

O PROCESSO INSTITUCIONAL DE AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2000-2003

Marta Ghirlanda

1. Introdução

No contexto organizacional de gerenciamento por resultados e no discurso ideológico do *New Public Management*, a avaliação de ações governamentais tornou-se uma prática conhecida e rotineira (Albaek, 1998). O esforço para quantificar e qualificar os resultados das intervenções estatais vem promovendo a expansão de conceitos, a construção de métodos e a disseminação da importância da avaliação. Nas últimas décadas, em razão da necessidade de aumento da eficiência no setor público, da ineficácia das formas tradicionais de prestar contas dos resultados das ações públicas e do declínio da confiança da sociedade nos governos, a função avaliação passou a ser fortalecida em diversos países, compondo programas oficiais de governos e integrando a vida institucional do Estado. O grande mérito da avaliação é ser um importante instrumento de *feedback* para os governantes, uma vez que detecta erros, indica como corrigi-los e contribui para a melhoria da eficiência e eficácia das ações governamentais. Como parte integrante do aprendizado dos governos, a avaliação deve ser um processo interativo entre os beneficiários dos programas e demais atores envolvidos em sua execução.

No Brasil, até o final da década de 90, havia um certo pessimismo com relação à realização e à utilização das avaliações de programas governamentais. A ausência de continuidade e receptividade das avaliações, por parte dos dirigentes públicos, apresentava-se como obstáculo à implementação de um processo de avaliação fidedigno e útil à gestão governamental. Aliada a essa questão o alto grau de afastamento do processo decisório impunha o risco de transformar a avaliação em apenas mais um rito ou uma restrição burocrática. As tentativas de sistematização da avaliação até 1999, restringiram-se à análise da execução física e financeira dos programas de governo executados em cada exercício. Algumas outras iniciativas de avaliação, dispersas e desarticuladas, também aconteceram, seja por tentativas isoladas de algumas instituições ou por exigências contratuais de financiamentos internacionais. Entretanto, acontecimentos recentes revelaram a mudança desse cenário. O processo estruturado para as avaliações dos programas executados no primeiro ano do Plano Plurianual 2000-2003 sugere que a avaliação das ações governamentais começa a ser inserida na agenda pública brasileira. Dentre os 388 programas que compõem o Plano Plurianual 2000-2003, 347 foram avaliados (quase 90%) em um processo que mobilizou gerentes de programas, técnicos das unidades setoriais de planejamento de todos os ministérios, monitores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pesquisadores do IPEA. Trata-se de atividade inédita, "*na medida em que avalia, de forma integral e homogênea, todo o conjunto de atividades em curso no Governo Federal*" (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001, p. 9).

O objetivo deste artigo é apresentar pesquisa, realizada em 2001, relativa à análise do processo institucional de avaliação governamental, no âmbito do Poder Executivo Federal Brasileiro, sob a perspectiva dos dirigentes públicos responsáveis pela concepção e implementação do processo de avaliação do primeiro ano de execução do Plano Plurianual 2000-2003. O processo institucional foi abordado a partir de cinco pontos que compõem os objetivos de interesse deste trabalho: definição institucional de avaliação; demanda pela avaliação; quem realiza as avaliações; financiamento para a realização das avaliações; difusão dos resultados da avaliação. Optou-se por uma pesquisa qualitativa em decorrência da

natureza, complexidade e questões propostas. Foram entrevistados dirigentes públicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do IPEA, selecionados a partir da análise das atribuições de seus cargos. Para análise das entrevistas, os conteúdos foram agrupados por temas, de acordo com seus aspectos comuns. As informações foram tratadas de forma a apresentar a síntese do conteúdo das entrevistas, os fundamentos presentes na legislação e documentos oficiais do Governo e os elementos identificados na literatura.

2. A institucionalização da avaliação

Na administração pública, os ambientes técnico e institucional fazem com que teoria e prática não se relacionem de uma maneira “pura”. Fatores institucionais não propiciam a prática como aplicação de teoria prévia nem as teorias são geradas a partir de práticas. Na realidade, teoria e prática são práticas (Rodrigues, 1992). A avaliação, na prática, apresenta não somente a intensidade do alcance de objetivos e metas – elementos de um ambiente técnico - estabelecidos pelas organizações públicas, mas, fundamentalmente, processos carregados de valor. Os avaliadores constantemente expõem suas escolhas acerca de detalhes técnicos e administrativos da avaliação, as formas como as metas são concebidas, implementadas e aferidas. Todo esse processo é cercado por valores e, segundo Dahler-Larsen (2000), *“a política é exercida até quando a avaliação parece ser pura administração”*. De acordo com Weiss (1998), a característica política da avaliação decorre do fato de a avaliação lidar com programas reais, que são criados e mantidos por forças políticas e também do fato de as pessoas nos altos escalões do governo – que decidem sobre o futuro dos programas públicos – estarem imersas na política.

Os valores conectados às noções contemporâneas da avaliação traduzem-se na expectativa de que as organizações públicas sejam mais responsáveis com as necessidades e interesses dos cidadãos, ou seja, os usuários de seus serviços (Dahler-Larsen 2000). A preocupação dos cidadãos, crescente em muitos países, em conhecer e analisar a aplicação dos recursos públicos, vem fomentando o debate acerca da legitimidade das ações implementadas pelo setor público e demandando maior transparência e responsabilização – *accountability* - por parte de seus agentes. Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), problemas relacionados à legitimidade do setor público e à necessidade de fortalecer a responsabilidade do governo *“clamam por novos e mais sofisticados mecanismos de controle como, por exemplo, a avaliação”*.

Fatores institucionais exercem grande influência na seleção dos instrumentos de política, na forma de sua utilização e em seu desempenho. A escolha de um instrumento de política e a avaliação de sua efetividade não deve basear-se exclusivamente em considerações técnicas. A escolha de tais instrumentos deve encontrar seu fundamento, também, em preferências ideológicas e em uma tradição filosófica (Subirats, 1995). A esse respeito Monnier (*apud* Amparán, 1995) ressalta que a importância dos diferentes enfoques da avaliação não se restringe a seus aspectos metodológicos, mas, fundamentalmente, na credibilidade da avaliação frente aos atores sociais envolvidos. Essa credibilidade não depende tanto do rigor técnico dos instrumentos utilizados mas, sim, da legitimidade que os objetivos e procedimentos da avaliação tenham frente a seus destinatários.

