

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA NA BUSCA DO DESENVOLVIMENTO E NO COMBATE A POBREZA

Magali Alves de Andrade¹
Andersonn Souza Gonçalves²
Thiago de Souza Oliveira³
Anderson Renê Santos Silva³

RESUMO

As políticas públicas são caminhos para se chegar ao desenvolvimento, é composta por três fases de extrema importância: elaboração, implementação e avaliação. Ainda é muito comum governos não terem um sistema de avaliação das políticas públicas, no entanto é importante ter sistemas de avaliação para que os programas atinjam suas metas com eficiência e eficácia. Esse trabalho procura evidenciar a implantação de sistemas de avaliação de políticas públicas para se ter um resultado mais eficiente. A avaliação é a parte mais importante dentre todas, ela pode ser feita durante a elaboração da política e durante a implementação da mesma. A avaliação de políticas públicas são investigações acerca dos resultados dos programas implementados, ela pode ter seu viés ligado aos resultados quantitativos, mas também pode abranger resultados qualitativos.

PALAVRAS CHAVES: Políticas públicas, Avaliação de Políticas públicas; Desenvolvimento; Pobreza

1. INTRODUÇÃO

De acordo com a constituição de 1988, o Estado é responsável por oferecer a sua população, direito iguais, com acesso a educação, moradia, saúde, transporte e lazer, mas nem sempre esses objetivos são alcançados. Quando o estado se aproxima dessas metas, dão o nome de desenvolvimento. Mas é o estado o maior interessado em atingir e cumprir com seu dever de oferecer os serviços básicos a sua população.

Para que tais objetivos sejam alcançados, o governo utiliza-se da elaboração de políticas públicas que consigam atingir objetivos menores, mas que colaboram para as metas constitucionais. Normalmente, a elaboração dessas políticas são tomadas por administradores

¹ Mestranda do Curso de Mestrado em Economia/CME da Universidade Federal da Bahia/UFBA. magalialvesdeandrade@gmail.com

² Universidade de Fortaleza/UNIFOR

³ Universidade Federal de Sergipe/UFS

dos mais altos escalões da administração pública, que pouco entende sobre a realidade, que tal política se dispõe a modificar ou melhorar. Esse erro de cálculo, se é que pode ser denominado assim, provoca gastos de dinheiro público para que nenhuma ou pouca melhoria aconteça. No decorrer do tempo, foram sendo sentidas necessidades de melhorias e de uma investigação sobre as propostas das políticas públicas e seus verdadeiros resultados, foi então que por volta dos anos 60 foram surgindo sistemas de avaliação de políticas públicas.

Muitas variações do processo de avaliação vieram surgindo no decorrer dos anos. Avaliações que se concentravam apenas nos resultados numéricos, deixando de lado a qualidade dos resultados, outras avaliações se prendiam apenas a avaliações posteriores a aplicação da política, e a única decisão era acabar ou continuar com a política. Surgiram também, possibilidades de avaliação das políticas no início, na elaboração, passando pela aplicação e os resultados posteriores. As avaliações feitas antes mesmo da implementação da política, são as chamadas ex-ante, as que são feitas após a implementação, ex-post; tendo também as que são desenvolvidas no decorrer da implementação do projeto, são as em andamento.

Esse trabalho se dispõe da seguinte forma: a primeira parte consiste na introdução e apresentação do trabalho, na segunda é feita uma abordagem teórica sobre o conceito de desenvolvimento, na terceira será feito um apanhado conceitual das políticas públicas, além de mostrar um breve histórico dos sistemas de avaliação de políticas públicas. Em seguida serão apresentados alguns modelos de avaliação de políticas públicas, como o ex-ante e ex-post. Na quinta parte, os modelos de política pública de combate a pobreza serão analisados, finalizando com algumas considerações finais a respeito da importância das políticas públicas na busca pelo fim da pobreza e desenvolvimento econômico e social, assim como a importância de implementação de sistemas de avaliações para maior eficiência das políticas.

2. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

Há muito tempo o desenvolvimento se tornou o objetivo das nações, mas era muitas vezes confundido com o crescimento econômico. O aumento da produtividade sempre foi buscado, mas a distribuição dos ganhos desse aumento, não recebia a devida importância.

O movimento iluminista do século XVII insere na sociedade reflexões racionais sobre o crescimento econômico acompanhado de melhorias sociais (VIEIRA, 2005). Já no início do século XIX, os economistas analisavam de que forma a distribuição de renda se dava, no

momento em que o crescimento econômico acontecia. Utilizando apenas fatores econômicos para explicar esse fenômeno, acabava confundindo crescimento com desenvolvimento (FURTADO, 1968).

Alguns anos depois, a abordagem do desenvolvimento era diferente, visto como algo inerente à sociedade, que depois ao passar por algumas etapas, o desenvolvimento chegaria. Para Colin Clark o desenvolvimento era caracterizado pelo aumento da importância do setor industrial e era responsável por uma mudança estrutural do emprego e da mão-de-obra. Para Rostow o desenvolvimento criava habilidades e trazia condições para que os investimentos fossem produtivos (LEITE, 1983).

O crescimento econômico é um dos componentes do desenvolvimento, no entanto por si só não garante o acesso equiparado aos recursos financeiros e sociais necessários para ter uma qualidade de vida digna. O aumento da produtividade econômica, em tese, permite que mais pessoas tenham acesso a empregos, salários dignos, saúde, lazer, moradia entre outros, no entanto a concentração da renda não permite que essa seja uma realidade.

Assim, temos as economias abertas como exemplos que apresentam um crescimento mais acelerado. Com a adoção de novas tecnologias e investimentos em educação, juntamente com o ambiente macroeconômico estável, garantido pelo governo através de baixas inflações e política fiscal eficaz, atraindo o investimento de países desenvolvidos (MOURA; ANDRADE, 2003).

