

ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS PARA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Elizabeth Ferraz Barros

Resumo:

Metodologias de avaliação empregadas nos programas de governo. Apresenta a interação existente entre função, políticas públicas e programas de governo como elemento de contextura do trabalho. Discorre sobre o processamento das demandas e suportes das políticas públicas que permite a inserção dos programas na agenda governamental. Situa o objeto da avaliação nos limites da organização e no ambiente social, abordando as diferenças para efeito de avaliação do objeto. Associa, a partir do marco lógico que norteia o programa, os elementos de finalidade, objetivos, produtos e atividades aos critérios de avaliação. Expõe as diferentes metodologias utilizadas no processo de avaliação de programas, comentando as potencialidades e limitações das abordagens qualitativas e quantitativas e definindo as estratégias metodológicas de estudo de caso, pesquisa, delineamento experimental, delineamento quase-experimental e delineamentos não-experimentais.

Palavras-chave:

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS PARA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Elizabeth Ferraz Barros

Controladoria Geral do Estado do Maranhão

elizabeth@age.ma.gov.br

Metodologias de avaliação empregadas nos programas de governo. Apresenta a interação existente entre função, políticas públicas e programas de governo como elemento de contextura do trabalho. Discorre sobre o processamento das demandas e suportes das políticas públicas que permite a inserção dos programas na agenda governamental. Situa o objeto da avaliação nos limites da organização e no ambiente social, abordando as diferenças para efeito de avaliação do objeto. Associa, a partir do marco lógico que norteia o programa, os elementos de finalidade, objetivos, produtos e atividades aos critérios de avaliação. Expõe as diferentes metodologias utilizadas no processo de avaliação de programas, comentando as potencialidades e limitações das abordagens qualitativas e quantitativas e definindo as estratégias metodológicas de estudo de caso, pesquisa, delineamento experimental, delineamento quase-experimental e delineamentos não-experimentais.

Área temática: Gestão de Custos no Setor Governamental

ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS PARA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Introdução

É senso comum que os resultados gerados por um produto ou serviço devem ser mensurados. Para se atribuir um valor a um objeto, entretanto, há que se dispor de indicadores de desempenho e metodologias de medição próprias. Esta verdade é válida também para os programas de governo, que se traduzem em um conjunto articulado de ações para o alcance de um objetivo concretizado em resultados.

A razão primária para a realização da avaliação de programas é gerar subsídios para que o processo de planejamento e orçamento anual — realizado através da revisão dos programas, elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual — seja capaz de refletir as ações do governo que efetivamente atendam aos bens e serviços demandados pela sociedade, produzindo os resultados esperados.

Para alcançar esses propósitos, a avaliação de programas pode ser vista sob duas abordagens: em um aspecto mais amplo, pode-se focar principalmente a análise de resultados, tendo como elementos de referência os objetivos do programa, a variação observada em seus indicadores e o grau de satisfação do público-alvo; de forma mais específica (e restrita), pode-se dirigir o foco da análise para o alcance das metas propostas, através da comparação entre o grau de execução física do programa e sua execução financeira (GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 61).

Neste último caso, a análise depende exclusivamente de um banco de dados confiável que armazene as informações sobre o progresso do programa e de um sistema que demonstre a execução financeira e cuja concepção, no que se refere à estrutura de programas, seja compatível com o banco de dados mencionado. No que se refere à análise de resultados, por se tratar de uma abordagem muito mais abrangente, será necessária a utilização de estratégias metodológicas robustas, inicialmente de uso dos profissionais da área de ciências sociais e mais recentemente utilizadas pelos auditores do setor público.

É fundamental que o uso destas metodologias possibilite que sejam feitas inferências descritivas válidas, confiáveis e isentas, identificando as razões que são responsáveis pelo impacto do programa.

Há várias estratégias metodológicas em uso atualmente para a condução da avaliação de programas. As mais citadas são: estudo de caso, pesquisa, delineamentos experimentais, delineamentos quase-experimentais, delineamentos não-experimentais e utilização de dados existentes.

