



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O Aprendizado na Avaliação de Programas no Governo do
Brasil. Estudo de Caso: Programa de Desenvolvimento
Turístico do Nordeste (PRODETUR-NE)

Márcia Paterno Joppert

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientadora:
Doutora Elisabete Reis de Carvalho, Professora Auxiliar,
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP)
Universidade Técnica de Lisboa

Outubro, 2010

Agradecimentos

À minha mãe, exemplo de trabalho e ética, que me inspirou toda a coragem.
À minha família e aos amigos, de quem roubei momentos prazerosos por uma boa causa.
Em especial, ao meu companheiro Laerte Rimoli, pelo estímulo constante e compreensão
suprema.

Ao amigo e parceiro Humberto Falcão Martins, por todos os planos e realizações
conjuntas.

Aos professores do ISCTE/IUL que me re-introduziram ao mundo dos estudos.

"O mar não é um obstáculo, é um caminho.
Descobri como é bom chegar quando se tem paciência.
E para se chegar, onde quer que seja,
aprendi que não é preciso dominar a força, mas a razão.
É preciso, antes de mais nada, querer"

Amyr Klink

Índice Geral

Resumo	ix
Palavras Chaves	ix
Introdução	1
CAPÍTULO I: A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	5
1.1. Modelos de Estado	5
1.2. Os Movimentos de Reforma	8
1.3. O Ciclo de Políticas Públicas	13
1.4. Referencial Teórico em Avaliação	14
1.4.1. Definições básicas	14
1.4.2. Paradigmas.....	14
1.4.3. Parâmetros de qualidade.....	15
1.4.4. Objetivos das avaliações	15
1.4.5. Outros usos da avaliação	18
1.4.6. Tipos de avaliação	20
1.4.7. Dados, informações e tecnologia da informação nos processos de avaliação	24
1.4.8. A comunicação nos processos de avaliação	25
CAPÍTULO II: OBJETOS DE ESTUDO E METODOLOGIA	27
2.1 Objetos de Estudo	27
2.1.1 A Demanda, a Oferta e a Prática de Avaliação no Governo Federal do Brasil ..	27
2.1.2 O PRODETUR - Nordeste	29
2.2. Metodologia de Trabalho	30
2.2.1. Relativa ao estudo sobre a Demanda, a Oferta e a Prática de Avaliação no Governo Federal do Brasil	30
2.2.2 Relativa ao estudo de caso: PRODETUR Nordeste.....	34
CAPÍTULO III: RESULTADOS DA PESQUISA E DO ESTUDO DE CASO	35
3.1. Pesquisa sobre a Demanda, a Oferta e a Prática de Avaliação no Governo Federal do Brasil	35
3.1.1. Estudos documentais.....	35
3.1.2. Resultados das entrevistas.....	35
3.1.3. Resultados do levantamento de informações junto ao SIGPLAN acerca da prática de M&A nos programas do PPA 2008-2011	60
3.2. Resultados do Estudo de Caso	63
3.2.1 Características do PRODETUR/NE-I.....	63
3.2.2. Resultados e impactos.....	65
3.2.3 Lições aprendidas e recomendações	69
3.2.4. Reflexos no desenho do PRODETUR/NE-II.....	71
CAPÍTULO IV: ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA E DO ESTUDO DE CASO	73
CONCLUSÕES	79
Fontes	81
Bibliografia	83
ANEXOS	I
Curriculum Vitae	XIV

Índice de Quadros

Quadro 3.1: Distribuição de entrevistados por área de atuação

Quadro 3.2: Tipos de serviços de M&A ofertados pelos entrevistados

Quadro 3.3: Instituições e programas de pós-graduação apontados pelos entrevistados

Quadro 3.4: Importância dos produtos que mais contribuiriam para o fortalecimento dos sistemas de M&A no Brasil

Índice de Figuras

Figura 1.1: O aprendizado na avaliação e os diferentes níveis de visão

Figura 1.2: Tipos de avaliação segundo o ciclo de vida de uma intervenção

Figura 2.1: Etapas e instâncias de avaliação do PPA

Figura 3.1: Demanda por assistência técnica

Figura 3.2: Demanda por capacitação

Figura 3.3: Demanda por especialistas

Figura 3.4: Grau de dificuldade em conseguir assistência técnica

Figura 3.5: Grau de dificuldade em conseguir capacitação

Figura 3.6: Grau de dificuldade em conseguir especialistas

Figura 3.7: Temas de M&A mais importantes

Figura 3.8: Provedores mais freqüentes de assistência técnica e capacitação

Figura 3.9: Oferta acadêmica de cursos de pós graduação no campo de M&A no Brasil

Figura 3.10: Qualidade da assistência técnica disponível na área de M&A

Figura 3.11: Qualidade dos serviços de capacitação disponíveis na área de M&A

Figura 3.12: Qualidade dos profissionais disponíveis na área de M&A

Figura 3.13: Ocorrência de problemas técnicos/metodológicos

Figura 3.14: Programas do PPA e avaliações realizadas

Figura 3.15: Origem dos avaliadores dos programas do PPA 2008-2011 avaliados ou em processo de avaliação

Figura 3.16: aspectos avaliados em programas do PPA 2008-2011

Resumo

A dissertação elaborada tem por objetivo geral fazer uma análise sobre as consequências práticas da aplicação de metodologias de avaliação de políticas públicas na administração pública brasileira de âmbito federal. Parte, em seu primeiro capítulo, de um referencial teórico sobre a evolução da administração pública, a modernização do estado e a avaliação de políticas públicas. Em seguida, avança por duas pesquisas específicas, a saber:

a) a primeira identifica a oferta e a demanda por serviços de monitoramento e avaliação (M&A) no governo federal brasileiro e o grau de aplicação de tais tipos de metodologia na avaliação de processos, resultados e impactos nos programas previstos no Plano Plurianual de Investimentos para o período 2008-2011.

b) a segunda tem por finalidade estudar, a título de exemplo, o caso específico do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil – PRODETUR-NE, que teve sua primeira etapa aprovada em 1994 e seguiu-se de uma segunda etapa, em fase de finalização. O objetivo é captar os efeitos da avaliação realizada da fase 1 no desenho e implementação da fase 2 do Programa.

Palavras Chaves

monitoramento

avaliação

políticas públicas

aprendizado

Abstract

The objective of this dissertation is to present a general analysis of the practical consequences of the application of methodologies for evaluating the Brazilian federal government's programs. The first chapter is a theoretical framework on the evolution of public administration, modernization of the state and the evaluation of public policies followed by two specific studies:

a) The first identifies the supply and demand for monitoring and evaluating Brazilian federal government's programs, and the degree of implementation of the methodology in the assessment process, as well as the results and impacts of programs within Multiyear Investment Plan for the period 2008-2011.

b) The second is a case study of the Tourism Development Program in Northeastern Brazil - PRODETUR-NE, whose first phase was approved in 1994 followed by a finalizing second phase. The goal is to capture the effects of the evaluation of the first phase in the design and implementation in the second phase of the program.

Key Words

monitoring

evaluation

public policy

learning

Introdução

Com um custo aproximado de 19% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro¹, o Estado provê serviços e políticas públicas à sociedade, que tem expectativas e uma determinada percepção sobre a eficiência e qualidade desses serviços. Para satisfazer as necessidades desses cidadãos, é preciso que as instituições públicas implementem práticas de gestão que abranjam a formulação de estratégias, o planejamento, a institucionalização de desenhos organizacionais adequados, a capacitação, o monitoramento, a avaliação e a comunicação das ações. Tais práticas, ao demonstrar sua efetividade e criar um ambiente favorável ao desenvolvimento, são freqüentemente estimuladas e apoiadas por diversos organismos, com aporte de recursos ou utilização de sua capacidade técnica, institucional e tecnológica.

O processo de redemocratização brasileiro está fortalecendo cada vez mais o papel da sociedade, especialmente como agente direto do processo de formulação, acompanhamento e controle da implementação de políticas públicas, processo este que não acontece somente no momento eleitoral, mas ao longo do tempo – e não depende apenas da atuação de governantes, mas, cada vez mais, dos agentes públicos e dos agentes não governamentais. A participação no processo decisório e o controle que a sociedade atualmente exerce sobre os atos dos governantes e de seus representantes eleitos – em fóruns e conselhos constituídos especificamente para este fim – tem tentado imprimir maior legitimidade às políticas públicas, e introduzido um novo modelo de Estado baseado, não apenas em resultados, mas também na governança. Além disso, é importante destacar as novas formas de participação do setor privado na implementação de políticas como as parcerias público-privadas, consórcios público-privados, que também induzem uma importância crescente à avaliação e aos instrumentos disponíveis para realizá-la.

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 citado por Ala-Harja e Helgason, 2000: 14).

Cada vez mais, a avaliação tem se tornado objeto de preocupação em diversos setores. No setor público, questões relacionadas à legitimidade de políticas e à "necessidade de fortalecer a responsabilidade do governo clamam por novos e mais sofisticados mecanismos de controle, como por exemplo a avaliação". Estudos em curso

¹ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

sugerem que os avanços da nova administração pública têm muitas implicações sobre a função e a prática da avaliação: a avaliação que vem sendo praticada é substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados provoca demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas como contratos internos) (Ala-Harja e Helgason, 2000: 14).

No Brasil esta demanda, inicialmente capitaneada por organismos internacionais, por força de cláusulas obrigatórias de avaliação nos contratos de financiamento para o setor público, hoje ganha corpo também junto às organizações privadas, que buscam a melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade dos recursos investidos em seus projetos, em especial, os relacionados à responsabilidade social e ambiental². Tem-se observado nos últimos anos um crescimento dos estudos da área de políticas públicas (Arretche e Souza citados por Trevisan e Bellen, 2008: 533). Conforme Arretche (2003):

multiplicaram-se as dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais; disciplinas de políticas públicas foram criadas ou inseridas nos programas de graduação e pós graduação; criaram-se linhas de pesquisa especialmente voltadas para essa área; instituíram-se agências de fomento à pesquisa, assim como linhas especiais de financiamento para a área.

No entanto, segundo Arretche (citada por Trevisan e Bellen, 2008: 533), a área de políticas públicas no Brasil caracteriza-se por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, em função da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de pesquisa. A solução tem avançado com a criação de fóruns específicos sobre políticas públicas em espaços acadêmicos e com o advento da informatização de periódicos nacionais e internacionais, embora não exista um periódico que abrigue exclusivamente a produção da área (Souza citado por Trevisan e Bellen, 2008: 533). No entanto, este acúmulo não tem necessariamente um impacto na gestão do desempenho do setor público, conforme expõem Ala-Harja e e Helgason (2000).

Além de estudos e pesquisas, o Brasil tem, nas duas últimas décadas, acumulado outros tipos de experiência e conhecimento no tema M&A, resultantes de assistência técnica e atuação de especialistas contratados pelo setor público como consultores. Em

² Fonte: estudo realizado pelo Instituto Fonte e Fundação Itau Social em 2008 denominado "A avaliação de Investimentos Sociais no Setor Privado", disponível em <http://institutofonte.org.br/acontece-avaliacao-no-investimento-social-privado>

geral, ao contrário dos estudos e pesquisas tais experiências estão voltadas ao aprimoramento da gestão de programas³.

Pelo exposto acima, apesar de uma cultura começar a florescer, há diversas abordagens metodológicas sendo utilizadas para a avaliação, as quais não necessariamente se relacionam com a gestão de desempenho e as quais apresentam diversas dificuldades. Algumas delas são apontadas por Ala-Harja e Helgason (2000):

- Explicar os resultados gerados, sendo difícil tecer conclusões sobre os fatores que os determinaram.
- Saber se os resultados das avaliações podem ser generalizados, dificultando seu efetivo uso como retroalimentadoras de políticas e programas futuros.
- Demandas por habilidades e conhecimentos específicos ou multidisciplinares, que podem ser desenvolvidos por meio de treinamento ou pela contratação de especialistas externos.
- Necessidades de dispor de mecanismos apropriados de controle de qualidade nos processos avaliativos.

Essas dificuldades apontadas acima vão de encontro ao panorama da oferta e da demanda por serviços de avaliação, objeto de pesquisa dessa dissertação temas que foram pouco estudados no Brasil.

Além da discussão acerca dos métodos, é importante refletir sobre os usos que tem se feito dos resultados das avaliações no Brasil. Realmente têm retro-alimentado os processos decisórios? Realmente têm influenciado na melhoria do desenho dos programas? Qual o seu impacto na melhoria da qualidade da gestão?

As duas questões acima estão intimamente relacionadas. Para que a avaliação tenha impacto sobre a tomada de decisão é preciso que haja tanto uma oferta de qualidade como uma demanda sincera e entusiástica (Mayne, Divorski, Lemaire e Boyle citados por Ala-Harja e Helgason, 2000: 25). Esses pré-requisitos são, deste modo, interdependentes já que melhorias em um levam a avanços também nos demais.

Estudos apontam rara utilização da avaliação como instrumento de gestão pelo setor público do Brasil, nas três esferas de governo. Se a própria avaliação tem sido relegada, o papel das idéias e do conhecimento no processo das políticas públicas tem passado praticamente em branco no país (Farias citado por Trevisan e Bellen, 2008: 539).

Os resultados de uma avaliação podem ser usados pela intervenção avaliada e pela organização na qual ela está inserida, sendo que este último tem a ver com um efeito

³ Fonte: pesquisa realizada junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

cumulativo de aprendizagem derivado de uma série de fatores. O uso em intervenções pode ser instrumental ou formativo, ou seja quando a avaliação apóia decisões relativas à legitimação, alteração ou encerramento, ou conceitual ou somativo, que não enseja decisões imediatas mas subsidia análises posteriores (Mayne citado por Ala-Harja e Helgason, 2000: 25). Além dos diretamente envolvidos nas intervenções, diversos outros tipos de usuários podem se valer dos resultados de avaliações: gerentes de intervenções similares, agentes do governo ou de fundações, interessados em conhecer projetos bem-sucedidos que mereçam financiamento, membros do legislativo, cientistas sociais e outros avaliadores que buscam aprender com as descobertas e com as metodologias empregadas (Faria citado por Trevisan e Bellen, 2008: 540).

Por fim, o interessado final é o público em geral ou a sociedade civil, a qual o governo deve ser *accountable for*. Dessa forma, os relatórios das avaliações podem servir tanto para divulgação quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social (Trevisan e Bellen, 2008: 540).

O objetivo do estudo relatado nesta dissertação é, portanto, realizar uma investigação a respeito da demanda e da oferta de serviços de avaliação no governo federal brasileiro e a respeito da prática de M&A nos programas federais e o seu conseqüente aprendizado. Consiste, assim, em dois objetos de investigação: um mais abrangente, focalizando representantes e informações sobre áreas estratégicas e sociais do Governo federal e outro mais específico: o estudo de caso de um programa, buscando exemplificar a questão do aprendizado.

O Capítulo I pretende realizar um resgate da evolução dos modelos de Estado e de como a gestão para resultados adquiriu importância nas últimas décadas. Em seguida, focaliza a avaliação como instrumento fundamental da gestão para resultados, desenvolvendo um referencial teórico.

O Capítulo II descreve os objetos de estudo e a metodologia empregada na investigação, a qual aborda métodos quantitativos e qualitativos.

O Capítulo III apresenta os resultados das pesquisas, e a consolidação dos resultados .

O Capítulo IV apresenta a análise dos resultados à luz do referencial teórico desenvolvido e as conclusões do Estudo

Por fim, apresenta-se uma conclusão e a bibliografia utilizada.

CAPÍTULO I: A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo tem por objetivo desenvolver o referencial teórico relativo à evolução da administração pública, desde o modelo burocrático tradicional até à abordagem do *New Public Service*. Objetiva ainda realizar uma breve análise sobre o processo de formação de políticas públicas e seu ciclo de implementação, e, por último, desenvolver um referencial teórico sobre avaliação de políticas públicas.

A administração pública é uma estrutura que reflete um modelo de Estado, e conseqüentemente seu modelo legal e político. Segundo Rocha (2000:6), "a cada tipo de Estado corresponde um modelo de gestão pública com o qual se harmoniza, com o qual constitui um todo, assentando nos mesmos pressupostos e obedecendo ao mesmo paradigma". Para analisar a sua evolução, é preciso ter como referência o tempo e o espaço, uma vez que cada país tem uma história, uma cultura e uma realidade geográfica que a condicionam. No entanto, é possível identificar movimentos e tendências, que se verificaram em um conjunto de países de acordo com determinadas épocas da história. Mudanças no modelo de Estado ao longo dos anos foram acompanhadas por mudanças no modelo de administração pública.

1.1. Modelos de Estado

Três modelos de Estado destacam-se enquanto marcos de mudança (Araujo, 2007 :1):

- Estado Liberal ou Burocrático
- Estado do Bem-Estar Social ou Estado-providência
- *New Public Management* ou Nova Gestão Pública

Os fundamentos teóricos relativos ao primeiro modelo, também denominado tradicional, devem-se a Wilson e a Max Weber. Segundo Rocha (2000: 7), "esta teoria começou a desenhar-se nos finais do século XIX, formalizando-se entre 1900 e 1920, permanecendo como modelo oficial até ao último quarto deste século". A sua concepção surgiu num contexto tradicionalista da administração europeia continental, configurando-se como um modelo ideal, destinado a contrapor-se às deficiências da prática administrativa de então (Pitchas, 2007: 59). Neste tempo, a concepção de serviço público ou de regulação pública do Estado, limitava-se às funções essenciais de soberania, segurança e ordem públicas, infra-estrutura e escolas básicas (Mozzicafreddo, 2007: 22). O modelo de sociedade era o industrial, onde prevalecia a hierarquia e a burocracia.

Assim, o primeiro modelo, influenciado pelas idéias liberais, caracteriza-se pela intervenção mínima do Estado na economia e sociedade e corresponde a uma administração pública cuja ação está totalmente baseada nas decisões do governo e nas regras da gestão para assegurar a prestação de contas (Moe citado por Antunes, 2007: 404).

A crise econômica ocorrida após a Primeira Guerra Mundial, colocou em causa o pensamento capitalista e fomentou formas intervencionistas. No período "entre guerras", já começou a vigorar na Europa o Estado Social, como resposta à crise de 1929 e às manifestações mais agudas da recessão (Arana, 2003: 131). A partir desse momento, o Estado passa a desempenhar um papel estratégico na coordenação da economia capitalista, promovendo poupança forçada, alavancando o desenvolvimento econômico, corrigindo as distorções do mercado e garantindo uma distribuição de renda mais igualitária.

Surge, assim, o segundo modelo, denominado Estado do Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, ou ainda Estado-providência, que, ao contrário do primeiro, caracteriza-se pela intervenção do Estado na vida econômica e social e conseqüentemente por um aumento considerável em suas funções anteriores. Leva à necessidade de profissionalizar a administração pública e aumentar o poder e a responsabilidade de seus servidores. Os benefícios deste modelo passam por universalização da assistência médica, consolidação dos sistemas previdenciários, subsídios para desempregados e implementação de infraestrutura, criando assim um parâmetro sobre o que o Estado deve fazer para a melhoria da qualidade de vida ou do bem-estar dos seus cidadãos. Ao mesmo tempo que provocou uma época de prosperidade, em especial no período entre 1945 e 1973 (Antunes, 2007: 400-401), aumentou sobre maneira as despesas públicas a partir de 1960.

O modelo acima começou a romper-se a partir dos primeiros anos da década de setenta do século XX, em conseqüência, entre outros fatores, da estagnação econômica das sociedades capitalistas daquele período, acompanhada de desemprego, da elevação dos índices de inflação e da primeira grande crise do petróleo, ocorrida em 1973 (Bedin, 2008: 99). Esta situação manteve-se ao longo dos anos 70 e colocou em dificuldades os governos ocidentais, tornando evidente a inadequação do modelo então vigente. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (1995:10) aponta que "após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado". A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.

Setores ideologicamente identificados como centro-direita e com os economistas da escola de Chicago originaram sérias críticas ao peso do Estado, levando os países ocidentais a buscar novos modelos. O aparecimento da ideologia do *New Right*, seguida nos Estados Unidos pela Administração de Ronald Reagan e no Reino Unido pelos

governos de Thatcher, lançou severos ataques ao Estado de bem-estar social (Araujo, 2007: 3).

O esgotamento do modelo do Estado de Bem-Estar Social e a influência das ideias neo-liberais, de novas teorias econômicas e da administração, como o *New Public Management*, deram lugar a um terceiro modelo, caracterizado pela racionalidade gestonária e descentralização e pautado nos valores da eficácia, da eficiência e da economia, preconizando o lema "fazer mais com menos recursos". Neste modelo, o papel do Estado, ao invés de executor, é mais dinamizador, moldado pela divisão das responsabilidades com a sociedade, pela parceria e pela renovação das estruturas administrativas internas.

Esta transição entre o modelo do Estado-providência e a Nova Gestão Pública ainda está acontecendo em diversos países, sendo que em muitos deles convivem características de ambos. Em alguns países ainda advoga-se que a solução dos problemas está no Estado-providência, em nome dos princípios democráticos. Outros apontam a falta de informação clara sobre o fornecimento de serviços públicos, o excesso de formalismo, os elevados custos de funcionamento (que causaram inflação) e a falta de incentivo para controlá-los, a desresponsabilização e a ineficiência como disfunções deste modelo, apontando o mercado como solução. Outros defendem como solução a atuação de um novo e distinto setor social: o terceiro setor, constituído por organizações que representam uma possibilidade de ação pública e fortalecimento da cidadania (Antunes, 2007: 401).

Com o passar do tempo, e com o desenvolvimento social e econômico, o volume de exigências que a sociedade deposita sobre o Estado cresce, tornando mais complexos os processos de gestão pública e refletindo-se no sistema político. Como um processo evolutivo, percebendo a incapacidade do Estado em cumprir sua função de forma isolada, a sociedade começa a desempenhar papéis por iniciativa própria e de forma coletiva em busca do desenvolvimento econômico e social, por meio da atuação de empresas, institutos, fundações e outras estruturas públicas. Com isso, segundo Mozzicafreddo (2000: 4), "o aumento da diferenciação social (divisão social do trabalho, hierarquias funcionais e profissionais, processo de urbanização e industrialização, etc.) exige a criação de novas formas de regulação funcional e de coordenação das relações entre as estruturas sociais e os indivíduos". Exige também a reflexão sobre o papel do Estado e sobre como repartir suas responsabilidades com os demais segmentos (setor privado e terceiro setor). Implica na "transição de um Estado que produz para um Estado dinamizador", que constrói parcerias e divide responsabilidades com a sociedade e com outras instâncias governamentais, aumentando segundo Antunes (2007: 402) seu grau de transparência e eficiência.

Assim, a visão centralizada e monolítica do Estado é substituída por um modelo que assume maior fragmentação institucional (Antunes, 2007: 401) No NPM, em vigor em diversos países, o Estado é um entre diversos atores e, ao contrário de impor, busca apoios para suas causas. Este modelo está inserido no contexto social do século XXI, baseado em constantes mudanças, num mercado global e competitivo, numa sociedade pautada na informação e numa economia baseada na tecnologia e no conhecimento (Antunes, 2007: 401).

1.2. Os Movimentos de Reforma

A definição mais abrangente de "reforma administrativa" é dada pelas Nações Unidas (1983: 1), por meio da correlação entre administração eficiente e desenvolvimento: "o uso deliberado da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas e procedimentos, tendo em vista seu melhoramento para fins de desenvolvimento".

Considerando o contexto histórico, com a vitória do Partido Conservador no Reino Unido em 1979 e dos republicanos nos Estados Unidos em 1981, emergiu o movimento do *New Public Management* (NPM) (Araujo, 2000: 41). Os conceitos deste movimento eram tidos como algo que solucionaria os problemas de desempenho da administração pública. No entanto, percebeu-se que estes novos conceitos não eram uma resposta simplista e, para que eles se tornassem prática, era preciso reformar a administração pública. Assim, o movimento do NPM influenciou a gestão da mudança nas organizações públicas, especialmente no final da década de 80 do século passado (Araujo, 2000: 39). Segundo Pollitt e Bouckaert (2002: 17), "vários países começaram a pesquisar novos mecanismos de *accountability* pública" e "outros sentiram-se obrigados a reconsiderar a questão da proteção e melhoria dos padrões da vida pública".

Movimentos de reforma tornaram-se permanentes nos governos ocidentais contemporâneos a partir dos anos 60 do século passado. Contudo, conforme Araujo (2000: 40), "a natureza, freqüência, valores e oportunidades da mudança variam significativamente tornando difícil distinguir mudança de reforma administrativa, pois elas sobrepõem-se". Tais movimentos afetaram substancialmente as relações entre o público e o privado e conseqüentemente seus papéis junto à sociedade. A preocupação nos anos 80 era de reduzir o papel do Estado e confiar ao mercado a prestação de serviços públicos (Araujo, 2000: 39).