Nas organizações públicas, os administradores tendem a ter interesses na continuação da organização e de suas atividades. O conservadorismo induz uma organização a não terminar as atividades quando as metas estabelecidas são alcançadas. Ao contrário, novas metas são escolhidas para legalizar a continuação da existência da organização. Em termos de programas públicos, esse princípio pode induzir os dirigentes a alterar as metas dos programas

em vez de terminá-los (Dahler-Lardsen, 2000). O conservadorismo no setor público é um mero aspecto do fenômeno mais geral em instituições e organizações: a tendência à sobrevivência. Bouckaert (1998) esclarece que as administrações públicas não mudam por si mesmas, elas necessitam de pressão para que se produza a mudança. Os processos de modernização consistem em organizar e institucionalizar essas pressões que podem ser internas – administrativas - ou externas – políticas ou sociais.

A institucionalização da avaliação governamental, então, materializa-se na sua incorporação à cultura das organizações públicas – de acordo com o contexto político, econômico e social de seus ambientes externos - em sua utilização como instrumento de tomada de decisão e na internalização de valores que propiciem práticas tais como controle social e *accountability*.

Relevantes experiências internacionais são apresentadas em um estudo comparativo para verificar a institucionalização da função avaliação em oito países ocidentais – desenvolvidos e democráticos – realizado pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas de Bruxelas e coordenado por Rist (1999). Os componentes do grupo de pesquisa são membros de governos (Noruega e Estados Unidos) e da academia (Reino Unido, Canadá, Dinamarca, República Federal da Alemanha, Suíça e Países Baixos). O estudo é bastante amplo e aborda aspectos diversos da avaliação, partindo da própria definição da função avaliação, explorando as condições estruturais de cada país para o desenvolvimento da avaliação, esclarecendo o papel da avaliação nas decisões governamentais, as metodologias utilizadas e descrevendo o processo institucional em cada um desses países.

Os resultados da pesquisa apresentam os diferentes estágios de desenvolvimento dos oito países quanto à função avaliação no nível federal de governo, classificando-os em duas amplas categorias: países que desenvolveram capacidades de avaliação durante a "primeira onda" (décadas de 60 e 70) e países que adquiriram tais habilidades mais tarde, durante a "segunda onda" de desenvolvimento da avaliação (década de 80).

O primeiro grupo de países, denominado de "primeira onda" – Canadá, República Federal da Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos - distingue-se da maior parte dos outros países que iniciaram a avaliação a partir da década de oitenta, em função das condições de suas economias nacionais e, conseqüentemente, da situação fiscal dos respectivos governos. Durante a década de 60, a próspera situação econômica permitia a esses governos investimentos em dispendiosos programas de intervenção social, principalmente nas áreas de educação e saúde. Nesse contexto, surgiram os sistemas formais de planejamento que estavam limitados a um planejamento econômico de médio prazo ou integravam o orçamento com a programação. A avaliação era utilizada pelos administradores, principalmente, para conservação de programas existentes ou para a implementação de outros novos. Somente em raras ocasiões, foram necessárias avaliações para proteger estes programas dos oponentes políticos, comprovando sua efetividade (Derlien, 1998).

No segundo grupo de países - Dinamarca, Países Baixos, Noruega e Suíça – a situação econômica não favorável existente ao final da década de 70, promoveu a necessidade de gerenciar a escassez e desenvolver técnicas para gestão de cortes orçamentários. A situação econômica fiscal crítica implicou em uma nova visão da avaliação sobre o processo orçamentário: iniciativas de gestão financeira e esforços para utilização de avaliações anteriores, racionalizando a distribuição de recursos orçamentários. A partir de então, a avaliação passou a ser utilizada não somente pelos administradores dos programas mas, principalmente, pelos ministros da Fazenda e agências responsáveis pelas auditorias governamentais. Por conseguinte, a função da avaliação sofre uma significativa mudança: a

ênfase na redução dos programas ineficientes e conseqüente otimização dos orçamentos nacionais (Derlien, 1998).

Os elementos evidenciados na experiência internacional relatada por Rist serviram como ponto balizador para esta pesquisa realizada no Brasil, de maneira a norteá-la e objetivá-la. Desta forma, foram selecionados cinco pontos do processo institucional apresentado por Rist (1999):

- a definição de avaliação;
- a demanda pelas avaliações;
- a identificação de quem realiza as avaliações;
- a verificação do financiamento para a realização das avaliações;
- a difusão dos resultados da avaliação.

É importante frisar que esta pesquisa não se constitui em uma análise comparativa com os países pesquisados por Rist. A estratégia utilizada por Rist apenas trouxe a inspiração deste estudo e estabeleceu alguns elementos para análise.

3. A avaliação no Brasil

3.1 Antecedentes

As primeiras iniciativas referentes à avaliação no Brasil remontam aos anos 70, quando o governo brasileiro tentou montar um sistema de acompanhamento e avaliação do programa de metas e bases para ação do governo, por meio do Decreto 68.003, de 28 de julho de 1971. O primeiro relatório elaborado referia-se ao exercício de 1971, quando constatou-se um elevado grau de execução dos projetos incluídos no plano de governo (75% dos projetos). Após essa experiência, foi procedida a avaliação do I PND (1972) que também apresentou um resultado positivo e deu início ao Programa de Acompanhamento dos PND's (Holanda, 1999). Vale lembrar, que durante o regime militar, o Congresso Nacional teve seus poderes reduzidos e, em conseqüência, os Planos Nacionais de Desenvolvimento não eram apreciados pelos parlamentares, assim como a prestação de contas do Poder Executivo. Os orçamentos eram encaminhados ao Legislativo, entretanto, os parlamentares não tinham poder para emendá-los (Garcia, 2000).

Na década de 80, a crise de financiamento e o grau de endividamento público soterraram o planejamento e as ações públicas passaram a ser conduzidas ao sabor das conjunturas, com predominância de uma perspectiva de curto prazo. As conseqüências foram a ineficiência, ações desarticuladas, ausência na definição de prioridades na direção da ação governamental e ausência de avaliação, com profundas repercussões sobre a qualidade da gestão pública. Segundo Garcia (1997, p. 4), as conseqüências da descontinuidade das ações governamentais de avaliação foram danosas para o país e a baixa capacidade de governo hoje existente pode ser atribuída à submissão do planejamento a uma concepção economicista, ao abandono dos métodos e técnicas de programação, acompanhamento e integração de ações.

