

Uma investigação dos sistemas de avaliação de programas da administração federal direta no Brasil



Glória Maria Merola da Costa Bastos

Servidora do Tribunal de Contas da União, bacharel em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas, com especialização em Economia pela Universidade de Brasília, e em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

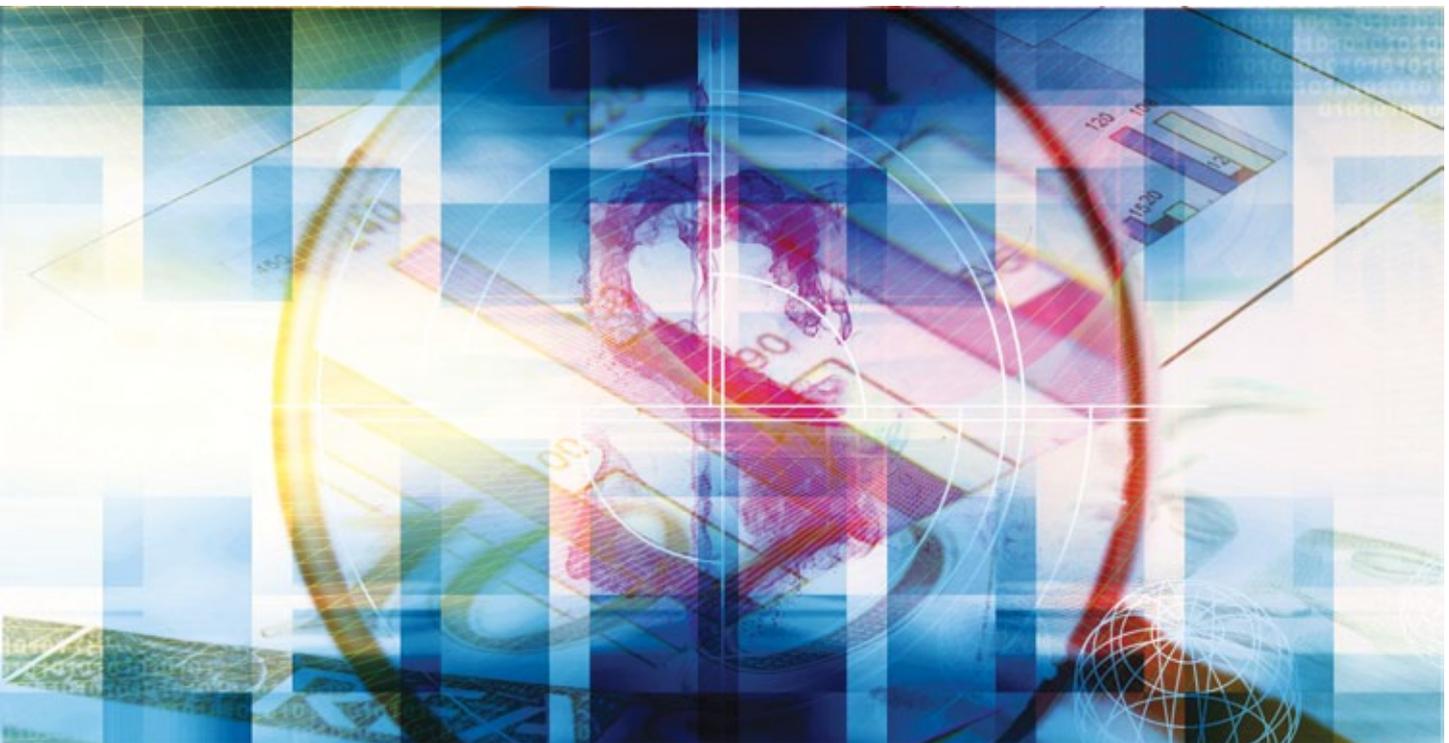


Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Servidora do Tribunal de Contas da União, graduada em Administração e Ciências Contábeis, especialista em Auditoria Governamental (ESAF/MF), em Avaliação de Políticas Públicas (UFRJ) e Controle Externo (ISC/TCU) e mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).

RESUMO

Esse artigo apresenta o resultado de pesquisa sobre os sistemas de monitoramento e avaliação de programas governamentais da administração pública federal. O referencial teórico baseou-se nos critérios adotados Leeuw e Furubo (2008) para caracterizar um sistema de avaliação. Foram utilizados dados do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA (SIGPlan), de 2005 a 2009, e pesquisadas 31 Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) dos Ministérios do Poder Executivo. Os resultados apontaram a disseminação de sistemas informatizados de monitoramento de metas físicas dos programas que atendem aos objetivos de mensuração do desempenho, embora não estejam integrados aos sistemas setorial e central de monitoramento e avaliação. Foram identificados sistemas setoriais de monitoramento em vários ministérios e em alguns órgãos que se apresentam como alternativas mais adequadas às necessidades de gestão das políticas setoriais do que o modelo de gestão dos programas do PPA. Constatou-se ainda que embora exista volume expressivo de avaliações de programa não se pode afirmar que o desenvolvimento da capacidade avaliativa nos órgãos setoriais tenha evoluído na mesma proporção. Por fim, observa-se que, embora o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA não tenha sido capaz de atender às funções as que se destinava, 49% dos órgãos setoriais ainda não havia implantado sistemas de avaliativos próprios.