Visando a compreensão de quais fatores em um programa de governo necessitam ser avaliados para gerar informações aos diversos *stakeholders* — indivíduos, públicos ou privados, individuais ou coletivos, cujos interesses possam ser afetados pela direção de uma política pública —, este trabalho propõe-se a contextualizar o objeto de avaliação no ambiente governamental e a expor as principais estratégias metodológicas utilizadas no processo de avaliação.

As Políticas Públicas e os Programas de Governo

Os programas governamentais são o instrumento que os governos utilizam para coordenar ações para o alcance de seus objetivos. Os programas são compostos de ações, denominadas de projetos e atividades, conforme os fins a que se destinam, e são articulados em uma política pública.

Os projetos têm duração determinada e envolvem um conjunto de operações das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. As atividades são perenes e envolvem um conjunto de operações das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo.

Para que seja implementado, um programa necessita estar inserido na agenda governamental. Esta inserção é resultante de motivações variadas e, em um Estado democrático, decorre de um conjunto de procedimentos que visam buscar uma solução pacífica para os conflitos dos *stakeholders* na alocação de recursos públicos (política).

Easton *apud* Rua (2004, p. 7-8) diz que as políticas públicas resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio ambiente e, freqüentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político). Para esse autor, ambos, *inputs* e *withinputs*, podem expressar demandas e suporte para as políticas públicas. Caracterizam-se como demandas as reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, infra-estrutura, transportes, segurança, previdência social etc. O suporte não guarda o mesmo grau de correlação com as políticas públicas, é mais difuso, e manifesta-se, majoritariamente, pelo cumprimento de leis e regulamentos, como, por exemplo, o pagamento de impostos.

As políticas públicas são organizadas por funções. Normalmente as grandes funções são saúde, educação, geração de emprego e renda, agricultura, indústria e comércio etc. É neste *locus* que os programas governamentais se inserem. Espera-se que um conjunto de programas, articulados entre si, seja capaz de conduzir o governo a alcançar os propósitos traçados para cada uma de suas políticas.

Como os programas são associados em torno de uma política pública para produzir resultados globais, é de fundamental importância identificar a contribuição de cada um deles no alcance dos resultados pretendidos.

Em outras palavras, a mensuração dos resultados globais deve ser fatorada em resultados parciais para permitir a identificação da contribuição de cada uma das ações no processo governamental.

