

Em direção às melhores práticas de avaliação¹

*Marjukka Ala-Harja &
Sigurdur Helgason*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 4
Out-Dez 2000

Introdução

A ênfase nos resultados constitui elemento central das recentes reformas do setor público em países-membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A avaliação é uma ferramenta que visa oferecer informações quanto aos resultados obtidos por organizações e programas. Este artigo se refere principalmente à avaliação de programas, embora muitas das questões discutidas sejam de igual importância para outros tipos de avaliação, como por exemplo, a avaliação do desempenho organizacional, as avaliações gerenciais e as auditorias de desempenho.

Definição de avaliação de programa

A avaliação de programa pode ser definida como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis.

A avaliação de programa deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Não se destina a resolver ou substituir juízos subjetivos envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo conhecimento dos resultados de um dado programa — informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção de um programa e sua implementação.

Marjukka Ala-Harja é Ministro da Fazenda da Finlândia. Sigurdur Helgason é membro do Serviço de Gestão Pública da OCDE.

Traduzido por Ewandro Magalhães Jr.

No delineamento das prioridades para reformas do setor público, o Comitê de Gestão Pública da OCDE elegeu como indicador de bom funcionamento para o setor público a avaliação contínua da eficácia das políticas implementadas. Há indícios de que o interesse na avaliação como ferramenta de gerenciamento esteja aumentando. Em relação a esforços anteriores de avaliação, há atualmente expectativas mais realistas e uma aceitação mais ampla de metodologias menos rigorosas, que levam a um maior entendimento quanto ao uso dessa ferramenta por parte das organizações. Há também ênfase nas avaliações mais sistemáticas, mais orientadas para os resultados e com ligações explícitas ao processo orçamentário.

O uso apropriado dos resultados das avaliações não constitui tarefa fácil. Historicamente, as avaliações representam um universo de muitas promessas que não chegam a se realizar. Alguns enxergam a avaliação como um novo modismo que cria muita burocracia e gera poucos resultados. Outros a vêem como algo essencialmente teórico, de pouca aplicação prática e incapaz de gerar resultados com relação às políticas de maior alcance, tendo seu efeito limitado a questões marginais. Há, ainda, quem receie que possam levar a um controle excessivo, ou aqueles que simplesmente não querem se responsabilizar. Por último, podem-se levantar questões a respeito do valor da avaliação em um ambiente onde o desempenho é continuamente mensurado e tomado como base contratual.

Esses argumentos podem ser contestados. A avaliação pode preencher uma importante lacuna quando utilizada apropriadamente e devidamente integrada a um arcabouço geral de gestão de desempenho. Pode aumentar a eficiência e a eficácia do setor público e, por conseguinte, fortalecer a base para as atividades da iniciativa pública. As qualidades da avaliação de programas podem complementar e desenvolver esforços de mensuração, monitoramento e auditoria de desempenho. O estabelecimento de expectativas realistas em relação a problemas de avaliação, bem como o uso destas de forma pragmática e objetiva, pode permitir aos governos melhorar em seu desempenho, sua responsabilidade e capacidade para prestar contas. Os exemplos apresentados neste artigo dão alguma orientação nesse sentido.

O presente artigo discute a avaliação de programas na gestão pública e aborda de maneira mais detalhada os meios pelos quais seu uso pode ser aperfeiçoado no setor público. A primeira parte deste estudo está centrada na definição de avaliação. A segunda parte apresenta questões a serem consideradas no que se refere ao uso da avaliação.

Definindo avaliação

Conceito

“A avaliação não convence, persuade; não demonstra, argumenta; é razoável, não absoluta; é aceita por muitos, sem ser imposta a ninguém.” (House, 1980: 73).

Não há consenso quanto ao que seja avaliação. O conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Isso se explica pela variedade de disciplinas (economia, formulação de políticas e procedimentos administrativos, estatística, sociologia, psicologia etc.), instituições e executores, além da gama de questões, necessidades e clientes abrangidos no universo das avaliações.

À medida que crescem em popularidade, as avaliações passam a ser reconhecidas sob diferentes formas de *feedback* e consulta. Um sem-número de termos passa a ser utilizado (revisões, acompanhamento, monitoramento, auditoria, escrutínio, avaliação) como referência a atividades avaliativas. Alguns especialistas mostram-se preocupados com as possibilidades de que o conceito venha a perder sua significação por completo. Ademais há outros mecanismos de *feedback*, além da avaliação, e que também podem ser usados no processo de aperfeiçoamento de tomada de decisão.

Nem todo mecanismo de *feedback* se constitui em uma avaliação, embora muitos deles dividam com esta algumas características comuns. A diferença entre a avaliação e outros mecanismos de *feedback* pode ser vista no Quadro 1.

A diferença na ênfase dada por cada mecanismo é apresentada no Quadro 2. As dimensões refletem as diferentes abordagens de avaliação. Em geral, há uma relação entre abordagem e técnicas de avaliação aplicadas. As diferenças geralmente estão associadas ao processo ou propósito especificado para a avaliação.

Ao enfatizar diferentes aspectos, as avaliações podem ser classificadas em vários tipos. Na prática, esses tipos de avaliação geralmente são combinados, conforme pode ser demonstrado no caso das avaliações somativas e formativas.

Avaliações somativas

Conduzidas, freqüentemente, quando o programa já está implementado há algum tempo (avaliação *ex post*) para o estudo de sua eficácia e o julgamento de seu valor geral. Essas avaliações são tipicamente utilizadas como meio de assistir a alocação de recursos ou na promoção de mais responsabilidade. Os clientes geralmente são externos, tais como políticos

e outros agentes de decisão. A objetividade e a confiabilidade geral das constatações são consideradas importantes. Essas avaliações geralmente são conduzidas por avaliadores externos. As questões quanto ao resultado ou relevância geral do programa devem ser abordadas.

Avaliações formativas

Geralmente adotadas durante a implementação de um programa (avaliação intermediária) como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O propósito é o de apoiar e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. Os avaliadores, assim como os clientes, geralmente são internos, e, freqüentemente, os gerentes do programa em questão (auto-avaliação). A objetividade das constatações geralmente não se coloca como preocupação central: mais ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados. Devem lidar com questões operacionais de monitoramento dos eventos e, em certo grau, também com aspectos relacionados ao impacto.

Avaliação de programa

As avaliações podem analisar organizações, funções, procedimentos, políticas, projetos etc. Este artigo se concentra na análise de programas públicos e trata da avaliação desses programas. Por programa entende-se, geralmente, um conjunto de atividades organizadas para realização dentro de cronograma e orçamento específicos do que se dispõe para a implementação de políticas, ou seja, para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. O termo pode comportar atividades relativamente menos abrangentes ou programas de amplo escopo. Contudo, deve-se salientar que o conceito de programa pode variar de um país para outro, chegando mesmo a não ser usado em muitos deles.

Como acontece com o termo avaliação, isoladamente tomado, também há mais de uma definição do que seja avaliação de programa. De modo mais simples, o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos. Há quem sugira que o termo avaliação de programa abrange qualquer estágio do ciclo de vida de um programa. Somando-se à avaliação *ex post*, o termo inclui a avaliação *ex ante* e a avaliação intermediária (bastante comum na prática). O primeiro tipo de avaliação prospectiva é geralmente referido como análise ou avaliação de políticas. Se por um lado a análise de políticas explora as opções disponíveis e seus prováveis efeitos, a avaliação estuda os efeitos reais e busca um juízo de valor das políticas em si. Contudo, os conceitos são inter-relacionados e os processos de avaliação interativos.

Quadro 1: Diferença entre avaliação e outros mecanismos de *feedback*

• Estudos científicos	As avaliações se centram no uso prático da informação.
• Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
• Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.
• Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação).
• Análise das políticas	As avaliações estão centradas na análise <i>ex post</i> . Essa análise das políticas às vezes é definida como uma avaliação prévia, para o estudo de políticas possíveis no futuro.

Exemplos de definição de avaliação de programa

- “As questões-chave na avaliação de programas são a tentativa de determinar os efeitos do programa ao longo de um dado período de tempo, bem como a extensão em que tais resultados foram de fato derivados do programa em questão.” (Hatry, 1980).

- “A avaliação de programa é a aplicação de métodos de pesquisa científica para a avaliação do projeto do programa, sua implementação e eficácia.” (Chelimsky, 1985).

- “A avaliação de programa é a análise sistemática de um programa, ou de parte dele, visando, primeiramente, assistir os gerentes e outros agentes de decisão na determinação da propriedade, eficiência e eficácia de um programa e, em segunda instância, determinar casos que justifiquem a necessidade de novos programas ou a extensão de um programa existente.

Em terceiro lugar, visa decidir quanto à manutenção dos níveis correntes de investimento de recursos, seu aumento, redução ou suspensão.” (*Doing Evaluations, A Practical Guide*. Ministério da Fazenda da Austrália, 1994).

- “Uma avaliação de programa é solicitada por uma organização com o propósito de determinar a eficiência de funcionamento de um programa e concluir por seu aperfeiçoamento ou suspensão.” (Mayne, 1994).

- “As avaliações devem conter, normalmente, elementos analíticos, sistemáticos, confiáveis, específicos e customizados” (*Evaluating EU Expenditure Programmes. A Guide*. Comissão Européia, 1997).

A despeito de tantas definições, há algumas características comuns a todas as avaliações de programa: constituem análises sistemáticas e de aspectos importantes de um programa e de seu valor, de modo a fornecer conclusões confiáveis e utilizáveis.

A falta de um consenso quanto ao conceito de avaliação pode causar confusões, mas também pode ser encarada como um ponto de partida frutífero e de grande praticidade na reflexão dos diversos paradigmas implícitos nas ciências sociais. Contudo, no âmbito do presente artigo, a escolha quanto a uma definição mais ou menos abrangente não apresenta limitação particularmente relevante. O objetivo é identificar as boas práticas que possam se aplicar a diferentes definições.

Objetivos

O objetivo da avaliação não é buscar a verdade absoluta, mas oferecer entendimento e uma visão justificada dos programas de implementação de políticas. A avaliação não substitui o processo de tomada de decisão política, mas permite que as decisões sejam tomadas de maneira mais consciente.

Gerenciar normalmente implica um ciclo de planejamento/preparação, dotação orçamentária, implementação e avaliação. A avaliação é o elo que fecha o círculo e completa o circuito de *feedback*. Uma política ou programa que tenham sido avaliados podem ser melhorados, expandidos ou substituídos.

As principais metas da avaliação podem ser caracterizadas como sendo a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade.

Melhorar a tomada de decisão

A avaliação oferece informações sobre o impacto das políticas. Pode ser vista como a passagem de mecanismos formais de controle a controle efetivo; de controle de transações a controle estratégico; de

gerenciamento de insumos a gerenciamento de resultados. Ela auxilia os formuladores de políticas no julgamento do valor dos programas públicos, concorrendo para sua melhoria ou questionamento e, ainda, para o projeto de programas futuros. A avaliação também contribui para o processo de aprendizagem das pessoas envolvidas no gerenciamento e implementação desses programas, ao permitir maior entendimento do trabalho que se conduz e ajudando nessa condução. Além disso, outros interesses (como por exemplo, científicos) podem ser satisfeitos à medida que se compreende melhor o funcionamento da sociedade.

Auxiliar na alocação de recursos

A maior parte dos países-membros da OCDE enfrentam restrições orçamentárias. A avaliação pode ajudar os formuladores de políticas e os responsáveis pelo orçamento a melhor distribuir os recursos e a fazer melhor uso dos fundos disponíveis. A avaliação ajuda a identificar os meios mais eficientes e eficazes de se alcançar os resultados desejados e de manipular os gastos, de modo a facilitar o desenvolvimento de novas áreas de prioridade — e a contribuir para a descoberta do nível adequado de financiamento para programas e, até mesmo, para a priorização de cortes orçamentários que sejam necessários. A avaliação sempre esteve intimamente ligada às inovações do processo orçamentário, por exemplo na Suécia e na Austrália.

Aumentar responsabilidade

A avaliação pode contribuir para o aumento da responsabilidade das políticas públicas, aspecto que vem adquirindo importância cada vez maior para os países-membros da OCDE. Isso se deve à maior autonomia administrativa oportunizada pelas grandes reformas gerenciais e à preocupação, entre cidadãos de alguns países, a respeito da legitimidade do setor público. A avaliação pode melhorar a transparência e a responsabilidade para o parlamento e o público em geral ao tornar mais claro o impacto das atividades governamentais. Daí, pode-se fortalecer a legitimidade dos programas que se encontram em andamento e garantir a sustentabilidade dos resultados. A avaliação também pode ajudar os cidadãos a tomarem conhecimento do que está sendo feito com seu dinheiro e considerar alternativas às políticas implementadas. Além disso, há alguns fatores que tornam a avaliação especialmente oportuna.

Fatores que determinam o *timing* de uma avaliação

Reformas do setor público, gerenciamento estratégico

A avaliação é uma das ferramentas enfatizadas em processos recentes de reforma do setor público. Geralmente é apresentada no contexto do desenvolvimento da mensuração de desempenho e gerenciamento estratégico. Argumenta-se que a avaliação de desempenho, especialmente a auto-avaliação, deveria se tornar uma parte normal da administração pública. Há também uma necessidade crescente de avaliar as reformas do setor público nos países da OCDE, a fim de explorar seu potencial, desenvolvê-lo adicionalmente, sustentar os resultados alcançados e fortalecer o apoio público.

Requisitos institucionais

As instituições que financiam ou co-financiam os programas públicos geralmente requerem que os solicitantes dos financiamentos se submetam a avaliações regulares, por vezes conduzidas por essas próprias instituições de fomento (o Banco Mundial e a *Structural Funds* da União Européia). O mesmo se dá quando os governos aumentam a institucionalização de suas atividades de avaliação e passam a requerer aos ministérios e órgãos a avaliação de seus resultados.

As organizações encaram a avaliação de várias maneiras e utilizam-na para diferentes propósitos. Diferentes objetivos levam a diferentes abordagens de avaliação. Ainda assim, em um nível mais geral, a meta da avaliação pode ser definida como a de fomentar a aprendizagem organizacional.

Exemplos de objetivos explícitos das avaliações

- “As avaliações oferecem informações confiáveis, oportunas e objetivas, bem como conclusões e recomendações úteis para maior eficiência na alocação de recursos, melhorias e aumento de responsabilidade em relação aos programas.” (Austrália).

- “(...) produzem informações suficientes, apropriadas e confiáveis, que permitem à União Européia decidir quanto à continuação, alteração, inalteração ou suspensão de seu programa de gastos, auxiliando, ademais, a determinar a propriedade de eventuais aumentos ou cortes nas apropriações orçamentárias.” (Comissão Européia DG XIX, Lista de Verificação de Avaliação).

• “A avaliação é vista como elemento agregador de valor, na medida em que se centra naquilo que realmente funciona, no que não funciona e nas inovações que permitem o estabelecimento de metas governamentais de melhor relação custo-benefício.” (Canadá, *In Search of Results: Performance Management Practices*).

