do processo de implementação e da avaliação como parte constitutiva do *policy cycle* que informa as reflexões que se seguem ao longo deste relatório. Seu propósito é construir uma estratégia metodológica de avaliação dirigida ao gestor de programas sociais no Brasil que considere os determinantes e o efetivo funcionamento da intervenção estatal.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESTADOS DEMOCRÁTICOS E FEDERATIVOS: CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS DA IMPLEMENTAÇÃO

2.1. Introdução

Raramente é possível afirmar que a implementação de um dado programa tenha, na prática, atingido integralmente os objetivos e as metas previstas. Mais difícil ainda é que um dado programa seja implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores. Em outras palavras, entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores, há uma grande diferença.

Na literatura internacional, é recorrente a constatação deste fenômeno, cujos determinantes não dizem respeito a fatores de ordem moral ou ética, que possam ser atribuídos a interesses escusos de formuladores e implementadores, mas – isto sim – podem ser explicados pelas decisões destes últimos no contexto econômico, político e institucional em que operam (Rossi & Freeman, 1993; Mitnick & Backoff, 1984; Mladenka, 1984).

A distância entre concepção original e implementação ocorre ao longo do ciclo de vida de um programa, isto é, se considerarmos que um dado programa é implementado e avaliado diversas vezes em um largo período de tempo, este necessariamente sofrerá diversas adaptações, as quais, no longo prazo, implicam modificações no desenho original. Mas, mesmo no curto prazo, na hipótese de que um dado programa seja implementado apenas uma única vez e nenhum dos atores envolvidos tenha possibilidade de interferir em uma nova fase de (re)formulação, ainda assim, haverá uma (provavelmente larga) distância entre a concepção original e a implementação. Com efeito, a implementação de um programa supõe sua inserção em *"uma rede ou sistema complexo, no qual mesmo as ações de um agente [implementador] obediente podem produzir resultados imprevistos e talvez indesejados*" (Mitnick & Backoff, 1984:59).

O reconhecimento deste fato é de fundamental importância para formuladores e gestores de políticas públicas, uma vez que, de um lado, uma concepção ingênua de eficácia[8] necessariamente implicaria avaliar os resultados de qualquer programa como um fracasso e, de outro lado, graus mais elevados de sucesso na implementação podem ser alcançados pela adoção de estratégias adequadas à redução da inevitável distância entre formulação e implementação.

Este texto busca apontar diversos fatores que interferem no processo de implementação, explicando as razões pelas quais estes fenômenos ocorrem. Mas, principalmente, pretende chamar a atenção para o(s) modo(s) pelo(s) qual(is) a democracia e o federalismo impactam a implementação de políticas públicas. No Brasil, os programas de ação pública são crescentemente realizado através da integração de vários níveis de governo. Atualmente, raros são os programas que não são implementados no contexto de um sistema de relações intergovernamentais, sob processos decisórios pautados por regras democráticas. Ter em mente as conseqüências institucionais destes fatores é de fundamental importância para aumentar a probabilidade de sucesso de programas de larga escala.

2.2. Em que consiste a implementação?

Grosso modo, programas de ação pública têm duas dimensões, que podem ser analiticamente desagregadas, *i)* objetivos e *ii)* uma metodologia ou estratégia pela qual, entre outras alternativas possíveis, pretende-se que estes objetivos sejam atingidos.

Programas de ação pública podem ser criados por um conjunto circunscrito de agentes, isto é, não são todas as instâncias da máquina estatal que têm autoridade para criar programas; ao contrário, a possibilidade de formulá-los supõe uma dada inserção institucional em cargos que confiram algum nível de centralização de autoridade aos formuladores. Portanto, a formulação de um programa expressa as escolhas – expressas sob a forma de determinados objetivos (explícitos ou não-explícitos) e de uma dada metodologia de peração – de uma autoridade central (em qualquer nível em que esta autoridade esteja inserida)[9].

8 O conceito de eficácia aqui refere-se à extensão em que os objetivos, as metas e a metodologia previstos para um dado programa são efetivamente realizados (Figueiredo e Figueiredo, 1986).

9 Suponhamos um programa de escala muito modesta, ao nível, por exemplo, de uma escola. Ainda assim, este supõe uma relação entre uma autoridade central (o diretor) e agentes implementadores, encarregados de executar atividades cuja formulação não precisam necessariamente ter participado.

A implementação pode ser entendida como o conjunto de atividades pelas quais se pretende que esses objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados. Embora possa ocorrer coincidência entre a figura do(s) formulador(es) e a figura do(s) implementador(es), a implementação pode ser encarada como um jogo em que uma autoridade central procura induzir agentes (implementadores) a colocarem em prática objetivos e estratégias que lhe são alheias (Mitnick & Backoff, 1984). De qualquer modo, seja qual for o âmbito de operação e abrangência de um programa, sua implementação supõe que uma autoridade central busque fazer que os agentes implementadores atuem de modo a realizar seus (da autoridade central) objetivos, segundo uma estratégia de atuação considerada a mais adequada pelos agentes formuladores (e não necessariamente para quem deve implementá-lo).

A implementação é, portanto, um conjunto complexo de *relações* entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas destes diversos atores dificilmente serão inteiramente coincidentes.

O grau de sucesso da implementação estará, portanto, diretamente associado à capacidade de obtenção de convergência dos agentes implementadores em torno dos objetivos e da metodologia de operação de um programa. Mas, diversas podem ser as razões para que isto não ocorra.

2.3. Razões da distância entre concepção e implementação

São diversas as razões pelas quais, na prática, programas raramente são implementados de acordo com sua concepção original. De fato, a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, *alheia à vontade dos implementadores*. Em primeiro lugar, recursos, prioridades e a influência relativa dos agentes encarregados da implementação freqüentemente mudam (Rossi & Freeman, 1993:28). Imaginemos um programa nacional de habitação, com metas de produção de uma quantidade *x* de unidades habitacionais, financiado com recursos do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. As metas de produção habitacional são fixadas para cada período de acordo com uma previsão dos recursos (futuramente) disponíveis. Tendências não previstas no comportamento do mercado de trabalho ou taxas não previstas no comportamento previsto

de qualquer uma das variáveis que influem na arrecadação líquida do Fundo alterarão o montante de recursos disponíveis e, por extensão, a possibilidade de realização das metas de produção. Além disso, objetivos tais como, por exemplo, “oferecer unidades habitacionais para a população de baixa renda” e “proteger a solvabilidade do Fundo” são conflitantes entre si. Caso seja avaliado que excessiva ênfase foi conferida ao primeiro objetivo no início de um período, com riscos para a solvabilidade do Fundo, é possível que grande ênfase seja dada ao controle sobre a capacidade de pagamento dos solicitantes de crédito ao final deste mesmo período. Ou ainda, é possível que um fato novo, que pode ser desde um escândalo de natureza política até uma elevação (inesperada) da taxa de juros, implique modificações nas formas de aplicação de recursos no prazo de, por exemplo, um ano de implementação deste programa habitacional. Mais ainda: é perfeitamente possível que, por diversas razões não previstas no momento da formulação, a importância relativa das agências encarregadas de funções diferentes seja alterada ao longo de um curto período de tempo. Por exemplo, não é improvável que a agência encarregada de hierarquizar a relevância social dos empreendimentos, destinada originalmente a ter maior peso na decisão final quanto à alocação dos recursos, venha, de fato, a ser suplantada pela agência encarregada de definir a viabilidade bancária dos empréstimos.

Em segundo lugar, os interesses e a influência dos *stakeholders* de um dado programa podem mudar entre o momento da formulação e o da implementação, alterando de modo (ou mais ou menos) significativo sua disposição para colaborar no momento em que o programa é colocado em prática (Rossi & Freeman, 1993:28). Considere-se, por exemplo, um programa de reforma urbana que tenha sido concebido contando com a colaboração dos proprietários de terrenos, os quais estariam interessados, no momento da formulação do programa, em vender suas propriedades para o governo, por considerá-lo capaz de oferecer melhores preços, em um contexto em que um conjunto de regulamentações governamentais tenha tornado a retenção especulativa de terrenos urbanos um mau negócio. No entanto, indisponibilidades orçamentárias não-previstas ou ainda uma valorização não-prevista no mercado de terras podem alterar a disposição daqueles interessados num momento seguinte, que corresponde ao momento da implementação. Ou ainda, é possível que alguma outra agência governamental – um representante do Poder Judiciário, por exemplo – avalie que os termos da desapropriação das terras sejam lesivos ao interesse público, alterando, portanto, a influência prévia dos proprietários de terrenos urbanos.

Mas, a distância entre os objetivos e a metodologia de um programa – tal como previstos por seus formuladores – e sua implementação efetiva pode *ocorrer por decisão dos próprios agentes implementadores*. Examinemos o quadro abaixo, inspirado nas proposições de Mitnick e Backoff (1984).

Como enunciado mais acima, todo programa tem objetivos e um desenho de implementação, os quais se expressam em uma legislação geral e uma regulamentação específica. E a implementação de um programa supõe necessariamente a *relação* de uma autoridade central com agentes implementadores. Nestes termos, as *referências* (Mitnick & Backoff), isto é, os princípios que efetivamente pautam a ação dos agentes implementadores deveriam ser a "legislação" e as "normas determinadas pela agência formuladora".

Quadro de referências para as decisões dos agentes implementadores

DIMENSÕES DO PROGRAMA	**OBJETIVOS**						**DESENHO**					
Posição dos Agentes	**Conhece?**		**Concorda?**		**Pode?**		**Conhece?**		**Concorda?**		**Pode?**	
	S	**N**	S	**N**	**S**	**N**	**S**	**N**	**S**	**N**	**S**	**N**
Referência dos Implementadores												
Legislação												
Agência Formuladora												
Burocracia Executora												
Provedores												
Clientela												

Fonte: Elaboração a partir de Mitnick & Backoff, 1984:65.

O sucesso da implementação, no sentido da correspondência com os objetivos e o desenho previstos, corresponderia à situação na qual o "sim" fosse a resposta dos implementadores a *todas* as situações em que estes poderiam potencialmente afastar-se das referências do programa. Em termos gráficos, os implementadores deveriam enquadrar-se *simultaneamente* em *todas* as células sombreadas no quadro acima.

Caso, por razões da capacidade de informação da agência formuladora, os agentes implementadores não venham a conhecer efetivamente os objetivos do programa, eles tenderão a eleger uma outra referência para a implementação – seus próprios objetivos ou os objetivos dos *stakeholders.* Mas, também pode ocorrer que, embora conhecendo os objetivos do programa, os implementadores discordem das prioridades estabelecidas e elejam suas próprias prioridades (burocráticas, ou de sua clientela, ou ainda de grupos de interesses) como sua referência de atuação. Finalmente, é perfeitamente possível uma situação na qual os implementadores, embora conhecendo e concordando com os objetivos do programa, não possam, por diversas razões – que podem variar desde impedimentos associados à capacidade fiscal e administrativa das agências implementadoras até compromissos e lealdades de ordem política –, realizar os objetivos previstos.

A mesma ordem de "pontos de não convergência" pode colocar-se em relação ao desenho do programa. Isto é, é possível que o implementador tenha conhecimento e adesão aos objetivos do programa, mas não tenha conhecimento ou concordância no que diz respeito a seu desenho; ou ainda, que embora sua resposta seja "sim" a todas as questões anteriores, não tenha possibilidade de desempenhar as funções que deveria desempenhar, tal como previsto na estratégia preconizada pelos formuladores.

Por exemplo, problemas não previstos no momento da formulação podem levar os implementadores a promover adaptações ao desenho original, com vistas a garantir que os objetivos de um dado programa sejam realizados (Rossi & Freeman, 1993). Trata-se de uma medida de "adaptação", para viabilizar a realização dos objetivos do programa, que implica, por sua vez, que o mesmo não seja implementado de acordo com o desenho previsto. Suponhamos um programa de renda negativa de âmbito municipal, que distribua mensalmente cheques de valor inversamente proporcional à renda familiar mensal dos beneficiários, os quais são selecionados segundo um teste-de-meios que exija extensa documentação. É muito possível que os agentes encarregados da seleção dos beneficiários flexibilizem os requisitos de comprovação de "necessidade", de modo a garantir que os mais necessitados venham a ser beneficiados.

Enfim, a implementação efetiva é sempre realizada com base nas *referências* que os implementadores *de fato* adotam para desempenhar suas funções. Pode-se estender para qualquer instância da implementação a proposição de Lipsky (1980) para a *street-level*

bureaucracy[10], segundo a qual aqueles que implementam programas públicos têm ampla margem de autonomia *(discretion)* para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos; neste sentido, eles têm a prerrogativa de, de fato, *fazer a política*. É esta autonomia que, por sua vez, lhes permite atuar segundo seus próprios referenciais. Estes (elencados na coluna "referência dos implementadores") podem ser de diversas ordens. A burocracia encarregada da implementação pode, por exemplo, ter (mesmo que subjetivamente) preferência por uma parcela dos beneficiários potenciais que não corresponda à população-alvo do programa. Ou ainda, pode ter compromissos com provedores que não tenham sido privilegiados pela estratégia de implementação prevista em seu desenho.

Nestas circunstâncias, para obter adesão e "obediência" (*compliance)* aos objetivos e ao desenho do programa, a autoridade central deve ser capaz de desenvolver uma bem-sucedida estratégia de incentivos. É por isto que *"(...) qualquer modelo adequado de implementação deve ter relações de incentivo, implícitas ou explícitas, como um componente-chave*" (Mitnick & Backoff, 1984: 68). Como conseqüência, problemas na estrutura de incentivos podem explicar grande parte das dificuldades da autoridade central para obter eficácia na implementação de seus programas, mesmo que tenham sido cumpridos todos os demais requisitos necessários ao sucesso de um programa.

2.4. A implementação de políticas públicas em Estados democráticos e federativos

Em princípio, Estados federativos, por suas características institucionais, tendem a potencializar a incongruência de objetivos e interesses entre a(s) autoridade(s) central(is) e os implementadores, bem como dos diversos implementadores entre si.

Em Estados federativos, estados e/ou municípios[11] são dotados de autonomia política e fiscal. Neste caso, desempenham funções de gestão de políticas públicas ou por própria

10 "Eu argumento que as decisões dos burocratas que desempenham atividades-fim, as rotinas que eles estabelecem, os expedientes que eles criam para contornar a incerteza e as pressões, é que *vêem a ser* de fato as políticas públicas. Eu argumento que a política pública não é bem entendida se observada pelo ângulo da legislatura ou do alto nível da administração, porque em diversos aspectos importantes ela é realmente feita nos escritórios lotados e nos encontros diários da burocracia. (...) trabalhadores, clientes e os cidadãos em geral "experimentam" a burocracia que desempenha atividades-fim através dos conflitos que estes encontram para tornar o desempenho de suas funções mais consistente com suas próprias preferências e compromissos" (Lipsky, 1980:xii).

11 A depender das relações constitucionalmente estabelecidos entre os níveis de governo, os quais configuram tipos ou modelos de Estados Federativos.

iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal.

Além disto, em Estados federativos com sistema partidário competitivo, o controle de postos no executivo e nas agências de governo constituem importantes recursos institucionais das partes em disputa, o que implica dizer que tais sistemas tendem a estimular conflitos intergovernamentais (Schaps & Riker, 1987: 73-7). Estados federativos e competição eleitoral engendram *barganhas federativas*, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar a si a maior parte dos benefícios dela derivados (Arretche, 1999).

É ainda razoável supor que políticas públicas compartilhadas entre membros de partidos que competem entre si tendam a produzir comportamento não-cooperativos, pois na base das relações de implementação haveria uma incongruência básica de objetivos, derivada da competição eleitoral. Suponhamos a implementação de um programa federal de reestruturação de companhias estaduais de saneamento. Os objetivos ou prioridades dos formuladores e implementadores do plano federal tendem a ser, por princípio, distintos – ou até mesmo opostos – aos dos agentes implementadores no plano estadual, quando governados por partidos de oposição ao governo federal. Nesta situação – perfeitamente factível em um Estado federativo e democrático –, o cenário mais negativo seria o da impossibilidade de implementação do programa, devido à incompatibilidade de objetivos entre os distintos governos. Mas, um cenário também provável seria o de um intenso processo de negociações e de barganhas pelo qual "*o resultado das negociações entre atores federativos relevantes passa a ser o conteúdo das políticas implementadas*" (Stein, 1984:126). Por este processo de negociações, as políticas públicas efetivamente implementadas deixam de ter os objetivos e a metodologia formulados originalmente. Em outras palavras, em Estados federativos, o processo de implementação é em si mesmo um processo de barganhas, através do qual as políticas são (re)feitas.

Do ponto de vista do governo federal, uma política pública é encarada como derivada de sua autoridade para desenhar programas nacionais. Para sua implementação, ele (governo federal) "chama" governos locais a atuar como seus agentes, delegando-lhes responsabilidades para gastar recursos federais e, em contrapartida, agregar (ou não)

recursos dos orçamentos locais" (Peterson, 1995:131). No caso em que o governo central pretenda incentivar a co-participação financeira dos governos locais, a forma de transferência de recursos deve ter um desenho específico de modo a produzir *estímulos* para que as administrações locais desembolsem recursos naquela política particular[12]. No caso em que as atividades a serem desempenhadas sejam integralmente financiadas pelo governo federal, o impacto fiscal esperado seria de substituição, isto é, os recursos federais substituem um provável desembolso dos cofres locais para a implementação de uma dada política[13].

De todo modo, o grau de sucesso de um programa federal, implementado através de relações intergovernamentais, depende do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de demais atores que não lhe são diretamente subordinados. Na verdade, a taxa de sucesso depende da cooperação não apenas dos agentes institucionalmente vinculados aos demais níveis de governo, mas de centenas de potenciais beneficiários e provedores cujo comportamento precisa ser coordenado (Stein, 1984).

Disto decorre a necessidade vital de uma adequada estrutura de incentivos, capaz de induzir os diversos atores a um comportamento cooperativo. Cientes deste fato, os agentes formuladores e implementadores do nível federal tenderão, portanto, a escolher determinadas estratégias de implementação pautadas muito mais por sua potencial aceitação do que por sua esperada eficiência ou efetividade. Portanto, a reação esperada dos agentes implementadores tende a ser um elemento decisivo na definição do conteúdo das políticas públicas em Estados federativos.

Do ponto de vista dos agentes locais, a cooperação depende de um cálculo no qual são avaliados, de um lado, os prováveis custos e os benefícios fiscais e políticos derivados da implementação e, de outro lado, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais conta cada governo local para poder desempenhar as funções que lhe caberiam (Arretche, 1999).

12 É o caso, por exemplo, do Programa Nacional de Alimentação Escolar, para o qual o governo federal transfere automaticamente recursos para que os governos locais assumam a responsabilidade pela oferta de merendas escolares regularmente, com a suposição explícita de que a parcela federal corresponde a uma fração do montante de recursos necessários à oferta de serviços. Há programas em que esta determinação é ainda mais expressa. Por exemplo, o Programa Federal de Renda Mínima estabelece que a parcela federal corresponderá a 50% do montante alocado pelos governos locais, o que implicaria que os montantes solicitados à União deverão ser equivalentes aos montantes alocados pelos governos locais.

13 É o caso, por exemplo, do programa de descentralização da alocação dos recursos do FGTS. O governo federal transferiu a instâncias colegiadas estaduais a autoridade para hierarquizar a integralidade dos recursos do Fundo, distribuídos em orçamento estaduais.

Nestas condições, portanto, i) as formas e os montantes de transferência de recursos – cujo impacto fiscal pode ser de estímulo ou substituição de recursos dos orçamentos locais –; ii) o conjunto da regulamentação de cada programa – aí compreendidas as condições para participação no programa, as exigências de funções a serem desempenhadas e o "pacote de apoio" oferecido pela agência central –; iii) o provável efeito eleitoral dos créditos (ou débitos) políticos do programa – isto é, quem provavelmente responderá publicamente pelos custos ou benefícios políticos do programa – são todos elementos centrais na decisão dos governos locais e, portanto, decisivos para a obtenção da adesão (*compliance)* dos implementadores[14].

Daí, mais uma vez, a necessidade de uma eficiente estrutura de incentivos como elemento central de um adequado modelo de implementação. Se esta é muito importante em qualquer modelo de implementação, ela torna-se vital para a implementação de políticas públicas em Estados democráticos e federativos. E, para que uma dada estratégia de indução seja bem-sucedida, é necessário que a autoridade central tenha i) condições – associada a determinadas capacidades estatais e apoios políticos – para *formular* desenhos de políticas e ii) meios – isto é, recursos financeiros, políticos e administrativos – para *implementar* políticas cujo desenho institucional obtenha a adesão dos implementadores que não lhe são diretamente subordinados.

Ocorre, porém, que modelos de implementação de políticas não são formulados pela autoridade central em condições de irrestrita liberdade. Dado que a formulação de um programa – com seus objetivos e desenho – é em si mesma um processo de negociações e barganhas (inclusive de ordem federativa), seu desenho final, como já mencionado mais acima, não será necessariamente o mais adequado, mas – sim – aquele que se supõe que venha a ter maior probabilidade de aceitação.

Além disto, (e também pelas razões acima mencionadas) desenhos de programas não são, como se sabe, peças internamente coesas e ajustadas. Nestas circunstâncias, é possível que algumas das especificações do programa possam operar, no plano local, de modo contrário aos objetivos do programa. Isto é, a metodologia prevista produz no plano local

14 Em estudo empírico sobre o processo de descentralização de cinco políticas sociais (habitação, saneamento, saúde, educação e assistência social) em seis estados brasileiros (Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará), foi constado que estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas por parte dos níveis de governos interessados na obtenção da adesão dos governos locais são capazes de compensar obstáculos derivados das (in)capacidades estatais dos governos locais e são mesmo mais importantes do que a filiação partidária dos governos locais (Arretche, 1999).

implicações contrárias às originalmente previstas, dado o fato de que o desenho do programa é formulado em condições de razoável incerteza, com base nos efeitos *esperados* de uma dada estratégia de operação.

Mais que isto: a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza impactos inteiramente diversos em diferentes unidades da federação. Imaginemos o impacto fiscal da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF). A diversidade de situações nacionais no que diz respeito à capacidade fiscal dos governos locais e situação das matrículas nas redes municipal e estadual –o contexto de implementação de cada governo local – provocará simultaneamente efeitos benéficos e efeitos devastadores em diferentes governos locais. Tais efeitos, por sua vez, tenderão a produzir diferentes reações dos implementadores. Mas, não poderiam ser inteiramente previstos pelos formuladores, dada justamente a diversidade e complexidade de situações no território nacional.

Em suma, ainda que uma adequada estrutura de incentivos seja vital para a implementação de programas nacionais que suponham a integração de vários níveis de governo, fatores de ordem político-institucional afetam as condições da formulação e implementação de programas no âmbito da autoridade central, impactando o próprio desenho da estratégia de implementação e, por extensão, o conteúdo das políticas. Mas, uma vez adotada uma determinada estratégia, seus efeitos (reais) somente serão conhecidos uma vez implementada a política , dados os limites de informação de que dispõem as agências formuladoras.

2.5. CONCLUSÕES

A implementação de políticas supõe (pelo menos) dois tipos de agentes situados em pontos distintos: agentes encarregados da formulação dos termos de operação de um programa, os quais têm autoridade para definir os objetivos e o desenho de um programa, e agentes encarregados de executá-lo, traduzindo suas concepções em medidas concretas de intervenção. Na prática, são estes últimos que *fazem a política.*

A incongruência de objetivos, interesses, lealdades e visões de mundo entre agências formuladoras e a gama diversa de implementadores implica que dificilmente um programa atinja plenamente seus objetivos e seja implementado inteiramente de acordo com seu

desenho. Este fenômeno tende a ocorrer mesmo para políticas públicas cuja implementação não suponha a ação integrada de diversos níveis de governo, porque essa incongruência é derivada da complexidade mesma de um processo de implementação de políticas. Por esta razão, todo modelo de implementação deve contemplar a formulação de uma adequada estrutura de incentivos.

Contudo, Estados democráticos e Federativos tendem a potencializar a inevitável incongruência da implementação, devido às conseqüências políticas e institucionais do princípio da autonomia dos entes federativos. Nestas circunstâncias, a definição de uma adequada estrutura de incentivos torna-se vital, porque a adesão dos agentes formuladores dependerá de um cálculo dos prováveis custos e benefícios políticos e financeiros da adesão a uma dada política. E, portanto, as formas de transferências de recursos, a metodologia de operação de programa e o provável efeito político-eleitoral da implementação são componentes centrais da decisão dos governos locais.

CAPÍTULO 3

IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO: O CASO BRASILEIRO

O capítulo 2 destacou a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com forte diversificação de atores. Vale ressaltar que, em um plano mais geral, esses traços distintivos caracterizam o contexto contemporâneo, de pós-reforma do Estado no formato em que esta última vem sendo implementada em muitos países.

O movimento histórico de reforma do Estado inscreve-se numa dinâmica de transformações mais amplas no plano político, econômico e organizacional. Do ponto de vista político, ela reflete a um só tempo a crise do estado de bem estar social e a crise da democracia representativa. Tal reforma expressa também muito claramente o colapso do estado Keynesiano e a crise fiscal que se abateu no países capitalistas avançados. Finalmente, as iniciativas de reforma do Estado também traduzem transformações organizacionais ocorridas no âmbito das empresas em virtude do ambiente marcadamente competitivo em que passaram a operar e das mudanças tecnológicas ocorridas. Em larga medida, as inovações recentes no plano do setor público expressam conceitos "gerencialistas" surgidos do mundo corporativo: qualidade total, *downsizing*, *just in time*, entre outros.[15]

No Brasil, *mutatis mutantis*, a reforma do Estado reflete essa tripla mudança. Ela se inscreve no movimento de democratização e transição do regime militar, e ao mesmo tempo expressa o colapso do estado desenvolvimentista e a crise fiscal do estado brasileiro. Ela incorpora também muito claramente o conjunto de inovações organizacionais que vem sendo difundidas em escala global.[16]

Com efeito, as transformações políticas no plano geral têm acarretado demandas específicas por maior democratização das políticas públicas que se expressam em dois níveis. Em **primeiro lugar**, em ampliação do controle social sobre decisões públicas através

15 A expressão mais acabada dessa transferência é *Reinventing Government* de David Osborne e Ted Gabler, Addison Wesley, 1992.

16 Cf Barros e Silva & Marcus, Globalização, Reforma do Estado e Seguridade Social, in Filgueira, Carlos , *Sistemas de Proteccion en um Mundo Globalizado*, CIEPP/DSE, 1998.

de mecanismos participativos que envolvem a população diretamente. O exemplo mais destacado nessa direção tem sido as experiências de democracia direta no plano local nas área de orçamento, educação entre outras. A partir de experiências municipais exitosas, multiplicaram-se os exemplos de participação direta das comunidades nas políticas públicas. As experiência do orçamento participativo, mutirões habitacionais, entre outros adquiriram grande visibilidade.[17]

Em **segundo lugar**, pelo fortalecimento dos mecanismos de controle de política setorial através da criação de instâncias de deliberação e consulta que envolvem representantes dos interesses diretamente envolvidos, como também de entidades da sociedade civil, provedores de serviços e clientelas. As iniciativas nessa linha envolvem fundamentalmente comissões tripartites setoriais. A experiência brasileira nesse sentido é uma das mais expressivas no plano internacional. Pode-se afirmar que ocorreu uma verdadeira revolução institucional na última década sinalizada pela criação de centenas, e em alguns casos milhares de conselhos nos planos locais nas áreas de criança e do adolescente, do desenvolvimento urbano, educação, desenvolvimento rural, meio ambiente, saúde, assistência e social[18]. Essas experiências poderiam ser denominadas de experiências neocoporativas no plano local.

Enquanto no primeiro caso o princípio fundamental em pauta é a consulta e, em alguns casos, o envolvimento direto dos beneficiários na provisão de serviços no segundo é a responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas, fenômeno conhecido pelo seu conceito anglo-saxão de *accountability* .

Outro traço crucial do novo ambiente das políticas públicas refere-se à descentralização da ação governamental. Efetivamente o Brasil deflagrou um amplo processo de descentralização em um país já notadamente descentralizado. A descentralização nesse caso precedeu e foi fortalecida pelas mudanças trazidas pela Constituição de 1988. As transformações ocorridas significaram:

- Devolução de funções a entidades subnacionais;

17 No caso brasileiro tais práticas e mecanismos tem sido analisadas em muitos trabalhos. As mais citadas são: experiências de orçamento participativo introduzidos em algumas cidades - particularmente Porto Alegre; experiências de democratização ampla da gestão (Prefeitura nos Bairros em Recife; práticas diversas em Icapuí (Ceará), Janduís (Rio Grande do Norte); experiências novas de gestão de áreas de favelas (Prezeis em Recife, etc.); experiências e práticas novas nas políticas públicas incluindo consórcios municipais, etc... Santo André, Santos, (São Paulo). Para um balanço dessa experiências cf. Figueiredo, Rubens e Bolivar Lamounier, *As Cidades que dão Certo* , São Paulo, 1996.

18 Para um balanço dessas experiências cf. Draibe, Sônia, Um Balanço da experiência dos Conselhos, PNUD, 1998, mimeo.

- Desconcentração de atividades do governo federal para entidades subnacionais;[19]
- Descentralização de decisões e *empowerment* dos governos subnacionais.[20]

Tais mudanças ocorreram em vários níveis, mas dois níveis devem ser destacados:

- No plano das relações financeiras intergovernamentais, pela nova repartição da receita pública beneficiando fundamentalmente os municípios mas também os estados;
- No plano das políticas setoriais, pela ampla descentralização ocorrida nos mecanismos de repasses de recursos e de transferência de funções e decisões.

No caso das políticas setoriais, iniciando-se nas área de saúde, e depois na de assistência social, a descentralização alcança, com um novo formato a área da educação, que já havia passado por uma onda descentralizante no início dos anos 80. Nesse novo formato, mecanismos fortemente indutores da descentralização são postos em prática visando atingir, principalmente, a unidade escolar.[21]

A ação pública passa, portanto, a exibir de *forma mais estrutural* as seguintes características:

- desregulamentação e reestruturação de procedimentos, processos, rotinas, e controles;
- forte mudança no mix público-privado das políticas com privatização total ou parcial da produção de bens e serviços;
- forte mudança no mix de agentes implementadores em função da incorporação de entidade privadas (terceirização), entidade do terceiro setor e instituições públicas;

Essas características são discutidas a seguir:

- A ampla desregulamentação de processos e rotinas das políticas públicas, expresso

19 Antes de discutir esse ponto cabe fazer aqui rapidamente uma explicitação do conceito de descentralização. Com efeito, o conceito recentemente tem sido desagregado em várias dimensões ou noções correlatas, tais como: desconcentração, delegação e devolução. No sentido amplo, e que envolve as três dimensões, a devolução pode ser definida como a *transferência ao nível intergovernamental de poder decisório sobre as esferas financeira, administrativa e programática*. Neste sentido se diferencia - e amplia - o conceito de desconcentração o qual descreve mecanismos de transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas sub-nacionais; ou ainda de delegação quando apenas algum grau de poder decisório é transferido. Quando a descentralização ocorre no âmbito de empresas, ou entre empresas e setor público, verifica-se um processo de terceirização.

20 Para uma análise sistemática de diferenrtes aspectos da descentralização no Brasil cf. Afonso, Ruy e Pedro Luiz Barros e Silva, Série Federalismo no Brasil, Edições FUNDAP, cinco volumes.