Palavras-chave: Administração federal direta. Avaliação de programas governamentais. Sistemas de monitoramento e avaliação de programas.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo aplicar um modelo conceitual para identificar e caracterizar os sistemas de avaliação de programas governamentais da administração pública federal no Brasil. Para tanto, a partir da revisão da literatura foram estabelecidos os critérios para investigação das práticas avaliativas adotadas na administração direta do poder executivo, com potencial para se caracterizar como sistema de avaliação. Trata-se de uma pesquisa exploratória, conduzida por meio da análise documental e de registros administrativos, entrevistas e *survey* com órgãos do governo federal. Este trabalho foi realizado por meio de Levantamento de Auditoria, conforme TC-032.287/2010-0, apreciado na Sessão do Plenário de 19/10/2011, em que foi proferido o Acórdão N° 2781/2011, sob a relatoria do Ministro Valmir Campelo,

Observa-se que muito embora as práticas avaliativas tenham sido disseminadas nos órgãos governamentais, poucos estudos têm-se dedicado a investigar em que medida essas práticas se constituem em sistemas de avaliação. Essa é, inclusive, a constatação de Leeuw e Furubo (2008), que sugerem um conjunto de critérios para caracterizar os sistemas de avaliação e identificam,

com base nos trabalhos realizados por outros autores, uma tipologia de sistemas, apontando algumas questões que merecem ser aprofundadas para melhor compreender o papel que esses sistemas desempenham nas sociedades modernas.

A institucionalização desses instrumentos deveria propiciar a integração dos processos de decisão governamental, por meio da sistematização dos mecanismos de interação das diversas práticas associadas às funções planejamento, controle e *accountability*. Nesse sentido, têm-se os sistemas orçamentários, os sistemas de auditoria e os sistemas de avaliação. Os sistemas orçamentários e de auditoria são, tradicionalmente, mais bem desenvolvidos e estruturados do que os sistemas de avaliação de programas e políticas, muito embora, nas últimas três décadas, as práticas avaliativas tenham sido cada vez mais difundidas e disseminadas na administração pública.

Segundo Grau e Bozzi (2008), a crescente utilização na América Latina de sistemas de monitoramento e avaliação dos resultados no setor público é um meio para avançar na busca por maior transparência e efetividade das ações governamentais e, desta forma, aumentar a capacidade para o exercício do controle coletivo, com o aumento da legitimidade do Estado, o combate à corrupção, o melhor uso do dinheiro público e a criação de políticas e serviços que promovam o bem-estar social, reduzindo a pobreza e combatendo a desigualdade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para o desenvolvimento deste trabalho e com vistas à construção dos conceitos a serem utilizados na análise, cabe trazer à luz a definição de instituições.

As instituições são entendidas como as “regras do jogo” (NORTH, 1990), formais e informais, que orientam e limitam as relações entre pessoas e/ou organizações; expressando, com base em um conjunto de valores compartilhados, tanto os mecanismos para implementação das regras, como o comportamento esperado dos indivíduos e organizações sobre uma realidade, um fenômeno do mundo real (NORTH et al., 2009, p. 15), com vistas a impor certa ordem e reduzir as incertezas nas interações entre os atores envolvidos (MARCH; OLSEN, 1984).

Pode-se inferir, portanto, que a institucionalização dos sistemas de avaliação diz respeito à definição das regras formais e informais que orientam e restringem as práticas avaliativas e a relação entre os atores envolvidos, com vistas a diminuir os riscos para que os resultados esperados possam ser alcançados.

Para Williams e Imam (2007), quando se pensa em termos de sistemas [de avaliação], é preciso compreender os seus limites, o que os caracterizam, aquilo que faz e não faz parte do que está sendo investigado, isto também ajuda a entender que sistemas só podem existir em relação a outros sistemas e seus limites.

Com base nessas premissas, Leeuw e Furubo (2008) definiram quatro critérios para caracterizar um sistema de avaliação. O primeiro critério diz respeito à existência de uma perspectiva epistemológica distinta; o segundo trata dos arranjos, ou seja, para que as atividades de avaliação sejam consideradas um sistema, devem ser executadas por avaliadores dentro de estruturas organizacionais e instituições, e não apenas (ou em grande parte) por avaliadores autônomos, externos à organização. O terceiro critério é a continuidade, que indique a permanência dessas atividades ao longo do tempo; e o por fim, o quarto critério se refere ao planejamento da utilização dos resultados das avaliações.

Portanto, para que as atividades avaliativas possam ser caracterizadas como sistema têm de ser reconhecidas como tal, tendo por base o entendimento compartilhado das peculiaridades, regras e procedimentos que as diferenciam das demais atividades. Segundo March (1994), as atividades dentro das organizações são definidas a partir de um conjunto de competências, responsabilidades e regras (formais e informais) que lhes dão identidade e possibilitam que possam ser coordenadas e controladas.

Quando indivíduos e organizações compartilham a mesma identidade, seguem regras ou procedimentos que eles veem como adequados às situações em que estão envolvidos (MARCH, 1994). Desta forma, a identidade de um sistema de avaliação, está intrinsecamente relacionada às atividades e ao tipo de conhecimento que são desenvolvidos e produzidos no âmbito desses sistemas.