Quadro 2: Ênfase da avaliação

• <i>Timing</i>	A avaliação <i>ex ante</i> , concomitante/intermediária, <i>ex post</i> ou uma combinação dessas opções.
• Flexibilidade de estrutura	Análise em relação aos objetivos do programa ou que envolva também a propriedade dos objetivos. Avaliação de efeitos intencionais e, em alguns casos, não-intencionais.
• Julgamento ou apresentação	Julgamento do sucesso ou fracasso de um programa — até mesmo recomendando melhorias ou alternativas — ou mera apresentação das constatações, deixando as conclusões a cargo daqueles a quem incumbem as decisões.
• Conhecimento ou negociação	Apreciação por especialistas em avaliação e mediante a aplicação de procedimentos técnico-científicos para garantir a objetividade dos resultados, ou mediante parceria na qual os objetivos e métodos — e até mesmo as constatações e as recomendações — sejam negociados com os interessados, a fim de maximizar o uso das constatações e garantir participação democrática.
• Uso	Como meio de adquirir mais conhecimento em relação a um programa ou para decidir quanto a seu valor. Mecanismo auxiliar para o refinamento de um programa ou o questionamento de sua lógica, podendo mesmo sugerir mudanças fundamentais.

Desenvolvimento

Em alguns países da OCDE a avaliação desempenha um papel formal no processo de tomada de decisão. Em outros, somente agora desponta a reflexão sobre a possibilidade de sistematização das atividades de avaliação.

Países como os Estados Unidos, a Suécia e o Canadá têm uma longa tradição de avaliação e um sólido sistema de avaliações institucionalizadas. A Austrália e os Países Baixos também têm sistemas de avaliação bastante sofisticados.

A maturidade das práticas de avaliação também varia segundo o setor em questão. A avaliação é tradicionalmente desenvolvida, em diversos países, nas áreas de ações de desenvolvimento, políticas de mercado trabalhistas, saúde e educação.

Fases históricas

As atividades de avaliação em administrações nacionais se desenvolveram em diversas fases. A maturidade pode ser caracterizada pela extensão da experiência, a regularidade das atividades e o grau de institucionalização. Três estágios de desenvolvimento já foram identificados (Derlien, 1990). Embora algumas avaliações de programas públicos tenham sido conduzidas antes mesmo da primeira fase, por exemplo, na Suécia.

A primeira etapa de avaliações, nos anos 60 e 70, esteve amplamente ligada aos governos sócio-liberais engajados em programas, visando a solução de problemas sociais. Os processos de planejamento e programação foram introduzidos para melhorar a formulação de políticas. Condições fiscais favoráveis e melhor condição e oferta de conhecimento de ciências sociais contribuíram nesse esforço. O foco esteve direcionado na melhoria dos programas, e os gerentes de programas tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de *feedback*.

A segunda etapa, nos anos 80, embora menos evidente e mais lenta, foi estimulada por governos predominantemente conservadores, na tentativa de lidar com programas públicos em face de limitações fiscais. A avaliação era encarada como ferramenta útil na reconsideração da justificativa de políticas e na racionalização da alocação de recursos orçamentários. O Ministério da Fazenda e os órgãos de auditoria se empenhavam no desenvolvimento das avaliações.

Desde então, a avaliação tem-se tornado objeto de preocupação dos órgãos legislativos. Problemas relacionados à legitimidade do setor público e a necessidade de fortalecer a responsabilidade do governo clamam por novos e mais sofisticados mecanismos de controle, como por exemplo a avaliação. Os resultados preliminares de um estudo de abrangência nacional ainda em curso (Gray, 1997) sugerem que os avanços da nova administração pública têm muitas implicações sobre a função e a prática da avaliação: a avaliação é substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados está criando uma enorme demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas de avaliação, como por exemplo os contratos internos).

Uma tradição de avaliação firmemente estabelecida se inclina agora, também, a encarar a necessidade de “avaliar as avaliações”. Esse esforço de meta-avaliação encontra-se provavelmente mais avançado nos EUA, onde a quantidade de avaliações torna possível chegar a algumas conclusões gerais. Contudo, as meta-avaliações ainda são relativamente raras, e muito ainda se desconhece, por exemplo, a respeito do uso da avaliação.

Avaliação e auditoria

Para esclarecer o papel da avaliação e seu desenvolvimento corrente, é conveniente estudar sua relação com a auditoria tradicional. A avaliação e a auditoria estão historicamente separadas enquanto funções a cargo de instituições isoladas. As culturas profissionais dos avaliadores e auditores diferem de diversas maneiras, por exemplo em termos de recrutamento e socialização. Os objetivos são diferentes: as auditorias são tradicionalmente usadas para garantir regularidade financeira e responsabilidade quanto ao uso dos recursos, ao passo que a avaliação visa promover a economia, eficiência e eficácia.

A auditoria tem uma longa tradição como atividade parlamentar de supervisão em muitos países. Isso reforça a satisfação legal e a necessidade de prestação de contas das organizações públicas. Tradicionalmente, a auditoria procura evidências de que as regras estabelecidas, os regulamentos, os procedimentos e objetivos foram cumpridos. A autonomia das instituições de auditoria lhes permite apresentar pareceres e opiniões de grande credibilidade.

A avaliação, diferentemente da auditoria, não logrou estabelecer-se como atividade regular, institucionalizada, de conceituação clara e objetivos convergentes. A avaliação continua sendo, no geral, mais participativa e menos independente que a auditoria, e incorpora uma visão mais aberta, que abrange todos os interessados. A avaliação é usada mais como uma ferramenta para o gerenciamento do programa do que para o estabelecimento de responsabilidade pública.

A despeito das diferenças óbvias entre a auditoria tradicional e a avaliação, uma questão que sempre vem à tona diz respeito à necessidade ou não de aproximar essas funções diferentes, ou em que medida tal convergência já não estaria acontecendo. As linhas divisórias começaram a se tornar menos nítidas: a auditoria estendeu seu escopo para questões como desempenho, e as auditorias financeiras tradicionais vêm sendo suplementadas, agora, com auditorias de desempenho. As auditorias de desempenho, conduzidas, por exemplo, na Suécia, no Reino Unido (auditorias de valor monetário) e nos Países Baixos, constituem avaliações semelhantes às avaliações de programas. Os métodos e critérios aplicados

são muito similares. As redes comuns, tais como a *European Evaluation Society (EES)*, também indicam a convergência entre essas duas culturas profissionais.

Contudo, também há sinais de contradição. A convergência entre avaliação e auditoria se restringe à múltipla e contestada identidade da avaliação, sua cultura de base social e a resistência política a avaliações adicionais por parte das instituições de auditoria. A auditoria financeira bem poderá se tornar mais tópica, com mais ênfase na terceirização e em inovações como a contabilidade por regime de competência. Tem-se sugerido que as instituições de auditoria não devem buscar se tornar, primariamente, unidades de avaliação ou consultoria gerencial, mas, antes, esclarecer suas funções e responsabilidades atuais como guardiães independentes da probidade, da legalidade e da eficiência nos gastos públicos (Pollitt e Summa, 1997).

Avaliação institucionalizada²

Alguns exemplos de práticas de avaliação são apresentados, a seguir, para ilustrar o desenvolvimento da avaliação.

Suécia

As primeiras avaliações foram realizadas na década de 50, ou mesmo antes, por comissões públicas encarregadas da formulação de políticas e tomada de decisão. O sistema de comissão combinava a visão dos interessados e introduzia resultados de pesquisa no processo de tomada de decisão. A partir de 1960 a avaliação começou a ser encarada como uma atividade capaz de oferecer informações em base contínua aos tomadores de decisão. Órgãos de pesquisa especializados e outras agências semelhantes começaram a ser fundados, tendo a avaliação como foco de suas atividades.

No início dos anos 80, surgiu a necessidade de melhorar o sistema de tomada de decisão pela sistematização das atividades avaliativas e sua ligação de modo mais firme ao processo orçamentário. O sistema de avaliação associado ao novo processo orçamentário passou por diversos ajustes pragmáticos desde sua implementação. No momento, os relatórios anuais dos órgãos são a principal fonte de informação submetida aos ministérios. Avaliações aprofundadas das atividades dos órgãos públicos (antes realizadas a cada três anos) são conduzidas, hoje, apenas mediante requerimento especial de um ministro.

Austrália

A avaliação se tornou parte integrante do processo de reforma da administração pública australiana em meados da década de 80, quando

foi lançada a estratégia de avaliação do governo. A avaliação tem sido sistematicamente integrada à gestão e ao planejamento das organizações e programas. Todos os programas públicos, ou pelo menos suas partes mais importantes, são submetidos a avaliação a cada três ou cinco anos. Todas as principais propostas de políticas incluem, também, uma estratégia de avaliação, e os ministros são freqüentemente solicitados a apresentar um plano anual de avaliação. Os resultados dessas avaliações também devem ser levados ao conhecimento público.

Recentemente, foi feita uma reavaliação desses requisitos obrigatórios. É provável que a abordagem centrada em requisitos dê lugar a um arcabouço integrado de gestão de desempenho que venha a abranger a avaliação e o monitoramento do rendimento com base em boas práticas e princípios. Essa evolução reconhece o fato de a avaliação ter se tornado mais comum e amplamente disseminada, e tem por objetivo integrar diretamente a atividade de gestão de desempenho à estratégia e ao planejamento dos ministérios. Também vem em reconhecimento de que está sendo dada mais atenção à qualidade, ao uso e à eficácia das avaliações.

A responsabilidade pelo planejamento, a execução e o uso das avaliações estão nas mãos de órgãos e instituições isoladas. O Ministério da Fazenda é o coordenador da estratégia de avaliação, oferecendo treinamento, motivação, orientação e controle de qualidade, além de participar eventualmente em avaliações pré-selecionadas. A Auditoria-Geral pode rever a operação de uma atividade avaliativa.

Países Baixos

O Tribunal de Contas recomendou, no início da década de 90, que os ministros prestassem mais atenção ao programa de avaliação. O governo estabeleceu uma estratégia em três etapas: primeiramente, houve uma emenda nos regulamentos que estabelecem as responsabilidades dos ministros no que tange à avaliação; segundo, foram preparados os relatórios anuais para acompanhar os orçamentos ministeriais e para oferecer informações sobre atividades avaliativas presentes e futuras, seus resultados e sua utilização; e em terceiro lugar, foi realizado o gerenciamento e a coordenação da avaliação em nível ministerial. O governo também salientou que a avaliação deveria não ser apenas externa, mas também interna, tanto em nível *ex ante*, como em níveis *ex post* e intermediário.

Posteriormente, o governo utilizou medidas e responsabilidades de avaliação. As diretorias de política dos ministérios são responsáveis pelas suas próprias avaliações: a abordagem adotada no gerenciamento dessas atividades pode ser tanto centralizada quanto descentralizada. As diretorias orçamentárias internas são responsáveis pela coordenação, promoção e certificação do uso de avaliações, devendo garantir a disponibilidade de

recomendações, orientação e conhecimento de pesquisa. Realizam programas de avaliação para projetos isolados, encorajam a avaliação periódica das políticas e monitoram a qualidade da avaliação e seu uso. Os ministros formam o nível de responsabilidade de última instância no que se refere à avaliação. Outras diretorias oferecem auxílio sob a forma de conhecimento especial (além de pessoal, métodos de organização e informações sobre legislação). O Ministério da Fazenda tem as mesmas responsabilidades da diretoria orçamentária interna no que se refere à promoção e coordenação. O Tribunal de Contas examina a eficiência da gestão e a organização das avaliações e divulga os resultados em relatórios periódicos.

Canadá

A avaliação faz parte da gestão dos ministérios desde 1977. As atividades de avaliação estão solidamente institucionalizadas. Os ministérios devem garantir a avaliação de seus programas. A política atual de avaliação requer que os ministérios conduzam auditorias internas de acordo com padrões estipulados em áreas de significância ou risco. Devem, também, conduzir avaliações de políticas e programas-chave, segundo padrões estabelecidos; determinar práticas de monitoramento de desempenho, incluindo padrões de serviços que se orientem ao cliente, a fim de garantir que os ministérios e seus gerentes tenham a sua disposição informações sobre aspectos-chave relacionados ao desempenho de programas; conduzir outros tipos de revisões sobre políticas, regulamentos, programas e aspectos operacionais, pesquisas junto a clientes e estudos especiais; e utilizar auditorias internas, avaliações, monitoramento de desempenho e outros procedimentos de avaliação de modo complementar e coordenado.

As avaliações geralmente são conduzidas por unidades especializadas. A Secretaria do Tesouro é responsável pelo estabelecimento, coordenação e monitoramento das políticas de avaliação. A Auditoria-Geral tem a função principal de, na avaliação de desempenho do setor público, manifestar-se com relatórios quanto à adequação com que se conduzem as responsabilidades de avaliação.

Finlândia

Na Finlândia, como na Suécia, existe uma tradição quanto ao estabelecimento de comissões para a formulação de decisões políticas. Atualmente, o uso de procedimentos de avaliação está bem estabelecido em alguns setores (ações de desenvolvimento e educação superior), embora, no geral, as avaliações sejam conduzidas de forma *ad hoc*. Contudo, de acordo com pesquisas recentes, parece haver muito interesse

na avaliação da administração. Para obter informações mais sistemáticas e aprofundadas sobre as recentes reformas do setor público, um grande programa de avaliação composto de 12 estudos individuais foi realizado entre 1995 e 1997. Outro propósito desse projeto era o de encontrar meios de fortalecer uma cultura de avaliação na administração. Cursos de formação foram organizados, e um manual foi compilado. Os ministérios são encorajados a divulgarem seus programas de avaliação, e o resultado destes, em seus relatórios anuais.

Estados Unidos

Os Estados Unidos têm uma importante e antiga tradição de avaliação. O governo federal, assim como alguns governos estaduais e municipais, mantém suas unidades de avaliação. Em nível federal, essas unidades geralmente estão contidas em departamentos específicos. O *General Accounting Office (GAO)*, que assiste o Congresso em suas funções de supervisão do Poder Executivo, visando maior eficácia e responsabilidade na administração, realiza um grande número de procedimentos de auditoria de desempenho e avaliações de programas. Os órgãos responsáveis pela implementação de programas também conduzem, eles próprios, a avaliação de seus programas. Os órgãos do governo devem incluir em seu planejamento estratégico uma descrição das avaliações de programa utilizadas, bem como o cronograma de avaliações futuras. Além disso, o Congresso frequentemente introduz dispositivos legais requerendo a realização de avaliações individuais de larga escala.

Comissão Européia

A Comissão Européia tem, há algum tempo, práticas institucionalizadas de avaliação em certas áreas centrais de políticas comunitárias, que incluem ações de desenvolvimento, pesquisa e política tecnológica, além de programas financiados por meio dos chamados *Structural Funds* (Fundos Estruturais). No contexto das iniciativas do *Sound and Efficient Management — SEM 2000* (Gerenciamento Eficaz e Saudável), estabeleceu-se a organização de avaliações sistemáticas, oportunas e rigorosas dos gastos da União Européia, em um esforço que abrange todas as políticas comunitárias. Definiu-se que os serviços operacionais são responsáveis por garantir a avaliação de seus próprios programas. No processo, um funcionário, setor ou unidade precisa ser designado como agente responsável.

