

## **Avaliação de programas e políticas públicas\* (Evaluation of programs and public policies)**

Helenara Fagundes  
Alessandra Ballinhas de Moura\*

**Resumo** – A necessidade de conhecer do ser humano está diretamente vinculada ao seu desejo de compreender, explicar, julgar e alterar o real. A natural curiosidade humana direciona o pensamento a um julgamento de valor. É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público. O processo avaliativo deve ser um tema de estudo constante frente à demanda colocada na realidade, onde as políticas públicas devem responder às necessidades da população, implantando e implementando ações com qualidade. O presente artigo pretende contextualizar a evolução do processo de avaliação e analisar os aspectos metodológicos que devem ser utilizados nos programas e políticas públicas, enfatizando os modelos analíticos de efetividade, eficácia e eficiência.

**Palavras-chave** – Avaliação. Programas. Metodologia. Resultados. Planejamento. Políticas públicas. Impactos. Eficiência. Eficácia. Efetividade.

**Abstract** – The human need to know is directly linked to a desire to understand, explain, judge and alter reality. Natural human curiosity steers thought to value judgments. It is true that any form of evaluation must involve a judgment, that is, in essence it involves attributing value, a measure of approval or disapproval of a public policy or program. The evaluative process should be an issue of constant study given the demand raised in reality, where public policies must respond to the needs of the population by implanting and implementing actions with quality. This article contextualizes the evolution of the process of evaluation and analyzes the methodological factors that should be used in public programs and policies, emphasizing the analytical models of effectiveness, efficacy and efficiency.

**Key words** – Evaluation. Programs. Methodology. Results. Planning. Public policies. Impacts. Efficiency. Effectiveness. Efficacy.

---

\* Artigo recebido em 30.09.2008. Aprovado em 15.05.2009.

\* *Helenara Fagundes* – Professora do Curso de Serviço Social e do Mestrado em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, Pelotas/RS – Brasil. Assistente Social, Doutora em Serviço Social pela PUCRS. E-mail: helenara.voy@terra.com.br. *Alessandra Ballinhas de Moura* – Assistente Social, Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, Pelotas/RS – Brasil.

## **Introdução**

O propósito do artigo é o de apresentar uma análise sobre a avaliação de programas e políticas públicas, buscando resgatar o contexto histórico e os diferentes aspectos metodológicos que podem ser utilizados.

A importância do uso de avaliação de programas e políticas permite (quando conduzida dentro de rigor teórico e metodológico, adequado aos propósitos de tomada de decisão acerca dos programas) que esta seja dotada de maior racionalidade técnica e gerencial. Aliás, quase sempre, sobretudo no Brasil, a tomada de decisão sobre programas e políticas é realizada sem o adequado conhecimento de como o programa funciona em sua realidade no plano da implementação.

O conhecimento dos programas por dentro, suas dificuldades, os obstáculos de implementação, seus fatores gerenciais e operacionais, e ainda como estes realmente produzem efeitos esperados e não-esperados, é um instrumento de poderoso uso para a melhoria do desempenho das organizações públicas, em qualquer escala do governo. As organizações, ao lançarem mão de instrumentos adequados de avaliação dos seus programas, estariam, ao menos em tese, movendo-se na direção de uma maior qualidade no uso de recursos públicos.

A partir de informações advindas de processos de avaliação, é possível identificar e incentivar os programas que funcionam com mais efetividade, eficiência e eficácia, bem como orientar aqueles com fraco desempenho, no sentido de seu aperfeiçoamento, da correção de erros e da superação de obstáculos.

Mecanismos de avaliação mostram-se de extrema valia em contextos onde as organizações do setor público são exigidas a adotar uma orientação por resultados e com foco no usuário.

A avaliação de programas, de acordo com Maria Cecília Roxo Barreira, “é fundamental para aferir o grau de eficiência, efetividade e eficácia que os serviços sociais apresentam e em consequência realimentar decisões e ações no campo da política social” (2000, p. 13).