O primeiro Plano Plurianual teve sua vigência no período compreendido entre 1991 e 1995 e foi aprovado pelo Congresso Nacional praticamente sem discussão e emendas. No início de 1992 foi apresentada e aprovada uma revisão do plano, entretanto, não foi implementada em virtude do início do processo de *impeachment* que culminou com o afastamento do Presidente. O novo governo, então, encaminhou nova proposta de revisão ao Congresso Nacional. Esta proposta não foi votada, resultando na necessidade de adaptações pontuais até o final de sua vigência. Tendo em vista a ausência de sistemas de informação e

de monitoramento não foram realizadas avaliações das ações implementadas nesse período (Garcia, 2000).

O segundo PPA, cuja vigência compreendia o período de 1996 a 1999, apresentou algumas inovações com relação ao gerenciamento das ações prioritárias do governo. Os 42 projetos mais relevantes foram agrupados em um programa denominado "Brasil em Ação" e gerenciados mediante um acompanhamento sistemático, com o suporte de um Sistema de Informações Gerenciais, cujas atualizações eram diárias. Essa nova concepção de gerenciamento, voltada para a obtenção de resultados, garantiu aos projetos os recursos financeiros necessários de acordo com cronogramas de desembolso compatíveis com suas fases de implementação e os desempenhos alcançados. Para cada projeto foi designado, pelo ministro responsável pelo setor envolvido, um gerente responsável pelo andamento, pelos resultados e pelas informações acerca de todas as suas ações. Os problemas ou contratempos enfrentados eram imediatamente comunicados ao ministro. A idéia dessa nova forma de gerenciamento consistiu em imprimir um dinamismo característico ao setor empresarial (Garcia, 2000).

A lei que aprovou o PPA 1996-1999 estabeleceu a exigência de envio ao Congresso, anualmente, de um relatório de acompanhamento do plano (art. 2º da Lei 9.276/96). Os relatórios, então encaminhados, apresentavam uma análise da execução física e financeira dos programas executados em cada exercício, constituindo-se em um documento muito mais descritivo do que analítico (Holanda, 1999).

Em termos práticos, as experiências dos dois planos revelaram que o modelo de planejamento esboçado pela Constituição de 1988 era inadequado, uma vez que os planos apresentavam simples intenções do governo e os orçamentos não conseguiam traduzir em projetos e atividades a vontade política expressa no Plano Plurianual. Havia uma grande dificuldade no acompanhamento e avaliação das ações de Governo, tendo em vista a escassez de indicadores capazes de demonstrar a realidade a ser alterada. Tais fatos motivaram o governo a promover mudanças na estrutura, metodologia de elaboração, classificação funcional-programática, gerenciamento e avaliação de planos e orçamentos governamentais (Galvão e Ghirlanda, 2000).

A publicação do Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, é um marco na modernização do processo de planejamento governamental no Brasil. Mudanças substanciais foram propostas, afetando a concepção e a execução dos instrumentos de planejamento e de orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dentre as determinações emanadas do Decreto, destaca-se o gerenciamento dos programas que passa a ser realizado por uma única unidade, mesmo quando executado com outros órgãos, com a designação de um gerente de programa pelo Ministro de Estado ao qual o programa estiver vinculado. O Decreto propõe avaliações dos programas, com base nos objetivos e metas fixados, com a finalidade de aferir seus resultados e subsidiar a alocação dos recursos públicos, de forma a evitar dispersão e desperdício dos recursos públicos (Brasil, 1998). Apenas duas semanas após a publicação do Decreto 2.829/98, o Ministério do Planejamento e Orçamento editou a Portaria 117/98, posteriormente revogada pela Portaria 42/99, que altera a antiga classificação funcional estabelecida no Anexo 5 da Lei 4.320/64. Essa nova classificação altera, não apenas nominalmente mas, sim, efetivamente a estrutura e a concepção dos planos e dos orçamentos. O elemento programa torna-se a ligação entre o plano e os orçamentos, transformando as intenções que deram sustentação à plataforma de campanha do Governo eleito em ações. Desta forma, os programas se apresentam não mais com uma linguagem orçamentária, mas com uma linguagem clara e apropriada que conecta o discurso político ao documento técnico de planejamento e de orçamento, possibilitando fácil

interpretação e tornando transparentes e quantificados os produtos a serem gerados para a solução dos problemas identificados no plano.

Uma vez instituído o novo arcabouço legal - que propiciou a elaboração de um plano com os elementos mínimos imprescindíveis à avaliação – e executadas as ações programadas para o exercício de 2000, iniciou-se o processo de avaliação de cada um dos programas e do Plano Plurianual com um todo. Este processo de avaliação foi estruturado e conduzido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. O tópico a seguir apresenta os principais resultados decorrentes de pesquisa realizada com os dirigentes responsáveis pela concepção e implementação desse novo modelo.

3.2 Resultados da pesquisa

Definição institucional de avaliação

Em primeiro lugar, de modo a compreender o processo de avaliação do primeiro ano do PPA, buscou-se verificar os fundamentos presentes na legislação em vigor e a percepção dos dirigentes quanto a uma definição institucional da avaliação, de forma a se estabelecer os princípios e valores que norteiam o atual processo de avaliação.

Não foi encontrada uma definição institucional formal de avaliação, seja nos documentos oficiais do Governo ou nos discursos dos dirigentes. Os entrevistados apresentaram definições contendo diferentes elementos – eficácia, efetividade, eficiência, desempenho, qualidade - mas o conteúdo “avaliação de resultados” foi o ponto de convergência, estando presente nos discursos de todos os entrevistados. A ausência de uma definição institucional pode advir da complexidade que envolve a avaliação e do fato de os dirigentes, na prática, não estarem preocupados com a definição da avaliação mas, sim, com sua implementação. Essa é uma questão também presente nos documentos oficiais do governo, conforme ressaltado por um dos entrevistados.