Cada serviço precisa traçar seu próprio plano de avaliação anual. O primeiro deles foi apresentado ao final de 1996. Esses planos são compilados, consignados pela Comissão e distribuídos sob a forma de um Programa Anual de Avaliação. Os relatórios de avaliação, produzidos pelos serviços

operacionais da Comissão, servem de base para o Balanço Anual de Avaliação, que é submetido à Comissão juntamente com o Programa Anual de Avaliação ao final de janeiro de cada ano. Além disso, os serviços operacionais devem submeter um relatório de avaliação *ex ante* cada vez que se cogite a tomada de uma ação que implique gastos orçamentários. Esses serviços devem, ainda, garantir que na preparação de novos programas haja a devida previsão de avaliações como parte do processo.

Recomenda-se que as ações financiadas por recursos do orçamento sejam objeto de avaliação a cada seis anos. Somando-se ao trabalho avaliativo desenvolvido pelos serviços operacionais, outros departamentos, como o DG XIX (Orçamento) e o DG XX (Controle Financeiro) também desempenham tarefas de apoio às atividades de avaliação. Como suporte adicional ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação, foi estabelecida uma rede de avaliadores e compilado um manual com normas para a garantia da qualidade (Comissão Europeia, 1997). Além disso, estão sendo idealizados seminários de treinamento, projetos de demonstração e a criação de um *help desk*.

Gestão de desempenho e avaliação

Muitos governos introduziram abordagens abrangentes para a gestão de desempenho dos órgãos governamentais. A avaliação é um instrumento claramente orientado à avaliação de desempenho, e deveria, por isso mesmo, ser vista como parte de um arcabouço mais amplo da gestão de desempenho. Contudo, as relações entre a avaliação e a gestão de desempenho nem sempre são claras.

Avaliação e gestão de desempenho

- A avaliação foi bem estabelecida em muitos governos previamente à introdução de procedimentos de gestão de desempenho, e as novas abordagens não incluem necessariamente a avaliação.
- Novas abordagens de gestão de desempenho foram desenvolvidas, em parte, como resposta às deficiências percebidas na avaliação, como por exemplo os limitados resultados obtidos nas avaliações em comparação com o volume de recursos investidos.
- Diferentes organizações podem estar envolvidas em trabalho específico de avaliação ou de gestão de desempenho.
- A gestão de desempenho envolve a reforma dos processos centrais de gerenciamento, sendo, portanto, de responsabilidade dos gerentes em cada organização, ao passo que a avaliação é vista como um método especializado, freqüentemente aplicado por especialistas ou unidades de avaliação externas.

A falta em considerar ou esclarecer as relações entre avaliação e gestão de desempenho pode levar ao desperdício, à duplicidade de esforços, sinalização conflitante acerca das metas e resultados e, por fim, a um aumento das tensões entre as organizações e grupos profissionais. A maioria dos governos vê a avaliação como parte de uma estrutura mais ampla da gestão de desempenho, mas o nível de integração entre essas duas disciplinas irá depender do papel desempenhado pela avaliação.

Abordagens à integração entre avaliação e gestão de desempenho

Há três abordagens principais:

- A avaliação é vista como uma função distinta e independente da gestão de desempenho, com regras próprias e claras.
- A avaliação é vista como uma função distinta, porém integrada à gestão de desempenho.
- A avaliação não é vista como função distinta, mas sim integrada com instrumentos diferentes de gestão de desempenho.

A primeira abordagem vê a avaliação como função relativamente independente da gestão de desempenho, mesmo que dependa da mensuração de desempenho e de outras informações produzidas por meio de procedimentos de gestão de desempenho. A perspectiva básica é a de que a gestão de desempenho é como qualquer outro processo de gerenciamento desenvolvido no âmbito de uma organização que deve se submeter a avaliação. Uma avaliação excessiva entre avaliação e gestão de desempenho poderia minar a capacidade da avaliação de analisar a qualidade da gestão do desempenho, limitando a possibilidade de se fazerem sugestões úteis visando a sua melhoria. A integração também lesaria a necessária independência que deve ser conferida à avaliação.

A segunda abordagem coloca menos ênfase sobre a independência, mas considera a avaliação como um dos muitos instrumentos utilizados em uma estrutura mais ampla de gestão de desempenho. A avaliação pode ser superior a outros instrumentos em muitos aspectos. Permite um estudo mais aprofundado do desempenho do que a própria gestão de desempenho. Pode cobrir períodos mais longos e incorporar fatores cuja avaliação é difícil ou custosa, como por exemplo a avaliação de impacto ou resultados. Além disso, torna-se possível analisar as causas e efeitos em maior detalhe, trazendo a discussão do desempenho para um contexto mais apropriado. A avaliação pode ser usada para dar uma imagem mais abrangente do desempenho de um programa ou organização, em contrapartida à visão fragmentada que se obtém a partir de outras abordagens. Nessa abordagem, a avaliação é organizada como função separada para garantir a especialização e é utilizada de modo seletivo e periódico para a produção de informações-chave que não podem ser disponibilizadas

em outros processos. O custo da realização de avaliações implica a necessidade de limitá-las aos programas e organizações mais importantes.

A terceira abordagem enfatiza os benefícios da incorporação de métodos avaliativos em instrumentos isolados da gestão de desempenho. Há muitos exemplos disso. Informações relativas ao desempenho podem ser analisadas, interpretadas e avaliadas. Estudos de padrões de referência (*benchmarking*) geralmente envolvem avaliação considerável de fatores que explicam diferenças no desempenho; a avaliação é um dos elementos-chave do gerenciamento estratégico (por exemplo, avaliando fatores-chave do ambiente, as análises SWOT); os contratos de desempenho são avaliados periodicamente; e o gerenciamento da qualidade geralmente envolve auto-avaliação. A perspectiva básica aqui é a de que a avaliação deve ser uma atividade permanente, integrada a processos-chave de gerenciamento.

As três abordagens discutidas aqui não são mutuamente excludentes, ou seja, um governo pode utilizar mais de uma concomitantemente. A segunda abordagem vem crescendo em popularidade. A despeito dessa tendência, algum grau de capacidade de avaliação independente vem sendo preservada, notadamente na realização de auditorias. Há uma conscientização crescente a respeito dos benefícios da incorporação de métodos avaliativos a processos gerenciais relevantes. Contudo, a maior parte dos governos percebe isso como uma suplementação, e não como a substituição de avaliações mais especializadas.

Questões metodológicas

Embora este artigo se concentre no uso da avaliação, é conveniente explorar de maneira superficial algumas das grandes abordagens metodológicas e problemas relacionados à avaliação. Uma vez que a metodologia e o uso da avaliação estão interligados, essas questões surgirão novamente no decorrer da discussão.

Abordagens à avaliação

Há várias abordagens sobre avaliação que partem de premissas acerca da natureza do conhecimento avaliativo, da possibilidade de criação de conhecimento confiável e quanto ao melhor uso legítimo dos resultados. Além disso, há também, freqüentemente, alguma relação entre a abordagem e os instrumentos e técnicas escolhidas para avaliação. As quatro abordagens básicas e métodos de avaliação geralmente relacionados aqui são apresentados no Quadro 3 (Pollitt, 1996):

Quadro 3: Abordagens e métodos

• Avaliação experimental	Incorpora idéias positivistas de aplicação da metodologia de ciências naturais à engenharia de programas públicos. Em projetos experimentais, grupos aleatoriamente selecionados aparentemente similares foram comparados após a aplicação de um programa a um deles. A atribuição do efeito observado ao programa depende da premissa de que não há nenhuma outra causa concorrente para o resultado.
• Avaliação pragmática	Centra-se, acima de tudo, na utilidade dos resultados da avaliação. A avaliação deve se orientar pelos objetivos e práticas de trabalho dos tomadores de decisão. A exequibilidade política, o <i>timing</i> e o custo são aspectos importantes. Projetos semi-experimentais (em que se busca eliminar explicações alternativas para os resultados por outros meios que não a seleção aleatória), estudos de casos e vários métodos descritivos são geralmente utilizados como ferramentas de avaliação.
• Avaliação econômica	Geralmente é conduzida de maneira ligeiramente isolada da avaliação geral. As ferramentas incluem análises de custo-benefício e avaliações de custo-eficiência. Introduzem informações quanto ao custo dos programas como um dos critérios de avaliação.
• Avaliação naturalista	Rejeita tanto a avaliação experimental quanto a econômica, alegando que a sociedade se constrói socialmente e está em constante mudança por força da interação dos indivíduos. Assim, a avaliação não pode oferecer respostas corretas e objetivas, mas meramente agir como elemento facilitador para a produção de consenso entre os interessados. Os métodos aplicados, tais como etnografia, observação de participantes, estudos de caso etc., têm por objetivo descrever e esclarecer os valores e premissas dos interessados e dar apoio à negociação desses aspectos no processo avaliativo.

Não há um método ideal de condução de uma avaliação. São muitas as abordagens e metodologias abrangendo um leque de fatores de sucesso. O papel da avaliação é diferente em cada um dos processos de tomada de decisão e aprendizagem (por exemplo, a avaliação econômica e experimental usada para decisões orçamentárias e a avaliação naturalista usada para melhoria de programas e projetos). A questão relevante

aqui é a necessidade de adequar a avaliação ao elemento que se deseja avaliar, às informações desejadas, aos recursos disponíveis e ao uso pretendido para os resultados.

Problemas metodológicos

Os problemas metodológicos são intrínsecos a todas as abordagens sobre avaliação. Problemas relacionados à causalidade, por exemplo, são comuns a todas as ciências sociais, uma evidência conclusiva das relações de causa e efeito é dificilmente possível e raramente pode ser estabelecida, uma vez que o controle de todas as variáveis é relevante. A avaliação experimental geralmente é lenta e dispendiosa, chegando mesmo a ser impossível de se aplicar na prática. Mesmo que se utilize o formato de avaliação experimental, a generalização para condições além daquelas contidas no experimento costuma envolver algum grau de incerteza. Contudo, em muitas avaliações, como no caso da análise da implementação ou gestão de um programa, o estabelecimento de uma firme relação causal não é o principal objetivo.

A escolha de critérios para avaliação pode ser problemática em face do simples fato de que os objetivos dos programas públicos costumam ser múltiplos, vagos, ocultos, mutantes e, até mesmo, conflitantes. Outra dificuldade é decidir se o foco deve estar apenas sobre a forma de alcance dos objetivos oficiais ou se se deve adotar uma visão mais ampla, partindo para o estudo de todos os efeitos do programa. A última opção oferece um quadro mais abrangente do resultado do programa, mas é frequentemente mais complexa e demorada.

O estabelecimento de um período de tempo apropriado para a avaliação do programa é outro aspecto difícil e crítico, na medida em que os resultados mais relevantes dependem de algum tempo de maturação. Contudo, a utilidade das informações pode ser reduzida se o programa avaliado for alterado antes que a avaliação tenha sido concluída e seus resultados aplicados.

A escolha entre diferentes métodos de avaliação também é problemática. Vários mecanismos de coleta e análise de dados podem ser adotados, cada um gerando uma perspectiva diferente do programa avaliado. Existe, por exemplo, uma discussão considerável sobre as vantagens e desvantagens do uso de métodos quantitativos e qualitativos de avaliação.

Geralmente é difícil identificar o resultado dos programas. Conforme salientado anteriormente, pode haver várias razões (que não o programa) para explicar, no todo ou em parte, os resultados gerados. Assim, pode ser difícil determinar que evidência seria suficiente para traçar conclusões válidas e confiáveis a respeito dos resultados. A capacidade de obter evidência geralmente se vê limitada pelo volume de recursos disponíveis.

Outro problema com impacto sobre as conclusões é saber se os resultados da avaliação podem ser generalizados a outras instâncias, locais ou sujeitos. Isso é de particular relevância quando se espera que a avaliação venha contribuir para futuras decisões sobre o estabelecimento de políticas.

Os problemas metodológicos da avaliação (cobertos aqui apenas em parte) podem ser abordados quando do reconhecimento de limitações e tratamento apropriado dos problemas. Isso requer conhecimento e habilidades específicas que podem ser desenvolvidas por meio de treinamento ou pela contratação de especialistas externos para a condução das avaliações. Além disso, a combinação de diferentes métodos geralmente é mais frutífera do que a redução dos problemas metodológicos de avaliação. Finalmente, mecanismos apropriados de controle de qualidade (ver discussão posterior sobre a garantia da qualidade técnica) podem ser estabelecidos para orientar o processo de avaliação.

Mesmo que a avaliação não possa oferecer respostas definitivas, poderá aduzir informações úteis para a discussão a respeito do desempenho. E alguma informação sobre o que acontece é melhor do que nenhuma.

Gerenciamento para melhor uso das avaliações

Uma outra grande questão, além dos problemas metodológicos, é o uso apropriado das avaliações. A avaliação não visa conhecimento como um fim em si mesmo, mas como um meio para a ação. É importante que o material de avaliação seja usado em processos de tomada de decisão. Caso contrário, a administração logo perderá o interesse, e a avaliação se tornará um exercício inútil.

Já se declarou que para que a avaliação tenha impacto sobre a tomada de decisão é preciso que haja tanto uma oferta de qualidade quanto uma demanda sincera e entusiástica (Mayne, 1994; Mayne, Divorski, Lemaire, 1998; Boyle, 1997). Este capítulo discutirá o desenvolvimento desses dois aspectos do “mercado” de avaliação: como criar oportunidades para o uso das avaliações.

É difícil definir o que constitui o uso da avaliação. A definição do uso de uma avaliação deve fazer distinção entre uso pelo programa e uso organizacional. O primeiro se refere a estudos individuais de avaliação, e o segundo tem a ver com o efeito cumulativo (aprendizagem) derivado de uma série de avaliações em uma organização. O uso em programas pode ser posteriormente dividido em uso instrumental, em que a avaliação dá suporte a ação específica (confirmação, modificação ou término), e o uso conceitual, em que não se toma nenhuma ação imediata, mas no qual os resultados são considerados e a informação é acumulada para uso posterior (Mayne, 1994).

Uso da avaliação de programas

- Grandes mudanças nas políticas;
- Melhoria dos programas (aprendizado organizacional);
- Melhor alocação orçamentária; e
- Suporte ao estabelecimento de responsabilidades.

Em todos os casos, não é fácil demonstrar a utilização dos resultados de avaliação. Os usuários potenciais precisam ser identificados, assim como o período de utilização pretendido. A utilização pode envolver melhorias concretas, mas também menos concretas, tais como melhor compreensão do programa, aprendizado organizacional ou estabelecimento de responsabilidades.

Também é possível distinguir entre o uso da avaliação e seu impacto. A questão é saber que impacto se quer para caracterizar o uso real dos resultados das avaliações. A experiência sugere que a avaliação é mais utilizada para a melhoria de programas existentes do que em suporte a mudanças fundamentais em políticas e em padrões de alocação de recursos. Esse foi o caso na Suécia — embora deva-se salientar que as grandes mudanças de políticas podem ser apoiadas por informações de avaliações cumulativas, colhidas ao longo de muitos anos. Além disso, muitas avaliações individuais podem não sugerir qualquer mudança substancial aos programas.

Todos esses fatores fazem da análise do uso das avaliações uma questão complexa. Embora não haja muitos estudos sistemáticos em prática, alguns exemplos são apresentados posteriormente.