Buscou-se neste trabalho apresentar os embates na evolução dos conceitos, concepções e paradigmas que orientam a construção teórica nesta área.

## **A evolução histórica da avaliação de políticas e programas sociais**

A necessidade de conhecer do ser humano está diretamente vinculada ao seu desejo de compreender, explicar, julgar e alterar o real. A natural curiosidade humana direciona o pensamento a um julgamento de valor.

É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público ou privado, de analisá-la a partir de certa concepção de justiça (explícita ou implícita).

Especificamente, quanto à avaliação de políticas públicas, entendemos conforme Figueiredo & Figueiredo:

Avaliar é atribuir valor, determinando o que é bom ou mau. Neste sentido, a avaliação política das políticas públicas implica atribuir valor às suas consequências, ao aparato institucional onde as políticas ocorrem e aos próprios atos que pretendem modificar seu conteúdo, implicando, portanto, a definição de critérios (1986, p. 75).

O autor chama atenção para o fato de que, no campo das políticas públicas, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise possa ser neutra.

O autor supõe da parte do analista um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais. Neste sentido, os usos adequados dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opção pessoal com resultados de avaliação (ARRETCHE; BRANT, 2006, p. 30).

Assim, é importante ter claro que o processo de avaliação gera uma tensão entre o dado objetivo e o subjetivo. A avaliação deve trazer a apreensão de que é produto do conhecimento e, como tal, deve ser coerente na sua utilização para realmente buscar transformações e qualidade na implantação e implementação das políticas públicas. É ainda importante perceber que a avaliação de políticas envolve princípios políticos fundamentais sobre alguma concepção referente ao bem-estar humano, destacando-se entre esses os princípios de igualdade e de democracia, bem como a concepção de cidadania.

A análise de políticas e programas sociais é um campo de estudo em expansão. Por isso mesmo, é importante contextualizar historicamente<sup>1</sup> como surgiu o processo de avaliação dos programas e políticas sociais, a fim de compreender o porquê desse surgimento com

---

<sup>1</sup> O processo de avaliação dos programas e políticas sociais no século XVII surgiu com a revolução científica desencadeada na Europa, alicerçada nas teorias de Kepler, Bacon, Galileu, Descartes. Nessa época, a avaliação já se apresentava como intrínseca à própria busca científica de conhecer, ou seja, intrínseca ao ato do conhecimento.

vistas a termos clareza para avaliar na atualidade com uma visão de totalidade e para percebemos dialeticamente as contradições existentes.

Os primeiros estudos avaliativos de programas sociais dos quais se tem conhecimento datam dessa época. Esses estudos se espelhavam no paradigma que se caracterizava pela adoção de uma estratégia de pesquisa experimental, modelada nas ciências naturais, de probabilidade e dedução, na matematização do conhecimento.

O triunfo do método experimental consolidou-se no século XIX, com experimentações de hipóteses, validadas por processos dedutivos e matemáticos.

As primeiras tentativas de avaliação de serviços e programas no campo social foram realizadas no setor da administração pública. Por um período de mais de 200 anos, iniciando-se na segunda metade do século XVII e desenvolvendo-se paulatinamente até atingir sua maior evolução no século XX, foram realizadas sucessivas pesquisas avaliativas visando monitorar e melhorar a eficácia dos serviços oferecidos à população.

Em 1874, na continuidade do acompanhamento avaliativo governamental da política de saúde, a Associação Americana de Saúde Pública desenvolveu um programa com o propósito de colher informações, nas principais cidades dos Estados Unidos, para constatação das condições de higiene e saúde do país. Embora o empenho em avaliar programas sociais estivesse presente em outros países, é nos Estados Unidos que ganha maior visibilidade e valorização.

A avaliação cresceu na esteira do método científico como meio de aferir o modo de tratar os problemas sociais. Entretanto, apesar de suas raízes históricas remontarem ao século XVII, o emprego generalizado de avaliações sistemáticas teve um desenvolvimento relativamente recente. A aplicação dos métodos à avaliação coincide com o crescimento e aprimoramento dos próprios métodos científicos.