Objeto da Avaliação

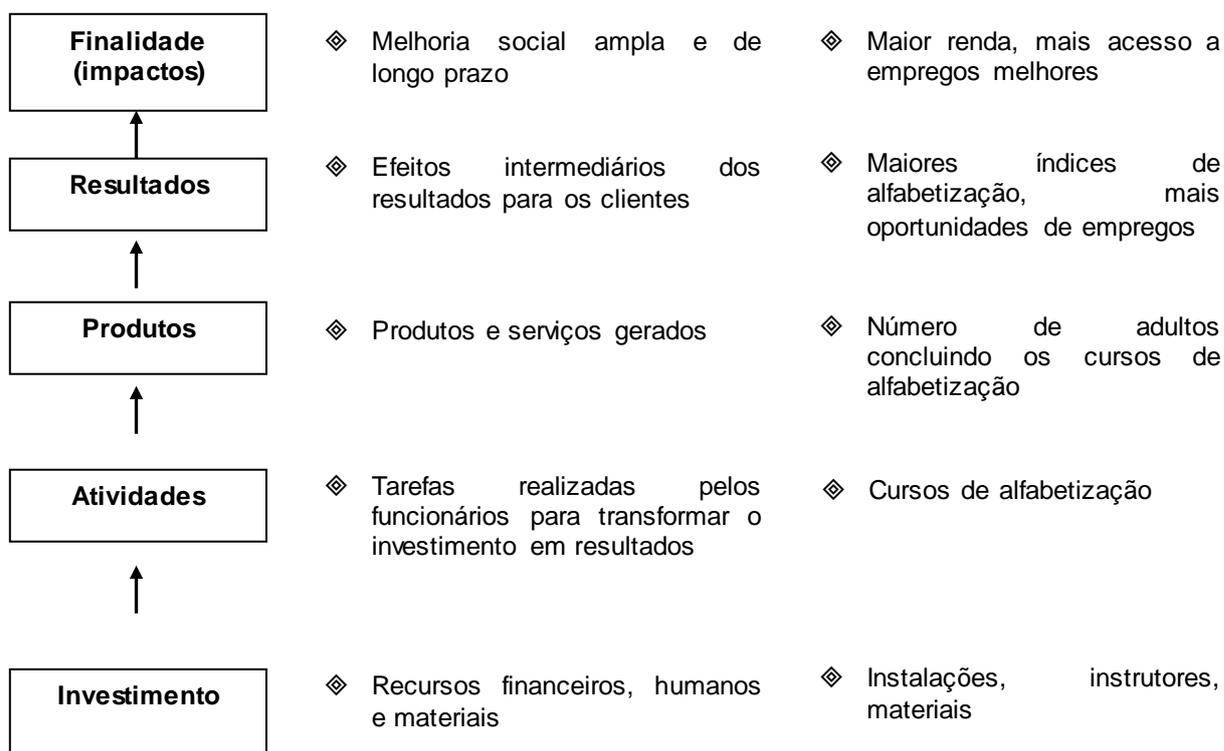
Avaliação é a averiguação de uma intervenção planejada, em andamento ou concluída, para determinar sua relevância, eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade.

Há muitas possibilidades de avaliação em um programa de governo. O âmbito da avaliação poderá ser externo ou interno ao programa, ou considerar ambos os aspectos. O âmbito interno diz respeito à utilização econômica e eficiente dos recursos, fornecendo o produto com eficácia e em atendimento às regras de conformidade. O âmbito externo expressa o grau de efetividade, traduzido pelos resultados e impactos que o programa possa gerar.

Cada aspecto avaliado exigirá uma metodologia diferenciada. Em qualquer situação, porém, se o objetivo do programa não estiver suficientemente definido não há como se proceder ao trabalho. Quanto ao objeto, nem sempre é possível, ou

necessário, efetuar-se uma avaliação de um programa integralmente. A análise de resultado de algum ou alguns de seus projetos pode gerar a maioria das informações desejadas. No âmbito interno é possível avaliar a eficiência de um processo, de um departamento ou de um órgão. Assim, é possível efetuar-se a avaliação de um programa com foco em seus resultados, ou em sua implementação (meios e estratégias), ou em ambos os ângulos.

Na figura a seguir, que exemplifica esta situação em um programa de alfabetização de adultos, o foco em resultados é demonstrado nos itens finalidade e resultados, enquanto que a implementação está concentrada nos itens produtos, atividades e investimento:



Fonte: BIRD. *Planejando e construindo um sistema de monitoramento e avaliação baseado em resultados* (com adaptações).

Enquanto que a avaliação de resultados demonstrará o grau de alcance da finalidade e dos objetivos propostos, portanto uma dimensão avaliada na sociedade, altamente sujeita a interferências ambientais, a avaliação interna gerará parâmetros para a adoção de providências no gerenciamento do processo.