Para Jannuzzi (2012), sistemas de monitoramento e avaliação são parte de sistemas mais gerais de gestão de políticas e programas, aos quais se articulam, recebendo deles demandas de dados necessários ao processo e retroalimentando-os com oferta de informação e conhecimento “customizado”, do diagnóstico à avaliação de natureza mais somativa. Ainda segundo o mesmo autor,

esses sistemas não têm vida independente, já que a principal razão de sua existência e estruturação é prestar-se ao aprimoramento da gestão, ainda que possa, também, contribuir para garantir mais transparência da ação governamental e avaliação de mérito e de continuidade de políticas e programas.

Pode-se depreender, portanto, que a institucionalização dos sistemas de avaliação está condicionada a existência de demandas de informações para o aperfeiçoamento da gestão de políticas e programas, para cujo atendimento se produz conhecimento por meio de práticas sistemáticas de gestão da informação, com vistas a sua utilização nos processos decisórios políticos e administrativos.

Tem-se, assim, que os sistemas de avaliação apresentam características e propósitos que permitem distingui-los dos demais sistemas que integram o ciclo de gestão de políticas e programas governamentais.

Desta forma, a institucionalização dos sistemas de avaliação pode ser caracterizada a partir dos mecanismos que definem um fluxo regular e contínuo de demandas, que orientam um conjunto de práticas avaliativas, formalizadas, estruturadas e coordenadas, para produzir conhecimento, com o objetivo de subsidiar os processos decisórios e de aprendizado para o aperfeiçoamento da gestão e da implementação de programas e políticas públicas (SERPA; CALMON, 2012).

Leeuw e Furubo (2008), com base no *International Atlas of Evaluation* (FURUBO et al., 2002) e no *Roots of Evaluation* (ALKIN, 2004), identificaram, principalmente nos países ocidentais, os seguintes tipos de sistemas de avaliação:

- i. sistemas de Monitoramento e Avaliação (SM&A);

- ii. sistemas de monitoramento de desempenho (*System of Performance Monitoring*);
- iii. sistemas de auditoria de desempenho, fiscalização e acompanhamento;
- iv. sistemas de avaliação quase-experimental e *evidence-based policy*;
- v. sistemas de avaliação e certificação (*accreditation*).

Pode-se depreender que sistemas de avaliação com propósitos diferentes atendem diferentes necessidades. Portanto, as suas respectivas estruturas e características são desenvolvidas e moldadas para atender as finalidades para as quais foram constituídos, tendo por base os pressupostos epistemológicos que orientam a forma e o desenvolvimento dos processos sistematizados para a produção de conhecimento, assim como as relações entre os atores envolvidos.

Grau e Bozzi (2008), por outro lado, no trabalho por elas coordenado sobre levantamento dos sistemas de monitoramento e avaliação nos países da América Latina, ante a falta de delimitação conceitual e de consenso sobre o que se denomina genericamente de sistema nacional de monitoramento e avaliação, estabeleceram os critérios relacionados na Tabela 1, para identificar esses sistemas, ou o conjunto de instrumentos que poderiam se converter em sistema. Esses critérios guardam estreita correlação com aqueles sugeridos por Leeuw e Furubo (2008), conforme demonstrado na Tabela 1.

Assim, tomando por base os fundamentos teóricos apresentados, o modelo proposto para identificar e caracterizar os sistemas de avaliação compreende as seguintes dimensões de análise:

- i. contextos externo e interno no qual as demandas por avaliação são formuladas - nesta dimensão as

variáveis a serem identificadas dizem respeito ao contexto organizacional (político-administrativo), externo e interno, em que as demandas por avaliação surgem, estruturam-se e delimitam os propósitos do sistema de avaliação, por meio da definição do que avaliar (objeto), para que avaliar (objetivos) e para quem (interessados nas avaliações);

- ii. arranjos - estruturação dos processos e organização dos meios para executar as atividades avaliativas, que pode ser depreendida como capacidade avaliativa. Nesta dimensão, as variáveis a serem investigadas se referem à definição e disseminação, no âmbito da organização, das práticas avaliativas instituídas; ao suporte organizacional, em termos da formação e capacitação dos profissionais responsáveis pela execução das atividades avaliativas; da formalização das práticas avaliativas, mediante a definição de responsabilidades, rotinas e instrumentos, assim como da alocação dos meios necessários à execução das atividades;
- iii. capacidade de aprendizado organizacional - atributos e condições para suportar o aprendizado organizacional e dizem respeito a clareza de propósitos e visão das organizações, liderança, uma cultura organizacional que favoreça o aprendizado, a transferência de conhecimento, a cooperação e o trabalho em equipe;
- iv. utilização - trata-se da investigação dos mecanismos que favorecem a utilização das informações produzidas pelas atividades avaliativas, para que efetivamente o conhecimento necessário seja gerado e decisões sejam tomadas, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão e dos programas e políticas públicas.

Tabela 1:

Comparação entre os critérios estabelecidos por Leeuw e Furubo (2008) e Grau e Bozzi (2008) para caracterizar os sistemas de avaliação.