Uma vez que a avaliação é praticada em um contexto político, o problema da determinação do uso jamais será completamente resolvido. A avaliação é apenas uma fonte de informações e compete com diversos outros fatores que têm influência sobre a tomada de decisão. É praticamente impossível descobrir a extensão exata em que os resultados tenham influenciado as decisões. As avaliações podem ter maior impacto sobre políticas de baixa prioridade política, ou em relação àquelas sobre as quais há grande consenso. Além do mais, os políticos enfatizam suas boas intenções quando estão se decidindo por uma determinada intervenção pública, mas nem sempre estarão interessados em estudar seus efeitos. Por trás da relutância em solicitar avaliações e em discutir seus resultados pode estar o receio de que algumas deficiências venham a ser expostas. Os políticos talvez nem sempre desejem formular suas metas com precisão, o que torna a avaliação mais difícil. O fato é que as decisões continuarão a ser tomadas independentemente da qualidade do material considerado a cada processo decisório. Com isso, é possível fomentar o uso de avaliações por meio de consultas abertas junto aos tomadores de decisão.

Uma cultura orientada para a gestão de desempenho, que valoriza a avaliação, não surge da noite para o dia. Contudo, alguns passos concretos podem ser dados para dar mais importância à avaliação e popularizar seu uso pela administração, pelos agentes de decisão e pelo público em geral. A seção que se segue destaca algumas das práticas capazes de maximizar o uso e o valor da avaliação. Contudo, deve-se salientar que conforme o contexto um tipo diferente de meio de popularização do uso das avaliações irá se aplicar.

As primeiras três questões focam sua atenção na criação de uma demanda efetiva e de um ambiente propício à condução de avaliações de programas. As três questões seguintes se concentram no desenvolvimento de um arcabouço efetivo para a condução da avaliação em si mesma. As nove questões apontadas no quadro a seguir focalizam aspectos práticos do processo de avaliação, ou seja, sobre como gerenciá-lo, de modo a promover o uso de seus resultados. A questão final trata da formação de pessoal e suporte, fatores vitais na criação de uma cultura de avaliação para a administração.

Quadro 4: Questões para a melhoria das práticas de avaliação

Questão nº 1	• Obtendo apoio dos dirigentes
Questão nº 2	• Gerando demanda efetiva
Questão nº 3	• Estabelecendo expectativas realistas
Questão nº 4	• Sistematizando as atividades de avaliação
Questão nº 5	• Articulando a avaliação com o processo orçamentário
Questão nº 6	• Escolhendo o avaliador certo
Questão nº 7	• Planejando as avaliações
Questão nº 8	• Acertando o <i>timing</i> das avaliações
Questão nº 9	• Satisfazendo as necessidades dos usuários
Questão nº 10	• Garantindo a relevância
Questão nº 11	• Envolvendo os interessados
Questão nº 12	• Garantindo qualidade metodológica
Questão nº 13	• Emitindo juízos e recomendações
Questão nº 14	• Divulgando os resultados
Questão nº 15	• Monitorando ou acompanhando
Questão nº 16	• Reconhecendo as necessidades de pessoal para treinamento e suporte

Questão nº 1: Obtendo apoio dos dirigentes

É importante que os dirigentes e políticos entendam o valor da avaliação e tenham expectativas realistas a respeito de seu uso. Isso pode ser expresso por meio da adoção de uma estratégia formal de avaliação

para o governo. O papel do Ministério da Fazenda, e de outros órgãos do governo central, geralmente é crucial para garantir apoio e credibilidade. Os dirigentes devem se envolver no processo de avaliação, oferecendo contribuições, conforme a necessidade. Quando o objetivo principal é o de melhorar a implementação de um programa existente, o apoio aos dirigentes do programa é essencial.

Países Baixos

No início da década de 90, o governo estabeleceu uma estratégia que estipulava as funções de avaliação e as estratégias de sua promoção. Além disso, definia as iniciativas e recomendações necessárias no processo. Embora algumas diretorias de políticas sejam responsáveis pela organização das avaliações, os ministros são os agentes responsáveis, em última instância. O Ministério da Fazenda e as diretorias orçamentárias internas são responsáveis pela coordenação, promoção e popularização do uso, devendo ainda se certificar do provimento de orientações e informações especializadas, conforme a necessidade.

Questão nº 2: Gerando demanda efetiva

Tem-se sugerido que uma das razões para o uso inadequado da avaliação de programas é a tendência do mercado de sempre se orientar pela oferta. A demanda genérica por avaliações precisa ser fortalecida, gerada e claramente articulada para que a avaliação tenha algum uso prático e leve melhorias aos programas (Mayne, Divorski, Lemaire, 1998). Os clientes precisam detalhar seu interesse específico na avaliação. Muitos incentivos podem ser usados para fomentar a demanda. Eles são apresentados a seguir, divididos em três categorias: penalização, prêmio e conscientização (Boyle, 1997; Toulemonde, 1998).

Incentivos

a) Penalização

A penalização pode ser usada para garantir que as avaliações sejam devidamente realizadas e que sejam feitas as perguntas corretas. Isso pode ser feito tornando as avaliações obrigatórias ou delegando-se a um avaliador externo o direito de conduzi-las. A qualidade das avaliações também pode ser controlada por mecanismos específicos, por exemplo, por grupos gestores ou de revisão (França, Canadá). Às vezes, um aumento na concorrência entre unidades do governo as encoraja a dar maior publicidade às informações derivadas de avaliações conduzidas sobre suas atividades.

b) Prêmio

Os prêmios são usados para desenvolver a demanda. Isso pode ser feito por meio da alocação de recursos para avaliação e, também, dando-se reconhecimento aos esforços de avaliação (divulgação, prêmios, promoções, melhorias no conteúdo do trabalho, pagamento por mérito). O trabalho extra causado pelas avaliações pode ser contrabalançado pela redução dos controles sobre contribuições e processos.

c) Conscientização

A conscientização pode ser feita para destacar o papel da avaliação e promover uma cultura que valorize seu uso em processos de tomada de decisão. Essa mensagem pode ser transmitida por meio de conferências, cursos de treinamento, visitas, informativos e jornais, redes de colegas, premiações etc. O importante é agir sobre os resultados das avaliações, como forma de demonstrar que são realmente importantes.

Questão nº 3: Estabelecendo expectativas realistas

Expectativas irreais, em relação ao *timing* e ao escopo das conclusões de uma avaliação por exemplo, podem levar a grandes decepções. Isso ocorreu em muitos países que faziam suas primeiras experiências de avaliação. Foi o caso da Suécia, por exemplo, nos anos 60 e 70. A introdução do orçamento programado e das avaliações esbarrou em dificuldades exatamente em função das expectativas irreais e da falta de interesse suficiente para dar apoio aos ministérios. O reconhecimento das limitações inerentes às avaliações é um aspecto muito importante.

Os políticos que alocam recursos para avaliações sempre esperam que os resultados sejam usados para a melhoria dos processos de tomada de decisão de maneira absolutamente oportuna. Os avaliadores, por sua vez, podem salientar o valor a longo prazo e cumulativo dos resultados das avaliações, que por vezes só aparece, contudo, ao cabo de vários anos. Os formuladores de política se voltam sempre para os avaliadores em busca de informações que estes sempre dizem não poder fornecer. Mas mesmo assim, os avaliadores continuam a realizar mais e mais avaliações.

Essas diferenças entre oferta e procura podem levar à falta de confiança e ao desapontamento, a menos que ambas as partes sejam capazes de estabelecer com clareza suas expectativas e estabelecer o que a avaliação tem a oferecer, realisticamente. Os usuários potenciais precisam estar cientes das prováveis limitações da avaliação e ter a capacidade de criar demanda efetiva que possa ser realisticamente satisfeita. O objetivo da avaliação é gerar informações úteis e reduzir a incerteza

em relação às políticas que se examinam, mas não tem como oferecer respostas “corretas” ou substituir o julgamento subjetivo nas tomadas de decisão. Além do mais, o tipo de informação produzida por meio das avaliações sempre irá depender da escolha do avaliador. O solicitante de uma avaliação deve agir como um consumidor educado e crítico, com capacidade para se livrar dos avaliadores incompetentes que se apresentam com visões excessivamente otimistas acerca do projeto.

Questão nº 4: Sistematizando as atividades de avaliação

Costuma-se argumentar com freqüência que um certo nível de institucionalização precisa ser dado para que as avaliações possam desempenhar um papel genuíno no gerenciamento das organizações governamentais. A institucionalização se dedica a criar condições para a oferta de avaliações de alta qualidade, a utilização dos resultados das avaliações e a promoção de aprendizado organizacional.

Um aspecto importante é a integração estratégica dos esforços de avaliação ao arcabouço geral da gestão de desempenho. Várias atividades de revisão e controle precisam ser estabelecidas em um sistema lógico, coerente, a fim de evitar duplicação de esforços e excessiva prestação de contas.

O grau de sistematização, apresentado no Quadro 5, pode variar consideravelmente:

Quadro 5: Grau de sistematização

	Informal	Sistemática
• Exigências para a condução de avaliações	Voluntárias e flexíveis	Obrigatórias e regulares
• Responsabilidade para a condução de avaliações	Descentralizada	Centralizada
• Posição do avaliador	Interna	Externa
• Subordinação	Ao Poder Executivo do governo	Ao Poder Legislativo do governo
• Foco das avaliações	Melhorar a tomada e implementação das decisões	Aumentar a responsabilidade
• Iniciação	Iniciada e conduzida localmente	Iniciada e conduzida centralmente
• Abertura	Pequena	Grande

O modo pelo qual se organizam as avaliações afeta seu papel no processo de tomada de decisão. A integração das avaliações com os diferentes processos de formulação de política e tomada de decisão é um aspecto fundamental para a garantia de seu uso.

É preciso avaliar o valor agregado e os custos de avaliação comparativamente, por exemplo, as mensurações de desempenho em curso. Alguns governos alocam recursos para fins de avaliação (por exemplo, a avaliação dos programas de gastos da União Européia é normalmente financiada com recursos do orçamento dos programas, do qual apenas uma pequena parte é alocada para atividades avaliativas) ou criam fundos especiais para o financiamento de projetos de avaliação.

Austrália

A tensão entre flexibilidade e controle na sistematização das avaliações foi resolvida recentemente pela institucionalização do processo, ao passo em que se deixa a cargo dos ministérios isolados a decisão quanto ao modo de se realizar o trabalho. O Ministério das Finanças pode participar de grandes avaliações pré-selecionadas e ajudar a garantir o controle de qualidade.

Questão nº 5: Articulando a avaliação com o processo orçamentário

Para que a avaliação seja eficiente, é preciso que seja parte integrante do projeto de formulação e implementação de políticas. Articulações formais e sistemáticas ao processo orçamentário são muito importantes. Contudo, um comparativo entre as práticas gerenciais de sete países concluiu que em nenhum deles havia a integração apropriada de orçamento, auditoria e avaliação (Gray e Jenkins, 1993).

As expectativas em relação ao uso dos resultados das avaliações no processo de alocação orçamentária precisam ser realistas. O processo orçamentário implica diversas escolhas políticas, dentre as quais a avaliação é apenas um dos fatores a considerar. É útil desenvolver um relacionamento construtivo entre o avaliador e a organização que se avalia. Há quem considere que a articulação da avaliação com o processo de alocação de recursos possa diminuir a confiança entre as partes e, conseqüentemente, a qualidade da avaliação. As avaliações orientadas por mecanismos de controle, visando a grande economia, nas quais os resultados são usados apenas como base para cortes orçamentários, sempre constituirão resistência. O envolvimento de gerentes e pessoal da organização avaliada pode melhorar o equilíbrio dos resultados e criar mais confiança.

Um sem-número de países (dentre os quais a Austrália e a Suécia), além da Comissão Europeia, fizeram tentativas para melhorar essa articulação com o processo orçamentário.

Austrália

Na Austrália, a avaliação foi associada ao processo orçamentário. O orçamento dos programas, que inclui a avaliação dos mesmos, oferece a estrutura básica para a tomada de decisão. A avaliação tem sido o principal meio de realocação dos novos recursos, tendo por base a eficácia dos programas.

Uma revisão do uso das avaliações na formulação do orçamento de 1994/1995 demonstrou que os resultados das avaliações influenciavam 77% das novas políticas propostas, bem como 65% das opções visando a economia de recursos. Segundo se constatou, a avaliação teve influência sobre as deliberações do primeiro escalão do governo em 68% das propostas consideradas. Trata-se de um aumento significativo comparativamente a orçamentos anteriores, o que em parte reflete o fato de que um grande pacote de propostas, o chamado pacote *Working Nation*, amplamente apoiado em resultados de avaliações, abrangia grande componente de novas propostas de políticas previstas no orçamento.

A posição australiana é a de que as avaliações devem ser conduzidas pelos próprios gerentes dos programas, mas que o processo como um todo deve ser orientado, progressivamente, de forma integrada à gestão de desempenho baseada em bons princípios, que deve ser coordenada por aqueles a quem incumbe a alocação dos recursos. O Departamento de Finanças desempenha um papel fundamental na coordenação e orientação das avaliações conduzidas pelos diversos departamentos e órgãos do governo, chegando mesmo a participar de algumas avaliações isoladas.

Suécia

Ao final da década de 80, um novo processo orçamentário foi institucionalizado na Suécia. Um dos objetivos era fazer das avaliações prévias *ad hoc* um componente formal dos processos de tomada de decisão. Além da produção de um informativo anual com os resultados, os órgãos eram solicitados a conduzir revisões aprofundadas de suas atividades a cada três anos. O objetivo era o de facilitar discussões sobre resultados de políticas e de promover uma base mais sólida para as decisões executivas mais importantes.

O sistema de avaliação foi recentemente revisado para incorporar mais flexibilidade. O documento principal utilizado na dotação orçamentária é um relatório anual que detalha informações de produção. Revisões aprofundadas só são conduzidas mediante a solicitação formal por parte

de um ministério. O material para avaliação prévia do processo orçamentário melhorou substancialmente. Contudo, não existe nenhuma informação sistemática sobre o uso das avaliações. A impressão geral é de que a informação apresentada nos relatórios anuais dos órgãos geralmente é usada para fins de controle pelos ministérios e, também, para o refinamento de algumas políticas.

Comissão Européia

Uma política de avaliação sistemática de programas foi adotada em 1996. As avaliações ficam a cargo dos departamentos operacionais, ao passo que as Diretorias-Gerais para orçamento e controle financeiro dão suporte ao controle de qualidade das avaliações.

Uma ligação importante entre orçamento e avaliação se dá por meio da exigência de que todas as propostas de programa sejam acompanhadas de um demonstrativo financeiro que estabeleça um plano avaliativo para o programa. As propostas de novos programas precisam ter por base uma avaliação *ex ante*, e as propostas para renovação dos programas também precisam estar apoiadas em avaliações. Em resumo, sem avaliação não há alocação.

Questão nº 6: Escolhendo o avaliador certo

A organização das atividades avaliativas reflete o papel que os governos desejam que a avaliação desempenhe. Os arranjos institucionais influenciam o que se pode esperar de uma avaliação. Tem impacto sobre o foco da avaliação sua ligação ao processo de tomada de decisão e outros, de natureza geral. A questão envolve diversos aspectos.