Conforme Pollitt e Bouckaert (2002: 17), "é bastante provável que o processo de reforma tenha se intensificado após 1985". Em geral, as reformas gerenciais apresentaram grande volume e variedade e sua intensidade variou consideravelmente de um país para outro. Alguns países (Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido) foram

extremamente ativos, tornando-se líderes na NPM e na "reinvenção" (Kettl citado por Pollitt e Bouckaert, 2002: 17). Outros conduziram reformas administrativas menos radicais. Segundo Peters (2001), pode-se apontar, num primeiro ciclo, as seguintes estratégias como principais:

- mudanças estruturais com transferência de responsabilidades dos governos centrais para governos sub-nacionais ou organismos com mais autonomia (como agências executivas no Reino Unido) e reduções dos níveis hierárquicos, aumentando a responsabilidade dos escalões inferiores;
- inovação na gestão de recursos humanos: mais flexibilidade, mudanças nos modos de recrutamento, contratação, remuneração baseada em desempenho, níveis de remuneração, qualificação dos escalões inferiores e maior disposição em considerar as idéias dos servidores;
- alteração nos processos de tomada de decisão, incluindo o modo de alocação orçamentária e o aprimoramento da gestão financeira;
- construção de relações com o mercado, por meio de processos de privatização e terceirização de serviços, estimulando a competitividade;
- maior participação dos cidadãos, por meio do seu envolvimento com os processos de formulação e supervisão de políticas e da escuta dos beneficiários dos serviços públicos, a partir da idéia do cidadão como consumidor.

Os resultados deste primeiro ciclo, permitem identificar quatro tendências importantes (Peters, 2001: 48):

- maior preocupação em avaliar a gestão e a realização das organizações, em substituição ao enfoque processual, com adoção de parâmetros de eficácia. Esta preocupação surge para balancear as novas flexibilidades concedidas aos gestores públicos: "os gestores podem ter latitude para aplicar os seus orçamentos com mais independência mas são responsabilizados pela qualidade daquilo que produzem";
- nova regulamentação: constantes revisões na regulamentação com base na experiência (*ex post*). "Em vez de controlar o que os gestores podem fazer antes de tentarem fazê-lo, acompanhar e avaliar as políticas depois de formuladas e aplicadas" ;
- coordenação e coerência: introdução de mecanismos de coordenação governamental, de forma a reduzir a fragmentação; e
- responsabilidade: reforço à responsabilidade hierárquica dos organismos públicos;

As reformas das últimas décadas foram conduzidas por uma procura intensa de novos modelos institucionais que contribuíssem para uma maior eficiência, reunidos ao rótulo da privatização. As ideias de *network* e *governance* passam a ser utilizadas para explicar um novo tipo de relacionamento. (Araujo, 2000: 44). Surge o Novo Institucionalismo, cujo pressuposto básico é a ideia de que as instituições afetam o comportamento de atores sociais. Desde a publicação do trabalho de Hall e Taylor (1996), considera-se que o Novo Institucionalismo possui pelo menos três abordagens: o institucionalismo histórico, o de escolha racional, mais predominante, e o sociológico (também referido como o da teoria das organizações) (Andrews, 2005: 271).

A partir de um estudo avaliativo das reformas da gestão pública numa perspectiva internacional, são apontados os seguintes resultados (Pollitt e Bouckaert, 2002: 19):

- Há evidências com relação a economia e redução do tamanho dos governos, que eram as duas metas mais proeminentes de vários países. "Além disso, os reformistas mais vigorosos foram capazes de registrar reduções substanciais no número de burocratas". No entanto, esses dados podem esconder situações mais complexas onde tarefas foram transferidas para outras organizações que aumentaram seus quadros.
- Com relação à melhorias de processos, encontra-se casos de sucesso, mas é difícil dar um panorama geral.
- Com relação à análise da eficiência, consequência da melhoria dos processos, também há muitos exemplos positivos, mas dificuldades na interpretação da validade e confiabilidade de dados quantitativos. Em termos genéricos, segundo Pollitt e Smith citados por Pollitt (2002: 22), fica claro que a aplicação das técnicas do NPM produz aumento de eficiência, mas encontra-se por outro lado desapontamentos e até perversões".
- Com relação à eficácia, é difícil conceituar resultados, já que não há estudos substanciais sobre o tema.
- Gabinetes Nacionais de Auditoria de vários países, entre eles Estados Unidos, Suécia e Reino Unido, buscaram desempenhar um novo papel e validar a onda de indicadores de desempenho presentes nos governos executivos, o que denota uma mudança cultural.
- Com relação à produção de um sistema mais flexível, capaz de adaptar-se às mudanças, e o surgimento de um Estado enxuto, descentralizado e empresarial, há diversos estudos que analisam os resultados dos países que mais avançaram, mas um julgamento final é difícil. No entanto, segundo Pollitt (2002: 23), "seria preciso uma dose de profundo ceticismo para não aceitar o fato de que houve

tanto uma mudança estrutural como uma evolução cultural naqueles países que deram mais impulso às idéias da *NPM* - Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido)". "Mesmo nesses países, fortes elementos de continuidade podem ser identificados e — o que é talvez mais interessante — 15 anos ou mais de reforma pouco colaboraram em termos de estabilidade ou satisfação.

É difícil isolar os fatores que causaram melhorias no setor público, não estando claro se deram-se em função das reformas ou a outras influências contemporâneas. O principal resultado das reformas seria uma mudança cultural no serviço público, onde valores como compreensão, qualidade e eficiência fossem incorporados.

Um dos mais importantes resultados das contínuas mudanças e reformas na administração pública, é como as políticas públicas vêm sendo desenvolvidas. Processos estão sendo criados e programas estão sendo implementados para atender às demandas e expectativas da sociedade. O processo de formulação e implementação de políticas públicas não é mais responsabilidade exclusiva dos governos, mas conta com a participação de diversos segmentos da sociedade, formados por indivíduos, grupos e instituições, dentro e fora do governo⁴ (Denhardt e Denhardt, 2003: 3). Este resultado é conseqüência tanto do processo evolutivo dos modelos de Estado, citados acima, como da evolução tecnológica que torna cada vez mais possível o acesso da sociedade ao processo político. Com isso, não é mais suficiente tratar da administração pública enquanto governo, mas como um novo conceito, denominado governança, mais abrangente. Além de tratar das estruturas de governo e de como a ação pública (processos) e a autoridade é exercida, este conceito trata de como os diversos interessados, como os cidadãos, podem ter voz e de como decisões são tomadas quando relacionadas ao interesse público. (Denhardt e Denhardt, s.a.) À sociedade é dado o direito de fazer escolhas, alocar recursos e criar valores compartilhados, interferindo nas decisões públicas. Assim, cada vez mais, as denominadas "*policy networks*" ou "redes de políticas públicas", formadas por empresas, sindicatos, organizações não governamentais, grupos de interesse, atores governamentais, financiadores e cidadãos comuns agora constituem os principais espaços nos quais o jogo da política pública é desempenhado. Neste novo modelo, o poder público começa a exercer um novo papel e seus mecanismos de controle tradicionais passam a ser de pouca utilidade, dando lugar a um processo de interação e envolvimento. No novo modelo de governança, o papel do governo abrangerá três perspectivas (Denhardt e Denhardt, 2003: 3-5):

- O estabelecimento de regras legais e políticas: assim como no modelo burocrático tradicional, o governo continua a desempenhar este papel por meio

⁴ Tradução livre da autora

das várias redes que irão operar. Ou seja, ratificar, codificar e legitimar decisões que surjam das diversas redes de políticas. Acima de tudo, o governo continuará exercendo um importante papel no estabelecimento de princípios abrangentes de governança que se apliquem a todos.

- Segundo, o governo irá desempenhar um papel de negociador e facilitador de relações entre as diversas redes, defendendo interesses econômicos minoritários e mediando conflitos, muitas vezes utilizando incentivos ao invés de dar as direções.
- Terceiro, o governo deverá ser capaz de monitorar a interação das redes para assegurar que os princípios da equidade social e da democracia sejam mantidos tanto nelas como nas relações entre diferentes redes. O governo deve assegurar que os processos democráticos sejam mantidos e que o interesse público seja atendido.

Esta última função, traz o conceito de que o interesse público é soberano e que é resultado de um diálogo sobre interesses mútuos ou conflitantes, devendo criar valores compartilhados. A abordagem da responsabilização no âmbito desta função sugere que os servidores públicos devem obedecer à lei, aos valores comunitários, aos contextos políticos, aos padrões de qualidade profissionais e aos interesses dos cidadãos. A teoria da administração pública que está ligada a este conceito é chamada *New Public Service* ou Novo Serviço Público. Segundo Denhardt e Denhardt (2003: 6):

Adotar uma perspectiva de governança e um novo foco no serviço público, nos permite explorar todo o leque de escolhas políticas, estratégias de gestão, ética, responsabilidades e compromissos cívicos que são necessários para uma efetiva e responsável administração pública. Ela também destaca a complexidade da governança democrática e engajamento cívico. Por seu turno, somos lembrados de que, por definição, democracia implica um conjunto diversificado de pessoas, crenças, tradições, processos e estruturas que entram em jogo quando as decisões públicas são tomadas. Em tal ambiente, os administradores públicos são necessários, não só para resolver os problemas tradicionais de gestão organizacional, política de desenvolvimento e prestação de serviços. Cada vez mais, o trabalho dos administradores públicos será o de promover a cidadania e a identificação, criação e gestão de valores públicos.

Nos últimos anos, diversas experiências de engajamento de cidadãos no processo de desenvolvimento de políticas públicas foram levadas a cabo, criando novos parâmetros na relação entre os governos e os cidadãos. Em algumas experiências, cidadãos estão assumindo responsabilidades em relação ao que ocorre nos lugares onde vivem (Denhardt e Denhardt, 2003: 8). Por outro lado, governos estão tentando ouvir mais e incorporar mais as demandas e valores dos cidadãos em sua ação. É importante estabelecer neste caso a

distinção entre clientes e cidadãos. Quando as pessoas agem como clientes, focam em seus desejos e expectativas pessoais e como elas podem ser satisfeitas. Por outro lado, cidadãos focam no bem comum e nas conseqüências de longo prazo das decisões para a comunidade. Políticas que privilegiam o desenvolvimento da cidadania encorajam pessoas a assumirem suas responsabilidades como cidadãos e os governos a serem sensíveis às suas vozes, não apenas durante os processos eleitorais mas em todas as etapas da formulação e implementação das políticas públicas. Ao considerar a lógica do serviço público e enxergar o beneficiário de tais serviços como clientes, é preciso ter cuidado. Ao mesmo tempo que é importante melhorar continuamente a qualidade dos serviços públicos, o interesse desses "clientes" pode não ser necessariamente coerentes com o interesse de uma coletividade (Denhardt e Denhardt, 2003: 8).

1.3. O Ciclo de Políticas Públicas

Segundo Frey (2000), na ciência política há três abordagens de investigação de acordo com os problemas levantados. A primeira refere-se ao sistema político que investiga em última instância "o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade. A segunda refere-se à análise das forças políticas no processo decisório. Por último, as investigações podem ser voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo, ou seja, que contribuições certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos. No entanto, segundo Windhoff-Héritier citado por Frey (2000: 214), não se trata apenas de aumentar o grau de conhecimento sobre a implementação das políticas, por meio de seus planos, programas e projetos, mas de analisar "a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política" com o "arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política".

Um dos elementos importantes da abordagem da *policy analysis* é o *policy cycle* (ou ciclo de políticas), já que o caráter dinâmico dos processos de elaboração e implementação pode influenciar os seus resultados. Conforme Frey (2000: 226), "ao subdividir o agir político em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública".

Frey (2000) divide o ciclo político, do ponto de vista analítico, nas seguintes etapas: percepção e divisão de problemas (que pode ser denominada diagnóstico), *agenda-setting* (ou definição da pauta política), elaboração de programas e decisão, implementação e avaliação. A implantação ocorre no âmbito organizacional, em geral por meio de programas, projetos e ações. Este modelo vê a política pública como um processo cíclico, dinâmico e deliberativo e que implica em aprendizado (Souza, 2006: 28).

Esta conceituação também se aplica às intervenções (programas, projetos e ações). No entanto, uma intervenção não se desenvolve de forma independente de outras já existentes ou planejadas, e depende de condições macro sociais, econômicas, políticas, jurídicas e culturais e os contextos regionais (Stockmann, 2009: 119).

1.4. Referencial Teórico em Avaliação

Este item tem por objetivo consolidar um referencial teórico em avaliação de intervenções públicas (planos, programas, projetos ou ações), a partir de conceitos de vários autores e documentos pesquisados em organismos de cooperação internacional. Não aborda, portanto, a questão da avaliação institucional ou organizacional, apesar de estarem intimamente interligadas.

1.4.1. Definições básicas

O campo da avaliação é vasto e inclui diversos objetos passíveis de análise como políticas, organizações, programas, equipes, sistemas e vários outros. Segundo Scriven (1999: 1), avaliação é definida como "o resultado do processo de determinar o mérito ou o valor de alguma coisa." Esta definição é bastante abrangente, podendo cobrir uma série de objetos, muitos deles podendo ser referidos por outros termos como: análise, exame, julgamento, ritmo, grau, variação, andamento, desempenho e teste.

O *Development Assistance Committee* (DAC), da *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), recomenda a adoção de uma definição mais acurada para os seus países membros, focada nas atividades de cooperação (ou ajuda), e que se aplica a intervenções em geral (planos, programas, projetos e ações), a qual foi adotada pela maioria das agências multilaterais de crédito:

Uma avaliação é um estudo ou uma observação, tão sistemática e objetiva quanto possível, de intervenções em andamento ou concluídas, seu desenho, implementação e resultados. A finalidade é determinar a relevância e o cumprimento de objetivos, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade.⁵ (OECD, 1998: 114).

1.4.2. Paradigmas

Para conceituar e executar uma avaliação é importante definir previamente que paradigmas serão usados. Basicamente, pode-se diferenciar dois enfoques principais: alguns consideram avaliação como um procedimento empírico-científico, que segue uma lógica investigativa racional-crítica e, em princípio, considera aplicáveis todos os métodos de investigação. Nesse enfoque a avaliação é entendida como pesquisa social aplicada, com interesse específico de produção de conhecimento e aproveitamento de resultados na prática (Vedung e Kromrey citados por Stockmann, 2009: 77). Num segundo enfoque,

⁵ Tradução livre da autora

nega-se a existência de uma realidade "verdadeira" e advoga-se que ela é construída socialmente a partir de diferentes perspectivas, que podem estar em conflito umas com as outras. Desse modo, a avaliação passa a ser uma representação mais realista da situação encontrada, convertendo-se num ato de transformação. Segundo Pollitt citado por Stockmann (2009: 77), "em sua forma mais radical, a avaliação se transforma em uma combinação construtivista de negociações, desenvolvimento organizacional e terapia de grupo, que em nenhuma forma busca explicações científicas superiores, mas a emancipação e o empoderamento dos *stakeholders* reprimidos".

1.4.3. Parâmetros de qualidade

Com relação aos parâmetros de qualidade, buscando um marco de profissionalização da pesquisa em avaliação, diferentes organizações dos Estados Unidos desenvolveram critérios mediante os quais se pretende registrar a qualidade das avaliações. Rossi, Lipsey e Freeman citados por Stockmann (2009: 77), apontam como os mais divulgados os *Standards for Evaluation* originalmente apresentados pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, localizado no *Center for Evaluation and Assessment, University of Iowa, USA*, que também serviram de modelo para os padrões formulados pela Sociedade Alemã de Avaliação. Os parâmetros postulados são os seguintes (Stockmann, 2009: 77):

- Utilidade: avaliações devem estar orientadas às necessidades de informação dos usuários.
- Executabilidade: avaliações devem ser formuladas de acordo com a realidade do ambiente (por exemplo, em termos sociais, políticos, institucionais e de custo).
- Ética: avaliações devem desenvolver-se de forma legal e eticamente correta e levar em conta o bem-estar das pessoas envolvidas e afetadas pelos seus resultados.
- Exatidão: as informações relativas aos benefícios ou à aplicação de um programa avaliado devem ser transmitidas aos interessados.

1.4.4. Objetivos das avaliações

Segundo o conjunto de princípios da OECD/DAC (1998), avaliações podem servir para diversos tipos de propósitos, sendo que os mais importantes são: promover o aprendizado e a responsabilização (tradução livre do inglês *accountability*). As lições aprendidas auxiliam todos os atores a descobrir se uma intervenção foi bem sucedida ou não e o porquê, de acordo com o contexto em que foi implementada. Giddens (1986: 30) conceitua responsabilização da seguinte forma: "ser responsável pela atividade de alguém é explicar as razões pelo seu desempenho e fornecer as bases normativas pelas quais elas possam

ser justificadas". A responsabilização é uma relação que se estabelece quando uma parte (a principal) delega tarefas para uma segunda parte (o agente) e este último se obriga a informar ao primeiro sobre a implementação e os resultados de tais tarefas. Responsabilização, assim entendida, consiste em dois componentes: um é a capacidade do agente em responder ao principal e o outro o poder do principal de iniciar ações de remediação ou impor sanções no caso de irregularidades por parte do agente (Molund e Schill, 2004: 12). Há uma importante distinção entre responsabilização financeira (*financial accountability*), que é a capacidade de responder pela alocação, desembolso e utilização de recursos e responsabilização de desempenho (*performance accountability*) que se refere a resultados (Molund e Schill, 2004: 12). Avaliações, como instrumentos que podem ser utilizados para fins de responsabilização, fornecem informações sobre desempenho e resultados porém seu uso pode representar um problema para os governantes, executores e gerentes de projetos já que os resultados podem causar constrangimentos públicos (Trevisan e Bellen, 2008: 536), gerando resistências à avaliação por parte dos gestores públicos.

Apesar de responsabilização e aprendizado serem dois lados da mesma moeda, existem tensões entre estes dois objetivos, como verificado na pesquisa sobre demanda em avaliação realizada no âmbito desta dissertação. A depender de quem promove a avaliação, um dos dois aspectos é mais enfatizado. Separar ou combinar esses objetivos afetam o desenho da avaliação e a composição do time de avaliadores.

Avaliações com ênfase em responsabilização são geralmente realizadas por agentes externos, com mandato para tal, como os tribunais de contas e os órgãos de controle interno com pouco grau de publicização e pouca participação dos implementadores. Basicamente, o que uma avaliação para responsabilização procura descobrir é se as organizações encarregadas de uma intervenção avaliada fizeram o melhor trabalho possível sob suas circunstâncias, ou seja, em que extensão foram utilizados os recursos e alcançados os resultados esperados (Molund e Schill, 2004: 12). Foca-se mais na conformidade dos processos.

Avaliações com ênfase no aprendizado geralmente envolvem participação intensa dos implementadores e devem ter como produto cuidadosa documentação e disseminação da experiência a diversos atores para que se transformem em conhecimento e melhores práticas buscando utilizá-las em desenhos e intervenções futuras. Assim, alimentam não apenas os agentes decisórios em curto prazo para correções de rumo, mas os planejadores e estrategistas das organizações para que tenham em conta os resultados em seus futuros planos, o que poderá permitir imprimir maior sustentabilidade às intervenções (Stockmann, 2009: 314).

A distinção entre a responsabilização e o aprendizado refere-se ao propósito e uso das avaliações ao invés do seu conteúdo. Uma avaliação realizada para satisfazer os requerimentos da responsabilização, levanta questões diferentes do que uma avaliação com o propósito de aprendizado. Porém, há muitas questões que são comuns a ambos os propósitos (Molund e Schill, 2004: 13).

Ao final, o grande valor das avaliações é o aprendizado. E se o aprendizado não provoca melhorias na prática, no desempenho e na qualidade das decisões organizacionais, não se justifica aplicar recursos e esforços em avaliações (Molund e Schill, 2004: 13).

Aqui é importante realizar a distinção entre conhecer e aprender. Segundo Sabbag (2007), o termo conhecer deriva do latim *cognoscere* e vincula-se diretamente à cognição. Nesse sentido, conhecer é ter experimentado, ouvido, lido ou sentido (Sabbag, 2007: 49). Já o aprender, deriva do latim *aprehendere* e significa capturar ou reter. Segundo Sabbag (2007: 64), "aprender é apreender e reter os conhecimentos para que não se percam. A apreensão se dá pela constituição da memória, formando e consolidando uma crença baseada naquele conhecimento ou constituindo uma aptidão, ocasião em que o aprendizado terá se convertido em habilidade". O processo de aprendizado corresponde à ruptura da imobilização condenada pela ignorância e gera movimento. Quanto maior a capacidade de aprender, maior a voracidade com que os indivíduos procurarão algo para aprender e cada aprendizado tende a ser experimentado e praticado e enseja uma reflexão sobre a prática, que gera mais aprendizado. Portanto, o aprendizado não se encerra num ciclo, pelo contrário, transforma-se em um processo em espiral, constituído por etapas iterativas. Este processo se dá no nível individual, organizacional e social.

Fazendo uma correlação com a avaliação, ela traz um conhecimento que se transforma em aprendizado, que por sua vez se realiza em espiral, ampliando campos de visão. Num primeiro ciclo, o aprendizado é individual ou de um grupo envolvido na intervenção, no ciclo seguinte, este aprendizado alcança a instituição e, no limite, alcança a sociedade, cumprindo uma função de "iluminação social" (Stockmann, no prelo: 6).

A figura a seguir pretende ilustrar a ideia.

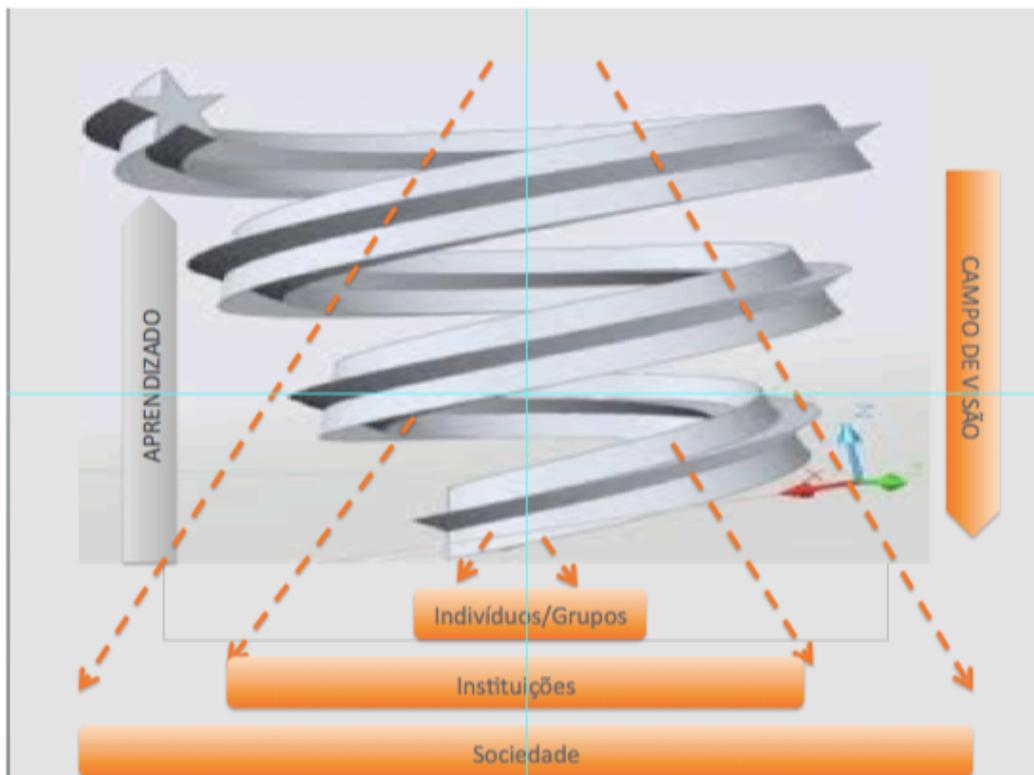


Figura 1.1 O aprendizado na avaliação e os diferentes níveis de visão

Fonte: Elaboração própria

1.4.5. Outros usos da avaliação

O DAC/OECD definiu onze princípios a serem aplicados em processos de avaliação (OECD, 1991: 6), dos quais destacam-se os seguintes:

- Imparcialidade e independência: é importante que as avaliações guardem imparcialidade e independência com relação aos processos de formulação, entrega e gerenciamento de intervenções avaliadas. A imparcialidade contribui para a credibilidade do processo e evita a criação de viés nos resultados, análises e conclusões. A independência provê legitimidade ao processo de avaliação e reduz o potencial de conflito de interesses que poderiam surgir se os gestores e os tomadores de decisão fossem os responsáveis por avaliar suas próprias intervenções. Esses requerimentos aplicam-se a todas as etapas do processo de avaliação, incluindo o planejamento, a definição do escopo e a seleção e aprovação das equipes de avaliação.
- Estrutura institucional para a gestão dos processos de avaliação: a existência de uma estrutura institucional adequada é condição para assegurar um efetivo processo de avaliação. Os aspectos organizacionais endereçam três requerimentos: desenvolver uma política e manuais para avaliações, assegurar imparcialidade e independência e relacionar a conclusão dos estudos com

futuras atividades. Neste caso, imparcialidade e independência são asseguradas ao separar a função avaliação da linha gerencial responsável por planejar e gerenciar as intervenções.

- **Credibilidade:** este princípio depende da expertise e da independência dos avaliadores e do grau de transparência do processo avaliativo. Requer que sucessos e insucessos sejam relatados com a mesma importância. Requer ainda que os envolvidos nas intervenções participem do processo construindo comprometimento. A transparência é assegurada fazendo com que o processo avaliativo seja o mais aberto possível, com resultados amplamente disponíveis. Informações relevantes que suportem os achados incluem-se sem no entanto comprometer as fontes.
- **Utilidade:** quando a relevância e a utilidade dos achados dos processos avaliativos é percebida e estes são apresentados de maneira clara e concisa, os resultados têm impacto nos processos decisórios. O próprio processo promove uma clarificação melhor dos objetivos e incrementa a comunicação, o aprendizado e estabelece as bases para a retroalimentação da intervenção, desde que os resultados sejam divulgados no tempo apropriado. Esses requisitos sugerem que a avaliação tem um importante papel em diversas etapas da intervenção, não se reduzindo a achados *ex-post*. Enquanto o monitoramento do progresso é de responsabilidade da equipe operacional da intervenção, avaliações realizadas por um time independente constituem-se em importante complemento ao monitoramento regular.