No século XX, a evolução da avaliação está diretamente relacionada com a evolução da estrutura política, econômica e social. A primeira fase, marcada pelas guerras mundiais, que ocuparam a primeira metade deste século, é uma das eras mais violentas e destrutivas da história humana. A segunda fase, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, prolongando-se por volta de 25 ou 30 anos, foi marcada por profundas transformações sociais e crescimento econômico, e especialmente pelo grande avanço tecnológico.

A partir da década de 1970, o mundo entra novamente em um período de incertezas políticas, de crises econômicas e sociais, não obstante o contínuo e progressivo desenvolvimento de novas tecnologias, particularmente nas áreas da informática e das telecomunicações.

O desenvolvimento econômico e o rápido desenvolvimento tecnológico geraram sérias desigualdades sociais, intensificando o contraste entre a crescente riqueza dos países mais desenvolvidos, nos quais ainda persistem bolsões de pobreza, e a situação inadmissível de grandes populações excluídas e mesmo de miséria absoluta em vastas regiões da África e de grande parte do Terceiro Mundo.

Foi neste período, portanto, subsequente à Segunda Guerra Mundial, que se assistiu ao início de programas desenhados em larga escala para atender às necessidades do desenvolvimento urbano e de moradia, de educação, da cultura e do treinamento ocupacional e da capacitação tecnológica.

Foi o tempo de implementação máxima, nos países desenvolvidos, do *Welfare State*, concebido como um pacto social. Nesse período foi dada também maior importância à execução de programas de ajuda internacional ao chamado Terceiro Mundo, voltados a combater a pobreza pela via do planejamento familiar, saúde e nutrição e desenvolvimento de comunidades rurais.

Os gastos dos governos do norte e de agências financiadoras internacionais com esses programas foram vultosos; em consequência, foi exigido o acompanhamento da execução e dos resultados alcançados.

A avaliação no campo social ganha maior incremento na produção de conhecimentos sobre políticas públicas e necessidades sociais. Talvez isso explique a busca de rigor científico e credibilidade, na tentativa de converter tais avaliações em produção de conhecimento mais denso e, ao mesmo tempo, mais especializado, no âmbito do planejamento de intervenções sociais públicas.

Foram publicados estudos (nas áreas de nutrição e saúde) mais sistematizados sobre avaliação de programas sociais na América Latina, a partir dos anos de 1970, intensificando-se nos anos de 1980. De fato, as agências financeiras internacionais exigiam, para liberação dos recursos, a realização de estudos avaliativos com o fim de verificar a eficácia dos programas sociais implantados nos países do Terceiro Mundo.

No rastro do *boom* da avaliação, Rolando Franco publicou em 1971, no Chile, *Algunas reflexiones sobre la evaluación del desarrollo*. O conceito de avaliação expresso por este autor é o de que avaliar é estabelecer um valor, o que requer um procedimento mediante o qual se faz uma mensuração dos resultados correlacionados aos objetivos, metas e padrões estabelecidos. Este conceito foi criticado posteriormente, pelo próprio autor, como resultante da translação acrítica ao campo social das técnicas de avaliação de projetos econômicos (COHEN; FRANCO, 1994, p. 76).

Se até os anos de 1970 era realizado um grande número de avaliações, sugerindo grande aceitação e prosperidade, uma crise estava sendo construída: a chamada *crise de utilização*.

Apesar dos substantivos investimentos nos programas sociais neste período, a situação de pobreza persistia e as avaliações não subsidiaram os tomadores de decisões políticas, que continuaram não levando em consideração o processo de avaliação e, conseqüentemente, não responderam aos desafios da ação política.

Nos anos de 1980, houve um declínio de demandas de novas avaliações nos Estados Unidos que se refletiu, inclusive, na literatura científica nesse campo. Isso se justifica pela política neoliberal adotada principalmente em relação aos países do Terceiro Mundo. Estabeleceu-se um entendimento de que não era necessário avaliar, sob o ponto de vista da participação do público-alvo, visto que as políticas públicas dentro deste modelo preveem um enxugamento financeiro e também do Estado. Caracterizaram-se pelo caráter externo, não conseguindo apropriarem-se de fatores e variáveis contextuais que potencializassem resultados de impacto, demonstrando pouca relevância e utilidade de seus produtos em responder efetivamente às necessidades dos sujeitos envolvidos.