A Lei 10.180 que organiza os sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo, surgiu a partir da Medida Provisória 2.036, reeditada 81 vezes. Mesmo com tantas reedições – excelentes oportunidades para ajustes e alterações - a lei é muito confusa e não diferencia a natureza e finalidade das atividades de controle e avaliação. Os sistemas de Planejamento e Orçamento Federal têm, dentre as suas atribuições, “*as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas*”. O sistema de Controle Interno, por sua vez, visa “*à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional*”. Não está clara a distinção entre as atribuições de cada sistema e torna-se difícil a compreensão da expressão “*avaliação da ação governamental (...) por intermédio da fiscalização contábil (...)*”. Não se consegue definir se a intenção é avaliar ou fiscalizar. Há uma grande confusão conceitual, reafirmando a posição de Rist (1999) de que freqüentemente a avaliação é confundida com atividades de controle, como por exemplo, a auditoria. Um dos entrevistados ressalta a importância quanto à diferenciação desses conceitos e as providências que estão sendo tomadas para que, na prática, os temas controle e avaliação sejam tratados de maneira compatível com suas finalidades.

Constata-se no discurso dos documentos oficiais a preocupação com a utilização dos resultados da avaliação, de modo a torná-la um “instrumento de gestão”. Isso demonstra a existência de intenção quanto à utilização, por parte dos gerentes dos programas, dos resultados da avaliação como *feedback* para o sistema de planejamento, de modo a aprimorar e redirecionar as ações dos programas de Governo. A utilização da avaliação como ferramenta gerencial, proporcionando elementos concretos para aferição do desempenho dos programas públicos, foi abordada pelos entrevistados, ressaltando-se a preocupação de que a avaliação não termine simplesmente com a elaboração de um relatório.

O fato de o novo processo ter sido implementado de forma integral, abrangendo todas as áreas de atuação do governo e a quase totalidade dos programas inseridos no Plano Plurianual, pode ser interpretado como um fator restritivo à absorção da nova prática. Quando processos inovativos são implementados paulatinamente, os membros da organização têm a oportunidade de, aos poucos, internalizar os valores inerentes a tais processos e se acostumar com suas práticas. Por sua vez, os dirigentes podem, também aos poucos, adequar eventuais disfunções percebidas nesses processos. Essa apreensão foi evidenciada por um dos entrevistados: *“eu acho que a gente foi até apressado nesse procedimento, porque é normal essas coisas surgirem sob a forma de projeto-piloto, um processo de maturação um pouco maior (...)”*.

Com relação à internalização do processo de avaliação, por parte dos demais órgãos de Governo, os entrevistados foram unânimes ao afirmar que não há homogeneidade quanto a uma compreensão da atual proposta de avaliação. Segundo os entrevistados, a avaliação, tal qual se apresenta, e os respectivos valores que a envolve ainda não permearam a estrutura da burocracia brasileira. Alguns entrevistados atribuem essa não absorção ao fato de a avaliação ser recente, ser uma novidade quanto a sua forma e intenção. Esse fato reforça a visão de Meyer e Rowan (1992) quanto à lenta difusão de inovações no início de suas implementações. A esse respeito, um entrevistado esclarece que a avaliação é um debate que começa a surgir: *“está longe ainda de ser um consenso, de estar consolidada e, mesmo os responsáveis por ela, terem plena convicção de que este é o ponto de chegada. A sensação que nós temos é que é o ponto de partida”*.

Demanda pela avaliação

As avaliações pressupõem uma demanda que, na realidade, constitui-se em um fator motivador para suas realizações. Essa demanda apresenta-se clara e bem definida tanto na legislação e documentos oficiais do Governo quanto nos discursos dos entrevistados. Todos os entrevistados reconhecem a demanda externa do Congresso Nacional - ressaltando-se a observação de um entrevistado quanto ao fato de o Congresso Nacional ainda não ser o principal demandante da avaliação - e algum tipo de demanda interna, seja da Presidência da República, do primeiro escalão do Governo ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os entrevistados ressaltam que a demanda do Poder Legislativo, expressa na Constituição Federal, foi inserida na lei que dispõe sobre o Plano Plurianual, pela primeira vez desde sua criação, atribuindo ao Poder Executivo a obrigatoriedade do encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório de avaliação do Plano. Com esse procedimento, o Congresso Nacional manifesta-se no sentido de materializar os preceitos constitucionais referentes à avaliação dos planos de governo.

A demanda formulada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão teve uma resposta bastante positiva uma vez que dentre os 388 programas que compõem o Plano

Plurianual 347 foram avaliados. Segundo um entrevistado, a adesão foi muito grande e dentre os programas não avaliados, 18 não tiveram execução, 3 são programas de apoio administrativo (utilizados para pagamento de pessoal, água, eletricidade etc.), 10 programas são dos poderes Judiciário e Legislativo e 10 programas tiveram execução e, por alguma razão, não foram avaliados. Dentre esse último grupo de 10 programas encontram-se aqueles criados no Congresso Nacional, decorrentes de emendas parlamentares, construídos sem os requisitos necessários à avaliação (por exemplo, objetivos e indicadores). Algumas emendas, típicas demandas municipais, foram agrupadas em um grande programa, com ações dispersas e de difícil mensuração.

Pela independência dos poderes, não cabe ao Poder Executivo avaliar os programas do Legislativo e do Judiciário. A Constituição Federal determina que o Plano Plurianual, elaborado no âmbito do Executivo, seja abrangente e englobe os três poderes do governo, entretanto, a avaliação é uma decisão de cada poder. Os entrevistados não possuem informações referentes a iniciativas de avaliação no âmbito dos programas executados pelos outros dois poderes.

Com relação ao fato de o processo de avaliação no Brasil somente iniciar-se nesse momento, um entrevistado atribui a dois fatores: o primeiro refere-se à pouca tradição democrática de nossa sociedade e a conseqüente falta de cobrança aos governantes por parte dos cidadãos; o segundo fator refere-se à baixa preocupação com o domínio de ciências e técnicas de Governo: *“Não se entende administração pública como algo que requeira conhecimentos, métodos e técnicas particulares, próprios da complexidade desta enorme tarefa de fazer governo; a condução de uma administração pública é complexa. Daí ter sido pouco entendida a avaliação como um instrumento de condução de processos complexos, como um instrumento de gestão, como um instrumento de governo”*. O entrevistado ressalta, ainda, que as condições para a realização das avaliações, hoje, não são ideais: houve muita improvisação nessa primeira tentativa e é possível e necessário que a próxima avaliação aconteça de forma diferente, melhor planejada.

Outro entrevistado explica que esse amplo processo de avaliação está começando somente agora em função da falta de referência e homogeneidade dos planos anteriores que não propiciavam os elementos imprescindíveis à avaliação. Os antigos planos eram organizados de uma forma mais contábil, por unidades. Hoje, todas as ações de governo estão organizadas da mesma maneira, por programas, com objetivos e indicadores, criando-se, assim, a condição mínima indispensável para uma avaliação institucional.