Leeuw e Furubo (2008) - Critérios	Grau e Bozzi (2008) - Critérios
Perspectiva epistemológica distinta	institucionalização formal, com unidade coordenadora e nome próprio
Arranjos	operacionalização do sistema por uma entidade com função e autoridade sobre toda a administração pública, mas com funções especializadas
	realização de atividades de monitoramento e avaliação;
	intenção de cobertura global
	articulação explícita dos usuários e das funções do sistema
	localização do sistema no poder executivo
	regulação do sistema dentro da administração pública
Continuidade	mínima densidade instrumental
Utilização	regularidade das atividades
	utilização das informações resultantes e das atividades de monitoramento e avaliação

Fonte: os autores

3. METODOLOGIA

Considerando que os critérios definidos por Leeuw e Furubo (2008) sintetizam aqueles estabelecidos por Grau e Bozzi (2008), e tomando-os por base, procedeu-se à identificação, inicialmente, das práticas avaliativas existentes nos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos do governo federal, especialmente das avaliações de programas e dos mecanismos de monitoramento, a partir dos dados constantes do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (SMA), tendo em vista que se trata de um sistema instituído por lei (Lei 11.653/2008), de abrangência nacional e sob a coordenação e responsabilidade do órgão central de planejamento do poder executivo.

Cabe observar que tal estratégia encontra respaldo no trabalho coordenado por Grau e Bozzi (2008), cuja orientação para identificar os sistemas de monitoramento e avaliação foi localizar uma unidade coordenadora cla-

ramente delimitada e institucionalizada, com autoridade para criar processos de coleta de dados para realizar monitoramento e avaliação (M&A) e enviar informações processadas para os potenciais usuários. A partir da identificação das atividades dessa unidade, seria possível delimitar o alcance do sistema, os componentes e as ferramentas utilizadas, assim como sua relação com as outras práticas de M&A dentro do governo, o que ajudaria a construir o mapa dos demais sistemas existentes.

Com base na análise do banco de dados das avaliações anuais de programas realizadas por meio do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA (SIGPlan), relativas ao período de 2005 a 2009, quantificou-se o número de avaliações de programas realizadas no âmbito dos órgãos setoriais, responsáveis pela implementação dos programas e políticas (Tabela 2), bem como as práticas avaliativas relacionadas ao monitoramento das metas físicas dos programas (Gráfico 1).

Tabela 2:
Número de Avaliações
de Programas Total/
Ano e Órgão

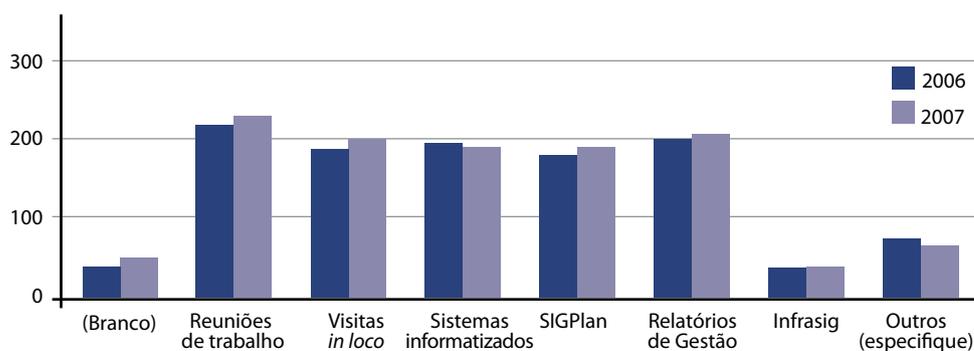
MINISTÉRIOS	ANO					AVALIAÇÕES TOTAL
	2005	2006	2007	2008	2009	
Saúde	11	12	12	5	4	44
MMA	15	7	8	3	9	42
Agricultura	12	7	9	4	9	41
Justiça	8	4	9	3	7	31
MME	3	4	3	8	13	31
MDS	9	4	4	4	5	26
Defesa	6	5	5	6	4	26
Trabalho	6	3	4	5	7	25
MDIC	5	3	3	6	5	22
MCT	5	6	1	1	7	20
MPOG	5	2	7	2	3	19
Cultura	6	2	2	3	5	18
Educação	3	2	4	3	3	15
Esportes	3	4	3	2	3	15
SEDH	3	2	2	0	8	15
Transportes	2	3	5	0	5	15
Cidades	2	1	1	4	6	14
Fazenda	3	2	4	3	1	13
Integração	3	1	4	0	5	13
MRE	3	0	3	4	2	12
MDA	2	2	2	1	4	11
Comunicações	3	2	1	2	2	10
PR	1	2	1	1	2	7
Turismo	2	1	0	1	2	6
Previdência	0	0	0	3	3	6
SEAP	1	0	1	1	1	4
SEPIR	1	1	0	1	1	4
Mulheres	0	0	0	0	2	2
GabPR	0	0	1	0	0	1
MPU	0	0	0	0	1	1
TOTAL	123	82	99	76	129	509

Nota. Fonte: Adaptado de BRASIL, 2011.

Gráfico 1:

Mecanismos de monitoramento em relação ao quantitativo de programas governamentais (exercícios 2006 e 2007)

Fonte: Questionário de Avaliação Anual PPA 2006 e 2007 – SIGPlan, BRASIL (2011).



Essas informações possibilitaram identificar conjuntos de práticas avaliativas com potencial para caracterizar-se como sistema de avaliação, as quais foram examinadas por meio de análise documental e entrevistas com os órgãos responsáveis e especialistas, tendo por base o referencial teórico mencionado.