21 Para uma avaliação recente dessa experiência vide Draibe & Barros Silva (coords.) “Avaliação da Descentralização dos Recursos do FNDE e da Merenda Escolar: síntese dos resultados”, Convênio NEPP-UNICAMP.INEP-MEC, Campinas, 1997.

sobretudo pelo desmonte das estruturas administrativas centrais das políticas públicas tem ocorrido em vários países. No Brasil também se observa esse fenômeno e em certas áreas setoriais tal desmonte tem produzido um *deficit* importante de *expertise* e fragmentação da memória técnica das políticas com forte prejuízos para a implementação de políticas, tais como habitação, saúde etc. O desmonte de estruturas federais não se fez acompanhar da construção de capacidades institucionais no plano subnacional.

- Em segundo lugar, tal desmonte não foi efetivamente seguido da construção de agências regulatórias ou fortalecimento das existentes. Esse ponto é relevante para a análise da segunda das características citadas acima: a redefinição do mix público-privado. A expansão da provisão privada de bens e serviços de natureza social – antes objeto exclusivo de ação pública em algumas áreas - exige que mecanismos de regulação sejam efetivamente postos em prática para evitar distorções de mercado, caraterizados por estruturas oligopolísticas e monopolísticas.
- A introdução de mecanismos abertos de competição de setores das políticas implica que novos padrões de implementação substituam os padrões anteriores, que exibiam traços hierárquicos e burocráticos. Ambientes competitivos em que instituições públicos passam a competir com instituições privadas levam a transformações importantes nos padrões de intervenção vigentes.
- terceiro aspecto citado tem implicações claras e tangíveis em termos de seu impacto nos padrões de implementação. A diversificação de agentes implementadores produzem um campo complexo para a implementação onde o conceito de rede, já discutido no capítulo anterior, passa a ser fundamental.

No bojo dessa transformação do *mix* de implementadores adquire grande centralidade o chamado setor não-governamental ou, no uso mais recente, o terceiro setor. A participação maior desse setor é entendida como desejável porque as entidades que o compõem são mais eficientes, mais representativas e mais flexíveis, contando também com trabalho voluntário de boa qualidade e baixo custo. Por outro lado, as entidades públicas por estarem submetidas aos procedimentos correntes da administração pública quanto a compras e contratação de pessoal seriam menos flexíveis e incapazes de responder adequadamente às necessidades de beneficiários.

Esse setor vem apresentando enorme expansão em termos do número de entidades envolvidas com a implementação, sua contribuição para o emprego, mas principalmente pela sua crescente legitimidade em um quadro de crescente déficit de legitimação das entidades do setor público[22]. Essa legitimação tem sido adquirida pela expansão do voluntariado – fortalecido, no caso brasileiro, pelos novo marco regulatório do setor – e principalmente pelas ações de *advocacy* onde tais entidades tem concentrado sua atuação.

As dimensões citadas anteriormente são características gerais do cenário pós-reforma em muitos países. Vale destacar, no entanto, que o contexto institucional e organizacional brasileiro caracteriza-se por especificidades importantes – dentre as quais destaca-se sua complexidade e forte diferenciação funcional e, principalmente, os problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais. Essa especificidades reforçam as dimensões citadas acentuando tendências gerais no que chamou, no capítulo 1, de "horizontalização" do campo das políticas públicas.

Em um plano mais *administrativo-operacional*, pode-se afirmar que os traços comuns desse novo regime de políticas incluem:

- fortes elementos de delegação de funções e poder decisório;
- redução de níveis hierárquicos nas organizações envolvidas;
- maior intersetorialidade na abordagem e intervenção social;
- orientação para os clientes-cidadãos enquanto consumidores de políticas;
- comportamentos pró-ativos em estruturas de competição administrada no âmbito do setor público.
- contratos de gestão
- construção de indicadores de desempenho e de sistemas de apoio à decição gerencial neles baseados

Esse novo paradigma do setor público assume denominações diferenciadas: novo gerencialismo público[23], administração pós-burocrática[24], ou administração gerencial[25]. Não

22 Franco, Augusto, O Marco regulatório do Terceiro Setor, PNUD, 1998
23 Essa é denominação internacionalmente reconhecida na literatura (na expressão inglesa, *New Public Management*).
24 O conceito extremamente influente deve-se a Barzelay, Michael, *Making Through Bureaucracy*, University of California Press, 1992.
25 Essa é a denominação que assumiu no Plano Diretor da Reforma do Estado do Mijnistério da Administração e Reforma do Estado.

se trata aqui de avaliar esse novo paradigma. Antes busca-se examinar as implicações que sua adoção, no caso brasileiro, traz para a análise das questões de implementação e de sua avaliação.

As tendências que se observa no plano intraorganizacional em termos das tendências à delegação de funções e poder decisório e de redução de níveis hierárquicos nas organizações envolvidas implicam em novos padrões de implementação de políticas . Esse novo padrão ancora-se em mecanismos de adesão normativa e em respostas a uma nova estrutura de incentivos introduzida pelos gestores federais [26].

A intersetorialidade tem aparecido também como uma idéia-força fundamental para as políticas públicas. Assentada no diagnóstico da falência das abordagens setoriais de problemas sociais – ou até, para o caso do setor da saúde, do tratamento estanque de manifestações isoladas das morbidades - a intersetorialidade aparece por exemplo nos programas integrados entre ações de saúde , educação e assistência. Vale referir também, que no caso brasileiro, os programas sociais que apresentam melhor avaliação são claramente intersetoriais. Destaque-se o caso dos programas de bolsa escola e renda mínima onde as questões de renda e educação são tratadas de forma unificada[27]. A gestão de tais programas implica em arranjos complexos para a coordenação de ações setoriais.

A avaliação das políticas pelos seus beneficiários tem sido um ingrediente importante das transformações associadas à reforma do Estado. Essa avaliação tem sido feita em dois níveis. Em primeiro lugar através de avaliações formais de programas que incluem grupos focais com beneficiários. Uma segunda forma em que essa avaliações tem sido feita é através de criação de mecanismos *ad hoc* para a expressão do grau de satisfação com serviços.

A introdução de mecanismos de competição administrada[28] por gestores públicos é um ingrediente fundamental para fomentar a competição e ao mesmo tempo para premiar o desempenho de agentes públicos. Tais mecanismos introduzem um formato *demand drive* nos programas – ou seja os programas são desenhados de forma a estimular a demanda de

26 Exemplo destacado desse último, no caso brasileiro, é a revolução setorial provocada pela nova estrutura de incentivos associada ao Fundef. Há fortes evidências que os atores municipais responderam agressivamente à essa nova estrutura.

27 Cf. NEPP, Acompanhamento dos Programas de Garantia de Renda Mínima, Banco de Dados, 1999.

28 A expressão portuguesa, competição administrada, deriva do termo inglês *managed competition* e expressa arranjos competitivos no âmbito do setor público. Os conceitos correlatos de mercado interno (*internal market*) ou quase-mercado (*quasi market)* designam, por sua vez, o mercado que se cria a partir dessa competição no plano interno do setor público. Cf. para uma apresentação sintética desses conceitos cf. Legrand, Julian e Will Bartlett, *Quasi-markets and social policy*, MacMillan, 1993.

recursos e ações pelos próprios ofertantes dessas ações[29]. Ao exigir-se um processo seletivo em bases competitivas, assume-se que tais agentes tenham um incentivo em aperfeiçoar os projetos em curso, e que os projetos expressem mais claramente as preferências da comunidade do que nos casos em que o órgão público define linhas e áreas de intervenção. Assume-se também nesse procedimento que a capacidade propositiva de um agente é indicador relevante de sua capacidade de implementação.

Amplamente difundidos no plano internacional nos anos 90, os programas *demand driven* tem sido objeto de avaliações díspares[30]. Para além do seu impacto efetivo, vale enfatizar que a implementação desses programas adquire um formato novo onde a questão do desenho de incentivos e da coordenação interinstitucional são cruciais.

Um suposto implícito nessa pressuposição é que os entes locais estejam aparelhados administrativa e financeiramente para levar a cabo a implementação. Em outras palavras, os programas devem ser *demand-driven* e não *supply-driven*. O clima de competição criado produziria mais eficiência na apresentação de projetos de assistência social, maior representatividade social das intervenções, e desburocratizaria a política setorial.

O maior desafio posto para a implementação desse novo paradigma é que o novo desenho das políticas tem levado em muitos casos a uma maior eficiência e representatividade na ação governamental, mas ele também apresenta um viés distributivo quando os projetos são efetivamente postos em prática. Com efeito, essa estratégia sanciona as desigualdades existentes entre os municípios, entidades assistenciais, indivíduos ou associações de agricultores em termos de – para o primeiro caso - capacidade implementadora local, capacidade técnica de formulação de projetos; e – para o caso de indivíduos ou associações – capacidade de pagamento, de aval ou garantias. Nesse sentido, ao premiar os agentes melhores capacitados, corre-se o risco de se reproduzir a desigualdade.

O desafio que se impõe é, portanto, o de conciliar estratégias *demand-driven* com uma ação pró-ativa do Governo Federal voltada para o fortalecimento dessas capacidades ou de

29 As justificativas de ordem econômica para a competição administrada estão relacionadas com os ganhos em termos de eficiência alocativa que ela permite. A descentralização intraorganizacional em agências ou setores permite ganhos tais como maior heterogeneidade e variabilidade na provisão de serviços; maiores possibilidades de geração de inovações; e aprendizado organizacional devido a competição intraorganizacional entre unidades administrativas. Neste último caso a descentralização seria um "substituto do mecanismo de mercado" (*market ou competition surrogate)*, ou seja, criaria, à semelhança do mercado, incentivos que promovem competição e eficiência alocativa. A descentralização no sentido amplo permite o surgimento de mecanismos de controle sobre o governo que não estão presentes no caso da descentralização intraorganizacional. A competição política funciona como um desses mecanismos de controle, além de promover *local policy entrepreneurship*.

30 Para uma crítica da adoção mecânica desses programas no Brasil cf. Judith Tendler, 1999. Esse formato foi claramente seguido no caso do programa Brasil Criança Cidadã.

subsidiar efetivamente os grupos que são excluídos dos programas por falta de renda. Isso confere complexidade ainda maior à implementação das reformas.

A onda reformista na administração pública, que se difundiu na década de 80, rapidamente de um conjunto de países pioneiros - Inglaterra, EUA e Nova Zelândia - para o resto do mundo, chegou ao Brasil com a proposta de reforma do Governo Fernando Henrique Cardoso[31]. No Brasil o plano diretor da reforma administrativa é claramente informado pelo novo gerencialismo[32]. As duas formas organizacionais criadas – as organizações sociais e as agências executivas - buscam, pelo menos em seu desenho, alterar o sistema de incentivos com que se deparam os agentes públicos com o objetivo de criar formas mais competitivas no setor público[33].

Submetidas a contratos de gestão, as agências executivas se depariariam portanto com fortes incentivos a melhorar seu desempenho.

Um suposto implícito nessa pressuposição é que os entes locais estejam aparelhados administrativa e financeiramente para levar a cabo a implementação. Em outras palavras, os programas devem ser *demand-driven* e não *supply-driven*. O clima de competição criado produziria mais eficiência na apresentação de projetos de assistência social, maior representatividade social das intervenções, e desburocratiziria a política setorial.

A avaliação dos programas sociais contida no presente documento permite que se conclua que embora o novo desenho das políticas tem levado a uma maior eficiência e representatividade na ação governamental, ele também apresenta um viés distributivo quando os projetos são efetivamente postos em prática. Com efeito, essa estratégia sanciona as desigualdades existentes entre os municípios, entidades assistenciais, indivíduos ou associações de agricultores em termos de – para o primeiro caso - capacidade implementadora local, capacidade técnica de formulação de projetos; e – para o caso de indivíduos ou associações – capacidade de pagamento, de aval ou garantias. Nesse sentido, ao premiar os agentes melhores capacitados, corre-se o risco de se reproduzir a desigualdade. O desafio que se impõe é, portanto, o de conciliar estratégias *demand-driven* com uma ação pró-ativa do Governo Federal voltada para o fortalecimento dessas

31 A filiação intelectual da reforma remonta diretamente às iniciativas britânicas (*Next Steps Initiative*, do Governo Thatcher) e americanas (*National Performance Review*, do Governo Clinton) , além da experiência francesa de criação de escolas de formação de carreiras.

32 Está fora dos objetivos desse capítulo a avaliação quer do gerencialismo enquanto proposta ou do Plano Diretor da Reforma do Estado. Busca-se apenas discutir as implicações dessas novas propostas em termos de implementação.

33 Cf. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, Mare, 1997.

capacidades ou de subsidiar efetivamente os grupos que são excluídos dos programas por falta de renda.

Está fora dos objetivos desse capítulo a avaliação quer do gerencialismo enquanto proposta ou do Plano Diretor da Reforma do Estado. Busca-se apenas discutir as implicações dessas novas propostas em termos de implementação. A seguir sumariza-se as propostas contidas no Plano Diretor em seus próprios termos.

O Plano Diretor fornece diretrizes para a construção do novo modelo gerencial capaz de sustentar o redirecionamento do papel do Estado. Este modelo é construído com base nos novos conceitos de administração pública: administração por resultados; governo por missões; delegação de funções. E ainda: descentralização política; descentralização administrativa; redução de níveis hierárquicos; controle de resultados; foco no cidadão. Segundo o Plano Diretor, a administração gerencial se oporia à administração burocrática que se caracterizaria pela ênfase em formalismos, rigidez de procedimentos - "controle *a priori* de processos" em detrimento de "avaliações de resultados"- pela concentração e centralização de funções e pelo excesso de normas e regulamentos.

Com já foi amplamente discutido os princípios centralizados e hierárquicos da burocracia clássica foram incorporados à administração pública Brasileira com a reforma administrativa que se inicia em 1936, com a criação do DASP. O movimento de expansão da administração pública por meio da administração indireta, mais autônoma e flexível, demonstra os limites da administração burocrática para lidar com as demandas crescentes do Estado desenvolvimentista. Esta idéia se consolida na reforma administrativa de 1967, com o Decreto-Lei 200, que procura racionalizar o sistema que vinha se desenvolvendo, desde a década de 30, regulamentando as autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Essa reforma teria sido uma tentativa de superação do paradigma burocrático segundo o Plano. Com a expansão da administração indireta, assumindo as atividades estatais de produção de bens e serviços o novo modelo expandiu-se. O Estado atuaria com maior eficiência, principalmente nas atividades econômicas. Entretanto, a condução das reforma levou-a ao fracasso.[34]

34 A possibilidade legal de contratar empregados sem a obrigatoriedade de concurso público, ao mesmo tempo em que facilitou a ocorrência de práticas fisiológicas, resultou no enfraquecimento da burocracia governamental, uma vez que o regime militar deixa de investir na formação de administradores públicos, optando por recrutar a elite administrativa através das empresas estatais, ao invés de promover concursos e desenvolver carreiras.

A Constituição de 1988 ignorou as novas orientações da administração que se identificavam com as formas mais descentralizadas e flexíveis propostas no Decreto-Lei 200. A percepção dos parlamentares na Assembléia Nacional Constituinte foi que a existência destas formas descentralizadas de administração abriria espaço para a patronagem, neopatrimonialismo e fragmentação do sistema público, principalmente nos níveis estadual e municipal. Esta percepção resultou em medidas que pretendiam fortalecer a administração direta.[35]

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado este foi um processo de retomada da construção do padrão burocrático clássico onde não são observadas as novas tarefas do Estado e as necessidades de flexibilização da administração pública. A lei orçamentária passou a incluir autarquias e fundações, assim como o orçamento de investimento e estatais. Na prática, autarquias e fundações deixariam de se diferenciar da administração direta.

O Plano Diretor formula um quadro conceitual e propõe uma distinção entre os segmentos fundamentais da ação do Estado, visando permitir a identificação de suas estratégias específicas. No aparelho do estado é possível identificar quatro setores: o Núcleo Estratégico, que corresponde ao setor que define as leis e as políticas públicas e que cobra o seu cumprimento; as atividades exclusivas, setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar (cobrança e a fiscalização de impostos, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o subsídio à educação básica, o controle do meio ambiente, a segurança pública, a previdência social básica, a fiscalização do cumprimento das normas sanitárias, o serviço de trânsito, etc.); os serviços não-exclusivos, que correspondem às atividades em que o Estado pode atuar simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais ou privadas.

As justificativas para a intervenção do estado radicam no fato de que esses serviços envolvem direitos sociais fundamentais, como saúde e educação, ou porque envolvem "economias externas"; a produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde a área de atuação das empresas, cujas atividades estão direcionadas para o lucro e que permanecem no Estado, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, seja porque faltou capital ao setor privado para a realização de investimento.

O Plano Diretor propõe assim uma redefinição do papel do Estado: este deve assumir a função de promotor e regulador do desenvolvimento (e não mais o provedor direto de bens e

35 Deu-se tratamento igual à administração direta, às autarquias e fundações no que se refere à administração de pessoal. O artigo 37 da Constituição sujeitou as entidades da administração indireta, incluindo empresas estatais, a obedecerem ao procedimento licitatório público, segundo normas gerais de competência exclusiva da União.

serviços). No plano econômico, caberia ao Estado transferir para o setor privado por meio da privatização, as atividades que podem ser controladas pelo mercado, evitando as distorções e ineficiências resultantes da assunção direta pelo Estado das funções de execução. Além disso, preconiza-se o Programa Nacional de Publicização, para promover a descentralização da execução de serviços que não envolvem a utilização do poder de Estado (serviços competitivos ou não exclusivos) para o chamado setor público não-estatal. Tais serviços devem ser subsidiados, como educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Como promotor desses serviços, o Estado buscaria realizar parcerias com a sociedade para seu financiamento aliando participação e controle social, cabendo ao Estado as funções de regulação e de coordenação.

Ainda que o impacto direto da reforma seja na estrutura da administração federal, espera-se que seus princípios cumpram o papel de efeito demonstração para Estados e Municípios. No que se refere à prestação de serviços sociais e de infra-estrutura., a estratégia de reforma contempla a progressiva descentralização vertical para as entidades sub-nacionais.

O Plano Diretor estabelece, desse modo, as bases conceituais para a proposição de mudanças estruturais no ordenamento institucional da administração pública federal, propondo para a flexibilização da administração indireta, a transformação de algumas de suas entidades. As autarquias seriam caracterizadas como Agências Executivas visando tornar mais eficientes as atividades exclusivas do Estado. As instituições que hoje prestam serviços sociais competitivos, fundamentalmente fundações públicas, seriam transformadas em organizações públicas não-estatais especiais, que o Plano Diretor denomina de Organizações Sociais.

A constituição das Agências Executivas e das Organizações Sociais garantiriam ao aparelho de Estado, maior capacidade de estado e de implementação de políticas públicas, tornando mais eficientes as atividades exclusivas e os serviços sociais competitivos, bem como a efetividade das ações desempenhadas pelo Núcleo Estratégico do Estado.

O processo de implementação da reforma administrativa vem demonstrando a dificuldade de se estabelecer padrões cooperativos entre os principais atores no plano intraorganizacional[36]. Na ausência desses padrões pode-se afirmar que as taxas de sucesso da reforma são diminutas[37].

36 Para a implementação das organizações sociais cf. Textos da ANPAD sobre Roquete Pinto e hospitais.

37 Cheibub, Z. "Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas." Trabalho apresentado no Seminário "Reforma Administrativa e Sindicatos no Setor Público: Brasil em Perspectiva Comparada", Brasília, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 25 de março de 1999.

Como assinalado, a visão da implementação de políticas enquanto rede ou campo de implementação e formulação constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas, particularmente em contextos com as características discutidas.

A implementação assim passa a estar fortemente enraizada ou dependente de estruturas de governança (*governance*). Governança aqui é definida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação a padrões cooperativos de intervenção[38].

Central para a discussão das questões de *governance* é o conceito de capital social. O capital social representa o estoque de energia cívica que se expressa através de redes associativas e de padrões de reciprocidade e cooperação nas relações sociais.[39]

O conceito de capital social foi utilizado por Putnam para examinar o papel que certas variáveis culturais e institucionais (no sentido amplo e sociológico da expressão instituição) exercem sobre a implementação de reformas. Hoje reconhece-se que tais variáveis são cruciais não só para o êxito de certas reformas mas para o desenvolvimento econômico e social visto como um processo histórico.[40]

Tendler[41] chamou a atenção que o capital social não existe apenas na sociedade mas também no seio do próprio setor público. Ele está associado à noção de missão e adesão desinteressada à programas de interesse coletivo. Alguns que tradicionalmente são conceitualizados enquanto cultura organizacional e profissionalização representam facetas que claramente representam capital social no setor público.

O desenho de estruturas de incentivo que promovam arranjos cooperativos em redes de implementação, inclusive no âmbito dos agentes públicos, representa efetivamente uma das tarefas centrais para a reforma do estado.

38 Melo, Marcus "Governance e Reforma do estado: o paradigma agente principal", Revista do Serviço Público, 1997.

39 Cf Putnam, Robert, *Civic Traditions in Italy*, Cambridge University press, 1994. É importante distinguir capital social de lealdades que se afirmam no âmbito das relações primária, basicamente da família ("laços sociais fortes", na expressão consagrada). As relações que se estabelecem no âmbito da esfera pública e não da esfera privada. O capital social expressa - na afirmação consagrada de Granovetter - "o poder dos laços fracos", ou seja dos laços sociais desenvolvidos na esfera pública, na sociedade civil.

40 Esse ponto foi explorado de forma didática por Fukuyama, F.

41 TENDLER, Judith. "*Social capital and the public sector: the blurred boundaries between private and public*", s.l., mimeo., 1995.

PARTE II

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS: CONSTRUINDO UM MODELO

CAPÍTULO 1

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS: TENDÊNCIAS RECENTES

1.1. Introdução

Este capítulo reúne os principais pontos relevantes na teoria e prática de estudos e pesquisas de avaliação de políticas públicas e programas governamentais. O propósito do trabalho é o de apresentar, de forma didática, o que é um estudo de avaliação, os principais tipos de estudos e seus focos de análise. Por último, visa explorar as principais estratégias metodológicas que vêm sendo utilizadas como base para guiar os estudos e análises de programas e políticas públicas.

O trabalho está estruturado da seguinte forma. Na primeira seção se discute os motivos para realizar estudos de avaliação de programas e políticas públicas; na segunda parte são examinadas as tipologias clássicas dos estudos de avaliação, examinando as diferenças na natureza dos estudos, nas questões fundamentais que os orientam, e nos distintos tipos de análises possíveis de serem obtidas a partir de focos diferenciados de análise. Na sua terceira parte o capítulo apresenta as duas principais teorias que orientam, na literatura internacional, os estudos de avaliação: a Teoria do Programa e a Teoria da Implementação. Na seção final se discute de que modo os estudos e pesquisas de avaliação de políticas públicas e programas se constituem instrumentos de gestão das organizações públicas e do governo em geral, especialmente em contextos, como o brasileiro, onde o melhor desempenho na implementação das políticas públicas tem sido um fator fundamental para a melhoria da governança e accountability das organizações que gerenciam e implementam ações governamentais nas mais diversas áreas de intervenção estatal em sociedades complexas e ainda com fortes diferenças sociais e regionais.

1.2. Razões para avaliar programas e políticas públicas

Nesta seção busca-se apresentar e discutir as razões e o interesse na realização de estudos de avaliação de programas e políticas públicas em qualquer nível de governo. Segundo Weiss (1997), os interesses em realizar estudos de avaliação são diversos. Geralmente, no governo, esses estudos estão diretamente ligados a questão da efetividade, eficiência, accountability, e mais amplamente com o desempenho da gestão pública. Constituem-se em poderosos instrumentais para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas[42]. Os estudos e pesquisas de avaliação de programas públicos assumem natureza diversa, como exploraremos adiante em seção específica sobre as tipologias clássicas. Estas dependem fundamentalmente de quais questões se pretende responder. Os gestores públicos, principalmente no plano da implementação, estão permanentemente se defrontando com questões relativas ao desempenho dos programas por eles implementados, sobretudo num contexto de escassez ou forte competição por recursos públicos para financiar as intervenções governamentais necessárias.

Com efeito, o interesse mais imediato para realizar estudos e pesquisas de avaliação das atividades do governo estaria ligado a auferir os diversos resultados – esperados e não-esperados- alcançados pelos programas quando implementados. A preocupação com a efetividade destes programas seria portanto o motivo primário dos estudos de avaliação. O segundo motivo dos estudos seria o de entender o modo, ou o processo específico, pelo qual os programas alcançam (ou não) esses resultados. Aqui, o interesse estaria mais ligado à dinâmica e processo de funcionamento da intervenção estatal, os quais são relevantes para permitir compreender de que modo os resultados pretendidos pelos programas podem ou não ser gerados, quando sua operacionalização é confrontada com os constrangimentos concretos existentes no mundo da implementação. Outro conjunto de interesses ligados diretamente aos estudos de avaliação, tanto centrados na questão da efetividade dos programas, quanto aqueles mais diretamente relacionados à sua dinâmica

[42] As idéias contidas neste capítulo seguem de perto os magistrais estudos de Weiss (1997). *Evaluation*. Prentice-Hall ; e de Rossi &Freeman (1993). *Evaluation: a systematic approach*. Sage.

de funcionamento, seriam aqueles voltados para o aprendizado organizacional das instituições públicas sobre suas atividades; para questões de tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas; e, ainda para permitir a transparência, qualidade e accountability na gestão dos recursos públicos ao nível intra e inter-organizacional.

Os estudos de avaliação de políticas e programas governamentais permitem que formuladores e implementadores sejam capazes de, objetivamente, tomar decisões com maior qualidade, maximizando o gasto público nas diversas atividades objeto da intervenção estatal, identificando e superando pontos de estrangulamentos e êxitos dos programas, e, por conseqüência abrir perspectivas racionais para implementar políticas públicas dotadas de maior capacidade de alcançar os resultados desejados pelos formuladores no plano da operacionalidade dos programas e políticas públicas, em qualquer área de competência do governo.

As políticas públicas, os programas, e projetos do governo são neste trabalho os objetos dos estudos de avaliação, e consistem em atividades (ou em um conjunto de atividades) racionalmente formuladas visando alcançar determinados resultados no plano da implementação. Por exemplo, um programa ou política P, formulado por uma organização O para reduzir em x % o nível da poluição ambiental em uma determinada área num determinado período de tempo, se constitui em um conjunto de atividades e projetos formulados para atingir este resultado ou meta. Nesse sentido, os programas podem ser simples como o dado pelo exemplo, em que os objetivos programáticos são claros[43], perfeitamente exeqüíveis, e com resultados tangíveis e passíveis de avaliação. Em outros casos, os programas e políticas do governo encapsulam múltiplos objetivos e materializam intenções do governo em atingir objetivos que são pouco operacionais, de complexa mensuração por indicadores simples. Em ambos os casos, se considera que ao implementar políticas públicas ou programas, o governo e suas organizações tem interesses em atingir

[43] O problema de ambiguidade nos objetivos (goal ambiguity) é uma das características centrais dos programas governamentais, e mais amplamente da burocracia. Quando os objetivos de um programa ou política, e mais amplamente de uma organização pública são ambíguos, e pouco operacionais, se torna complexo mensurar os efeitos ou impactos gerados pelo programa, e por conseqüência, avaliar os resultados. Neste sentido, os estudos de resultados em avaliação no setor público podem e devem partir dos objetivos oficiais do programa como datum para análise. Alguns analistas do setor público, e da teoria das organizações argumentam que o goal ambiguity seria uma das naturezas do setor público cf. Ouchi, William (1980)., Markets, Bureaucracies, and Clans. Administrative Science Quarterly, 25. Pp. 129-141, ou Wilson, James Q. (1989)., Bureaucracy: what government agencies do and why they do it. New York. Basic Books. Outros autores apontam que, diferentemente, a questão da ambiguidade decorre de que as organizações públicas operam com múltiplos objetivos (multi-goal approach), os quais são condensados nos objetivos oficiais dos programas e políticas do governo. Neste sentido, é possível para o analista quebrar estes objetivos em objetivos operacionais para proceder a análise de avaliação da efetividade dos programas e políticas do governo

determinados resultados (controle da poluição, possibilitar acesso de desempregados ao mercado de trabalho, reduzir a mortalidade infantil, atrair investimentos para determinadas indústrias; elevar a performance das organizações públicas, etc), os quais são denominados de objetivos programáticos. A partir destes objetivos programáticos é possível avaliar se este programa, ao ser implementado produzem ou não tais resultados esperados, ou ainda o modo pelo qual este programa consegue realizar tal objetivo. Assim, o interesse imediato dos diversos tipos de estudos de avaliação seria o de responder a questão: em que medida os objetivos propostos pelo programa estão sendo (ou foram) atingidos com sua implementação? O segundo tipo de questão que interessa a estudos de avaliação tem a ver com: como o programa funciona e quais os mecanismos específicos que levam a atingir (ou não) os seus resultados?

A partir destas questões centrais como referência, os estudos de avaliação de programas e políticas públicas assumem os mais diversos propósitos, com escopos largamente diferenciados, e se voltam para responder a um conjunto mais complexo de questões relativas à implementação do programa quando estão presentes todas os tipos de constrangimentos para o funcionamento ideal do programa, tentando elucidar o seguinte *puzzle*: como e porque ocorre um hiato entre os estágios de formulação e implementação de programas e políticas públicas.

Tendo esta questão mais geral em mente, os estudos de avaliação se voltam para responder questões mais específicas, as quais revelam o (s) propósito (s) imediato (s) a ser (em) alcançado (s) pelo estudo. Neste sentido, o tipo de questão (ou conjunto de questões) formulada traduz o propósito para o qual a avaliação se presta como instrumento de gestão no setor público. Weiss (1997) aponta que, de modo geral os estudos e pesquisas de avaliação, em suas diferentes naturezas, estão relacionados com os seguintes propósitos: informação para o processo decisório, ou tomada de decisão; e aprendizado organizacional. O quadro a seguir ilustra os tipos de estudos de avaliação e seus principais propósitos.

Quadro 1
Propósitos Gerais para Estudos de Avaliação

Avaliação para o Processo Decisório	*Propósito*	Avaliação para Aprendizado Organizacional	Propósito
Ações corretivas no funcionamento do programa	Descobrir durante o funcionamento do programa se mudanças precisam ser realizadas.	Ter registro da história do programa	Ter o registro histórico ou documental de um programa.
Continuidade ou fim do programa	Descobrir em que medida um programa está atingindo os seus objetivos pretendidos.	Gerar feedback para implementadores do programa	Gerar feedback para aqueles que colocam o programa em funcionamento permitindo elementos para a reflexão sobre a prática (reflective practice)
Teste de novas idéias	Descobrir o sucesso de um novo programa ou componente do programa.	Dar ênfase aos objetivos do programa	Reforçar os objetivos a serem alcançados pelo programa para os que operam o programa.
Escolha da melhor alternativa disponível	Descobrir qual a melhor opção a seguir dentre alternativas disponíveis.	Accountability e controle social sobre os programas	Gerar relatórios de informação sobre o funcionamento do programa para usos públicos de controle social
Financiamento do programa	Decidir se o programa deve continuar a ser financiado	Entender modos de intervenção social	Adquirir conhecimento básico sobre os tipos de atividades que buscam mudar as condições sociais e o comportamento humano.,

Fonte: Weiss, Carol (1997)

1.2.1. Avaliação e Pesquisa Social

Definidos os propósitos gerais de um estudo de avaliação, o passo seguinte para os avaliadores seria o de dotar o estudo de rigor técnico e acadêmico capaz de dotar o estudo de credibilidade para diversos públicos, tornando o estudo de avaliação capaz de ir além de um simples relatório gerencial interessado. Um dos requisitos fundamentais para gerar a credibilidade é o uso de técnicas e metodologias largamente reconhecidas pelas pesquisas sociais, em campos como a sociologia, teoria das organizações, psicologia social, antropologia, e técnicas de análise estatística, permitindo analisar e interpretar os dados empíricos coletados dentro de padrões institucionalmente aceitos. Os estudos de avaliação de programas sociais tem pontos em comum com estudos e pesquisa nas ciências sociais

tais como: descrever realidades e fenômenos sociais; entender relações entre variáveis de interesse; e analisar seqüências de causalidade entre duas ou mais variáveis. Os estudos de avaliação tem freqüentemente utilizado os métodos de experimentos randomizados, os quais envolvem a mensuração de variáveis relevantes para pelo menos dois grupos equivalentes: um que tenha sido exposto ao programa, e outro que não, no sentido de entender mais de perto como e de que modo o programa implementado traz resultados para os seus beneficiários ou clientela, ou ainda técnicas como a *focal groups*, ou discussões em grupo entre atores e beneficiários do programa sobre análise. Outros métodos podem ser utilizados, tais como os estudos de casos, estudos *ex-post*, séries temporais, estudos de correlação temporal, estudos de correlação, entre outros.