Com relação à continuidade desse processo amplo de avaliação, um entrevistado ressalta que a simples edição de decretos e portarias não é suficiente para a perpetuação do processo. Atribui três condições necessárias à continuidade do processo. A primeira refere-se a uma transformação cultural na gestão do governo com a conscientização de que a avaliação é intrínseca à melhoria da gestão e à busca de resultados. A segunda refere-se à cobrança por parte do Congresso Nacional, ente vital da representação democrática e da articulação do Governo com a sociedade. A terceira condição é a participação da sociedade: *“A avaliação das organizações e dos programas só vai crescer no dia em que a sociedade entender que isso é vital para compreender melhor as suas relações com o Estado e com seus governantes e, aí, uma relação que não é perversa, de ver no Estado sempre um Estado tipo paternalista que tem que fazer mas não fez, mas uma relação madura, de uma sociedade que cobra dos governantes e que instigue legitimidade”*.

A questão da legitimidade também foi abordada. Ressalta-se que a avaliação está inserida no contexto conceitual e filosófico do Plano Plurianual. A orientação estratégica do Plano guarda coerência com a proposta de Governo que foi apresentada à sociedade antes da

eleição: "(...) *ela tem esse comprometimento de legitimidade; posso discutir se foi debatida ou não*". Finalizando, explica-se que a avaliação fecha um grande círculo que se apoia na democracia.

Os avaliadores

O processo institucional foi constituído de três instâncias de avaliação. A primeira ficou sob a responsabilidade dos gerentes dos programas e foi implementada pelos próprios gerentes e suas equipes. A segunda instância, sob a responsabilidade dos secretários executivos de cada ministério, na prática, foi realizada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) de cada ministério. A terceira etapa foi realizada pelos monitores da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em parceria com os pesquisadores do IPEA.

Com relação à primeira etapa, as orientações constantes no Manual de Avaliação ressaltam a necessidade da inclusão de outras percepções, além da visão do gerente do programa, sugerindo consulta à equipe do programa e aos *stakeholders*, em especial usuários/beneficiários dos serviços. Na prática, diferentes procedimentos foram adotados. Alguns gerentes promoveram um amplo processo de discussão e a importância desse processo participativo deve-se ao fato de o gerente nem sempre ser o executor direto dos programas. Em algumas situações, os executores estão em outros ministérios, às vezes no próprio ministério mas em secretarias distintas ou, então, as ações são executadas por entes não-federais, como por exemplo estados e municípios. As avaliações de aproximadamente 60 programas incluíram algum tipo de consulta aos usuários, entretanto, essas consultas não foram homogêneas e diferentes metodologias foram utilizadas, não possibilitando a visualização do conjunto. A importância dessa experiência, segundo um entrevistado, é iniciar "*a cultura de ouvir e olhar de fora para dentro*".

Para a segunda etapa, avaliação setorial, o Manual estabelece a responsabilidade pela condução dos trabalhos à Secretaria Executiva de cada ministério, com o apoio da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Avaliação - SPOA, do gerente do Programa de Gestão de Políticas e sugere o envolvimento da alta direção do ministério. Na prática, as avaliações foram implementadas pelas SPOAs. Essas subsecretarias constituem-se em órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento e são órgãos com uma tradição muito fiscal e de pouco planejamento, sobretudo, planejamento estratégico: "*é uma oportunidade de trazê-las para este debate, é fundamental, inclusive, envolvê-las na gestão dos programas e na gestão estratégica dos ministérios mas eu queria dizer que aí tem um longo trabalho de capacitação, sensibilização, porque são órgãos que estão mais para um departamento de finanças do que para um departamento de planejamento estratégico*". Outro entrevistado complementa que essas subsecretarias lidam apenas com informações relativas ao processo de execução orçamentária e financeira e, em decorrência, essa etapa da avaliação foi muito deficiente.

A terceira etapa, sob a supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi implementada por monitores do próprio ministério e pesquisadores do IPEA. Existe um projeto, no âmbito da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, denominado "Avaliação", que tem, dentre as suas atribuições, a promoção dessa terceira etapa da avaliação. Esse projeto é integrado por uma pequena equipe que se associa aos monitores para a realização dessas avaliações. A função dos monitores é acompanhar, orientar e, inclusive, guiar a avaliação de um conjunto de programas de determinado setor governamental (educação, saúde, meio-ambiente etc.).

Durante todo o ano os monitores – aproximadamente 30 monitores - acompanham e estão em permanente contato com os gerentes dos programas pelos quais são responsáveis – entre dez e quinze programas para cada monitor. O monitor torna-se, então, grande especialista em um conjunto de programas e tem uma participação ativa no momento da avaliação.

A participação dos pesquisadores do IPEA foi viabilizada por meio de uma “força-tarefa” especificamente mobilizada para esse trabalho. Algumas atividades da terceira etapa de avaliação foram implementadas conjuntamente, SPI e IPEA, enquanto outras foram realizadas isoladamente. A análise referente aos macroobjetivos do plano foi realizada pelo IPEA, enquanto que a revisão das avaliações dos gerentes e a consolidação do relatório foram atividades comuns às duas equipes. Segundo um entrevistado, a parceria com o IPEA é totalmente deliberada, intencional e pragmaticamente planejada do ponto de vista de resultados esperados: “(...) *o que está em jogo com a parceria é a combinação de uma longa tradição de avaliação de políticas públicas, de natureza mais acadêmica, com um planejamento, hoje, muito preocupado, intensivo, em um gerenciamento de resultados, portanto, muito prático, pretensamente ancorado na prática das tomadas de decisões (...) o sistema que deve sair daí não será nunca um sistema criado teoricamente. Acho que ele é uma construção que se vai fazendo no caminho, no andar (...)*”.