Netto (2005) define o desenvolvimento como um processo de alteração do sistema econômico, da composição de bens e serviços, das técnicas empregadas na produção, e da distribuição dos rendimentos para a sociedade.

Podemos, assim, pensar no crescimento como “degraus” para o desenvolvimento. Sendo esses “degraus”, formados por acesso a melhores níveis de educação, expectativa de vida, saúde e outros que além de prover bem-estar, trazem uma melhor qualidade de vida.

Mas, apenas atingir números altos na produção e criação de postos de trabalhos, proporcionar lazer, saúde, segurança, educação e moradia, não é o suficiente. Muitas vezes chegar a esse grau não garante um futuro próspero. Sendo assim, muitos economistas e instituições começaram a indagar qual a melhor forma de manter e de conseguir perpetuar o desenvolvimento por décadas? Como manter a produção crescendo e manter a natureza sem danos?

Em 1923, quando foi realizado o I congresso Internacional para Proteção da natureza, em Paris, as questões de proteção ao meio ambiente começaram a ser discutidas e tomam proporções mundiais 1948, na conferência em Fontainebleau. O Clube de Roma foi criado em 1968, com o objetivo de analisar o presente e o futuro da população. O crescimento é delimitado por fatores como: crescimento demográfico, produção de alimentos, crescimento industrial, poluição, consumo dos recursos naturais não-renováveis (SUZE, 2006). Em 1972, o Clube de Roma publicou um relatório sobre a discussão da degradação ambiental, em que apresentam a probabilidade de um declínio da população e da capacidade industrial. E a única saída proposta por esse relatório, para a estabilidade econômica e ecológica, seria a estagnação populacional e do capital industrial, sendo assim, recaindo sobre a tese de crescimento zero (BRÜSEKE, 1995, apud, VIEIRA, 2005).

Em 1983 foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU – CMMA. (SUZE, 2006). No relatório BRUNDTLAND- Nosso Futuro Comum em 1987, a CMMA, repensando as formas de desenvolvimento, estabelece a preservação ambiental na garantia da existência das gerações futuras e do uso sustentável dos recursos naturais. Assim, mesclando a sustentabilidade de ecossistemas e crescimento econômico surge o termo Desenvolvimento Sustentável (VIEIRA, 2005).

Com o surgimento do termo, surge também a necessidade de definir sua base, e em uma reunião da Cúpula Mundial sobre o Meio Ambiente, realizada em Joanesburgo, foram definidos os pilares do desenvolvimento sustentável, são eles: economia, meio ambiente e sociedade. Garantindo a proteção do meio ambiente e o combate à pobreza, a manutenção de uma sociedade de futuro promissor, construindo uma sociedade global humanitária, eqüitativa, solidária e digna (CÚPULA MUNDIAL, 2003).

O desenvolvimento sustentável não é apenas uma preocupação com o meio ambiente, mas é devido à forma que ele interfere na vida das pessoas. Pois se muitos insumos são originados da natureza, a não conservação do meio ambiente pode provocar uma escassez de insumo, prejudicando a produção e a não continuação da extração do insumo.

Assim, a conservação da natureza e da sociedade é necessária para que não aconteça a escassez de matéria-prima e de mão-de-obra especializada. Como também o investimento nessas áreas é necessário para, aumentar a capacidade de produzir, investimento em educação, geração de emprego, conservação ambiental, segurança entre outros necessários para que a população atinja o estado de bem-estar social.

Para se chegar ao desenvolvimento é necessário que haja crescimento e distribuição da riqueza. Os princípios do desenvolvimento são apontados por Thomas et. al (2002), no livro *A qualidade do Crescimento*, são elas: Foco nos valores de capital humano, capital físico e capital natural; Distribuição no decorrer do tempo; e Bom governo.

A distribuição das oportunidades pode combater as disparidades deixadas pelo crescimento de apenas um dos capitais e a supressão de outros tão importantes quanto, no entanto com uma rentabilidade menos visível e de caráter de longo prazo. Manter o crescimento do capital físico e humano, coordenado com o crescimento e manutenção do capital natural (meio ambiente).

A forma que o crescimento se dá é muito importante, pois um crescimento de qualidade se transformará em um desenvolvimento melhor e continuado, melhor qualidade de vida da população, melhoria na saúde, em fim, resultará em um crescimento sustentável e de qualidade. Sendo assim é necessário voltar mais atenção para a forma que os fatores que colaboram para o crescimento estão relacionados e de que forma trará melhor resultados.

3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: HISTÓRICO E CONCEITUAL

As políticas públicas são os conjuntos de ações tomadas por políticos e administradores públicos, na tentativa de proporcionar a coletividade todos os seus direitos garantidos na constituição de 1988. São inúmeros os programas, que são correspondentes a esse conjunto de ações do governo, que buscam atender as necessidades de moradia, saúde, educação e segurança, por exemplo, da população em geral.

No entanto, a escolha das ações e os principais resultados a serem alcançados precisam ser previamente estabelecidos pelos tomadores de decisões, os administradores públicos e os políticos, e para isso é preciso estabelecer parâmetros avaliativos da eficácia do programa.

Os sistemas de avaliação de políticas públicas foram implementados em diversos países da América Latina, justificado pela necessidade de modernização da gestão públicas, dinamização de legitimação da reforma do Estado (FARIA, 2005). O processo de utilização da avaliação não ocorreu de forma homogênea, tendo sua fase de maior destaque, na década de 1980, e continuado na década de 90, a priori, como já foi dito, era posta a serviço da reforma do Estado.

No entanto, a massificação da avaliação das políticas públicas se deu na década de 60, nos Estados Unidos da América, mas era considerada apenas como uma ferramenta de planejamento governamental, apenas para os formuladores de políticas e para os altos cargos de gerência do governo. Com uma avaliação institucionalizada e com escasso conhecimento acerca do impacto da ação governamental, na década de 60, considerava-se que apenas a superação do problema da falta de conhecimento daria racionalidade ao processo de criação de programas. Essa época foi chamada de “era de ouro” por Rossi e Wright (1984), como afirma Faria (2005) em seu artigo.