Os princípios de imparcialidade, transparência e discussão aberta descritos acima podem ser subvertidos por outros fatores (Molund e Schill, 2004: 16). Pela possibilidade de causar implicações à reputação de gestores ou decisões sobre alocação de recursos em intervenções, há muitas resistências a este respeito, o que é compreensível.

Avaliações podem ter diversos usos além do aprendizado e da responsabilização (Molund e Schill, 2004: 15):

a) Uso instrumental

As conclusões e recomendações resultantes da avaliação são utilizadas para basear decisões relativas à intervenção avaliada ou outras intervenções correlatas. Com isso, as conclusões e recomendações são seriamente levadas em conta.

b) Uso conceitual

A avaliação é realizada para obter um conhecimento mais profundo das intervenções. Tais tipos de avaliações são levadas em conta em processos de aprendizagem organizacional

em curso mas só terão um impacto eventual na prática, não sendo levadas em conta diretamente na tomada de decisões presentes ou futuras.

c) Legitimação

A avaliação é usada para mobilizar apoio oficial para determinados interesses, ou seja, são realizadas para justificar um interesse particular, político ou ponto de vista, ao invés de procurar resposta para questões não resolvidas ou para buscar soluções para problemas evidentes.

d) Uso tático

No uso tático, a avaliação é usada com fins estratégicos para criar uma oportunidade de diálogo entre atores e convencê-los de que a intervenção está sob controle e que está sendo responsabilmente administrada. A importância da avaliação, neste caso, é mais mostrar que está sendo realizada do que levar em conta as suas conclusões e recomendações.

e) Uso processual ou ritualístico

Nos usos processuais, a avaliação não é realizada com finalidade de aprendizado, mas consiste num fim em si mesmo. É realizada apenas para cumprir processos normativos pré-estabelecidos, sem que tenha por consequência a retroalimentação das políticas ou sistemas de planejamento.

f) Uso político

O uso político da avaliação pode ser bastante pernicioso para o desenvolvimento deste campo. Para os políticos que estão ou apóiam a situação atual, os resultados de uma avaliação podem ser utilizados como um instrumento de marketing positivo e para os da oposição, o oposto. A imprensa também pode se valer de dados e informações para fazer críticas ou elogios, conforme a sua tendência ideológica.

Concluindo sobre a classificação acima: enquanto os dois primeiros usos - instrumental e conceitual - estão relacionados ao aprendizado e à responsabilização, os demais não são coerentes com esses conceitos, guardando relação com o atendimento de interesses particulares, normativos ou políticos.

1.4.6. Tipos de avaliação

a) Em relação ao ciclo das intervenções

Há quem sugira que o termo avaliação de programa abrange qualquer estágio do seu ciclo de vida (Ala-Harja e Helgason, 2000: 8).

Segundo Frey (2000: 227), "na fase de percepção ou definição de problemas (diagnóstico), um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político

por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública". Neste momento inicia-se o processo de formulação de uma intervenção e, junto com ele, a avaliação do tipo formativa, ou seja, aquela que alimenta a equipe de uma intervenção de informações úteis para a tomada de decisões (Worthen et al, 2004: 46-48). No momento da formulação, o tipo de avaliação realizada é a *ex-ante*, que se realiza antes da intervenção. Ela permite estimar tanto os custos como o impacto (ou benefícios) e, assim, adotar a decisão (qualitativa) de implementar ou não uma intervenção (Cohen e Martínez, 2006: 12). Assim, o momento de decisão sobre a inserção de um determinado tema na pauta pública ou seu adiamento, denominado *agenda setting*, dá-se, segundo Frey (2000: 227), a partir de "pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação". Na fase de elaboração de programas e decisão, escolhe-se a alternativa mais apropriada, a partir de um processo de negociações que envolve pelo menos os atores mais influentes na política e na administração, que em geral dá lugar às escolhas entre várias alternativas de ação (Frey, 2000: 228). É também nesta etapa que se caracteriza o "marco zero", a partir do qual se poderá avaliar se a intervenção estará provocando as mudanças desejadas (Jannuzzi, 2005: 148).

Logo em seguida à decisão de se realizar uma intervenção, inicia-se a fase de implementação, que pode ser considerada aquela que produz os resultados e impactos de *policy* (Windhoff-Héritier citado por Frey, 2000: 228). O interesse da *policy analysis* nesta fase refere-se ao fato de que muitas vezes os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos projetados na fase de sua formulação. Comparando esses dois aspectos, conforme Frey (2000: 228), "examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida, como foi cumprida, e quais as causas de eventuais déficits de implementação". A este exame dá-se o nome de monitoramento, que se efetua durante a implementação de uma intervenção, e realiza-se com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento das atividades programadas, aferir os resultados da gestão e otimizar seus processos por meio da aprendizagem que resulta dos êxitos e fracassos detectados ao comparar previsto e realizado, algum padrão (médio ou ótimo) e outras intervenções (Cohen e Martínez, 2006: 12-13). O monitoramento pode tomar forma de um sistema completo, que abarca toda uma área política ou focalizar-se em uma intervenção. Em nível geral de sociedade, por exemplo, um sistema de indicadores sociais informa acerca do desenvolvimento das condições de vida de um país, complementando as estatísticas públicas (Stockmann, 2009: 80). Em nível de intervenções, um sistema de monitoramento tem a tarefa de gerir dados acerca do desenvolvimento da intervenção e do alcance dos seus objetivos. Diferentemente das avaliações, que são realizadas em momentos

específicos das intervenções, o monitoramento acontece de forma contínua e objetiva supervisionar se os processos planejados se realizam da forma mais eficiente possível, com os recursos disponíveis e no período de tempo previsto e se os objetivos são alcançados. Assim, o monitoramento está sempre baseado num planejamento (Stockmann, 2009: 80).

Na fase de "avaliação de políticas e correção da ação" (*evaluation*), analisam-se os impactos dos programas já implementados. Trata-se de investigar os *déficits* de impacto e os efeitos indesejados para concluir sobre conseqüências para intervenções futuras. Nesta etapa, a avaliação pode iniciar um novo ciclo, caso os efeitos tenham sido positivos ou levar ao fim do ciclo político, caso contrário. Com isso, "a fase de avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz citado por Frey (2000: 229) denominou como "aprendizagem política".

Processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode - ou até deve - acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política (Frey, 2000: 229).

É importante realizar uma distinção entre monitoramento (a contínua análise das realizações em relação às metas e objetivos) e a avaliação. Enquanto monitoramento registra atividades e resultados e compara esses registros com planos e orçamentos, sinalizando problemas a serem solucionados ao longo do caminho, avaliação é uma análise mais profunda. Ela é capaz de explicar o porquê um problema ocorreu ou o porquê do alcance ou não de um resultado. A avaliação lida com a questão de causalidade e ajuda num melhor entendimento de como uma intervenção está relacionada com seu contexto social e cultural ou pode ser usada para examinar a relevância particular de uma intervenção. Assim, a avaliação é um complemento do monitoramento e depende de seus dados para ser exequível. Se uma intervenção não foi adequadamente monitorada desde seu início, não poderá ser avaliada satisfatoriamente. Assim como monitoramento precisa da avaliação como seu complemento, avaliações requerem suporte do monitoramento (Molund e Schill, 2004: 11).

A figura a seguir busca ilustrar os diversos tipos de avaliação de acordo com o ciclo de vida de intervenções:

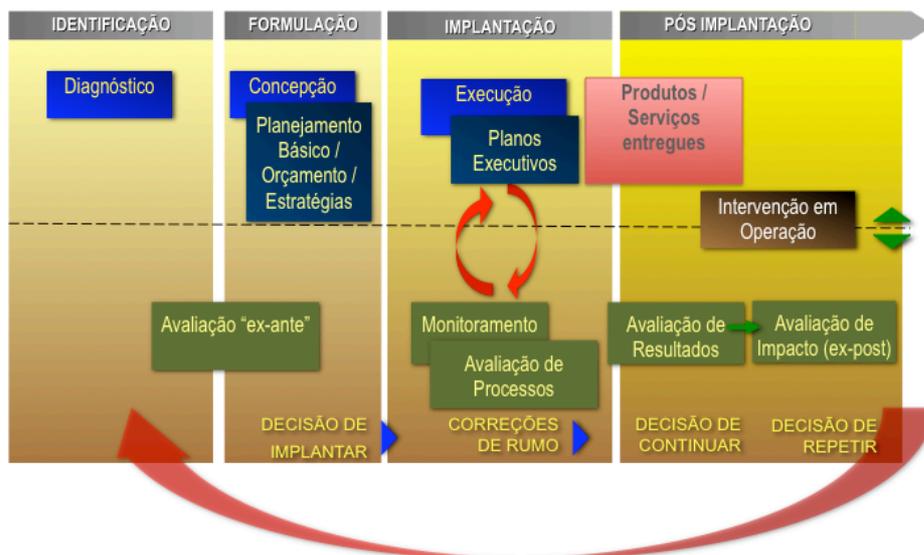


Figura1.2: Tipos de avaliação segundo o ciclo de vida de uma intervenção

Fonte: elaboração própria

b) Em relação à origem dos avaliadores

Avaliações podem ser conduzidas interna ou externamente. São consideradas internas quando são conduzidas pela mesma organização que é responsável pela intervenção. Se a avaliação e a intervenção são implementadas na mesma área organizacional, trata-se de uma "autoavaliação". Uma avaliação interna tem a vantagem de poder ser efetuada rapidamente e com baixo dispêndio. Além disso, os avaliadores dispõem de amplos conhecimentos sobre o tema avaliado e os resultados podem ser postos em prática sem demora. No entanto, em geral tais tipos de avaliadores não dispõem de suficiente bagagem metodológica. Além disso, fica comprometida a independência (Stockmann, 2009: 79).

Avaliações externas são conduzidas por pessoas ou equipes que não estão envolvidas com a concepção ou implementação das intervenções avaliadas, o que garante maior independência ao processo. Os avaliadores externos em geral também possuem melhor conhecimento metodológico em matéria de avaliação. Além disso, deveriam conhecer, em princípio, a área profissional no qual se insere a intervenção. Se por um lado os avaliadores externos podem outorgar maior legitimidade ao processo e influenciar os tomadores de decisão, por outro lado podem provocar resistências nos avaliados. As avaliações externas geram, em princípio, custos adicionais.

O ideal é combinar as duas abordagens aproveitando as vantagens de ambas as opções (Stockmann, 2009: 79).

Os modelos acima pressupõem a atuação de especialistas, ou seja, atores que, utilizando seus conhecimentos de conteúdo ou método, observam um fenômeno e realizam

uma análise sobre seu desempenho. Um outro conceito é a denominada avaliação participativa, que representa uma evolução ao modelo de avaliação independente. É uma forma de avaliação onde a diferença entre especialistas e leigos, pesquisadores e pesquisados é redefinida. Avaliações participativas também são lideradas por profissionais, como as avaliações convencionais, mas a diferença reside em seu papel. Nas avaliações internas ou externas os especialistas avaliam os méritos da intervenção e no outro caso atuam como facilitadores e instrutores, ajudando outros atores a realizarem a avaliação. Este modelo pode ser visto como a realização do direito de pessoas terem voz em assuntos que afetam seus interesses. Participação também pode contribuir para o processo avaliativo uma vez que mobiliza conhecimentos sobre a realidade local e pode com isso tornar as intervenções mais relevantes e efetivas (Molund e Schill, 2004: 19).

1.4.7. Dados, informações e tecnologia da informação nos processos de avaliação

O artigo de Jannuzzi (2005), aponta que dados e informações produzidos por agências estatísticas e os sistemas associados, e outros produzidos no âmbito de processos administrativos dos diversos níveis de governo, são de fundamental utilidade nos processos de elaboração de diagnósticos e desenho de indicadores, etapa chave dos processos de formulação de políticas e intervenções públicas. No entanto, muitas informações são pouco específicas para os propósitos de monitoramento, não estando disponíveis em geral na escala territorial desejada ou na regularidade necessária (Jannuzzi, 2005: 152). Uma das grandes dificuldades atuais no monitoramento de intervenções públicas é dispor de informações periódicas e específicas relacionadas aos processos de implantação e do alcance dos resultados e impactos, especialmente nos segmentos sociodemográficos ou nas comunidades focalizadas (Jannuzzi, 2005: 157). Assim, em geral, as informações requeridas para M&A de intervenções públicas devem ser previamente definidas, bem como os procedimentos e sistematização de sua coleta e tratamento (Jannuzzi, 2005: 157).

Com relação à avaliação de resultados, pode-se dizer que boa parte das informações necessárias para a sua realização são aquelas consolidadas pelos sistemas de monitoramento, uma vez que uma parte da avaliação de resultados consiste em analisar se foram alcançadas as metas no *computo* global.

Já as avaliações de impacto dependem de outros tipos de informação e comunicação. Nelas, são necessárias informações que reflitam a situação antes de uma intervenção (linha de base ou *baseline*) e informações que reflitam a situação após tal intervenção ter sido implementada a fim de comparar se ocorreram ou não mudanças nas variáveis dependentes ou para representar a estimativa contrafactual de qual seria a

situação do público alvo se o projeto não tivesse sido implementado (Leeuw e Vaessen, 2009). Assim, os dados a serem coletados e a forma de coleta devem ser planejados com muito cuidado e antecedência, dada a sua importância para a viabilização da avaliação do impacto. A avaliação de impacto deve também considerar dados e informações que tenham sido produzidos durante o curso da intervenção sobre insumos, processos e resultados. Este inventário se complementa por dados primários de pesquisas, ou seja, aqueles obtidos diretamente a partir de coleta junto ao público alvo da intervenção e seus sub-grupos (quando se trabalha com grupo focal). Ainda dados e informações de diferentes fontes podem ser úteis para fazer triangulações e checar conclusões. Além disso, outros tipos de informações ou dados secundários podem ser usados como: censo demográfico, pesquisas domiciliares, informações administrativas coletadas por instituições públicas e ainda informações jornalísticas. Todo esse conjunto é útil para compreender aspectos sócio econômicos, ambientais e políticos, importantes para contextualizar a intervenção (Leeuw e Vaessen, 2009).

Esta coleção de informações, além de coletada, deve sofrer cuidadoso processo de organização e análise para que possa ser realmente útil para a avaliação de impacto (World Bank, 2009). Nesse sentido há um grande número de possibilidades de modelos e técnicas de análise.

1.4.8. A comunicação nos processos de avaliação

Ao exercer funções de valoração dentro de um campo de ação político e retroalimentar processos administrativos, as avaliações geram naturalmente áreas de conflito entre interesses administrativos, políticos e sociais. Por isso, os investigadores devem levar em conta, segundo Stockmann (2009: 299), a "ecologia social de seu contexto de trabalho". Os diferentes grupos de interesses que participam das avaliações, de forma direta ou indireta, podem impedir ou fomentar sua execução. Representam, por exemplo, os tomadores de decisões, os responsáveis pelas avaliações, as organizações executoras, os participantes dos programas, os grupos de controle e outros.

Independentemente de que paradigma de avaliação se seleciona e se avaliação é interna ou externa, a comunicação entre o avaliador e os *stakeholders* tem um papel preponderante (Stockmann, 2009:210). A utilização dos resultados de uma avaliação por diversos *stakeholders* depende da capacidade dos avaliadores em comunicar os resultados de forma convincente dentro do marco de um processo de comunicação (Stockmann, 2009: 310).

Muitos resultados de avaliações produzem poucos efeitos porque não são devidamente comunicados a potenciais beneficiários ou usuários de modo útil e

compreensível (*World Bank*, 2009). Esta não é uma tarefa fácil e exige uma estratégia de comunicação. Tal estratégia deve considerar: os interesses e expectativas de diferentes tipos de beneficiários, usuários e envolvidos, o tipo de linguagem, a extensão e o tipo de informação a ser apresentada para cada tipo (por exemplo, mais ou menos gráficos ou fotos, mais ou menos detalhes, linguagem mais ou menos técnica, em forma de textos ou de apresentações, etc.). Um relatório escrito não é a única maneira de comunicar resultados de avaliações. Outras opções incluem apresentações verbais para grupos, vídeos, fotos, reuniões com beneficiários e visitas aos locais das intervenções. Assim, o sucesso da comunicação de uma avaliação é fazer com que todos os envolvidos compreendam de forma clara os efeitos da intervenção avaliada sobre suas vidas e comunidades.

CAPÍTULO II: OBJETOS DE ESTUDO E METODOLOGIA

A partir das informações relativas ao tema investigado e da justificativa do estudo, colocados na Introdução, e dos conceitos e referencial teórico apresentados no Capítulo I, parte-se, neste capítulo, para a descrição dos objetos de investigação e das metodologias utilizadas. O primeiro objeto é a área de M&A de programas no governo federal brasileiro. A importância do objeto selecionado reside no fato de que é a partir do governo federal que são formuladas as políticas nacionais e formulados e implantados os programas do PPA com recursos orçamentários, originários dos tributos pagos pelos cidadãos. A investigação aborda a demanda e a oferta de serviços correlatos a M&A e o que se tem praticado nessa área em programas do PPA, segundo a classificação do Capítulo I. Em segundo lugar, realiza-se o estudo de caso de um programa, também de nível federal, no setor turístico, que teve duas etapas dirigidas à Região Nordeste do Brasil. Trata-se do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro (PRODETUR-NE). Neste programa foram promovidas, após a conclusão da primeira etapa, diversas avaliações de resultado e impacto, com diferentes abordagens. A investigação visa a averiguar, a título de exemplo, se os resultados de tais avaliações foram considerados no desenho e na implantação da segunda etapa do Programa.

Assim, este capítulo descreve os dois objetos de estudo desta dissertação quais sejam:

- a demanda e a oferta por serviços e a prática de avaliação de processos, resultados e impactos em programas no Governo federal do Brasil; e
- o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro, em suas fases I e II (PRODETUR/NE I e II), como um estudo de caso.

Será descrita ainda a metodologia de trabalho que foi utilizada para cada um dos objetos.

2.1 Objetos de Estudo

2.1.1 A Demanda, a Oferta e a Prática de Avaliação no Governo Federal do Brasil

a) A estrutura normativa do Planejamento e Orçamento no Brasil

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, deu a fundamentação legal para a introdução de um planejamento plurianual, de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias e de uma Lei Orçamentária Anual. A partir de então, definiu-se que o Plano Plurianual de Investimentos (PPA) seria o principal instrumento de planejamento de médio prazo, documento este que embasaria a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, por sua vez,

estabeleceria metas e prioridades a serem executadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA). A partir de 1991, começaram a ser elaborados tais planos, que foram se aprimorando em cada ciclo, visando a internalizar conceitos de gestão para resultados.

O PPA organiza todas as ações de governo em Programas, e é atualizado anualmente quando se elabora a Lei Orçamentária Anual, compatível com o Plano. Ambos devem ser aprovados pelo Congresso Nacional. Tem um horizonte de quatro anos, sendo que o primeiro ano inicia-se no segundo ano de um mandato governamental, ou seja, quando um presidente da república é eleito, a equipe governamental tem as ações de seu primeiro ano pautadas no último ano do PPA anterior, e tem 6 meses para elaborar o PPA de sua gestão.

b) O monitoramento e avaliação do PPA

O PPA vigente (2008-2011) inclui dois tipos de programas: os "finalísticos", ou seja, aqueles que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade, em número de 214, e os programas de "apoio às políticas públicas e áreas especiais", em número de 91, totalizando 315. Para cada programa formulado são definidos objetivos, um gestor responsável, indicadores de resultado, ações, metas físicas e financeiras. O avanço físico das ações é constantemente monitorado por meio da alimentação de um sistema informatizado nacional, desenvolvido e operado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP), denominado Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Tal alimentação é realizada pelos próprios gestores responsáveis pelos Programas. A parte orçamentária é planejada com apoio do Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR, desenvolvido e operado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), e sua execução é processada por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, desenvolvido e operado pelo Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF). Por meio desses três sistemas, relativamente integrados, é possível, em tese, obter informações atualizadas mensalmente sobre os programas e seu avanço físico e financeiro, o que conforma um macro-monitoramento. Além disso, os programas passam por um processo formal e padronizado de auto-avaliação interna, conduzido anualmente por cada responsável e suas equipes, coordenado e validado externamente pelos Ministérios Setoriais e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como coordenador do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento.

A figura a seguir representa o esquema de avaliação dos programas do PPA e sua relação com as políticas setoriais e com o Plano.



Figura 2.1 Etapas e Instâncias de Avaliação do PPA

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Os resultados finais são compilados e consolidados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão num relatório denominado "Relatório Anual de Avaliação", que é entregue até o dia 15 de setembro ao Congresso Nacional e representa o instrumento de divulgação das ações do governo à sociedade. Pelo fato de ao final de cada ano os programas encontrarem-se em diversos estágios de seu ciclo, a maior parte em implantação, a auto-avaliação realizada guarda mais características de monitoramento e poucas de avaliação de resultados e impactos.

Além do macro-monitoramento e da auto-avaliação, alguns ministérios desenvolveram seus próprios instrumentos de monitoramento gerencial ou analítico. Há também algumas iniciativas dos ministérios em promover avaliações de resultados e impactos de forma mais aprofundada, para o que algumas vezes se tem contratado serviços de terceiros.

2.1.2 O PRODETUR - Nordeste

O Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil (PRODETUR/NE) foi desenvolvido a partir de estudos encomendados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no começo da década de 90, para se identificar as atividades econômicas que apresentariam vantagens competitivas caso fossem desenvolvidas na Região Nordeste do Brasil. A conclusão desses estudos

identificou que uma das oportunidades mais viáveis para a região era o turismo, pelo fato da Região Nordeste apresentar recursos cênicos e culturais significativos, além de mão-de-obra em abundância e com custos relativamente baixos.

Com isso, para financiar atividades nesta área, o BNDES lançou em 1994 o Programa Nordeste Competitivo (PNC), cuja iniciativa em turismo foi apoiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Após uma etapa de negociações entre o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o então Ministério dos Esportes e Turismo (MTur) e os Estados do Nordeste, foi concebido o PRODETUR/NE que teve início ainda em 1994. As fontes de recursos para seu financiamento foram compostas por operação externa de crédito celebrada entre o BNB (tomador do empréstimo) e o BID (financiador) e contrapartidas da União e dos estados que integraram o Programa. Os recursos externos foram sub-emprestados aos estados pelo BNB, tendo este último atuado como agente financeiro e executor, repassando os recursos para os projetos que seriam implementados pelos estados e municípios.

O Programa foi assim concebido como um programa de crédito para o setor público (Estados e Municípios), objetivando criar condições favoráveis à expansão e melhoria da qualidade da atividade turística na Região Nordeste do Brasil, e melhorar a qualidade de vida das populações residentes nas áreas beneficiadas.

A primeira etapa (PRODETUR Nordeste I) foi concluída em 2005, e foi seguida de uma segunda etapa (PRODETUR Nordeste II), iniciada em 2002 e em fase de finalização.

2.2. Metodologia de Trabalho

2.2.1. Relativa ao estudo sobre a Demanda, a Oferta e a Prática de Avaliação no Governo Federal do Brasil

a) Objetivo da Investigação

O estudo foi realizado pela autora e teve por objetivo identificar as características da demanda, da oferta e da prática de M&A em programas no governo federal do Brasil, contribuindo com elementos que permitissem desenhar uma estratégia de fortalecimento das capacidades institucionais. Fez parte de um estudo mais abrangente, realizado em quinze países da América Latina e Caribe, promovido pelo BID, por meio do Programa de Implementação do Pilar Externo de Ação a Médio Prazo para a Efetividade do Desenvolvimento (PRODEV).

Os aspectos da demanda investigados corresponderam a: serviços na área de M&A por meio da contratação de pessoal especializado, assistência técnica e capacitação, sua freqüência e a forma de contratação. Abordaram ainda a existência de demanda e a

reivindicação por parte da sociedade civil (beneficiários e / ou envolvidos em planos e projetos) por avaliações no setor público.

Com relação à oferta, os aspectos investigados corresponderam a: existência de pessoal especializado, serviços de assistência técnica, serviços de capacitação e recursos financeiros, as dificuldades em acessar essas modalidades e sua qualidade. Incluíram ainda os déficits metodológicos ou técnicos existentes nos serviços prestados no Brasil.