No Brasil, até os anos de 1970, priorizou-se a avaliação sistemática das políticas e programas de saúde e educação. Nas demais áreas da política social, a avaliação assumiu características de “estudos de caso”, já que era descontínua e, na maioria das vezes, não exigida. Mesmo nas áreas de saúde e educação, os estudos mais frequentes se restringiam a medir o alcance das metas estabelecidas e a determinação da adequação dos meios aos objetivos do Programa.

Assistimos em nosso país a uma *crise de utilização*, juntamente com uma de *publicação*, conforme Maria Cecília Roxo Barreira:

As avaliações não são publicadas na quase totalidade, impedindo acesso a seus resultados pelos demais profissionais interessados no campo, como também para o público em geral. Poucos são os estudos e trabalhos publicados, e os existentes se concentram mais em divulgar novas teorias e métodos, desvinculados de sua validade e aplicação na prática (2000, p. 27).

Concorda-se com a autora: as avaliações na grande maioria tornam-se restritas em relação a sua publicação, ou seja, a população não tem conhecimento sobre os resultados destas e, o que é mais gritante, não participa do processo de avaliar os programas e políticas públicas.

Em geral, a participação da população restringe-se apenas ao período eleitoral, em que elege as propostas políticas, não se dando no sentido de efetivamente avaliar a sua implantação e implementação na realidade. Ou seja, não há uma avaliação participativa e social por parte da totalidade da população, de como os programas estão melhorando ou superando as vulnerabilidades por ela própria sentida. Não há ainda este olhar de dentro para fora; o que há são avaliações que interessam aos governos e agências financeiras internacionais para continuar legitimando o seu poder econômico.

Também as Organizações Não-Governamentais (ONGs) que desenvolvem programas sociais têm revelado grande interesse na avaliação de seus programas. Estes estudos e pesquisas adentraram a agenda acadêmica, produzindo novos aportes teórico-metodológicos no campo da avaliação.

Além de estas avaliações ocorrerem de uma maneira fragmentada, com pouca resolutividade no plano de mudanças efetivas, nos rumos de um programa ou política social, ainda revelam fragilidades em relação às avaliações de eficácia, ou seja, ao impacto e mudanças que estão ocorrendo na realidade concretamente.

É importante questionar sempre quais interesses estão por trás dos processos de avaliação, quais os objetivos que querem atingir. Isso porque assistimos, atualmente, através dos meios de comunicação, a uma proliferação de programas sociais, por parte dos governos. O que na grande maioria das vezes acontece é que a população mais vulnerabilizada não compreende estes indicadores e as avaliações não chegam ao seu alcance: a população não tem voz e nem vez para opinar sobre a relevância ou não das políticas sociais implantadas no seu cotidiano.

### **O debate teórico e metodológico na avaliação dos programas e política sociais**

Com a finalidade de aprofundar a discussão sobre os elementos centrais que devem ser contemplados em uma sistemática de avaliação, torna-se imprescindível efetuar um exame dos principais aspectos que norteiam a configuração e o funcionamento dos programas sociais, bem como das vinculações que apresentam com os critérios e prioridades mais amplos da política social.

Os programas sociais podem ser definidos como um conjunto de ações necessárias para alcançar um objetivo concreto. Utilizam recursos indispensáveis para a consecução das metas estabelecidas, e suas ações encontram-se sob a responsabilidade de uma ou mais unidades administrativas. De outra forma, “um programa é um conjunto de projetos que

perseguem os mesmos objetivos. Estabelece as prioridades de intervenção, identifica e ordena projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados” (COHEN; FRANCO, 1993, p. 85).