Na década de 70 desencadeou-se um processo de decadência da visão desenvolvida na década anterior. Houve então, o desenvolvimento da abordagem e metodologia: bottom-up, sendo posta em serviço da reforma do Estado (ALBAEK, 1998 apud FARIA, 2005). Nos anos 80 houve uma predominância da função de realocação dos recursos nacionais, os atores principais neste momento não eram os administradores dos programas, auditores, Ministério da fazenda e os responsáveis pela elaboração dos orçamentos. Passou-se então a enfatizar outras questões, como a supressão ou diminuição de alguns programas, como se pode chegar a atingir melhores rendimentos, a ênfase era dada principalmente nos aspectos quantitativos, em poucos casos valores qualitativos tinham vez (DERLIEN, 2001 apud FARIA, 2005).

A mensuração e a avaliação do desempenho das políticas e dos governos, passaram a ser parte integrante da agenda de reformas dos anos 80 e 90, no entanto não se aplicou aos países latino-americanos, por razão ideológicas, econômicas e políticas. Essas reformas tinham intuito de conter gastos públicos, melhorar a eficiência e produtividade, assim como melhorar a capacidade de resposta dos governos aos fatos sociais, tornando a gestão pública muito mais transparente, colaborando para uma melhora da governança (FARIA, 2005).

Em suma, tem-se que desde o início da valorização do sistema avaliativo de políticas públicas, em 1960, até 1990, os objetivos primordiais da avaliação foram se modificando, passando de informação para a realocação, esse caminho foi seguido, segundo Faria (2005), por fatores políticos e econômicos específicos e também por uma modificação nos atores políticos dominantes. Desde seu surgimento e no decorrer de sua evolução, foram sentidas necessidades de algumas mudanças, pois no início o viés era muito técnico, com uma característica muito mais descritiva, essas características predominavam desde a Segunda Guerra Mundial até meados da década de 60. Logo após esse período, as avaliações priorizavam o julgamento do programas, isso se procedeu durante os programas, polêmicos,

“Guerra à Pobreza” e “Grande Sociedade”, estendendo-se até meados da década seguinte. Seguida por uma característica reativa, que prevaleceu nos anos Reagan.

O Brasil não possui um sistema de avaliação de políticas públicas, apesar de possuir secretárias com dados, mas optar pela não utilização de uma avaliação, e não possui tradição na discussão sistemática de políticas públicas, isso pode ter sido causado pelo pouco tempo de democratização da política no país. Os governos não vêem com bons olhos os estudos voltados para esse tipo de estudo, talvez por medo de críticas. Burocraticamente, define-se política pública como a combinação de uma legislação setorial e uma alocação de recursos. Ficando, assim, a avaliação era apenas um componente compulsório em empréstimos ou em órgãos internacionais (FONSECA, 2005).

No entanto, a principal preocupação nas avaliações estão nos resultados, não havendo uma preocupação com a mesma intensidade na formulação da política, ou no modo de implementação. A formulação, ou seja, o desenho das políticas públicas não diz respeito a uma área que apresenta ótimos resultados, mas que acaba sendo negligenciada. A administração pública possui um déficit na capacidade técnica que transformem as vontades coletivas em programas ou projetos.

Um programa ou projeto voltado para a sociedade, precisa ter o cuidado de chegar o mais próximo possível do que se propõe a fazer, ou seja, a formulação. Como ele irá acontecer, o processo de implementação. A possibilidade de reformulação no projeto inicial, partindo de observações, feitas durante a implementação, positivas e negativas que permitam uma melhora na eficiência do programa. E, finalmente uma avaliação geral, que corresponderia à avaliação de longo prazo, tudo que ela se pré-dispunha a fazer e tudo que ela realizou, confrontando os dois dados e analisar o grau de correlação ente eles.

Uma das principais fases de programas governamentais é a implementação dessas políticas. É durante a implementação que são feitas revisões do projeto inicial e escolha de estratégias para uma maior eficiência dos programas, baseando se no retorno dos resultados da avaliação para uma nova reformulação.

Com as avaliações corretas e com estudos concretos é possível detectar os problemas de implantação dos programas e essa pode ser uma forte arma na tentativa de dá continuidade a muitos programas que não vinham apresentando os resultados esperado. Proporcionando o aperfeiçoamento da ação do governo, no entanto é preciso tomar cuidado com a intervenção

do estado na decisão final e ou até mesmo no processo de avaliação. As implantações das políticas públicas estão ancoradas em visões inadequadas tanto no processo de formulação como de implementação de políticas, uma avaliação de políticas públicas, programas e projetos devem focar, de forma privilegiada, o processo de implementação, definida por Silva e Melo (2000), como:

A implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só 'implementadas'. Conflitos interjurisdicionais entre órgãos e intuições, 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. (Pg. 10 e 11).

Não são raros os casos de suspensão de programas, por falta de dados e/ou resultados não alcançados, no entanto não seria preciso chegar a tal estágio, uma reformulação e uma nova estratégia de implementação poderiam tornar viável o programa ou política. Isso economizaria os gastos públicos, pois a elaboração e a implementação custam caro para os cofres públicos, no entanto o benefício trazido por tal programa poderia compensar os gastos, mas caso seja cancelado, não houve resultados positivos, mas sim um gasto público para nenhum, ou quase nenhum, benefício social.

Um dos principais problemas encontrados na implementação de programas governamentais é em relação à dimensão principal, ou seja, seu principal objetivo a ser atingido. Devido a várias dimensões contidas em um determinado foco principal, os tomadores ou os responsáveis pelos programas encontram pelo caminho alguns obstáculos, muitas vezes intransponíveis, isso pode levar a suspensão ou mudança de foco do programa (SILVA e MELO, 2000).