Numa última etapa, investigou-se o grau de organização e institucionalização da avaliação no sistema político-administrativo brasileiro e as maiores restrições políticas, institucionais, econômicas ou culturais que afetam o desenvolvimento da função avaliação no país. Investigou-se, ainda, a prática de avaliação tendo como universo os programas do PPA do período 2008-2011.

b) Questões ou Hipóteses

Para este objeto de investigação, as hipóteses formuladas pela autora foram as seguintes:

- a prática de avaliação de programas no governo federal restringe-se em geral aos atos normativos de auto-avaliação. Avaliações de resultados e impactos, em especial as realizadas por agentes externos não ocorrem com frequência;
- por conseqüência, a demanda por avaliação, seja na forma de assistência técnica, serviços de especialistas ou capacitação, é baixa;
- a oferta de especialistas, assistência técnica e capacitação também é baixa, tanto em termos quantitativos como qualitativos, por ser um campo novo no Brasil e por haver restrições culturais e institucionais, por parte do setor público, à contratação de serviços.

c) Metodologia Utilizada

A pesquisa realizada foi do tipo exploratória, uma vez que o tema a ser analisado foi pouco estudado até o momento. O enfoque adotado foi misto (parte quantitativo e parte qualitativo). Os instrumentos de pesquisa foram estudos documentais, aplicação de um questionário em um grupo selecionado de acordo com critérios pré-definidos, pesquisas em sítios de internet e levantamento de dados junto ao SIGPLAN.

- **Estudos documentais**

Os estudos documentais incluíram a legislação nacional relativa ao PPA do período 2008-2011, os instrumentos normativos para M&A dos programas e seus relatórios de avaliação anuais.

- **Aplicação de questionário**

Foi aplicado um questionário elaborado pelo BID, apresentado no Anexo I, formado por perguntas fechadas (com respostas do tipo sim/não ou do tipo *ranking*), seguidas sempre por uma oportunidade de explicação por parte dos entrevistados a partir de perguntas abertas, tornando o seu enfoque também qualitativo. A opção pela aplicação do questionário do BID se justifica em dois motivos: fazia parte de um estudo realizado em outros quatorze países da América Latina e Caribe, nos quais foi aplicado o mesmo questionário, permitindo comparações posteriores, e vinha de encontro ao seu projeto de dissertação já apresentado. Os questionários pela autora de forma presencial ou por telefone, quando a localização geográfica do entrevistado impedia a primeira alternativa.

O universo pesquisado foi o conjunto de atores estratégicos na prática de M&A de programas no governo federal brasileiro composto por gestores, avaliadores externos, representantes de agentes financiadores (internacionais) e representantes de unidades responsáveis pelo M&A de ministérios setoriais da área social.

A seleção do grupo alvo da pesquisa seguiu os critérios definidos pelos seus promotores, padronizados em todos os quinze países pesquisados, quais sejam:

- 2 responsáveis pelas unidades de M&A dos ministérios de planejamento, fazenda ou secretaria da Presidência da República;
- 2 ou 3 responsáveis pelas unidades de M&A dos ministérios da saúde, educação e proteção social ou equivalente;
- 1 representante de uma universidade ou escola de governo;
- 2 funcionários de organismos de cooperação multilateral e bilateral: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (BM), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), etc.; e
- 2 ou 3 especialistas em M&A: consultores autônomos, representantes de empresas consultoras, representantes de organizações não governamentais prestadoras de serviços.

A partir dos critérios definidos, foi realizada a seleção dos atores, com base em prospecção junto às áreas setoriais das pessoas mais adequadas a participar.

As respostas às questões estruturadas foram tabuladas em planilha eletrônica e foi dado um tratamento em forma de quadros e gráficos que serão apresentados no Capítulo III adiante. Com relação à parte qualitativa das respostas, foi realizada uma sistematização

e análise de conteúdo, que serviram de importante insumo para a formulação das conclusões da pesquisa e das recomendações.

- **Pesquisas a Sítios de Internet para complementação das entrevistas**

Com vistas a complementar as informações prestadas nas entrevistas e a melhor compreendê-las, foi realizada uma pesquisa nos diversos sítios relacionados com os temas e com as áreas pesquisadas, já que apresentam algumas particularidades. Os resultados desta pesquisa complementam as informações levantadas pelas entrevistas e também serão apresentadas no Capítulo III.

- **Levantamento de Informações junto ao SIGPLAN**

Com relação à prática de M&A dos programas do governo federal incluídos no PPA 2008-2011, foi realizada uma entrevista especial no mês de maio de 2010 junto ao coordenador de Avaliação de Programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos na qual foram solicitadas informações sobre quais programas do PPA passaram por processos de avaliação além dos normativos. O entrevistado relatou que seria possível obter tais informações junto ao sistema SIGPLAN, realizou uma pesquisa e encaminhou uma base de dados. Esta base de dados foi analisada e as informações foram processadas com apoio de quadros e gráficos que também serão apresentados no Capítulo III.

d) Facilidades e limitações do Estudo

O estudo realizado foi facilitado pelo fato de que a maioria dos entrevistados estão localizados em Brasília/DF, capital e centro das decisões políticas do país e sede de todos os ministérios do governo federal e onde se localizam os escritórios oficiais dos organismos internacionais. Apesar disso, alguns fatores dificultaram o estudo: conciliar as agendas dos entrevistados, uma vez que a maior parte exerce cargos chaves em suas instituições e lidar com algumas diferenças conceituais entre os entrevistados. Outras dificuldades encontradas baseiam-se no entendimento do instrumento em si: conceitos similares como as questões 14-15 e 24-30 (ver Anexo I); a diferenciação de alguns termos como assistência técnica, especialistas e consultoria; a instrução exata de como responder (por exemplo, na questão 31 foram dadas múltiplas respostas e na questão 35 em algumas respostas foram repetidas ordens de importância, fazendo com que fosse necessário fazer um novo contato de esclarecimento junto a alguns entrevistados).

2.2.2 Relativa ao estudo de caso: PRODETUR Nordeste

a) Objetivo da Investigação

O objetivo do estudo de caso foi captar o grau de utilização dos achados e recomendações das avaliações de resultados e impactos realizadas após a etapa I do Programa no desenho e nas estratégias de sua etapa II.

b) Hipóteses

- As avaliações de resultados e impactos de programas financiados por organismos internacionais são realizadas devido ao seu estímulo ou exigência, servindo em pouca medida como instrumento de aprendizado.
- As conclusões dos estudos de avaliação de programas são pouco utilizadas como instrumento de aprendizagem e de retroalimentação para formulação de programas futuros ou para a melhoria do desenho das políticas públicas.

c) Métodos Empregados

A metodologia utilizada foi baseada em análise de conteúdo de documentos relativos ao desenho, implementação e avaliação de resultados e impactos do PRODETUR/NE-I e desenho e implementação do PRODETUR/NE-II. No entanto, teve, acima de tudo, um carácter qualitativo, já que não se procurou fazer uma contagem da frequência com que determinadas categorias surgem no texto.

A partir dos documentos acessados e analisados, foi elaborado um quadro comparando características de ambos os programas em cada aspecto abordado pelas conclusões dos estudos de avaliação do PRODETUR/NE-I.

d) Limitações do Estudo

O estudo não incluiu entrevistas aos atores responsáveis pela formulação e execução do PRODETUR/NE-II.

CAPÍTULO III: RESULTADOS DA PESQUISA E DO ESTUDO DE CASO

A partir dos objetos, objetivos e metodologia descritos no Capítulo II, apresenta-se, neste capítulo, os resultados da pesquisa realizada e do estudo de caso.

3.1. Pesquisa sobre a Demanda, a Oferta e a Prática de Avaliação no Governo Federal do Brasil

3.1.1. Estudos documentais

Os estudos documentais incluíram a legislação nacional relativa ao PPA do período 2008-2011, os instrumentos normativos para M&A dos programas e seus relatórios de avaliação anuais.

3.1.2. Resultados das entrevistas

Pelo fato do foco do estudo ser o setor público, o tratamento das informações que será apresentado deste ponto em diante, procura descrever, de forma independente, os resultados de dois grupos de entrevistados: o primeiro é composto pelos entrevistados que representam o setor público e o segundo é composto pelos dos demais setores.

a) Perfil dos entrevistados

Os entrevistados selecionados abrangem diversas origens, sendo a maior parte do setor público, seguidos por representantes de organismos internacionais, ONGs, setor privado e consultores autônomos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Origem	No. de entrevistados
Setor Público	5
Organismos Internacionais	3
ONGs	2
Universidade / Escola de Governo	1
Consultores Autônomos	1
TOTAL	12

Quadro 3.1: Distribuição de entrevistados por área de atuação

Dos cinco entrevistados do setor público, duas são mulheres e todos têm mestrado ou doutorado. Quanto à formação profissional, dois são economistas, um é socióloga/demógrafa e dois não informaram sua formação.

Quanto ao grupo dos que não pertencem ao setor público (sete entrevistados), três são mulheres e seis têm mestrado ou doutorado. Em termos de formação profissional, três

são administradores, um é economista, um é engenheiro, um é odontólogo e um é psicólogo, revelando um amplo leque de formações.

Quanto à experiência na área específica de M&A, para quatro dos entrevistados do setor público, a experiência profissional atual é a primeira, o que se justifica por ser uma área relativamente nova no setor público.

Nos demais setores, seis dos sete entrevistados apresentam uma experiência substancial em M&A, inclusive com atuação em outros países.

b) Caracterização da demanda por serviços de M&A

b.1) Contratação e uso de serviços na área de M&A

Para a questão 12: É parte do trabalho que sua organização realiza a contratação e uso de serviços na área de M&A? (pessoal, assistência técnica ou capacitação)?, a resposta foi "sim" em onze entre os doze entrevistados, sendo que todos os entrevistados do setor público responderam "sim". No entanto, apenas um deles (o representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS) afirmou contratar serviços específicos de M&A de forma importante (consultores individuais ou pessoas jurídicas, em sua maioria universidades e institutos de pesquisa). Para os demais, as funções de M&A são realizadas por equipe interna e são contratados serviços associados, como tecnologia da informação para desenvolvimento e manutenção de sistemas de monitoramento. A capacitação aparece como demanda em apenas um dos casos (Ministério da Saúde), mas não é específica sobre M&A e sim gestão estratégica.

O grupo dos organismos internacionais costumam apoiar a contratação de serviços de avaliação para os acordos de cooperação com o governo brasileiro e orientá-los a partir da experiência e conhecimento acumulados na área. Com isso, exercem um importante papel indutor da prática de M&A do governo federal. O caso específico do Fundo Multilateral de Investimentos do BID - BID/FUMIN apresenta a particularidade de atuar com uma carteira de projetos de desenvolvimento econômico local, cuja maior parte dos beneficiários são micro e pequenas empresas. São projetos em sua maioria executados por organizações do terceiro setor. Caso similar ocorre com os entrevistados do setor privado e do Instituto Fonte. Este grupo, portanto, está mais voltado a avaliações de projetos do terceiro setor, não causando impacto na prática de M&A do setor público.

Já o representante da academia (Escola de Governo da Fundação João Pinheiro/MG) é um caso específico: tem investido em assistência técnica e capacitação com o propósito específico de implementar um Núcleo de Políticas Públicas, que já está realizando quatro avaliações para o governo do Estado de Minas Gerais. Assim, a demanda por capacitação neste grupo acontece neste caso específico.

b.2) Frequência por tipo de serviço

- **Assistência Técnica**

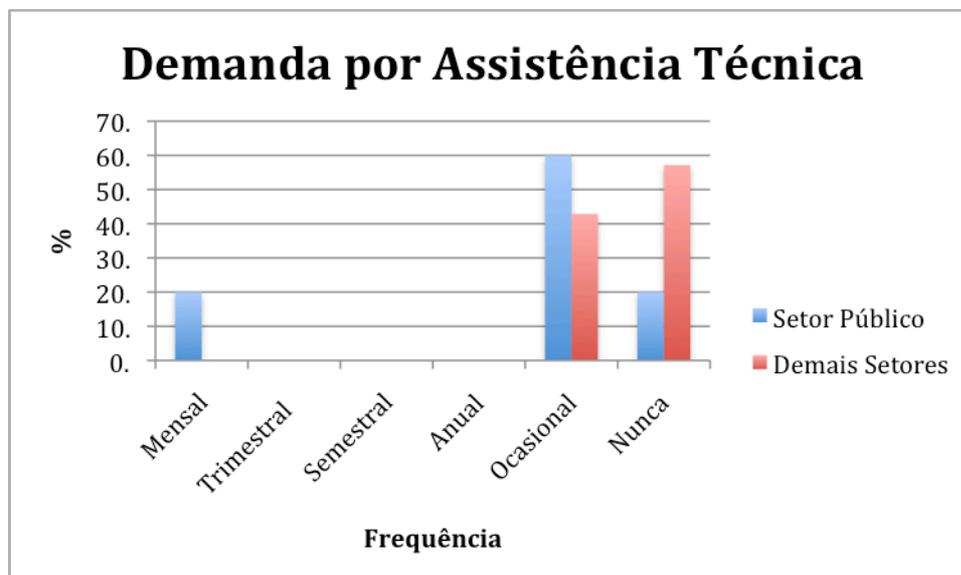


Figura 3.1: Demanda por assistência técnica

Comentários significativos: no setor público, alguns consideram ter equipes internas altamente qualificadas para desempenhar suas funções, principalmente as relacionadas a monitoramento.

- **Capacitação**

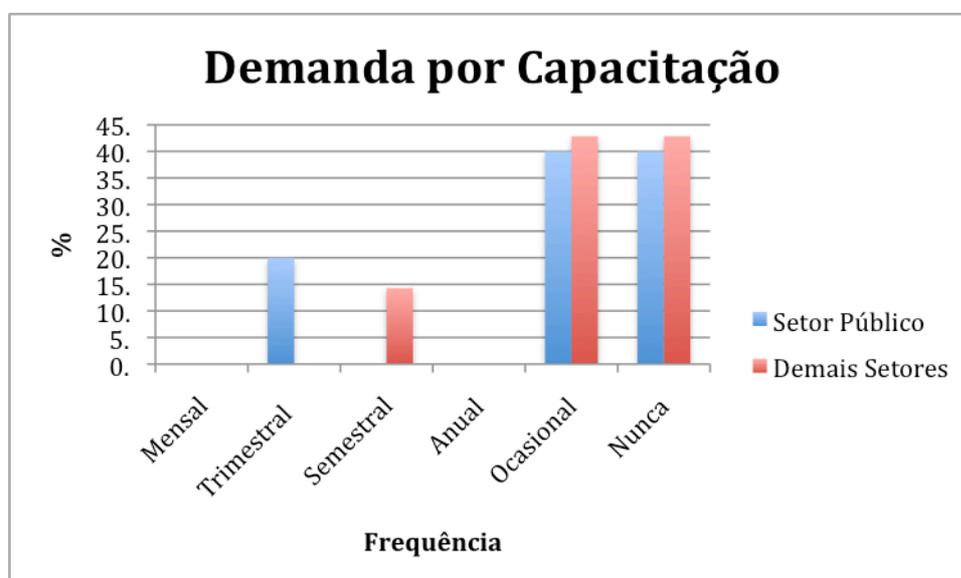


Figura 3.2: Demanda por capacitação

Alguns representantes do setor público afirmaram que capacitação é uma lacuna muito forte e que muitos servidores reclamam a sua falta. No MDS a resposta dada foi que tanto precisam, quanto demandam capacitação, mas enfrentam o problema de *turnover*,

que decorre do fato de muitos servidores não pertencerem ao quadro, ou seja, são consultores contratados temporariamente. Na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS há um Departamento de Formação e Disseminação que tem promovido um programa de capacitação para vinte mil conselheiros municipais. Também está acontecendo na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) um curso de especialização em políticas sociais que tem um módulo de avaliação, o qual está sendo financiado pela SAGI/MDS e é voltado a gestores do poder executivo federal. Dá-se em dois níveis: uma formação mais continuada (36 meses) e por eventos mais pontuais que se reconhece serem essenciais. Vai ocorrer a partir de agosto a primeira experiência interna para capacitação em M&A (2 pacotes de 20 horas cada um) - poderia ser semestral, não só para a SAGI, mas para o MDS como um todo. Na opinião da entrevistada, "isso seria essencial, uma vez que uma parte do trabalho é interlocução com os parceiros internos que desconhecem processos de avaliação e monitoramento".

Nos demais setores:

- Na Fundação João Pinheiro (FJP) capacitações são promovidas semestralmente, já que o Núcleo de Políticas Públicas é novo e está formando uma equipe.
- Na *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* - UNESCO não há demanda por capacitação, mas é um desejo.

• **Especialistas**

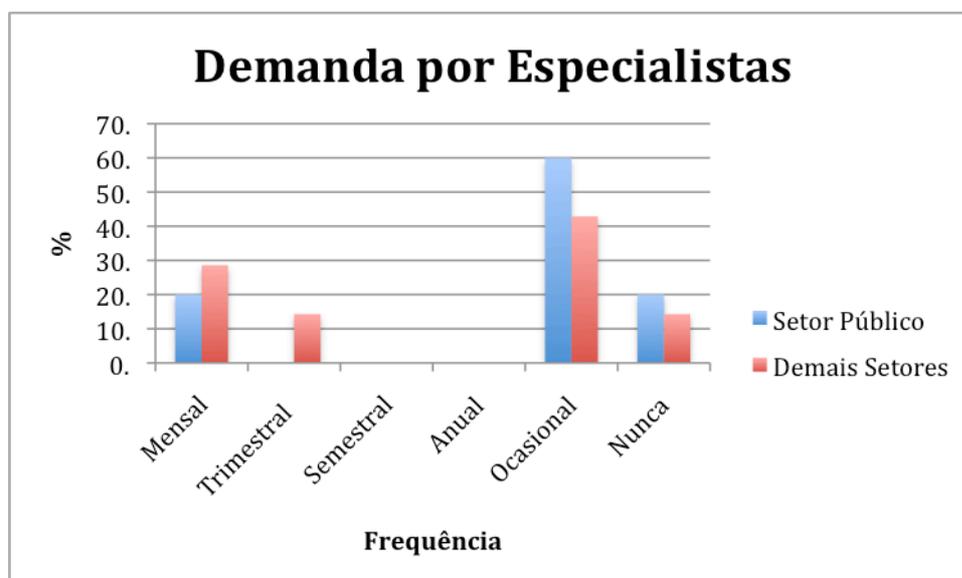


Figura 3.3: Demanda por especialistas

Os entrevistados do setor público disseram que, em geral, contrata-se especialistas apenas para apoio ao monitoramento de projetos e programas, muitas vezes com suporte

das agências multilaterais. Na área entrevistada do Ministério da Saúde (Coordenação Geral de Inovação Gerencial), não se costuma contratar serviços de M&A de forma explícita, mas apoios especializados eventuais.

Nos demais setores (escola de governo, agências multilaterais e consultorias), especialistas são contratados freqüentemente.

- **Outros Serviços**

Outros serviços mencionados por dois entrevistados do setor público corresponderam a serviços de tecnologia da informação para desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados de monitoramento.

Houve alguma confusão nas respostas com relação à diferença entre assistência técnica e especialistas. No entanto, foi esclarecido que o termo "assistência técnica" estaria mais relacionado a serviços prestados por instituições, enquanto "especialistas" mais relacionado a serviços prestados por pessoas físicas.

b.3) Modo de contratação

No setor público, quatro dos cinco entrevistados responderam que o modo mais comum de contratação são licitações públicas e o quinto respondeu que são contratos diretos.

Nos demais setores, as agências multilaterais responderam ser por licitações públicas, porém, seguindo procedimentos próprios, e os demais, (três entrevistados) por contrato direto.

b.4) Facilidade ou dificuldade em conseguir serviços

- **Assistência Técnica**

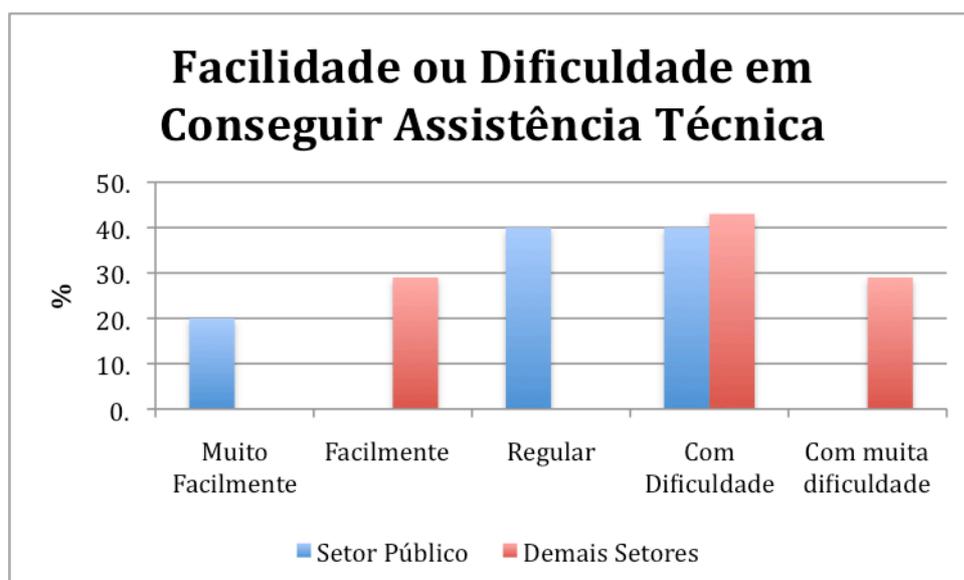


Figura 3.4: Grau de dificuldade em conseguir assistência técnica

No setor público, a maior parte das respostas à pergunta "Com que grau de facilidade / dificuldade consegue-se assistência técnica na área de M&A?" oscilaram entre "regular" e "com dificuldade". Os que responderam "com dificuldade", argumentam que especificamente na área de avaliação de programas governamentais o desafio está em conseguir pessoas com experiência no Brasil, por se tratar de perfis muito específicos e temas muito abrangentes. O que se encontra, é uma experiência mais acadêmica que não atende às expectativas do governo, de enfoques mais aplicados.

O representante da Casa Civil da Presidência da República (CCPR) deu um depoimento de resgate histórico: "Assim como hoje nas obras de infra-estrutura se percebe deficiências na elaboração de projetos, pela perda de profissionais capacitados no setor de engenharia (os bons profissionais de engenharia das décadas de 80 e 90 migraram para bancos), há deficiências também na área de M&A. Falta prática acumulada consistente. Houve um *boom* em termos mundiais em M&A de políticas públicas, que se deu entre os anos 50 e 70. O Brasil entra um pouco nisso no final da década de 60 com a criação do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e de cursos de sociologia, ciência política e administração pública nas universidades. Era um campo que vinha crescendo nesse período. A partir da segunda metade dos anos 70 até a metade da década de 90, houve um desarranjo econômico provocado pelo desequilíbrio fiscal, crises inflacionárias, paralisação dos investimentos estatais. O modelo estado provedor já estava esgotado, tinha que migrar para um novo modelo, estado indutor, parceiro do setor privado, mas que não se implementava. Se perdeu um pouco de estímulo para M&A por conta desse cenário. Era difícil fazer M&A com políticas que não eram implementadas ou eram implementadas na base dos "soluços", dos contingenciamentos, da falta de recursos, enfim, das descontinuidades. Houve um momento de paralisia de implementação de boas políticas públicas o que levou a uma perda de interesse por aprofundar processos avaliativos. Se continuou produzindo, mas timidamente e sem ressonância. A avaliação só é importante se ela serve, se o formulador se apropria dos achados avaliativos".

Para a representante do Ministério da Saúde, o motivo é a complexidade da área. Precisa ter muito conhecimento, uma capacidade de aplicar esse conhecimento dentro da realidade institucional, bem como do próprio do Sistema Único de Saúde, e isso é muito difícil. Além disso, conseguir dentro da própria casa convencer os atores da importância desse processo é algo desafiador porque a cultura vigente é da execução, valorizando mais a eficácia do que a efetividade. Há momentos de avanço e momentos de retrocesso.

A representante do MDS, devido à estratégia que adota (contratar universidades e institutos de pesquisa de opinião), coloca a questão da sazonalidade como fator de dificuldade, por estarmos num ano eleitoral, onde será muito difícil contratar organizações

de pesquisa de opinião. A alternativa será contratar universidades. Para pesquisas de avaliação de impacto, a dificuldade é maior, pois a área é pouco difundida e não há muita *expertise* no Brasil. Para avaliações de fôlego mais curto e menor ousadia metodológica, encontra-se assistência técnica mais facilmente.

Nos demais setores, cinco das sete respostas oscilaram entre "com dificuldade" e "com muita dificuldade". De modo geral, os motivos são a carência de instituições em quantidade e qualidade disponíveis no mercado.

Dos dois entrevistados que responderam "facilmente", o caso da Fundação João Pinheiro (FJP) é especial: há núcleos ligados ao Governo de Minas Gerais, como a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (CEDEPLAR), que já reuniam competências na área de M&A e, durante o período de implementação do Núcleo de Políticas Públicas, possibilitaram uma assistência técnica sem dificuldades. Também tiveram apoio do Banco Mundial. O segundo entrevistado afirmou que já há alguma oferta de mercado nessa área, citando inclusive possíveis instituições, no entanto, todas localizadas em São Paulo.