Os programas sociais consistem em desdobramentos do processo de planejamento setorial e são concebidos e implementados para alcançar determinados propósitos da política social. Isto é, à medida que todos os problemas sociais não podem ser enfrentados simultaneamente e com igual intensidade, a ação governamental é direcionada para o atendimento de linhas de atuação prioritárias. Por sua vez, o enfoque do planejamento do setor público subdivide os programas em unidades mínimas de execução, denominadas atividades e projetos.

A atividade é conceituada como um instrumento de programação destinado a alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo continuado e permanente, necessárias à manutenção da ação governamental. Por sua vez, o projeto consiste em empreendimento limitado no tempo e formado por um conjunto coordenado de operações inter-relacionadas, cuja finalidade é alcançar determinados objetivos dentro dos limites especificados de recursos. Assim, as principais diferenças entre esses dois instrumentos de programação estão associadas aos aspectos de continuidade temporal e de utilização dos recursos, sendo que o primeiro apresenta execução continuada e emprego intensivo de recursos para manutenção, enquanto o segundo é delimitado no tempo, e a utilização dos recursos destina-se, via de regra, para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental.

Embora a maioria das ações governamentais desenvolvidas na área social apresente características de atividade, isto é, empreendimento com duração prolongada e destinado ao custeio de bens e serviços públicos, grande parte da literatura especializada sobre o tema, bem como os estudos práticos desenvolvidos na atualidade, têm enfatizado, predominantemente, a avaliação de projetos. As razões para essa ênfase derivam de alguns problemas específicos, tais como a dificuldade para quantificar metas e benefícios de ações rotineiras ou de manutenção; a inexistência, na maioria das vezes, de dotações destinadas a investimentos para instrumentos de programação categorizados como atividades, impedindo que se realizem análises através de critérios econômicos; e as dificuldades de comparação entre atividades de diferentes naturezas, com vistas à sua priorização.

Entretanto, apesar do destaque atribuído aos projetos e das limitações referidas, as diferentes técnicas encontradas na bibliografia especializada podem ser empregadas para avaliação de atividades, desde que superados ou contornados os problemas salientados.



As abordagens mais tradicionais de avaliação de programas sociais, tais como as encontradas nos trabalhos de Aguilar e Ander-Egg (1995), Cohen e Franco (1993) e Silva (1983), dentre outros, recorrem ainda aos conceitos associados às etapas constitutivas do processo de planejamento, com a finalidade de proporcionar uma adequada caracterização dos mencionados instrumentos de programação. Nesse sentido, tais abordagens destacam que os elementos centrais que estruturam e definem a abrangência de um programa social são os objetivos, as metas, a população-objeto ou beneficiária e os recursos empregados. Ainda, segundo as mencionadas abordagens, esses elementos proporcionariam condições para o estabelecimento de um processo de avaliação objetivo e sistemático dos programas sociais.

Da discussão realizada até este momento, pode-se identificar um conjunto de elementos que devem estar presentes para viabilizar uma conveniente apreciação sobre os programas sociais. Isto é, a partir da comparação dos objetivos, metas, população-alvo e recursos empregados com custos, efeitos, impactos e resultados efetivamente verificados na implementação, é possível estabelecer apreciações sobre a cobertura e as condições de eficiência, eficácia e efetividade dos programas sociais.

O processo de avaliação normalmente envolve alguma identificação do padrão de mérito, validade ou valor, alguma investigação da performance dos avaliados nesses padrões e alguma interação ou síntese dos resultados para alcançar uma avaliação global ou um conjunto de avaliações.

A avaliação de políticas sociais envolve uma avaliação política, a qual consiste na análise e elucidação de critérios que fundamentam determinada política: razões que a tornam preferível a qualquer outra. Todavia, a avaliação não deve se restringir à mera análise conceitual de princípios explícitos ou implícitos, ou seja, a uma análise puramente política.

Em termos de métodos de avaliação, Vianna e Silva (1989, p. 189) identificam, na análise da literatura sobre a questão, que existe a predominância do uso de métodos econômicos, embora registrem também a busca de modelos alternativos que procuram superar os limites decorrentes do rigor desses métodos, que partem do pressuposto de que o quantitativo se mostra capaz de dar conta da complexidade do social.