Silva e Melo (2000) trazem duas visões para o processo de implementação, a primeira é a visão Clássica ou a Canônica da ação governamental, onde a implementação é umas das fases do policy cycle (ciclo político) e a outra como um processo simples e linear.

Na visão clássica, não é levado em consideração o efeito da implementação da política, o poder de retroalimentação que ele pode causar. A implementação de política não é considerado um ciclo, pois não há um retorno, é considerada um jogo com a possibilidade de apenas um partida e as decisões de implementação são feitas de cima para baixo (SILVA e MELO, 2000). Assim não tendo a possibilidade de uma avaliação da política e uma nova

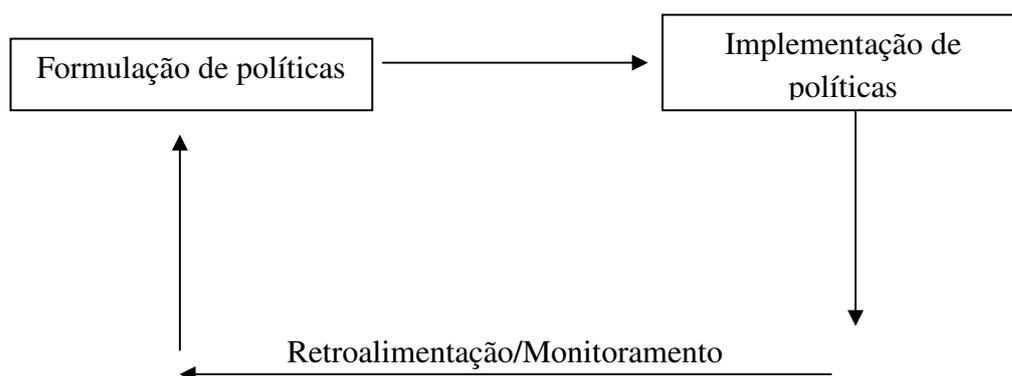
forma de implementá-la, é um “jogo de azar” se não tiver sorte na primeira jogada, pára-se o jogo.

A implementação corresponde à execução de atividade que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. Baseadas 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. (SILVA e MELO, 2000, p. 4)

Ficando assim, todo o peso da implementação sobre a formulação da política, deixando o governo ou o responsável de mãos atadas, pois não teria uma segunda chance, uma reformulação da política. Apenas no processo de criação são admitidas idéias e previsões de resultados, como ficou definido no quadro abaixo, feito por Silva e Melo, 2000.



Já a visão simples e linear traz uma visão menos simplista do que a clássica, a fórmula de implementação é vista como um processo. As vicissitudes da implementação de políticas são incorporadas à análise, e essa avaliação permite, possibilidade de correção da rota de uma política. Os obstáculos e problemas de implementação se associam aos problemas de natureza variada. Podendo ser da capacidade dos agentes, problemas de natureza política, de resistências ou de boicotes e até mesmo da própria máquina administrativa.



A passagem da visão clássica para simples e linear no ciclo político, representa um avanço, entretanto ainda está baseada em premissas equivocadas. Conferindo um primado excessivo à formulação das políticas, sendo essa considerada uma atividade de baixa complexidade, o que não condiz com a realidade. Partindo do pressuposto que os formuladores dispõe de

todas as informações necessárias para o desenvolvimento da política; o diagnóstico da formulação está essencialmente correto; e o formulador, também, dispõe de um modelo casual válido. Sendo assim, por mais que seja uma evolução da visão anterior, ainda depende de muitas lacunas a ser preenchida. Pois está presa a uma simetria de informação dos tomadores de políticas, onde detêm toda a causalidade possível predefinida na formulação da política e que sempre estão certos. Todos esses pressupostos deixam uma grande dúvida se todas essas informações são realmente condizentes com a realidade.

Toda política pública sustenta-se em um modelo causal, com hipóteses e pressupostos para determinados fenômenos sociais. Alguns exemplos que podem ser citados são: o desemprego, que pode ser para determinada classe, gênero e idade, isso pode ser previamente definida. Outro é o combate a mortalidade infantil, no entanto a mortalidade infantil poderá ser beneficiada muito mais com uma política de esclarecimento para as mães do que propriamente algo mais direcionado a fatores da mortalidade. Esses são exemplos de causalidades, entretanto cada um possui pressupostos diferentes, os que pode fazer com que várias políticas possam ser tomadas. O principal foco no caso é, qual o modelo de causalidade que, considerado, cause maior impacto? (SILVA e MELO, 2000).

A mudança provocada por um programa pode não apresentar o mesmo processo social, variáveis causais ou independentes, se não sofrerem intervenções, reagem de forma diferente dependendo da época, da composição social, da classe atingida e do comportamento social. Uma intervenção em si pode provocar uma reação distinta que ainda não estava pré-vista, o que poderia causar mais disparidade entre o resultado real e o resultado estimado na formulação.

Uma visão mais recente e diferenciada é a que considera a implementação como um jogo, constituído por redes, aprendizado e intervenções. Sendo o padrão desta, a troca, barganha e contradições aos objetivos, problema intergovernamentais, é verificado também ambigüidade de objetivos, recursos limitados e informações escassas, caracteriza-se como um jogo entre os implementadores. O grau de adesão aos programas variam de acordo com os recursos, que corresponde ao poder de barganha. Em análises empíricas, foram revelados que os tomadores de políticas atuam em ambientes carregados e cheios de incertezas, que se apresentam em vários níveis, segundo Silva e Melo (2000):

- Existem limitações cognitivas sobre os fenômenos, devido à complexidade dos fenômenos sociais e limitação do conhecimento, que são produtos dos constrangimentos de tempo e

recursos onde operam os formuladores; - os formuladores não controlam nem prever as contingências que podem afetar no futuro; - os planos e os programas delimitam o conjunto de ações e decisões, a serem tomadas e frequentemente avaliado por práticas inovadoras e criativas; - os formuladores acabam colocando preferências pessoais ou coletivas em programas e políticas, divergente da coletividade em geral.