Com relação aos programas e projetos financiados por instituições de fomento internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial) os entrevistados esclarecem que existem outras exigências além daquelas estabelecidas no Manual de Avaliação. Essas exigências são contratuais, particulares a cada situação e variam de acordo com a natureza e complexidade de cada projeto ou programa. Geralmente, os contratos exigem a realização de avaliações *ex-ante*, *on-going* e *ex-post* (esta última normalmente é avaliação de impacto). Essas avaliações, contratadas pela equipe gestora do projeto, geralmente são externas, realizadas por consultores independentes ou institutos de pesquisa. Entretanto, essas avaliações ainda não foram incorporadas a esse processo de avaliação. Alguns gerentes de vultuosos programas que se beneficiam de financiamentos externos, absorveram as informações oriundas das avaliações externas para a implementação das avaliações internas, integrantes do processo de avaliação. Os entrevistados esclarecem que algumas dessas avaliações externas são realizadas de forma bastante burocrática, somente para cumprir as exigências contratuais e pouco influenciam o processo de tomada de decisão. A questão da imparcialidade também é abordada: “*eu acho que existem avaliações independentes internas e dependentes externas. Existem organizações que estão fora do governo mas estão profundamente articuladas e dependentes do governo. E o fato de ser de dentro do governo não assegura que seja de má qualidade ou parcial*”. Essa verbalização está em consonância com a posição de Vedung (1997) quando afirma que o fato de o avaliador ser externo não garante a imparcialidade da avaliação, uma vez que pode “*redigir seu relatório muito mais para agradar quem o contratou do que para refletir a verdade*”.

Independentemente de os programas se beneficiarem de financiamentos externos, todos os entrevistados afirmam que os ministérios têm total autonomia para a contratação de avaliações externas e não existem quaisquer restrições legais a esse respeito. Os entrevistados informam que, nesses casos, as restrições são, geralmente, de ordem financeira. Não existe um controle ou normatização dessas avaliações, por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse processo institucional para a avaliação dos programas do Plano Plurianual não esgota as possibilidades de avaliação do governo e os gerentes são estimulados a implementar outras avaliações entendidas como pertinentes e interessantes. Um entrevistado esclarece que as avaliações do Governo Federal sempre foram implementadas por terceiros e,

em que pese tivessem aquiescência dos gestores, elas sempre foram induzidas de fora para dentro.

O fato de o governo priorizar, no processo institucional ora implementado, objeto deste estudo, as avaliações internas, certamente trará algumas vantagens em relação às avaliações externas: os gerentes estarão propensos a utilizar os resultados das avaliações como *feedback* para o redirecionamento dos programas, participarão da implementação desses resultados, terão alguma condição de contornar possíveis resistências às mudanças decorrentes dos resultados da avaliação e, principalmente, começarão a “conviver” com a prática da avaliação e, aos poucos, internalizar seus valores, fortalecendo a função avaliação no governo.

Financiamento da avaliação

Os recursos destinados às avaliações não são visíveis ou localizáveis no Orçamento Geral da União referente aos exercícios de 2000 e 2001. Todos os entrevistados afirmam que não existem recursos específicos destinados à avaliação e que os recursos utilizados estão diluídos no orçamento de cada ministério. Pelo fato de a avaliação ter sido realizada pelos próprios servidores, sem contratação de consultores externos, os custos foram absorvidos pelos ministérios. Os órgãos do governo arcaram, portanto, somente com as despesas de pessoal e demais despesas administrativas, sem a realização de uma contabilização específica, ficando tal despesa diluída em seus orçamentos. Esse fato vem confirmar a afirmação de Alonso (1999) quanto a não utilização, por parte do governo brasileiro, de contabilidade de custos para apurar os gastos de uma determinada atividade.

Um entrevistado reconhece a necessidade de um controle de custos em relação à cada atividade mas afirma que hoje não há essa consciência entre os gestores públicos: *“Hoje não passa pela cabeça do gestor público que recursos humanos é custo. Ele tem um programa, redução da mortalidade infantil, ele pensa o que ele gasta de vacina, de alimento, mas ele não pensa quanto custa de recursos humanos que estão à disposição dele. É um exemplo”*. Ressalta, ainda, que o entendimento, a assimilação e a utilização de uma contabilidade de custos exigem uma perspectiva de mudança de longo prazo e no momento atual, apenas estão sendo dados os primeiros passos.

Os seis entrevistados afirmaram que não há uma estimativa de custo da avaliação - em quaisquer dos três níveis de avaliação - e, também, não têm conhecimento de estudos ou pesquisas em andamento que auxiliem as instituições públicas a estabelecerem esse custo. A esse respeito os entrevistados esclarecem que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está finalizando entendimentos para a assinatura de contrato a ser firmado com o Banco Mundial cujas ações vão contemplar a integração do sistema de planejamento, gestão e avaliação, o aprimoramento do atual modelo de avaliação, capacitação de pessoal e intercâmbio de experiências. Existe a intenção de, a partir de projetos-piloto, iniciar a contabilização de custos da atividade de avaliação.

Um entrevistado sugere a criação de um fundo para o financiamento das avaliações. Ele esclarece que o fato de a avaliação ter sido realizada de uma forma muito geral, padronizada para todos os programas, basicamente com recursos de pessoal disponíveis no orçamento, permitiu uma grande abrangência em relação aos setores nos quais o governo atua mas, por outro lado, as especificidades de cada setor não puderam ser bem exploradas: *“(…) existe um termo de compromisso entre abrangência e profundidade. Nós ganhamos em abrangência e perdemos em profundidade”*. Informou ainda, a intenção de, nas próximas avaliações, manter esse processo amplo - de baixo custo para o governo - e agregar novas

experiências em um conjunto de programas específico, com avaliações mais profundas e técnicas apropriadas a setores particulares.

Difusão dos resultados da avaliação

A divulgação do produto final das avaliações, o Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2000, foi direcionada a dois segmentos de público: interno e externo. O segmento interno constituiu-se da Presidência da República e dos Ministérios. O segmento externo foi constituído pelo Congresso Nacional e os resultados, também, foram disponibilizados para o público em geral pela internet.

Os ministérios receberam apenas a comunicação formal quanto à disponibilização do relatório final no *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Houve a intenção em se promover um debate com todos os órgãos do governo antes do encaminhamento dos resultados ao Congresso Nacional, mas os prazos não foram suficientes para a realização de uma ampla discussão. Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), é necessária a formação de grupos de discussão ou a promoção de seminários e oficinas para o estabelecimento de um diálogo quanto aos resultados da avaliação. Outro entrevistado também ressalta a importância dessa discussão interna: *“Mais do que a divulgação, é imprescindível a discussão. Divulgar, discutir e agir sobre os resultados da avaliação em cada caso. Sequências absolutamente integrantes do processo de avaliação. Você não avalia para produzir relatórios. Você avalia para poder corrigir”*. Essa preocupação com relação à conexão entre os resultados da avaliação e a ação é corroborada na literatura por Faria (in Rico, 1996, p. 7): *“No Brasil, os problemas detectados na avaliação não são analisados de modo que contribuam para o aprimoramento do programa”*.