De posse dessas informações e com fundamento nas competências normativas instituídas pela legislação então vigente, realizou-se pesquisa junto a 31 Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) vinculadas aos Ministérios do Poder Executivo, sendo que a coleta de dados em oito dessas Unidades (Ministérios da Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Agricultura, Trabalho, Turismo, Integração Nacional e Cidades) se deu por meio de entrevista estruturada e nas demais, mediante envio eletrônico do questionário. O percentual de resposta obtido foi de 81% (25 órgãos). A pesquisa teve por objetivo identificar em que medida essas unidades cumpriam o papel de articular os sistemas de avaliação setoriais com o sistema central de monitoramento e avaliação, de forma a possibilitar a construção do mapa dos sistemas de avaliação da administração pública federal.

4. RESULTADOS

Cabe ressaltar, preliminarmente, que o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA, a época de elaboração deste trabalho, encontrava-se em processo de reestruturação, ante as novas premissas do PPA 2012-2015. Os dados utilizados nesta pesquisa foram

extraídos do Sistema vigente no período compreendido entre 2005-2010 (BRASIL, 2011).

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, relativo ao período compreendido entre 2004-2011, correspondente aos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011, não apresenta características que nos permitam classificá-lo nesta categoria segundo a tipologia definida por Leeuw e Furubo (2008). As análises realizadas a partir dos dados coletados indicam que o sistema central de monitoramento e avaliação da administração federal aproxima-se de um sistema de monitoramento de desempenho de caráter normativo, considerando que sua principal finalidade é dar cumprimento a dispositivo legal instituído nas leis que aprovaram os respectivos planos plurianuais. O conhecimento produzido por meio do Sistema não subsidia adequadamente os processos decisórios e de aprendizado para o aperfeiçoamento da gestão setorial, tampouco é capaz de contribuir para a melhoria da implementação de programas e políticas públicas.

5. MONITORAMENTO

A partir da análise do questionário de avaliação anual dos programas do PPA, respondido pelos gerentes dos programas setoriais, relativo aos exercícios 2006 e 2007, constatou-se que o monitoramento de metas físicas é realizado em 96% dos programas, conforme ilustrado na Tabela 3.

Verificou-se que os mecanismos de monitoramento do desempenho das metas físicas são compa-

Tabela 3:

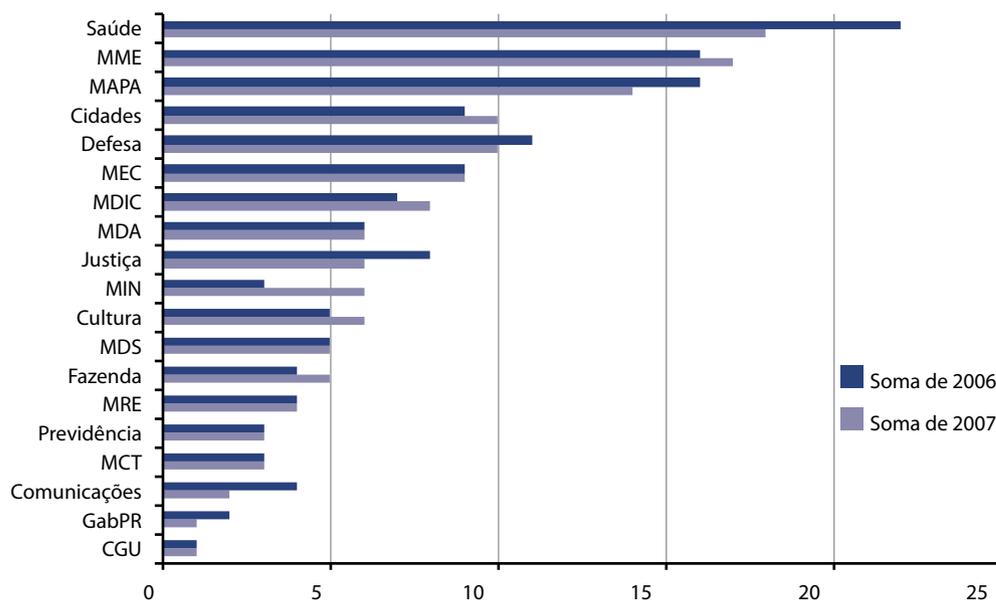
Quantitativo de Programas que possuem mecanismos monitoramento

Fonte: BRASIL, 2011.

Monitoramento metas físicas?	2006	%	2007	%
Não	14	4	15	4
Sim	325	96	329	96
Total	339	100	344	100

Gráfico 2:

Quantitativo de Sistemas de Informatizados utilizados pelos órgãos setoriais para o monitoramento dos programas.



Fonte: BRASIL, 2011.

tíveis com as fontes de informações utilizadas para o monitoramento dos objetivos setoriais, ou seja, além dos dados do SIGPlan, Relatórios de Gestão e Reuniões de Trabalhos, destacou-se, ainda, a utilização pelos gerentes de programa de outros sistemas informatizados, conforme apresentado na gráfico 2.

Em que pese a ampla utilização de sistemas informatizados pelos órgãos setoriais para o monitoramento dos programas, observou-se que esses sistemas não são integrados aos sistemas setorial e central de monitoramento e avaliação, conforme demonstram as evidências apresentadas a seguir.

Segundo a pesquisa realizada, 49% dos órgãos não utilizam outros indicadores de resultados, além daqueles constantes do PPA, para monitorar seus programas e ou ações (gráfico 3). Esta evidência é relevante considerando as deficiências apontadas em outros trabalhos que se dedicaram a avaliar a consistência e a adequação dos indicadores do PPA para mensurar o alcance dos objetivos dos programas (BRASIL, 2009).