Em qualquer estudo de avaliação, selecionado o método analítico adequado ao tipo de questão, os estudos usualmente partem de um conjunto de teorias sobre o funcionamento do programa e hipóteses[44], as quais serão empiricamente testadas na pesquisa. Quando dotado de instrumentais teóricos e metodológicos adequados, os estudos de avaliação possibilitam ampliar o entendimento sistemático de como e em que medida os objetivos desejados por uma política, programa ou projeto estão sendo atingidos, e, sobretudo, reaplicar os estudos em qualquer programa, em qualquer escala. Por dotados de sistematicidade e métodos, os estudos de avaliação permitem reaplicabilidade em casos similares, e em casos não-similares. Nos casos não-similares, mesmo quando as questões a serem respondidas forem de natureza idêntica ou próxima, os métodos e técnicas a serem utilizados, bem como os dados a serem coletados podem ser adaptados as especificidades do programa. Neste sentido, os estudos de avaliação possibilitam a acumulação do conhecimento sobre os programas, seus problemas, as principais *issues*, as possibilidades e necessidades de coletar dados empíricos, e ainda sobre métodos e técnicas que mais se adequam a cada natureza de estudo de avaliação.

Embora os estudos de avaliação se utilizem de métodos e técnicas válidas nas ciências sociais, estes se diferenciam da pesquisa acadêmica na medida em um ponto fundamental: estes estão diretamente ligados à prática e a processos de tomada de decisão. Nesse sentido, os estudos e pesquisas de avaliação representam atividade interessada e fortemente conectada ao mundo da ação, o que nem sempre ocorre com as pesquisas teóricas e aplicadas realizadas nas ciências sociais, onde os pesquisadores tem autonomia para decidir quais as questões relevantes para a análise, e quais os métodos e técnicas a serem utilizados.

[44] Este ponto da teoria, ou teorias do programa, que é fundamental para dar rigor aos estudos e pesquisas de avaliação, será discutido com detalhes em seção específica.

1.3. Tipologias Clássicas e Naturezas de Estudos de Avaliação

A partir da questão central dos estudos de avaliação “o programa ou política funciona como planejado?”, os estudos de avaliação tentam compreender e explicar como e porque distorções ocorrem, e em função dos focos de análises estes permitem ser classificados em dois tipos, ou modos gerais de análise, a saber: análise de resultados alcançados ou análise de funcionamento. Nesta seção se apresentam as tipologias clássicas de análise e as naturezas dos estudos de avaliação, traçando diferenças seminais entre estes estudos e naturezas de análise, sobretudo nas questões fundamentais que os orientam, seus focos de análise e nos tipos de análises que eles geralmente possibilitam ao analista de programas e políticas públicas.

1.3.1. Foco nos Resultados

A primeira categoria de estudos de avaliação está centrado na análise dos resultados (ou efeitos gerados) pelo programa no plano da implementação. Esta categoria varia em função de que tipos de resultados os analistas estão interessados em investigar junto a beneficiários do programa – esperados ou não-esperados - e em função destes tipos de resultados, variam as questões que orientam a pesquisa de campo e a coleta de dados. O tipo mais freqüente de estudos de análise dos resultados se volta para compreender em que medida o programa atinge os resultados esperados pelos formuladores, e são desenvolvidos a partir da seguinte questão de pesquisa: o programa P quando implementado produz os resultados pretendidos pelos formuladores ? As técnicas e métodos para investigação dos resultados alcançados geralmente utilizadas são entrevistas qualitativas com beneficiários, atores institucionais, complementadas com dados quantitativos sobre resultados, com base em dados oficiais gerados pelas instituições que implementam o programa.

Outra diferenciação clássica nos estudos de análise dos resultados diz respeito ao tipo de resultados que os analistas focalizam, se resultados esperados ou não-esperados. Na análise dos resultados antecipados, ou seja, aqueles que os formuladores do programa esperam obter ou atingir com a implementação do programa, os analistas tentam investigar, com base em dados quantitativos, ou mesmo qualitativos em casos mais complexos, em que medida, os resultados esperados pelo programa foram alcançados para os beneficiários

do programa. Por exemplo, em investigando um programa de redução de mortalidade infantil em uma área carente, os analistas partiriam para coletar dados disponíveis sobre a incidência de óbitos em nascidos com menos de um ano num dado período de tempo, para verificar se um determinado tipo de intervenção teria alcançado os resultados esperados.

Outro tipo de estudos centrados na análise dos resultados focalizam em resultados não-antecipados, considerados como aqueles que são gerados quando da implementação e que não haviam sido previstos pelos formuladores. Neste caso, os estudos geralmente focalizam em entrevistas qualitativas com beneficiários ou atores institucionais tentando avaliar em que medida os programas implementados produzem um conjunto de resultados que não haviam sido previstos pelos formuladores. A questão central deste tipo de estudos são: a) que tipos de resultados não esperados o programa tem gerado no plano da implementação? b) em que medida estes resultados ocorrem e impedem o programa de gerar os resultados que dele se esperam; c) como estes resultados não esperados incidem sobre os beneficiários do programa.

Qualquer que seja a natureza dos resultados que análise esteja interessada em focalizar com o desenvolvimento da pesquisa, alguns estudos de resultados dos programas extrapolam a simples constatação empírica dos resultados, e procuram empreender uma análise dos elementos, fatores, ou mecanismos operacionais que produzem tais resultados, e de que modo estes podem ser alcançados (no caso dos resultados esperados), ou minimizados (no caso dos resultados não-esperados, ou efeitos não-antecipados) pelos implementadores. Este tipo de análise se mostra extremamente útil para gestores e decisores públicos tanto tomada de decisão sobre os programas e seu funcionamento como para implementadores.

Outro foco clássico deste tipo de estudos é a chamada análise de impactos gerados pelo programa. Diferentemente de entender como, porque, e em que intensidade, resultados esperados ou efeitos não-antecipados ocorrem quando da implementação do programa, o estudo de impacto volta sua atenção para compreender ou analisar o que ocorre com os beneficiários do programa como resultado da implementação de uma política ou de um programa. O tema básico destes estudos é o de entender os tipos específicos de impactos trazidos ou desencadeados pela implementação do programa para os beneficiários. A análise de impacto permite entender se o programa realmente produz os benefícios que se espera para os beneficiários, e em que intervalo de tempo. Os tipos de estudos se diferenciam também quanto a natureza dos impactos a serem considerados na análise:

impactos de longo prazo, o impacto médio em uma conjunto de beneficiários; ou mesmo o efeito líquido (*net effects*). Para a análise dos impactos geralmente os analistas utilizam instrumentais metodológicos e de pesquisa de campo que possibilitem extrair dados empíricos que permitam compreender o que teria ocorrido com os beneficiários na ausência do programa. Estes dados permitem entender mais de perto se realmente o programa tem levado para os seus beneficiários reais os resultados ou impactos pretendidos, ou se os benefícios gerados pelo programa estão sendo desviado para outros beneficiários não contemplado no *design* original do programa ou política no plano da formulação.

Independente do tipo ou natureza do estudo, as questões típicas das tipologias dos estudos focalizados nos resultados são: 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 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 ?

1.3.2. Foco no funcionamento dos programas

Os estudos de avaliação que se voltam para entender o funcionamento dos programas se constituem em outra tipologia clássica. Nesta categoria de estudos, o foco geral se volta primariamente para analisar o modo específico de funcionamento do programa, sendo a questão central resumida em : como o programa funciona? As formas básicas deste tipo de estudos se voltam para a análise das etapas, mecanismos, processos, e conexões causais existentes no funcionamento do programa. A análise geralmente parte para entender a natureza, e o *modus operandi* dos mecanismos envolvidos na implementação dos programas, e de como estes se articulam (ou não) aos resultados esperados (ou não) pelos formuladores. O propósito central seria o de entender com maior precisão “a realidade” de operação do programa ou de parte dele, e como cada uma das partes se relaciona aos possíveis resultados antecipados e não-antecipados gerados pelo programa.

Um estudo de avaliação focalizado no funcionamento do programa geralmente se centra nas seguintes questões: a) o que acontece no funcionamento do programa?; b) os resultados gerados pelo programa realmente decorrem do programa?; c) como os resultados alcançados pelo programa estão associados resultados a componentes

específicos?; d) quais os pontos de estrangulamento do programa? e) quais são as relações institucionais necessárias para colocar o programa em funcionamento?; e, f) os mecanismos de operação do programa funcionam como originalmente concebido pelos formuladores?

1.4. A natureza formativa ou somativa da pesquisa de avaliação

Seja com foco na análise de resultados ou no funcionamento do programa, as pesquisas de avaliação de políticas públicas geralmente assumem duas naturezas específicas: formativa ou somativa. Estudos de natureza formativa se voltam para a análise e produção de informação relativas a etapas de implementação de um programa ou política pública, e fundamentalmente diz respeito a aspectos que tem a ver com a formação do programa, entendido conquanto sendo do programa em funcionamento. A ênfase dos estudos de natureza formativa é gerar *feedback* para aqueles que estão diretamente ligados ao desenvolvimento ou implementação dos programas enquanto eles estão em funcionamento, com o propósito de realizar possíveis correções de etapas e procedimentos visando a melhoria do programa. Esta natureza de avaliação tem pouco interesse na questão da efetividade dos programas e políticas, mas, mais de perto se volta para compreender processos e mecanismos no momento de formação da política.

A avaliação de natureza somativa, por outro lado, tem a ver com a análise e produção de informações que dizem respeito a etapas posteriores à implementação do programa e tem como interesse analisar sobre a efetividade do programa, traduzido na questão de que em que medida o programa atingiu com sua implementação os resultados pretendidos.

As avaliações do tipo somativa e formativa não são naturezas excludentes, e muito pelo contrário, são dependente. Muito freqüentemente, dados que muitos programas nem sempre terminam quando de sua implementação, as análises do tipo somativo se confundem e necessitam de informação sobre a formação e o desenvolvimento do programa, e nesse sentido, as avaliações somativas dependem de informação de natureza formativa.

As avaliações do funcionamento dos programas, como comentado anteriormente, por examinar de perto o que acontece com o programa quando em funcionamento, com focos em questões como: atividades e benefícios ofertados pelo programa; cursos de ação, práticas gerenciais, e tipos de clientela, se aproxima das avaliações de natureza formativa.

Por outro lado, os tipos de estudos de avaliação dos resultados do programa por dar ênfase no que acontece com os beneficiários do programa com a implementação do programa, tendem a assumir a natureza somativa. Nos tipos de avaliação formativa, os estudos se voltam para coletar e processar dados sobre a formação e sobre os processos do programa, os quais são gerados logo nos primeiros estágios do programa, e quase sempre se voltam para melhorar o funcionamento do programa, enquanto os estudos de natureza somativa, tendem a ser dependentes de dados relativos ao resultados, e muitas vezes tendem a coletar dados de resultados esperados e não esperados alcançados pelo programa.

1.5. Conhecendo o programa

Como comentado anteriormente, qualquer que seja a natureza e o tipo dos estudos de avaliação, este se desenvolve a partir de uma questão (ou conjunto de questões) específica a qual se pretende responder. No sentido de dotar o estudo de uma metodologia e de uma coleta de dados empíricos adequados, um elemento de fundamental importância para o desenvolvimento de um estudo bem-sucedido depende do entendimento do programa e seu funcionamento. Este entendimento vai além do que representa o programa e seus objetivos mais gerais e se volta para buscar compreender quais são os mecanismos intrínsecos e como estes se estão articulados aos resultados esperados pelos formuladores.

O entendimento dos mecanismos intrínsecos do programa possibilita ao analista levantar as questões mais propícias para orientar o estudo, e ainda permite entender com maior nitidez o tipo de dados a serem coletados, bem como os meios necessários para disponibilizar a pesquisa de campo. As fontes de conhecimento sobre o programa disponíveis para um analista são mais freqüentemente: leituras especializadas sobre o programa (relatórios gerenciais, e; g) avaliações anteriores; contato direto com pessoas que trabalham com o programa; observações diretas em campo; e encontros e reuniões com grupos de decisores, ou beneficiários do programa.

Um dos pontos de partida para o conhecimento do programa tem a ver com o entendimento da seguinte questão: o que o programa está procurando atingir quando da sua implementação?

O lugar comum para conhecer o programa são seus objetivos oficiais. Mas, como geralmente estes são formulados de forma pouco clara, ou mesmo de forma muito genérica,

tomar os objetivos oficiais do programa como base para análise se constitui num dos principais problemas para os estudos de avaliação. O fato de que os objetivos programáticos no setor público terem baixa operacionalidade tende a fazer com que os avaliadores procurem objetivos mais concretos e mais quantificáveis para desencadear a análise dos programas. Os especialistas em estudos de avaliação reconhecem a importância de se avaliar os objetivos alcançados, mas, desde que estes sejam quantificáveis ou tangíveis, e que possam ser empiricamente representados por indicadores diretos ou por *proxies*. Outro ponto problemático em se trabalhar com objetivos oficiais reside em que muitas vezes os gerentes ou decisores tem um baixo grau de consenso acerca de quais são os objetivos de um programa ou política. No sentido de evitar tais problemas, a recomendação dos especialistas é o de focalizar atenção no processo de formulação dos objetivos em termos do que eles pretendem atingir, em cima da seguinte questão: como os objetivos são formulados, e quem formula? Outro problema típico de centrar a análise nos objetivos do programa é que estes dificilmente permanecem estáticos e imutáveis no tempo, mas, sofrem variações que têm a ver com as variações contingenciais ocorridas nas organizações e seu macro-ambiente. O modo mais característico de analisar os objetivos perseguidos pelo programa é entrevistar diretamente os gerentes e decisores do programa acerca de quais são os seus objetivos e como estes são formulados, e operacionalizados. Outro problema típico da análise de objetivos do programa é que muitas vezes um dado programa ou política procura não apenas atingir os objetivos oficiais mas, também outros objetivos não-explícitos que têm a ver com a sobrevivência da organização em seu macro-ambiente. Na realidade, agências e organizações que implementam programas e políticas públicas pretendem atingir objetivos que extrapolam os objetivos oficiais, dado que elas têm que manter a organização em seu ambiente. Um foco nos objetivos do programa corre o risco de ignorar os objetivos de manutenção da organização em seu macro-ambiente. Em algumas vezes os objetivos de manutenção da organização representam o objetivo do programa. Este fato faz com que os programas e políticas públicas sejam deliberadamente formulados na forma de objetivos múltiplos (*multi-goal*), dado que isto aumenta a possibilidade de que gerentes e decisores encontrem oportunidades de selecionar parte da mudança que eles desejam concentrar suas atenções. Objetivos se tornam “reais”, operacionais, na medida em que as pessoas estão dirigindo seu tempo e esforços para atingi-los. A análise do esforço da organização ou do programa para atingir determinados objetivos se constituem na mais real forma de entender os objetivos alcançados pelos programas implementados. O esforço da organização ou dos

implementadores dos programas e políticas é um dado quantitativo de forte interesse para entender preferências ou resultados atingidos pelos programas, e é sempre fácil de coletar em documentos oficiais, execução orçamentárias, ou em entrevistas com financiadores ou gerentes do programa. Os documentos de orçamentos do programa ou da organização representam excelentes fontes de dados relativos a como os recursos são gastos, representando objetivos ou mudanças de objetivos no tempo. Ver um programa em funcionamento é provavelmente a melhor maneira de entender onde as energias são gastas, e entrevistas com operadores e clientes do programa podem ser fundamentais para a avaliação dos reais objetivos do programa ou política.

Formalmente, os estudos de avaliação partem da necessidade prévia de teorias que permitam conhecer o programa nas quais centram suas hipóteses de trabalho. As teorias que mais largamente se utilizam nos estudos e pesquisas de avaliação são conhecidas como: a Teoria do Programa, na qual se parte da idéia de que todo programa traz em si uma teoria, e que a avaliação representa o teste; e a Teoria de Implementação, na qual se parte da premissa de que se o programa funcionasse como planejado os resultados esperados seriam atingidos, e com base nesta idéia, os analistas tem por missão entender em que medida o programa funciona como esperado, ou não, possibilitando ver como os obstáculos no plano da implementação distorcem as intenções originais dos formuladores. Esta seção discute as duas teorias, e apresenta a abordagem de Weiss (1997), a qual apresenta uma combinação das duas teorias, a qual ela denomina de Teoria da Mudança do Programa.

1.5.1. A Teoria do Programa

Em avaliações de programas é fundamental saber não apenas o que o programa se propõe a atingir, ou atinge, mas, fundamentalmente, como se pretende atingir os objetivos. Um dos modos de entender o como um programa pretende atingir objetivos tem a ver com o que se entende por “a teoria do programa”. Os especialistas mais recentes têm estado em acordo de que todo programa ou política é dotado de uma teoria e a avaliação representa o teste desta teoria. Os avaliadores necessitam entender as premissas teóricas em que o programa se baseia, ou seja de como eles acreditam que determinadas ações conduzem a determinados resultados para os beneficiários do programa. Neste sentido, todo programa se baseia em premissas ou hipóteses testáveis sobre os meios necessários para atingir determinados fins. Por exemplo, digamos que um programa de melhoria da performance dos servidores públicos é construído com base no argumento de que o aumento dos

salários conduz ao aumento da performance no trabalho. O interesse em desvendar a relação, ou os possíveis mecanismos causais, entre salários e performance passa a constituir o que se chama a teoria do programa. As hipóteses a serem testadas na avaliação deste programa teriam a ver com esta teoria. Assim sendo, o esforço primeiro dos analistas é de desvendar qual seria a teoria contida (ou as teorias, em casos mais complexos) no programa, e daí formularem as questões mais propícias para o estudo.

A idéia de que todo programa ou política pública contém uma teoria, apesar de fundamental para estudos de avaliação mais consistentes, não tem sido devidamente incorporada em estudos e pesquisas, as quais tem se voltado para saber se o programa atinge seus objetivos sem prestar muita atenção para entender os caminhos e mecanismos pelos quais estes resultados são produzidos ou atingidos, e quais as teorias possíveis que sustentam a cadeia causal entre meios e fins.

Para conhecer ou formular a teoria implícita de um programa ou política o analista parte para compreender de modo geral as idéias e premissas ligam os *inputs* do programa aos objetivos pretendidos. A teoria de um programa ou política pública consiste em fornecer uma explicação das seqüências causais que articulam meios e fins gerados pelo programa, ou ainda um modelo plausível de como o programa é esperado funcionar. Wholey (1987) afirma que a Teoria do Programa busca identificar recursos, atividades, e possíveis resultados desejados com o programa, e a especificação de uma cadeia causal de premissas ligando tais elementos. A análise com base na teoria do programa procura avaliar em que medida as atividades desencadeadas pelo programa provocam um conjunto específico de respostas para atores e beneficiários do programa, permitindo comparar os estágios de formulação e implementação. Neste sentido, as análises centradas na Teoria do Programa tendem a dar ênfase a análise dos mecanismos que levam a mudança e não nas atividades de funcionamento do programa, e como estas tendem a gerar benefícios ou não para os clientes do programa.

1.5.2. A Teoria da Implementação

Outro tipo de teoria utilizada nos estudos de avaliação é a Teoria da Implementação, a qual parte da premissa de que se as atividades do programa funcionassem como planejadas, com suficiente qualidade, intensidade, e fidelidade ao plano, os resultados desejados seriam integralmente atingidos no plano da implementação[45]. O ponto central da teoria da implementação é entender o que é requerido para transformar os objetivos programáticos em oferta de serviços. A teoria da implementação não lida com a análise dos processos intermediários entre os serviços do programa e os resultados alcançados, mas, sim com a questão da oferta de serviços gerados pelo programa. A teoria da implementação permite ao analista centrar o seu foco nas atividades particulares geradas pelo programa quando do seu funcionamento e ver em que medida cada uma das atividades funciona como planejado.

1.5.3. Combinando Teorias: a Teoria da Mudança do Programa

Weiss (1997) denomina a combinação da Teoria do Programa com a Teoria da Implementação de a Teoria de Mudança do Programa. Com base na teoria de mudança do programa, o papel do analista é compreender como os mecanismos de mudança e as atividades do programa se articulam, formando uma seqüência causal. Com base nesta seqüência causal, a análise se volta para entender como e em que medida as diversas etapas do programa em funcionamento do programa se aproximam daqueles originalmente planejados. Se estas ocorrem como esperadas, a avaliação permite compreender de que modo o programa funcionou em sua implementação de modo a atingir os seus objetivos, e como as diversas etapas e seus mecanismos conduzem aos resultados atingidos pelo programa. Por outro lado, quando a análise revelam que a implementação do programa se desvia em alguma medida das intenções originais, a avaliação com base na teoria da mudança do programa permite com maior precisão elucidar em que ponto, etapa, ou processos o programa desvia do planejado.

As vantagens de avaliar com base nas teorias da mudança do programa são: ter uma clara compreensão de como a efetividade do programa é gerada; explicar como e porque os efeitos ocorrem; entender em que medida os resultados identificados estão conectados aquilo que o programa tem realizado e as atividades do programa.

---

[45] Weiss (1997) chama a atenção para dois estudos típicos de avaliação com base na teoria da implementação: McGraw et alli (1996), o qual focaliza em questões de doenças cardiovasculares em crianças e adolescentes; e Pentz et alli (1990), o qual se volta para avaliar o uso de drogas por adolescentes.

O ponto de partida para um estudo de avaliação com base nas teorias do programa, portanto seria formular um conjunto de teorias alternativas sobre atividades e mecanismos à serem testadas empiricamente. A construção de uma teoria do programa inclui as seguintes atividades: a) os *inputs* do programa; b) as atividades operacionais do programa, as quais representam o modo específico pelo qual o programa é implementado; c) resultados obtidos, que representam a cadeia de respostas para cada atividade do programa; e d) os resultados esperados com a implementação.

1.6. A utilidade de estudos de avaliação no Setor Público

Como consideração final, comentaremos brevemente acerca do uso potencial dos estudos e pesquisas de avaliação representam instrumentais de extrema valia para gerentes e decisores nas organizações e agências do governo, os quais mais de perto lidam com a implementação, e formulação de políticas e programas governamentais. A importância do uso dos estudos de avaliação de programas e políticas permite, quando conduzido dentro de um rigor teórico e metodológico adequado aos propósitos, que a tomada de decisão acerca dos programas sejam dotadas de maior racionalidade técnica e gerencial, pois quase sempre, sobretudo no Brasil, as tomadas de decisão sobre programas e políticas são realizadas sem o adequado conhecimento de como o programa funciona em sua realidade no plano da implementação. A necessidade de se conhecer os programas por dentro, suas dificuldades, os obstáculos de implementação, os fatores gerenciais e operacionais destes, e ainda como estes realmente produzem efeitos esperados e não-esperados, pode ser um instrumento de poderoso uso para a melhoria da performance das organizações e do governo, gerando uma maior possibilidade de governança em qualquer escala do governo. Organizações ao lançarem mão de instrumentos adequados de avaliação dos seus programas estariam, ao menos em tese, se movendo na direção de uma maior accountability e uso qualitativo no uso de recursos públicos, na medida em que estes permitiriam sinalizar para programas que funcionam com mais efetividade, eficiência e qualidade, e ainda como estes poderiam ser melhorados, nos casos necessários. Estes mecanismos de avaliação se mostram de extrema valia num contexto em que cada vez mais das organizações do setor público é exigido uma orientação por resultados, foco no cliente, e sobretudo uma maior performance na implementação dos programas e políticas públicas. Outro ponto de fundamental interesse para os decisores é a análise dos fatores que levam

os programas a serem distorcidos quando do momento da implementação dos programas. Muitas vezes, um programa bem concebido no plano da formulação tende, por diversos fatores, sobretudo contingenciais, a produzir falhas de implementação, levando o programa ao mais completo desvio dos objetivos. O conhecimento dos mecanismos dos programas por dentro permite ao decisor se munir de maior capacidade de detectar estes problemas e corrigi-los a tempo hábil, formulando estratégias que possam minar possíveis impasses de percurso na implementação quando os programas enfrentam interesses e comportamentos que podem levar a um completo *gap* entre o planejado e o real. Neste sentido, o conhecimento adequado da teoria do programa, permite que os estudos de avaliação sejam instrumentos que vão além dos usuais relatórios gerenciais produzido no dia-a-dia das organizações, e que quase sempre são destituído de análise que interessa para a tomada de decisão, e sobretudo para alocação de recursos. Os decisores públicos geralmente se defrontam com situações dilemáticas acerca de onde alocar recursos, que alternativas perseguir para melhorar a performance de suas organizações e de seus programas, mas, muito pouco tem informação especializada que se adequa a tomada racional de decisão de modo permanente. As informações gerenciais produzidas pouco tem a ver com questões mais amplas de como os programas funcionam, seus obstáculos, e quais as possibilidades para superação, bem como dos pontos de êxito. Os decisores são levados a tomar decisões com informações precárias sobre o modo específico de como os programas funcionam, e por muitas vezes, baseadas em dados que pouco penetram na realidade de operação e funcionamento dos programas e políticas públicas. A introdução e o uso de estudos adequados de planejamento e avaliação na prática e cultura das organizações certamente representa um ganho qualitativo na gestão pública, pois permitem elucidar, quando adequadamente conduzidos por especialistas, pontos que decisivamente fazem a diferença para a tomada de decisão e gestão dos recursos públicos aplicados em centenas de programas governamentais.

CAPÍTULO 2

A LÓGICA DA IMPLEMENTAÇÃO: PARÂMETROS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL[46]

2.1. Introdução

A avaliação de processo da implementação de Programas Sociais, como foi visto no capítulo anterior, deve principalmente fornecer ao seu gestor condições para analisar de forma crítica:

- a adequação das intervenções previstas para que os objetivos e metas propostos pelos programas possam ser atingidos;
- as condições institucionais e a qualidade do apoio técnico-administrativo oferecido aos agentes implementadores para o desenvolvimento dessas intervenções.

Convém recordar aqui, que a política social no plano internacional vem sofrendo, desde o início dos anos 90, alterações significativas em seu desenho, tornando mais complexa o seu processo de avaliação. Para o caso brasileiro - que interessa mais de perto - pode-se afirmar que constituem eixos ordenadores desse processo mudança[47]: continuidade e reforço à descentralização de programas; aumento dos níveis de participação social; tentativas de aumentar os níveis de integração setorial e inter-setorial; busca de maior coordenação de ações entre distintos níveis de governo e entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; focalização de clientela e de regiões associada ao estabelecimentos de incentivos para a melhoria do desempenho dos programas sociais básicos de vocação universal.

A avaliação da natureza, alcance e limites dessas iniciativas constitui procedimento estratégico, no momento mesmo em que se implementam essas inovações materializadas

---

[46] Esse capítulo beneficiou-se das reflexões metodológicas acumuladas, pelo NEPP, em diferentes pesquisas de avaliação da implementação de políticas públicas, em especial: NEPP (1996) – Avaliação do projeto IEB e medidas da escola-padrão da SEE de São Paulo.

[47] Parte-se aqui da constatação de que vem ocorrendo no Brasil, com resultados mais ou menos exitosos, um processo significativo de inovação no perfil político, institucional e econômico-financeiro da ação do governo federal no enfrentamento da questão social. Para maiores detalhes acerca desse processo, vide entre outros Faria (1999), Draibe (1998) e Silva (1999).

em distintos programas. A sua oportunidade é a de poder oferecer, ainda enquanto se implantam as inovações abrangidas pelos distintos programas, críticas e sugestões alternativas que permitam corrigir ou reorientar o curso das ações, sempre que necessário.

No caso particular de programas de inovação institucional visando a melhora do atendimento público e de sua qualidade, através de políticas de corte universal ou focalizadas em clientelas ou regiões específicas, vale a pena relembrar que muitos dos diagnósticos que, principalmente na última década, vêm sendo feitos sobre o desempenho das políticas e programas já experimentados, ressaltam certas condições da implementação como responsáveis pelos insucessos e fracassos das ações governamentais nesse campo.

Desde o final dos anos 70, mas principalmente nos 80, foram muitos os programas e medidas ensaiadas visando a melhoria das condições de vida de populações vulneráveis e o conseqüente melhor desempenho de indicadores sociais. Entretanto, os impactos desses programas foram, na maioria das vezes, minguados. Tome-se um dos exemplos mais exitosos no caso brasileiro, o setor educacional: até os dias atuais, muito embora praticamente já se tenha universalizado o acesso à escola, e mesmo sendo altas as taxas de permanência dos alunos no sistema educacional, as defasagens idade/série continuam muito altas e, pior ainda, mantêm-se baixas as taxas de conclusão do ensino elementar daqueles que nele ingressaram. As explicações tradicionais desses fenômenos sempre focalizaram as condições associadas à situação social dos alunos, invocadas de forma isolada para explicar o fracasso escolar. É verdade que essas condições continuam a responder por parte ponderável da explicação. Entretanto, mais recentemente, os estudiosos têm chamado a atenção para razões internas ao funcionamento do sistema educacional - aqui denominadas como aquelas derivadas diretamente do desenho dos programas e de sua estratégia de implementação - que ajudam a explicar de modo muito significativo o sucesso ou fracasso das iniciativas adotadas.

Outro conjunto de explicações pode ser ainda mais diretamente associado às condições da implementação dos programas e medidas. Em geral aponta-se, em primeiro lugar, para o experimentalismo dos programas, freqüentemente concebidos como pilotos e com poucas condições de se espraiarem e generalizarem para toda a rede pública no campo social. Mais ainda, a descontinuidade da implementação parece ser a característica importante, já que mudanças de prioridade na agenda política dos Governos Federal, Estaduais e Municipais contribuem fortemente para desestruturar as condições propícias à continuidade dos programas. Também as questões de tempo: a rapidez da formulação e da decisão de

implementar programas, em alguns casos, sem que condições prévias da implementação fossem asseguradas; ou, em outros, exageradas demoras entre a formulação e a implementação.

A redes estadual e municipal de políticas sociais, atualmente as responsáveis diretas pela implementação de uma parte significativa dos programas federais, parecem particularmente sensível a dois conjuntos de processos que afetam negativa ou positivamente a implementação:

- os de comunicação e participação, de um lado;
- os de treinamento e capacitação de outro.

Sempre que esses processos não foram estrategicamente bem equacionados segundo as expectativas e aspirações predominantes entre os agentes implementadores, os programas tenderam a fracassar, mesmo quando apoiados por forte vontade política das autoridades governamentais dos três níveis de governo.