Um entrevistado reconhece a necessidade de uma discussão com especialistas de institutos de pesquisa e da academia, não somente com relação aos resultados da avaliação mas, sobretudo, quanto ao processo. Outro entrevistado argumenta que o governo não foi “agressivo” com relação à divulgação das avaliações mas que o Legislativo pode desempenhar esse papel de divulgador na medida em que os parlamentares despertarem a atenção da sociedade para algum aspecto específico da avaliação. Também reconheceu-se que não houve uma boa articulação entre o Executivo e o Congresso, no sentido da promoção de uma discussão sobre os resultados da avaliação: *“Nós deveríamos ter combinado com as comissões debates seletivos, comissão por comissão, as comissões permanentes ou, mesmo, a comissão mista de orçamento, plano e debate sobre o relatório”*.

O relatório encaminhado ao Congresso não esgota as informações produzidas pela avaliação: *“(...) não mandamos tudo ao Congresso, porque entendíamos que algumas coisas deveriam ser melhor trabalhadas com os ministérios setoriais. Quando eu digo isso, eu lembro que todo o material foi para o Congresso com uma única exceção que foi a matriz de impacto”*. O entrevistado justifica o não encaminhamento da matriz de impacto, que correlacionava os resultados dos programas aos objetivos estratégicos de cada ministério, apontando as dificuldades que alguns ministérios enfrentaram – principalmente com relação à capacitação de pessoal – e ao resultado não satisfatório dessa etapa de avaliação. Vale ressaltar que uma primeira proposta para o processo de avaliação, expressa no Manual de Elaboração e Gestão de 1999, contemplava apenas duas etapas: a avaliação do gerente e a avaliação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Entretanto, para que cada Ministro tivesse uma visão geral de seus setores, criou-se essa etapa intermediária, avaliação setorial, que, na prática, não correspondeu às expectativas. Os entrevistados reconhecem as

deficiências das avaliações de alguns ministérios e a necessidade de se repensar essa fase do processo para as avaliações futuras.

Com relação à divulgação dos resultados da avaliação para os demais segmentos sociais, a iniciativa do governo foi no sentido de disponibilizar o relatório no *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na íntegra, tal qual encaminhado ao Congresso Nacional. Dois entrevistados ressaltam que esse meio de divulgação não atinge a sociedade como um todo uma vez que somente uma pequena parcela da população – com maior renda e melhor nível educacional – tem acesso à internet.

A legislação e os documentos oficiais do governo apresentam a intenção de transparência quanto aos resultados das ações governamentais. Entende-se que a disponibilização do relatório na internet não denota a transparência pretendida uma vez que a linguagem do relatório é técnica – característica e apropriada a esse tipo de documento – e não está “decodificada” para que a sociedade possa compreender o conteúdo da mensagem. Um entrevistado entende que seria necessária a divulgação de alguma forma impressa, didática e clara, similar a uma cartilha. Outro entrevistado explica que o governo estruturou um *site*, denominado “abrazil” (www.abrazil.gov.br), que apresenta os resultados das ações do governo, com uma linguagem um pouco mais popular “*para pessoas que não sabem o que é empenhado, realizado*”. Esse *site* disponibiliza informações sobre as ações do Avança Brasil, com “histórias de sucesso”, dividido em seções com títulos e conteúdos de fácil compreensão (Vida na cidade, Vida no campo, Lazer e cultura, Um futuro melhor, Vida saudável, Eu trabalhador, Produzindo o Brasil e Construindo o Brasil). Conforme descrito no próprio *site*, sua finalidade é apresentar “histórias de sucesso” portanto, difunde apenas as imagens positivas e não as imagens reais referentes à situação em que se encontra cada um dos programas.

Um entrevistado esclarece que elaborar um relatório e publicá-lo é um simples ato burocrático que não atinge os diferentes segmentos sociais. No seu entendimento, as audiências públicas são atos democráticos mas que, também, não têm alcance social: “*Quem tem dinheiro para vir à Câmara dos Deputados para uma audiência pública? Vou para uma capital e faço uma audiência pública... Quem tem acesso a essa audiência pública? As audiências não são tão públicas assim mas, de qualquer maneira, não deixa de ser um ato democrático de exposição, de discussão*”. Ele entende que a divulgação é um ato de compromisso com a sociedade e propõe debates por segmentos de usuários interessados: “*Por exemplo na área do PRONAF [Programa Nacional de Agricultura Familiar], para citar um, faria isso com os agricultores, com os conselhos. Existem 1056 conselhos de desenvolvimento rural do PRONAF. É com eles que eu acho que se deve discutir. Mas é o gerente que vai discutir. É o governo que vai lá, apresentar isso. E faz disso um processo de tomada de decisão. É aí onde eu acho que se altera o curso da divulgação. Claro, eu posso falar de outros programas nesses conselhos, se houver necessidade ou se houver demanda mas eu acho que tem que ser uma coisa mais dirigida, mais orientada para o público interessado. Senão você não é escutado, porque quem escuta não está querendo saber, porque não lhe interessa, não lhe toca nos seus problemas mais imediatos*”.

É de fundamental importância a divulgação dos resultados das ações públicas em uma linguagem acessível à sociedade, por meio de um canal adequado e, sobretudo, para segmentos específicos. De acordo com Arretche (*in* Rico, 1996) a divulgação das avaliações é fundamental para que a sociedade disponha de elementos que capacite os cidadãos a exercerem o princípio democrático de controlar a eficiência e a eficácia das ações públicas, de maneira a correlacionar os gastos públicos efetuados aos resultados obtidos na implementação das políticas.