- **Serviços de Capacitação**

Estas respostas foram dadas apenas pelos entrevistados que demandam serviços de capacitação (quatro do setor público e cinco dos demais setores)

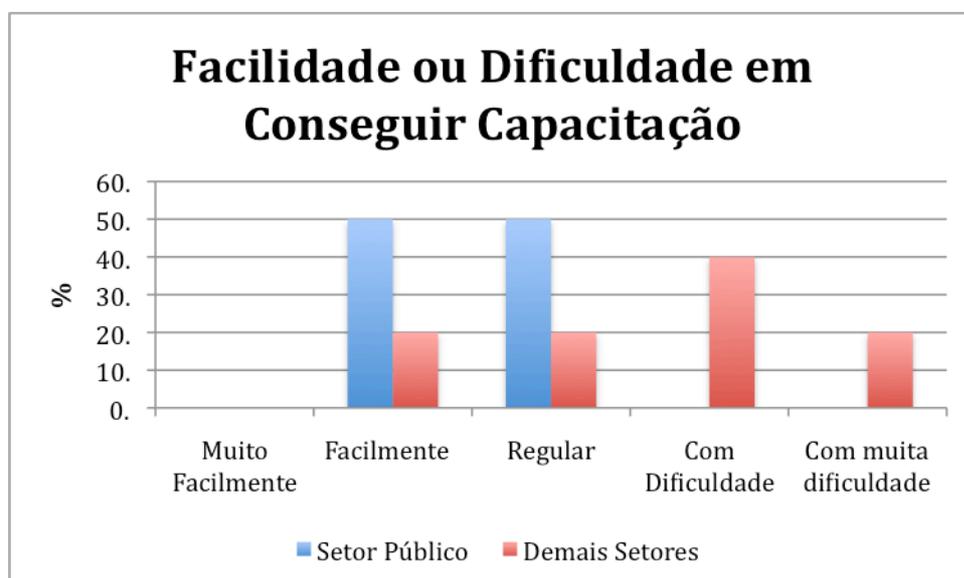


Figura 3.5: Grau de dificuldade em conseguir capacitação

No setor público, as respostas oscilaram entre "facilmente" e "regular". Os entrevistados citam como opções escolas de governo que oferecem programas em administração pública, ou programas *ad-hoc*, montados a partir da contratação de especialistas. Um dos entrevistados afirma que conseguir é fácil, o problema é a qualidade.

Nos demais setores, as respostas variaram entre "facilmente" e "com muita dificuldade". As justificativas:

- (caso da FJP). Montaram um programa muito amplo especialmente em 2008. Não tem sido difícil, pois os instrutores são os próprios especialistas.
 - É mais fácil conseguir capacitação do que assistência técnica.
 - Há pouquíssima oferta e boa parte dela é de capacitações muito básicas - quase nada profundo e quase não se tem pós graduação na área. Ao mesmo tempo, a demanda é cada vez maior. As ofertas existentes hoje estão basicamente localizadas no Rio de Janeiro e São Paulo. São raras as ofertas em outros estados. O campo teórico e profissional é um campo em formação, mas essencialmente é um campo desarticulado porque, paradoxalmente, o volume de produções e de pensamentos sobre avaliação nas universidades e no Governo federal, e mesmo nas ONGs é muito alto, mas não se dá de forma articulada, de modo a criar um tecido consistente para ser considerado um campo de atuação.
 - Além da recém criada Agência Brasileira de Avaliação e a retomada da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, há no Brasil a Associação Brasileira de Avaliação Educacional - tudo isso é muito novo. Mas, podem ser o início de coisas sólidas que virão.
 - Há menos gente ainda que além de ser bons avaliadores, sejam bons formadores.
- **Especialistas**

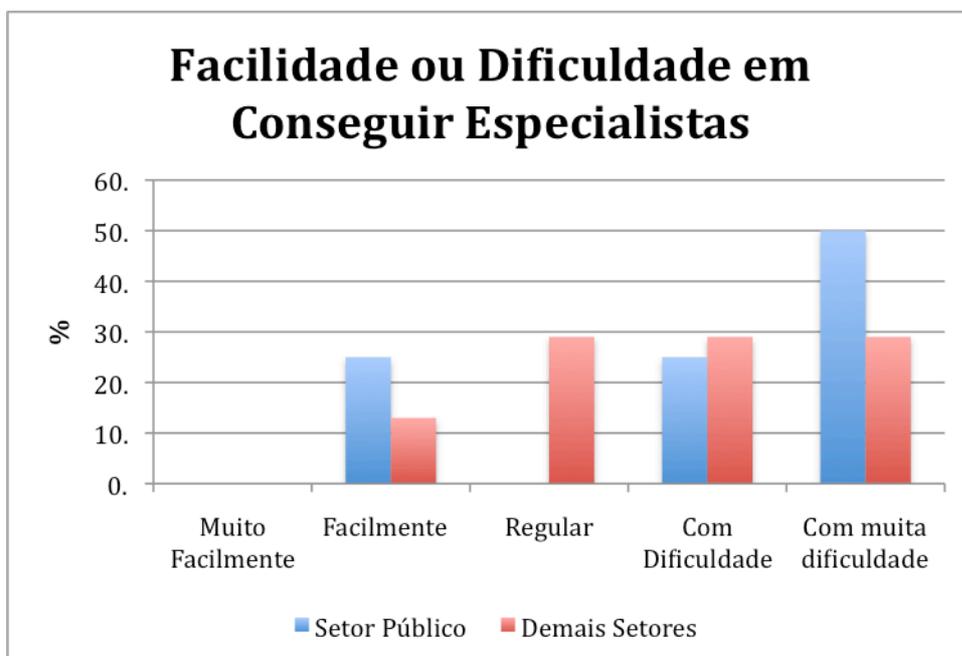


Figura 3.6: Grau de dificuldade em conseguir especialistas

No setor público as respostas estão concentradas entre "com dificuldade" e "com muita dificuldade". Alguns fatores mencionados:

- A função e o papel do avaliador não são institucionalizados no Brasil. É muito mais um apêndice ou algo a mais que determinados profissionais fazem, diferente do auditor, que é uma profissão com requisitos de formação. O avaliador não é uma profissão institucionalizada e regulamentada e bem definida.
- Não há profissionais disponíveis na área de M&A. Há especialistas em planejamento, gestão pública, mas especificamente em M&A, é difícil.
- Além da pequena disponibilidade de profissionais, há uma limitação do tipo de contrato. Pessoas físicas contratadas via organismos internacionais só podem ter um contrato vigente por vez. No entanto, um especialista em desenhos de amostras, por exemplo, seria capaz de trabalhar em diversos contratos simultaneamente.

Nos demais setores, a resposta oscilou bastante, mas concentrou-se entre "regular" e "com muita dificuldade". As justificativas são:

- Representantes das agências multilaterais relataram "com dificuldade" já que há poucos profissionais com nível elevado de capacidade na área de avaliação com conhecimentos inovadores - existe muita gente com conhecimentos básicos, mas com o "estado da arte" são poucos. Os muito bons, por estarem vinculados a universidades, não se tem acesso por conta da legislação nacional (no Brasil, professores de universidades públicas com dedicação exclusiva estão impedidos por lei de serem contratados como consultores). Os que estão em universidades privadas, não têm disponibilidade de tempo porque são docentes. São poucas as instituições de pesquisa que têm o privilégio de dispor de pesquisadores que não são professores. Há pouca gente com alto grau de conhecimento e disponibilidade de tempo para trabalhar em áreas de conhecimento profundo. Há muitos generalistas. Além disso, há uma idéia de que avaliação é um mecanismo burocrático, algo que não é realizado com base em evidências e dados (e sim com base em pesquisa de opinião). O aumento no grau de exigência e a alteração da maneira como as coisas são feitas, por parte de alguns organismos internacionais, causou um filtro maior. Antes fazia-se avaliação para legitimar coisas, com enfoque de pesquisas de opinião. Com isso, os consultores autônomos ficaram de certa forma viciados, não sabem trazer coisas além de pesquisas de opinião. Avaliações podem se valer disso, mas não é um enfoque suficiente.

- Os consultores individuais dominam o mercado de M&A. Como é uma área nova, diversos consultores acabam atendendo as demandas, ainda que não sejam adequadamente capacitados e especializados, o que tem causado problemas qualitativos.
- São poucos os profissionais no mercado e acaba-se limitando aos que se conhece. Toda vez que se arrisca a trocar os consultores que já são conhecidos, vem gente de má qualidade, trabalho mal feito.
- A oferta de serviços desses especialistas está recoberta, uma vez que pertencem a universidades e outras instituições. Para encontrá-los, é preciso realizar diversos contatos pessoais. A oferta não é organizada. Não é como comprar um produto por referências, informações técnicas, ponto de venda. A internet pode ajudar muito pouco a encontrar um especialista em avaliação (pode-se usar, por exemplo, a plataforma Lattes⁶ ou artigos publicados). Assim, quem busca um profissional especializado em avaliação vai ter que fazer um contato pessoal e isso não costuma ser garantia de nada.

b.5) Grau de importância dos temas de M&A demandados

Este item é resultado da compilação das respostas à questão 34: “Indique a importância dos temas para os quais a sua instituição demanda mais serviços de M&A:

1. Indicadores de desempenho
2. Avaliações *ex-ante*
3. Avaliações *ex-post*
4. Avaliações intermediárias
5. Capacitação sobre acompanhamento ou monitoramento
6. Capacitação sobre avaliação
7. Uso da informação de M&A no processo orçamentário
8. Uso da informação de M&A na gestão de programas e projetos
9. Projeto de arquitetura, normas técnicas e instrumentos do sistema de M&A

”.

Naturalmente, as instituições que não demandam serviços, não responderam. E as que demandam, ficaram um pouco confusas com a pergunta. Em muitas opções, apesar de não demandarem serviços, manifestaram suas opiniões sobre a importância dos temas.

O gráfico a seguir representa as respostas do setor público e dos demais setores de forma segmentada.

⁶ Plataforma brasileira que inclui currículos profissionais acadêmicos

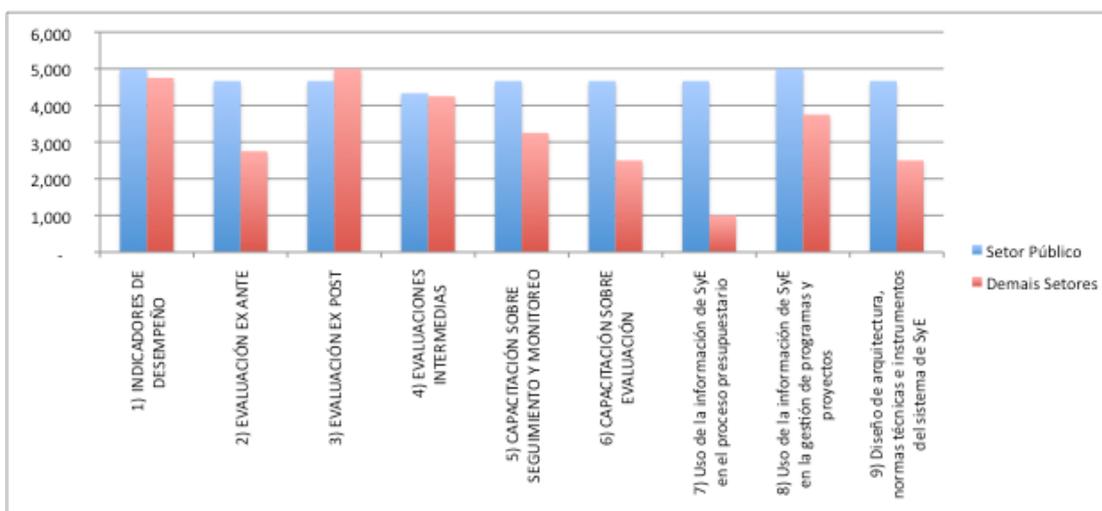


Figura 3.7: Temas de M&A mais importantes

b.6) Demanda por parte da sociedade civil

Na questão 14: "existe alguma demanda por avaliação por parte da sociedade civil (dos beneficiários e / ou envolvidos em planos e projetos)", obteve-se as seguintes respostas:

Dos cinco entrevistados do setor público, quatro responderam "sim" e um "não". O entendimento sobre quem representa a sociedade civil no caso do setor público foi bastante diverso, tendo sido mencionados:

- o Congresso Nacional que demanda avaliação por meio do cumprimento dos mecanismos legais;
- organizações que representam interesses de alguns setores econômicos, como por exemplo, as confederações setoriais;
- a sociedade em geral, que, "com certeza", recebe as informações divulgadas pelas diversas áreas governamentais (como os indicadores de avaliação dos sistemas educacionais, em especial da educação básica); e
- os conselhos de política em nível federal, estadual e municipal, como por exemplo, os conselhos de saúde, que hoje já existem em quase a totalidade dos 5.565 municípios brasileiros e têm participação do poder público e da sociedade civil e as diversas instâncias da área de assistência social como: Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, instâncias do Programa Bolsa Família (compostas pelos conselhos municipais de assistência social, conselhos estaduais e outros). Um dos entrevistados relata que "desses fóruns, parte algum grau de demanda por avaliação dos programas, mas é muito ligeiro ainda, temos muito a evoluir".

Dos demais setores, responderam "sim" quatro dos sete dos entrevistados. Para este grupo, a sociedade civil é representada pela sociedade em geral, pelos beneficiários

de projetos, o terceiro setor, e às vezes pelo próprio governo. As explicações estão reunidas a seguir:

- Organismos Multilaterais: Há grande demanda para demonstrar hoje qual é o real impacto do envolvimento e do investimento do setor privado e das organizações da sociedade civil para o desenvolvimento do país. A sociedade civil espera avaliações que considerem o esforço deles de também estar participando desse processo de desenvolvimento, pois estão fazendo a sua parte, principalmente por meio de ações e programas de responsabilidade social. No entanto, não há demanda específica por avaliação por parte dos beneficiários, as pessoas da nossa sociedade que mais precisam, a não ser que estejam organizados socialmente. As organizações do terceiro setor que implementam projetos e que buscam fontes de recursos para financiá-los demandam mais porque sentem que se fossem mais capacitadas nas formas de prestar contas conseguiriam mais recursos.
- Academia: "A demanda que se tem identificado é uma demanda do próprio governo (no caso, do Estado de Minas Gerais) que está interessado em avaliar os programas que executa, até para responder à sociedade sobre a eficácia e efetividade. Ela aparece como uma necessidade dos órgãos governamentais que querem se certificar que estão fazendo bem e prestar contas do que estão fazendo e isso é uma cobrança da sociedade".
- Terceiro Setor: Apesar da sociedade ainda não estar preparada para fazer essa demanda, ela é cada vez maior. Movimentos começam a nascer como o "Rio Como Vamos" por parte da sociedade civil organizada, que cobram do poder local ações para melhorar indicadores sociais.
- Consultor: Não se sabe se oficialmente a sociedade civil demanda um trabalho profissional e nem até onde vai o conhecimento desse campo, mas certamente está sempre preocupada em saber se as coisas estão funcionando, se o que está recebendo está sendo bom.

b.7) Avaliação reivindicada como um mecanismo de transparência e responsabilização social

A questão 15: "A avaliação é reivindicada como um mecanismo de transparência e responsabilização social?" foi de difícil entendimento. No grupo do setor público, responderam "sim" quatro dos cinco entrevistados. No entanto, não foram dadas explicações muito objetivas. Alguns relacionaram esta reivindicação aos mecanismos legais, aos princípios constitucionais e da administração pública e à atuação dos órgãos de

controle (Tribunal de Contas da União, por exemplo). Outros relacionaram os agentes de reivindicação com os gestores (estaduais e municipais) das políticas e os conselhos e outros com a mídia, que tem se instruído mais nos últimos anos e realizado bastante pressão sobre resultados da ação pública.

Nos demais setores, as respostas foram discordantes. Responderam "sim" dois dos sete entrevistados e "não" os demais.

As respostas negativas mencionam o despreparo da sociedade em geral para tais tipos de reivindicação. Para eles, a reivindicação está limitada à parte da população que tem um melhor nível de educação. Mencionam também a mídia como o único meio de reivindicação reconhecido pela sociedade. Além dos usuários, os financiadores têm sido importantes na indução do uso de ferramentas mais eficazes de transparência e responsabilização.

As respostas positivas explicam que são reivindicados apenas por parte dos órgãos de controle (Tribunal de Contas da União, tribunais de contas estaduais e municipais e Ministério Público). A mídia também tem exercido um papel nesse sentido, mas ainda de forma despreparada. Além disso, foram mencionadas as organizações da sociedade civil executoras de projeto (e em muitos casos parceiras do setor público), como partes interessadas em interferir na realidade, em especial em projetos sociais.

c) Caracterização da oferta de serviços de M&A

Neste item apresenta-se os resultados relativos à oferta de serviços de M&A, englobando assistência técnica, capacitação e oferta acadêmica de cursos de pós graduação.

Cinco dos doze entrevistados afirmaram oferecer algum serviço na área de M&A, sendo que a totalidade dos entrevistados do setor público respondeu que não oferece, mas presta alguns serviços de M&A internos ao governo. Alguns exemplos:

- a Casa Civil da Presidência da República monitora o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e coordena as ações de todos os ministérios relativas ao Plano e essas informações alimentam os sistemas decisórios dos ministérios e da própria Presidência da República.
- A Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem realizado oficinas de marco lógico com alguns programas e elabora o relatório de avaliação dos Programas do PPA, elaborado a partir dos resultados de auto-avaliação dos gestores.

Quanto aos demais, cinco dos sete entrevistados, afirmaram ofertar algum serviço de M&A, sendo que para três deles é o principal foco de atuação. No entanto, os dois entrevistados que afirmaram não ofertar (PNUD e BID/FUMIN), promovem contratações,

seminários e discussões, os quais podem ser considerados serviços correlatos. Os tipos de serviços ofertados vão desde avaliações propriamente ditas até a disseminação de informações e conhecimentos na área. O quadro a seguir especifica o tipo de oferta para cada entrevistado:

Entrevistado	Tipo de Oferta
Representante da FJP	Avaliações de programas (mais voltadas a resultados e impactos). No momento, estão sendo avaliados 4 programas do Governo do Estado de Minas Gerais
Representante da Agência Brasileira de Avaliação	Disponibilização de informações e conhecimentos, por meio da Rede Brasileira de M&A e capacitação.
Representante da UNESCO	Prestação de serviços indireta, por ser responsável por contratar os serviços, organizar oficinas nas quais se apresenta o que é M&A, desenvolver o conteúdo do sistema de M&A antes que o projeto comece, aumentando o nível de conhecimento e capacitação do projeto e analisar os produtos.
Representante do Setor privado	Principal foco de atuação - serviços na área de monitoramento e avaliação no campo social
Representante do Instituto Fonte (ONG)	Consultorias para Prefeituras Municipais, ONGs, organizações em geral; atividades de formação em avaliação (seminários, debates); e publicações e produção de conhecimento

Quadro 3.2: Tipos de serviços de M&A ofertados pelos entrevistados

c.1) Provedores mais freqüentes de assistência técnica e capacitação

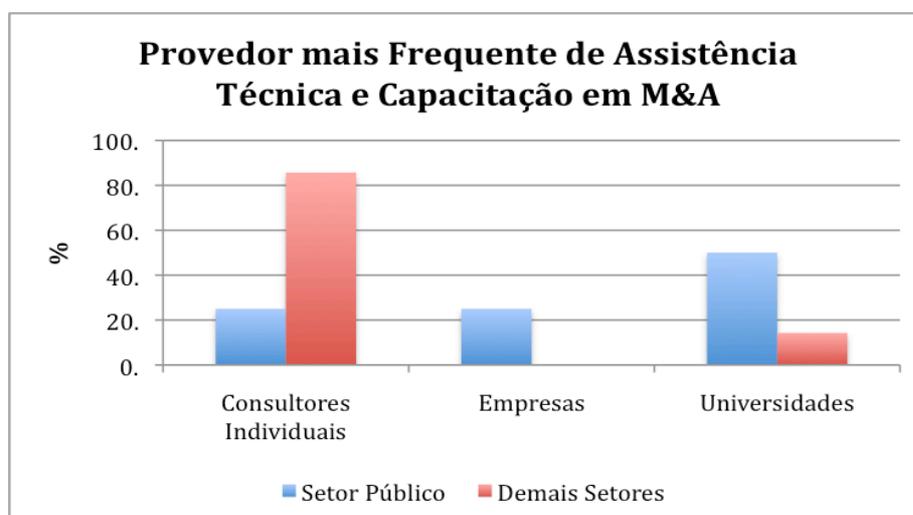


Figura 3.8: Provedores mais freqüentes de assistência técnica e capacitação

Os entrevistados do setor público afirmam que os provedores mais freqüentes são as universidades e justificam sua resposta pela facilidade de contratação, que geralmente é direta⁷. Além disso, há uma *expertise* estabelecida nas universidades, que desenvolvem um amplo leque de conhecimentos que pode ser utilizado. Os que responderam "consultores individuais" justificaram sua resposta pela facilidade de identificação, principalmente em setores mais específicos. Um dos entrevistados, porém, observou que as empresas de consultoria já estão vendo a lacuna e começando a entrar neste mercado.

Os demais setores avaliam que os provedores mais freqüentes são "consultores individuais". As justificativas são a facilidade de acesso, especialmente aos ligados a universidades privadas, a facilidade de contratação e a não existência de um mercado privado institucional nessa área.

c.2) Oferta acadêmica de cursos de pós graduação

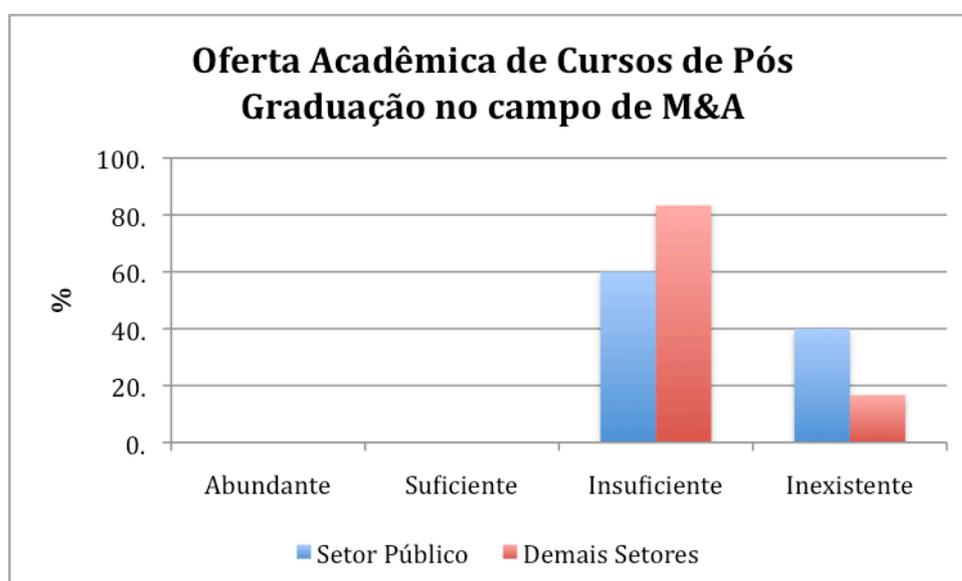


Figura 3.9: Oferta acadêmica de cursos de pós graduação no campo de M&A no Brasil

Ambos os grupos de entrevistados (setor público e demais) tiveram avaliações homogêneas neste tema, considerando a oferta acadêmica de cursos de pós graduação no campo de M&A no Brasil insuficiente ou inexistente.

As explicações dos entrevistados do setor público, estão transcritas abaixo:

- Só se tem notícia da existência de um mestrado na Universidade Federal do Ceará, mas estatisticamente é ainda muito pouco.
- "Não tenho dados para dar uma opinião sobre a suficiência da oferta, mas

⁷ A legislação de licitações no Brasil permite a contratação direta de institutos e fundações para fins de pesquisa.

deveria haver mais mestrados nessa área"

- "Conheço só um (Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ), mas o acesso é limitado a gestores públicos. Outras ofertas praticamente não existem".

As justificativas dos entrevistados dos demais setores estão transcritas abaixo:

- "Não há tradição nesse tipo de ensino e, quando ele existe, está embutido em programas mais abrangentes, como de gestão pública".
- "O tema está incluído geralmente nos programas de Administração ou Gestão Pública"
- "Só existem 2 cursos de pós graduação e 1 mestrado específico. Isso é muito pouco para a quantidade de instâncias, políticas, programas que estão em execução no Brasil".
- "Há pouquíssima oferta. A oferta de cursos em M&A se dá mais por parte de Organizações Não Governamentais (ONGs) ou pequenas organizações ou especialistas associados."

Após avaliar a suficiência da oferta de cursos de pós-graduação, os entrevistados foram solicitados a citar três instituições e programas de estudos que, na sua opinião, constituem as melhores ofertas do país em cursos de pós graduação na área de M&A.

Dos entrevistados do setor público, apenas um sabia responder à questão. Das agências multilaterais, nenhum deles tinha elementos para responder e o demais entrevistados citaram as seguintes ofertas⁸:

Instituição	Programa
Fundação Itau Social	Curso de Avaliação Econômica de Projetos Sociais - 72 horas http://ww2.itau.com.br/itausocial/site_fundacao/AvaliacaoEconomicaDeProjetosSociais/ConhecaOPrograma.aspx - curso)
Fundação João Pinheiro - Escola de Governo (Governo de Minas Gerais)	Programa de Especialização em Administração Pública (PROAP) - - Gestão Pública - Gestão de Pessoas no Setor Público - Planejamento e Gestão Urbana http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/cursos-de-pos-graduacao/cursos-de-especializacao/proap
Fundação João Pinheiro - Escola de Governo (Governo de Minas Gerais)	Mestrado em Administração Pública http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/cursos-de-pos-graduacao/mestrado-em-administracao-publica

⁸ Informações complementadas por pesquisa na internet.