Não é fácil a tarefa de determinar o peso relativo que têm as condições de implementação na explicação do sucesso ou do fracasso de inovações e reformas da política social. Entretanto, não há dúvida sobre sua importância, principalmente em redes de serviços das dimensões daquelas envolvidas na implementação de programas sociais no Brasil: redes de organizações complexas, fortemente marcada por rotinas, tradições e culturas internas específicas. À base de estudos que o NEPP realizou no passado recente, e a partir dos resultados deste projeto, pode-se afirmar que, na maioria dos casos, muito menos que problemas de formulação, o pequeno sucesso ou mesmo o fracasso de grande parte das iniciativas governamentais nessa área deveram-se sobretudo às más condições da implementação. Mas também não se estaria muito longe da verdade se fosse afirmado ser grande a margem de correções e acertos que os processos de implementação admitem ao longo de seu curso, não previstos e introduzidos a tempo porque não se contou ou se contou pouco com sistemas de monitoramento e estudos de avaliação.

Nada mais justificado, portanto, que programas inovadores no campo social, tal como os analisados como projeto piloto de teste da estratégia metodológica proposta pelo NEPP aos gestores federais de programas sociais descentralizados sejam acompanhadas ao longo de sua implementação, principalmente, para que as medidas de ajustamentos e correções possam ser tomadas nas melhores oportunidades. Afinal, esta é uma das dinâmicas que pode permitir a elevação dos graus de eficácia e de qualidade dos serviços públicos.

2.2. Parâmetros estratégicos gerais

Estudos voltados à avaliação da implementação de programas e de seus resultados imediatos junto ao usuário constituem, como vimos, um subcampo particular das pesquisas de avaliação de políticas. Os estudos de avaliação, por sua vez, integram um campo especial, entre vários tipos de estudos de políticas públicas e de organizações complexas.

Recordando parte da discussão já realizada em capítulos anteriores, é sobretudo na distinção entre fases de uma *policy* que os autores se fixam para identificar a especificidade dos estudos de implementação. Porque, desde logo, estão concebendo a implementação como a fase que sucede a pelo menos duas outras, a da formação das políticas (constituição das agendas, conformação do campo de interesses e explicitação das alternativas que competem entre si), e a da formulação, quando as propostas ganham forma e estatuto de política, recebendo mínimos tratamentos formais, definindo-se metas, objetivos e recursos e, finalmente, explicitando-se a estratégia da implementação[48]. É nesse momento, segundo o clássico estudo de Pressman & Wildavsky[49], que a política se transforma em programa e são criadas as "condições iniciais" que antecedem a sua implementação.

Esses mesmos autores chamam a atenção para as dificuldades conceituais e empíricas de se definir e distinguir a implementação da própria política e, principalmente, do programa. *"...As políticas tornam-se programas quando, por uma ação de autoridade, as condições iniciais são criadas..."*. A implementação, então, é a habilidade de forjar os subseqüentes elos da cadeia causal em vistas a obter os resultados desejados[50]. A partir desse momento, desencadeado o movimento da implementação, passam a distinguir-se cada vez menos as

---

[48] É muito extensa a bibliografia de corte metodológico sobre análise de políticas públicas. Para apoio a este projeto, os textos mais gerais de referência escolhidos foram os de Muller, P. - *Les Politiques Publiques*, Que sais-je?, PUF, Paris, 1990 e de Meny, Y.; Thoenig, Jean-Claude - *Politiques Publiques*, PUF, Paris, 1989. Para a conceituação e análise das fases das políticas, veja-se Kingdon, W.J. - *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Brown and Co., Boston, 1984. Para as definições, conceituações e modelos de análise de implementação, veja-se principalmente Hoppe, R.; Van der Graaf, H.; Van Dijk, A. - *Implementation as a Design Problem*, Vridje University, IPSA texts, 1985, mimeo.; Elmore, R. - *Backward Mapping Implementation Research and Policy Decisions, Political Science Quartely*, Winter, 1979/80; Van Metter, D.; Van Horn, C. - *The Policy Implementation Process, Administration and Society,* nº 6, 1975; Kivieniemi, Makku - *Public Policies and Their Targets A Typological Elaboration of the Concept of Implementation* IPSA texts, 1985, mimeo; Grindle, Marilee - *Policy Content and Context in Implementation, Politics and Policy Implementation in the Third World*, IPSA texts, 1985, mimeo.

[49] Pressman, L. Jeffrey; Wildavsky, Aaron - *Implementation* , Berkeley: Univ. of California Press, 1984, 3ª ed.

[50] Op. cit. pág. xxiii.

condições iniciais e a cadeia causal subseqüente, já que se modificam as circunstâncias e se alteram as metas no próprio movimento que conduz o programa a suas metas.

Também a distinção entre implementação e decisão não se faz tranqüilamente. O bom senso tenderia a considerar o momento da decisão como aquele em que se dá a formulação e a política torna-se programa. Entretanto, decisões percorrem todo o processo de implementação e devem ser consideradas decisões cruciais todas aquelas que, ao longo da implementação alteram a estratégia inicial ou condicionam a continuidade do programa. Ora, momentos de decisão constituem situações particulares onde se condensam conflitos, disputas por alternativas e oportunidades especiais de afastamento ou aproximação entre metas, meios e estratégias. Por isso mesmo os estudos de implementação devem focalizar decisões e decisores que conformam elos críticos e estratégicos, dentre o corpo geral de implementadores.

É possível identificar três dimensões presentes, quase que por definição, nos modelos de avaliação dos processos de implementação de políticas ou programas públicos. A primeira diz respeito às relações entre desenho ou formulação, de um lado, e os formatos que os programas adquirem ao final do processo que os implementou, de outro. A maior ou menor coerência e distância que guardam, assim como os movimentos que as condicionam, na implementação, constituem um dos principais problemas de pesquisas nessa área. Essa dimensão constituirá, para efeitos da estratégia de avaliação aqui proposta, o *primeiro parâmetro básico*.

A segunda é a dimensão temporal do processo de implementação e seus efeitos (diferenciados no tempo) sobre as organizações em que se processam (evidencia-se aqui a questão da aprendizagem institucional); sobre os atores que implementam (resistências ou adesões e alterações de comportamento que se processam); e sobre as condições iniciais, modificadas, reproduzidas e alteradas pela própria implementação. Os estudos de avaliação da implementação necessariamente estão voltados para captar essas alterações, comparando-as em diferentes momentos do tempo. Essa dimensão constitui *o segundo parâmetro básico* da estratégia de avaliação proposta.

Finalmente, a terceira dimensão, constituindo o *terceiro parâmetro*, trata da identificação das condições que propiciam ou entravam o processo de implementação do programa em análise, que podem ser sintetizadas na área de conteúdo e nas características básicas de seu desenho. Ou seja qual a ambição e complexidade da intervenção e quais são os fatores econômico-financeiros, institucionais e gerenciais que explicam a natureza, alcance e os

limites da implementação em curso: perfil do gasto público; a forma de organização da intervenção; organização da demanda e aderência do bem ou serviço às condições específicas do demandante.

Entretanto, as políticas e programas sociais brasileiros na área social têm outras dimensões e natureza, o que exige uma reflexão e busca de apoio teórico e metodológico adicional. De fato, os programas e medidas, objeto desta pesquisa, dizem respeito não a qualquer política mas, particularmente, a *políticas e programas que pretendem introduzir reformas e inovações em áreas tradicionais de intervenção ou em áreas pouco cobertas pela intervenção estatal*. Ora, reformas e inovações em políticas e programas colocam outros problemas de investigação que tiveram que ser considerados na elaboração desta estratégia de avaliação, particularmente a relação entre eficácia, reformas e instituições públicas operadoras de programas sociais. Veja-se o problema nos seus contornos mais gerais[51].

O acompanhamento e estudo de um dado movimento de reforma de política social envolve antes de tudo a reconstituição das estratégias elaboradas e seguidas pelos atores mais importantes envolvidos em tal processo, o que tem o significado de um estudo das decisões cruciais e do campo de conflitos e tensões em que ocorrem, considerada cada etapa do processo de reforma e de sua implementação. Em outros termos, e para economia de exposição, entendeu-se, neste projeto, cada *policy* como portadora de estratégias (já que se quer privilegiar a reforma ou inovação) e que se compreendesse estratégia como um modelo possível de ser apreendido no fluxo de decisões de atores e/ou de organizações. Essas definições que valem para o estudo das formulações e decisões iniciais, fazem também sentido para a etapa da implementação.

Se as estratégias de reforma das *policies* são elaboradas visando a maior eficácia e eficiência da ação pública, é possível enfatizar três níveis de questões pertinentes[52], e que nortearam a montagem da estratégia de avaliação aqui sugerida:

- os dilemas postos para os atores num dado arcabouço organizacional em transformação ou, em outros termos, como criar alternativas para viabilizar metas estratégicas com algum grau de eficácia e em ambientes que, se admitem algum grau de previsibilidade, apresentam predominantemente densas áreas de incerteza. As decisões cruciais, a que

[51] Estas preocupações metodológicas foram desenvolvidas em Draibe, Sônia M. - *Metodologia de Análise Comparativa de Programas Sociais*, *paper* elaborado para o Projeto "Reformas de Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina", sob auspícios da Cepal, maio 1991.

[52] Cf.Chandler, A. - *STRATEGY AND STRUCTURE*, MIT Press, Mass.,1967.

se referiu, relacionam-se com tais dilemas e alternativas, postos já no curso da implementação;

- a necessária correlação entre estratégia, estrutura organizacional e eficácia. A tese subjacente é a de que, em organizações complexas (como costumam ser os aparelhos de políticas públicas), qualquer melhoria de eficácia torna-se impossível sem que a forma organizacional se transforme no sentido de acompanhar as estratégias e as mudanças por elas impostas como condição para lograr as metas (de melhoria de eficácia)[53];
- Os projetos de reformas envolvem uma necessária definição estratégica de sua reprodução ampliada. Em outras palavras, requerem alternativas de como alcançar mais eficazmente os agentes operadores e os "usuários", considerando suas diferenças sociais, culturais, profissionais, assim como suas distintas distribuições na hierarquia dos postos, das posições decisórias e de operação da política e do programa em questão. Mais do que isso, devem prever os mecanismos e os instrumentos que permitirão sua incorporação no cotidiano e na cultura das organizações abrangidas pelas reformas. Além da adequada identificação desses agentes e usuários, há que se decidir por corretos métodos e técnicas de avaliação das estratégias de expansão, crescimento e diversificação propostas para a implementação contínua de inovações. O que envolve examinar as alternativas de como se concebeu e propôs novas formas de organização, permanentes ou não, mas flexíveis, que admitam elas próprias diferentes modos de alcançar distintos "usuários". Em geral, essa questão aparece nas estratégias de reforma referidas às tecnologias e fluxo de informação, assim como à produção e distribuição de serviços sociais. As questões da interface entre clientelas/operadores de serviços, bem como a das características diferenciais dos aparelhos administrativo-institucionais referem-se também a essa dimensão das estratégias.

A estratégia de avaliação do processo de implementação de programas sociais, porque tratou de reformas involucradas na estratégia de desenvolvimento social do Governo

[53] Deve-se considerar aqui a difícil, renitente e reiterada questão de como conceber e como medir a eficácia do setor público, principalmente naquilo que a diferencia do setor privado. Esta pesquisa teve como foco o processo de implementação, não tratando dessa questão. Ainda assim, cabe chamar atenção que os critérios para se conceituar e avaliar resultados, produção, produtividade, eficiência e eficácia no setor público, particularmente quando se trata de política social, são extremamente difusos e muito pouco consensuais. As propostas de reformas de programas sociais geralmente envolvem, conceitualmente ou na prática, alguma forma de conceber eficácia e eficiência, assim como explicitam os modos e mecanismos que se conceberam para melhor alcançá-las. Não se procurou avaliar esses conceitos, modos e mecanismos nem mensurar os resultados obtidos a partir deles.

Fernando Henrique Cardoso - no plano das institucional e gerencial - preocupou-se com as estratégias de crescimento, expansão e diversificação das atividades em que se desdobraram tais projetos, assim como com as novas formas organizacionais e operacionais que se julgou as mais adequadas para acolher tais objetivos no presente imediato e no futuro.

2.3. Estratégia de implementação: conceito e dimensões

O ponto de partida metodológico, aqui sugerido, para a análise do processo de implementação de qualquer programa social, é o de reconstrução da estratégia prevista para dirigi-lo. É amplo o quadro conceitual manejado na análise de estratégias[54]. Sintetiza-se aqui os principais conceitos, eixos e dimensões utilizados na reconstituição da estratégia de implementação dos Projetos Sociais Prioritários do Governo Federal brasileiro[55].

O conceito de estratégia de implementação foi adotado no seu sentido mais estrutural, referindo-se a: *preferências, opções e definições tomadas no espaço político-institucional e que dirigem os modos, formas e tempos da implantação de um dado projeto*[56].

A pauta de questões que podem ser extraídas das dimensões acima é bastante extensa. Sugere-se algumas perguntas selecionadas para orientar a reconstituição e avaliação da estratégia e do processo de implementação:

- *Objetivos do programa reformulado ou inovador e desenho da implementação* - Supondo que aos programas novos ou reformulados buscam metas globais múltiplas, até onde o modelo escolhido para a implementação foi consistente com os objetivos da reforma?
- *Escopo e grau de inovação da intervenção* - Aqui se trata de identificar o modo como os formuladores da política equacionaram as relações entre estratégia da implementação, estrutura e dinâmica organizacionais, na busca eficaz dos resultados pretendidos. Essa equação pode ser traduzida em algumas perguntas básicas. Como se compuseram escopo (compreensividade baixa, média ou alta) e intensidade de inovação (baixa,

54 Veja-se, por exemplo, Dror, 1973; Dror, 1986; Dror, 1990.

55 É tão somente no âmbito dos dois Projetos - e não dos seus programas ou medidas - que ganha sentido a reconstituição de estratégia de implementação. De fato, os programas e medidas, mesmo quando observam cálculos e decisões específicas, reiteram, no geral, o desenho e as opções tomadas previamente no Programa global de reformas - o IEB ou a Escola-Padrão.

56 Cf. Dror, op. cit. p. 127.

média ou alta) dos componentes da inovação ou reforma de cada intervenção específica e o meio organizacional no qual está sendo implementada (estrutura organizacional; política de pessoal; sistemas de capacitação; sistemas de informação etc.)? Ao longo da implementação, quais as escolhas (e alterações) que se introduziram visando ampliar ou reduzir a compreensividade e o grau de inovação da reforma, assim como reduzir os entraves institucionais e comportamentais que poderiam comprometê-la?

- *Preferências temporais* - Quais foram as preferências de distribuição, no tempo, da introdução das reformas e de concretização de seus resultados? De outro modo, como foram distribuídos os resultados no curto, médio e no longo prazo?

- *Aceitabilidade de riscos e grau de inovação pretendidos* - Como se compuseram as opções por maiores conteúdos inovadores (e portanto mais ampla margem para riscos e imprevisibilidade de resultados) com modos mais incrementais de mudanças no sistema (e portanto, mais baixos graus de riscos envolvidos)?

- *Equilíbrio e choque* - O quanto a estratégia de implementação pautou-se por uma opção por mudanças coordenadas do conjunto dos componentes do sistema, ou se concentrou em alguns poucos componentes com o objetivo de, a partir de mudanças localizadas e do tipo *fato consumado*, "implodir" por choque, impacto ou efeito-demonstração, todo o sistema?

- *A autoridade do gestor social e a lógica organizacional* - Qual o perfil do grupo gestor encarregado da implementação? Que relações mantêm tais agentes com a rede institucional e com que graus e margens de legitimidade e liberdade contam? Em geral, as estratégias de implementação enfrentam duas alternativas de escolha do grupo gestor: ou se privilegiam agências e a burocracia já instalada no topo da hierarquia dos subsistemas envolvidos na implementação, ou se opta por um *staff* altamente qualificado, trazido de fora do sistema administrativo, que concentra e “isola” em uma, ou em um número reduzido de agências, o poder decisório ao longo do processo de implementação[57]. Também no que se refere à lógica organizacional, a estratégia reformista se defronta com níveis e circuitos organizacionais alternativos, sobre os quais

[57] As vantagens e desvantagens de cada alternativa são relativamente conhecidas. No primeiro caso, as vantagens do conhecimento da máquina, da familiaridade com os processos e pessoal e da legitimidade freqüentemente são neutralizadas pelos entraves das rotinas a que estão submetidos os dirigentes tradicionais, assim como pelo alto grau de adesão que manifestam ao sistema de valores predominante. No segundo caso, em que se opta por uma "vanguarda externa" e pela estratégia de insulamento, as vantagens de maior liberdade circunstancial e do menor risco de "contaminação" pelas rotinas e valores predominantes tende a ser neutralizada pelo desconhecimento e isolamento, com conseqüente perda de legitimidade.

poderá se apoiar de forma privilegiada o processo de implementação. No que diz respeito aos níveis, as opções em geral tendem a se polarizar entre as agências e agentes do nível intermediário (atividade-meio), ou a ponta do sistema, onde se processa a atividade-fim. No que diz respeito à lógica organizacional, as preferências estratégicas se manifestam ou pela estrutura principal e rotineira, ou por estruturas e mecanismos paralelos. Nesse último caso, tanto quanto no da autoridade externamente recrutada, o ponto crucial que passa a condicionar o sucesso da implementação é sempre o do momento e da forma em que se processará, no futuro, a supressão dos paralelismo e a plena integração dos processos e procedimentos.

- *Construção de coalizões de apoio* – Processos de implementação envolvem custos políticos, já que afetam, positiva ou negativamente, sistemas vigentes de poder. Dadas as opções anteriores - em particular as que combinam amplo escopo e alta intensidade de inovação de certos programas; rapidez de resultados; mudanças por choques e altos níveis de riscos e incertezas e, finalmente, a condução, através de circuitos paralelos, por uma autoridade *ad hoc* - é de se perguntar de que modo a estratégia de implementação privilegiou atores, sistemas de barganha, redes institucionais e mecanismos geradores de apoio (seja no interior nas arenas decisórias principais, seja no conjunto do aparato estatal)[58].
- *Supostos sobre o futuro* - Com que supostos de continuidade/interrupção do movimento de implementação operou a estratégia? Aqui, trata-se de identificar se existiram os recursos com que se armou a estratégia frente aos diferentes cenários futuros: o de continuidade e extensão das inovações introduzidas (definição de processos contínuos; mecanismos de disseminação da inovação etc.); o de melhoria das próprias inovações (sistemas de produção e assimilação de inovações; mecanismos de flexibilização das inovações introduzidas, Tc) ou, enfim, o cenário de interrupção da implementação ou da sua extensão ao conjunto do sistema (mecanismos de redução das diferenças e dos desperdícios; usos alternativos dos recursos etc.).

O quadro abaixo sintetiza, de forma exemplificativa, o processo de reconstituição de uma estratégia hipotética de implementação de um programa de introdução de inovações na rede básica de ensino no Estado de São Paulo, avaliado pelo NEPP em 1996.

[58] Apoios e resistências dizem respeito a conjuntos variados de mecanismos de atração/afastamento que afetam o comportamento dos agentes e as possibilidades de compor interesses e construir coalizões. Além do sistema de valores e da cultura institucional predominante, tais mecanismos referem-se aos graus de participação admitidos nas decisões cruciais; aos graus de centralização/descentralização decisória introduzidos; aos sistemas de recompensas e punições acionados; às formas cooptativas mobilizadas etc.

A estratégia da implementação: quadro síntese de reconstituição

DIMENSÕES ANALISADAS	AÇÕES REALIZADAS
1. Objetivo	Implementação de medidas integradas de melhoria em pontos de estrangulamento do processo educacional em questões operacionais problemáticas porém consensuais (IEB) evoluindo para um projeto abrangente e inovador de reforma educacional e de processo decisório (EP).
2. Desenho de Implementação	Construção de "atalho" institucional via FDE para maximizar impacto das ações iniciais e possibilitar desmontagem dos obstáculos existentes na estrutura tradicional de decisão nos níveis central, regional e local (escolas) conformando com as coalizões principais de apoio a burocracia gestora das unidades de "ponta de linha" e a comunidade integrada nas escolas, através do novo modelo de gestão educacional.
3. Escopo/Compreensividade	Abrangência que se amplia ao longo das etapas de implementação, embora com redução de *target*.
4. Grau de Inovação	Alto nos elementos componentes da reforma e alto no que diz respeito à estratégia global em se tratando do setor educacional.
5. Preferências Temporais	Cronograma de implantação voltado à obtenção de resultados que legitimem a continuidade do projeto, o mais rapidamente possível.
6. Aceitabilidade de Riscos	Alto em ambos os projetos da reforma (IEB e EP).
7. Equilíbrio/Choque	Do equilíbrio com choque ao Choque Total localizado e com ampliação do escopo da intervenção.
8. Autoridade de Reforma/ Lógica Organizacional	Evolução de um formato que pressuponha o trabalho integrado com a máquina para a adoção de *staff* e unidade *ad hoc*.
9. Coalizões de Apoio	Ausência de Mecanismos e de Ações Planejadas para construção e manutenção de coalizões de apoio com atores estratégicos de viabilização de reforma: Diretores de Escola, Delegados de Ensino e Segmentos da Comunidade (pais de alunos e outras lideranças).
10.Supostos para o futuro	Existentes e bem definidos no IEB; não formulados e explicitados para o projeto EP.

NEPP/UNICAMP, 1996

2.4. Análise da implementação de inovações em política social

Finalmente, é conveniente identificar os principais parâmetros conceituais e analíticas, utilizadas até aqui, para a análise e avaliação da introdução e implementação de inovações em programas sociais.

As últimas décadas têm visto crescer, em termos internacionais, não apenas a preocupação com a inovação nos sistemas públicos de proteção social, mas também com o estudo e avaliações dessas inovações do ponto de vista de sua implementação.

As preocupações com inovações em política social deveram-se basicamente a três grupos de motivações, que grosso modo sucederam-se no tempo desde meados dos anos 70. Um primeiro grupo poderia ser atribuído à vontade de inovar o conteúdo das políticas de corte "welfarista" de modo a preparar governos, trabalhadores e jovens para um mundo em mudança. As discussões do final dos anos 70 e anos 80 sobre os dilemas fiscais da política social de corte universal - redistributivo ilustram bem esse tipo de motivação.

Um outro bloco de motivações, que se sobrepõe ao primeiro, mas sem eliminá-lo, refere-se a inovações que pretendem ampliar a capacidade do sistema de atender eficazmente toda a demanda, em particular aqueles grupos carentes, colocados abaixo dos padrões mínimos de oportunidades. Programas especiais compensatórios para famílias e localidades pobres, ilustram, de forma clara, esse outro conjunto de preocupações com inovações no sistema de proteção social.

Finalmente - e essa é seguramente uma motivação mais recente - inovações de política social têm sido concebidas e ensaiadas de modo a preparar os sistemas setoriais a responderem às novas demandas de qualificação da força de trabalho, dado que o envelhecimento dos padrões fordistas e tayloristas[59] de produzir vem conduzindo a exigências de maior qualificação e habilidades em raciocínio lógico-abstrato, bom domínio da língua, matemáticas e não adestramentos e estreita formação profissional. De outro lado, problemas recorrentes de emprego e absorção da força de trabalho em idade ativa e dificuldades no campo da seguridade social criaram a necessidade de uma nova bateria de programas voltados a articular iniciativas públicas e privadas no enfrentamento da questão do desemprego.

Ao mesmo tempo em que cresceram as preocupações com inovações nos "cardápios" de políticas e programas aumentaram, também, as pressões por estudos de avaliação dos programas de inovação. A preocupação inicial foi a avaliação da adoção de bons programas de inovação ou, em outras palavras, a avaliação do desenho do programa e não as condições de sua implementação. Resultados negativos levaram à ampliação das incertezas sobre suas validades e capacidades de produzir os impactos desejados. Isso resultou no reforço da importância de estudos de avaliação dedicados a detectar os fatores de sucesso ou fracasso da introdução das inovações. Gross & Giaquinta & Bernstein já indicavam para o setor educacional, no início dos anos 70, aqueles que seriam, segundo a

[59] Para uma discussão geral sobre essa temática, veja-se, entre outros, Harvey,D. - A condição pós-moderna, São Paulo, Ed. Loyola, 1992, Parte II.

literatura especializada no tema da implementação de inovações, os principais "fatores facilitadores" ou garantidores do maior sucesso em alcançar os objetivos nas décadas seguintes:

- apoios externos e internos às mudanças pretendidas;
- financiamento adequado;
- adequação dos mecanismos de identificação das necessidades dos membros da organização e dos problemas organizacionais concernentes;
- aceitação da necessidade da mudança por parte dos membros;
- treinamento dos membros para as novas tarefas;
- presença de um agente de mudança que forneça apoio e sugestões.

Analisando criticamente o uso metodológico decorrente da consideração desses *fatores causais*, Gross & Giaquinta & Bernstein sugeriam que, em grande parte, a fraqueza dos modelos de análise, naquele momento, estava na concepção da implementação de inovações organizacionais como um evento isolado e não um processo que envolve conjuntos de condições que podem se modificar no tempo. Ou seja, tratavam as condições como imutáveis e a implementação como resultado da acumulação de condições isoladas, e não como resultante de um conjunto complexo e interrelacionado de fatores. Esse último entendimento - a implementação como um processo complexo, resultante de decisões que obedecem a uma lógica não linear e não necessariamente seqüencial - é o que nos pareceu mais apropriado para balizar a estratégia de avaliação sugerida, mesmo porque pesquisas mais recentes[60] só confirmaram tais conclusões.

Nesse sentido, as avaliações realizadas para aferir as perspectivas de sucesso de processos contínuos de reforma e inovação em política social, em diferentes estados americanos e no Canadá[61], concluem que a mudança efetiva em sistemas dinâmicos não é passível de ser obtida através de estratégias do tipo “passo a passo”, constituídas de seqüências lógico-lineares e encadeadas de decisões, implementadas exclusivamente, ou de cima para baixo (*top-down*), ou de baixo para cima (*bottom-up*). Ao contrário, vem tendo reconhecimento na literatura especializada a tese de que estratégias de mudança bem

[60] Beer,M., Eisenstat, A., & Spector, B. - *The critical path to corporate renewal*, Boston, MA:Harvard Bussiness School Press, 1990.

[61] Fuhrman, S., Clune, W., & Elmore, R. - *Research on Education Reform: lessons on the implementation of policy*. Teachers College Record, 1988.

sucedidas são aquelas que conseguem combinar componentes centralizados ou concentrados com outros descentralizados ou desconcentrados. Em outras palavras, mudanças passam a ocorrer quando se consegue uma estratégia que procure combinar, de forma adequada, diretrizes claras e mecanismos de indução advindos dos órgãos centrais do sistema de proteção social com capacidade de iniciativa, autonomia e responsabilidade dos órgãos descentralizados ou desconcentrados.

A literatura indica que, além do exame de estruturas, processos, políticas e suas dimensões temporais já discutidos nas partes anteriores deste capítulo, no caso da política social, especial atenção deva ser dada ao papel cumprido pelos atores e suas práticas organizacionais na determinação do sucesso ou fracasso de processos de implementação de inovações.

2.4.1. Atores enquanto agentes de mudança

Para grande parte dos autores, o comportamento das inovações está fortemente associado à presença de um agente de mudança, ou seja, aqueles que buscam influenciar as decisões adotadas na direção que lhes pareçam mais desejável. Esta sugestiva noção de *agente de mudança* parece útil, desde que se possa estender seu conceito a grupos alocados especialmente em alguns bolsões ou organismos da burocracia, capazes de influenciar as decisões iniciais, desencadear processos de mudanças e sustentá-los por período de tempo afetando, no momento posterior, o comportamento do conjunto dos agentes implementadores.

De fato, a implementação de inovações de política social tem o significado mais geral de manifestar-se como alterações nos comportamentos dos agentes e das organizações. Um modo simplificado de trabalhar com esse significado é o de reduzir o problema do sucesso ou do fracasso da implementação às resistências ou adesões dos atores estratégicos. Além de outros constrangimentos estruturais a serem levados em conta, essa argumentação, segundo Gross, Giaquinta & Bernstein, ignora "*...importantes considerações sobre obstáculos aos quais membros que não eram resistentes à mudança podem vir a estar expostos quando se esforçam para implementar inovações, sobre a possível importância que os administradores, integrantes do conjunto de agentes, podem ter na criação ou superação desses obstáculos, e sobre a possibilidade de que membros não resistentes*

inicialmente às mudanças organizacionais possam mais tarde desenvolver atitudes negativas em relação a elas"[62].

A análise e avaliação da ação ou reação dos atores enquanto agentes de mudança deve, portanto, levar em consideração outros aspectos, tais como[63]:

- mudar e inovar são processos e não eventos isolados, só produzindo efeito se lograrem, no longo prazo, promover, através da própria estratégia de implementação das inovações, a articulação dos agentes de mudança via a criação de condições de trabalho sistemático nas novas direções propostas;
- papel dos agentes de mudança deve ser analisado levando-se em conta menos suas resistências e apoios imediatos às inovações e mais suas possibilidades, ou não, de contribuir para a sedimentação de um processo interativo entre eles próprios, e que dê suporte, não para uma mudança específica, mas para o aperfeiçoamento permanente do sistema de proteção social;
- mudanças e inovações envolvem adaptações comportamentais significativas afetando práticas pessoais, habilidades e valores sobre o que é importante e essencial. Face a isso, é comum que o contato inicial dos agentes de mudança com o processo de inovação seja avaliado como perda, gerando resistências que podem ou não permanecer e se transformar em obstáculos à mudança;
- profissionais ligados à atividade social, especialmente junto à populações vulneráveis, possuem uma certa ética pragmática: quais os resultados objetivos que as mudanças podem trazer para cada um deles e para os usuários ou beneficiários dos serviços? Essa ética deve ser levada em consideração na análise do comportamento dos atores face às inovações;
- a incorporação do processo de mudança como parte intrínseca do cotidiano dos agentes de mudança requer - por parte das lideranças dos gestores dos programas no nível central - a capacidade de exercer de forma combinada pressão e apoio. Requer também o desenvolvimento de mecanismos de interação mais direta e pessoal com os

62 Gross, Giaquinta & Bernstein, op cit. pág. 39.

63 A listagem seguinte beneficiou-se do excelente trabalho de Suzanne M. Stiegelbauer, já citado. Parte da discussão que se segue é uma adaptação livre, para a realidade da política social brasileira e desta pesquisa, de várias indicações da autora, que realiza um balanço de vinte anos de pesquisa sobre processo de implementação de mudanças no setor educacional nos EUA.

profissionais de “ponta de linha” (*street-level bureaucracy*) para agilizar a resolução de problemas e dar continuidade aos processo de implementação de inovações.