Em primeiro lugar, é possível dar a um ou mais órgãos governamentais a função formal de conduzir ou solicitar avaliações. Em segundo, o governo pode promover o desenvolvimento da capacidade avaliativa, tanto dentro quanto fora dos órgãos dotados de alçada formal para a condução das avaliações. O terceiro aspecto é a escolha do avaliador certo para cada avaliação.

É comum delegar a um órgão do governo autoridade para a condução ou solicitação de avaliações. Assim também, como é comum investir nas Secretarias de Auditoria da capacidade formal para a realização de avaliações ou auditorias. Há exemplos das exigências envolvidas no estabelecimento de unidades de avaliação dentro dos ministérios. Isso pode ser feito em toda a administração ou em ministérios individualmente. Há, também, alguns exemplos de unidades semi-independentes de avaliação, com autoridade geral ou setorial para a condução das avaliações.

O desenvolvimento da capacidade avaliativa não precisa se limitar àqueles órgãos investidos de autoridade formal para a realização das avaliações. Muitos governos consideram este um aspecto importante para a reunião de uma gama de avaliadores (tanto internos como externos).

A escolha do avaliador é um fator importante na eficácia das avaliações. É essencial analisar o objetivo de cada avaliação. Por exemplo, uma avaliação interna provavelmente se aterá a questões relevantes e fará sugestões práticas de recomendações, mas seria pouco realista esperar que oferecesse informações críticas e relevasse questões relacionadas à propriedade ou não de se continuar um dado programa. Os escritórios de auditoria independentes podem abordar questões mais fundamentais relativas aos resultados, mas a quantidade de questões, resultados e recomendações que se lhes apresenta não será necessariamente relevante do ponto de vista político. Os avaliadores semi-independentes poderão combinar essas duas perspectivas.

A avaliação pode ser conduzida por um sem-número de agentes, dos quais poucos terão autoridade formal para sua realização. As avaliações podem ser realizadas internamente pela administração, externamente, por organizações independentes, ou, como geralmente acontece, por um combinado de agentes diferentes. O grau de liberdade em rotular esses agentes como avaliadores internos ou externos irá depender da perspectiva adotada. Toda avaliação, com exceção da auto-avaliação, é externa ao programa avaliado, e as unidades de avaliação nos ministérios são internas ao ministério, mas externas ao programa. Os escritórios de auditoria, geralmente, são completamente independentes etc. O Quadro 6 mostra órgãos aos quais o governo poderia estender autoridade formal para a condução das avaliações. Ele também indica quais desses agentes podem ser vistos como internos, externos ou independentes. Dependendo da perspectiva, pode haver a superposição de mais de uma categoria.

Quando a avaliação é **conduzida pela organização avaliada**, a análise contribui para a coleta de informações fundamentais para a organização em questão. Os avaliadores internos conhecem o programa e as questões que abordam. Além disso, têm livre acesso às informações correntemente produzidas na organização, e detêm, ainda, muita informação informalmente. Os dados podem ser coletados de maneira fácil e relativamente barata. A auto-avaliação permite aprender mais com as experiências e facilita o uso prático dos resultados. Além disso, as exigências geralmente são menos rigorosas, pois questões complexas em relação à relevância e ao resultado do programa geralmente não são objeto de avaliação.

Os problemas de avaliação interna têm a ver mais com o tempo e as habilidades exigidas à equipe de avaliadores, a limitada faixa de questões a serem cobertas, a possível falta de objetividade e, conseqüentemente, a falta de credibilidade dos resultados. Isso pode resultar em um uso limitado

das avaliações fora da organização. Contudo, não é, necessariamente, um problema se a avaliação se dirigir, principalmente, à melhoria da implementação, e não tanto à avaliação da relevância geral de um programa.

Quadro 6: Posições dos avaliadores e sua relação com o programa avaliado

Relação com o programa avaliado	Avaliador	Posição do avaliador
Interna	<ul style="list-style-type: none"> • Organização avaliada • Unidades de avaliação especial junto aos ministérios • Órgãos centrais da gerência • Comissões • Consultores gerenciais 	Dentro da administração
Externa	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições acadêmicas ou de pesquisa • Grupos comunitários de consumidores etc. 	Fora da administração
Independente	<ul style="list-style-type: none"> • Escritórios nacionais de auditoria 	

Canadá

Os departamentos e órgãos são responsáveis pela avaliação dos programas. As avaliações geralmente são conduzidas por unidades especializadas em avaliação corporativa. Essas unidades por vezes são alvo de críticas, por não revisarem adequadamente a lógica dos programas em curso. Em 1996, uma grande revisão do programa foi realizada, sob a direção dos ministérios, por meio de um comitê especial estabelecido para esse fim. Essas avaliações amplas requerem uma clara liderança política.

Suécia

Os órgãos do governo são solicitados a avaliar e apresentar um relatório de desempenho e resultados. Um estudo conduzido por um grupo de Especialistas em Finanças Públicas, em 1996, descobriu que a qualidade da auto-avaliação realizada pelos órgãos públicos era, de maneira geral, bastante baixa. As conclusões derivadas dessas avaliações geralmente não estavam apoiadas em evidências materiais, por exemplo. Havia necessidade de criar mecanismos de controle de qualidade.

A avaliação **conduzida por órgãos centrais** é capaz de abordar questões que abrangem todo o governo e programas que cobrem diversos setores, estudando mais profundamente o impacto de diferentes programas e, possivelmente, revisando de forma mais rigorosa a relevância atual dos programas em curso. Além disso, a autoridade do avaliador e o acesso a processos-chave de tomada de decisão podem realçar o uso das avaliações. A confiabilidade em relação aos resultados e a natureza mais política das questões abordadas geralmente suscitam interesse fora da organização avaliada, o que facilita o uso da avaliação em processos de tomada de decisão.

Problemas podem surgir em função da distância existente entre o programa que se avalia e o órgão central, o qual se vê limitado em seu acesso direto às informações dadas às restrições de tempo, recursos etc. Os avaliadores dos órgãos centrais podem desempenhar papéis conflitantes (oferecendo aconselhamento a ministérios e órgãos individualmente, bem como ao Ministério da Fazenda). A credibilidade pode estar em risco, a menos que o avaliador seja capaz de definir com clareza seu papel em relação a avaliações individuais e fazer distinções entre informação objetiva e julgamentos subjetivos que possam sofrer influência do propósito da organização (por exemplo, valor por dinheiro). Além disso, os gerentes de programas precisam estar prontos a aceitar os resultados das avaliações externas e as recomendações, que podem não ser facilmente implementáveis.

Os gerentes de programas, ou os órgãos centrais, geralmente agem como coordenadores das avaliações conduzidas por avaliadores externos (instituições de pesquisa e consultores, por exemplo). Essa função de coordenação envolve a seleção do avaliador, o processo de contratação, a seleção de programas para avaliação e a assistência aos avaliadores para a condução da avaliação.

França

O Comitê Interministerial de Avaliação é quem decide quanto ao número de avaliações conduzidas em resposta a solicitações do primeiro escalão, órgãos do governo em geral e o Escritório de Auditoria. Um conselho independente faz recomendações ao comitê quanto à metodologia e a qualidade das avaliações. As avaliações são financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento de Avaliações.

Países Baixos

Os diretórios orçamentários internos e o Ministério da Fazenda são responsáveis pela coordenação, promoção e determinação do uso de avaliações, devendo garantir que a orientação, o aconselhamento e o conhecimento de pesquisa sejam disponibilizados conforme a necessidade.

O Departamento de Finanças tem o papel central de assistir os ministros e os órgãos para que se familiarizem com as avaliações, a fim de que desenvolvam planos e atividades avaliativas, conhecimento e material de referência, treinamento de equipes e o registro das avaliações concluídas. Além disso, participa em algumas avaliações com ministérios individuais.

Quando a avaliação é **conduzida por avaliadores externos**, a autonomia e habilidade destes geralmente melhora o leque de questões abordadas e a confiabilidade dos resultados. Isso, por sua vez, amplia o público interessado na avaliação que se conduz. Por outro lado, os avaliadores externos podem ter um entendimento menor da substância e da cultura administrativa e política da organização avaliada. Além disso, alguns avaliadores podem tender a produzir avaliações um tanto padronizadas ou a apresentar apenas os resultados que agradem o cliente. As instituições acadêmicas tendem a produzir estudos demasiadamente teóricos.

Há quem sugira que o sucesso de uma avaliação depende de seu “ancoramento a diversos pólos” (Mayne, Divorski, Lemaire, 1998). Só assim é possível satisfazer a diferentes demandas e produzir a informação para uma multiplicidade de mercados. Há sempre o risco de concorrência improdutiva e fragmentação das avaliações, mas o uso de diferentes fornecedores de avaliação irá ampliar o leque de questões e perspectivas abrangidas nas avaliações, aumentando, assim, as possibilidades para o uso de seus resultados. Ao diversificar o fornecimento, é possível combinar os benefícios e minimizar as limitações de avaliadores. Isso também pode ser feito pela criação de corpos semi-independentes de avaliação.

Uma vez que o desenvolvimento da capacidade avaliativa em diferentes organizações é uma tarefa um tanto desafiadora, pode ser conveniente, nos estágios iniciais, estabelecer atividades de avaliação em que haja alguma evidência de demanda potencial, e, preferivelmente, em áreas que disponham dos recursos necessários. Alguns estudiosos têm sugerido que pode ser válido centralizar a capacidade de avaliação em certo grau, no início, deixando-se a expansão para outros centros para um momento posterior em que as habilidades e os demais recursos necessários já tenham se avolumado (Boyle, 1997).

Diversos estudos e experiências sugerem que as organizações governamentais parecem ser mais receptivas a informação produzida internamente, ao passo que a avaliação externa é geralmente vista como uma ameaça (Rist, 1994). Contudo, a necessidade de aceitação e implementação das avaliações precisa ser contrabalançada por mecanismos apropriados de controle, visando a maior credibilidade das avaliações internas. Isso pode ser alcançado pelo aumento da transparência e da divulgação, estabelecendo-se grupos de referência externos e conduzindo-se revisões.

A extensão e localização de ocorrências de “meta-avaliação”, ou a avaliação de avaliações, também são aspectos relevantes. Por exemplo, pode ser vantajoso promover avaliação interna que seja posteriormente revisada por órgãos externos.

Questão nº 7: Planejando as avaliações

A boa preparação das avaliações é um fator preponderante para seu êxito. É conveniente dedicar algum tempo e esforço à seleção do tópico e à determinação do escopo e dos objetivos, planejando o processo avaliativo com cautela e escolhendo-se os critérios que serão utilizados. O planejamento cuidadoso torna mais fácil o gerenciamento das avaliações e contribui para a qualidade de seus resultados. Contudo, o planejamento não pode se tornar demasiadamente rígido. Um certo grau de flexibilidade permite que as avaliações sejam ajustadas a mudanças de necessidades e circunstâncias.

O requerente, geralmente após consultar os usuários da avaliação, deve assumir a responsabilidade final pelas escolhas relacionadas ao planejamento da avaliação. Atenção especial deve ser dada à definição de objetivos, questões, critérios e informações disponíveis, bem como aos métodos de coleta e análise de dados. O cronograma, o orçamento, a lista de avaliadores e a organização geral da avaliação também precisam ser detalhados. Os meios pelos quais os resultados serão apresentados, utilizados e monitorados também precisam ser considerados.

O planejamento também envolve a identificação dos usuários, dos resultados e recomendações da avaliação, devendo-se definir a responsabilidade dos diferentes atores e o modo como deverão ser informados e motivados. O uso dos resultados da avaliação também precisa ser considerado, em uma análise que inclua passos concretos a serem tomados para a implementação das recomendações.

Um planejamento cuidadoso das avaliações fortalece o compromisso de agir a partir dos resultados e pode ajudar a garantir a tomada de ações posteriores. A definição dos usuários da avaliação na fase do planejamento influencia, e muito, o projeto do procedimento avaliativo. As necessidades de informação dos usuários precisam ser abordadas, bem como o interesse daqueles que estarão sendo avaliados, a fim de garantir seu envolvimento e cooperação.

No planejamento de avaliações isoladas, pode ser útil compilar e publicar planos de avaliação de escopo mais amplo, que abranjam diversos setores e departamentos do governo (como os Planos de Avaliação de Carteira, na Austrália, ou o Programa Anual de Avaliações da Comissão Européia). Esses planos visam informar os interessados a respeito das

matérias que estarão sendo estudadas, detalhando até mesmo o escopo e o objetivo desses estudos. Contribuem, também, para a coordenação e implementação da avaliação.

Questão nº 8: Acertando o *timing* das avaliações

Para que seja útil, a avaliação deve se encaixar nos ciclos de formulação de políticas e tomadas de decisão. A tempestividade é um grande problema nas avaliações. As avaliações precisam ser planejadas com vistas à geração de informações que sejam úteis quando da tomada de decisão. Contudo, o *timing* exato pode ser difícil de se alcançar, porque o processo de tomada de decisão é um tanto imprevisível, e as políticas geralmente são revisadas antes que seus resultados possam ser apreciados. Diferentes usuários de uma mesma avaliação frequentemente têm, cada qual, seus próprios cronogramas. A avaliação pode envolver surpresas, e é melhor planejar com antecedência do que decepcionar-se com os resultados.

O *timing* também é importante do ponto de vista do programa avaliado. É essencial não tentar conduzir avaliações *ex post* antes de o programa ter atingido um certo grau de maturidade. Contudo, a boa avaliação pode ser melhor apoiada por um sistema eficiente de monitoramento, que se estabeleça uma vez que o programa tenha sido iniciado. Também é importante, durante a avaliação, permitir o transcurso de tempo suficiente para a análise do material. O requerente precisa monitorar o cronograma de avaliação cuidadosamente, a fim de agir tempestivamente caso surja algum problema.

Questão nº 9: Satisfazendo as necessidades do usuário

As avaliações precisam ser focadas para o uso por um determinado público, cujas necessidades devem ser satisfeitas. O estado, a confiabilidade e as conexões dos usuários têm impacto sobre a credibilidade, e, por conseguinte, sobre o uso da avaliação. Uma vez que a avaliação é essencialmente orientada a processos de formulação de políticas e tomada de decisão, é importante se familiarizar com o modo de pensar e agir dos usuários. Entender o processo de interação política é tão importante quanto a capacidade de conduzir análises adequadas. É necessário um diálogo entre as culturas dos usuários e dos avaliadores. Os diferentes processos de tomada de decisão, e a variedade de usuários das avaliações, também podem exigir uma diversificação das atividades de avaliação (na Suécia há diversos fornecedores de avaliações para grupos diferentes de tomadores de decisão).

Contudo, a avaliação pode desempenhar papéis que vão além do serviço direto a usuários específicos. A avaliação também precisa reconhecer outras responsabilidades. Comportamento eticamente inaceitável, má interpretação ou mau uso dos resultados de avaliações em nome do cliente não podem ser tolerados.