Fundação CESGRANRIO (RJ)	Mestrado Profissionalizante em Avaliação http://www.cesgranrio.org.br/eventos/avaliacoes/mestrado/mestrado_inform_e.html .
Universidade Federal do Ceará (UFC)	Mestrado Profissionalizante em Avaliação de Políticas Públicas http://www.mapp.ufc.br/o-mapp/apresentacao
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública http://www.mestrado.caeduff.net/mestrado/

Quadro 3.3: Instituições e programas de pós-graduação apontados pelos entrevistados

c.3) Qualidade dos serviços de M&A disponíveis

- **Qualidade da assistência técnica**

A questão refere-se à qualidade de assistência técnica disponível na área de M&A, cujos resultados estão representados no quadro a seguir:

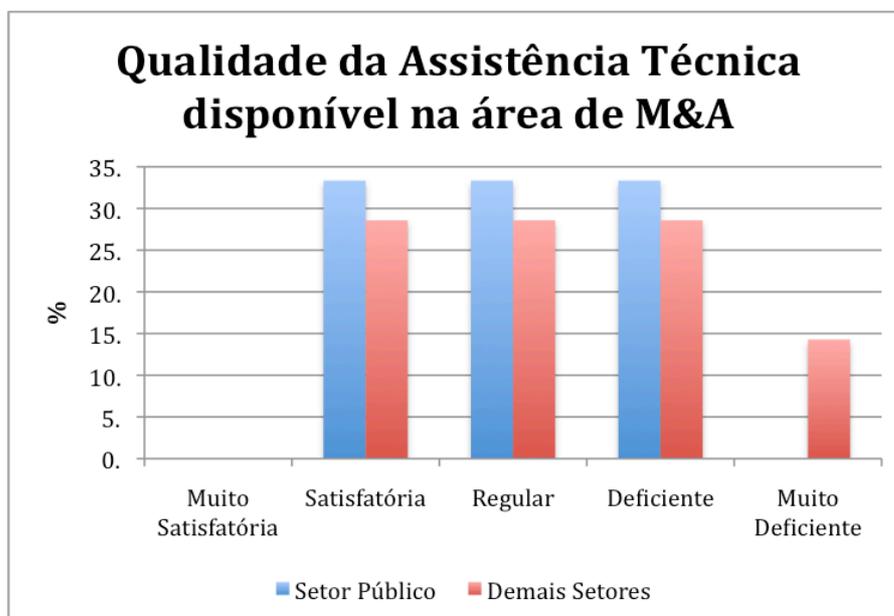


Figura 3.10: Qualidade da assistência técnica disponível na área de M&A

No setor público, as respostas variaram uniformemente entre "satisfatória" e "deficiente", indicando que não há um consenso. Algumas justificativas:

- representante do MS: "É ainda muito incipiente o movimento no Brasil. Os trabalhos tendem a ser muito superficiais e as perguntas e nível de verificação não qualificam o processo. Por exemplo: às vezes se dá diretriz do que se está querendo para a assistência técnica e se espera receber uma sistemática lógica, coerente. Quando o produto chega, ele tem muitas deficiências. Ainda é tudo muito teórico. A fragilidade da qualidade compromete todo o processo. Só temos

condições de dizer isso porque temos uma expertise acumulada de dois anos. Antes disso, como não tínhamos experiência, não tínhamos condições de criticar os produtos. Ainda que esse grau não seja alto, é suficiente para não receber produtos que talvez sejam entregues por aí com tanta facilidade".

- Representante do MDS: "Já melhorou muito. Estou falando do tipo de assistência técnica que nós contratamos (políticas de desenvolvimento social e combate à fome são muito novas). Já tivemos experiência de contratar instituições com muito arcabouço técnico mas pouco conhecimento de políticas sociais. Boa parte do conteúdo está sendo construído por nós. Estamos fortalecendo a área e, ao mesmo tempo, as empresas estão ganhando *expertise*. Muitos chegam até nós com experiência na área de saúde ou educação, mas há especificidades muito particulares na nossa área.

Nos demais setores, seis das sete respostas foram abaixo de "regular", ou seja, para este grupo, a assistência técnica tem qualidade pior do que avalia o grupo do setor público. Os que responderam "satisfatória", afirmam que é possível encontrar boas instituições e bons especialistas no mercado. No entanto, muitas vezes é difícil achar os bons profissionais na área específica em que se necessita (por exemplo: turismo). Também há uma característica que transcende o conhecimento específico: o avaliador exerce também um papel de mediador e negociador entre as partes, muitas vezes intermediando conflitos. Para os que responderam "deficiente" ou "muito deficiente", as justificativas são que ainda não há experiência acumulada e referenciais metodológicos que permitam realizar trabalhos de excelência. Algumas respostas também foram dadas em função do padrão de demanda atual: "Para o que precisamos, nos critérios que precisamos, não estamos encontrando".

- **Qualidade da capacitação**

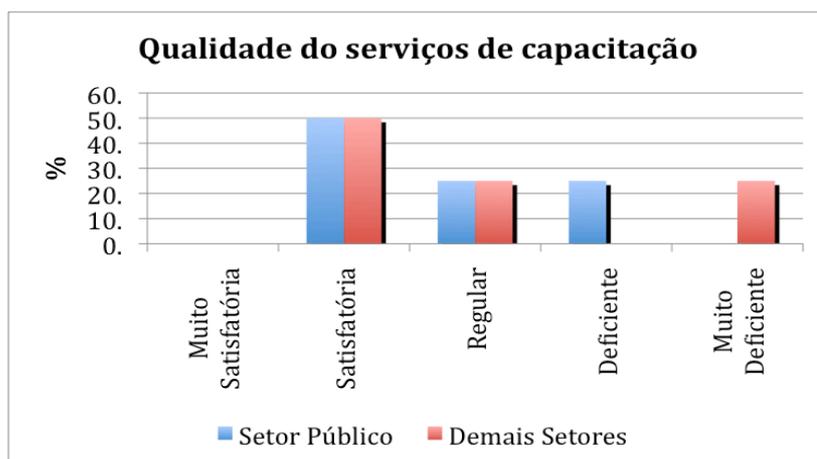


Figura 3.11: Qualidade dos serviços de capacitação disponíveis na área de M&A

Para os entrevistados do setor público, as respostas variaram entre "satisfatória" e "deficiente", com um percentual maior em "satisfatória". No entanto, as explicações que complementam as avaliações quantitativas, trazem ressalvas. Os que responderam "satisfatória", declaram que, apesar de satisfeitos com as capacitações que participaram⁹, estas não são oferecidas no volume que se gostaria. Outros afirmaram que são melhores quando feitas por especialistas do que quando feitas por pessoas jurídicas. A entrevistada que respondeu "deficiente", relatou que procurou um mestrado profissionalizante em monitoramento e avaliação e descobriu que não há oferta. Ressaltou que deveria haver esta oferta em Brasília, onde estão os formuladores de políticas e programas.

Quanto aos demais setores, dos que responderam "satisfatória", um entrevistado explicou que conseguiu montar programas de boa qualidade no Brasil convidando especialistas de fora da instituição e o outro afirmou que há programas de capacitação no Brasil com qualidade satisfatória (este entrevistado vive no Rio de Janeiro). Quanto ao entrevistado que respondeu "muito deficiente", a explicação é que não há quase nenhuma especialização e pouquíssimos mestrados nessa área (há mestrados nos estados do Rio de Janeiro, Ceará e Pernambuco). Relatou estar envolvido no desenho de um mestrado na UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo) em Santos. As ONGs que oferecem esse serviço não conseguem atender a demanda. No geral, há muito pouca oferta de formação dessa função avaliativa dentro do Estado (nas escolas públicas de governo), ainda que estejamos vivendo um aumento lento, mas permanente dessa função no setor público (opinião do entrevistado).

- **Qualidade de profissionais**

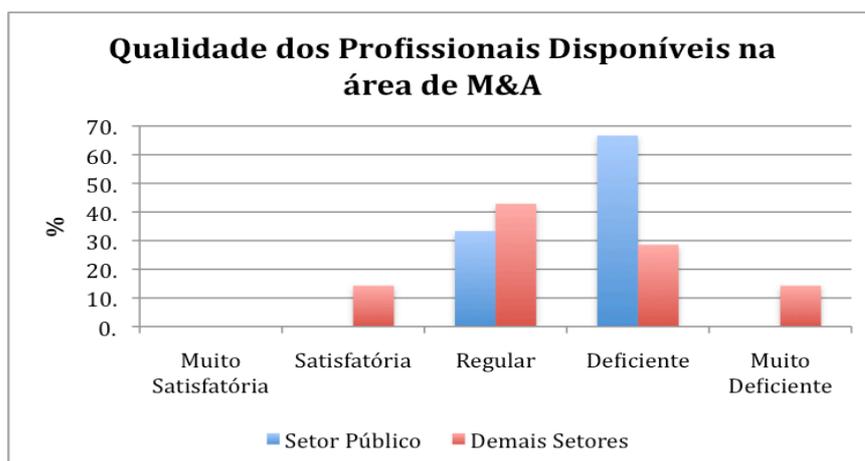


Figura 3.12: Qualidade dos profissionais disponíveis na área de M&A

⁹ O Banco Mundial promoveu recentemente um curso de avaliação de impacto para gestores federais

Os entrevistados do setor público concentraram suas respostas entre "regular" e "deficiente". A justificativa é que no Governo federal não existe equipe especializada nesse tema. Consultores externos existem, mas são poucos e ainda não são capazes de realizar avaliações com precisão e qualidade. Muitos deles estão vinculados a universidades e não podem ser contratados. O Tribunal de Contas da União (órgão de controle externo), está fazendo um trabalho de avaliação de impacto, mas ainda está no início.

Os entrevistados dos demais setores, fizeram uma avaliação mais heterogênea, com classificações entre "satisfatórias" e "muito deficientes". As justificativas passam pelo fato de não haver no Brasil a oportunidade de reciclagem para os profissionais, com informações do "estado da arte" e os poucos que as têm, não são acessíveis, pois estão muito ocupados. Restrições normativas impedem que um profissional faça mais de uma avaliação simultaneamente para organismos internacionais (PNUD), sendo obrigatório um intervalo de 3 ou 4 meses entre um contrato e outro. Outra declaração pontuou que há gente muito boa e muita gente pouquíssimo preparada. É excessivamente heterogêneo o quadro de profissionais e, portanto, difícil para uma organização escolher.

c.4) Déficits metodológicos ou técnicos recorrentes

No setor público, as respostas foram bastante diferenciadas. Foram considerados déficits metodológicos ou técnicos recorrentes os seguintes:

- Falta de definição de modelos e métodos. O ideal seria ter um *guideline* para o setor público;
- avaliação reduzida à dimensão resultado, quando o ideal seria considerar diferentes dimensões de diferentes realidades (desenho, implementação, custo-efetividade) para contextos diferentes;
- pouca aderência dos resultados de avaliação à realidade prática dos programas, ou seja, baixo valor agregado da avaliação na geração de aprendizado e soluções efetivas;
- avaliações externas causam reações dos gestores - o ideal seria que fossem participativas;
- profusão de ações de M&A desconectadas;
- avaliações de impacto; e
- avaliações *ex-ante*.

Para os demais setores, foram apontados como déficits metodológicos e técnicos recorrentes:

- definição de amostras;

- avaliação de impacto;
- a falta de cultura de tratar a avaliação como parte do projeto: a não formulação de um projeto de avaliação junto com o Projeto dificulta as ações de avaliação posteriores. Ao não se fazer a avaliação *ex-ante*, os projetos nascem "não avaliáveis" e quando os gestores resolvem avaliá-los, faz-se com muita dificuldade e às vezes as avaliações são inviabilizadas. Começa-se a avaliação tarde;
- o conceito de avaliação ainda está muito voltado aos resultados e pouco aos impactos. Não há quase expertise no país para realizar avaliações de impacto e, politicamente, ainda não são interessantes;
- encarar a avaliação como pesquisa de opinião;
- desconhecimento dos critérios e da maneira de operacionalizá-los dentro das Nações Unidas. O sistema ONU desenvolveu uma série de princípios e *guidelines* e são poucas as pessoas que conhecem isso. A maneira de olhar um processo de avaliação com os óculos da cooperação internacional já foi definida globalmente. Os princípios das Nações Unidas vêm do *Development Assistance Committee* (DAC), da *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OCDE) para definir os métodos. "É surpreendente não ter trinta pessoas especializadas nisso no Brasil";
- os avaliadores nem sempre têm coragem ou isenção suficiente para apontar enfaticamente os erros do projeto ou do contratado ou do financiador da avaliação;
- problemas metodológicos relativos às perguntas chave (muitas vezes mal formuladas);
- problemas de enfoque das avaliações: excessivamente voltadas para a análise do alcance dos objetivos, sem considerar resultados indiretos positivos ou negativos. Ter uma visão mais ampla do custo e não olhar apenas o lado financeiro, mas olhar o custo como uma questão de oportunidade ou do esforço. É sempre a demanda do gerente - ele queria fazer algo e quer um avaliador para ver se ele conseguiu. Esse objetivo pode ter sido inatingível e aí o projeto é mal avaliado ou, ao contrário, o projeto é uma maravilha, mas os objetivos são pouco desafiadores. As avaliações às vezes são muito pobres;
- há uma hipótese de um déficit em torno da compreensão e da articulação das dimensões de mérito e relevância nos processos avaliativos – é um tema muito novo para muita gente. Isso acaba muitas vezes não acontecendo. Temos

poucas avaliações, é difícil encontrar estudos bem articulados entre essas dimensões - considerando a maneira em que o Stake¹⁰ e Scriven¹¹ discutem avaliação, está se fazendo pseudo-avaliação;

- a tendência de que o método torne rígidas as posturas dos financiadores e contratantes de avaliação e sirva mais como um mecanismo de controle e não como um mecanismo de aprendizagem. Aprende-se muito pouco e este é um problema crônico das avaliações; e
- a hegemonia dos modelos lógicos (marco lógico) como referência teórica, muito por conta das agências internacionais que vêm nesse modelo um referencial.

Com relação à frequência de ocorrência de problemas técnicos/metodológicos, por tipo de problema, o gráfico abaixo, representa os resultados das médias das respostas dos entrevistados do setor público e dos demais setores.

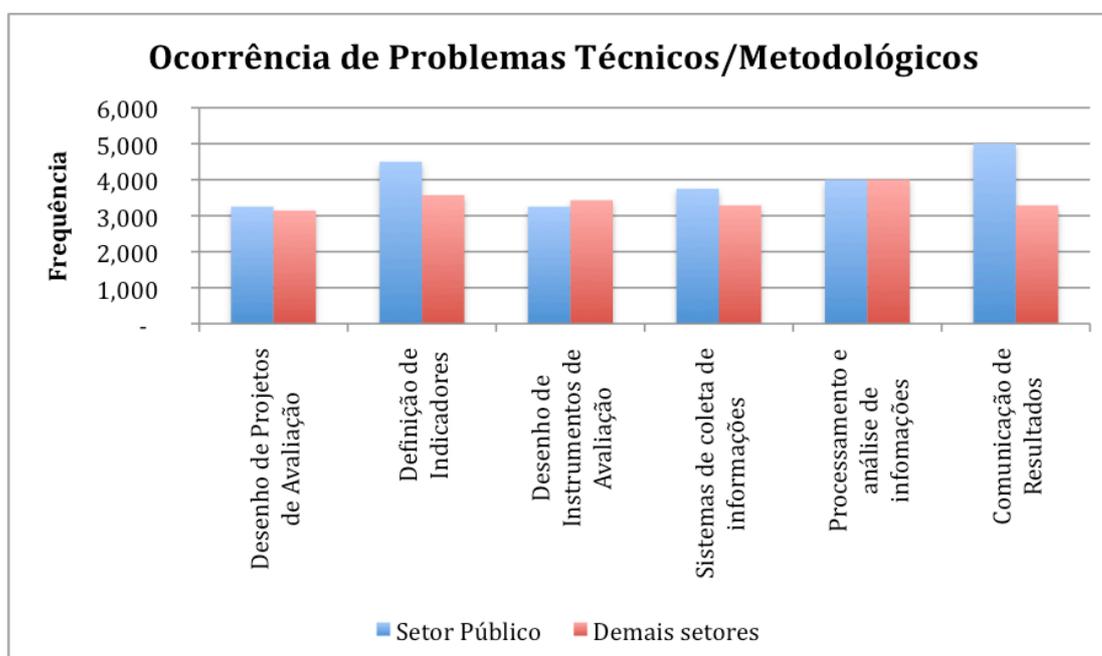


Figura 3.13: Ocorrência de problemas técnicos/metodológicos

Os resultados do setor público demonstram uma maior frequência em comunicação dos resultados, seguido de definição de indicadores e de processamento e análise de informações.

¹⁰ refere-se a Robert E. Stake, Diretor do *Center for Instructional Research and Curriculum Evaluation* (CIRCE) da Universidade de Illinois

¹¹ refere-se a Michael Scriven, especialista em avaliação e responsável por avanços na conceituação do tema

Os demais setores consideram que frequência maior de problemas ocorre em processamento e análise de informações, seguido de definição de indicadores e desenho de instrumentos de avaliação.

d) A institucionalização da avaliação no governo federal do Brasil

No governo federal brasileiro, a institucionalização da avaliação de políticas tem avançado de forma diferenciada nas diferentes áreas setoriais. Uma pesquisa realizada no módulo "órgãos" do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG, revelou que existem 439 unidades organizacionais que contêm a palavra "avaliação". Obviamente, há que se considerar que essa pesquisa abrange a administração direta (ministérios e suas secretarias) e a administração indireta (empresas públicas, autarquias, agências, institutos e fundações).

A partir dessa informação, conclui-se que há um grande desejo em institucionalizar o tema, ou pelo menos, em fazer parecê-lo.

Quanto à pergunta formulada: "Você considera que a avaliação de políticas no país está organizada e institucionalizada no sistema político-administrativo?", as respostas foram unânimes: 100% dos entrevistados considera que não. As explicações estão transcritas abaixo:

Com relação aos entrevistados do setor público:

- Representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: "Uma das vantagens do modelo atual é que criou uma avaliação de programas. Quanto a avaliações de políticas, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA (órgão subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República) faz alguma coisa nesse sentido, mas não é algo institucionalizado... é muito da cabeça de cada gestão, são análises circunstanciais... não é aderente a um determinado ciclo de planejamento".
- Representante da Casa Civil da Presidência da República: "Considerando ainda as outras esferas (estados e municípios), a avaliação não é uma prática institucionalizada, nem algo que se pratique como um instrumento efetivo para municiar tomadores de decisão com informações para formulação e reorientação de políticas. Ainda é muito pouco utilizada com essa função. Ainda usa-se muito mais "opiniões" do que o devido. Entram também muitas percepções construídas no passado.
- Representante do Ministério da Educação: "Há avanços, mas precisa melhorar."
- Representante do Ministério da Saúde: "Ainda que tenhamos avançado em alguns aspectos, tais como as avaliações de determinados programas e ações,

não podemos afirmar que houve, de fato, uma institucionalização, principalmente, quando colocamos em pauta a avaliação das políticas públicas, quer seja considerando os resultados e impactos gerados.

- Representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: "Falo isso no lugar mais confortável do qual eu tenho conhecimento da esfera pública. No MDS, sim, mas no país, não."

Com relação aos entrevistados dos demais setores:

- Representantes dos Organismos Internacionais: "Não está institucionalizada, mas melhorou. Está sendo considerada, o que antes nem era. Mas no entanto, ainda se faz muito uso político da informação"; "a avaliação de políticas está politizada. Não é uma prática de estado, é vista como uma política de governo. Não se preocupa com o benefício que trará para o país e sim a quem aquele resultado pertence.... se é do nosso governo, a avaliação tem que ser boa. Para ser institucionalizada, deveria ser independente, com garantia de isenção política e um grupo formado com mandato independente de um mandato de governo. Tem que estar blindada e ancorada nas demandas da sociedade, no Estado"; "No setor público, não há interesse em medir nada... não há interesse em dar transparência às ações... principalmente quando elas se apresentam como bandeiras de governo. Por exemplo, quem no governo do Brasil, neste momento eleitoral, terá interesse em avaliar o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e mostrar o que não está funcionando? Quanto mais obscura e nebulosa for a informação melhor - ninguém mede e não aparece o mau desempenho. Algumas organizações brasileiras, no entanto, estão aderindo a esta prática. As ONGs têm mais interesse em fazer seu balanço social e gerar mais impacto.
- "Isso tudo é muito recente e acontece só de maneira esporádica, não sistemática".
- "Ainda há muita resistência por parte do poder público em institucionalizar. Não é prioridade, e ainda há muita confusão conceitual".
- "Meu conhecimento é relativamente pequeno nessa área pois quase não trabalho para governos. Mas, vejo esforços. É difícil de responder. A resposta é "mais ou menos". De vez em quando, vejo editais sendo publicados para contratação de serviços de capacitação, vejo que no Ministério do Planejamento há uma secretaria... há algum indício.... mas dizer que está organizada e institucionalizada de uma maneira ampla, certamente não".

- "avaliação nos governos é algo 99% das vezes associada a controle. É quase um sinônimo e isto, por si só, transforma ou reduz drasticamente o potencial de institucionalizar a prática de avaliação de políticas públicas. Não que controle não seja importante, mas o foco da avaliação deve ser aprendizado. Além disso, os critérios de avaliação obviamente são sempre políticos em alguma medida. Qualquer escolha que um determinado grupo faz, mesmo em indicadores que não têm natureza política em si, traz um componente político. A gente tem uma dificuldade muito grande em conseguir montar avaliações que possam ser olhadas com, digamos, compreensão e com interesse profundo pelos grupos que estão em oposição dentro dos governos. Ao final, as avaliações estão sempre a serviço ou de quem está no poder tentar legitimar o que está fazendo ou de quem está na oposição tentar provar que está sendo feito errado - essa é uma dicotomia muito forte, ainda que as universidades ofereçam estudos ponderados e relativizados, quando isso é tomado no campo da política, a dicotomia impede a produção de aprendizagem".

e) Produtos que contribuiriam para o fortalecimento dos sistemas de M&A no Brasil

O processamento deste item foi realizado tabulando todas as respostas, independentemente da origem do respondente, montando um quadro de incidências, calculando uma média ponderada de cada item e atribuindo um grau de importância final, conforme tabela abaixo.

	GRAU DE IMPORTÂNCIA ATRIBUÍDA - INCIDÊNCIAS								Pontuação Ponderada	Importância Final
	1	2	3	4	5	6	7	8		
Mestrados nacionais em M&A	4	4				2			3,00	1
Cursos universitários curtos de pós graduação	3	3	2		2	1			3,88	2
Cursos de capacitação não universitários		2			3		2		4,13	3
Assistência Técnica nacional	3		3		2	1	1		4,38	4
Intercâmbio de experiências com outros países		3			2	1	2		4,50	5
Mestrados internacionais em M&A	2		2		1	2	4	2	8,63	6
Assistência Técnica internacional			3		2	4	2	2	9,13	7
Cursos e diplomas virtuais			2			1	1	8	10,38	8

Quadro 3.4: Importância dos produtos que mais contribuiriam para o fortalecimento dos sistemas de M&A no Brasil

Os resultados finais priorizam sem dúvida o desenvolvimento de capacidades de forma presencial no Brasil. Em seguida, aparecem a assistência técnica nacional, o intercâmbio de experiências com outros países, os mestrados internacionais, a assistência técnica internacional e, por último, cursos e diplomas virtuais.

3.1.3. Resultados do levantamento de informações junto ao SIGPLAN acerca da prática de M&A nos programas do PPA 2008-2011

O levantamento realizado em Maio de 2010 junto à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo como fonte o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), mostrou que, além do macro monitoramento e da auto-avaliação, alguns ministérios desenvolveram seus próprios instrumentos de monitoramento gerencial ou analítico. Há também alguns programas cujos resultados e impactos avaliados de forma mais profunda com diversas estratégias e a partir de aspectos diversos.

Dentre os ministérios sociais escolhidos para objeto desta pesquisa, merece destaque a ferramenta de monitoramento desenvolvida no Ministério da Educação denominada Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC)¹². Este sistema foi implantado em 2005 para atender demandas institucionais de gestores da área educacional, que exigiam monitoramento e maior nível de detalhe do que o SIGPLAN. Segundo Melo e Nehmé (2009: 158), "é um instrumento por meio do qual os gerentes de programa/ gestores do governo federal podem elaborar e monitorar suas atividades em tempo real, inclusive com registro das restrições, de modo a permitir atuação preventiva para solução de entraves".

Outro sistema que merece destaque é o desenvolvido no âmbito da Casa Civil da Presidência da República para monitorar o Plano de Aceleração do Crescimento, programa estratégico da Presidência, que tem enfoque em obras de infraestrutura com valor previsto de R\$ 1.148,2 bilhões.

Observa-se também, em muitos casos, programas desenvolvendo instrumentos próprios de monitoramento, como por exemplo, o Programa Atenção Básica em Saúde. O Ministério da Saúde tem um instrumento de monitoramento do Programa Mais Saúde que tem um enfoque mais estratégico. Trata-se do "Painel de Acompanhamento e Gestão"¹³. Tem também uma das mais completas bases de dados e informações em saúde, com capilaridade municipal e frequência de atualização mensal. Trata-se do Banco de Dados de Informações do Sistema Único de Saúde - DATASUS¹⁴

Já o MDS institucionalizou a função M&A por meio da criação de uma secretaria específica: a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)¹⁵, que implementou

¹² <http://simec.mec.gov.br/>

¹³ <http://plamsus.saude.gov.br>

¹⁴ <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>

¹⁵ <http://www.mds.gov.br/sagi/>

diversos instrumentos de monitoramento, sendo os mais relevantes a Matriz de Informação Social¹⁶, que contém diversos indicadores sociais por município e estado atualizados mensalmente e os instrumentos de monitoramento do Sistema Único de Assistência Social.