A implementação de inovações no sistema de políticas sociais tende a alterar de forma significativa práticas organizacionais em todos os níveis de governo, podendo gerar por isso mesmo resistências que atuarão como obstáculos, superáveis ou não, dependendo da escolha e introdução de alterações adequadas, claras, com qualidade e praticidade visíveis para os agentes de mudança. Maior apoio por parte desses agentes são mais prováveis quando as alterações das práticas e rotinas organizacionais possuírem os seguintes atributos:

- adaptem-se à situação organizacional concreta dos agentes, sendo perfeitamente compreendidas o que inclui a existência de informações claras quanto à forma de sua adoção;
- contribuam, de forma evidente, para o aperfeiçoamento e melhoria da intervenção considerada;
- não modifiquem desnecessariamente todas as práticas, já que a manutenção daquelas que funcionam razoavelmente bem é decisiva para criar apoios, facilitar a adaptação e minimizar resistências;
- não sejam insignificantes, refletindo uma posição conservadora e excessivamente cautelosa na introdução de inovações ou o seu oposto - inovações gerais e irrestritas do funcionamento do sistema em sua dimensões mais importantes. A adoção de posições extremadas pode redundar na paralização ou entropia do processo como um todo. Obtém-se maior sucesso quando as modificações são significativas, mas sua incorporação consegue ser administrada pelos agentes implementadores;
- sejam introduzidas levando-se em conta seus efeitos para o sistema de política social como um todo (intersetorialidade), ou seja, considerando outras práticas e procedimentos que podem ser afetados positiva ou negativamente;
- sejam planejadas e implementadas considerando os efeitos que causam nos comportamentos humanos, nas habilidades que se tornam necessárias e nas que passam a ser irrelevantes, assim como, nos valores transformados, em suma, na forma com que as pessoas trabalham umas com as outras.

A consideração desses aspectos na análise da ação dos agentes implementadores permite entender e explicar, de forma mais completa e não reducionista, seu comportamento - seja ele de resistência ou obstaculização, seja ele de apoio ou adesão. Proporciona, ainda, condições analíticas para que se relacione seu comportamento tanto com valores presentes na cultura das organizações, cujas práticas estão sendo transformadas, quanto com o próprio conteúdo das inovações de política social em exame. Sob essa perspectiva, podem ser consideradas as estruturas, os processos, as políticas e o fator temporal da implementação enquanto variáveis que influem na moldagem do comportamento e opiniões dos agentes que implementam as mudanças.

A partir desse quadro conceitual geral, foi construída uma estratégia metodológica que procurasse dar conta de todas as dimensões e aspectos exigidos para a avaliação da adequação, da natureza, do alcance e dos limites do também complexo processo de inovação da política social brasileira. Essas referências metodológicas são apresentadas no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

MODELO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL[64]

A estratégia aqui apresentada de forma geral tem uma natureza tripla: é simultaneamente uma estratégia de avaliação de processo (diferindo, portanto, das pesquisas voltadas à avaliação de impacto); busca levar em conta a repercussão imediata do processo de implementação junto a usuários e beneficiários dos programas e é *policy-oriented* na sua vocação.

Enquanto avaliação de processo, essa estratégia busca oferecer condições para que o gestor de programas sociais prioritários, descentralizados possa avaliar a qualidade da sua implementação. Nessa dimensão trata-se de identificar os graus de eficácia do processo de implementação (**êxitos e problemas**), assim como os condicionantes de seus sucessos e bloqueios.

Na segunda dimensão – resultados imediatos frente a usuários e beneficiários – busca incorporar as opiniões desses atores face ao programa em análise, de modo a indicar ao gestor pontos de estrangulamento da implementação que devem ser superados e ações positivas que devem ser maximizadas e expandidas.

Na sua dimensão *policy-oriented*, a estratégia proposta busca produzir recomendações e sugestões aos formuladores e decisores, tendo em vista superar dificuldades e obstáculos cientificamente detectados no exame do processo de implementação. Em outras palavras, a estratégia de avaliação proposta movimenta-se no plano das atividade-meio, recursos e procedimentos que concretizam as políticas e programas, e não no plano do conteúdo das próprias políticas, programas e medidas. De forma derivada, as recomendações de política extraídas desse tipo de estratégia de avaliação se referem e se limitam aos **processos gerenciais** destinados à aprimorar a qualidade de implementação das intervenções e não,

[64] As referências metodológicas aqui apresentadas beneficiaram-se e incorporaram resultados metodológicos acumulados no NEPP, ao longo de seus 15 anos de existência, em distintos projetos de avaliação da implementação de políticas públicas. Em especial utilizou-se na montagem desta estratégia metodológica de avaliação, os resultados das seguintes pesquisas: NEPP (1996) – Avaliação do Projeto IEB e Medidas da Escola Padrão da SEE de São Paulo; NEPP (1998) – Avaliação dos Programas Descentralizados do MEC; NEPP(1999) – Avaliação dos Programas Inovadores do Comunidade Solidária; NEPP(1999) – Avaliação dos Programas da Rede Protegida do MEC (este último em processo de realização). Além disso, foram de crucial importância os relatórios finais do Centros Regionais que participaram deste projeto, a saber: NEPU/UFPe; CEDEPLAR; ENSP/FIOCRUZ; SEADE e Depto. de Sociologia da UFPr/IPARDES.

outra vez, ao seu conteúdo. Nesse plano, a estratégia de avaliação focaliza a *análise de processo*, referido ao modo como estão sendo implementados os programas. Por outro lado, esta é uma estratégia de avaliação tipicamente de corte **institucional**, que privilegia dimensões e fatores condicionantes do fracasso ou sucesso da implementação, sob a perspectiva da análise político-organizacional.

3.1. Módulos de análise

O **primeiro módulo** da estratégia metodológica refere-se a identificação dos objetivos de cada programa; a consistência da definição de suas metas e meios; a análise do modelo causal que implícita ou explicitamente o programa adota; o desenho organizacional estruturado para viabilizar as ações planejadas; os pontos fortes e fracos da estratégia na busca de apoio e suporte político, interno e externo à organização, para garantir a sua implantação. O resultado dessa análise é a reconstituição da estratégia de implementação dos programas, desde seu desenho inicial até sua configuração mais recente. Este módulo procura ainda retratar e analisar: atribuições, distribuição e hierarquia dos órgãos; matrizes e fluxos decisórios; legislação e recursos disponíveis (organizacionais, financeiros, tecnológicos, físicos e humanos).

Neste módulo identifica-se, também, os agentes implementadores distribuídos ao longo das hierarquias organizacionais públicas (governamentais e não-governamentais) e quando for o caso privadas. A partir dessa identificação e de forma associada aos processos decisórios - que imprimem a ação dos atores nas hierarquias analisadas - seleciona-se o ***conjunto de decisores e decisões consideradas críticas*** para a implementação do programa à luz da estratégia identificada. Elabora-se, assim, um conjunto seqüencial de ***elos críticos*** que quando interligados reproduzem:

- processo decisório básico de cada programa;
- organizações e agentes implementadores envolvidos, bem como seus recursos de ação;
- as micro-arenas decisórias conformadas a partir de cada elo e os interesses envolvidos em cada uma delas.

No **segundo módulo** busca-se analisar o processo de implementação propriamente dito, a partir do exame da ação dos agentes implementadores em cada elo considerado crítico na

operacionalização de um programa específico. Nessa análise, a ação dos atores é interpretada a partir de informações derivadas de três aspectos centrais:

- os perfis sócioeconômicos, culturais e profissionais dos agentes implementadores;
- suas opiniões sobre os aspectos centrais dos processos de implementação;
- suas atitudes e expectativas frente à implementação dos programas.

Considera-se relevante para a análise da implementação dos programas sociais descentralizados no Brasil, a consideração de atores ou agentes implementadores que estão localizados em quatro níveis da hierarquia organizacional de decisão, a saber:

- o nível central, de onde se irradiam na maior parte das vezes[65] as diretrizes e as normas do programa, bem como o fluxo financeiro principal que alimenta parte significativa das atividades previstas. Nesse nível, trata-se de via sistemas de incentivos e punições, estabelecer estruturas de cooperação de modo a obter obediência dos outros níveis e realizar os macro ajustes nas diretrizes, normas, metas de modo a adaptar a estratégia planejada de implementação às condições reais enfrentadas no processo de sua operacionalização;
- o nível intermediário, associado ao espaço estadual de organização da federação brasileira, onde os atores têm uma função ambígua – misto de animação, auxílio à execução ou execução propriamente dita – que se encontra atualmente em processo de reestruturação, possivelmente na direção de concentrar funções de monitoramento, avaliação e controle regionais e de realização de ajustes mais específicos e particularizados. Quando ocorrem nesse nível funções de execução operacional de programas, caso típico da área de saneamento por exemplo, acontece uma subdivisão característica do nível local: agentes implementadores localizados no centro do nível intermediário e agentes implementadores localizados em organizações de execução de programas e projetos;
- o nível local, onde se concentra a maior parte da execução das atividades do programa. Nesse nível se concentram os agentes implementadores encarregados de funções de natureza propriamente operacional. Note-se que ocorre aqui uma subdivisão importante,

[65] É importante lembrar que para determinados programas, especialmente aqueles no campo do crédito, o nível central se utiliza de organizações federais e consequentemente pertencentes ao nível central, que possuem capilaridade regional e local. Esse tema será tratado e seção específica que cuida da tipologia de programas sugerida na estratégia metodológica de avaliação aqui apresentada.

entre agentes localizados no centro do nível local e nas organizações de execução propriamente ditas;

- o nível não governamental de execução dos programas, que se amplia cada vez mais e constituídos de agentes implementadores considerados públicos mas fora da esfera estatal (organizações não governamentais, por exemplo) e privados prestadores de serviço através de contratos e convênios com a esfera estatal

Essa análise é complementada por informações de natureza institucional e que procuram caracterizar as distintas entidades executoras às quais os agentes implementadores se vinculam do ponto de vista de suas estruturas de operação (jurídica, financeira, física, recursos humanos, etc.). Trata-se de explicitar a base institucional a partir da qual a ação dos agentes implementadores ocorre.

Um **terceiro módulo** foi elaborado visando a avaliação das opiniões e expectativas dos usuários ou beneficiários dos bens ou serviços oferecidos à população no âmbito de cada programa. Nesse módulo, o alvo são os atores que, a despeito de não se constituírem em agentes implementadores, possuem forte interação com eles possuindo expectativas, demandas e sugestões que podem aperfeiçoar de modo significativo o processo de implementação. Tanto porque auxiliam a conformação de maior *accountability* por parte dos gestores, quanto porque podem exercer níveis superiores de controle social sobre a ação estatal através de mecanismos institucionalizados de participação.

3.2. Uma tipologia de programas sociais: características básicas do desenho como elemento de diferenciação

Sugere-se que sejam abandonadas as tipologias mais clássicas de classificação dos programas baseadas nas áreas básicas do conteúdo da intervenção, seja de corte setorial (saúde, educação, trabalho e renda, infra-estrutura urbana etc.), seja referente a problemas ou clientelas (erradicação do analfabetismo, combate à pobreza, atenção materno-infantil, proteção à família, proteção aos idosos etc.). O argumento para tanto é que como o foco dessa estratégia de avaliação é o processo de implementação, parece ser mais pertinente uma classificação que efetivamente diferencie o programa segundo um conjunto de variáveis que identifique com clareza atributos específicos desse mesmo processo.

Com base no projeto-piloto que foi realizado para teste dessa estratégia e dos instrumentos propostos indica-se uma tipologia baseada nas características básicas do desenho do programa para fins de sua implementação. Trata-se de uma classificação analítica, estabelecida em função de quatro variáveis interligadas, a saber:

- *perfil do gasto público*: variável que indica a consistência da relação entre a origem dos recursos utilizados para financiamento da intervenção; as regras e normas que regulam sua transferência; as características sócio-econômicas do destinatário final em termos de poder cumprir as exigências econômico-financeiras que a origem dos recursos e as regras de transferência determinam. O uso dessa variável determina três situações: adequação completa, adequação parcial ou inadequação;
- *forma de organização da intervenção*: variável que indica, para fins da implementação de um programa, a necessidade de incorporação institucionalizada de redes de organizações governamentais, envolvendo distintos níveis de governo e organizações societais; ou a possibilidade da intervenção ser realizada apoiando-se exclusivamente numa única organização pública ou privada, com grande capilaridade e capacidade de intervenção. O uso dessa variável determina outras três situações possíveis: alta, média e baixa complexidades de organização da intervenção;
- *organização da demanda*: variável que indica, para fins de implementação e sustentabilidade de um programa, a necessidade ou não de ampliação dos canais formais ou informais de participação social na formulação, implantação e avaliação. A utilização dessa variável na discriminação de programas indica novamente três situações: alta, média e baixa organização;
- *aderência do bem ou serviço à demanda*: variável que indica a maior ou menor flexibilidade e adaptabilidade do tipo de bem ou serviço oferecido vis-à-vis as necessidades dos usuários e beneficiários. Novamente aqui observa-se três situações possíveis: alta, média e baixa aderência à demanda.

Com base no uso dessas variáveis teríamos, portanto, doze tipos de situação de implementação a serem consideradas na avaliação. Isso determina por sua vez a construção de instrumentos de pesquisa que sejam adaptáveis a essas situações. O quadro abaixo representa, de modo esquemático, esse conjunto de possibilidades.

Variável	Valor		
	Situação 1	Situação 2	Situação 3
Perfil do Gasto Público	Adequado	Mediamente Adequado	Inadequado
Forma de Organização	Muito Complexa	Mediamente Complexa	Pouco Complexa
Organização da Demanda	Alta Organização	Média Organização	Baixa Organização
Aderência à Demanda	Alta Flexibilidade e Adaptabilidade	Média Flexibilidade e Adaptabilidade	Baixa Flexibilidade e Adaptabilidade

Não se procura determinar um tipo ideal de situação de implementação. Na verdade, ao contrário disso, o que essa tipologia indica é que todas as doze combinações possíveis apresentam pontos fortes e fracos para quem se encarrega de elaborar e ajustar a estratégia de implementação de um programa na área social, ou seja o seu gestor. Sua utilidade está exatamente na identificação de quatro grandes eixos estruturadores da ação estatal que devem ser sistematicamente considerados no processo decisório de intervenção.

3.3. A avaliação da implementação: relações causais e dimensões temporais

Como o foco desta estratégia metodológica de avaliação é a dinâmica de implementação dos programas, formulou-se um esquema de análise que evidencia as principais relações causais a serem consideradas. De forma distinta de um esquema simples de relações causais, esse esquema analítico busca examinar e aferir relações complexas envolvendo as variáveis dependentes, intervenientes e independentes que influenciam e condicionam as formas e os graus de implementação dos programas sociais.

O ponto de partida foi a consideração de que o processo de implementação de inovações institucionais no setor social - as suas formas e os graus de avanço que logra atingir - resulta de um sistema de fatores causais que medeiam a relação entre a estratégia e o movimento real de implementação. Em outras palavras, os graus e formas da implementação (considerados como variáveis dependentes) são determinados pela estratégia escolhida e pelo impacto que sobre ela exercem tanto as estruturas de operação

da instituição em que ocorre (estruturas organizacionais; quadro jurídico-legal; recursos físicos; recursos financeiros; recursos humanos; base de apoio logístico) quanto pela dinâmica real dos diversos agentes implementadores. São essas, então, variáveis independentes de natureza político-institucional que condiciona parcialmente, a cada momento, o processo de implementação, os seus ritmos e formas.

Entende-se por *estruturas de operação* aquele conjunto de condições que influenciam tanto a execução da estratégia de implementação quanto o comportamento dos agentes implementadores. Devem ser consideradas, no mínimo, as seguintes estruturas de operação sobre as quais se assentam a implementação de programas sociais:

- a *estrutura e a lógica organizacional* da organizações envolvidas pelo programa, ou seja, a disposição hierárquica dos órgãos, as características da autoridade e o fluxo de decisões que a dinamiza;
- a *dimensão financeira*, constituída pelos recursos destinados aos projetos e pelos mecanismos de alocação e gasto, envolvendo normas e regras de transferência e prestação de contas;
- a *dimensão física,* examinada através das metas de distribuição de bens e prestação de serviços projetadas, assim como pelos mecanismos institucionais da sua execução;
- a *estrutura de recursos humanos e o quadro jurídico-legal* no qual se apoia a definição e implementação dos programas também integram as estruturas de operação e devem ser considerados de forma especial através das medidas e normas específicas. Vale a pena registrar que, em se tratando de serviços públicos, as questões relacionadas a essas áreas, muitas vezes extravasam o âmbito do programa, do(s) órgão(s) envolvidos, dizendo respeito ao conjunto da Administração Pública brasileira.
- Deve-se considerar também a existência de outras determinações externas afetando as estruturas de operação e o comportamento dos agentes implementadores, tais como mudanças políticas no Governo, restrições econômicas redundando em problemas fiscais e financeiros para a máquina pública em seu conjunto, pressões político-partidárias, alterações da política nacional do setor, etc.

Cabe considerar, finalmente um segundo conjunto de variáveis independentes, de natureza propriamente estrutural. Como os programas sociais descentralizados acontecem nos municípios, claramente, influem sobre o desempenho da implementação as características

econômicas básicas dos mesmos, seu porte, posição e hierarquia na rede urbana e as cacterísticas sócio-econômicas da população – indivíduos e famílias – nele residente.

A *dinâmica dos agentes implementadores* é entendida como resultante de um conjunto complexo de características e fatores. Destacam-se entre eles: o grau de conhecimento de que dispõem sobre os objetivos e fases da política de inovações e o sistema de incentivos e punições existente e/ou acionado para motivar seus apoios.

Os agentes implementadores não constituem, como se sabe, um universo homogêneo, particularmente no que se refere à sua distribuição na hierarquia das organizações. De modo a considerar tal diferenciação, os agentes implementadores das inovações educacionais, como já foi mostrado, devem ser previamente classificados como Decisores, Gerentes e Executores, obedecendo à definições claras e que permitam essa mesma classificação.

Sugere-se considerar como **Decisores (G1)** aqueles atores que ocupam posições institucionais a partir das quais podem exercer autoridade política em cada um dos níveis de governo para imprimir ritmo e direção à implementação do programa. Para tanto devem possuir como atributos institucionais: capacidade de articulação no interior do Poder Executivo, nas relações com o Poder Legislativo e Judiciário e, finalmente, com a sociedade civil. Por definição, esses atores contam com autonomia de decisão e comprometimento político público com a ação governamental em questão. Constituem exemplos de decisores: Secretários Executivos, Secretários Nacionais, Presidentes e Diretores de Agências ou Empresas Públicas setoriais da esfera federal de governo; Secretários de Estado, Secretários Adjuntos, Presidentes e Diretores de Agências e Empresas Públicas na esfera estadual; Prefeitos, Secretários Municipais, Presidentes e Diretores de Agências ou Empresas Públicas Municipais na esfera local.

Sugere-se, Também, considerar como **Gerentes (G2)** aqueles atores que detém competência técnica e capacidade de liderar, no nível central de cada esfera de governo, a implementação dos programas, fornecendo elementos para as decisões dos G1, fazendo funcionar os elos críticos da cadeia causal do processo de implementação. São bons exemplos desse tipo de ator: diretores de departamento, coordenadores técnicos, gerentes e superintendentes de agências e empresas nas três esferas de governo.

Finalmente, **Executores (E)** são aqueles atores diretamente responsáveis no nível periférico das três esferas de governo, pela execução do programa em cada município, mantendo

contato direto e sistemático com o usuário ou beneficiário dos programas. Essas definições são novamente apresentadas na Parte III deste relatório que trata de instrumentos e técnicas de avaliação.

No que diz respeito à *dimensão temporal* do processo de implementação, considerou-se que os próprios condicionantes estruturais, que atuam como variáveis independentes no primeiro momento da implementação, sofrem eles mesmos impactos do processo de implementação em curso, de modo que, num segundo momento, já atuarão com características e intensidades diferentes. No caso das agências implementadoras, as alterações em geral dizem respeito às suas competências e posição relativa nas estruturas decisórias. No caso dos agentes implementadores, as alterações de opinião são captadas principalmente através do conceito dinâmico de **aprendizagem institucional**. No caso das variáveis estruturais pelo impacto que o programa causa na situação de usuários ou beneficiários, ou ainda na situação econômica dos municípios. Também se considerou um outro tipo de alteração nas variáveis independentes de ordem político-institucional: modificações e revisões (aqui intituladas de "correções de rota") que ocorrem em função ou dos êxitos ou dos obstáculos/fracassos que afetaram as diferentes fases do processo de implementação, ou mesmo por modificações da própria política ou programa.

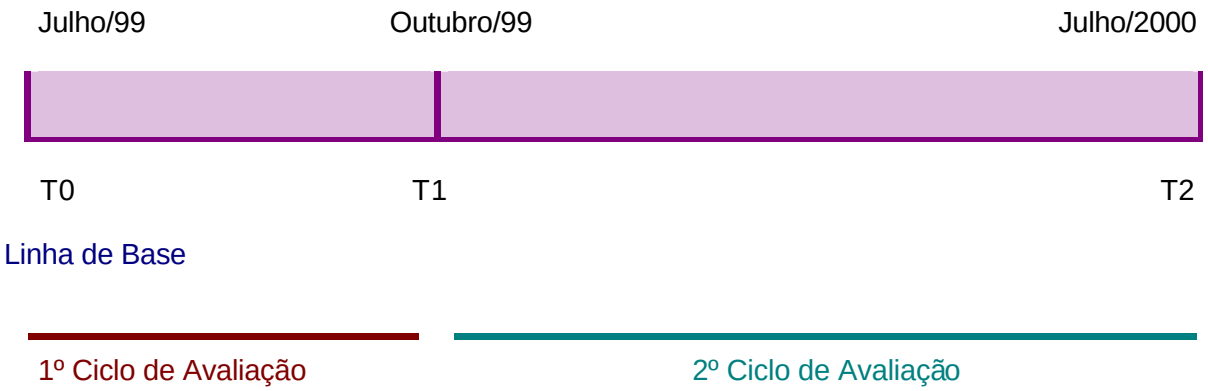
Para dar conta dessa dimensão temporal, e garantir certos graus de comparabilidade, no tempo, dos resultados encontrados, elaborou-se no bojo da estratégia de avaliação um conjunto de conceitos que permita lidar com essa dimensão. Isso exige que se distinga a existência de uma **linha de base**, **ciclos de implementação** e **momentos de pesquisa**. Assim, estabeleceu-se que para os programas e medidas específicas deve ser construída no Módulo I uma **linha de base que** retrate o estágio da implementação tal como encontrado no início da avaliação. Este é de fato o tempo zero (T0) ou "situação inicial", conceito intelectualmente construído, já que não se trata de reconstruir a história da implementação, mas de fixar suas características num dado momento do tempo de modo a permitir posteriores comparações. Determina-se, a partir daí, um segundo momento (T1), 6 a 12 meses após a primeira avaliação, e denomina-se o tempo transcorrido entre um e outro como o **primeiro ciclo de avaliação da implementação**. Finalmente, fixa-se um terceiro momento (ou T2), a 24 meses após o início da pesquisa, denominando-se o período transcorrido entre T1 e T2 como **segundo ciclo de avaliação da implementação**. Esse procedimento pode ser estendido de forma infinita A determinação dos momentos, tempos e ciclos deve obedecer a vários critérios (período do ano relevante para a implementação do

programa, tempos mínimos exigidos para comparabilidade, programação e cronologia da implementação de cada programa), arbitrados também segundo razões de ordem prática e mesmo contratual com as equipes externas de avaliação.

A correspondência entre esses conceitos e o tempo real de implementação dos programas será necessariamente muito variável. A norma geral é que se realize avaliações de programas já em curso, em graus muito distintos de implementação, com antigüidade diferenciada e com duração indeterminada.

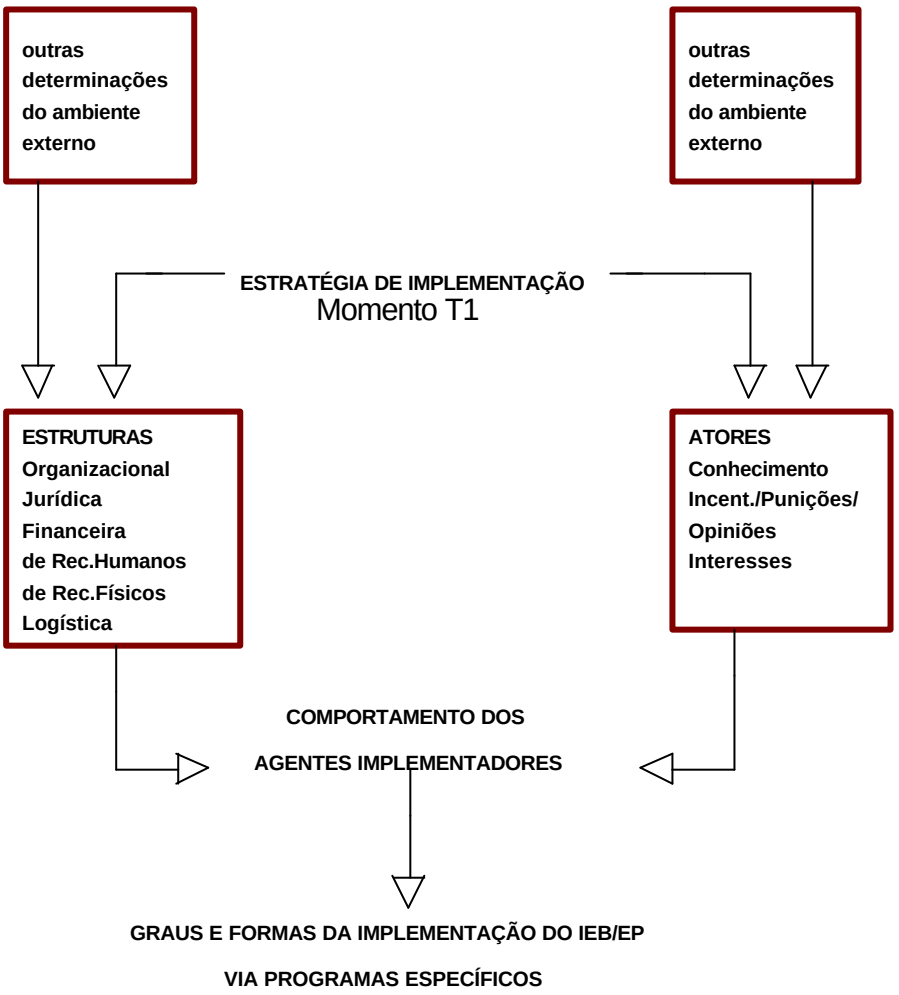
O quadro abaixo retrata de forma exemplificativa e hipotética, a aplicação desses conceitos à avaliação de um programa social.

Tempo de realização da avaliação



As relações causais descritas anteriormente em dois momentos diferentes da implementação, o inicial (correspondente ao **primeiro ciclo**, após o diagnóstico institucional fixado na **linha de base**), e o posterior, correspondente à dinâmica observada no **segundo ciclo** da avaliação podem ser ,sumariamente, percebidas nos gráficos 1 e 2.

GRÁFICO 1
Determinantes da Implementação: Primeiro Ciclo

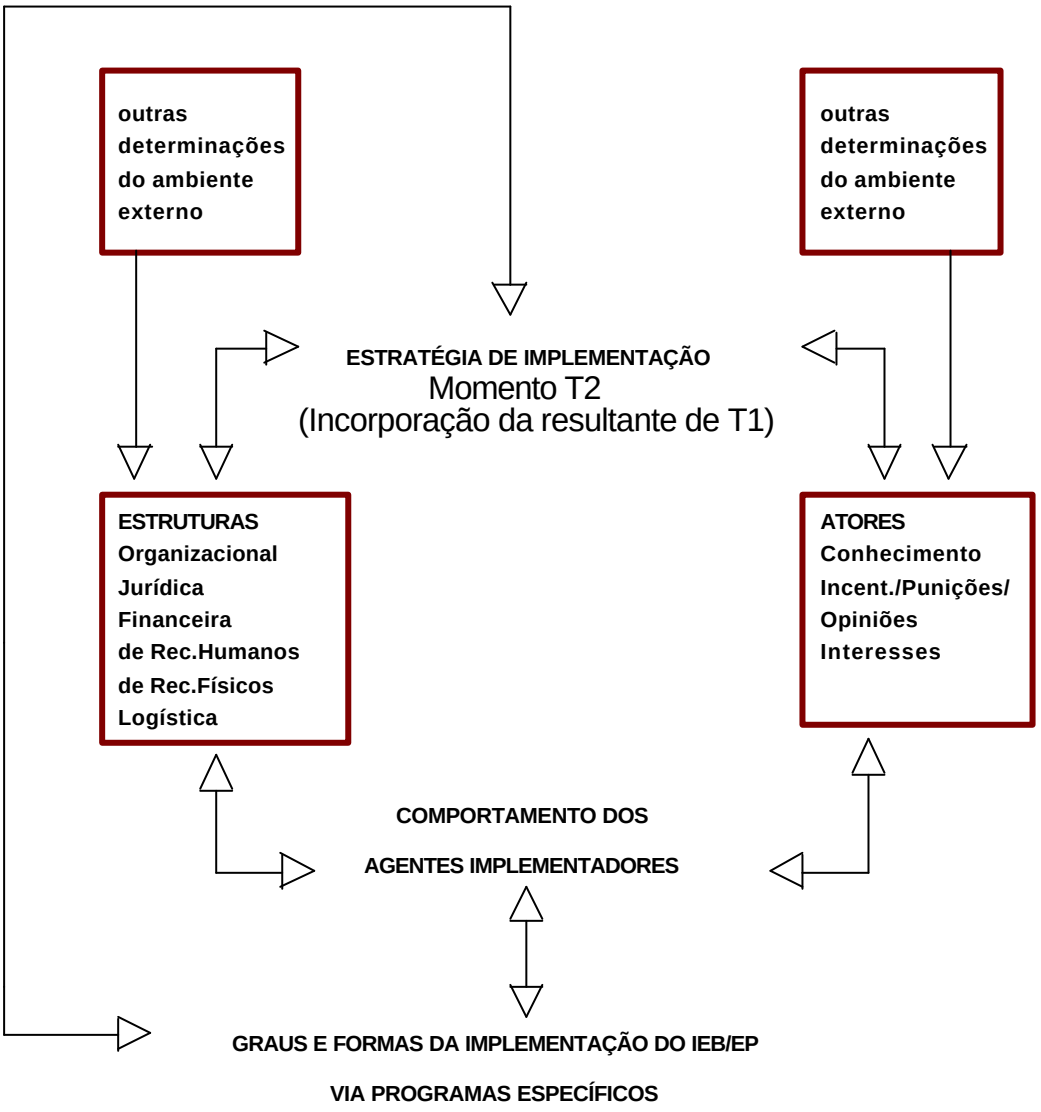


No primeiro gráfico, foi sintetizado o momento inicial do processo de avaliação. Partiu-se do pressuposto que os graus e formas da implementação dos programas e medidas de um programa social foram também determinados por ações que se originaram no ambiente externo de natureza político-institucional ou estrutural (restrições econômico-fiscais, orientações políticas do governo como um todo, política salarial estatal, exigências dos financiadores internacionais etc.) associadas a restrições impostas pelas estruturas internas do(s) órgão(s) implementador(es) (recursos humanos, físicos, estruturas organizacionais, jurídico-financeiras, logística etc.) e pelo comportamento dos atores envolvidos no processo

de mudança. Esse último dependeu, por sua vez, do conhecimento das mudanças, dos incentivos e punições estabelecidos e do perfil e opiniões dos atores quanto às inovações propostas. Buscou-se destacar, portanto, que a estratégia de implementação não constitui o único elemento a determinar, num primeiro momento, a natureza específica do processo, não podendo ser entendida como uma variável independente.

GRÁFICO 2

Determinantes da Implementação: Segundo Ciclo



O gráfico 2 reflete o momento seguinte do processo de avaliação. Nele se destaca que as determinações observadas no momento inicial (ações externas, estruturas e comportamento atores que se articulam e interferem na estratégia de implementação da mudança), passam a ser alteradas pelos próprios resultados obtidos. Isso significa o estabelecimento de um novo movimento onde os graus e formas específicas de implementação tanto influenciam quanto são influenciados pela estratégia, pelas ações externas, pelas estruturas organizacionais e pelo comportamento dos atores. Dessa forma o processo de implementação avaliado foi observado a partir da reconstituição de uma dinâmica complexa e sujeita a múltiplas determinações, o que procura-se explicitar nas hipóteses operacionais apresentadas a seguir.