As autoras indicam, ainda, a identificação, na literatura estudada, dos seguintes métodos de avaliação de políticas:

– Métodos que preconizam avaliações sem objetivos predeterminados, cujo referencial não são as metas definidas nos programas, mas as mudanças que decorrem na prática por sua influência, inclusive, resultados não previstos;

- Avaliação por peritos, cujos critérios são os valores compartilhados por determinados grupos de profissionais;
- Análise de gestão ou análise política, que privilegia uma análise da forma como os programas são formulados e implementados. Considera os conflitos existentes nos órgãos responsáveis pelo planejamento e execução de um programa, visando identificar as forças sociais que facilitam e dificultam a implantação;
- Método de avaliação de situações complexas, nas quais é difícil a avaliação dos efeitos de um programa, cujo foco é a análise do problema que originou o programa e da forma definida para enfrentá-lo. Nesse caso, a avaliação não se constitui num julgamento do programa, mas serve para oferecer elementos para formulação de novos programas.

As autoras citadas realçam ainda que, via de regra, um único método não se mostra capaz de apreender todas as dimensões da avaliação. Além disso, destacam que o método avaliativo é condicionado pelo tipo de programa em questão, por quem está realizando a avaliação e para quem está sendo feito o estudo.

Todavia, foi em Figueiredo & Figueiredo (1986) que buscamos a contribuição mais profícua sobre a questão metodológica de avaliação de políticas. Estes autores admitem que na avaliação de políticas sociais sejam utilizados os métodos próprios da pesquisa social, como pesquisa de população por amostragem, análise de dados agregados, análise de conteúdo, observação participante, entre outros, sendo o objetivo da avaliação, mais do que a preferência dos avaliadores, que determina a escolha do método e dos procedimentos. Para perceber o nível de sucesso ou fracasso de um programa (aspecto este básico na avaliação), “o mais importante é o estabelecimento de conexões lógicas entre os objetivos, os critérios e os modelos analíticos de avaliação” (FIGUEREDO; FIGUEREDO, 1986, p. 5).

Para dimensionar o sucesso ou fracasso de uma política, devemos também considerar que as políticas públicas apresentam dois aspectos: um objetivo, preocupado em gerar um produto físico, tangível e mensurável (alterações de índices), e outro subjetivo (mudanças de atitudes, comportamentos, opiniões). Há ainda que considerar que os produtos de políticas públicas nem sempre revelam até que ponto os objetivos desejados foram ou não atingidos. São os impactos que permitem revelar tais produtos nas condições de vida da população. Nesse sentido, o impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública (Id., *ibid.*).

É um desvio conceitual considerar a avaliação apenas como um elemento de controle. O controle implica uma fiscalização exercida sobre as pessoas ou órgãos responsáveis pela execução de um programa, tendo por objetivo o cumprimento das normas estabelecidas. Em

contrapartida, a avaliação se destina ao julgamento dos procedimentos e dos resultados obtidos, tendo em vista indicar mudanças necessárias nos planos e na sua execução.

Em termos instrumentais, a avaliação de políticas relaciona-se com a implementação da política ou programa, visando obter um fluxo contínuo de informações para monitorar a execução do programa, ou seja, constatar o processo de construção do esperado, em termos de volume e qualidade, sempre procurando averiguar os impactos.

A avaliação julga, valoriza, informa, interpreta, identifica os dados a serem alterados na ação das políticas e programas sociais públicos.

É preciso uma concepção totalizante de avaliação que busque apreender a ação desde a sua formulação até sua implementação, execução, seus resultados e impactos. Não é uma avaliação apenas de resultados, mas também de processos. Não é apenas uma avaliação que mensura quantitativamente os benefícios ou malefícios de uma política ou programa, mas que qualifica decisões, processos, resultados e impactos (ARRETCHE; BRANT, 2006, p. 88).