Os projetos e programas não podem ser vistos por ideais e coletivos, mas devem ser percebidos como uma experimentação social. Onde, não podem ser afetados por ideologias políticas, pois podem trocar a racionalidade técnica por preferências individuais. Dessa forma, as implementações de políticas geram conhecimento de apoio para criação de novas políticas. A visão da implementação como aprendizado é uma das mais consistentes.

4. MODELOS DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Muitos projetos na área de avaliação de projetos vêm sendo desenvolvidos no mundo há muito tempo, no entanto a sua disseminação aconteceu recentemente. Países em desenvolvimento ainda não dispõem de projetos de avaliação das suas políticas. Mas, mesmo em países em desenvolvimento que já possuam o sistema de avaliação, não é amplamente utilizado. Ou seja, países que possuem sistema da avaliação, estão concentrados no plano federal, ficando o estadual e municipal de fora desse sistema.

Em entrevista à Revista ComCiência a pesquisadora Marta Arretche⁴ relembra que a eficiência de uma avaliação de política está associada à relação entre o esforço de implantá-la e os resultados com ela alcançados. Muitos testes estatísticos se mostraram eficientes em demonstrar esta relação, no entanto em áreas onde os dados são escassos e/ou não confiáveis, é necessário que a avaliação seja feita por aproximação. Um caso de várias fontes de dados boas e confiáveis é a área de educação e saúde, mas que esbarra da efetivação da avaliação, pois é tão amplo que falta pesquisa para analisá-los. Em outras áreas a falta de dados atrapalha os resultados das pesquisas (COMCIÊNCIA, 2002).

Sendo assim, muitas vezes a avaliação de políticas fica fragilizada, pois dependendo do órgão que a desenvolveu e a base de dados que estão disponível, elas são confiáveis ou não.

⁴ Cientista política que desenvolve pesquisas sobre o tema de avaliação de políticas públicas no Brasil.

Normalmente, empresas ligadas ao governo ou repartições governamentais eram responsáveis por essas avaliações, o que tornava os resultados suspeitos, mas este quadro vem mudando, órgãos como Institutos de Pesquisas Econômicas Aplicadas/IPEA, ONGs e empresas de consultorias passaram a desenvolver estudos avaliativos, para empresas privadas e públicas nacionais e internacionais (FONSECA, 2005). As pessoas ou as instituições que se dispunham a fazer a avaliação de políticas públicas precisam ser independentes do governo, mas precisam ser respeitadas e as opiniões, resultados e as conclusões sobre qual quer política devem ser aceitas pelo governo e pelos técnicos que desenvolvem o projeto. Isso possibilitará a inclusão dos resultados dessa avaliação no processo decisório da implementação do programa.

Marta Arretche, durante a entrevista a revista ComCiência, comenta que a grande importância de buscar a avaliação das políticas públicas no âmbito social e econômico, trata-se de uma prestação de contas com a população, pois todo o dinheiro gasto na implantação dessas políticas é proveniente do contribuinte, então nada mais justo que esse gasto do dinheiro público volte em forma de melhoras econômicas ou sociais para a sociedade e, assim, para o cidadão é essa avaliação que permite o controle social do uso desses recursos. Em segundo lugar, empregando eficientemente os recursos públicos, ou seja, a maximização dos recursos tem como principal consequência a eficácia e a possibilidade de abrangência do programa, assim podendo beneficiar um maior número de pessoas com o mesmo número de recursos. Por tal motivo, uma avaliação tecnicamente bem feita pode responder às perguntas referentes a esses resultados obtidos pelos programas. E que existem vários órgãos fazendo pesquisas na área de avaliação de políticas públicas, não apenas órgãos acadêmicos, mas também institutos de pesquisa e órgãos públicos. No entanto, tais abordagens torna os resultados muito heterogêneos. Algumas pesquisas podem se tornar tendenciosas de acordo com a origem do instituto de pesquisa. No entanto, têm-se dentro das pesquisas desenvolvidas muitas pesquisas de grande relevância e total confiabilidade. Várias equipes são formadas especificamente para fazer avaliações de programas de políticas públicas dentro do próprio governo como também partindo de instituições independentes.

É importante que parcerias entre governo, ONGs e institutos de pesquisas sejam feitas, para que as avaliações das políticas públicas sejam feitas, e que estas atendam ao interesse público e eficiente no atendimento das necessidades da população (FONSECA, 2005).

A avaliação é considerada boa quando é útil, oportuna, ética e precisa. Para a pesquisas ser útil é necessário que a política a ser avaliada seja relevante, se for realizada em um tempo hábil, será oportuna, é necessária que seja feita de uma forma clara, criteriosa e usando medidas justas e apropriadas, ou seja, com ética, e finalmente utilizando procedimentos adequados e de forma correta ela será precisa, atingindo assim todos os valores para ser considerada uma avaliação boa.

Segundo Fonseca (2005), nos livros textos sobre políticas públicas há várias modalidades de avaliação. O acompanhamento da implementação da política faz com que os resultados sejam atingidos com maior facilidade e de forma mais eficaz. Para fazer avaliações, muitas vezes são utilizadas recortes. Há três tipos de recortes, por exemplo, *ex-ante*, *ex-post* e em processo, tendo metodologias, distintas, quantitativas e qualitativas.

Na avaliação *ex-ante*, são avaliações feitas ainda no processo de criação das políticas, ou seja, antes da implementação dela. Essas avaliações são responsáveis pela continuidade ou pela execução ou não das políticas públicas. Estes estudos muitas vezes estão presentes em relatórios internacionais como da Organização das Nações Unidas/ONU, PNUD e UNICEF. Algumas vezes esses estudos são elaborados por institutos, e são utilizadas por partidos políticos para elaboração de programas e projetos.