Questão nº 10: Garantindo a relevância

É importante observar os possíveis benefícios da avaliação de um programa em particular, e em que grau informações confiáveis podem ser obtidas a partir dos resultados. As avaliações devem abordar temas ou estudar programas que sejam significativos a questões orçamentárias, políticas, gerenciais ou estratégicas. Isso é especialmente importante nos estágios iniciais das avaliações conduzidas no âmbito do governo, na medida em que mesmo algumas poucas avaliações de alto-perfil podem ter impacto considerável sobre a cultura de avaliação. Para que a avaliação seja justificável, o programa avaliado também precisa ser razoavelmente estável. As solicitações de avaliação precisam ser feitas de forma sincera: deve haver pelo menos uma possibilidade de uso concreto dos resultados obtidos.

É muito difícil avaliar questões de grande interesse político, como por exemplo questões relacionadas ao resultado e à relevância gerais de uma dada política. Às vezes, as questões de menor importância são abordadas devido à ausência de interação entre o avaliador e os usuários. A escolha cuidadosa do avaliador e a possibilidade de criação de um grupo de referência irão facilitar essa interação. O requerente de uma avaliação deve se certificar de dedicar o tempo necessário à definição dos termos de referência para a avaliação e ao suporte a amplas discussões de seus termos, previamente ao início da avaliação.

Um certo grau de flexibilidade é necessário para manter a relevância por meio do processo de avaliação. Isso pode ser necessário para se ajustar uma avaliação a mudanças nos programas avaliados ou a mudanças na demanda por informações. A relevância das questões particulares pode se alterar na medida em que a avaliação caminha. Por isso mesmo, os contratos de avaliação não devem ser demasiadamente rígidos. O avaliador deve manter uma postura ativa, e não confinar a avaliação a questões originalmente delineadas se outras perspectivas se apresentarem como relevantes. Entretanto, um certo equilíbrio é necessário, na medida em que as avaliações com excessivo grau de flexibilidade correm o risco de serem capturadas pelo avaliador.

França

Segundo alguns comentaristas, os estudos de avaliação solicitados por intermédio do Conselho Científico para Avaliações geralmente se limitam a tópicos de importância relativamente menor. A relutância da burocracia em abordar questões politicamente importantes, bem como a tentativa de evitar conflitos em alguns círculos políticos, evidenciam a relevância da avaliação (Boyle, 1997; Toulemonde, 1998). Além disso, a lacuna cultural existente entre os acadêmicos que conduzem as avaliações e os políticos que recebem a informação limita o uso dos resultados das avaliações.

Questão nº 11: Envolvendo os interessados

Os interessados são todos aqueles que têm alguma intenção em relação às avaliações, em função da importância que antecipem quanto aos resultados ou ao processo em si, para aplicação posterior em suas funções ou ações. Os interessados podem ser formuladores de políticas (parlamentares, ministros e outros executivos), o departamento de orçamento, os gerentes de programa, os funcionários públicos que cuidam de sua implementação, o grupo-alvo do programa ou outros grupos de interesse que possam ser atingidos pelos programas.

Existem diferentes visões quanto à abordagem participativa nas avaliações. De qualquer modo, é necessária uma estratégia para a devida gestão dos interessados. A definição dos interessados e seu envolvimento na avaliação geralmente aumentam o compromisso e disposição destes em utilizar os resultados da avaliação. As diferentes perspectivas colhidas dos diferentes interessados podem enriquecer muito o processo avaliativo.

Entretanto, o envolvimento dos interessados pode implicar deficiências. Pode haver dificuldade no gerenciamento e no equilíbrio dos diversos interesses envolvidos. Alguns interessados (incluídos os gerentes e o pessoal encarregado do programa avaliado) podem apresentar-se relutantes a participar e a disponibilizar informações, especialmente se imaginarem que os resultados das avaliações podem ser críticos quanto ao seu desempenho. O gerenciamento das relações com os interessados pode ser mais dispendioso e demorado do que a abordagem não-participativa. Além disso, o envolvimento dos interessados pode afetar negativamente a credibilidade da avaliação.

A despeito dessas dificuldades, uma parceria entre os interessados geralmente é útil. Do contrário, a avaliação corre o risco de se tornar um procedimento burocrático, formal, conduzido por profissionais com poucas ligações aos potenciais usuários.

A parceria pode ser estabelecida entre todas as partes: requerentes, avaliadores, avaliados, usuários potenciais e outros grupos de interesse. O envolvimento dos interessados também pode ser formalizado como parte da avaliação, por meio da criação de grupos gestores ou comitês de aconselhamento. O escopo da cooperação pode variar, por exemplo, de acordo com a fase do processo avaliativo. A parceria na definição dos termos de referência geralmente é considerada benéfica na maximização do uso da avaliação. Alguns estudiosos argumentam que os interessados também deveriam decidir quanto à metodologia a aplicar, bem como se envolver nas análises e na interpretação dos resultados.

Os avaliadores precisam buscar uma interação justa e confidencial com as partes envolvidas. Precisam estar cientes do necessário equilíbrio de interesses que deve haver durante o processo de avaliação. Um grupo interessado pode precisar de maior atenção que outros usuários dos serviços ou o próprio grupo-alvo do programa avaliado. Isso naturalmente complica a avaliação, uma vez que os resultados do programa têm que ser revisados não apenas em relação aos seus objetivos, mas também no que diz respeito às necessidades dos clientes. Às vezes chega-se a sugerir que os avaliadores ajam no sentido de salvaguardar a perspectiva de eventuais grupos minoritários envolvidos na avaliação.

Suécia

O sistema de comissões tem desempenhado um papel central na preparação de decisões políticas neste século. Embora a importância relativa do sistema tenha se reduzido em anos recentes, cerca de 200 comissões continuam trabalhando anualmente. Essas comissões combinam a visão dos interessados, ao reunir representantes de partidos políticos, meios acadêmicos, sindicatos, associações patronais, organizações de defesa do consumidor, grupos de interesse ambiental etc. Além disso, os relatórios produzidos pelas comissões são encaminhados a um grande número de outras partes interessadas — em âmbito público e privado — para consideração e revisão. Dessa forma o conhecimento disponível na sociedade pode ser combinado de modo a melhor servir às análises e à preparação de decisões políticas.

Questão nº 12: Garantindo qualidade metodológica

A qualidade metodológica da avaliação abrange aspectos como os critérios relevantes, a necessidade de evidências adequadas e, por conseguinte, de resultados claros e confiáveis. A propriedade da metodologia

aplicada pode ter amplo efeito sobre a credibilidade e o uso da avaliação. Esse aspecto requer especial atenção, uma vez que o mercado para avaliações do setor privado cresce rapidamente em muitos países.

Até certo ponto, pode haver uma solução de compromisso entre o rigor e a utilidade da avaliação. As avaliações dominadas por métodos complicados de pesquisa não costumam chegar a nenhuma conclusão, e, a menos que sejam testadas, poderão não ser aquelas dignas de maior atenção por parte dos formuladores de política. Além disso, integrar o uso de métodos científicos, de um lado, e soluções pragmáticas para questões políticas, de outro, pode ser algo bastante desafiador. Aspectos como custo e tempo geralmente limitam o escopo para uso dos melhores métodos, pois estes podem se revelar onerosos e demorados, além do que seria realista. Em resumo, as considerações pragmáticas precisam ser contrabalançadas a outras de natureza epistemológica.

É preciso selecionar métodos, na medida do possível, na fase do planejamento das avaliações. Isso inclui os métodos para coleta de dados, o uso de métodos qualitativos e quantitativos, amostragem, causalidade, explicações alternativas e lógica de argumentação. As conclusões de uma avaliação deveriam se basear nos resultados obtidos a partir dos dados, e as recomendações deveriam ter por base as conclusões. Os avaliadores precisam ser claros acerca das premissas, incertezas e outras licitações metodológicas da avaliação. Na extensão possível, os fatos devem ser separados de opiniões e premissas.

Os processos de controle de qualidade podem variar. É desnecessário dizer que o conhecimento técnico de alta qualidade e outros recursos contribuem para uma avaliação de qualidade. A abertura e a transparência do processo avaliativo permitem aos revisores externos fazer um escrutínio da qualidade. A divulgação das avaliações pode ser, em si mesma, um mecanismo de controle de qualidade, pois é dada mais atenção à qualidade das avaliações cujos resultados são publicados. Podem ser criadas listas de verificação para se estabelecer padrões de qualidade para as avaliações (por exemplo, a lista de verificação da Comissão Européia DG XIX); padrões éticos para avaliações também vêm sendo adotados (por exemplo, pelas Sociedades Americanas e Australasianas de Avaliação), com o objetivo de aumentar a qualidade das avaliações. O estabelecimento de grupos gestores ou grupos externos totalmente independentes (por exemplo, o Conselho Científico de Avaliações, na França) pode ser útil na tentativa de orientar ou revisar a qualidade das avaliações. Como alternativa, o Escritório de Auditorias pode ficar com a responsabilidade ou autoridade de revisar as avaliações, se assim desejar (como faz, por exemplo, o Escritório Nacional de Auditorias da Suécia). As revisões são especialmente importantes para o aumento da credibilidade e qualidade das avaliações internas.

Questão nº 13: Emitindo juízos e recomendações

Há algumas diferenças de opinião com relação ao valor da emissão de juízos e recomendações a partir das avaliações. Alguns consideram que os julgamentos devem ser deixados como responsabilidade exclusiva dos requerentes ou usuários da avaliação. Argumenta-se que quanto mais genéricas as conclusões de uma avaliação, mais fácil é o seu uso para esclarecimento de diferentes problemas e o fomento de discussões e de um processo de aprendizagem.

Por outro lado, pode-se sugerir que os julgamentos e recomendações atraem atenção, provocam e orientam discussões, além de sinalizarem decisões e ações que devam ser tomadas. Os tomadores de decisão geralmente dispõem de tempo limitado e podem estar sobrecarregados de informações. Os resultados e recomendações mais claros, que delineiam alternativas de ação, têm maior probabilidade de atrair atenção e predispor ações subseqüentes. Além disso, os mecanismos construtivos de sugestão de melhorias, antes de se limitarem aos pontos débeis de um programa, podem limitar a resistência e contribuir para um consenso quanto às mudanças necessárias. De qualquer modo, é necessário deixar claro o critério contra o qual se fazem julgamentos e recomendações. As recomendações podem ser contrabalançadas pela sugestão de soluções alternativas, contrariando a tendência de se focar apenas uma solução possível. Também pode ser útil apresentar um plano de implementação que tenha por base as recomendações da avaliação.

Questão nº 14: Divulgando os resultados

Muitas avaliações não surtem qualquer efeito, pois nenhuma atenção é dada à divulgação de seus resultados. É essencial que esses resultados sejam apresentados de modo eficaz e oportuno.

As políticas de divulgação variam, obviamente, mas a credibilidade e o uso da avaliação geralmente são aumentados quando se garante transparência e abertura. Na Austrália, os resultados das avaliações devem ser divulgados publicamente. Na Suécia, o público sempre teve acesso a toda documentação do governo, incluídos os relatórios de avaliação. Os resultados das avaliações, em especial aqueles com conclusões negativas ou críticas, costumam encerrar grande sensibilidade política. Deve ser evitada controvérsia desnecessária, o que se consegue dando aos avaliados alguma informação preliminar sobre os resultados, antes de sua publicação.

A abertura geralmente é um aspecto positivo. Contudo, dependendo da situação específica, a transparência pode ter aspectos negativos sobre o uso das avaliações. A divulgação pode encorajar a implementação das recomendações da avaliação ao criar pressão externa, mas pode também aumentar a resistência entre as partes que foram objeto de crítica, reduzindo a disposição destas em cooperar e agir de modo correto. Esses efeitos podem ser limitados evitando-se o uso de tom acusatório e pela promoção de uma cultura de aprendizagem. Ao invés de se concentrar nas deficiências, a avaliação deve enfatizar, em seu relatório, o que vem sendo feito para superar os problemas identificados. Contudo, pode haver casos em que a divulgação e a exposição na mídia a partir de certo estágio se tornem nocivas.

Conforme discutido anteriormente, o *timing* da divulgação dos relatórios de uma avaliação é importante para a conciliação com os cronogramas de tomadas de decisão. Geralmente, é conveniente disponibilizar alguns resultados preliminarmente. A decisão quanto a divulgar ou não as recomendações e conclusões deve ser tomada nesse estágio. A experiência sugere que as avaliações que encerrem temas de grande implicação política geralmente são melhor recebidas após o transcurso das eleições, quando o novo governo já se apresenta mais disposto a aceitar críticas e recomendações.

A publicação de um relatório formal é o meio mais comum de se apresentar resultados de uma avaliação. É importante que o relatório seja claro, abrangente e amplamente distribuído. A estrutura e argumentação de um relatório de avaliação devem ser inteligíveis. Um sumário executivo pode ser útil, dada a improbabilidade de que todos os interessados venham a ler o relatório na íntegra. Em alguns casos, pode ser válida a publicação de versões resumidas do relatório para diversos grupos de interessados.

A mera distribuição do relatório geralmente não basta. Explicações e *marketing* adicionais também são necessários para se estabelecer um diálogo quanto aos resultados da avaliação. Encontros com diversos interessados podem ser organizados para se apresentarem e interpretarem os resultados, bem como para encorajar a implementação das recomendações. Atenção especial deve ser dada aos principais tomadores de decisões. Seminários, oficinas e grupos de discussões podem ser organizados.

Questão nº 15: Monitorando ou acompanhando

O monitoramento do impacto da avaliação estimula o seu uso, orienta o processo de implementação e pode contribuir para a melhoria das práticas

de avaliação no futuro. O acompanhamento também é importante na identificação de possíveis necessidades adicionais de avaliação.

O acompanhamento pode ser facilitado por uma estrutura institucional que revise o uso de todas as avaliações em curso, ou que estabeleça exigências de acompanhamento subsequente a cada avaliação. É importante garantir tempo suficiente para a implementação antes de se tirarem quaisquer conclusões sobre o uso ou impacto da avaliação.

Sanções pelo não uso dos resultados de uma avaliação, ou por não se seguirem as recomendações feitas, geralmente ficam circunscritas ao âmbito da divulgação e persuasão. Contudo, a simples conscientização pública quanto ao fato pode não criar a pressão necessária para a implementação de mudanças nos programas.

A implementação dos resultados e recomendações de uma avaliação geralmente requer suporte e serviços de consultoria. Isso pode ser facilitado por meio da assistência técnica e financeira.

Questão nº 16: Reconhecendo as necessidades de pessoal para treinamento e suporte

O sucesso de uma avaliação requer avaliadores treinados, solicitantes bem informados e usuários conscientes. Em muitos países, a educação básica dos funcionários públicos não inclui habilidades específicas de avaliação. Sendo assim, o treinamento é importante, especialmente quando a avaliação ainda está sendo introduzida e desenvolvida.

São necessárias habilidades metodológicas, políticas, gerenciais e de comunicação. Os solicitantes e usuários de uma avaliação precisam melhorar seu nível de conhecimento sobre as avaliações, a fim de serem capazes de articular questões relevantes, desenvolver os objetivos de avaliação, gerenciar projetos e selecionar avaliadores. Precisam, também, entender as limitações da avaliação, bem como seu potencial para melhoria dos processos de tomada de decisão. Somando-se às habilidades de avaliação técnica, é importante haver uma cultura de permanente revisão das atividades públicas. Os avaliadores externos precisarão aprender a compreender o contexto gerencial e político em que as avaliações se desenvolvem.