O enfoque contemporâneo é o de que a avaliação é atribuição de mérito ou julgamento sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade de políticas e programas sociais. Tais termos, no entanto, são utilizados muitas vezes como sinônimos, quando na realidade têm significados bastante distintos.

Essa distinção é um recurso analítico destinado a separar aspectos diferentes dos objetivos e, por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação.

Por avaliação de eficácia entende-se uma avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa. Ou seja, não significa apenas aferir o alcance das metas propostas por um programa ou política, ou seja, medir quantitativamente o número, por exemplo, de beneficiários atingidos.

Nesta análise são estudados não apenas os efeitos diretos, resultantes da intervenção, mas também seus efeitos indiretos, sejam eles relacionados à intencionalidade da ação, sejam eles efeitos perversos, isto é, efeitos que, imediatamente ou mediadamente, são contraditórios em relação ao intento da ação.

Assim, em uma avaliação, a compreensão desses aspectos deve estar sempre presente, para que não se analise a intervenção em si, esquecendo suas determinações. É importante ressaltar que não é só a intervenção programada, nem o cotidiano previsto e conhecido que irão determinar o desenvolvimento e os resultados da ação; existem eventos não previstos que influenciam substancialmente os resultados de uma ação programada. Essas determinações poderão estar em diferentes níveis: ser internas às ações, estar relacionadas à organização onde a ação opera ou, ainda, à sociedade.

Nessa modalidade de avaliação, mais importante do que contar com as melhores técnicas de medida é o aperfeiçoamento dos procedimentos para análise dos efeitos da ação sobre o processo no qual intervém, ou seja, a conexão entre ação e produto.

A eficiência de uma política social ou de um programa social estabelece a correlação entre os efeitos dos programas (benefícios) e os esforços (custos) empreendidos para obtê-los. Traz como referência o montante dos recursos envolvidos, buscando aferir a otimização ou desperdício dos insumos utilizados na obtenção dos resultados.

A avaliação da eficiência incide diretamente sobre a ação desenvolvida. Tem por objetivo reestruturar a ação para obter, ao menor custo e ao menor esforço, melhores resultados. “Deve ser necessariamente crítica, estabelecendo juízos de valor sobre o desempenho e os resultados que o mesmo propicia” (BAPTISTA, 2000, p. 117).

A autora Miriam Veras Baptista (2000) dá ênfase à questão dos menores custos e na utilização dos recursos. Este tipo de análise é importante visto o desperdício dos recursos financeiros que ocorre, muitas vezes, por falta de uma definição clara dos objetivos que se quer atingir, falta de diagnóstico preciso da realidade, com as questões sociais muitas vezes sendo deixadas de lado.

Na verdade, conforme afirmam as autoras Marta Arretche e Maria do Carmo Brant de Carvalho:

Ao dispor de recursos públicos a ao implementar políticas públicas, o governo está gastando um dinheiro que não é seu; ao fazê-lo, o governo está gastando o dinheiro do contribuinte. O desperdício de recursos, a corrupção ou a incapacidade governamental são, na verdade, entraves à utilização de recursos publicamente geridos para finalidades efetivamente públicas (2006, p. 36).

A eficiência, portanto, implica uma equação mais complexa, referida a custos, insumos, quantidade e qualidade dos resultados; propõe-se realizar uma avaliação entre custos e benefícios para políticas e programas de “utilidade pública”, ou seja, para atingir questões sociais, e não meramente avaliar a utilização de recursos financeiros sem planejamento e intenções claras de sua aplicação.

A avaliação da efetividade diz respeito, propriamente, ao estudo do impacto do planejado sobre a situação, à adequação dos objetivos definidos para o atendimento da problemática, objeto da intervenção, ou melhor, ao estudo dos efeitos da ação sobre a questão, objeto do programa ou política.

A avaliação da efetividade questiona a proposta, os objetivos e a ação desenvolvida, não em termos de sua capacidade de execução, mas em termos de sua capacidade de dar

respostas adequadas ao desafio posto pela realidade por inteiro (cobertura), no limite do âmbito da intervenção da ação planejada (BAPTISTA, 2000, p. 32).