A partir do marco lógico que norteia o programa é possível fazer uma associação entre os elementos de finalidade, propósitos, produtos e atividades e os critérios a serem analisados através da avaliação:

Sumário dos objetivos (descrição)	Indicadores	Meios de verificação	Pressupostos	Critérios
<i>Finalidade</i> Definição de como o programa contribuirá para a	Devem medir o impacto geral do programa e devem ser especificados em termos de	Fontes de informação: material publicado, observação direta,	Condições e decisões essenciais à sustentabilidade dos benefícios gerados pelo	Efetividade (impacto)

solução de problemas identificados	quantidade, qualidade e tempo (grupo social e local, quando necessário)	pesquisas etc.	programa	
<i>Propósitos ou objetivos (outcome)</i> Resultado direto a ser obtido a partir da geração de bens e serviços produzidos pelo programa	Descrevem os resultados ao final do programa. Devem incluir as metas finais. Cada indicador deve ser expresso em termos de quantidade, qualidade e tempo para cada resultado a ser alcançado	Fontes que o gestor e o avaliador podem consultar para verificar a consecução dos objetivos.	Condições e decisões essenciais para que o programa contribua para o alcance de sua finalidade	Efetividade (resultado)
<i>Produtos (output)</i> Bens e serviços produzidos, expressos em termos de trabalho concluído	Descrição concisa e clara de cada produto e serviço. Especificar quantidade, qualidade e oportunidade das obras, serviços e bens realizados	Fontes de informações para aferir se os produtos foram realizados. Relatórios internos, auditorias etc.	Condições e decisões essenciais para que os produtos previstos atinjam o objetivo para o qual foram realizados	Eficácia
<i>Atividades</i> Tarefas a serem executadas necessárias à produção dos bens e serviços do programa, que implicam em custos	Orçamento para cada produto do programa	Fontes de informação para verificar se o orçamento foi executado como previsto. Registros contábeis da unidade executora	Condições e decisões (fora do controle do gestor) essenciais para que suas ações possam produzir os produtos especificados.	Eficiência/economicidade

Fonte: RUA, Maria das Graças. *Formulação e Avaliação de Políticas Públicas* (com adaptações).

Para efeito de uniformidade conceitual, considera-se:

- economicidade: é a capacidade de aquisição dos insumos pelos menores preços;
- eficiência: é a capacidade de produção dos resultados desejados com o menor dispêndio de recursos;
- eficácia: é a capacidade de produção dos bens e serviços (produtos) esperados;
- efetividade: compreende dois momentos, medidos através da avaliação de resultados e da avaliação de impactos. No primeiro caso, o foco recai sobre os efeitos intermediários do programa (alcance dos propósitos ou objetivos) e no segundo caso são avaliadas as conseqüências de médio ou longo prazo, decorrentes dos resultados imediatos (alcance da finalidade).

Não há unanimidade quanto aos conceitos apresentados. Alguns autores tratam resultado e impacto como um único objeto de avaliação. Para outros estudiosos do assunto, a eficácia pressupõe a eficiência. Esta discussão não será matéria deste trabalho. Admite-se, porém, que quanto mais detalhada for a análise maior é a possibilidade de evidenciação das razões para o sucesso ou fracasso do programa.

Metodologias de avaliação

A despeito das dificuldades que possam surgir no processo de implantação da avaliação de programas, esta ação resulta em benefícios indispensáveis na medida em que permite a interação — entre gerentes de programas, equipes executoras, órgãos de controle e de coordenação — necessária à análise dos resultados alcançados e da implementação de possíveis melhorias dos programas sob avaliação. Ou seja, a avaliação de programas disponibiliza aos gestores públicos informações gerenciais qualitativas e quantitativas que lhes permitem conhecer os resultados e o desempenho físico dos programas sob sua responsabilidade, melhorando a qualidade de suas decisões.

Independente de qual estratégia metodológica seja escolhida, segundo THOENIG (2000, p. 64), cabe a consideração das seguintes observações em um processo de avaliação de programas de governo:

- a avaliação deve levar em consideração os dados empíricos que estão disponíveis ou podem ser obtidos a um baixo custo;
- a abrangência dos itens avaliados deve ser delimitada de forma a privilegiar-se a produção de indicadores sobre poucos aspectos bem definidos do programa em detrimento de uma gama de parâmetros de difícil relacionamento;
- a determinação da temporalidade da avaliação implica na obtenção de informações diferenciadas, a saber: (1) a avaliação *a posteriori* é cara e consome muito tempo, mas contribui para gerar uma base de informação útil na identificação das razões que definiram os resultados ou impactos gerados; (2) a avaliação *a priori* pode considerar os resultados comparativos de várias opções que poderiam ser adotadas prospectivamente, mas implica em interferir nas visões políticas que os formuladores de políticas têm em mente; (3) a avaliação contínua tem mais probabilidade de acertar o alvo como uma ferramenta de gestão, exigindo, contudo, um monitoramento intensivo e baseado em um grande quantitativo de informações;
- a disponibilidade de sistemas de informações sobre custos e desempenhos permite que a avaliação seja desenvolvida muito mais facilmente.

Para definição da estratégia metodológica a ser utilizada inicialmente é definido o foco da avaliação. A obtenção de respostas sobre a utilização dos recursos é alcançada por meio da avaliação de processos, responsável por indicar os erros na execução do programa que requerem correção. Para conhecer os impactos que o programa (aspecto da efetividade) está produzindo na comunidade beneficiada recorre-se a avaliações de impacto ou resultado.

As avaliações de impacto podem ser quantitativas — quando são obtidas poucas informações não padronizadas de um grande número de beneficiários, que representam estatisticamente o seu conjunto — ou qualitativas, quando é coletada muita informação não padronizada, advinda de poucos beneficiários do programa. A escolha de uma ou de outra alternativa dependerá das questões que se pretende responder no processo de avaliação.

As abordagens qualitativas geram conhecimento de grande alcance sobre os fatos analisados, porque permitem que as situações sejam estudadas em profundidade. Seu custo, porém, é alto e seus resultados não podem ser generalizados. São exemplos destas abordagens a observação direta, o estudo de caso, os *focus groups* etc.

Nas abordagens quantitativas são realizados levantamentos de informações junto a um maior número de respondentes, sujeitas a análises estatísticas e a generalização dos resultados obtidos. A desvantagem é que os levantamentos quantitativos não oferecem a mesma profundidade que os qualitativos. Esta abordagem normalmente é utilizada nas pesquisas.

Dadas as potencialidades e limitações das duas abordagens, sua utilização conjunta constitui-se no ideal no mundo da avaliação, o que nem sempre é possível.

Uma vez eleito o objeto da avaliação, que conforme mencionado pode encontrar-se no âmbito interno ou externo do programa, inicia-se o processo de avaliação, o qual geralmente envolve as seguintes atividades:

- seleção da estratégia metodológica a ser utilizada;
- planejamento do processo de avaliação;
- realização do trabalho de campo para obtenção dos dados ou da análise dos processos internos;
- sistematização e processamento dos dados;
- análise das informações;
- elaboração de relatórios com os resultados encontrados e divulgação das informações.

De acordo com o TCU (2000, p. 58-72), as principais estratégias metodológicas utilizadas para avaliar a efetividade dos programas estão descritas a seguir:

- Estudo de caso: é a estratégia metodológica mais adequada quando se pretende examinar um programa de governo minuciosamente. Pode ser entendido como um método utilizado para conhecer uma situação complexa, baseado em uma compreensão abrangente obtida a partir da descrição e análise extensiva do objeto de estudo, considerado como um todo e em seu contexto. O estudo de caso frequentemente é usado em conjunto com outras estratégias metodológicas, tais como a pesquisa;
- Pesquisa: é uma estratégia metodológica destinada a generalizar para uma população os resultados obtidos numa amostra estudada. Pode ser aplicada a pessoas, registros e instituições, por meio de questionários, entrevistas face a face ou por telefone, exame de registros ou observações;
- Delineamento experimental: estratégia que se destina a testar hipóteses. Pode ser utilizada com o objetivo de avaliar os efeitos que os programas causam sobre uma população-alvo, excluindo a interferência que os fatores exógenos possam exercer sobre os resultados do programa. Por meio da comparação de efeitos observados entre um grupo experimental, também denominado grupo de tratamento, e um grupo de controle, cujos membros são selecionados randomicamente, o delineamento experimental possibilita a identificação, dentro de um intervalo de tempo, das mudanças a que a população-alvo foi submetida, decorrentes única e exclusivamente do programa. O delineamento experimental é uma estratégia metodológica para ser aplicada idealmente em experimentos realizados em laboratório, onde as exigências quanto ao rigor metodológico e a controles rígidos podem ser mais efetivamente cumpridas. Apesar de