6. SISTEMAS SETORIAIS DE MONITORAMENTO

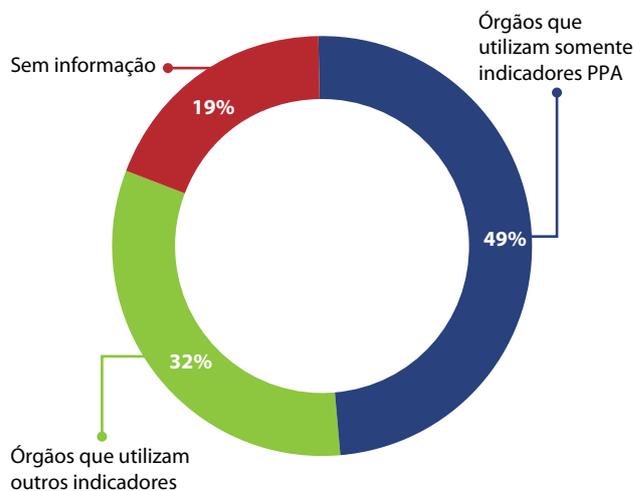
No que diz respeito aos sistemas de monitoramento, considerados aqueles formalmente instituídos, com estrutura e instrumentos que assegurem a sua continuidade, bem como a sua utilização, identificou-se, especialmente nas entrevistas realizadas nas unidades responsáveis pelas UMAs, iniciativas que atendem a esses critérios. O MEC, por exemplo, dispõe de um sistema de monitoramento

das ações do Ministério denominado Painel de Controle, além do módulo relativo ao monitoramento e avaliação do PPA, ambos disponíveis por meio do SIMEC.

No Ministério da Saúde, identificou-se a Sala de Situação em Saúde, que disponibiliza um conjunto de informações sobre os programas executados pelo Ministério, além da Agenda Estratégica denominada Mais Saúde, que se trata de um plano estratégico do Ministério, organizado em 4 pilares, 8 eixos de intervenção e 21 objetivos estratégicos, monitorados por 244 indicadores.

Gráfico 3:

Natureza dos indicadores utilizados para o monitoramento dos programas. programas.



Fonte: BRASIL, 2011.

Já o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conta com uma secretaria específica para o desenvolvimento das ações de monitoramento e avaliação, a SAGI, Secretária de Avaliação e Gestão da Informação, que dispõe em sua estrutura de uma Diretoria de Monitoramento, responsável pela construção e mensuração dos indicadores dos programas estratégicos do Ministério.

Os Ministérios da Agricultura e do Turismo também dispõem de planos estratégicos, respectivamente, Gestão Estratégica do MAPA e Plano Nacional de Turismo, com metas e indicadores definidos, além daqueles estabelecidos para o PPA e sistemas próprios de monitoramento o SIPLAN e o SIGTur, respectivamente.

Nas respostas à pesquisa das UMAs, constatou-se que além desses Ministérios, outros órgãos também utilizam indicadores correlacionados aos seus respectivos planos estratégicos, como é o caso da AGU, CGU, MCT, Justiça e Transportes. O Ministério das Relações Exteriores também utiliza outros indicadores para o monitoramento e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas suas unidades.

Em sendo o monitoramento uma atividade vinculada, que demanda a prévia definição dos resultados a serem atingidos e, considerando que o modelo de gestão dos programas do PPA não se mostrou adequado às necessidades dos órgãos setoriais, a existência de outras iniciativas de planejamento, como planos nacionais e planos estratégicos, evidenciam alternativas mais plasmadas à gestão das políticas setoriais, bem como à identificação dos objetivos a serem atingidos, dos meios necessários para sua implementação e dos mecanismos e instrumentos para a mensuração dos resultados.

Desta forma, as sistemáticas de monitoramento delineadas no âmbito desses instrumentos de planeja-

mento mostram-se mais eficazes, efetivas e úteis para a mensuração do desempenho.

7. AVALIAÇÕES DE PROGRAMAS

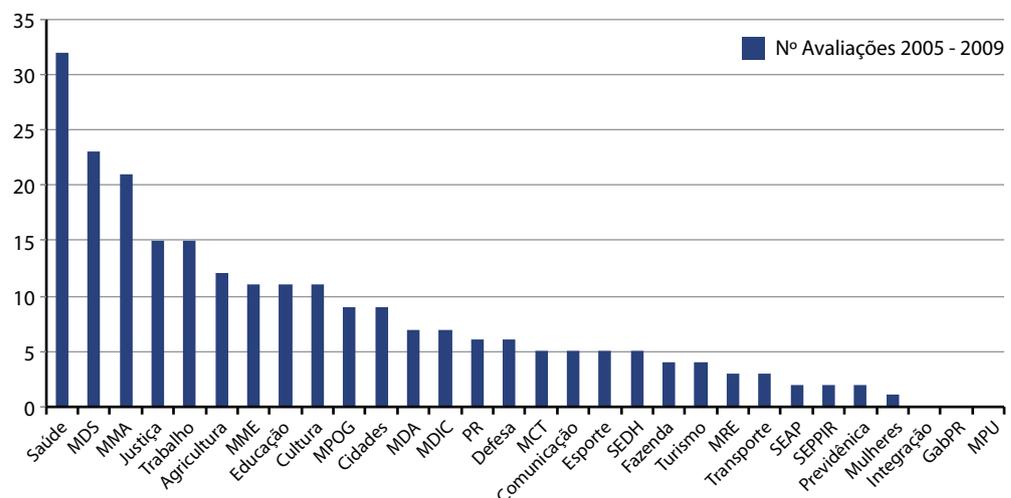
Com base nos dados das respostas ao questionário de avaliação anual dos programas, especificamente quanto à questão que indagava sobre a existência de outra avaliação, além da avaliação do PPA, constatou-se que nos órgãos vinculados ao poder executivo, no período compreendido entre 2005 e 2009, foram informados pelos respectivos gerentes, a existência de 509 avaliações realizadas, conforme já apresentado na Tabela 2.