Já a avaliação *ex-post*, tipo de avaliação que se destina a fazer o balanço dos resultados de uma política ou a aquisição de conhecimento sobre experiências anteriores. O Banco Mundial e o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, costumam incluir em empréstimos feitos por eles, uma taxa, mesmo que pequena, para a avaliação dos resultados obtidos com tal empréstimo. Muitas organizações de cooperação internacional como DFID (Ministério do Desenvolvimento Britânico) e ONGs que investem em avaliações de políticas a nível local ou regional.

Por ultimo, a avaliação em processo, corresponde à inclusão da correção do rumo no decorrer do processo de implementação das políticas públicas, com as correções feitas no momento certo ajudam na eficiência das políticas. São diagnósticos feitos quase em tempo real e produzem resultados mais sensíveis politicamente, pois afetam diretamente os responsáveis e os técnicos.

Já Silva e Melo (2000), alertam para que a avaliação não seja vista apenas como uma possibilidade de mudança de rota, mas ser encarada como um processo de aprendizado,

dando lugar a uma constante reformulação da política, buscando sempre a eficiência. E que a implementação e avaliação podem ser considerados como modelos aplicados na sociedade que para saber a eficiência ou eficácia é necessário fazer avaliações e ser mensurado constantemente. Para eles a implementação e a avaliação devem ser vistas como testes de modelos causais, que ao longo do tempo pode ser modificado ou abandonado.

A princípio o propósito da avaliação de políticas era melhorar a qualidade e a eficiência das decisões a serem tomadas acerca das políticas públicas, garantindo a maximização de realização dos objetivos das políticas. No entanto, a existência de interesses conflitantes dentro da organização e gerência dos programas faz com que essas decisões demorem ou não para que sejam tomadas em tempo hábil para aproveitamento total do programa.

As avaliações são usadas de diversas formas, como instrumento, ou apenas de forma conceitual, ou como instrumento de persuasão, ou, até mesmo, como uma forma de esclarecimento. A utilização da avaliação não depende exclusivamente da qualidade da avaliação, mas dependem também da divulgação dos seus resultados, inteligibilidade e factibilidade das propostas. Quando não há conflitos entre as avaliações, nem mudanças muito grandes entre sua organização ou propósitos, quando o ambiente é estável, ou seja, não há problemas entre as lideranças, e quando se está em uma situação de crise e não se sabe muito bem o que fazer normalmente o uso da avaliação instrumental é muito utilizada.

O uso da avaliação de políticas está divididas em três dimensões, instrumental, para dar apoio as decisões e ajuda nas resoluções de problemas; conceitual, equivalente a parte educativa; e simbólica, correspondente ao uso político (SHULHA e COUSINS, 1997 apud FARIA, 2005)

O uso conceitual que é circunscrito principalmente para os técnicos locais, que não possui poder de decisão e não podem alterar a natureza do impacto do programa. As descobertas conceituais diferenciam-se das instrumentais, pois no primeiro momento as descobertas conceituais não prevêm nenhuma tomada de decisão ou ação.

Os elementos da avaliação, como as descobertas, podem monopolizar as atenções para interesses próprios, contudo fica o respaldo do processo, resultados e impactos da política, não se prendendo apenas as descobertas daquela avaliação. A abrangência e a divulgação, não é o objeto de maior significância considerado neste trabalho, no entanto é primordial para que seja possível aprimorar os estudos sobre avaliação de políticas.

Faria, 2005, defende a visão de Weiss (1998), onde prever a possibilidade de uso de quatro elementos: “(a) idéias de generalizações derivadas da avaliação; (b) o próprio fato da avaliação ter sido ou estar sendo feita; (c) o foco do estudo, especialmente as medidas adotadas; e, finalmente, (d) o desenho do estudo.” pg. 104

O uso das descobertas específicas são estendidas e tornam-se idéias e generalizações, aplicadas as derivações do fato que deu origem a descoberta, é essa a idéia do uso das idéias e generalizações derivadas das avaliações. A utilização do próprio fato, pode ser utilizado para demonstrar a racionalidade e as melhorias que podem ser alcançadas e dessa forma, também , a responsabilidade dos encarregados em buscar sempre a superação de problemas pelos programas, legitimando o programa, e sempre mostrando que os empecilhos podem ser superados.

O foco do estudo se apresenta como a forma de a avaliação prender a atenção dos interessados no seu ponto principal, ou no que a avaliação considera o eixo do programa. Existe um risco de negligenciamento de outras dimensões, no entanto esses podem não ter uma grande representatividade no andamento do programas.

A utilização do desenho da avaliação é importante para que tenha influência sobre o gestor público, ou pelo responsável pelo programa, fomentando, por exemplo, disputas de níveis do governo ou esferas políticas (FARIA, 2005). É preciso pensar em à quem interessará a avaliação do programa, ou seja, os usuários em potencial, não se restringindo aos financiadores, aos gerentes, aos tomadores de decisão, mas também aos beneficiados direta e indiretamente por tal programa. Sendo, o ultimo, os atores principais, que irão determinar a abrangência do programa.

É necessário atingir um patamar onde as avaliações de políticas públicas sejam reconhecidas como instrumento de poder para os beneficiários, e que suas necessidades e expectativas sejam atingidas, dando ênfase aos resultados da política e ênfase, em igual ou maior proporção, aos beneficiários. Todos podem desfrutar das descobertas ou dos outros elementos utilizados em todas as avaliações, pode ser utilizados por gerentes de programas, responsáveis pela implementação de programas governamentais, pelos próprios organizadores e pela sociedade civil em geral (FARIA, 2005).