3.4. Hipóteses operacionais

As hipóteses operacionais com que o sistema de relações causais, utilizado nesta estratégia metodológica de avaliação é tratado, podem ser assim resumidas:

a) o êxito ou o fracasso, assim como os graus alcançados pelo processo de implementação de um programa social federal descentralizado está condicionados por um complexo de variáveis, que interagem entre si (estruturas, atores e determinações externas ao processo de implementação propriamente dito);

b) modificações na política econômica e social governamental, estabelecendo novas diretrizes gerais, prioridades e programas determinam, ainda que de forma diferenciada, alterações na estratégia de implementação dos programas específicos, no seu conteúdo e no ritmo da implementação;

c) as variações no desempenho dos Programas (eficácia objetiva e eficácia processual) são resultado de diferentes combinações no plano local de fatores de três ordens: às condições de gestão de cada Programa pela instância federal, a variações nas condições estruturais de trabalho dos agentes implementadores no plano local, a variações de ordem político-institucional entre os agentes encarrregados da execução de funções no plano local e a população-alvo dos Programas.

d) a natureza, os conteúdos e o peso relativo com que concorrem as variáveis independentes de ordem político-institucional e estrutural variam no próprio tempo da

implementação, por efeitos da determinação dos próprios graus já alcançados na implementação, assim como pelos seus êxitos, fracassos e modificações estratégicas;

d) dentre o complexo de variáveis que condicionam o processo de implementação, distinguem-se três grupos que afetam diferentemente seus logros ou fracassos e mais particularmente a estratégia e suas "correções":

d1) há variáveis relacionadas com o desenho e as definições da estratégia de implementação, ou seja, com as preferências e opções tomadas em relação a dimensões institucionais, temporais e de política institucional.

d2) há variáveis intra e extra organizacionais (sempre para as organizações envolvidas na implementação do programa) que afetam a implementação mas são pouco ou nada afetadas pela estratégia e pelo próprio processo de implementação. Entre estas estão a legislação que organiza e regula o serviço público federal brasileiro em suas dimensões gerais; as macropolíticas do Governo em matéria administrativa, salarial e de recursos financeiros para obras e equipamentos, operantes ao longo do processo de implementação observado; os procedimentos e prazos normais do Congresso Nacional; dispositivos constitucionais e de legislação federal que afetam a órbita específica de cada programa. Estas variáveis são chamadas **"duras"** e em geral tendem a constituir barreiras às inovações pretendidas.

d3) há variáveis comportamentais das estruturas organizacionais e dos agentes que condicionam o processo de implementação mas são alterados por ele, seja diretamente, como resultado da própria inovação ou de reformas administrativas que as acompanham, seja indiretamente, como resultados de efeitos produzidos pela própria estratégia de implementação. Estas variáveis são chamadas de **"flexíveis"**, atuam positiva ou negativamente na implementação e admitem graus de modificações induzidas pelos decisores. São de tipo organizacional ou de recursos humanos.

e) as variáveis flexíveis de tipo organizacional que preponderantemente condicionam, negativa ou positivamente, o processo de inovações dos programas constituem os padrões de interação ou conflito decisional que, a cada momento, são estruturados: 1) pelas lógicas organizacionais (próprias da administração direta ou da indireta); 2) pela estrutura de decisão (unidade de comando ou conflitos e impasses de autoridade); 3) pela eficácia com que volumes adequados de pessoal qualificado, recursos financeiros,

tecnologia e equipamentos supostos pelas inovações são postos à disposição dos agentes implementadores.

f) os comportamentos dos agentes envolvidos no processo de implementação (decisores, gestores e executores) serão propícios (adesão) ou atuarão como barreira (resistência) às inovações segundo: 1) os graus de conhecimento e clareza que tenham em relação aos objetivos dos programas propostos; 2) a maior ou menor compatibilização que exista entre seus perfis sócioeconômicos, profissionais e de capacitação e os papéis e tarefas que devam realizar no processo de implementação em curso; 3) e os graus de motivação que tenham em relação à implementação das inovações (sistema de incentivos e punições).

O modo como esses condicionantes estruturais, político-institucionais e comportamentais afetam a implementação se constitui no núcleo deste tipo de estratégia de avaliação dos programas sociais voltada ao gestor federal.

3.5. Variáveis e Indicadores

O modelo de análise sugerido considera três tipos de variáveis: variáveis dependentes, variáveis independentes de ordem estrutural, variáveis independentes de ordem político-institucional. Cada uma delas tem seus próprios indicadores de mensuração.

3.5.1. Variáveis dependentes

São consideradas variáveis dependentes as medidas de desempenho dos Programas, seja no plano da execução orçamentário-financeira, seja no plano da realização das metas e processo de implementação previstos. As variáveis dependentes, neste caso, são as medidas de avaliação da eficácia dos Programas, a saber:

a) Eficácia objetiva: refere-se à relação entre as metas propostas e metas atingidas em cada Programa Social prioritário

- Variáveis da eficácia objetiva:

  - resultados da execução orçamentária ou financeira;

- cobertura dos programas, segundo região, porte dos municípios, dependência administrativa e tipo de estabelecimento prestador (escola, unidade de saúde, agência bancária etc.);
- quantidades de bens e serviços produzidos, segundo região, porte dos municípios, dependência administrativa e tipo de estabelecimento prestador;

- Indicadores:
  - volume total de recursos alocados, transferidos e gastos;
  - distribuição regional estadual e municipal dos recursos transferidos e gastos;
  - volume e formas de distribuição dos bens ou serviços previstos no programa, segundo região, porte dos municípios, dependência administrativa e porte do estabelecimento prestador;

b) Eficácia processual: avalia se os meios e a metodologia de implantação do programa estão sendo empregados de acordo com as estratégia de implementação (administrativa, orçamentário-financeira e político-organizacional) previamente definida

- Variáveis da Eficácia processual:
  - fluxos de recursos e prazos de execução orçamentária;
  - existência de atividades de capacitação;
  - existência de sistemas de comunicação e informação entre níveis de governo e entre organizações setoriais;
  - níveis e formas de participação social;
  - prazos, formas, processos e condições da oferta de bens e serviços sociais;
  - prazos e formas de prestação de contas;
- Indicadores:
  - fluxogramas de transferência de recursos;
  - fluxogramas da seleção, aquisição, produção e distribuição de bens ou serviços;

- modalidades de informação do funcionamento do Programa aos beneficiários;
- existência e formas de funcionamento de Conselhos ou outra forma prevista de participação colegiada ;
- quantidade e qualidade da oferta de bens e serviços;
- fluxogramas e formas da prestação de contas,

***c) Grau de satisfação dos beneficiários*:** considera-se que os Executores (E) são simultaneamente beneficiários e implementadores de Programas descentralizados de oferta de bens e serviços sociais. Busca-se aqui avaliar a extensão da satisfação desses agentes implementadores, na qualidade singular de beneficiários. Sugere-se, também, que seja avaliado o grau de satisfação que os usuários e beneficiários propriamente ditos expressam, livremente, acerca do programa que está sendo avaliado.

- Variáveis do grau de satisfação dos beneficiários (Executores):
  - avaliação subjetiva acerca das condições de capacitação dos Programas;
  - avaliação subjetiva acerca das condições de operação dos Programas;
  - avaliação subjetiva acerca da satisfação dos técnicos envolvidos na implementação do programa.
- Variáveis do grau de satisfação dos beneficiários (Usuários e beneficiários):
  - avaliação subjetiva acerca das condições de acesso a bens, serviço ou crédito disponibilizados pelos Programas;
  - avaliação subjetiva acerca das condições de operação dos Programas (qualidade de atendimento basicamente);
  - avaliação subjetiva acerca do nível de satisfação dos técnicos envolvidos na implementação do programa.
- Indicadores:
  - opiniões expressas pelos entrevistados a partir de questões objetivas acerca das variáveis acima indicadas.

3.5.2. Variáveis independentes de ordem estrutural:

São consideradas variáveis independentes aquelas cujo comportamento afeta diretamente o comportamento das variáveis dependentes, de modo que variações em suas trajetórias explicam variações no desempenho dos Programas. São consideradas variáveis independentes de ordem estrutural aquelas que dizem respeito às diferenças e heterogeneidades dos municípios e da rede de implementação de programas sociais que implicam em flagrantes distinções do ponto de vista de estrutura material à disposição dos implementadores. Na estratégia metodológica proposta, buscou-se sintetizar essa dimensão estrutural de forma simples, mas julgada diferenciadora da heterogeneidade brasileira. Tomou-se a distinção regional e do porte do município[66], associado ao porte do estabelecimento prestador e sua vinculação administrativa como os indicadores mais objetivos de espelharem essas diferenças:

- Variáveis e indicadores:

- ***localização regional dos estabelecimentos prestadores de serviço ou responsáveis pela entrega de bens e crédito***:

- indicadores: Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste;

- ***dependência administrativa a qual está subordinado o estabelecimento de ensino***

- indicadores: nível federal, estadual, municipal ou público não-governamental;

- ***porte do município no qual está localizado o estabelecimento de ensino***

- indicadores: sede de área metropolitana, periferia de área metropolitana, município grande, município médio e município pequeno;

- **porte do estabelecimento prestador de serviços ou responsável pela entrega de bens ou crédito**

- indicadores: índice que sintetize o tamanho do estabelecimento em relação à sua atividade no programa (por exemplo, número de matrículas da unidade escolar, número de consultas de uma unidade básica de saúde, número de leitos de uma unidade hospitalar etc.).

[66] As razões teóricas da escolha dessas duas variáveis são apresentadas na seção seguinte deste capítulo quando é explicada a metodologia amostral que utiliza as mesmas variáveis.

3.5.3. Variáveis independentes de ordem político-institucional:

São consideradas variáveis independentes de ordem político-institucional aquelas que dizem respeito a atributos das organizações e dos atores ou agentes diretamente envolvidos no processo de implementação dos Programas. Na estratégia metodológica de avaliação aqui proposta, estas variáveis e seus indicadores são os seguintes:

- Variáveis e indicadores:

- ***grau de adesão dos Executores às diretivas do programa*:** considera-se que os executores que dirigem as unidades da rede de política social (diretores de escola, médicos-chefe de unidades básicas de saúde ou de unidades de saúde da família, gerentes de agência da CEF e do Banco do Brasil para programas de crédito, diretores ou responsáveis por entidades assistenciais para programas de apoio à criança, etc.) são um elemento decisivo da *street-level bureaucracy*, cujas percepções e atitudes têm um papel crítico no desempenho dos Programas Sociais em geral (Lipsky, 1980).

- indicadores:

  - aprovação das condições de capacitação dos Programas;

  - aprovação das condições de operação dos Programas;

  - avaliação acerca da satisfação dos técnicos envolvidos na implementação e dos usuários.

- ***atributos do Executor:*** considera-se que a capacitação administrativa do Executor (seja ele um diretor da escola, um médico-chefe de unidade de Saúde da Família, um diretor de hospital ou um gerente de agência de crédito) tem papel crítico em sua capacidade de implementar os Programas de acordo com as diretrizes e estratégias previamente definidas

- indicadores:

  - nível de formação do Executor;

  - tempo na direção da unidade executora;

  - experiência na gestão do Programa;

  - experiência anterior em atividades de implementação de programas e direção de unidades.

- **grau de participação dos usuários ou beneficiário em dimensões estratégicas da gestão do programa:** considera-se que a participação efetiva dos beneficiários e usuários no desempenho de suas funções de fiscalização e controle das condições de implementação dos Programas tem papel crítico em seu desempenho (Putnam, 1993)

- indicadores:

  - grau de participação dos beneficiários nos Conselhos;

  - avaliações subjetivas dos beneficiários quanto à participação comunitária.

- **sucesso da capacitação:** refere-se à percepção dos implementadores de que houve capacitação para o desempenho de suas funções e de que esta foi bem sucedida

- indicadores:

  - percepções subjetivas dos diretores de escola.

3.5.4. Quadro-síntese dos indicadores e variáveis

Para a avaliação da eficácia do processo de implementação de Programas Sociais Descentralizados, foram construídos variáveis e indicadores de análise da eficácia objetiva, da eficácia processual e do grau de satisfação dos usuários ou beneficiários. Estes podem ser melhor visualizados no quadro abaixo.

Quadro
Síntese das Variáveis Dependentes
Dimensões da Avaliação, Variáveis e Indicadores

Variáveis	Indicadores
Eficácia objetiva	
- resultados da execução orçamentária e financeira; **- cobertura dos programas, segundo região, porte dos municípios, dependência administrativa e porte do estabelecimento;** - quantidades de bens e serviços produzidos, segundo região, porte dos municípios, dependência administrativa, e porte do estabelecimento.	- volume de recursos alocados, transferidos e gastos; - distribuição regional, estadual e municipal dos recursos transferidos e gastos; - volume e formas de distribuição dos bens, serviços ou crédito, segundo região, porte dos municípios, dependência administrativa e porte do estabelecimento;
Eficácia Processual	
- fluxos de recursos e prazos de execução orçamentária e financeira; - existência de atividades de capacitação; - existência de sistemas de comunicação e informação entre níveis de governo e entre organizações setoriais; - níveis e formas de participação social; - prazos, formas, processos e condições da oferta de bens e serviços sociais; - prazos e formas de prestação de contas;	- fluxogramas de transferência de recursos; - fluxogramas de seleção, aquisição, produção e distribuição de bens e serviços; fluxograma de seleção de beneficiários e distribuição de crédito; - modalidades de informação do funcionamento do Programa aos beneficiários; - existência e formas de funcionamento de Conselhos e similares; - quantidade e qualidade da oferta de bens e serviços; - fluxogramas e formas da prestação de contas
Grau de Satisfação dos Beneficiários	
- avaliação subjetiva dos Executores acerca das condições de capacitação dos Programas; - avaliação subjetiva dos Executores acerca das condições de operação dos Programas; - avaliação subjetiva dos Executores acerca da satisfação dos técnicos e dos usuários ou beneficiários. - avaliação subjetiva dos Usuários acerca das condições de acesso a bens, serviço ou crédito disponibilizados pelos Programas; - avaliação subjetiva dos Usuários acerca das condições de operação dos Programas (qualidade de atendimento basicamente); - avaliação subjetiva dos Usuários acerca do	- opiniões expressas pelos entrevistados

nível de satisfação dos técnicos envolvidos na implementação do programa.	

Para investigar os fatores que determinam ou condicionam os resultados pelos Programas da Rede Protegida do MEC, foram construídos variáveis e indicadores de ordem estrutural e político-institucional, tal como explicitados no quadro abaixo.

Quadro
Síntese das Variáveis Independentes
Dimensões da Avaliação, Variáveis e Indicadores

Variáveis	Indicadores
de ordem estrutural	
- *localização regional dos estabelecimentos*	- Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste
- *dependência administrativa a qual está subordinado o estabelecimento*	- nível federal, estadual, municipal ou público não-governamental
- *porte do município no qual está localizado o estabelecimento*	- sedes de área metropolitanas, periferias de áreas metropolitanas, municípios grandes, médios e pequenos
- *porte do estabelecimento*	- diferentes índices de atividade
de ordem político-institucional	
- *grau de adesão dos executores às diretivas do programa*	- aprovação das condições de capacitação dos Programas;
	- aprovação das condições de operação dos Programas;
- *atributos do Executor*	- avaliação acerca da satisfação dos técnicos e dos usuários
	- nível de formação;
	- tempo na direção da unidade executora;
- *grau de participação dos usuários na gestão do programa*	- perfil da experiência anterior
	- grau de participação dos beneficiários nos Conselhos;
- *sucesso da capacitação*	- avaliações subjetivas dos beneficiários quanto à participação comunitária.

	- percepções subjetivas dos diretores de escola

3.6. Síntese Metodológica: Modelo Causal e Modelo de Análise

As relações causais básicas e as técnicas de tratamento e análise das informações resumem o sentido e os conteúdos da metodologia de análise proposta

3.6.1. Modelo Causal

O modelo causal que embasa o conjunto das hipóteses, proposição de variáveis dependentes e independentes e a metodologia de investigação desta proposta de estudo de avaliação pode ser apresentado segundo o seguinte *logical framework*:

Quadro de Relações de Causalidade

RESULTADOS NA REALIZAÇÃO DAS METAS (indicadores de eficácia objetiva)	**RESULTADOS NA REALIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS PREVISTAS** (indicadores de eficácia processual)	**GRAU DE SATISFAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS**
CARACTERÍSTICAS DOS AGENTES IMPLEMENTADORES E USUÁRIOS - grau de adesão dos executores - atributos do diretor da escola - grau de participação dos usuários na gestão do programa - sucesso da capacitação		
CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DAS CONDIÇÕES LOCAIS DE IMPLEMENTAÇÃO - localização regional dos estabelecimentos - dependência administrativa a qual está subordinado o estabelecimento - porte do município no qual o estabelecimento está localizado - porte do estabelecimento propriamente dito		
CONDIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS - prazos e fluxos da transferência de recursos - condições da capacitação		

O quadro acima retrata a interdependência das variáveis independentes e seu possível impacto sobre os resultados a serem alcançados pelo Programa. A estratégia de avaliação proposta busca avaliar se os objetivos, as metas e as estratégias previstas estão sendo efetivamente alcançadas. E, em seguida, pretende hierarquizar a importância das variáveis independentes - de diferentes naturezas - aqui elencadas como fatores causais daqueles resultados.

3.6.2. Modelo de Análise

Os módulos 1,2 e 3 serão analisados separadamente. Os três módulos integram-se de modo a compor o escopo total da avaliação. Mas, cada um será operado segundo técnicas metodológicas distintas, apresentadas de forma detalhada na Parte IV deste relatório:

- **Análise e diagnóstico do programa e de sua estratégia de implementação:** reconstituição através de modelos analíticos de correspondência simples para mensuração da eficácia objetiva.
- **Análise dos dados quantitativos:** todos dados quantitativos coletados através de questionário serão processados em SAS, segundo os Planos Tabular e de Análise previamente construídos. A *análise estatística* deve incluir, quando necessário, técnicas de análise de *clusters*, análise de correspondência simples e múltipla e exercícios de regressão logística realizados para testar e examinar as associações mais significativas entre características dos agentes e das organizações implementadoras e desempenho dos programas[67].
- **Análise dos dados qualitativos:** todas informações qualitativas extraídas através de entrevistas e grupos focais deverão ser examinadas através de técnicas de análise compatíveis com o recurso a informantes-chave (*key informants*) e fóruns comunitários (*community forum*) (Valadez & Bamberger, 1994).

A avaliação global dos três Programas será realizada através de uma análise integrada dos três módulos.

[67] Para a análise das associações entre os desempenho dos Programas (variáveis dependentes) e as variáveis independentes, parece-nos interessante a aplicação do modelo de regressão logística. Essa técnica estatística estima o risco relativo de se obter determinada resposta em subgrupos da amostra, ou seja, trata-se de determinar a influência das co-variadas no desempenho e eficiência dos Programas.

3.7. Metodologia Amostral para Seleção de Municípios

3.7.1. Definição de Metodologia Amostral Básica

A definição de método amostral de municípios, para fins de avaliação dos programas sociais prioritários do Governo Federal, tem como princípio geral a identificação de critérios de estratificação de uma amostra capaz de salientar as especificidades de cada programa social em exame, bem como a própria heterogeneidade sócio-econômica e regional do País. A implementação e o desempenho positivo ou negativo dos programas sociais a serem avaliados são, fortemente, condicionados por essa diversidade regional e pela complexidade maior ou menor da realidade municipal em que se inserem. Assim, é conveniente e estratégico ter em vista a necessidade de definir, como primeiro passo, critérios objetivos de estratificação que levem em conta o porte dos municípios e sua localização territorial.

O **primeiro nível de estratificação** da amostra de municípios, é o das macro regiões brasileiras. Com isso, procura-se contemplar as diferenças regionais do país, considerando a presença de municípios representativos do Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Ainda que se deva sublinhar a crescente heterogeneidades interna das grandes regiões brasileiras, essa divisão regional segue ainda expressando uma forte diversidade de padrões de desenvolvimento, retratada nos diferenciais dos principais indicadores sócio-econômicos (renda familiar, mortalidade, escolaridade etc.).

O **segundo nível de estratificação** proposto contempla o porte dos municípios, buscando com isto diferenciar a avaliação da implementação de programas sociais em pequenas localidades, em municípios de porte médio, ou em áreas metropolitanas e capitais estaduais. Evidentemente, quer pela escala ou complexidade dos problemas sociais, quer pela diferente capacidade de implementação de ações, é muito recomendável diferenciar essas situações. Para que isso fosse possível optou-se por definir uma tipologia urbana que contempla os seguintes agrupamentos:

- sedes de áreas metropolitanas;
- municípios de periferia de área metropolitana;
- municípios grandes;
- municípios médios;
- municípios pequenos.

No **terceiro nível de estratificação** da amostra proposto procurou-se controlar as próprias condições sócio-econômicas mais relevantes para cada tipo específico de intervenção

governamental na área social. Desde logo, esse tipo de controle também é relevante na medida que diferencia agrupamentos de municípios que se distinguem pelas condições sociais, e portanto pelo tamanho da clientela "potencial" a ser atendida por programas específicos. Para tanto, sugere-se utilizar um indicador sócio-econômico que distinga claramente as condições iniciais que cada um dos programas que se queira avaliar terá que enfrentar. Com isso teríamos conjuntos de municípios em cada estrato com melhores ou piores condições, a partir de um critério simples de classificação de sua posição abaixo ou acima da média do indicador para o respectivo estrato em cada macro região do Brasil.

A estratificação sugerida, através desses três níveis, determina para cada macro região brasileira (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) a construção de 10 (dez) estratos que permitiriam a classificação dos municípios para a avaliação de qualquer programa social, a saber:

Quadro 1
Definição dos Estratos por Região/Programa

Área	Indicador Sócio-Econômico Relevante	
	Abaixo da média	Acima da média
RM Sede		
RM Periferia		
Grande		
Médio		
Pequeno		

A partir daí a definição da amostra de municípios pode ser realizada por seleção aleatória dentro de cada estrato.

É importante observar que essa seleção deverá estar circunscrita apenas ao subconjunto de municípios onde o programa em exame está sendo efetivamente implementado. Em outras palavras, *metodologicamente não é necessário incluir nessa amostra o subconjunto de município onde não ocorre a implementação do programa. Sustenta-se aqui a idéia de que as técnicas que permitiriam definir um grupo de controle com essas características - não implementação da ação a ser estudada - não se aplicam para o tipo de metodologia em desenvolvimento. Isto seria pertinente se o trabalho estivesse voltado a uma avaliação de impacto dos programas, em geral direcionada a aferir evolução de indicadores sócio-econômicos nas áreas afetadas, ou não, pela ação em estudo.*

Neste estudo - avaliação formativa voltada para orientar o processo decisório nas instituições -, a avaliação está destinada a salientar em que condições a implementação dos programas encontrou "êxito" ou não, mas dentro da especificidade de uma avaliação que busca o aprimoramento do programa durante o processo de sua elaboração e implementação. Mais do que um estudo de impacto, que salienta distinções entre áreas com ou sem programa, o objeto central aqui é diferenciar áreas que implementaram programas com resultados distintos. A partir do exame do processo que determinou esses resultados busca-se investigar as condições externas capazes de auxiliar a justificar resultados favoráveis ou não. Metodologicamente isso implica em levantar um conjunto de aspectos referentes à implementação junto aos diversos informantes qualificados (Decisores, Gestores e Executores de diferentes níveis de governo; população-alvo, usuária ou beneficiária dos Programas com diferentes características).

Do ponto de vista metodológico, portanto, o fundamental é desenhar uma amostra capaz de revelar os principais condicionantes envolvidos na implementação dos programas. Isto significa selecionar, dentre aqueles em que o programa em questão existe, municípios segundo as regiões e porte de tamanho, mas com características que os diferenciem também segundo algum atributo referido aos indicadores sócio-econômicos mais relevantes para cada tipo de ação governamental.

Finalmente, uma questão que merece um detalhamento maior é a metodologia adotada[68] aqui para a definição das classes de tamanho dos municípios. O ponto de partida adotado foi o de definir classes que fossem recortes analíticos de situações sócio-econômicas diferenciadas e de distintas capacidades de implementação de políticas públicas. Assim, buscou-se uma definição que superasse os recortes tradicionalmente arbitrários de classe de tamanho, incorporando critérios sócio-econômicos mais adequados.

A concepção central é de delimitar as classes de tamanho a partir de um banco de dados municipais de indicadores sócio-econômicos, de forma que a definição de pequenos, médios, grandes municípios e de áreas metropolitanas leve em conta as diferenciações regionais e permita definir classes adequadas para cada Macroregião. Para tanto se empregou uma análise de agrupamento (*cluster*) hierarquizada pelo método Ward, de forma a definir qual o recorte populacional que melhor agrupa os municípios pequenos, médios e grandes, reduzindo as variâncias intra grupo e maximizando as variâncias entre os grupos

[68] A metodologia empregada aqui é uma aplicação ligeiramente modificada, para atender aos requisitos específicos do projeto UNESCO/NEPP, de um tratamento desenvolvido pelo Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (NESUR) do Instituto de Economia da UNICAMP, no âmbito do projeto “Características e Tendências da Rede Urbana Brasileira”, que contou com suporte do PNUD e envolveu o IPEA e o IBGE.

definidos. As áreas metropolitanas empregadas na análise são, por sua vez, em número de 15, incorporando as definidas oficialmente nos anos setenta e aquelas recentemente legalizadas no plano das Unidades da Federação, depois da promulgação da Constituição Brasileira de 1988.

O método de análise de agrupamento empregado é um procedimento inovador não apenas porque supera a arbitrariedade em geral empregada na definição de classes de tamanho, mas porque em termos de métodos estatísticos é uma variante do Ward, na medida que parte de uma restrição externa de não agrupar pequenos municípios com grandes municípios, mas apenas verificar qual o corte de tamanho mais adequado em termos analíticos. Assim, o exame tradicionalmente empregado de selecionar a menor distância na matriz de distância entre os indivíduos (municípios) foi substituído pelo exame da menor distância apenas na linha acima da diagonal principal. Detalhes da metodologia são apresentados no Anexo 1 deste relatório.

PARTE III

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS: GUIA METODOLÓGICO PARA GESTORES

CAPÍTULO 1.

PLANEJANDO O DESENHO DA AVALIAÇÃO

Do ponto de vista operacional, torna-se necessário traduzir o conjunto de conceitos e parâmetros de análise apresentados nas partes anteriores deste relatório, bem como a própria metodologia apresentada de forma seccionada – módulos de análise; tipologia de programas sociais; relações causais e dimensões temporais; hipóteses operacionais; variáveis e indicadores; modelo causal e modelo de análise; e finalmente método amostral para seleção de municípios – em um conjunto de indicações de natureza prática para auxiliar o Gestor de Programas Sociais a decidir sobre o tipo e o formato de avaliação que utilizará enquanto uma ferramenta de gestão.

Nesse sentido, a etapa inicial do processo de decisão acerca da avaliação de um programa compreende um conjunto de atividades, distintas mas interligadas: escolha do desenho da avaliação, exame da sua viabilidade, caracterização do programa e preparação ou programação da pesquisa de campo. Neste capítulo são examinadas as atividades de desenho da avaliação e o exame de sua viabilidade. As atividades restantes são apresentadas em capítulos separados.

1.1. O Desenho da Avaliação

O desenho da avaliação de um programa compreende: formulação da necessidade concreta de avaliação do programa, definição e justificativa daquilo que se quer avaliar e definição das hipóteses operacionais que ser quer utilizar.

1.1.1. Formulação da necessidade concreta de avaliação do programa

A formulação clara quanto à necessidade da realização de uma avaliação é um passo indispensável, uma vez que dela dependem as demais etapas subsequentes. Por que fazer a avaliação de um programa? É necessário justificar, de modo preciso e objetivo, os motivos pelos quais determinado programa foi escolhido para ser objeto de avaliação. A princípio,

como já foi extensamente discutido nas partes anteriores deste relatório, qualquer programa merece e deve ser avaliado, uma vez que a avaliação visa melhorar seu desempenho e maximizar a utilização de recursos públicos. Dito de outro modo, o objetivo primeiro da avaliação de um programa é contribuir para o seu aperfeiçoamento, uma vez que gera informações que contribuem para aumentar a racionalidade dos gestores públicos enquanto tomadores de decisão (*policy makers)*, assim como o grau de satisfação das necessidade dos beneficiários ou usuários do programa.

Portanto, a relação custo - benefício de uma avaliação pende consideravelmente a favor dos benefícios. No entanto, avaliar significa dar início a um processo que despende dinheiro e tempo, ou seja, recursos escassos que devem ser objetivamente orientados[69].

Podem ser enumeradas várias justificativas para que um programa que já esteja sendo implementado venha a ser avaliado. Dentre elas, podem ser citadas:

- programas que ocupam uma posição estratégica na política governamental do setor (ou seja, programas considerados como prioridade de governo);
- programas com possibilidade de virem a ser reformulados ou que devem ser reformulados. A avaliação, neste caso, é útil para fundamentar os pontos a serem modificados ou mantidos;
- programas inovadores, cuja aferição de desempenho em relação a qualquer um de seus aspectos exige formas e tipos adicionais de informação que não apenas aquelas veiculadas, tradicionalmente, no interior da estrutura burocrática do programa.

Existem, no entanto, certas condições que tornam a avaliação muito difícil e pouco aconselhável, o que exige cuidados adicionais por parte de quem toma a decisão sobre o que deve ou não ser avaliado no conjunto das intervenções estatais na área social. Entre outras, poder-se-ia citar as seguintes condições ou características (Weiss, 1998 : 24):

- programas com poucas rotinas e baixa estabilidade;
- programas onde os gestores envolvidos não conseguem obter um nível mínimo de concordância sobre seus objetivos, metas e resultados;

---

[69] Entre outras, podem ser citadas as seguintes razões para os problemas de desempenho de um programa (Valadez e Bamberger, 1994): desenho do projeto ou programa; problemas de implementação; falta de receptividade do programa pela população alvo; problemas de coordenação entre as agências envolvidas etc. No caso do desenho da avaliação de políticas sociais aqui elaborado, o foco recaiu sobre a implementação por motivos já extensamente discutidos nas partes anteriores deste trabalho.

- programas onde os decisores, com responsabilidade político-financeira sobre sua implementação, colocam limites sobre o que a avaliação pode estudar, comprometendo a legitimidade dessa ação;
- finalmente, quando não há recursos disponíveis e um corpo técnico suficientemente qualificado para conduzir a avaliação;

A justificativa sobre a avaliação de um programa é importante para definir o tipo de avaliação mais adequado. Entretanto, observa-se que não é necessário que um programa apresente problemas para que ele mereça ser avaliado. Por exemplo, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), é um típico programa no qual os êxitos sobressaem. Então, por que avaliá-lo? Especialmente por dois motivos: 1) qualquer programa, por mais êxitos que possa conter, certamente apresentará algum tipo de problema em algum nível, seja na sua operacionalização, no seu desenho, forma de financiamento, tipo de impacto, condições de continuidade ou generalização etc. Isto eqüivale a dizer que mesmo os programas que apresentam bom desempenho podem ser aperfeiçoados, ou ainda ampliados; 2) identificar seus êxitos pode melhorar o desempenho de outros programas que tenham características comuns (no caso do PETI, por exemplo o BCC).