4. Conclusões

Alguns resultados deste estudo podem constituir-se em pontos de reflexão para os dirigentes públicos. O primeiro refere-se à necessidade de melhor conceituação - nos documentos oficiais do governo - dos elementos que envolvem a avaliação e o seu potencial democrático. A partir dessa providência, naturalmente, surgirá uma definição institucional formal de avaliação que congregue os valores inseridos nesse processo. Outro ponto de reflexão refere-se à sensibilização do primeiro escalão do governo quanto ao potencial da avaliação como instrumento gerencial e a importância da utilização de seus resultados. Isso implicará em melhor organização das atividades de avaliação, maior envolvimento dos dirigentes no processo e poderá gerar uma demanda interna mais específica. Outra questão importante é o investimento na capacitação dos avaliadores visando a superação de algumas deficiências técnicas relatadas pelos entrevistados. Outro ponto de atenção é a necessidade da promoção de estudos que auxiliem os gestores a estabelecer os custos da avaliação e a alocação de recursos específicos para a avaliação no Orçamento Geral da União, preferencialmente nos orçamentos de cada programa. Outra questão, fundamental, é a “decodificação” das informações oriundas da avaliação para a sociedade e a promoção de debates setoriais, em consonância com as sugestões apresentadas pelos entrevistados.

Em que pese as deficiências observadas é visível o esforço empreendido pelo governo para a divulgação dos resultados das ações governamentais. Os valores emanados por meio do discurso oficial, seja dos documentos de governo ou dos dirigentes públicos, tendem a se converter em uma perspectiva válida e legítima. Esse discurso, certamente, não transformará automaticamente a realidade institucional e, tampouco, seus valores serão incorporados sem resistência pela burocracia. O êxito na absorção da proposta do novo processo institucional de avaliação dependerá, fundamentalmente, da vontade política, da capacidade gerencial de coordenar esforços, da democratização do processo e da descoberta de potencial para a internalização de novos valores.

Tendo em vista os resultados deste trabalho uma proposta de agenda para a pesquisa da avaliação no Brasil incluiria os seguintes aspectos: identificar como o processo de avaliação é percebido pelos avaliadores do governo e se esta percepção é convergente com o discurso dos dirigentes e dos documentos oficiais do governo; investigar a influência dos resultados dessa avaliação no processo de tomada de decisão e na alocação dos recursos orçamentários para os próximos anos; pesquisar a utilização dos resultados da avaliação, por parte do Congresso Nacional.

Bibliografia referenciada

- ALA-HARJA, Marjukka & HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, nº 4, p. 5 - 60, out-dez 2000.
- ALBAEK, E. Knowledge, interests and the many meanings of evaluation: A developmental perspective. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, nº 7, 1998, p. 94-98.
- ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, ano 50, n.1, Jan./Mar, 1999.
- AMPARÁN, Juan P. G. La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión e Política Pública*, México, v. IV, nº 1, 1º sem. 1995, p. 47- 115.

- ARRETCHE, Marta. *Tendências no Estudo sobre Avaliação*. In RICO, Elizabeth M. et al. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 1998.
- BOUCKAERT, Geert. Calidad y cantidad en el análisis de las políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, nº 11-12, jan-ago 1998, p. 5-22.
- BRASIL. Constituição República Federativa do Brasil, 1988.
- _____ Lei 9.276, de 10 de maio de 1996.
- _____ Lei 9.625, de 7 de abril de 1998.
- _____ Lei 9.989, de 21 de julho de 2000.
- _____ Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.
- _____ Decreto 3.750, de 14 de fevereiro de 2001.
- _____ Decreto 3.260, de 24 de novembro de 1999.
- _____ Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998.
- _____ Decreto 68.003, de 28 de julho de 1971.
- _____ Plano Plurianual 2000-2003, 1999.
- _____ Orçamento Geral da União, exercício 2000.
- _____ Orçamento Geral da União, exercício 2001.
- _____ Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional, encaminhando o Orçamento Geral da União para 2002.
- COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, nº 2, p. 105 - 126, abr-jun 1998.
- DAHLE-LARSEN, Peter. Surviving the routinization of evaluation: The administrative use of evaluations in Danish municipalities. *Administration & Society*; Beverly Hills, v. 32, nº 1, Mar 2000, p. 70-92.
- DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12, jan-ago 1998, p. 13-22.
- FARIA, Regina. Avaliação de Programas Sociais: evoluções e tendências. In RICO, Elizabeth M. et al. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 1998.
- GALVÃO, Lavínia & GHIRLANDA, Marta. *Plano Plurianual 2000-2003: revolucionando o planejamento*. Trabalho apresentado na 52ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, 2000.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Avaliação de Ações Governamentais: pontos para um começo de conversa*. IPEA, Brasília: 1997.
- _____ *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Texto para discussão nº 726, IPEA, Brasília: maio de 2000.
- _____ *Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental*. Texto para discussão nº 776, IPEA, Brasília: janeiro de 2001.
- HOLANDA, Nilson. *Relatório sobre a Experiência Brasileira e o Caso do Brasil em Ação*. Projeto de Fortalecimento da Função Avaliação na América Latina. IPEA/BID, Brasília: 1999.
- MEYER, J. W. e B. ROWAN. *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in J. W. MEYER e R. W. SCOTT, *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London: Sage Publications, 1992.
- MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria 117, de 12 de novembro de 1998.
- _____ Portaria 42, de 14 de abril de 1999.
- _____ PPA 2000 - *Manual de Avaliação - PPA 2000-2003*. Brasília, 2000.

____ PPA 2000 – *Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2000*. Brasília, abril de 2001.

RICO, Elizabeth M. et al. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 1998.

RIST, Ray. *Program evaluation and the management of government: patterns & prospects across eight nations*. New Brunswick: Transaction, 1999.

RODRIGUES, Heliana B. C. A. et al. *Grupos e instituições em análise*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1992.

SUBIRATS, Joan. Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión e Política Pública*, México, v. IV, nº 1, 1º sem. 1995, p. 5- 23.

VEDUNG, Evert. *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1997.

WEISS, Carol H. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2ª ed, New Jersey, Prentice Hall, 1998.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar pesquisa relativa à análise do processo institucional de avaliação dos programas executados no primeiro ano do Plano Plurianual 2000-2003, realizada com os dirigentes públicos responsáveis pela concepção e implementação do processo, no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro. São analisados os seguintes aspectos: definição institucional de avaliação, demanda pelas avaliações, identificação de quem realiza as avaliações, fonte de financiamento para a realização das avaliações e difusão dos resultados da avaliação. Os resultados ressaltam as ações empreendidas pelo governo brasileiro para a estruturação de um processo institucional de avaliação, inédito pela sua abrangência e homogeneidade. Destaca-se como principal contribuição deste estudo o início de pesquisas empíricas sobre o processo institucional de avaliação no Brasil, que poderá fomentar debates e novos estudos quanto à atual realidade brasileira.