Analisando as respostas a esta questão, constatou-se que nem todos os registros se tratavam de avaliação. Em 112 deles (22%) não constavam nenhuma informação que indicasse o objetivo da avaliação, os aspectos avaliados do programa, a instituição avaliadora ou qualquer outro dado que possibilitasse inferir a natureza da prática avaliativa. Por outro lado, 161 registros (32%) evidenciavam outras práticas avaliativas, que, pela análise de conteúdo dos comentários, não se caracterizavam como avaliações de programas, no sentido de se examinar, com base em critérios e segundo uma metodologia, um dado aspecto do programa ou política. Desta forma, apenas 236 registros (46%) foram considerados para análise nesta pesquisa.

Para esclarecer as informações do questionário e tentar confirmá-las, solicitou-se às UMAs que relacionassem as avaliações de programas realizadas nos últimos três exercícios, indicando a instituição avaliadora, os aspectos avaliados do programa, as datas de início e término dos trabalhos, bem como os valores pagos, se fosse o caso.

Gráfico 4:

Número total de avaliações de programas realizadas por órgão no período 2005-2009.



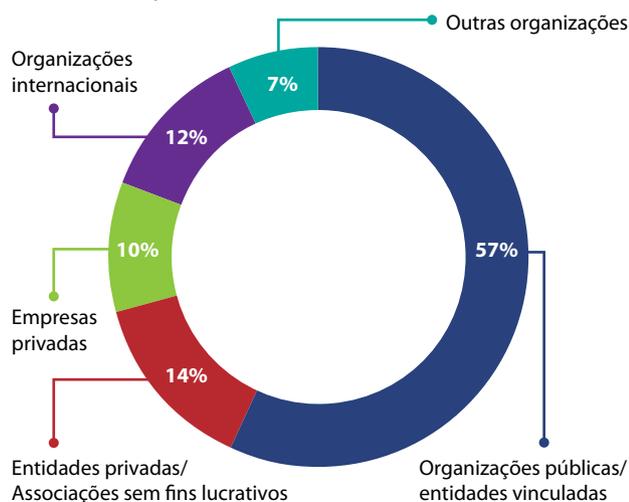
Em decorrência, constatou-se que as UMAs têm pouco conhecimento sobre as iniciativas de monitoramento e avaliação realizadas no âmbito dos órgãos setoriais, sendo que 11 órgãos informaram que não foram realizadas outras avaliações além do PPA, em que pese tenham sido registradas nos dados do questionário. Outros 8 órgãos não responderam a esta questão ou mencionaram que não se aplicava, e, apenas 3 identificaram os trabalhos realizados.

A partir da análise das informações sobre as avaliações realizadas, concluiu-se que podem ser consideradas avaliações de programa aquelas que denotam a presença dos critérios comumente aceitos para definir avaliação, ou seja, objeto, objetivo, método e instituição avaliadora. O Gráfico 4 apresenta o resultado final dessa análise, indicando, por órgão, o quantitativo de avaliações realizadas no período de 2005-2009. Assim, muito embora não haja uma produção regular no âmbito dos órgãos da administração direta de avaliações de programas, alguns ministérios apresentam volume significativo de avaliações realizadas, o que pode vir a configurar um sistema de avaliação.

Cabe evidenciar, ainda, que muito embora exista um volume expressivo de avaliações de programas, conforme demonstrado, não se pode inferir, com base nos dados coletados, que exista, na mesma extensão, o desenvolvimento da capacidade avaliativa nos órgãos setoriais. Essa constatação pode ser depreendida a partir da natureza das instituições relacionadas como executoras das avaliações, que muito embora na sua maior parte sejam vinculadas ao setor público (57%), não integram a estrutura jurisdicional dos órgãos setoriais demandantes (Gráfico 5).

Gráfico 5:

Perfil das instituições avaliadoras.



Fonte: BRASIL, 2011.

Com vistas a traçar um perfil das instituições avaliadoras, tomando-se por base as informações constantes dos questionários de autoavaliação anual dos programas do PPA, depreende-se que as avaliações realizadas no âmbito dos programas de governo são executadas principalmente por instituições de ensino superior e entidades a elas vinculadas, destacando-se, ainda, o IPEA, a CGU e o TCU, além das avaliações internas dos respectivos órgãos e aquelas conduzidas pelo MPOG (Gráfico 5).

8. CONCLUSÃO

Com base na análise dos dados e informações coletadas, pode-se afirmar que parte significativa dos órgãos setoriais, 49%, ainda não implementou sistemas avaliativos próprios, sendo dependente dos instrumentos de planejamento e gestão disponibilizados pelo órgão central de planejamento e orçamento, bem como das metodologias e do sistema de informação (SIGPlan) para o monitoramento e avaliação de seus programas.