Portanto, explicitar e formular a necessidade de avaliação de um programa remete diretamente a: 1) definição do foco principal da avaliação, o que implica na formulação precisa das questões que a avaliação deverá responder; 2) formulação de hipótese(s), ou seja, as explicações plausíveis que se espera encontrar para as questões formuladas. São justamente estes os dois itens que consubstanciam os passos seguintes para formular o desenho da avaliação.

1.1.2. Definição e justificativa das questões a serem avaliadas.

São muitos os aspectos contidos em um programa que podem ser avaliados. A escolha do foco da análise deve ter como critério a adoção de uma questão (ou conjunto de questões) capazes de explicar os problemas e/ou os êxitos e as boas qualidades do programa propriamente dito. Por exemplo, a coordenação do Programa de Apoio à Gestão Social – PAGS e o NEPP escolheram como foco de analise de avaliação a implementação do programa. Esta escolha não foi arbitrária e nem aleatória. Ela partiu de um posicionamento geral (ou seja, comum a todos os programas) quanto ao desempenho do setor social no Brasil, ancorado em uma hipótese: com o mesmo nível de gasto, o desempenho da área

social poderia ser melhorado, desde que os programas fossem melhor implementados. Ou seja, partiu-se da hipótese de que há problemas na operacionalização, gerenciamento e coordenação dos programas. Este posicionamento é fundamental para definir o desenho da pesquisa de avaliação.

Definir o(s) aspecto(s) do programa que deve(m) ser analisado(s) é aquilo que chamamos de focalização da avaliação. Entretanto, focalizar não significa que outros aspectos do programa não devam ser considerados. Por exemplo, ao focalizarmos a avaliação na implementação do programa, não devem ser desconsiderados dados sobre desempenho, impacto, formulação, etc. Ao contrário, por um lado, qualquer programa deve ser tomado como um todo. Por outro, todos os programa devem ser concebidos como parte de uma política setorial, que deveria acompanhar um conjunto de diretrizes governamentais.

Desse modo, focalizar a avaliação na implementação de um programa, significa que não será dada **ênfase** na análise do impacto do programa. Não obstante, a avaliação sobre a implementação de um programa não deve se furtar a responder de que maneira o processo pelo qual o programa está sendo implementado têm afetado sua performance (resultados). Ou seja, apesar de focalizada, qualquer avaliação tem que se haver com os problemas e aspectos mais gerais que compõem e afetam o seu desempenho.

a) Focalizando a implementação

O que estamos chamando, operacionalmente, de processo de implementação?

Foi definido, neste trabalho, como implementação o processo através do qual propostas de intervenção que já ganharam formas e estatuto de projeto ou programa governamental e que, portanto, já foram definidas e aprovadas (metas, objetivos, recursos e estratégias), transformam-se em ação concreta nos estados da federação e nos municípios, chegando aos beneficiários e usuários.

Dentre outros, são apontados como fatores que podem afetar a implementação:

- volume e tipo de recursos e sua utilização;
- estratégia de implementação decorrente do desenho do programa e da política do setor (integração entre organismos governamentais em um mesmo nível de governo e entre os distintos níveis de governo da Federação brasileira);
- eventos externos;

- grau de compromisso com a implantação do programa pelos Executores, Gestores e Executores, bem como pela consistência das parcerias articuladas na viabilização desses compromissos;
- problemas de operacionalização, gerenciamento e coordenação.

Desse modo, perguntar como um programa está sendo implementado é perguntar como ele está sendo operacionalizado, quais são os nexos institucionais existentes (como deveriam funcionar e como funcionam de fato), como a população está recebendo e avaliando o serviço, como a integração institucional está ocorrendo, como as instâncias de governo estão se relacionando e o papel que cada uma desempenha, como as parcerias estão sendo constituídas, se os aspectos normativos do programa previstos para que o ele possa ser realizado em um determinado lugar estão sendo seguidos, etc..

No caso específico da estratégia de avaliação aqui proposta, o eixo da análise recaiu sobre o desenho da implementação formulado pelo governo federal *vis-à-vis* a realidade encontrada nos três níveis de governo, especialmente no nível local, onde o programa está sendo executado, obtida a partir dos resultados da pesquisa de campo. Com esse foco pretende-se poder detectar os nós ou elos críticos para a implementação do programa, os resultados positivos já alcançados, as sugestões que visam aperfeiçoar sua implementação, assim como as potencialidades que o programa apresenta.

Trata-se, portanto, de uma avaliação formativa, uma vez que visa ajudar a desenvolver os programas em andamento. Proporciona um mecanismo de retroalimentação (*feed back*) para seus gestores de quais são os pontos necessários para o seu aperfeiçoamento, enfim como corrigir a rota do programa[70].

Não é demais relembrar que a avaliação de um programa é a produção de um conhecimento sistemático sobre a sua operacionalização, comparada a padrões implícitos ou explícitos como meio de contribuir para a melhoria do seu desempenho (Weiss, 1998: 4). Avaliar a implementação é conhecer o processo através do qual o programa é conduzido.

[70] Cabe recordar que segundo Weiss, a distinção entre avaliação formativa e avaliação somativa clarifica o tipo de demanda que se tem sobre a avaliação: “Avaliação formativa tem o objetivo de ajudar os gerentes de programa e planejadores a melhorar o desenho do programa e o desenvolvimento de suas fases. A avaliação somativa, por sua vez, visa aferir seu andamento ao final do programa - ou pelo menos ao final de um dos seus ciclos – e definir se ele deve continuar ou não. O aspecto formativo ou somativo refere-se à intenção com a qual o avaliador trabalha. Esse aspecto já foi abordado no capítulo 1 da Parte 2 deste relatório, quando se analisaram as tendências recentes da avaliação de programas públicos (Weiss, 1998 : 45)

Ou seja, é perguntar o que o programa realmente faz, o que é o programa na prática. Trata-se, portanto de uma avaliação de processo. Avaliar a implementação é, também, uma maneira de se conhecer os resultados do programa, ou seja, de se responder porque os resultados estão sendo estes e não outros? Os resultados do programa dependem, em grande parte, da maneira como ele é conduzido, gerenciado, coordenado, e realizado na ponta do sistema, ou seja, na entrega dos serviços ou benefícios aos usuários. As avaliações de processo tendem, portanto, a fazer uso de metodologias qualitativas e quantitativas. Pesquisas qualitativas de avaliação de programas foram incorporadas à avaliação de implementação mais recentemente, superando as limitações que apresentam as análise do desempenho da intervenção estatal centradas, exclusivamente, em indicadores numéricos e em análises do tipo custo/benefício. Algumas vantagens de pesquisas qualitativas na avaliação de programas, podem ser assim resumidas: maior possibilidade de se aferir a perspectiva dos participantes do programa e de seus interesses; maior facilidade para se compreender o contexto real de implementação do programa sem preconceitos e com a conseqüente maior capacidade, por parte dos avaliadores, de compreender o que está efetivamente acontecendo; possibilidade maior de estar alerta e, portanto, de incorporar na avaliação eventos não planejados e não antecipados; maior flexibilidade de perspectiva etc. (Weiss, 1998: 253).

1.1.3. Definição prévia das hipóteses

Hipótese é a afirmação sobre uma relação esperada entre duas ou mais variáveis que podem ser testadas empiricamente. Tomemos, por exemplo, o Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF. Esse programa pretende, fundamentalmente, fixar o pequeno produtor familiar no campo. Na medida em que a dinâmica de diferenciação regional do fenômeno da agricultura familiar e as vicissitudes do complexo agro-industrial no Brasil não sejam consideradas, é possível que os resultados obtidos sejam adversos à essa finalidade principal.

Lembramos que as hipóteses devem estar sempre relacionadas aos pressupostos do programa, e que elas serão contrastadas, posteriormente, com os resultados da avaliação, para serem reafirmadas, reformuladas ou descartadas. Portanto, as hipóteses ajudam a direcionar o encaminhamento que será dado à pesquisa. Não cabe aqui discutir, novamente, o elenco bastante amplo de hipóteses operacionais já apresentadas no capítulo 3, da Parte 2 deste trabalho. Deve-se, entretanto, enfatizar a importância de contemplar, no desenho da

avaliação, um mecanismo específico de verificação de quais são as hipóteses com as quais, formal ou informalmente, o Programa em exame trabalha.

Uma vez formulada a necessidade de avaliação do programa, identificadas e justificadas as questões a serem avaliadas e formuladas as hipóteses, concluímos, em linhas gerais, aquilo que o gestor deve buscar saber para decidir sobre o desenho específico de avaliação que lhe interessa[71].

1.2. Como Viabilizar a Avaliação

Trata-se aqui de indicar ao gestor de um Programa, quais os passos essenciais e portanto quais as decisões estratégicas que devem ser tomadas para implementar um processo de avaliação focado na implementação e nos seus resultados imediatos junto aos usuários ou beneficiários de bens e serviços. Como será possível perceber, essa não é uma atividade trivial, pois decisões equivocadas nessa etapa podem comprometer todo o processo de avaliação e seus resultados como elemento de aperfeiçoamento da intervenção estatal.

1.2.1. Exame da viabilidade da avaliação

Há um conjunto básico de questões a serem respondidas durante o planejamento inicial da avaliação de um Programa, relativas à sua viabilidade[72]:

- dadas as características anteriormente estabelecidas sobre a avaliação, o Programa deverá ser a fruto de uma avaliação interna ou externa? (*insiders* ou *outsiders*?). Trata-se de um problema operacional que se refere à natureza do agente responsável pela condução do processo de avaliação.
- encontra-se disponível o conjunto de recursos adequados (humanos, financeiros, infra-estrutura de apoio, etc.), e em número suficiente, para dar início ao projeto de avaliação?

[71] Aspectos operacionais da metodologia da avaliação e os instrumentos de pesquisa - que também podem compor o desenho da avaliação - estão apresentados nos itens subsequentes desta parte do relatório.

[72] Existem Programas que pelas suas próprias condições conjunturais, muito dificilmente virão a ser, de fato, avaliados, especialmente pelo tipo de avaliação que está sendo aqui recomendada: aquela focalizada na sua implementação. São exemplos de Programas nessas circunstâncias: programas muito recentes e programas sobre os quais não há consenso possível, dentro da burocracia de apoio ao programa, sobre a maneira como ele deverá ser avaliado, ou mesmo se ele deve ser avaliado. As condições de viabilidade aqui discutidas se referem a programas que não se encontram nessa circunstância.

- há apoio técnico, político e burocrático em grau suficiente para que o programa venha a ser avaliado?
- qual é o conjunto de pessoas e instituições, que dão sustentação ao programa *(stakeholders),* que devem ser incorporados ao processo de avaliação. O conceito de ***Stakeholder*** refere-se ao conjunto de pessoas e instituições que têm algum interesse no resultado do projeto e, consequentemente, na orientação e interpretação dos estudos de monitoramento e avaliação. É importante notar que a coleta dos dados e as informações necessárias à avaliação, dependem dos *stakeholders*. Por outro, as necessidades de informação, dos próprios *stakeholders*, durante o processo de avaliação é diferenciada. O avaliador deve identificar quais são os principais apoiadores, entender suas necessidades de informação e focar sua avaliação nesta perspectiva. Caso não seja possível se chegar a um consenso quanto à perspectiva a ser adotada, os avaliadores devem tentar promover um consenso para o estudo. Ser neutro, frente às posições dos interessados, pode ser impossível. Contudo, adotar uma determinada perspectiva preterindo outras, dever ser uma decisão técnica e politicamente discutida. Exemplos de *stakeholders*: organizações financiadoras, agencias nacionais e internacionais (públicas ou privadas), agencias locais, diretores de projeto, staff do programa, clientes atuais e potenciais, diretores e gerentes do programa, formuladores do programa, consultores e acadêmicos, decisores, opinião pública, secretarias estaduais e municipais, comunidade de beneficiários e usuários. Ao definir os *stakeholders* que devem ser incorporados na pesquisa de avaliação, é importante lembrar que avaliação de programas é um instrumento para aumentar a responsabilidade dos executores, dos interessados (*stakeholders*), da comunidade local e de todas as pessoas que estão sendo afetadas pelo programa *(accountability)*.

A questão da escolha dos avaliadores internos ou externos– por sua importância no processso de avaliação - merece comentários mais específicos, como segue.

1.2.2. Escolha dos Avaliadores

Como já apontado existem duas alternativas básicas para se definir a quem deve caber a realização de uma pesquisa de avaliação:

- contratar um avaliador que faz parte do staff do programa
- contratar consultores externos

Quais são as vantagens e desvantagens em cada caso e quais são os limites das escolhas? A escolha dos avaliadores (internos ou externos) afeta a direção a ser tomada no curso da avaliação. Não há uma resposta definitiva capaz de responder a todos os casos. Na verdade, como aponta Weiss (1998) o fundamental para esta decisão é levar em conta os seguintes fatores:

- confiança administrativa – os administradores devem confiar na capacidade técnica dos avaliadores.
- objetividade – os avaliadores devem ser capazes de evitar a realização de uma análise enviesada, politicamente interessada e com objetivos previamente estabelecidos que fogem do compromisso com a qualidade e confiabilidade dos resultados da avaliação. (Por exemplo, "forçar" para que o programa pareça ser bem ou mal sucedido quando esses atributos não correspondem à realidade). Deve haver distanciamento relativo e imparcialidade neste sentido. Mas isso não significa necessariamente que o avaliador deva pertencer ao do staff do programa ou deva ser um consultor externo. Isso significa, sim, que o avaliador deve saber como, e ter capacidade de, evitar as pressões que possam interferir negativamente na direção e resultado da avaliação do programa.
- entendimento e conhecimento do programa – quanto maior "intimidade" com o programa e seu processo de implementação, maiores são as chances que o avaliador tem de obter resultados de pesquisa mais próximos da realidade do programa.
- potencial de utilização – geralmente os membros do staff do programa têm maiores chances de divulgar os resultados da pesquisa e torná-la mais efetiva (participam de encontros, têm contato com os implementadores e podem influenciar nas decisões sobre a utilização dos resultados da implementação). Tal qualidade, no entanto, permanece restrita aos membros do programa que têm prestigio e autoridade na estrutura do programa.
- autonomia – de modo geral, os consultores externos têm maiores chances de exercitar autonomia frente à condução e aos resultados do programa, assim como ter uma perspectiva mais ampla e profunda, uma vez que são especialistas em pesquisas de avaliação.

Todas estas considerações devem ser levadas em conta, quando se faz a relação sobre os custos e benefícios da contratação de avaliadores internos ou externos. Ambas as alternativas apresentam vantagens e desvantagens. "Avaliadores internos entendem o modo

de funcionamento da organização, seus interesses e necessidades, assim como as oportunidades existentes para que os resultados sejam colocados em prática. *Insiders* têm também múltiplas oportunidades para chamar atenção para os resultados. *Outsiders*, em compensação, tem maior autonomia, maior prestígio técnico, freqüentemente um âmbito maior de capacitação e chance de imparcialidade" (Weiss, 1998 : 45).

Sugere-se, com base na experiência deste projeto, que os técnicos que pertencem à estrutura do Programa sejam especificamente capacitados para conhecer metodologicamente o processo de avaliação. Isso viabilizaria ao *staff* interno poder atuar de forma articulada a especialistas externos, se encarregando de determinadas atividades, que maximizassem alguns dos atributos acima descritos minimizando os riscos de falta imparcialidade, autonomia, viés e preconceito, ou ainda baixa especialização técnica frente a um avaliador profissional. Que tipo de ações seriam essa? Todas aquelas típicas da atividade de monitoramento de programa, tais como:

- manter atualizada a legislação que regulamenta o programa e a sua implantação;
- registrar o fluxo físico-financeiro de aplicação de recursos do programa, com detalhamento regional, estadual e local. Quando possível, especificar por tipo de clientela;
- estruturar as informações sobre a forma de organização e o fluxo operacional do programa;
- montar e manter atualizada uma matiz de fontes e usos de recursos orçamentários e financeiros;
- manter o registro e o perfil da clientela atendida, etc..

Esse conjunto de atividades auxilia os gestores a acompanhar o andamento do processo de implementação, já identificando pontos de estrangulamento e os corrigindo. Possibilita, ainda uma valiosa base de informações para estabelecer, com auxílio externo, a estrutura básica do processo de avaliação através do estabelecimento claro e preciso de seus objetivos, escopo, duração etc...

Existe ainda um outro conjunto de atividades que o *staff* interno pode e deve realizar. Trata-se do processo de análise e discussão dos resultados, apresentados pelos avaliadores externos, e a sua sistematização específica para gerar recomendações de orientação ou (re)orientação de cursos de ação. Esse aspecto será abordado em item específico desta parte do relatório.

1.2.3. Termo de Referência

Qualquer projeto de avaliação deve firmar um termo de referência. Os termos de referência definem a avaliação, assim como a qualidade e o controle sobre os produtos da avaliação. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (1997), recomenda aos seus técnicos que constem dos termos de referência os seguintes itens:

1) Antecedentes do projeto: definição dos objetivos do projeto, contexto e justificativa do projeto, atividades por tipo e valor monetário, produtos e conteúdos gerados, cronograma da finalização dos produtos.
2) Justificativa da avaliação (anteriormente mencionado)
3) Definição dos agentes envolvidos / interessados na avaliação (*stakeholders*) (anteriormente mencionado)
4) Alcance e foco da avaliação (anteriormente mencionado)
5) Execução da avaliação: tipo de atividade e metodologia de trabalho (apresentadas nos itens subsequentes)
6) Perfil dos avaliadores requeridos (anteriormente mencionado)
7) Calendário: duração da avaliação
8) Autoridade e responsabilidade (nos vários níveis de governo envolvidos com a implementação do Programa)
9) Produtos da avaliação: plano de trabalho, relatório preliminar, o conteúdo da avaliação, relatório final.

Quer seguindo esse tipo de formato, quer adotando outro tipo, o que cabe destacar é a importância de formalização do projeto de avaliação. Isso auxilia na criação de mecanismos de interação entre o *staff* do Programa e os avaliadores externos, bem como ajuda a conformar expectativas quanto aos resultados que se pretende e que se pode alcançar.

CAPÍTULO 2

CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA

Para avaliar um programa é preciso conhecê-lo, conhecer seu desenho, seu modo de implementação na teoria e na prática. Conhecer um programa para avaliá-lo é perguntar como o programa funciona. Para isso é necessário antes de mais nada caracterizá-lo.

Caracterizar um programa não é tarefa fácil. Tal como acentua Weiss (1998:49), os programas sociais incorporam uma gama muito variada de componentes, estilos, pessoas e procedimentos, o que pode tornar a tarefa de descrever o que é realmente cada programa uma árdua empreitada.

Como realizar essa operação? Para o caso de programas sociais de iniciativa do Governo Federal sugere-se que sejam desenvolvidas três conjuntos simultâneos de atividades pelos avaliadores: análise documental; entrevistas com decisores e implementadores do Programa pertencentes a esse nível de governo; entrevistas com especialistas da comunidade científica na área substantiva de atuação do Programa. Este constituiria o **primeiro módulo da avaliação.**

2.1. Análise documental

Quais são os documentos importantes? A princípio, todos os documentos oficiais do programa e do setor. Entretanto, são especialmente importantes aqueles que definem ou redefinem a política do programa e do setor (objetivo, diretrizes, metas, fluxos físico-financeiros previstos e realizados, fontes de financiamento, desempenho, atendimento, público alvo, etc.)

Dados que dados devem ser coletados:

- indicadores de desempenho físico e financeiro
- características da população alvo do programa

- tipo de participação societal (parcerias previstas, Conselhos e Planos Estaduais e Municipais.
- características regionais que afetam o desempenho e a implementação do programa

Fontes:

- documentos de orçamento e execução financeira do programa, critérios de distribuição de recursos, organograma, fluxos de informações, censos e outras bases de informação populacional e domiciliar, censos econômicos, perfis municipais etc.

Para identificar questões centrais, problemas e potencialidades:

- relatórios de avaliações anteriormente realizados, etc.
- artigos e livros sobre o programa ou sobre o problema que o programa visa enfrentar.
- apostilas e material de divulgação do programa.
- outras avaliações internas ou externas que tenham sido realizadas.

Observa-se que os dados oficiais dos programas são uma fonte imprescindível para sua avaliação. O uso correto destes dados, se confiáveis, permitem ao avaliador economizar tempo, especialmente em relação aos dados agregados. Ter acesso ao sistema de informação do programa e aos arquivos do programa (quando estes existem e podem ser consultados) é, igualmente, de grande utilidade, na medida em que podem conter dados sistematizados sobre funcionários, orçamento, normas, organização e relatório de atividades e formas de acesso e de seleção dos beneficiários/usuários do programa.

2.2. Entrevistas preliminares com decisores e implementadores

Responsáveis pela formulação e implementação do programa (supõem-se que os gestores federais possam fornecer um quadro geral da implementação de um programa, também nos níveis estaduais e municipais).

Nessas entrevistas é importante perguntar:

- como o entrevistado compara os objetivos estabelecidos no programa e os resultados já alcançados

- o que o programa procura atingir com a sua implementação?
- quais são os locais onde o programa está sendo melhor sucedido. Quais são os locais onde o programa está sendo mais deficiente?

2.3. Entrevistas com especialistas da comunidade científica, visando explorar suas opiniões quanto a:

- viabilidade e eficácia do Programa em seu atual formato;
- pontos fortes e fracos da intervenção;
- elos críticos, atores e organizações que devam ser contatados na avaliação.

Todas essas informações devem ser sistematizadas de modo a compor para o avaliador e para o gestor do programa, uma *linha de base* a partir da qual serão construídas as fases subseqüentes do processo de avaliação. Essa linha de base – retrato do programa e de sua implementação, a partir de dados secundários e entrevistas iniciais – deve focalizar:

- Objeto da intervenção e objetivos gerais e específicos do Programa;
- Forma de Organização da Intervenção, com destaque para estrutura organizacional – organismos e atribuições nas três esferas de governo - , atribuições e composições dos Conselhos nas três esferas de governo.
- Estrutura decisória de implementação.
- Fontes e fluxos de financiamento e gasto por linha de trabalho, quando for o caso.
- Forma de prestação de contas, quando for o caso
- Mecanismos e Fluxos de Operação nas três esferas de governo.
- Estratégia de Implementação e identificação dos atores e organizações que constituem os “elos críticos” do processo decisório.

Trata-se de um trabalho inicial de natureza estratégica, que visa subsidiar e guiar os demais módulos realizados através de pesquisa de campo. Essas informações constituem o material básico, a partir do qual se define o plano da pesquisa de campo, se elaboram e especificam os principais instrumentos de coleta de dados – questionários, entrevistas e grupos focais – e se define o plano amostral que definirá as localidades onde o programa será avaliado.

Sugere-se que as informações básicas acerca do Programa obtidas na análise documental e nas entrevistas preliminares com decisores, implementadores e especialistas sejam sistematizadas em uma ficha cadastral do programa. Esse instrumento, além de obrigar os avaliadores a realizarem uma síntese dos principais pontos de avaliação da implementação, servirá como material informativo essencial para os pesquisadores que estiverem envolvidos no trabalho de campo e que não necessariamente estiveram envolvidos nesse primeiro módulo de caracterização do programa.

2.4. Elaboração da ficha cadastral

Na síntese da caracterização do programa que deve constar da ficha cadastral, deve-se atentar para o fato de que nem sempre os documentos oficiais do programa são consistentes e claros o suficiente para responder a estas questões. Análise da peça documental de um programa pode ser problemática nos seguintes sentidos:

- tratam-se de documentos nem sempre claros, ou então muito genéricos.
- nem sempre os objetivos programáticos tem alta operacionalidade e, como é sabido, os avaliadores necessitam de trabalhar com objetivos mais quantificáveis ou tangíveis, que possam ser transformados em indicadores.
- na maior parte das vezes, os formuladores não realizam um trabalho consistente de desenho da intervenção, decorrendo daí que as informações obtidas por essa via são sempre carregadas de forte conteúdo político-ideológico que convém eliminar para se chegar a uma caracterização que explicite os pressupostos e as hipóteses operacionais que fundamentam a intervenção.

As informações que serão registradas na ficha cadastral deverão ser uma composição das informações documentais com o resultado da análise das informações recolhidas através de entrevistas iniciais com os gestores federais do setor e do programa, especialistas e, posteriormente, através da pesquisa de campo.

Uma **ficha cadastral** de um programa deve conter, no mínimo:

- Nome do programa
- Objetivo geral

- Objetivos específicos
- Público alvo
- Data de criação / início da execução
- Razão da entrada na agenda governamental
- Cobertura atual
- Realizações e indicadores físico e financeiros em período a ser definido
- Previsão de realizações e seus indicadores físico e financeiros em período a ser definido
- Fontes de recursos
- Execução Orçamentária e Financeira
- Responsáveis, organizações e atores, nos níveis federal, estadual e municipal, por órgãos e por atribuição
- Mapa de “elos críticos” do processo decisório do programa, na esfera estatal – Executivo, Legislativo e Judiciário, nos três níveis de governo – e na esfera societal
- Informações complementares

CAPÍTULO 3

ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS E PREPARAÇÃO D A PESQUISA DE CAMPO

Aqui se inicia o **segundo módulo** onde se busca analisar o processo de implementação propriamente dito, a partir do exame da ação dos decisores, implementadores e executores em cada elo considerado crítico na operacionalização de um programa específico. Nessa análise, como vimos, a ação desses atores deve ser interpretada a partir de informações derivadas de três aspectos centrais:

- os perfis sócio-econômicos, culturais e profissionais dos agentes implementadores;
- suas opiniões sobre os aspectos centrais dos processos de implementação;
- suas atitudes e expectativas frente à implementação dos programas.

Esse módulo é seguido por um **terceiro e último módulo** onde são avaliadas as opiniões e expectativas dos usuários ou beneficiários dos bens ou serviços oferecidos à população no âmbito de cada programa. Nesse módulo, o alvo são os atores que, a despeito de não se constituírem em agentes implementadores, possuem forte interação com eles possuindo expectativas, demandas e sugestões que podem aperfeiçoar de modo significativo o processo de implementação. Tanto porque auxiliam a conformação de maior *accountability* por parte dos gestores, quanto porque podem exercer níveis superiores de controle social sobre a ação estatal através de mecanismos institucionalizados de participação.

É, portanto, na pesquisa de campo que, por um lado, deverão ser colhidas informações junto aos atores selecionados nos diferentes "elos críticos" do processo de implementação. Esses atores podem estar ligados a qualquer esfera de governo, ao Poder Legislativo ou Judiciário, a organizações públicas não governamentais ou privadas e inclusive às comunidades locais. Por outro lado, é também na pesquisa de campo que a execução / operacionalização do programa deverá ser observada tal como ela ocorre de fato, assim como as características da infra-estrutura de apoio à sua implementação. Na observação de campo, Também devem ser realizadas entrevistas informais[73] com pessoas que trabalham com o programa, usuários beneficiários. É igualmente importante a realização de visitas aos locais de atendimento /

[73] Durante a observação de campo, devem ser realizadas conversas que não obedecem a um roteiro estruturado, especialmente com informantes chaves em determinados contextos.

entrega dos serviços. Por exemplo, a avaliação de programas como o Brasil Criança Cidadã (BCC) ou Programa de Proteção ao Trabalho Infantil (PETI) deve compreender a visita do avaliador às salas de aula. Da mesma forma, programas que contemplam formas de organização coletiva na sua estrutura devem ser avaliados através da observação de encontros e reuniões comunitárias, como por exemplo o Conselho de Desenvolvimento Rural do PRONAF.

No segundo módulo sugere-se a utilização de dois instrumentos: questionários para auto-preenchimento dos executores dos programas e entrevistas com decisores e implementadores. No terceiro módulo, sugere-se a utilização preferencial de grupos focais, ainda que entrevistas possam ser realizadas de forma complementar.

3.1. Entrevistas e questionários

A metodologia recomendada para pesquisas de avaliação de processo ou de implementação de programas tende a ser mais qualitativa do que quantitativa (obviamente nada impede a combinação de ambos os recursos). Neste caso, questionários e entrevistas tornam-se os principais instrumentos para a coleta de dados. No modelo aqui proposto chama-se de entrevistas os instrumentos que contêm questões abertas e fechadas. Chama-se de questionários os instrumentos que contêm apenas questões fechadas.

Nos itens anteriores procurou-se chamar a atenção para a necessidade prévia de caracterização do programa e para a definição das hipóteses. É justamente a partir delas que devem ser formuladas as perguntas que deverão constar nos questionários e nas entrevistas. A utilidade de um instrumento é medida pela capacidade de seu formulador de fazer boas perguntas, ou seja, perguntas cujas respostas possam ajudar o avaliador a compreender o que o programa faz, de que modo ele faz, quais são os resultados obtidos e porque. Segundo Weiss (1998: 141) a escolha das questões a serem respondidas numa entrevista ou num questionário deve seguir alguns princípios, dentre os quais destacam-se:

a) Fazer uso de uma linguagem simples. Desta forma, se garante que o entrevistado irá entender o que está sendo perguntado, da mesma maneira que o seu formulador;

b) Perguntar apenas aquilo que o respondente tenha conhecimento e capacidade para responder. Isto evita respostas vagas e vazias;

c) Formular questões específicas, ou seja, da forma menos genérica possível. Exemplo: não pergunte se beneficiários freqüentam o programa regularmente, mas sim quantas vezes isto acontece num determinado período de tempo;

d) Definir concretamente os termos que não são claros. Exemplo: substitua a pergunta: quanto tempo você demora para executar esta tarefa?" por: "quantos minutos você demora para executar esta tarefa?"

e) Evitar questões sim ou não. Respostas deste tipo oferecem poucas informações e torna-se difícil interpretar a resposta.

f) Incluir, se necessário, informações suficientes para avivar a memória dos respondentes ou para torná-los consciente das características do fenômeno que está sendo abordando;

g) Mostra-se sensível a possíveis diferença culturais, em relação ao entrevistado. Algumas perguntas podem ser constrangedoras do ponto de vista da crença e dos valores do respondente.

Ao finalizar um instrumento (seja roteiro de entrevista ou questionário), ele deve ser testado para que eventuais falhas de formulação, interpretação e estrutura possam ser corrigidas antes do trabalho de campo.

Fazer um instrumento não é tarefa fácil e nem uma tarefa a ser realizada solitária ou isoladamente. Confeccionar um instrumento não é o mesmo que rabiscar uma lista de perguntas interessantes a serem feitas. A estrutura de um instrumento deve seguir uma ordem lógica, para que os entrevistado (assim como o entrevistador) não se perca em meio a questões cujos temas vão e voltam no decorrer da entrevista. As perguntas devem ser feitas com a maior clareza possível, assim como simplicidade e objetividade. Um pergunta não pode permitir dupla interpretação ou ambigüidades. As questões centrais que a pesquisa deve responder devem estar contempladas no questionário / entrevista e é preciso evitar perguntas cujas respostas são de utilidade duvidosa.

De forma similar, a aplicação de um instrumento deve ser precedida de treinamento. Aplicar um questionário exige mais do que saber levar uma boa conversa. É preciso estar atento às respostas de modo a evitar que o respondente fuja do tema ou daquilo que a pergunta se refere mais especificamente.

Finalmente, observa-se que a confecção de um questionário ou de um roteiro de entrevista faz parte de um processo coletivo e não individual. Quanto maior o número de especialistas trabalhar na sua elaboração, maiores chances o instrumento terá de ser completo, claro, melhor redigido e estruturado.