potencialmente gerar informações muito confiáveis e precisas, o delineamento experimental dificilmente pode ser aplicado na avaliação de um programa de governo, dado que a seleção randômica, imprescindível neste modelo, requer o controle do processo de seleção das unidades que comporão os grupos de experimento e de controle, cuja decisão, normalmente, é de competência do gestor do programa. Além disso, a seleção randômica traz um outro agravante, de caráter ético — a criação do grupo de controle, o que fatalmente implica na exclusão de indivíduos dos benefícios do programa. De qualquer sorte, apesar da inviabilidade de utilização do delineamento experimental, é importante que o avaliador conheça este método para ter ciência das limitações de suas alternativas.

- Delineamento quase-experimental: é uma alternativa para a obtenção de informações sobre os resultados da implementação de programas, aplicável na presença de duas circunstâncias: a impossibilidade de selecionar randomicamente os membros que comporão os grupos e a disponibilidade de um grupo de controle. Nos delineamentos quase-experimentais a ambigüidade das conclusões alcançadas é diretamente proporcional às diferenças iniciais entres os grupos experimentais e de controle, situação que, para ser minimizada, requer a seleção de grupos o mais equivalentes possível.
- Delineamentos não experimentais: esta metodologia, utilizável quando não é possível executar nem mesmo os delineamentos quase-experimentais, apresenta três situações possíveis:
 - Modelo antes depois: são feitas medições exclusivamente sobre a população-alvo, com o objetivo de comparar os valores obtidos antes da implementação do programa com os resultados observados depois que ele tenha produzido os seus impactos.
 - Modelo somente depois com grupo de comparação: são feitas mensurações dos resultados do programa, confrontados, posteriormente, com os resultados de um grupo de comparação, devendo os participantes apresentar o maior número de similaridades possíveis com os beneficiários do grupo experimental.
 - Modelo somente depois: as informações obtidas sobre o programa não são comparadas com qualquer grupo de controle e o avaliador efetua a mensuração somente depois que o programa for executado

Conclusão

Genericamente, a avaliação de programas consiste em produzir informações sobre uma intervenção governamental, cujo objetivo é proporcionar benefícios para a sociedade.

O foco da avaliação pode estar circunscrito pelos limites do programa — âmbito interno, ou seja, a própria organização —, ou localizado no ambiente onde os seus reflexos são produzidos, denominado de âmbito externo.

Para cada um dos aspectos considerados serão selecionadas metodologias específicas, que poderão ter natureza qualitativa, ou quantitativa, ou adotar uma combinação entre estes dois tipos.

Ainda que possa apresentar limitações em suas conclusões, a avaliação é fundamental para informar como os recursos públicos alocados em um programa de governo foram gastos e quais são os seus resultados. Ademais, respostas obtidas em uma avaliação efetuada no público-alvo beneficiado remeterão para a avaliação do processo, indicando a necessidade de serem corrigidas distorções em seu

gerenciamento, permitindo o aprendizado institucional e servindo como instrumento de aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIRD. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. *Planejando e construindo um sistema de monitoramento e avaliação baseado em resultados*. Curso ministrado em Brasília para funcionários do governo e seus parceiros no desenvolvimento. 2003.

GARCES, Ariel e SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, 2002.

RUA, Maria das Graças. *Formulação e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília, mimeo, 2003.

THOENIG, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, 2000.

TCU – Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília: TCU, 2000.