5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA

Na América Latina vários países adotam políticas educacionais, no entanto mais da metade da população continua na pobreza, representando o lugar mais desigual do mundo. É preciso conceituar em termo mais atuais, e retirar da fatalidade os acontecimentos indesejados. Buscar formas alternativas de desenvolvimento, com a finalidade de diminuir a exclusão social e atender as necessidades básicas das pessoas. Um dos grandes entraves no combate à pobreza é a disparidade na distribuição de renda. Alguns caminhos para acabar com esses problemas seriam políticas de redistribuição e de rendas mínimas, com resultados de curto prazo. Políticas educacionais e de reestruturação social, atingiriam, da mesma forma bons resultados, no entanto, só seriam percebidos no médio e longo prazo (WERTHEIN; e CUNHA, 2003).

É necessária a busca de políticas de reestruturação que ao passo que contribuam com o desenvolvimento da economia, contribua também com o fim da pobreza. A promoção do desenvolvimento sustentável, com políticas educacionais é eficiente. Entretanto, são resultados percebidos apenas no longo prazo, e tendo em vista a pobreza latente, são necessárias uma melhor combinação de políticas para que se chegue ao desenvolvimento, passando primeiro pelo fim ou amenização, ao menos, da pobreza.

No Brasil uma grande gama de pesquisa sobre a pobreza, tendo como ponto de partida à renda, vem sendo desenvolvida em busca de ajudar na implantação de políticas antipobreza eficientes, localizadas e específicas, descrevendo as características das subpopulação pobre (ROCHA, 1996). Políticas educacionais para promover a erradicação da exclusão social e da pobreza, são importantes para evitar que o quadro social se agrave ainda mais. O crescimento econômico e equidade de renda entre os indivíduos colaboram para que a estrutura social se mantenha em um nível acima do considerado mínimo para o bem-estar social.

A adoção de política de combate à pobreza é o mesmo que assumir o compromisso de mudança na base dos gastos do governo. Implica concentrar recursos na operacionalização de políticas de combate a pobreza. Definindo objetivos e público-alvo dos principais gastos. É, ainda, direcionar recursos antigos e novos para o atendimento aos pobres, fazendo com que os que tenham potencial a sair do ciclo vicioso da pobreza, que o façam. A distribuição de renda assume um papel importante para o Brasil, pois a desigualdade de renda apresenta indicadores explosivos, de conflitos já insustentáveis. O crescimento evita o agravamento da situação atual de distribuição, promovendo a diminuição da desigualdade de renda e a redução da incidência da pobreza no país (ROCHA, 2003).

Para implantar uma nova matriz conceitual de desenvolvimento é preciso enfrentar algumas falácias, que Werthein e Cunha (2003) mostram em seu trabalho, inicialmente apresentadas por Kliksberg (2001): **Negação ou minimização da pobreza:** a partir do momento em que se assume que se têm pobres facilita a implantação das políticas de redução da pobreza. **Paciência:** é normal que as expectativas formadas sejam feitas para o curto prazo, mas há necessidade de um período de tempo para que se perceba os resultados das políticas de combate a pobreza. **Crescimento econômico:** o crescimento econômico facilita a implantação das políticas e a ascensão do desenvolvimento. **Existência da desigualdade:** a desigualdade pode existir, sem propriamente excluir a possibilidade de desenvolvimento. Essas são algumas das falácias que se precisa enfrentar para sair do ciclo vicioso da pobreza, por intermédio do desenvolvimento e com políticas de educação e combate a exclusão social.

O estado de Bem-estar social é à base da estrutura moderna institucional da regulação entre o mercado e a organização da defesa social. Efetivamente só na década de 90 medidas para amenizar o efeito perverso dos ajustes estruturais em relação à sociedade. O combate à pobreza é chamado de benefícios (IVO, 2003).

Uma forma muito eficiente de acabar ou diminuir a pobreza é buscando formas de inserção do indivíduo no mercado, pois com o rendimento do trabalho, seguridade e poupança fazem com que os próprios trabalhadores atendam suas necessidades básicas evitando a pobreza, e não mais dependendo do apoio do Estado para suprir suas necessidades básicas, mínimas para uma vida digna. São notórias, as dificuldades encontradas para a inserção do indivíduo no mercado de trabalho, ou então ainda, a evolução adversa do rendimento do trabalho, podem, assim, afetar a incidência de pobreza. A tendência atual é o aumento do nível da escolarização dos trabalhadores, ou seja, existe uma marcha para a especialização. Uma exigência do mercado de trabalho que vem crescendo muito é a qualificação, o que findou reduzindo o número de ocupados com uma menor qualificação, com baixo nível de escolaridade. Essa mudança na demanda por mão-de-obra culminou em rendimento médio para os menos qualificados apresentaram apenas quedas. Enquanto os trabalhadores com mais de 9 anos de estudo apenas subiram (ROCHA, 2000).

Durante o governo Lula os gastos com a área social vem aumentando significativamente, é um dos maiores programas de transferência de renda do mundo. A maior preocupação é atingir as populações mais carentes do país, com práticas inovadoras, fazendo parcerias com estados e municípios. Também investe em programas e projetos na área social,

principalmente de combate a fome e a pobreza extrema, como ficou, também, definido os objetivos do milênio pela Cúpula Mundial das Nações Unidas. Promovendo a inclusão social, aumentar a eficiência do gasto social, promover a segurança alimentar e combater a desigualdade. No caso do Bolsa Família a abordagem da avaliação é a rápida, com valores quantitativos e qualitativos, sendo o maior peso para valores qualitativos, no intuito de atingir o desafio de reduzir o feedbacks em tempo hábil. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) desenvolve políticas e programas específicos do ministério e que envolvem coordenação interministerial. Para desenvolver um bom trabalho é necessário avaliações ex-ante e ex-post, mas para enfrentar o desafio de mudar a realidade de miséria extrema que o país enfrenta, não é possível esperar avaliações de caráter mais acadêmico tipo ex-posto cadastro único feito pelo governo ajuda na base de dados, mas ainda possui alguns problemas. Os gastos com as políticas ainda são insuficientes, e necessita ser mais bem gerenciados para que o ganho gerado pela eficiência possa ser alocado no atendimento de mais famílias (FONSECA, 2005).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso pensar modelos de políticas públicas e de uma forma de fazer suas avaliações de forma direta, rápida e eficaz. Evitando que políticas com pouco ou quase nem um resultado sejam levadas de forma a gastar dinheiro público sem oferecer resultados para a população.