Os questionários podem ser enviados, antecipadamente, para uma amostra ou para o conjunto de executores de um determinado programa. Esse executor deve possuir informações completas sobre o processo de implementação a nível local. Bons exemplos desse tipo de executor são os diretores de escola para os programas educacionais; os médicos-chefe ou administradores de unidades hospitalares, médicos-chefe de unidades básicas de saúde ou ainda de equipes de saúde da família, no caso do setor saúde. A experiência de pesquisa do NEPP têm revelado que o nível de retorno é bastante elevado – sempre superior a 60% do universo de destinatários - e que o conteúdo das respostas e a qualidade da informação são bons. A partir da tabulação inicial das respostas dos executores do programa a nível local deve-se selecionar as localidades que serão objeto de pesquisa de campo dos avaliadores e ajustar os demais instrumentos de avaliação: roteiros de entrevistas e grupos focais.

Muitas vezes, entretanto, isso não é possível. Nesse caso os questionários devem ser aplicados a executores no mesmo momento em que se está realizando, nos locais selecionados, o restante da pesquisa de campo abrangendo os outros atores que devem fornecer informações ao processo de avaliação, bem como as demais atividades previstas no manual de campo.

No caso das pesquisas realizadas pelo NEPP, é dada muita importância para a qualificação dos pesquisadores que vão a campo para aplicar os instrumentos. Esta opção, contudo, não é comum nem trivial. De modo geral, se contrata pessoas mais qualificadas para fazer a análise dos instrumentos e pessoas com menos qualificação para fazer a pesquisa de campo. A vantagem da opção feita pelo NEPP é que pesquisadores melhor qualificados têm maiores chances de recolher informações mais completas e mais aprofundadas. Instrumentos mal aplicados são, no extremo, inúteis. Uma vantagem adicional advém do fato de que os pesquisadores que aplicam os instrumentos são, na sua grande maioria, os mesmos que fizeram a análise e irão elaborar os relatórios de campo e a própria avaliação final do programa. Isto permite que os analistas encarem os dados de um modo menos formal e distante, ou seja, contribui para a realização de uma análise e formulação de recomendações de aperfeiçoamento de modo mais consistente.

3.2. Grupos Focais e Grupos de Discussão

a) O que são grupos focais?

> *(…) o objetivo de um grupo focal não é inferir mas entender, não é generalizar mas determinar o campo ("range"), e não é fazer afirmações sobre a população mas oferecer "insights" sobre como as pessoas percebem uma situação.* (Krueger, 1988: 96)

> *Num determinado nível, grupos focais parecem bastante simples: você conversa com as pessoas e reporta o que elas disseram. Num outro nível, grupos focais requerem um grande número de decisões: com quem você vai conversar? Como você vai recrutar as pessoas? Que perguntas você deve fazer? Como você vai moderar os grupos? Como você vai analisar os dados? Como vai ficar o relatório final?* (Morgan, 1998: 7)

Grupos focais (GFs) são um instrumento de pesquisa cujo objetivo é perceber os aspectos normativos e valorativos que regem um determinado grupo. Os GFs têm sido utilizados nas ciências sociais como forma de entender a dinâmica das atitudes, opiniões, motivações e preocupações dos indivíduos. Uma das grandes vantagens dos GFs é o fato dos dados serem gerados através da interação entre os participantes. Cada grupo se constitui de seis a doze participantes, recrutados de acordo com os interesses da pesquisa. A conversa é conduzida por um moderador, que tenta criar um ambiente relaxado e permissivo, de forma que os participantes se sintam à vontade para expressar seus pontos de vista e percepções acerca de um determinado assunto.

b) O que não são GFs?

- grupos que não envolvem pesquisa. Por exemplo, seminários de vendas, comitês, grupos de tomadores de decisão, grupos de terapia.
- grupos que não são focados: quando os participantes não são escolhidos de forma a ajudar o pesquisador a responder uma determinada pergunta. Por exemplo., reuniões abertas, seminários, fóruns.

- grupos que não discutem. Por exemplo, grupos que apertam um botão para responder *sim* e *não*; grupos nos quais o moderador insiste em que cada um responda à pergunta separadamente.

c) Usos dos grupos

Na área de políticas públicas, há quatro usos principais para os GFs: identificação de problemas, planejamento, implementação e avaliação. No caso da identificação de problemas, o que se busca é definir o objetivo. Neste estágio, os pesquisadores estão interessados em explorar e descobrir, o que faz com que as discussões sejam relativamente desestruturadas. No estágio de planejamento, a preocupação principal é saber como atingir os objetivos determinados no estágio anterior. Na fase de implementação, o objetivo é ajustar os planos originais (fazer um *fine-tuning*) ao invés de esperar pelo sucesso ou pelo fracasso. Na fase de avaliação, procura-se entender o que aconteceu com o projeto e aprender lições para o futuro (Morgan, 1998).

GFs podem ser facilmente combinados com outros instrumentos tais como, questionários, entrevistas e observação de campo. Apesar da sua versatilidade em termos de combinação com outros métodos, GFs podem ser auto-contidos, ou seja, eles oferecem resultados que se sustentam sozinhos.

d) Realização de um GF

- *Definição do público-alvo*

O público-alvo de um GF é definido de acordo com a necessidade do(a) pesquisador(a). Em geral, ele(a) está interessado em comparar grupos distintos -- por exemplo, usuários e não usuários de um programa, ou usuários de níveis educacionais distintos. Se é este o caso, o pesquisador deve organizar grupos de usuários e grupos de não usuários, ou grupos com maior e menor escolaridade. O grupo deve ter nível sócio-econômico semelhante, de forma a evitar inibições e constrangimentos. Se um(a) participante tem nível educacional ou sócio-econômico mais baixo, ele(a) pode sentir que a sua opinião é menos importante ou até mesmo “errada”.

- *Recrutamento*

A partir da definição do perfil, o próximo passo é a elaboração de um questionário de recrutamento. Além das variáveis de interesse para a definição do perfil (por exemplo, se é usuário ou não de um determinado programa), o questionário deve conter algumas variáveis sócio-demográficas que permitam a classificação do entrevistado em termos de *background* sócio-econômico.

O recrutamento costuma ser um dos pontos de estrangulamento de um GF. O recrutador tem que ter um enorme poder de persuasão e é difícil ter certeza de que o selecionado vai comparecer. Para minimizar o risco, é aconselhável convidar mais do que doze participantes para uma reunião e telefonar (quando possível) confirmando a presença. Outro recurso consiste em buscar o(a) participante em casa e informá-lo(a) da compensação/brinde[74] que ele(a) ganhará caso compareça. Quanto mais difícil e específico for o perfil do grupo, mais complicado é o recrutamento.

- *Roteiro*

O roteiro funciona como um *prompter*. Em outras palavras, ele serve para que o moderador se guie durante a entrevista. Para ser eficiente, o roteiro deve estar contido em uma ou duas páginas, a fim de evitar as possíveis distrações oriundas do passar de páginas. Com o tempo e a prática, o moderador costuma ter o roteiro na cabeça e passa a usá-lo somente para conferir se cobriu todos os tópicos de interesse.

> Não existem perguntas certas ou erradas para se fazer durante um GF. O importante é ter em mente que o objetivo de um GF é perceber as normas e valores que governam aquele grupo. Portanto, nada de perguntas de cunho pessoal. A história individual de cada um é menos importante do que aquilo que é normativo para o grupo. Além disso, não é apropriado perguntar aspectos da vida pessoal de alguém na frente de outras pessoas.

Apesar da liberdade em relação ao conteúdo das perguntas, deve-se tomar cuidado com relação à ordem das mesmas. Se o assunto de interesse é a satisfação do usuário com determinado programa, por exemplo, a pergunta “você gosta do programa” deve ser deixada para o final. É mais interessante que os participantes mencionem os aspectos positivos e negativos do programa antes disso, para que o próprio pesquisador tenha como comparar as respostas destes itens com a resposta à pergunta “você gosta do programa” e, quem sabe, encontrar inconsistências e ambigüidades entre as duas.

[74] Vide item *A Reunião* abaixo.

Outro ponto importante em relação ao ordenamento de temas é a questão da indução à resposta. Por exemplo, se o interesse do pesquisador é investigar especificamente um

dos problemas relacionados a um determinado programa -- a falta de assistência técnica aos agricultores familiares que recebem empréstimos do governo federal --, mencionar este aspecto enquanto problema numa pergunta anterior faz com que os participantes passem a percebê-lo desta forma, o que não necessariamente corresponde à realidade. É possível que, na visão dos usuários, este não seja um problema. Neste caso, se a falta de assistência técnica não for mencionada espontaneamente, o moderador poderá perguntar se ela é ou não um problema -- depois que os participantes tiverem elaborado sua própria lista de problemas.

Finalmente, deve haver flexibilidade para mudar a ordem das perguntas/temas propostos no roteiro e mesmo para introduzir novos temas, de acordo com as falas dos participantes. O moderador deverá estar sempre atento a elas, no sentido de aproveitar as "deixas" dos próprios participantes para mudar de assunto.

- *Moderador e Anotador*

O moderador é aquele que conduz a reunião e atua como facilitador da conversa. Ele(a) pode ter um nível de envolvimento alto ou baixo, dependendo do nível de controle que o pesquisador quiser impor. Um bom moderador é aquele que não induz as respostas dos participantes e consegue fazer com que um maior número possível deles participe ativamente da conversa.

O anotador, como o próprio nome diz, é aquele que anota. A sua função é facilitar a análise dos dados, seja no auxílio à transcrição, seja no preenchimento da planilha. No caso da fita ser totalmente transcrita, o anotador deve registrar o início da fala de cada um dos participantes, previamente numerados a fim de facilitar seu trabalho. Este material é utilizado como subsídio à transcrição, ajudando aquele que transcreve a decifrar certas falas e saber quem disse o que. Por exemplo,

6 - "Eu tenho a impressão de que o problema…"

3 - "Pois eu acho que não é nada disso…"

Caso a reunião não seja gravada ou já se saiba de antemão que a fita não será transcrita, o papel do anotador passa a ser o preenchimento da planilha. Desta forma, ao analisar os dados, o pesquisador terá um resumo da opinião de cada participante sobre cada um dos itens abordados. Cabe lembrar que nem todos os participantes se manifestam a respeito de todos os assuntos. Portanto, algumas caselas da planilha podem permanecer em branco.

- *Gravar ou não gravar? Eis a questão*

Há um *trade-off* entre gravar ou não um GF. Gravá-lo pode causar inibição nos participantes, o quais podem, ainda, ter receio de que sua fala seja utilizada para outros fins que não os da pesquisa. Por outro lado, não gravar o GF implica na perda de parte das informações, além da riqueza e profundidade das mesmas. Por mais rápido(a) que seja o(a) moderador(a) e mesmo com a ajuda de um(a) anotador(a), é impossível registrar no papel tudo o que é dito durante um GF. Finalmente, é preciso pensar no custo de gravação. Além de fitas, pilhas e equipamento, gravação implica em transcrição, que por sua vez exige tempo e/ou dinheiro.

É importante insistir na questão da confidencialidade das informações. Vale a pena lembrar ao participante que, apesar da gravação, os nomes verdadeiros não serão divulgados em nenhum relatório. Cada um deles será identificado apenas como um determinado ator -- usuário/beneficiário de um determinado programa (no caso dos grupos com usuários), ou como, por exemplo, representante do governo (nos grupos com Conselho).

- *A Reunião*

A reunião deve acontecer em local neutro, a fim de não constranger o participante. Fazer uma reunião de Conselho na Prefeitura, por exemplo, pode fazer com que os representantes dos usuários se sintam pouco à vontade de falar mal do Prefeito. Além disso, o local deve ser silencioso, pois as fitas são praticamente ininteligíveis quando há barulho externo.

Os participantes devem sentar ao redor de uma mesa de reuniões ou em círculo. Cada um deles deve ter na sua frente uma “plaquinha” (que pode ser de papel) com o nome, a fim de facilitar o trabalho do moderador. Em GFs voltados para o mercado, serve-se um lanche, que varia de acordo com o cliente que encomenda os grupos, o perfil dos participantes e os objetivos do GF. É sempre simpático servir ao menos refrigerante e/ou água e/ou café, já que as reuniões duram cerca de uma hora -- às vezes mais.

Nos GFs de mercado, o participante sempre recebe uma compensação pela sua participação -- em geral brinde ou ajuda de custo, que tem o objetivo de pagar pelo tempo que ele(a) dedica à reunião. Mesmo que o participante não receba nada pela sua participação -- além de um “muito obrigado” ao final da reunião –, o pesquisador deve ter o cuidado de não causar nenhum ônus monetário ao participante, que já está dispondo

do seu tempo para ajudar a pesquisa. Portanto, sugere-se que o transporte de ida e volta ao local da reunião seja assegurado -- seja através de um motorista, seja através de dinheiro para taxi.

- *Quantos grupos?*

A regra de ouro de toda pesquisa qualitativa é a saturação. Em outras palavras, deve-se fazer GFs com participantes de mesmo perfil até que o volume de novas informações seja mínimo. Em geral, a saturação acontece já no terceiro grupo, fazendo com que sejam necessários dois grupos com cada perfil.

- *Analisando os resultados*

Tradicionalmente, a análise de dados de GFs pode ser feita de forma mais etnográfica, onde as falas são utilizadas para ilustrar o tópico de interesse (em geral transcritas literalmente), ou de forma semelhante a uma análise de conteúdo, onde é importante saber quantas vezes um determinado tema foi mencionado pelos participantes. Uma terceira maneira de analisar dados de GFs é através da narrativa das falas dos participantes, sem nenhuma preocupação em citar textualmente a fala.

- *Mitos a respeito de GFs*

1) GFs são baratos e rápidos;
2) GFs requerem moderadores profissionais;
3) GFs requerem locais especiais para serem conduzidos;
4) GFs devem reunir estranhos;
5) GFs não funcionam para tópicos sensitivos;
6) GFs produzem conformidade;
7) GFs devem ser validados por outros métodos; e
8) GFs dizem como as pessoas se comportam.

e) Os Grupos de Discussão (GDs)

Pode-se utilizar grupos de discussão (GDs) como uma adaptação dos GFs. Ambos são formados por um grupo de pessoas pré-selecionadas – em geral seis a doze pessoas -- que conversa com um moderador a respeito de temas de interesse da pesquisa. Este grupo de pessoas tem alguma característica comum, de acordo com o objetivo do

pesquisador. A grande diferença entre um GD e um GF é a forma de recrutamento dos participantes. No GF, os participantes são recrutados com base em questionário de recrutamento, o qual auxilia o pesquisador a encontrar pessoas com o perfil adequado para participar das reuniões. O perfil é definido de acordo com as necessidades da pesquisa – sexo, idade, classe social, ocupação, perfil de consumo, participação em determinado programa, etc.. Num primeiro contato, o recrutador precisa ter poder de persuasão e convencer o indivíduo a participar da reunião. Depois do contato inicial, ainda é preciso ter certeza de que o participante pretende mesmo participar. Caso contrário, a reunião pode não acontecer por falta de participantes. Por isso, diz-se que o recrutamento costuma ser um dos pontos de estrangulamento de um GF.

No caso do GD, por restrições operacionais (tempo e recursos), pode-se optar por uma forma de recrutamento menos rigorosa. Na maioria das vezes, o recrutamento é feito por um agente implementador do programa que está sendo avaliado, sem que seja aplicado nenhum questionário de recrutamento. A única restrição que deve ser imposta, no caso dos GDs com usuários, é a de que eles sejam usuários ou beneficiários do programa que deve ser analisado. No caso de realizar GDs no âmbito dos conselhos, deve ser convocada uma reunião com todos os seus participantes.

Os GDs foram pensados enquanto instrumento capaz de captar a opinião de usuários/beneficiários e membros de conselhos. Estes grupos têm em comum o fato de usarem ou se beneficiarem de um determinado programa ou ainda de auxiliarem na sua implantação. O público-alvo é, portanto, adequado. Principalmente no caso dos conselhos, há uma vantagem adicional: o fator interação. Durante a reunião, é possível perceber a dinâmica de funcionamento do conselho e a interação entre seus membros. Por exemplo, durante pesquisa piloto de teste deste modelo metodológico, o GD com o conselho do PACS (Programa de Agentes Comunitários de Saúde) de Ibirité (MG) revelou um grupo extremamente coeso, afinado e organizado – apesar dos representantes do governo dominarem a conversa --, ao passo que a reunião com o conselho do PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar) em Bela Vista de Goiás (GO) expôs todos os problemas que o conselho experimenta com relação ao seu funcionamento, ao entrosamento de seus membros e à sua própria função.

- *Orientações quanto à forma de organização dos GDs*

Como já foi mencionado anteriormente, um dos pontos de estrangulamento de um GD também é o recrutamento dos participantes, mesmo que esse recrutamento esteja sendo

facilitado. Isso porque dependendo da forma como é feito, o recrutamento pode enviesar resultados. Por exemplo, realizar um GD com usuários do PSF (Programa de Saúde da Família) utilizando a enfermeira responsável pelo programa como recrutadora, pode contribuir para que o avaliador se defronte com um grupo totalmente satisfeito com o atendimento médico prestado pelas equipes do PSF. A sugestão é que os GDs se aproximem o máximo possível dos GFs no que tange ao recrutamento.

Um segundo problema de organização relacionado à forma de recrutamento é a presença de pessoas ligadas aos programas nas reuniões. Dado que a seleção dos participantes não necessariamente será feita pelos pesquisadores, muitas vezes é difícil evitar a presença daqueles que recrutaram durante as reuniões. Essa presença deve ser evitada a qualquer custo porque esses "acompanhantes" não só participam de todos os GDs como, em alguns casos, atrapalham o andamento dos mesmos com palpites e intromissões. Um terceiro problema está relacionado com as relações de poder dentro dos grupos. Como já foi mencionado anteriormente, os participantes precisam ter alguma homogeneidade para que alguns deles não se sintam inibidos na presença de outros. Os GDs de conselho são um exemplo do que não deveria acontecer. Se, por um lado, eles nos oferecem a chance de ver como o conselho de fato interage, por outro é inevitável que os atores com maior poder – ou seja, os representantes do governo – sejam aqueles que mais falam. Deve-se, portanto, ter um cuidado redobrado para criar o ambiente adequado para que todos os participantes se manifestem livremente. Ainda assim, torna-se difícil evitar que uma agente comunitária de saúde ou um usuário do programa se sintam à vontade para, eventualmente, criticar o programa na presença do Secretário Municipal de Saúde, que também é membro do conselho.

3.3. Metodologia amostral para seleção de municípios onde o programa será avaliado

Como já foi analisado no capítulo 3 da parte II deste relatório, a definição de uma amostra deve considerar as especificidades de cada programa e a heterogeneidade sócio-econômica dos municípios onde os programas são implementados.

Sugere-se para controlar esses fatores uma amostra estratificada em três níveis:

- Macro regiões brasileiras: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul;
- Porte do município: Áreas Metropolitanas, Periferias de Áreas Metropolitanas, Municípios Grandes, Médios e Pequenos, excluídos os dois grupos anteriores, no âmbito de cada estado da federação;
- Condições sócio-econômicas sensíveis ao processo de implementação do programa, obtidas através da escolha de indicadores "sensíveis" ao tipo de ação governamental que está sendo avaliada.

È possível com isso tomar os municípios onde os programas estão sendi efetivamente implementados e classificá-los em dez grupos em cada região do país, como mostra o quadro abaixo.

Quadro – Definição dos Estratos por Região/Programa

Área	Indicador Sócio-Econômico Relevante	
	Abaixo da média	Acima da média
RM Sede		
RM Periferia		
Grande		
Médio		
Pequeno		

A partir daí a definição da amostra de municípios deve ser realizada por seleção aleatória simples dentro de cada estrato. Cabe lembrar novamente que essa seleção deverá estar circunscrita apenas ao subconjunto de municípios onde o programa em exame está sendo efetivamente implementado, porque *metodologicamente não é necessário incluir nessa amostra o subconjunto de município onde não ocorre a implementação do programa.*

O cálculo do número de municípios necessários para a avaliação de cada programa é feita fixando-se um erro amostral e um nível de significância fixos. Sugere-se fixar o erro amostral como sendo aceitável até 10% da média e o nível de significância de 95%. A média se refere àquela variável (indicador) considerada relevante para cada programa.

3.4. Elaboração do manual de campo

Todas as informações comentadas anteriormente, em relação aos módulos da avaliação devem ser transformadas em partes de um manual de campo. O manual deve conter todos os dados necessários para a realização da pesquisa, orientando de forma clara e completa as atividades dos pesquisadores. Através do exame do manual de campo é possível a priori verificar o nível de planejamento e alcance da pesquisa que será realizada.

Esse manual deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

- apresentação dos objetivos gerais da pesquisa
- carta de apresentação do órgão responsável pela pesquisa de avaliação
- uma cópia do projeto de avaliação
- metodologia adotada para a escolha dos municípios incorporados na amostra
- ficha cadastral de cada programa
- Instrumentos de pesquisa; questionários, roteiros de entrevistas e instruções para realização de grupos focais ou de discussão
- Informações básicas sobre os municípios que deverão ser pesquisados
- mapa com a localização dos municípios onde a pesquisa será realizada.

3.5. Análise e Disseminação de Resultados

O gestor de programas sociais deve sempre recordar que uma avaliação com as características descritas até aqui é tanto mais válida, quanto maior o número de informações que fornecer para o aprimoramento do programa sob sua responsabilidade.

Nesse sentido os resultados da avaliação devem ser analisados segundo um formato que seja consistente com esse propósito particular e específico.

Um dos formatos mais interessantes, fornecidos pela literatura especializada, é aquele sugerido por Weiss (1998: 296/7). Com base nessa referência e á luz da especificidade do guia metodológico proposto, sugere-se que os dados sejam analisados e sistematizados segundo o seguinte formato:

- Apresentação Síntese dos Resultados da Avaliação
    1. Questões centrais objeto da avaliação
    2. Breve descrição do programa
    3. Principais resultados da avaliação
    4. Implicações para o desenvolvimento do programa
    5. Recomendações de política ou de ação administrativa
- Principais Problemas Gerenciais e Institucionais
    1. Cobertura; Capacitação, Fluxo de financiamento, Informação, Coordenação etc.
    2. Ações prioritárias para resolver cada problema, com definição de ordem de prioridade, responsabilidade, recursos, cronograma de trabalho e resultados (quantitativos e qualitativos) esperados
- Análise da Implementação do programa
    1. Objetivos e metas
    2. Estratégia de implementação
    3. Atividades desenvolvidas: avaliação de decisores, implementadores e executores
        - Êxitos: fatores determinantes
        - Problemas: fatores determinantes

- Potencialidades não aproveitadas: fatores determinantes

4. Atividades desenvolvidas: avaliação de usuários ou beneficiários e membros dos conselhos existentes
   - Êxitos: fatores determinantes
   - Problemas: fatores determinantes
   - Potencialidades não aproveitadas: fatores determinantes
5. Matriz Síntese localizando os macro processos que devem compor o conjunto prioritário de prioridades de intervenção

- Características da Avaliação
  1. Desenho da Avaliação
  2. Período de realização
  3. Instrumentos e técnicas d coleta de dados
  4. Métodos de análise
  5. Sugestões para avaliações posteriores
  6. Anexo documental e base de dados

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Ruy e Pedro Luiz Barros e Silva, Série Federalismo no Brasil, Edições FUNDAP, cinco volumes.

ARRETCHE, Marta T. S. (1999), "Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo", in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40): 111-41.

BARROS e Silva & Marcus, Globalização, Reforma do Estado e Seguridade Social, in Filgueira, Carlos , *Sistemas de Proteccion en um Mundo Globalizado*, CIEPP/DSE, 1998.

BEER,M., Eisenstat, A., & Spector, B. - *The critical path to corporate renewal*, Boston, MA:Harvard Bussiness School Press, 1990.BICKMAN, Leonard (ed) (1987)., Using Program Theory in Evaluation. New Directions for Program Evaluation Series, n.33. San Francisco. Jossey-Bass.

CHANDLER, A. - *STRATEGY AND STRUCTURE*, MIT Press, Mass.,1967CHEIBUB, Z. "Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas." Trabalho apresentado no Seminário "Reforma Administrativa e Sindicatos no Setor Público: Brasil em Perspectiva Comparada", Brasília, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 25 de março de 1999.

CHEN, Huey-Tysh, J.S. Wang, and L-H. Lin (1980)., The multi-goal approach to evaluation: a model linking basic and applied social science. Social Forces, 59. pp. 106-122.

DRAIBE & Barros Silva (coords.) "Avaliação da Descentralização dos Recursos do FNDE e da Merenda Escolar: síntese dos resultados", Convênio NEPP-UNICAMP.INEP-MEC, Campinas, 1997.

DRAIBE, Sônia M. - *Metodologia de Análise Comparativa de Programas Sociais*, *paper* elaborado para o Projeto "Reformas de Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina", sob auspícios da Cepal, maio 1991.

DRAIBE, Sônia, Um Balanço da experiência dos Conselhos, PNUD, 1998, mimeo.

EDWARDS III, George C. (1984), *Public Policy Implementation*. Greenwich, Jai Press.

ELMORE, R. **-** *Backward Mapping Implementation Research and Policy Decisions, Political Science Quartely*, Winter, 1979/80

FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, M. (1986), "Avaliação Política e Avaliação de Políticas", in: *Análise e Conjuntura*, 1(3), set-dez.

FIGUEIREDO, Rubens e Bolivar Lamounier, *As Cidades que dão Certo*, São Paulo, 1996.

FRANCO, Augusto, O Marco regulatório do Terceiro Setor, PNUD, 1998

FUHRMAN, S., Clune, W., & Elmore, R. - *Research on Education Reform: lessons on the implementation of policy*. Teachers College Record, 1988.

GRINDLE, Marilee - *Policy Content and Context in Implementation, Politics and Policy Implementation in the Third World*, IPSA texts, 1985, mimeo.

GROSS, Giaquinta & Bernstein, op cit. pág. 39.KRUEGER, R.A. *Focus groups: a practica guide for applied research*. Newbury Park: Sage, 1988.

HARVEY, D. - A condição pós-moderna, São Paulo, Ed. Loyola, 1992, Parte II.

HOPPE, R.; Van der Graaf, H.; Van Dijk, A. - *Implementation as a Design Problem*, Vridje University, IPSA texts, 1985, mimeo.

KINGDON, W.J. - *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Brown and Co., Boston, 1984.

KIVIENIEMI, Makku - *Public Policies and Their Targets A Typological Elaboration of the Concept of Implementation* IPSA texts, 1985, mimeo.

LAZIN, Frederick A & ARONI, Samuel. (1984), "Games Federal Officials Play: The Case of Housing Assistance Plans", in: EDWARDS III, George C. *Public Policy Implementation*. Greenwich, Jai Press. P. 157-68.

LIPSKY, Michael. (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York, Russel Sage Foundation.

MC GRAW et alli (1996)., Using process data to explain outcomes: illustrations from the Child and Adolescent Trial for Cardiovascular Health. Evaluation Review, 20(3). pp. 291-312.

MELO, Marcus "Governance e Reforma do estado: o paradigma agente principal", Revista do Serviço Público, 1997.

MITNICK, Barry M. & BACKOFF, Robert W. (1984). "The Incentive Relation in Implementation", in: EDWARDS III, George C. *Public Policy Implementation*. Greenwich, Jai Press. P. 59-122.

MLADENKA, Kenneth R. (1984), "Implementing Urban Services", in: EDWARDS III, George C. *Public Policy Implementation*. Greenwich, Jai Press. P. 171- 92.

MORGAN, D.L. *The focus group guidebook*. Vol.1, Morgan, D.L., Krueger, R.A. *The focus group kit*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

MULLER, P. - *Les Politiques Publiques*, Que sais-je?, PUF, Paris, 1990 e de Meny, Y.; Thoenig, Jean-Claude - *Politiques Publiques*, PUF, Paris, 1989.

OSBORNE, David e Ted Gabler, Addison Wesley, *Reinventing Government,* 1992.

OUCHI, William (1980)., Markets, Bureaucracies, and Clans. Administrative Science Quarterly, 25. Pp. 129-141.

PENTZ M.A et alli (1990)., Effects of Program Implementation on adolescent drug use behavior. Evaluation Review, 14 (3). pp. 264-289.

PETERSON, Paul & ROM, Mark C. (1990), *Welfare Magnets. A New Case for a National Standard*. Washington, Brookings Institution.

PETERSON, Paul. (1995), *The Price of Federalism*. New York, The Twentieth Century Fund,.

PRESSMAN, L. Jeffrey; Wildavsky, Aaron - *Implementation*, Berkeley: Univ. of California Press, 1984, 3ª ed.

REIN, Martin (1981)., "Compreheensive Program Evaluation". In Levine, Robert et al. Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspective. Beverly Hills. SAGE. pp. 132-148.

RIGGIN, J.C (1990)., "Linking Program Theory and Social Science Theory". In Bickman, Leonard (ed) New Directions for Program Evaluation: advances in program theory. pp. 109-120.

RIKER, William H. (1987), *The Development of American Federalism*. Norwell, Kluwer Academic Publishers.

ROSSI &Freeman (1993). *Evaluation: a systematic approach*. Sage.

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

SABATIER, Paul "Top down and bottom up approaches to implementation research, *Journal of Public Policy*, no. 6, 1986,

SCHAPS, Ronald & RIKER, William (1987). "Disharmony in Federal Government", *in* RIKER, William, *The Development of American Federalism*. Norwell, Kluwer Academic Publishers.

SHADISH, William R. et al (eds) (1995)., New Directions for Program Evaluation: guiding principles for evaluators. New Directions for Program Evaluation Series, n.66. San Francisco. Jossey-Bass.

SHADISH, William R., Thomas D. Cook, and Laura C. Leviton (1991)., Foundations of Program Evaluation: theories of practice. Newbury Park. CA. Sage.

SKOCPOL, Theda. (1985), "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in: EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich & SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back in*. Cambridge, Cambridge University.

STEIN, Robert M. (1984) "Policy Implementation in the Federal Aid System: The Case of Grant Policy", in: EDWARDS III, George C. *Public Policy Implementation*. Greenwich, Jai Press. P. 125-55.

STEWART, David W. and P.N. Shamdasani (1993)., Focus Groups: theory and practice. Thousand Oaks. CA. Sage.

TENDLER, Judith. "*Social capital and the public sector: the blurred boundaries between private and public*", s.l., mimeo., 1995.

VALADEZ, Joseph & BAMBERGER, Michael. (1994), *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers.* Washington, World Bank.

VAN METTER, D.; Van Horn, C. - *The Policy Implementation Process*, *Administration and Society,* nº 6, 1975;.

WEISS, Carol H. (1972)., Evaluation Research: methods of assessing program effectiveness. Englewood Cliffs. NJ. Prentice-Hall.

WEISS, Carol H. (1997)., How can theory-based evaluation make greater headway? Evaluation Review, 21(4). pp. 501-524.

WEISS, Carol H. and M.J. Bueuvalas (1980)., Social Science research and decision-making. New York. Columbia University Press.

WHOLEY, Joseph S. (1979)., Evaluation: promise and performance. Washington. Urban Institute. Wholey, Joseph S. (1983)., Evaluation and Effective Public Management. Boston. Little and Brown.

WILSON, James Q. (1989)., Bureaucracy: what government agencies do and why they do it. New York. Basic Books.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

n e p p

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"
Av. Albert Einstein, 1300
Campinas - SP - Brasil
13081-970
TEL: (019) 289-3143 788-8156 289-3901 788-7663
FAX: (019) 289-4519
E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br