Treinamento e suporte podem ser organizados

- Pela criação de redes dentro das organizações, o governo como um todo e os avaliadores e auditores de diferentes campos (redes de colaboradores como, por exemplo, a rede da Comissão Européia, ou as

associações mais formais como a Sociedade Européia de Avaliação, a Sociedade Australasiana de Avaliação, a Associação Americana de Avaliação, a Sociedade Britânica de Avaliação etc.);

- Pela publicação de manuais, histórias de sucesso, informativos, jornais etc.;
- Pela organização de seminários, oficinas, cursos de treinamento, visitas etc.;
- Pelo estabelecimento de projetos de demonstração; e
- Pelo estabelecimento de um *help desk*, ou serviço similar, na administração.

Conclusões

Considerações pragmáticas e epistemológicas precisam ser conciliadas na avaliação. É essencial que haja um encontro entre a capacidade de bem avaliar e a disposição de utilizar os resultados. Só assim se poderá lograr que as avaliações de programa tenham impacto sobre a tomada de decisões (Mayne, Divorski, Lemaire, 1998; Boyle, 1997). Esses pré-requisitos são interdependentes, de modo que melhorias em um levam a avanços também nos demais. É algo que requer vontade política e trabalho sistemático.

Há que se reconhecer que o uso das informações da avaliação se aplica a todo o ciclo de política, e não apenas a instâncias subseqüentes à implementação do programa ou à de revisão periódica de uma política. A questão crucial é saber como os governos podem organizar suas atividades de avaliação de modo a tirar plena vantagem do que a avaliação tem a oferecer. Embora o aprendizado organizacional geralmente não seja uma atividade sistemática, a avaliação pode prestar grandes contribuições no processo.

É desnecessário estabelecer arcabouços demasiadamente rígidos para o uso das avaliações. A mesma variação que se verifica nos objetivos e métodos de avaliação é refletida no uso de seus resultados. Um dos grandes impactos das avaliações nas organizações costuma ser descrito como um impacto de longo prazo sobre o gerenciamento organizacional — embora se devam buscar, também, melhorias diretas nos programas.

A avaliação pode não ser apropriada para o fomento de todas as decisões. Às vezes, a avaliação é demasiadamente custosa ou demorada, o que inviabiliza o seu uso. Por vezes, também, não há opções de ação disponíveis, ou há pouca vontade política para a realização de mudanças, e, ocasionalmente, a decisão é tomada em outras bases, antes mesmo de conhecidos os resultados de uma avaliação. A avaliação pode ser mal utilizada ou conduzida apenas à legitimação de decisões políticas já

tomadas. Resultados inconvenientes, ou de grande delicadeza política, às vezes são suprimidos ou usados seletivamente. Embora o envolvimento dos usuários seja uma parte importante da avaliação, há sempre o risco de que a avaliação seja capturada pelo cliente.

A despeito dessas limitações, a pré-condição essencial para o maior uso dos resultados das avaliações é o compromisso e a perseverança daqueles que crêem no uso desses resultados para a melhoria dos processos de formulação de políticas. É preciso continuar produzindo avaliações de boa qualidade, trabalhando junto aos usuários e fazendo as adaptações necessárias ao ambiente sempre cambiante do setor público.

Exemplos de uso dos resultados de avaliação

Alguns exemplos do uso concreto de avaliações e sugestões para estratégias eficientes de avaliação são apresentados a seguir. O grau do uso efetivo dos resultados das avaliações pode ser interpretado de duas maneiras: pode-se experimentar algum desapontamento pelo fato de nem todos os resultados das avaliações serem usados ou, ao contrário, alguma satisfação pelo fato de a maior parte das avaliações terminarem, de fato, por influenciar os processos de tomada de decisão. Esta última visão é provavelmente a mais razoável.

Suécia

Embora ainda não tenham sido conduzidos estudos abrangentes sobre o uso das avaliações, alguns comentários podem ser feitos. Das avaliações, 90% são usados como material de referência prévia, e utilizados, principalmente, para ajustes de políticas, mais do que para uma reavaliação fundamental das atividades.

Pode haver efeitos de aprendizagem a longo prazo, mas a intenção de se introduzir questões mais fundamentais no processo orçamentário ainda não foi concretizada. Contudo, a qualidade do material de referência prévia para fins orçamentários aumentou. Os relatórios anuais dos órgãos incluem muitos dados operacionais e servem, primariamente, à gerência interna e às funções de controle dos ministérios. O Parlamento continua sendo o ator mais mal informado sobre as avaliações (Furubo e Sandahl, 1993).

Canadá

A política e a infra-estrutura de avaliação foram desenvolvidas no curso de duas décadas. Há registro de restrições financeiras e de outra ordem, mas o uso contínuo das avaliações é um grande indicador de sua

utilidade. Um grande número de avaliações levou à realocação de recursos, e pelo menos a algum uso do vasto universo de avaliações conduzidas. Uma combinação de planos departamentais e comitês de avaliação torna difícil perdê-las de vista.

Estudos sugerem que cerca de 20% das avaliações levaram à significativa reforma ou suspensão de programas; 40% delas levaram à modificação nos programas; 30% oportunizaram um melhor entendimento dos programas; e cerca de 10% resultaram na confirmação de programas. Em 1993, um estudo conduzido pelo Escritório do Auditor-Geral descobriu que os gerentes de avaliação davam a máxima importância a esforços visando a resolução de questões operacionais e a melhoria de programas pela administração. Prioridade bem menor era dada ao questionamento dos programas visando a melhoria da alocação de recursos ou a avaliação de grandes programas em extensão que permitisse melhorar a delegação de responsabilidade ao Parlamento (Mayne, 1994).

Países Baixos

Em um estudo conduzido pela Corte de Auditoria para explorar o escopo, as práticas e o uso das avaliações, mais de 80% dos funcionários entrevistados declararam que algum uso direto dos resultados das avaliações havia sido feito. Quando algumas das avaliações foram examinadas mais detidamente, 20, de um total de 42 estudos, haviam sido utilizados explicitamente. Como se vê, há de fato uma evidência concreta de uso. Apenas poucas avaliações levaram a mudanças significativas (Leeuw e Rozendal, 1994).

Austrália

O Departamento de Finanças tem o papel central de assistir os ministros e os órgãos para que se familiarizem com as avaliações, a fim de que desenvolvam planos e atividades avaliativas, conhecimento e material de referência, treinamento de equipes e o registro das avaliações concluídas. Além disso, participa em algumas avaliações com os ministros individualmente.

Sugestões de uma estratégia eficaz de avaliação

Irlanda

A Irlanda está prestes a iniciar a sistematização de suas atividades de avaliação. De acordo com Boyle (1997), lições de outros países sugerem que um leque de avaliadores é necessário (o recurso a corpos semi-independentes de avaliação da administração pode constituir um bom modelo). As prioridades da avaliação precisam ser estabelecidas: revisões abrangentes conduzidas a cada três anos podem constituir uma exigência demasiadamente grande na fase inicial. A perspectiva do usuário precisa estar envolvida, sempre que possível. O treinamento e o suporte de desenvolvimento também são necessários para avaliadores e usuários, tanto em relação aos recursos de *hardware* quanto de *software*. A estimulação de demanda efetiva — prêmios, penalizações e conscientização, alocação de recursos, especificação de questões por parte daqueles que solicitam as avaliações — também é necessária. Finalmente, precisam ser estabelecidas articulações entre o orçamento, a gerência estratégica e a avaliação.

Estados Unidos

Richard Sonnichsen desenvolveu um modelo de escritório interno de avaliações que tem sido eficiente para maior uso dos resultados. O modelo tem por base a pesquisa conduzida em cinco escritórios internos de avaliação, em nível federal e, também, na experiência pessoal de Sonnichsen. As condições organizacionais necessárias ao trabalho de um escritório interno de avaliações são: recursos suficientes, independência, subordinação a um funcionário sênior da organização, concordância quanto a metas e políticas entre o escritório e a organização, autoridade suficiente para o chefe do escritório de avaliação dentro da organização, avaliadores organizacionalmente experientes e sua aceitação na organização como profissionais independentes, objetivos e confiabilidade.

Os fatores do processo incluem um papel bem definido e a divulgação da agenda do escritório, auto-iniciação de avaliações, habilidade na confecção de relatórios escritos e disseminação de resultados de avaliações por toda a organização, recomendações de emissão, aplicação do procedimento de acompanhamento e desempenho, por parte da equipe de avaliação, do papel fiscalizador quanto à divulgação dos resultados e recomendações. Todos esses elementos oferecem uma combinação adequada de condições organizacionais, habilidades avaliativas e atitudes gerenciais que são necessárias para o sucesso de uma avaliação (Sonnichsen, 1994).

A experiência australiana, até o momento, aponta a necessidade de alguns fatores críticos para uma avaliação de sucesso: diversas reformas do setor público que enfatizem resultados finais; exigências de avaliação formal endossadas pelo primeiro escalão (que deve ser traduzida, com o passar do tempo, em uma abordagem de gestão de desempenho apoiada em boas práticas e orientada por princípios); apoio de diversos ministérios-chave; clara delegação de autoridade ao Departamento de Finanças para fins de avaliação; apoio do alto escalão dos ministérios; consenso e motivação quanto à propriedade e necessidade de atividades de avaliação; redes de avaliadores; unidades centrais de avaliação nos ministérios; planejamento, coordenação e garantia de qualidade; e bons sistemas de informação sobre desempenho (Mackay, 1996).

Notas

¹ Texto traduzido sob a responsabilidade da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, das edições originais em inglês e francês publicadas sob os títulos *Improving Evaluation Practices. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper e Vers de Meilleurs Pratiques de l'Évaluation. Guide des Meilleures Pratiques à Suivre pour l'Évaluation et Document de Référence* (Copyright OECD, 1999). A OECD não se responsabiliza pela qualidade da tradução em português, bem como por sua coerência com o texto original.

O relatório original juntamente com outros informativos sobre o trabalho do PUMA, no que diz respeito à gestão de desempenho e avaliação, estão disponíveis na *Internet*: (www.oecd.org/puma).

² O grupo de referência sobre avaliação é composto por: Sylvie Trosa — Departamento de Finanças (Austrália); John Mayne — Gabinete do Auditor-Geral (Canadá); Rolf Sandahl — Escritório Nacional de Auditorias (Suécia); Harry P. Hatry — *The Urban Institute* (Estados Unidos) e Hilkka Summa (Comissão Européia).

Guia das melhores práticas a serem seguidas para avaliação

As melhores práticas para avaliação estão apresentadas, a seguir, em três seções:

Obtendo o máximo das avaliações

Esta seção define as avaliações, seus objetivos, principais agentes, benefícios e custos:

- Definição e objetivos;
- Identificação dos principais participantes; e
- Avaliação de benefícios e custos.

Organizando o arcabouço da avaliação

Esta seção examina as práticas em relação a melhor organização e utilização das avaliações pelo setor público:

- Fomento à cultura de avaliação;
- Gestão estratégica das atividades de avaliação; e
- Incentivo à credibilidade.

Desenvolvendo avaliações eficazes

Esta seção examina práticas e prioridades para a gestão de avaliações individuais:

- Assegurar a relação com os processos de tomada de decisão;
- Escolha do avaliador certo; e
- Envolvimento dos interessados e ampla divulgação dos resultados.

Obtendo o máximo das avaliações

Definição e objetivos

• As **avaliações** são processos de análise dos resultados das políticas públicas, organizações e programas que enfatizem a confiabilidade e a utilidade das informações. Destinam-se a colher melhores informações e reduzir as incertezas. Contudo, mesmo mediante a aplicação dos mais rigorosos métodos, as avaliações sempre estarão sujeitas a algum grau de

juízo subjetivo. Pode-se fazer uma distinção entre avaliações *ex ante* (ou revisão de políticas) e avaliações *ex post*. Muitas práticas discutidas neste documento se aplicam igualmente a ambas, mesmo que seus objetivos sejam diferentes.

- Os principais **objetivos** das avaliações são melhorar o processo de tomada de decisão, a alocação de recursos e a prestação de contas. Tais metas podem ser alcançadas por meio de informação ao público, aos principais agentes de decisão e do encorajamento de processos já instalados de aprendizado organizacional.

- As avaliações devem ser **parte de um arcabouço mais amplo de gestão de desempenho**. Podem complementá-lo ou melhorá-lo, mas nunca substituí-lo.

Identificação dos principais participantes

- As avaliações bem-sucedidas têm por base a **cooperação entre os participantes-chave** (avaliadores, usuários e interessados) sob a liderança de um requerente.

- Os **requerentes** são organizações que solicitam as avaliações. Eles planejam a avaliação, acompanham o andamento de sua aplicação, recebem os relatórios de avaliação e decidem quanto às ações a serem adotadas. Podem ser ministérios ou órgãos do governo central (como o Ministério da Fazenda ou organizações independentes de auditoria e avaliação). Em alguns casos, o requerente pode ser o próprio avaliador.

- Os **avaliadores** são indivíduos ou organizações que coletam e analisam os dados para, então, emitir julgamento sobre o valor do elemento.

- Os **usuários** de uma avaliação podem ser os decisores, os formuladores de política, o departamento de orçamento, os auditores, os gerentes e o corpo técnico de um programa ou política, os usuários de serviços etc.

- Os **interessados** são os indivíduos ou organizações que detêm interesse na política ou programa em análise, bem como no resultado da avaliação que se conduz. Os interessados e os usuários geralmente são os mesmos agentes.

Avaliação de benefícios e custos

- Os **benefícios das avaliações devem superar os custos** e limitações envolvidos. Esses custos e benefícios podem variar em função de uma cuidadosa gestão das avaliações e pela escolha de avaliadores e métodos de avaliação apropriados.

- O principal mérito das avaliações é permitir um **estudo aprofundado do desempenho** e uma avaliação independente da eficácia de

outros instrumentos de gestão de desempenho. Os maiores benefícios potenciais estão associados aos programas e políticas de maior alcance.

- Por outro lado, a experiência demonstra que o **custo** e o **tempo** envolvidos nas avaliações geralmente são grandes demais quando se considera sua utilidade e real eficácia. Há também o risco de que as avaliações sejam usadas como meio de retardar o processo de tomada de decisão e justificar a inatividade.

Organizando o arcabouço da avaliação

Fomento à cultura de avaliação

- O **suporte** às avaliações se reflete na disposição dos políticos, gestores de políticas e órgãos do governo central (Ministério da Fazenda, por exemplo) em fazer uso efetivo das recomendações produzidas em decorrência das avaliações.

- A **demanda** por avaliações precisa ser gerada, especificada e articulada por interessados em nível interno e externo. As avaliações para as quais não se pode traçar um vínculo de “posse” a uma parte interessada dificilmente surtirão efeito. Barreiras institucionais às avaliações, tais como resistência interna, podem ser reduzidas por meio de consultas prévias que visem à construção da confiança mútua.

- O governo pode apoiar o desenvolvimento de uma **cultura de avaliação** que encoraje a inovação e a constante adaptação a um ambiente em mutação. A mensagem básica deve ser a de que para se manterem relevantes, as organizações precisam continuar aprendendo a partir dos resultados que obtêm de seus trabalhos.

- **Capacitação e diálogo profissional**, avaliadores competentes, requerentes bem informados e usuários entusiastas prestam, todos, grande contribuição ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação.