Nesse tipo de avaliação de políticas ou programas, a maior dificuldade consiste em estabelecer o grau de efetividade em uma perspectiva comparativa entre o antes (*ex-ante*) e o depois (*pos-facto*), como também em demonstrar que os resultados encontrados estão relacionados aos produtos ou serviços oferecidos.

Essa modalidade de avaliação apoia-se, não só em dados extraídos da realidade pela própria organização, como também em dados secundários disponíveis, como registros, recenseamentos, pesquisas, nos quais se podem obter informações adicionais de grande validade para a análise do antes e do depois da intervenção.

Nessa perspectiva, pretende-se avaliar o sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias da vida da população atingida pelo programa ou política. É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e relevante, devido à necessidade já mencionada de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão causalmente relacionados àquela política ou programa particularmente.

É importante destacar que esse tipo de avaliação deveria ser aplicado continuamente nos programas e políticas públicas, considerando que seu objetivo é de avaliar realmente o impacto e os resultados obtidos na implantação e implementação das ações de Governo.

Deste modo, o Sistema de Proteção Social, especificamente no caso brasileiro, seria mais efetivo em sua capacidade de garantir mínimos sociais de proteção à população pobre. Na verdade, apenas rigorosas avaliações de efetividade poderiam responder a essa questão social. Seria conveniente que a avaliação de efetividade fosse estendida a todas as políticas públicas, a fim de que as mesmas fossem oferecidas de forma universal e acima de tudo com qualidade para todos.

### **Considerações finais**

Acredita-se que o processo de avaliação pode tornar-se efetivamente uma “revolução silenciosa” à medida que for executado comprometidamente e introduzido de forma que visualize a realidade do cotidiano de um povo tão sofrido pela gritante disparidade na distribuição da renda nacional.

Ao analisar a importância da avaliação, percebe-se que as práticas profissionais e os cientistas sociais devem preocupar-se em cada vez mais executar avaliações sistemáticas de suas atividades.

Em geral observa-se que os programas e políticas públicas executados na esfera governamental não conseguem – por motivos políticos, éticos, culturais e por interesses econômicos – desenvolver e implementar ações que realmente proporcionem impacto social, conseqüentemente as avaliações realizadas não verificam mudanças qualitativas à população. A avaliação deve ser o ponto de partida da elaboração de novos programas e da conclusão dos realizados. As informações e conhecimentos adquiridos a partir dos estudos avaliativos, apesar de não serem frequentemente utilizados na elaboração de novos programas, são fundamentais para revigorar e inovar no campo da avaliação.

A utilização dos resultados da avaliação não é um simples processo racional; requer que o estudo avaliativo se torne parte de um complexo entrelaçamento de variáveis informativas, técnicas, pessoais, políticas e organizacionais. Todas as partes influem simultaneamente no processo de decisão.

É importante destacar também que, ao fazer avaliações, é imprescindível ainda pesquisar junto aos usuários, público-alvo dos programas e políticas públicas, de uma forma que os mesmos se sintam sujeitos, visto que são os principais interessados na qualidade dos serviços oferecidos pelo poder público.

Portanto, é fundamental que os processos de avaliação levem em consideração a realidade do público-alvo em relação às políticas públicas; é necessária uma avaliação conjunta assim concebida entre sujeitos, buscando a superação coletiva e a satisfação de detectar problemas e solucioná-los, de projetar e efetivar atividades num processo crítico, interrogativo e educativo.

### **Referências**

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

ARRETCHE, Marta T. S.; BRANT, Maria do C. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de política sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, IEE, 2006.

BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras, 2000.

BARREIRA, Maria Cecília R. N. *Avaliação participativa de programas sociais*. São Paulo: Veras, 2000.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. São Paulo: IDESP, 1986.

RICO, Elizabeth de Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, Fernando Antônio Rezende. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 1983.

VIANNA, Maria Lucia T. Werneck; SILVA, Beatriz Azeredo da. Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada. In: MPAS/CEPAL. *A economia e a política em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília, 1989. v. 3.