Essa constatação é relevante na medida em que diversos trabalhos realizados sobre a consistência, eficácia e eficiência do modelo de planejamento governamental, assim como do modelo de gestão e avaliação, demonstram inúmeras fragilidades que podem comprometer os resultados dos programas e os objetivos a serem atingidos (MATSUDA et al. 2006; BRASIL, 2009).

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA não foi capaz de dar cumprimento às funções que lhe foram atribuídas, não obstante a sua normatização e estruturação em todos os níveis.

No que se refere às demais avaliações realizadas no âmbito dos órgãos setoriais, exceto quanto ao MDS, constatou-se que elas ocorrem de forma fragmentada, sem o devido acompanhamento da natureza dos serviços: do que foi realizado, como foi realizado, para que foi realizado e como foram utilizados os seus resultados. As UMAs, por outro lado, têm pouco conhecimento dessas iniciativas, ao menos que sejam informadas na avaliação anual do PPA, quando do preenchimento do questionário de auto-avaliação pelos gerentes dos programas.

O MDS é o único órgão na administração federal direta que dispõe de uma política de monitoramento e avaliação formal e de uma secretaria instrumentalizada para realização dessas atividades, muito embora a estratégia adotada pelo órgão para execução das avaliações seja a contratação desses serviços.

Merecem destaque, ainda, outras iniciativas implementadas em alguns órgãos da Administração Direta, em especial quanto à implementação de sistemas de

monitoramento organizados no âmbito dos modelos de planejamento e gestão dos respectivos ministérios, como por exemplo, os InfraSigs (MEC, MS, MAPA, MTur e MCT) e os sistemas de monitoramento Painel de Controle (MEC), Sala de Situação em Saúde e Mais Saúde (MS).

Em suma, pode-se concluir que os sistemas de monitoramento e avaliação de programas no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Federal, ainda não estão plenamente instituídos, estruturados e implementados. Esta constatação não pode ser generalizada, considerando que em alguns órgãos, como MDS, MEC e MS, em diferentes níveis e formatos, foram organizados os respectivos sistemas, com vistas ao monitoramento e/ou avaliação das ações governamentais, além do modelo único estabelecido pelo MPOG para todos os órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

- ALKIN, Marvin (org). *Evaluation Roots: tracing theorists' views and influences*. California: Sage Publications, Inc., 2004.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de auditoria indicadores e programas do PPA 2008-2011*, TC-014.899/2009-2. Brasília, 2009.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de levantamento dos sistemas de monitoramento e avaliação dos órgãos da administração direta do poder executivo*, TC-032.287/2010-0. Brasília, 2011.
- FURUBO, Jan-Eric; RIST, R.C; SANDAHL, Rolf. *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002.
- _____. Jan-Eric; SANDAHL, Rolf. *A diffusion perspective on global developments in evaluation*. In: FURUBO, J.; RIST, R. C.; SANDAHL, R. (Ed.). *International atlas of evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002. p. 2-23.
- GRAU, Nuria C; BOZZI, Sonia O. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*. Banco Mundial e CLAD, 2008. Documentos Estudios de Casos del CLAD, n. 3.
- GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; SEGSWORTH, Bob. *Perspectives on budgeting, auditing, and evaluation: an introduction*. In: GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; SEGSWORTH, Bob. (Ed). *Budgeting, auditing & evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002. p 1-17.
- KUSEK, Jody Z; RIST, Ray C. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington: The World Bank, 2004.
- JANNUZZI, Paulo M. *Um referencial teórico para análise da institucionalização dos sistemas de avaliação*. 3 f. Exame de qualificação em conteúdos específicos (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, 2012.
- LEEUW, Frans L.; FURUBO, Jan-Eric. *Evaluation Systems: What are They and Why Study Them?* In *Evaluation*. Vol. 14, No. 2, 2008; p. 157-169.
- MARCH, James G. *A primer on decision making: how decisions happen*. Nova Iorque: Free Press, 1994.
- OLSEN, Johan P. *The new institutionalism: organizational factors in political life*. In *The American Political Science Review*, Vol. 78, Nº 3, 1984; p. 734-749.
- MARTINS, Humberto F. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe nacional Brasil*. Banco Mundial e CLAD, 2007. Documentos Estudios de Casos del CLAD, n. 3.
- MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Gestão e avaliação no contexto do Plano Plurianual (PPA): institucionalização sem impacto?* Banco Mundial, 2006.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *Manual de Avaliação: plano plurianual 2008-2011 exercício 2009 ano base 2008*. Brasília, DF: Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2009.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990
- _____. Douglass C; WALLIS, John J.; WEIGAST, Barry R. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- SERPA, Selma M. H. C; CALMON, Paulo C. D. P. *Um referencial teórico para análise da institucionalização dos sistemas de avaliação no Brasil*. 13 f. Ensaio teórico para qualificação em conteúdos específicos (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, 2012.
- WILLIAMS, Bob; IMAM, Iraj. (Ed.). *Systems concepts in evaluation: an Expert Anthology*. 2006. Disponível em < <http://preval.org/en/content/systems-concepts-evaluation-expert-anthology>>. Acesso em 05/03/2012.