Assim, analisando os três ministérios setoriais sociais que foram objeto de entrevistas e que, constituem-se nas principais pastas sociais do Governo federal, abrangendo 95% do orçamento social e 52% do orçamento público federal (despesas discricionárias)¹⁷, e ainda a CCPR (com relação ao PAC), pode se dizer que:

- Em termos de monitoramento, estão mais avançados, graças aos 3 ciclos completos de planejamento plurianual federal orientado a resultados e ao desenvolvimento da tecnologia da informação no país e no governo federal. Outro fator, no caso dos ministérios sociais, é a descentralização das políticas a partir da constituição de 1988, ensejando o monitoramento de eficácia nos estados e municípios.
- Em termos de avaliação de resultados e impactos, com exceção do MDS, ainda apresentam considerável desconhecimento e inexperiência, que refletem o alto grau de resistência entre gestores a expor seu desempenho.
- Em termos de demanda por serviços especializados, há dificuldades de diversas naturezas que passam principalmente por resistências culturais a consultorias, resistências à avaliação em si, obstáculos da legislação em contratar serviços externos e falta de oferta qualificada no mercado.

a) A prática de avaliação no governo federal brasileiro

Levantamento realizado junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em Maio de 2010, a partir de informações prestadas pelos próprios gestores e processadas no SIGPLAN, revela que 73 programas (sendo 60 "finalísticos" e 13 "de apoio às políticas públicas e áreas especiais") passaram ou estão passando por algum processo de avaliação além do normativo do PPA 2008-2011, o que representa 28% do total de 214 Programas "finalísticos", 14% do total de Programas "de apoio às políticas públicas e áreas especiais" ou 20% do total de 305 programas. O gráfico a seguir apresenta os resultados.

¹⁶ <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/index.php>

¹⁷ Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal

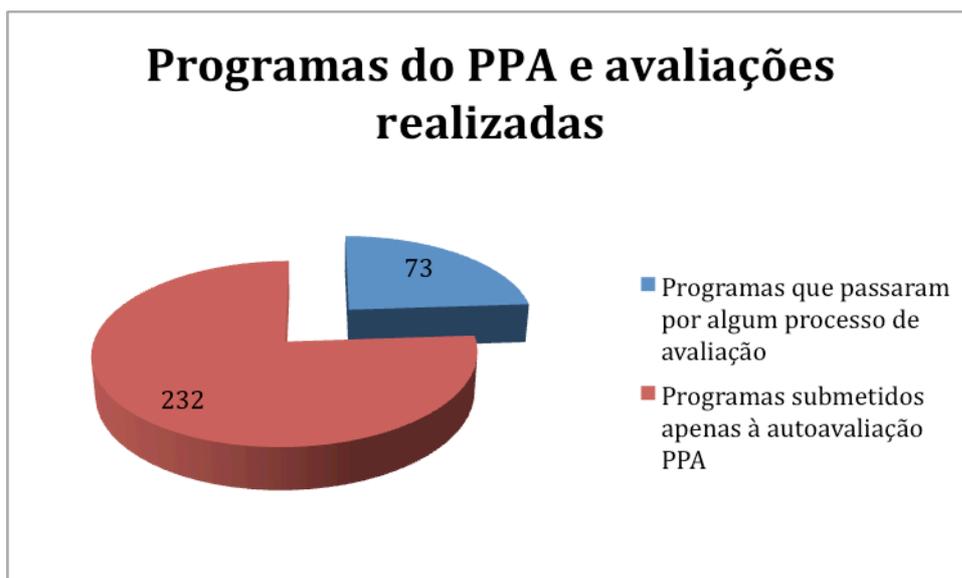


Figura 3.14: Programas do PPA e avaliações realizadas

Uma análise da origem das instituições avaliadoras e dos aspectos avaliados, mostra que a maior parte dos avaliadores são internos, ou seja, têm sua origem ou nos próprios órgãos responsáveis pela implementação dos programas ou em outros órgãos do poder executivo federal.

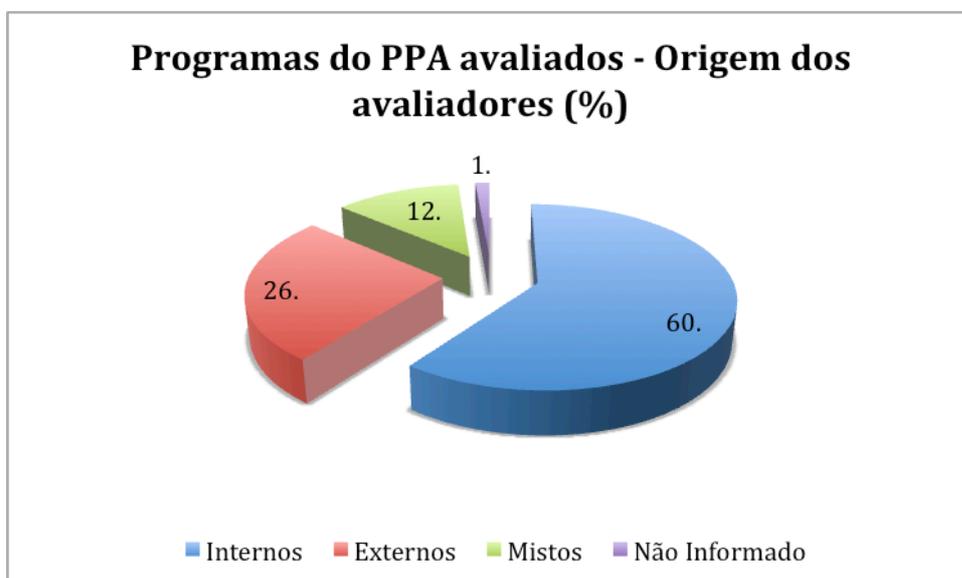


Figura 3.15: Origem dos avaliadores do Programas do PPA 2008-2011 avaliados ou em processo de avaliação

Com relação aos aspectos avaliados, apresentados no gráfico a seguir, limitam-se em sua maior parte em aspectos relativos ao desenho dos programas (marco lógico, árvores de problemas, avaliação de foco ou mérito) e à sua implantação (em geral, execução física e orçamentária). Poucas são as avaliações que chegam puramente ao impacto dos programas (7%).

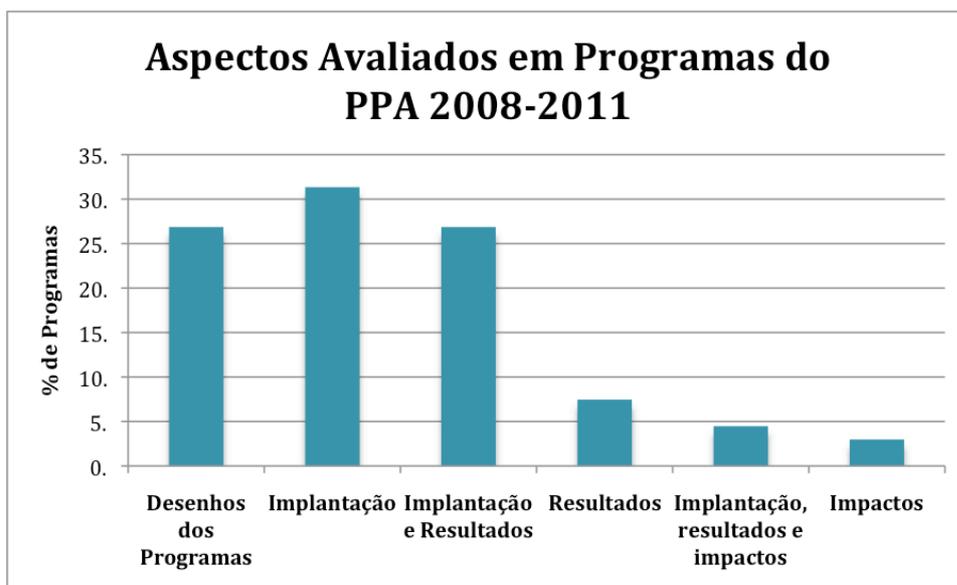


Figura 3.16: aspectos avaliados em programas do PPA 2008-2011

3.2. Resultados do Estudo de Caso

O processo de análise das conseqüências práticas da aplicação de metodologias de avaliação de programas públicos destina-se a realizar uma reflexão sobre o quanto esses processos têm servido como aprendizado e o quanto têm se limitado a instrumentos de responsabilização ou de cumprimento de condições contratuais dos empréstimos internacionais.

A análise do Programa PRODETUR/NE-II à luz dos resultados das avaliações da etapa anterior, é um exemplo que visa a demonstrar o quanto os riscos de insucesso provenientes das lições aprendidas da primeira etapa foram mitigados a partir de sua consideração na etapa 2 e o quanto poderão contribuir para a implementação de um Programa de dimensões nacionais, em negociação.

3.2.1 Características do PRODETUR/NE-I

Um primeiro objetivo foi compreender o desenho do Programa PRODETUR/NE I, o qual pode ser resumido a seguir:

a) Objetivos e características básicas do programa PRODETUR/NE I¹⁸

- **Objetivo Geral**

O objetivo geral do Programa PRODETUR/NE I era "reforçar a capacidade da Região Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística, contribuindo assim para o

¹⁸ As informações apresentadas nesse item foram extraídas do documento do Banco Interamericano de Desenvolvimento denominado Informe de Projeto (IP), do Contrato de Empréstimo do PRODETUR/NE I (841/OCBR) e de seu respectivo Regulamento Operativo

desenvolvimento sócio-econômico regional através de investimentos em infra-estrutura básica e serviços públicos em áreas atualmente de expansão turística".

- **Objetivos Específicos**
 - Atrair atividades turísticas privadas adicionais e de melhor padrão.
 - Gerar oportunidades de emprego.
 - Melhorar os níveis de renda.
 - Aumentar as receitas públicas.
 - Beneficiar a população de baixa renda das áreas selecionadas com disponibilização dos serviços de abastecimento de água, esgotos e acessos pavimentados.
 - Aumentar a capacidade dos Estados beneficiados de acompanhar a demanda por serviços básicos.

b) Valores

Investimentos até o montante de US\$ 670,00 milhões, sendo 60% proveniente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e 40% oriundos de aporte de recursos de contrapartida local de Estados e da União .

c) Público-alvo

Administração pública de Estados e Municípios localizados nos nove estados da região Nordeste.

d) Componentes

• Desenvolvimento institucional

Desenhado para ampliar a capacidade das entidades beneficiárias de executar suas respectivas funções com investimentos voltados para: reestruturação organizacional; desenvolvimento e implementação de sistemas de apoio administrativo, financeiro e instrumentos operacionais; fortalecimento da capacidade fiscal e regulatória (particularmente das administrações municipais); treinamento de pessoal.

• Obras múltiplas de infra-estrutura básica e serviços públicos

Neste componente poderiam ser apoiados cinco setores:

- Saneamento: Sistemas de tratamento e abastecimento de água – captação, poços, adutoras, estações de tratamento, reservatórios, redes de distribuição e ligações domiciliares com medição; Sistemas de coleta e tratamento de esgoto – redes de esgoto, coletores tronco, estações elevatórias e estações de tratamento; Bombas e outros equipamentos de tratamento e manutenção.
- Administração de resíduos sólidos, objetivando: Proporcionar coleta apropriada e

eficiente dos resíduos sólidos no meio urbano; proporcionar transporte eficiente e econômico dos resíduos até a área de despejo final; proporcionar eliminação ecologicamente segura, tecnicamente prática e de baixo custo; promover programas de educação ambiental e de longo alcance orientado à mudança de atitude da população para conseguir sua cooperação e tornar a coleta mais eficiente; fortalecer as instituições em seus aspectos técnicos e financeiros, a fim de assegurar sua operação e manutenção com custo eficiente, no curto e longo prazo; e proteger a saúde e promover a segurança de seus trabalhadores.

- Proteção e recuperação ambiental: elaboração de estudos ambientais; projetos de educação ambiental; manejo, preservação e recuperação de recursos naturais nas áreas turísticas do Programa.
- Transporte: construção, melhoramento e reabilitação de caminhos e rodovias prioritárias para dar acesso a zonas turísticas; reabilitação de vias urbanas e drenagem, destinadas a melhorar a circulação urbana e diminuir o congestionamento, para facilitar o acesso a zonas de interesse turístico
- Recuperação de patrimônio histórico, objetivando: recuperar monumentos históricos principalmente da época colonial e constituir-los foco de atração turística; revitalizar o contorno urbano de áreas geralmente degradadas mas com potencial cultural, comercial e habitacional; promover a participação do setor privado nessas atividades.
- Melhoramento de aeroportos: ampliação e melhoramento das pistas e pátios de aeronaves; ampliação e/ou reforma de edifícios de apoio administrativo e de terminais de embarque e desembarque e de carga; construção e melhoramento das vias de acesso e de estacionamento de veículos; obras associadas de drenagem, paisagismo, segurança, sinalização e iluminação.

3.2.2. Resultados e impactos

Para a preparação da segunda fase do Programa, o denominado PRODETUR/NE II, foram realizados alguns estudos de avaliação sobre a execução e os resultados do Programa PRODETUR/NE-I, sendo que os principais produtos de tais estudos foram:

- avaliação extensiva dos impactos do Programa na região do Pólo do Descobrimento – Bahia, elaborado pela empresa DEREK S/A em Março de 2001;
- Avaliação dos Aspectos Ambientais e Sócio-Econômicos do PRODETUR I, preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento e elaborado por Sandra S. Whiting e Diomira Maria Cicci P. Faria em Agosto de 2001: este produto consistiu em uma avaliação dos impactos socioeconômicos e ambientais de uma

amostra representativa de projetos cobrindo os diferentes componentes e os estados mais beneficiados com o programa, com o objetivo de avaliar: I) a qualidade das análises socioeconômicas dos projetos propostos; ii) os impactos econômicos do Programa em geral; iii) como foram considerados os aspectos ambientais e sociais na seleção, avaliação e supervisão da execução dos projetos; iv) como funcionou o Regulamento Operacional; e v) como foi o cumprimento com o contrato de empréstimo. O propósito da avaliação foi identificar os principais problemas do programa, visando a preparação do PRODETUR/NE II – e assegurar a inclusão de mecanismos para prevenir problemas semelhantes;

- infraestrutura e obras de proteção ambiental: Relatório de Avaliação elaborado pelo Engenheiro Fabio Abreu em Junho de 2001, que consistiu em uma avaliação de aspectos técnicos/construtivos; e

- Avaliação do PRODETUR/NE-I nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe elaborado por Maria do Carmo Barbosa em Março de 2001, que consistiu em uma avaliação do ponto de vista socioambiental de projetos de investimentos e de fortalecimento institucional financiados com Programa, nos pólos que compuseram a amostra para a preparação do PRODETUR/NE II.

Outros documentos abordaram avaliações do PRODETUR/NE I:

- Avaliação do Tribunal de Contas da União sobre o Programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, de 2004.

- Relatório Final de Projeto (*Project Completion Report-PCR*), elaborado pelo Banco do Nordeste do Brasil para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em Dezembro de 2005.

- Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste do Brasil - 841/OC-BR - PRODETUR/NE-I - Resultados e Lições Aprendidas, elaborado por Maria Claudia Perazza (RE1/EN1) e Raul Tuazon (RE1/EN1), membros da equipe de projetos do BID.

O último documento citado consolida resultados, impactos e recomendações apresentadas e descreve como foram internalizadas na conceituação e estruturação do PRODETUR/NE II. A melhora em diversos indicadores, como por exemplo o fluxo turístico, no período de atuação do Programa, mostram os efeitos positivos. Também são apontados alguns efeitos negativos, especialmente na área social e ambiental, e limitação do alcance de certos benefícios econômicos. Isso se deveu fundamentalmente pela ausência de programas e planos que contemplassem de forma global os impactos que o crescimento do turismo teria sobre o território, o meio-ambiente e a sociedade. A falta de um marco de

compromisso de planejamento e gestão territorial urbana, com enfoque ambiental e turístico, gerou problemas de gestão e articulação entre os atores, que resultou em impactos negativos observados nas áreas beneficiadas pelo Programa, os quais resumem-se a seguir:

a) Sociais

No mesmo documento é citado como impacto positivo, a dinamização das economias locais (as que receberam investimentos do Programa), com conseqüente melhoria nos níveis de emprego e renda e melhoria dos serviços oferecidos à população de baixa renda.

Por outro lado, os investimentos financiados pelo Programa causaram conflitos com a população local, não tanto por objeção aos projetos mas por um descontentamento com a atuação pouco transparente do Estado na decisão sobre os projetos e sua execução. Por exemplo, vários projetos de saneamento e de estradas tiveram sua localização alterada em conseqüência de conflitos com a população da área de influência, o que causou atrasos e custos adicionais. Em outros casos, projetos de saneamento não atingiram os resultados esperados, por dificuldades ou falta de disposição dos usuários em conectar-se aos sistemas de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, seja por desinformação, seja por falta de recursos para arcar com as ligações e as tarifas, comprometendo assim a viabilidade econômica dos empreendimentos. Conflitos similares, entre comunidades, ONG e o Estado, ocorreram em obras rodoviárias, também levando a mudanças de localização

A causa desses problemas foi a deficiente participação da população diretamente atingida pelas obras e a insuficiência de detalhamento dos projetos que não consideraram os aspectos sociais e ambientais durante o seu planejamento.

Além disso, o Programa gerou ou intensificou alguns impactos sociais negativos indiretos decorrentes do crescimento urbano, como aumento da migração interna nos estados beneficiados, com conseqüente ocupação desordenada (favelas e assentamentos sem infra-estrutura adequada), prostituição e aumento de criminalidade. Esse tipo de problema foi observado em todos os estados.

Segundo Perazza e Tuazón (sd), conclui-se que, em termos de impactos sociais, é evidente que a atividade turística não pode resolver por si mesma o grave problema social observado em toda a região, que existia anteriormente ao Programa. Nesse sentido, em nenhuma circunstância um programa como o PRODETUR poderia resolver a magnitude dos problemas sociais enfrentados na região, sendo necessária uma integração de outras políticas e aplicação de recursos de outros programas diretamente orientados à área social e à geração de atividades econômicas em outros setores além do turismo.

b) Ambientais

Ainda segundo Perazza e Tuazón (sd), problemas de execução nas obras tiveram reflexos na sua qualidade e em impactos sobre o meio-ambiente. Obras de transporte viário concentraram maior número de problemas e de queixas por parte da população impactada, quais sejam:

- ocupação desordenada de faixas lindeiras que, somada à deficiência nos aspectos de segurança dos usuários e da população ali residente, tem constituído riscos de acidentes nas estradas onde a velocidade média aumentou significativamente;
- ocupação inadequada das áreas costeiras com prejuízos às áreas frágeis que deveriam ser protegidas, assim como especulação imobiliária e a conseqüente proliferação de loteamentos, seja em locais inadequados, seja com parcelas muito reduzidas, podendo comprometer a capacidade de suporte natural destas áreas;
- falta de recuperação de áreas degradadas pelas obras (áreas de empréstimo, jazidas, canteiros, caminhos de acesso, etc.); e
- erosão, aterros nos rios, destruição não necessária de áreas naturais.

Outros impactos ambientais citados por Perazza e Tuazón (sd) são relativos à deficiente implementação de unidades de conservação e de áreas de proteção ambiental (APAs), as quais sofrem pressões de urbanização sem controle, manifestada por uma intensa especulação imobiliária, e são objeto de atividades impróprias, como mineração, disposição de lixo e desmatamentos.

A maioria dos problemas citados estão associados às seguintes causas:

- deficiência no detalhamento dos projetos: inúmeras exigências advindas do processo de licenciamento ambiental relativas ao controle e mitigação de impactos é uma indicação da falta de informação *ex-ante*, o que exigiu uma fiscalização mais cuidadosa por parte dos órgãos estaduais de meio-ambiente. A necessidade de mudanças identificada ao longo da implementação das obras, fez com que os projetos fossem sendo modificados durante a construção, sem que os estudos ambientais fossem devidamente atualizados, o que fez com que diversas medidas mitigadoras deixassem de ser requeridas pelos órgãos ambientais competentes;
- deficiência no disciplinamento do uso e ocupação de faixas lindeiras, com definição de áreas de descanso e localização e regulamentos para atividades comerciais;
- ineficiência no processo de monitoramento pelas autoridades estaduais que não tiveram condições de exigir revisão das licenças ambientais quando da modificação de projetos, de fiscalizar as construtoras com relação ao cumprimento das medidas

mitigadoras apontadas nos Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e nas condições expressas nas licenças ambientais emitidas pelo órgãos estaduais de meio-ambiente e de exigir a recuperação de áreas degradadas pelas obras;

- falta de instrumentos de planejamento, tanto em nível estadual como, e principalmente, municipal, para disciplinar a ocupação do território das áreas beneficiadas pelo Programa;

- deficiências de articulação institucional entre estados e municípios;

- planos de manejo das áreas de proteção ambiental de baixa qualidade, não incorporando os municípios na sua concepção e discussão, motivo pelo qual não foram assegurados recursos humanos e financeiros para sua manutenção, comprometendo sua viabilidade;

- falta de recursos ou interesse do poder público em finalizar os planos de manejo e operação de unidades de conservação, criadas como compensação por perdas ecológicas causadas por projetos rodoviários. Com isso, a sustentabilidade das unidades ficou comprometida.

3.2.3 Lições aprendidas e recomendações

Os resultados de avaliações externas e internas descritos nos documentos citados no item 3.2.2., apontaram como principais lições aprendidas e recomendações, os seis principais pontos a seguir:

a) Turismo e desenvolvimento

O desenvolvimento turístico constitui uma estratégia eficaz para atrair investimentos privados, nacionais e internacionais, e gerar receita e emprego de forma contínua. A recomendação foi continuar apoiando o Nordeste neste setor, que mostra vantagens competitivas.

Segundo Perazza e Tuazón (sd), o desenvolvimento turístico sustentável depende de um compromisso do setor público em um diálogo permanente entre todos os envolvidos e de trabalhar em cooperação estreita, tendo em conta as exigências do mercado, as necessidades da população local e as características dos destinos turísticos. A expansão do turismo na região Nordeste depende de uma diversificação dos mercados de origem dos turistas, suas exigências e os segmentos de demanda, sendo ainda um grande desafio a atração do turista internacional. Recomenda-se estimar a demanda utilizando-se técnicas mais avançadas e que permitam analisar o tamanho do mercado e a sua competitividade interna da região, bem como sua posição frente a outros destinos.

b) Planejamento da atividade turística

O documento de Perazza e Tuazón (sd) aponta que o desenvolvimento do turismo constitui uma atividade muito complexa e dinâmica, que exige planejamento e gestão cuidadosos das ações e investimentos para antecipar e minimizar os riscos sociais e ambientais associados aos efeitos indiretos do crescimento urbano, da ocupação descontrolada do espaço, e do comprometimento dos recursos naturais. Nesse aspecto, a recomendação foi que o desenvolvimento turístico deve focalizar-se em áreas de maior demanda, real ou potencial, e deve fundamentar-se em um plano de desenvolvimento turístico estruturado integrado, desenvolvido de forma democrática e participativa. Além disso, nas áreas já beneficiadas pelo PRODETUR/NE-I, tais planos devem considerar a recuperação ou correção dos problemas causados pela execução dos investimentos.

c) Transparência e participação

O relatório de Perazza e Tuazón (sd) recomenda que todos os atores envolvidos na atividade turística – poderes municipal, estadual e federal, autoridades ambientais, setor privado e sociedade civil - devem participar dos processos de decisão, os quais devem se desenvolver de forma transparente. Como recomendações específicas são relacionadas as seguintes: (i) estabelecer um processo de planejamento participativo e de formação de consenso, em que os diversos atores possam decidir como o turismo será desenvolvido em suas respectivas comunidades; exemplos de recomendações específicas são a constituição de conselhos nos pólos e conselhos ambientais nos municípios; (ii) implantar mecanismos de difusão de informação sobre o programa de alcance nacional, estadual e municipal; (iii) audiências públicas obrigatórias para todos os projetos, e (iv) capacitação de líderes comunitários em planejamento e educação sanitária e ambiental.

d) Debilidade municipal

Necessidade de se estabelecer as condições mínimas de gestão pública nos municípios para assegurar que os mesmos tenham capacidade de administrar os fluxos turísticos gerados pelas ações e investimentos para promover o desenvolvimento e captar os benefícios econômicos e sociais esperados. Recomendação: reforçar os componentes de fortalecimento institucional, administrativo-fiscal, de planejamento físico-territorial e para a gestão ambiental e turística dos municípios, e, principalmente, assegurar que o compromisso de implementar estas medidas de fortalecimento seja assumido pelos municípios beneficiados antes da implantação dos investimentos em infra-estrutura.

e) Qualidade dos projetos e procedimentos técnicos do regulamento operativo

Com relação à qualidade dos projetos e procedimentos técnicos, o documento de Perazza e Tuazón (sd) aponta que a existência de um regulamento detalhado com instruções

precisas, que cubram todo o ciclo de vida dos projetos, é essencial para programas complexos como este, assegurando a qualidade dos desenhos dos projetos. Assim, a avaliação do Regulamento Operativo realizada indica ser necessário, para um próximo programa, um maior detalhamento e atualização de diretrizes técnicas para alguns tipos de projetos, assim como instruções complementares, especialmente quanto aos seguintes requisitos: (i) estudos de alternativas técnico/econômicos mais bem definidos e incorporados aos termos de referência para os estudos de concepção e projetos básicos, incluindo todos os custos – mitigações ambientais, reassentamentos, etc.; (ii) detalhamento das instruções para os projetos de engenharia considerando atividades acessórias, como áreas de empréstimo, vias de acesso, etc.; (iii) maior detalhamento dos estudos e procedimentos de análise sócio-ambiental, com a análise dos impactos indiretos, disciplinamento de faixas lindeiras, requisitos de inclusão dos custos de mitigação e compensação ambiental em orçamentos para as obras e nos documentos de licitação; (iv) exigência de cláusulas expressas nos contratos de construção de obras, para a cumprimento das medidas mitigadoras e projetos ambientais; e (v) exigência de disciplinamento de áreas de entorno de obras indutoras, como rodovias, por parte das prefeituras municipais

f) Esquema de gestão do Programa

Muitos dos problemas constatados estão relacionados com o processo de execução dos investimentos. O relatório de Perazza e Tuazón (sd), conclui que programas de desenvolvimento como o PRODETUR/NE-I necessitam de um esquema de execução que responda às complexidades da atividade turística, que permita intervir de maneira tempestiva em função dos progressos e desdobramentos. Recomendações foram feitas pelos autores em relação a melhorias no sistema de gestão e acompanhamento do Programa, tais como: (i) análise e supervisão estreitas por profissionais qualificados e dedicados ao programa no âmbito do Banco do Nordeste; (ii) avaliação técnica independente para aspectos sensíveis e potencialmente conflituosos, como planos de reassentamento involuntário; (iii) supervisão /auditoria ambiental intensa e terceirizada de todos os projetos sujeitos ao licenciamento ambiental, para assegurar o cumprimento das exigências de mitigação e recuperação; (iv) sistema de acompanhamento de obras capaz de indicar claramente as responsabilidades pela execução das ações necessárias para coleta de informações *ex-post* do Programa.