A junção dos modelos de avaliação, ex-post, ex-ante e em andamento, podem representar uma saída para a eficiência das políticas públicas de um Estado. O acompanhamento e monitoramento dessas políticas é necessária para que os resultados sejam maximizados, e os resultados sociais sejam os maiores e melhores.

O desenvolvimento econômico e social é a meta da maioria das nações, a forma de alcançar esta meta é que difere entre nas nações. As formas dessa busca, em geral, é feita através de elaboração de políticas sociais, econômicas, educacionais, trabalhistas e de geração de emprego e renda. Tendo na educação ao ponto de ação principal, pois a partir da oferta de uma educação forte e consistente a possibilidade de gerar empregos e a capacidade técnica de ocupação desses novos empregos gerados, seja possível de forma fácil e eficiente.

Elaborar programas que subsidiem todas essas áreas é um trabalho árduo e difícil, por isso existem vários programas e projetos que buscam atender uma pequena parcela das

necessidades da população em cada uma dessas áreas. O trabalho do governo é dar apoio financeiro e dar condições para a implementação dessas políticas. No entanto, muitas são falhas e não cumprem o que se dispõe a fazer, e é nesses casos a maior necessidade de implementação de um sistema de avaliação de políticas públicas.

As políticas públicas são necessárias para diminuir o déficit do governo com a população, mas eles não precisam acarretar em gastos, sem retorno, para a população, sendo assim, é necessário se buscar a eficiência máxima das políticas, e é por meio da avaliação dessas políticas que o governo pode decidir continuar, extinguir ou modificar qual quer uma política pública adotada pelo governo.

Sendo assim, o desenvolvimento de indicadores e modelos de avaliação possibilitaram que a realidade seja interpretada e tornando as políticas públicas mais eficientes, sem gastos desnecessários e trazendo, em maior quantidade e qualidade, os benefícios para a sociedade mais necessitada.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMCIÊNCIA. **Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa**. SBPC/Labjor, 2002. Acesso em: 17/11/2007. Disponível em:
<www.comciencia.br/entrevistas/ppublicas/arretche.htm>

CUPÚLA MUNDIAL sobre Desenvolvimento Sustentável: **Declaração de Joanesburgo e plano de implementação (2002: Joanesburgo, África do Sul)**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2003.

FARIA, Carlos A. P. de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 20, nº 59, 2005. Acesso em: 20/09/2007. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>>

FONSECA, Ana. **Avaliação de políticas sociais: O desafio de fazer, analisar e corrigir simultaneamente**. 2005. Acesso em: 10/11/2007 Disponível em:
<www.fao.org/regional/LAmerica/prior/desrural/gasto/2005/fonseca.pdf>

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 2ª Edição, São Paulo: Editora Nacional. 1968.

IVO, Anete Brito Leal; **Política sociais de combate à pobreza nos anos de 1990: Novas teses, novos paradigmas**. in: SUPERINTENDÊNCIA de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Pobreza e desigualdades sociais. Salvador: SEI, 2003. (Série Estudos e Pesquisas)

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Social: acompanhamento e análise (1995-2005)**. Edição Especial 13, 2006.

LEITE, Pedro S. **Novo enfoque do desenvolvimento econômico e as teorias convencionais**. Universidade Federal do Ceará: Fortaleza, 1983.

MOURA, Marcelo; ANDRADE, Eduardo. **Crescimento e Desenvolvimento Econômico**. In: _____. Macroeconomia. São Paulo: Publifolha, 2003.

NETTO, Antonio Delfim. **Crescimento e Estagnação: E agora?** In: CENTRO Acadêmico Visconde de Cairu. Economia Brasileira: Perspectivas do Desenvolvimento, São Paulo, 2005. (p. 65 – 108)

ROCHA, Sônia. **Renda e Pobreza: Os impactos do plano real**. Textos para discussão nº439, Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td0439.pdf> Acesso em: 04/09/2006.

_____, Sônia. **Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real**. Textos para discussão nº721, Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td0721.pdf> Acesso em: 26/10/2006.

_____, Sônia. **Pobreza e Transferência de Renda**. In: UNESCO. Org. NOLETO Marlova J.; WERTHEIN Jorge. Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. de. **O processo de implementação de políticas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. NEPP – Núcleo de Estudo de Política Públicas/UNICAMP, Campinas-SP, 2000. Acesso em: 11/01/2008. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno48.pdf>>

SUZE, Aline. **Valoração ambiental da erosão marginal do perímetro irrigado Cotinguiba/Pindoba no baixo São Francisco sergipano**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Núcleo de pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Programa Regional de Desenvolvimento e Meio Ambiente. São Cristóvão: UFS, 2006.

THOMAS, Vinod. et. al. **Qualidade do crescimento**. Editora UNESP, 1ª Ed. 2002.

VIEIRA, Lúcio V. L. **Turismo, meio ambiente e desenvolvimento regional**. In: HANSEN, Dean Lee; FALCÓN, Maria L. de O.; SILVA, Nilton P. (Org). Estudos econômicos sobre tecnologia e desenvolvimento regional. Aracaju: PMA/SEPLAM, 2005.

WERTHEIN Jorge; CUNHA Célio da. **Políticas de educação e combate à Pobreza**. in: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Pobreza e desigualdades sociais. Salvador: SEI, 2003. (Série Estudos e Pesquisas)