Gestão estratégica das atividades de avaliação

- **As modalidades de realização das avaliações devem corresponder às necessidades e prioridades** das diferentes áreas de atuação dos poderes públicos. Pode ser apropriado sistematizar e institucionalizar avaliações em áreas-chave onde os custos de coleta de dados são mais altos e a informação limitada. Contudo, uma abordagem mais flexível produzirá freqüentemente melhores resultados, ao mesmo tempo em que impede que as avaliações se tornem meros procedimentos burocráticos. Atenção especial deve ser dada às atividades de avaliação conduzidas para um conjunto de organizações.

- Os órgãos do governo central desempenham um importante papel no gerenciamento do processo de avaliação. Contudo, **as avaliações em si podem ser descentralizadas** a diferentes agentes, em todos os níveis de governo.

- O desenvolvimento de habilidades avaliativas em diferentes organizações garante a necessária **amplitude de métodos e perspectivas de avaliação** (por exemplo, a partir da experiência dos avaliadores internos e externos), bem como o desenvolvimento da avaliação de conformidade com o conjunto único de questões relacionadas aos objetivos, ao foco, à credibilidade e ao uso específico.

- **Fundos especiais** para o financiamento das avaliações podem servir como incentivo importante para a avaliação de políticas públicas. Contudo, também podem servir de encorajamento ao uso de avaliações em detrimento de abordagens de gestão de desempenho por vezes mais apropriadas.

Incentivo à credibilidade

- A falta de credibilidade mina a utilização que se faz dos resultados de uma avaliação. **Os fatores que influenciam a credibilidade** incluem a competência e a credibilidade do avaliador; a confiança mútua existente entre o avaliador e os elementos avaliados; a existência de consultas e o envolvimento prévio entre os interessados; além do estabelecimento de processos de divulgação dos resultados.

- Os padrões profissionais e éticos, e a **qualidade metodológica** da avaliação (compreendendo questões de relevância, como critério, adequação dos dados, evidência, credibilidade e clareza dos resultados) também têm ação determinante sobre a credibilidade de uma avaliação. O controle de qualidade, associado a um diálogo franco e aberto, pode aumentar a credibilidade ao expor e corrigir potenciais deficiências das avaliações.

Desenvolvendo avaliações eficazes

Garantia de ligação com os processos de tomada de decisão

- Informações referentes às avaliações podem ser um fator importante na **formulação de políticas**, visando a melhoria da qualidade das intervenções e da alocação orçamentária em suporte a prioridades e poupanças. As avaliações mais relevantes se dirigem a questões significativas, por razões políticas, orçamentárias, gerenciais e outras de natureza estratégica.

- Os **objetivos** da avaliação determinam o local, a metodologia e o uso de uma avaliação. O uso proposto de uma avaliação deve estar

claramente definido. As avaliações devem ser projetadas conforme as características de uma determinada política, e os métodos de avaliação devem corresponder aos objetivos da mesma, levando em conta limitações como custos e limite de tempo. O desenvolvimento das avaliações de políticas desde a fase inicial, e a clara definição de seus objetivos, expandem a utilidade da avaliação e facilitam o planejamento.

- O **planejamento** melhora o gerenciamento e a qualidade da avaliação. O requerente é responsável pelo planejamento das avaliações e pela definição de seus objetivos, critérios, métodos e coleta de dados. A tempestividade é importante, mas o ciclo de tomada de decisão geralmente é imprevisível e as decisões quase sempre são tomadas antes que as avaliações tenham sido concluídas.

Escolha do avaliador certo

- A **auto-avaliação** de uma organização é apropriada quando os principais objetivos são o aprendizado organizacional e a melhoria da capacidade de implementação. Contudo, o tempo e as habilidades disponíveis ao corpo técnico responsável podem ser insuficientes. Além disso, a amplitude das questões abordadas pode ser limitada, e a credibilidade dos resultados pode ser questionada.

- A avaliação pelos **órgãos do governo central** é apropriada quando o objetivo é melhorar as prioridades de alocação orçamentária. Também é útil nos casos em que o avaliador tem ligações diretas com os processos de tomada de decisão.

- A avaliação pelos **avaliadores externos** (organismos de pesquisa e consultores de gerenciamento, por exemplo) é apropriada quando o objetivo é oferecer novas perspectivas sobre políticas públicas ou diante de necessidades e habilidades especiais de avaliação. Contudo, esses avaliadores podem ter uma compreensão limitada da essência e da cultura da política ou organização sob exame, restringindo-se a avaliações teóricas.

- A **avaliação independente** é apropriada quando os objetivos são maior prestação de contas e transparência. Contudo, os gestores de políticas, ou os administradores em geral, podem mostrar-se relutantes em aceitar os resultados e recomendações. As auditorias de desempenho costumam ser semelhantes às avaliações. Nas características-chave incluem-se a autonomia do auditor e a ênfase sobre a responsabilidade na prestação de contas, e não sobre a melhoria do desempenho.

Envolvimento dos interessados e ampla divulgação dos resultados

- Os **interessados**, incluindo o corpo técnico, podem ser designados para compor comissões de avaliação ou envolvidos por meio de grupos

de gestores ou de aconselhamento. Os métodos de avaliação participativa podem ser usados para criar consenso e sentimento de propriedade em relação a um processo de mudança. O diálogo com os usuários e o corpo técnico melhora a compreensão e a capacidade de satisfazer às suas necessidades e prioridades. A participação precisa ser gerenciada em função das limitações de custo e tempo, bem como em relação aos riscos envolvidos nesse processo.

• **A ampla apresentação dos resultados de uma avaliação** aumenta a credibilidade e estimula a tomada de decisão com base nos resultados. A disponibilização pública dos relatórios e os encontros são úteis para apresentar e estimular o diálogo sobre os resultados. Os julgamentos e as recomendações oferecidas com base em critérios claros atraem a atenção e promovem a tomada subsequente de decisão. O julgamento deve-se centrar na resolução de problemas, e não na busca de culpados.

Referências bibliográficas

- BOYLE, Richard. (1997), *Evaluating Public Expenditure Programmes. A Role for Programme Review*, Discussion Paper Number 1, Committee for Public Management Research, Institute of Public Administration, Dublin.
- CHELIMSKY, Eleanor. (ed.) (1985), *Program Evaluation: Patterns and Directions*, American Society for Public Administration. Washington D.C.
- COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. (1994), *Doing Evaluations. A practical guide*, Department of Finance, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- DENTE, Bruno. (1997), *The Policy of Public Policy Evaluation*; a Paper presented in Colloque international GAPP — CNRS-ENS, Cachan, France.
- DERLIEN, Hans-Ulrich. (1990), “Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective”, in Rist, Ray (ed.) *Program Evaluation and the Management of Government*. Transaction Publishers, New Brunswick, London.
- DUTCH MINISTRY OF FINANCE. (1996), *Quality Criteria, Responsibilities and Dissemination of Information on Policy Evaluation in Central Government Departments in the Netherlands*, AVT95/FZ39626.
- EUROPEAN COMMISSION DG XIX. (1996), *Assessing the Quality of Evaluation Reports*, DG XIX, Assessment Checklist.
- _____. (1996), *Evaluation, concrete steps towards best practice across the Commission*. Communication to the Commission by Mr Liikanen and Mrs Gradin in Agreement with the President, Internal Document, adopted by the Commission on 8 May 1996.
- _____. (1997), *Evaluating EU Expenditure Programmes. A Guide. ex post and Intermediate Evaluation*, DG XIX.
- FURUBO, Jan-Erik; SANDAHL, Rolf (1993), *Does the Results Matter? The Role of Stakeholders, Expertise and Executors in the Production of Result-Based Data*. Swedish National Audit Bureau, The Financial Management Department.

- _____. (1994), "Learning from Evaluations: the Swedish Experience" in Leeuw Frans L., Rist Ray C. and Sonnichsen Richard C. (eds.) *Can Governments learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organisational Learning*. Transaction Publishers, New Brunswick, London.
- GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; SEGSWORTH, Bob. (1993), *Budgeting, Auditing and Evaluation, Functions and Integration in Seven Governments*. Transaction Publishers, New Brunswick, London.
- GRAY, Andrew. (1997), *Evaluation, New Public Management and Democracy*, a Paper presented in the European Evaluation Society Conference, Stockholm.
- GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. (1993), "Horses to the Water: Budgeting, Auditing, and Evaluation in Seven Governments", in GRAY, A. JENKINS B. and SEGSWORTH B., in *Budgeting, Auditing, and Evaluation. Functions and Integration in Seven Countries*, Transaction Publishers, New Brunswick, London.
- HATRY, Harry P. (1980), "Pitfalls of Evaluation" in Giandomenico Majone and Edward S. Quade (eds.), in *Pitfalls of Analysis*, International Series on Applied Systems Analysis, 8, John Wiley & Sons. Chichester/New York/Brisbane/Toronto.
- HOLKERI, Katju; SUMMA, Hilikka. (1996), *Evaluation of Public Management Reforms in Finland: From ad hoc Studies to a Programmatic Approach*, OECD, PUMA/PAC(96)5.
- HOUSE, Ernest R. (1980), *Evaluating with validity*, Jossey Bass, Beverly Hills.
- LEEUEW, Frans L., RIST, Ray C., SONNINCHSEN, Richard C. (eds.) (1994), *Can Governments learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organisational Learning*, Transaction Publishers, New Brunswick, London.
- LEEUEW, Frans L.; ROZENDAL, Piet, J. (1994), "Policy Evaluation and the Netherlands's Government: Scope, Utilisation, and Organisational Learning", in LEEUEW, Frans L., RIST, Ray C., SONNINCHSEN, Richard C. (eds.), *Can Governments learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organisational Learning*, Transaction Publishers., New Brunswick, London.
- MACKAY, Keith. (1996), *The Institutional Framework for Evaluation in the Australian Government*, Paper delivered to a World Bank seminar on Australia's program and policy evaluation framework on institutionalising the process, Washington DC, 30 April 1996.
- MAYNE, John; DIVORSKI, Stan; LEMAIRE, Donald. (1998), "Locating Evaluation: Anchoring Evaluation in the Executive or the Legislature, or Both or Elsewhere?", in BOYLE, R. & LEMAIRE, D. (eds.) (1998), *Building Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, Transaction Publishers.
- MAYNE, John. (1994), "Utilising Evaluation in Organisations: The Balancing Act", in LEEUEW Frans L., RIST, Ray C., SONNINCHSEN, Richard C. (eds.) (1994), *Can Governments learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organisational Learning*. London: Transaction Publishers, New Brunswick.
- OECD. (1995), *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*, Conclusions of the Public Management Committee.
- _____. (1997), *In Search of Result — Performance Management Practices*, Paris.
- _____. (1996), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris.
- _____. (1996), *Performance Management in Government — Contemporary Illustrations*, PUMA, Occasional Papers, N° 9., Paris.
- POLLITT, Christopher. (1996), *Approaches to Evaluation*, Speaking notes for the Presentation to Key Evaluation Officials Within the European Commission, 28th October 1996, Brunel University, Uxbridge.

- POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilka. (1997), "Performance Auditing: Traveller's Tales", in CHELIMSKY, Eleanor; SHADISH, William R. (eds.), *Evaluation for the 21st Century. A Handbook*, Sage, London.
- RIST, Ray C. (ed.) (1990), *Program Evaluation and the Management of Governmen*, London: Transaction Publishers, New Brunswick.
- _____. (1994), "The Preconditions for Learning: Lessons from the Public Sector", in LEEUW, Frans L., RIST, Ray C. and SONNICHSEN, Richard C. (eds.), *Can Governments learn? Comparative perspectives on Evaluation and Organisational Learning*, London: Transaction Publishers, New Brunswick.
- SONNONCHSEN, Richard C. (1994), "Effective Internal Evaluation: An Approach to Organisational Learning", in LEEUW, Frans L., RIST, Ray C., SONNICHSEN, Richard C. (eds.), *Can Governments learn? Comparative perspectives on Evaluation and Organisational Learning*,.Transaction Publishers, London: New Brunswick.
- TOULEMONDE, J. (1998), "Constraints, Incentives, Culture-Building as Instruments for the Development of Evaluation Eemand", in BOYLE, R. and LEMAIRE, D (eds.), *Building Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, Transaction Publishers.

Em direção às melhores práticas de avaliação

Marjukka Ala-Harja e Sigurdur Helgason

A ênfase nos resultados constitui elemento central das recentes reformas do setor público em países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A avaliação é importante em um ambiente que se conduz pelos resultados, pois permite determinar aspectos como eficiência, eficácia e desempenho das políticas públicas, tornando-se, assim, uma dimensão crítica dos esforços de melhoria das políticas e de inovação. Em essência, a avaliação contribui para uma gestão pública responsável.

Como parte do seu trabalho sobre Gestão de Desempenho, o Serviço de Gestão Pública da OCDE estudou a situação da avaliação nos países-membros, a fim de identificar as questões e práticas mais relevantes para o melhor uso dos procedimentos de avaliação.

O objetivo desse trabalho é identificar as principais questões e práticas que os países-membros da OCDE devem considerar em seus esforços de melhorar o uso da avaliação. Tem seu foco sobre o gerenciamento das atividades avaliativas do governo e das avaliações individuais, em detrimento de questões metodológicas.

En dirección a las mejores prácticas de evaluación

Marjukka Ala-Harja y Sigurdur Helgason

El énfasis sobre resultados constituye elemento central de las recientes reformas del sector público en países miembros de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE). La evaluación es importante en un ambiente que se conduce por resultados, pues permite determinar aspectos como eficiencia, eficacia y rendimiento de las políticas públicas, resultando así, en una dimensión crítica de los esfuerzos de mejoría de las políticas y de innovación. En esencia, contribuye para una gobernanza responsable.

Como parte de su trabajo sobre Gestión de Rendimiento, el Servicio de Administración Pública estudió la cuestión de evaluación en los países miembros, a fin de identificar las cuestiones y prácticas más relevantes para mejor uso de los procedimientos evaluados.

El objetivo de las Directrices es identificar las principales cuestiones y prácticas que los países miembros de la OCDE deben considerar en sus esfuerzos para mejorar el uso de la evaluación. Tienen su foco sobre el gerenciamento de las actividades evaluadas del gobierno y el gerenciamento de evaluaciones individuales, en perjuicio de las cuestiones metodológicas.

Improving evaluation practices

Marjukka Ala-Harja and Sigurdur Helgason

A focus on results is a central element in recent public sector reforms in OECD countries. Evaluation is important in a results-oriented environment because it provides feedback on the efficiency, effectiveness and performance of public policies and can be critical to policy improvement and innovation. In essence, it contributes to accountable governance.

As a part of its work on Performance Management, the Public Management Service has studied evaluation in Member countries in order to identify key issues and practices to improve the use of evaluation.

The aim of the Guidelines is to identify key issues and practices that OECD member countries should consider when seeking to improve the use of evaluation. They focus on management of evaluation activities in government and management of individual evaluations rather than on methodological questions.

Marjukka
Ala-Harja é
Ministro da
Fazenda da
Finlândia.
Sigurdur
Helgason é
membro do
Serviço de
Gestão Pública
da OCDE.