3.2.4. Reflexos no desenho do PRODETUR/NE-II

Os resultados das avaliações e as recomendações realizadas, tiveram reflexos evidentes no desenho do Programa PRODETUR/NE-II, conforme verificado em seu Regulamento Operativo. O Anexo II compara os resultados, impactos e recomendações realizadas, com

o desenho do PRODETUR/NE-II.

CAPÍTULO IV: ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA E DO ESTUDO DE CASO

A pesquisa realizada e que embasa essa dissertação, cujos resultados estão apresentados no Capítulo III, levanta opiniões sobre demanda e sobre a oferta dos serviços de M&A no Brasil, do ponto de vista dos entrevistados, e qualifica tais opiniões com importantes informações que devem se prestar a construir uma estratégia efetiva. Analisa ainda a prática do M&A em programas do governo federal incluídos no PPA 2008-2011. Pode-se realizar a seguinte análise dos resultados:

a) Perfil dos entrevistados

Em geral, pode-se dizer que o grupo de entrevistados é equilibrado em relação ao gênero e bastante heterogêneo em relação à formação, o tipo de experiências anteriores na área de M&A, e no tempo de exercício de suas posições institucionais. No entanto, observa-se uma menor experiência nos atores do setor público na área.

b) Caracterização da demanda por serviços de M&A

Entre os entrevistados do setor público, a maioria afirmou demandar algum serviço relacionado a M&A. No entanto, apenas um deles (MDS) afirmou contratar serviços específicos de M&A de forma importante. Dos entrevistados dos demais setores, destacam-se os organismos internacionais que costumam contratar serviços de avaliação nos acordos de cooperação com o setor público, exercendo um importante papel indutor. Prestam também, a partir de sua experiência e conhecimento, orientação técnica desses serviços.

Com relação à frequência por tipo de serviço demandado, observou-se, nos entrevistados do setor público, uma maior frequência em serviços de assistência técnica, seguidos de serviços de especialistas e capacitação. Nos demais setores a frequência é mais significativa em serviços de especialistas, seguidos por capacitação e assistência técnica.

O modo de contratação mais comum é o de seleção pública, para o setor público e nos demais setores licitações públicas com procedimentos próprios (organismos internacionais) ou contratação direta.

Quanto ao grau de facilidade em se conseguir serviços, ambos os grupos de entrevistados consideram que há maior facilidade em se conseguir serviços de capacitação, seguida de assistência técnica e especialistas. No entanto, ressalvas são feitas com relação à qualidade dos serviços de capacitação. Sobre a assistência técnica e a contratação de especialistas as dificuldades citadas pelos entrevistados em geral referem-se a conseguir instituições e profissionais com experiência no Brasil, por se tratar de perfis muito específicos e temas muito abrangentes. "O que se encontra, é uma

experiência mais acadêmica que não atende às expectativas do governo, de enfoques mais aplicados". Esta lacuna agrava-se nas demandas por avaliações de impacto. Também há deficiência na qualidade dos serviços oferecidos.

Com relação à importância dos temas de M&A, para os entrevistados do setor público todos os temas são de importância alta (entre quatro e cinco), apesar de não serem muito demandados. Já os demais setores manifestaram a seguinte ordem de importância: "avaliação *ex-post*", "Indicadores de desempenho", "avaliações intermediárias", "uso da informação na gestão de programas e projetos", e "capacitação sobre M&A", revelando uma baixa consciência sobre a principal relevância da avaliação que é a sua efetiva incorporação às políticas públicas.

Quanto à demanda da sociedade civil por serviços de avaliação, a maioria dos entrevistados considera que ela existe, mas ainda é bastante incipiente. As reivindicações da avaliação como um mecanismo de transparência e responsabilização social ocorrem em geral a partir dos mecanismos legais operacionalizado pelos órgãos de controle, sendo que a sociedade organizada ainda enfrenta um despreparo para isso. No entanto, mídia é citada como um segmento social que tem exercido cada vez mais este papel.

c) Caracterização da oferta de serviços de M&A

A diferença de respostas à questão sobre "quais são os provedores mais freqüentes de assistência técnica e capacitação, com alternativas entre consultores individuais, empresas e universidades" denota que os entrevistados do setor público consideram as universidades as principais provedoras e os demais consideram os consultores individuais. Esta resposta revela uma incoerência: ao mesmo tempo que os entrevistados do setor público afirmam que as universidades não são provedores adequados, pois apresentam resultados muito acadêmicos e pouco práticos, são elas as mais contratadas, por pura conveniência burocrática.

Com relação à oferta acadêmica de cursos de pós-graduação, as percepções dos dois grupos de entrevistados são convergentes, considerando a oferta acadêmica de cursos de pós graduação no campo de M&A no Brasil insuficiente, sendo que a maioria dos entrevistados de ambos os grupos não foi capaz de citar as três melhores ofertas do país.

A qualidade da oferta (assistência técnica, capacitação e especialistas) é considerada próximo a "regular" para ambos os grupos de entrevistados, coerentemente com os comentários realizados quando da análise da demanda.

Os principais déficits metodológicos e técnicos citados pelos entrevistados são: modelos e métodos, baixo valor agregado da avaliação na geração de aprendizado,

limitação da dimensão da avaliação em apenas resultados (deixando de lado processos e impactos) e falta de avaliação *ex-ante* de projetos.

Os três problemas técnicos / metodológicos mais frequentes apontados em relação à lista da questão 26 (desenho de projetos de avaliação; definição de indicadores; desenho de instrumentos de avaliação; sistemas de coleta de dados; processamento e análise de informações ; e comunicação de resultados) são comunicação de resultados, definição de indicadores e processamento e análise de informações. Estes problemas apontados interferem diretamente no valor que a avaliação potencialmente possa ter para as políticas públicas.

A institucionalização do M&A no Brasil já deu importantes passos, mas para a totalidade dos entrevistados ainda não alcançou o sistema político-administrativo de forma definitiva.

Quando perguntados sobre quais produtos contribuiriam mais para o fortalecimento dos sistemas de M&A no Brasil, os entrevistados apontaram como principal o desenvolvimento de capacidades de forma presencial seguido da assistência técnica nacional e do intercâmbio de experiências com outros países. Este resultado é coerente com a principal questão enfrentada como obstáculo ao desenvolvimento da área no Brasil: a falta de conhecimento e experiência. Um campo novo que precisa ainda ser desenvolvido.

d) A prática de M&A nos programas federais

O levantamento de informações junto ao SIGPLAN acerca da prática de M&A nos programas do PPA 2008-2011 revelou que:

- cerca de 24% dos programas passaram por algum processo mais aprofundado de avaliação para além do procedimento normativo de auto-avaliação dos gerentes;
- destes, 40% não foram conduzidos por equipe interna;
- os aspectos avaliados limitam-se a aspectos relativos ao desenho dos programas e à sua implantação, sendo que em apenas 7% dos casos se chegou-se a avaliar impactos;
- houve avanços mais significativos com relação ao monitoramento do que em relação à avaliação de resultados e impactos.

Os resultados demonstram que, em geral, tanto a oferta, como a prática e a demanda por serviços de avaliação ainda são incipientes no âmbito do universo pesquisado. Esta fragilidade relaciona-se, dentre outros fatores, à precariedade das

práticas de gestão para resultados, às dificuldades muitas vezes encontradas em aparelhar a sociedade com os instrumentos necessários para que exerça pressões cidadãs por maior transparência e responsabilização e à falta de adequada instrumentação metodológica. No entanto, há alguns setores da área social onde este tema tem sido valorizado, em especial o monitoramento de programas, e já começam a surgir experiências e demandas sobre avaliação de resultados e impactos.

Com isso, a tarefa de fortalecer os sistemas de M&A no governo federal e de desenvolver capacidades nesta área é desafiadora. Trata-se não apenas de introduzir conhecimento, prática e capacidades, mas de mudar uma cultura.

A avaliação de políticas, programas e projetos realizadas por atores externos sofre resistência em geral por parte dos gestores, que vêem nesta prática uma ameaça e não uma oportunidade de aprendizado e melhoria de desempenho. Muito dessa resistência tem origem na confusão conceitual entre avaliação e controle ou auditoria. Além das motivações políticas ou culturais, este fato pode ser visto como resultado de uma questão anterior, que consiste na falta de formulação de estratégias, planos e programas a partir de métodos e evidências que sustentem a gestão das organizações em geral. Muitas organizações ainda não têm um nível de maturidade gerencial que as permita formular com qualidade, monitorar e avaliar suas políticas, estratégias, planos, programas e projetos, bem como divulgar esses resultados e, além disso, entender que a avaliação deve integrar o processo de formulação. Há que se considerar que distintos modelos de avaliação, pensados caso a caso, poderão recomendar avaliações externas, garantindo o princípio da independência. No entanto, há ainda uma carência de equipe técnica nas organizações que seja capaz de formular uma demanda e analisar os resultados recebidos das avaliações, transformando-os em alavancas para transformações. Especialmente o setor público, por tradição habituado às práticas típicas de execução de ações e planos emergenciais, e que vive em ciclos de planejamento máximo de quatro anos, a própria formação e seleção dos quadros técnicos não priorizava, até alguns anos atrás, a seleção e alocação de profissionais com perfil de gestão.

A análise dos resultados e impactos do Programa PRODETUR/NE-I e as recomendações realizadas tiveram evidente reflexo no desenho do PRODETUR/NE-II, conforme demonstra o Anexo II, o que confirma, neste caso, a grande utilidade da prática avaliativa enquanto instrumentos de aprendizado. É óbvio que, neste caso específico, caberá ainda às futuras avaliações de resultados e impactos da etapa II a análise sobre os reais efeitos do aprimoramento de seu desenho.

Com relação às demandas por parte da sociedade civil, é fato de que tem crescido, impondo, cada vez mais, o controle social sobre a ação pública e reivindicando maior participação na formulação de políticas e planos.

Com relação à oferta, trata-se do corpo de profissionais e instituições que hoje detêm todo o conhecimento e a experiência acumulada nos últimos anos. Consultores individuais, universidades e seus núcleos de pesquisa, promotores de capacitações e empresas, em menor dimensão. Mas, onde eles estão? Onde está registrado e organizado este conhecimento para que possa ser acessado pela potencial demanda?

CONCLUSÕES

As conclusões que se chegam a partir de uma análise qualitativa dos resultados das pesquisas realizadas, é que desenvolver capacidades e fortalecer os sistemas de M&A no Brasil depende, basicamente, de:

- Conscientizar os gestores públicos sobre a importância do tema e sua utilidade em todos os elos do ciclo de políticas, em especial, a introdução dos conceitos de M&A desde a fase de formulação.

- Conscientizar os órgãos de controle que vale mais a pena avaliar resultados e impactos do que fazer auditorias de conformidade, colocando foco, desta forma, nas questões realmente relevantes.

- Conscientizar o poder legislativo sobre a importância do uso de avaliações de resultados e impactos das ações do poder executivo para a melhoria na qualidade dos seus processos.

- Desenhar uma estratégia de desenvolvimento de capacidades para o Brasil, reunindo diversos tipos de atores, de forma participativa: para melhor focar a oferta às necessidades inclusive considerando a sua distribuição territorial. Não adianta ter bons cursos apenas concentrados em São Paulo e no Rio de Janeiro. O público alvo não deve ser apenas o gestor, mas especialistas que comporão o universo externo de prestação de serviços na área de M&A.

- Desenvolver capacidades, a partir da estratégia nacional definida, por meio de diversas opções (cursos curtos, cursos de pós graduação, mestrados e doutorados - nacionais e internacionais - , seminários e congressos frequentes), trazendo inclusive conhecimento internacional, e estimular a demanda por tal desenvolvimento, como o oferecimento de bolsas de estudo.

- Organizar o conhecimento existente e trazer o conhecimento de outros países com a criação de instrumentos como: uma biblioteca virtual e um banco de experiências relacionado a um banco de currículos e de *portfolios*.

- Estimular pesquisas na área de M&A: estimular a realização de pesquisas similares à apresentada nesta dissertação em outras instâncias públicas (estados e municípios).

- Apoiar a demanda. Quem não tem conhecimento suficiente, não fará boas demandas. Assim, criar mecanismos para que as organizações construam bons termos de referência e bons editais.

- Adequar o marco regulatório: a partir de um referencial conceitual a ser construído conjuntamente, propor adequações nos mecanismos legais de contratação de serviços de M&A. Esta sugestão parte do fato de que hoje são contratados consultores individuais e a universidade, pela facilidade do marco legal atual.

- Organizar a oferta existente: é preciso que os potenciais demandantes saibam onde está a oferta para os diversos tipos de serviço: informações para estudos *ex-ante*, sistemas de monitoramento disponíveis, prestadores de serviço em M&A (aí incluindo consultores individuais, empresas, organizações do terceiro setor e universidades - através de um banco de currículos e *portfolio*), prestadores de serviços correlatos (como de TI) e capacitações.

- Desenvolver mais oferta em prestação de serviços: criar um sistema de "incubação" para a criação de empresas prestadoras de serviço de M&A, com assistência técnica e capacitação nacional e internacional.

- Aprimorar os instrumentos de comunicação e disseminação do conhecimento com o fortalecimento de Redes, organizações que tenham este objetivo e dos canais de imprensa.

Articular a oferta e a demanda por serviços de avaliação pode ser motivador e vantajoso para ambos os elos da cadeia de valor. Organizar e divulgar conhecimentos e informações não disponíveis atualmente sobre o conhecimento e experiência, poderá ser uma alavanca da capacidade instalada.

Fontes

Banco do Nordeste do Brasil (2004), *Regulamento Operacional do PRODETUR/NE II*, Fortaleza.

Brasil (1988), *Constituição Federal*, Brasília.

Brasil (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília, Presidência da República.

Brasil (2008), *Lei Número 11.653 de 07 de abril de 2008 - Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011*, Brasília-DF, Diário Oficial da União.

Brasil (2008), *Manual de avaliação: plano plurianual 2004-2007: exercício 2008: ano base 2007*, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/07_PPA_Aval_manual.pdf.

Bibliografia

- Ala-Harja, Marjukka e Helgason, Sigurdur (2000), "Em direção às melhores práticas de avaliação", *Revista do Serviço Público*, 51, (4), pp.5-59.
- Andrews, Christina (2005), "Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana", *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 48, (2), pp.271 a.
- Antunes, Eugenio (2007), "Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado", em Juan Mozzicafreddo *et al* (orgs), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.
- Arana, Jaime Rodrigues (2003), "O Quadro das Reformas Administrativas", em Juan Mozzicafreddo *et al* (orgs), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Araujo, Joaquim Filipe (2000), "Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, (1), pp.38-47.
- Araujo, Joaquim Filipe (2007), "Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática", comunicação apresentada na Conferência da UNED, La Coruña, Espanha.
- Arretche, Marta (2003), "Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, (51), pp.7-9.
- Bedin, Gilmar Antonio (2008), "A Transformação da Modernidade e a Emergência do Estado de Segurança: uma análise a partir da obra de Zygmunt Bauman", *Revista Direitos Culturais*, 3, (4), pp.99-109.
- Bilhim, João (2008), "Políticas Públicas e Agenda Política", *Revista de Ciências Sociais e Políticas*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, (2), pp.99-121.
- Cohen, Ernesto e Martínez, Rodrigo (2006), *Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*, Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (sem revisão editorial), Santiago do Chile.
- Denhard, Robert (1990), "Public Administration Theory: The State of the Discipline", in Naomi B. Lynn e Aaron Wildavsky (orgs), *Administration: The State of the Discipline*, New Jersey (USA), Chatham House Publishers, Inc. pp.43-72
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003), "The New Public Service: an Approach to Reform", *International Review of Public Administration*, 8, (1), pp.3-10.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (*sine anno*), "Governance Processes and the New Public Service: an Issue Paper Prepared for the ASPA Strategic Planning Process". *Arizona State University* .
- Flora, Peter e Jens Alber (1981), "Sixth Paperback Printing 2003", em Peter Flora and Arnold J. Heidenhimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick (USA) and London (UK), Transaction Publishers, pp.37-80.
- Frey, Klaus (2000), "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à

prática da análise de políticas públicas no Brasil", *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, pp.211-259.

General Audit Office of the United States of America - GAO (1999), *Standards for Internal Control in the Federal Government*, disponível em <http://www.gao.gov/special.pubs/ai2131.pdf>.

Giddens, A (1986), *The Constitution of Society: outline of the theory of structuration*, Cambridge, Polity Press.

Hernández Sampieri, Roberto; Carlos Fernández Collado e Pilar Baptista Lucio (2006), *Metodologia de Pesquisa*, 3a. ed., São Paulo, McGraw-Hill Interamericana do Brasil Ltda.

Hernández Sampieri, Roberto; Carlos Fernández Collado e Pilar Baptista Lucio (2006), *Metodologia de Pesquisa*, 3a. ed., São Paulo, McGraw-Hill Interamericana do Brasil Ltda.

Hjern, B and David Porter (1981), "Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis", *Organization Studies*, 2, (3), pp.211-227.

Jannuzzi, P (2005), "Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil", *Revista do Serviço Público*, 56, (2), pp.137-160.

Kromrey, Helmut (2002), *Empirische Sozialforschung: Modelle und Methoden der Datenerhebung und Datenverarbeitung*, s.l, Leske+Budrich.

Leeuw, F e Jos Vaessen (2009), "Network of Networks on Impact Evaluation (NONIE) Guidance on Impact Evaluation", Draft Version for Discussion apresentada na Conferência do Cairo, março-abril, Cairo.

Lindblom, Charles (1980), *The Policy-making Process*, Englewood Cliffs, N.J., USA, Prentice Hall.

Majone, Giandomenico e A. Wildavsky (1978), "Implementation as Evolution", in Howard Freeman (org), *Policy Studies Review Annual*, Sage.

Melo, Geysa e Nehmé, Junia (2009), "Novo enfoque de monitoramento e avaliação dos programas do Ministério da Educação: Simec e Matriz de Avaliação", em Cibele Franzese et al (2009) (orgs.), *Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais*, Brasília, ENAP.

Molund, Stefan e Göran Schill (2004), *Looking Back, Moving Forward - Swedish International Development Co-operation Agency Evaluation Manual*, Stockholm, Edita.

Mozzicafreddo, Juan (1990), "Interesse Público e Funções do Estado: dinâmica conflitual de mundança", em Juan Mozzicafreddo et al. (orgs), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2000). *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

Organisation for Economic Cooperation Development (OECD) (1991), "*DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*", Development Assistance Committee (DAC), Paris, France. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>.

Organisation for Economic Cooperation Development (OECD) (1998), "*Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*", Development Assistance

Committee (DAC), Paris, France. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/21/39/35343480.pdf>.

- Peters, Guy (2001), "De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitchas, Reiner (2007), "Gestão do Valor Público: um conceito de governação pública baseado o valor entre a economização e o bem comum", em Juan Mozzicafreddo *et al.*, *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2002), "Avaliando reformas na gestão pública: uma perspectiva internacional", *Revista do Serviço Público*, 53, (3), pp. 7-31.
- Pressman, J. e H. Wildavsky (1984), *Implementation*. Berkeley, California, University of California Press.
- Rocha, José (2000), "Modelos de Gestão Pública", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, (1), pp.6-16.
- Sabbag, Paulo (2007), *Espirais do Conhecimento: ativando indivíduos, grupos e organizações*, São Paulo, Saraiva.
- Scriven, Michael (1991), *Evaluation Thesaurus* (4th Ed.), Newbury Park (CA), SAGE Publications, Inc.
- Souza, Celina (2006), "Políticas Públicas: uma revisão da literatura", *Sociologias*, 8, (16), pp.20-45.
- Stiglitz, Joseph (1988), *Economics of the Public Sector*, London, W.W. Norton & Company.
- Stockmann, Reinhard (2009), *Evaluación y desarrollo de la calidad: bases para una administración de la calidad orientada hacia impactos*, San José, Costa Rica, Editorial UCR.
- Stockmann, Reinhard (no prelo), "Rolle der Evaluation in der Gesellschaft", *Magazin Forshung*, (submetido em maio de 2007).
- Trevisan, Andrei Pittol e Van Bellen, Hans Michael (2008), "Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção". *Revista de Administração Pública*, 42, (3), pp. 529-550, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000300005&script=sci_abstract&lng=pt.
- United Nations (1983), *Enhancing Capabilities for Administrative Reform in Developing Countries*, New York, (*sine nomine*).
- United Nations Economic Commission for Europe - UNECE (2009), *Making Data Meaningful: Part 1: A guide to writing stories about numbers*, New York and Geneve, (*sine nomine*).
- Vaitsman, Jeni; Rodrigues, Roberto W.S; Paes-Sousa, Rômulo (2006), "O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a Experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil". UNESCO, *Policy Papers*, 17.
- Vedung, E (2000), "Evaluation Research and Fundamental Research", em Stockmann, Reinhard, *"Evaluationsforschung"*, Opladen, Leske+Budrich, p.103-127.

Vedung, Evert (2004), *Public Policy and Program Evaluation*. (4th Ed.). Second paperback printing, New Brunswick, New Jersey, USA, Transaction Publishers.

World Bank (2009), "Institucionalizing Impact Evaluation Within the Framework of a Monitoring and Evaluation System", Washington DC, Independent Evaluation Group.

Worthen, Blaine , James R. Sanders e Jody L. Fitzpatrick (2004), *Avaliação de programas: concepções e práticas*, São Paulo, Editora Gente.

14. Na sua opinião, existe alguma **demanda por avaliação por parte da sociedade civil** (dos beneficiários e / ou envolvidos em planos e projetos)?

 Explique:

15. A **avaliação é reivindicada** como um mecanismo de transparência e responsabilização social?

 Explique:

16. A instituição em que trabalha **demanda algum dos seguintes insumos** na área de monitoramento e avaliação 17. **Especifique a frequência** com que os demanda:

	Sim	Não	Mensal	Trimestral	Semestral	Anual	Ocasional	Nunca
1 Assistência técnica								
2 Capacitação								
3 Especialistas								
4 Nenhum								
5 Outros:								

 Explique:

18. Os serviços mencionados **se contratam principalmente** por meio de:

1. Licitações públicas
2. Licitações privadas
3. Contrato direto
4. Outra

19. Com que grau de facilidade / dificuldade consegue-se **assistência técnica** na área de Monitoramento e Avaliação?:

1. Muito Facilmente
2. Facilmente
3. Regular
4. Com dificuldade
5. Com muita dificuldade

 Explique:

20. Com que grau de facilidade / dificuldade consegue-se **serviços de capacitação** na área de M&A:

1. Muito Facilmente
2. Facilmente
3. Regular
4. Com dificuldade
5. Com muita dificuldade

 *Explique:*

21. No caso em que tenha respondido 3, 4 ou 5 nas questões 19 e 20 anteriores, **por que existem essas dificuldades** ou **a que fatores você atribui essas dificuldades?**

 *Explique:*

22. Com que grau de facilidade / dificuldade consegue-se **especialistas** na área de M&A?

1. Muito Facilmente
2. Facilmente
3. Regular
4. Com dificuldade
5. Com muita dificuldade

 *Explique:*

23. Caso tenha respondido 3, 4 ou 5 na questão 22 anterior, **por que existem (a que fatores você atribui) essas dificuldades?**

 *Explique:*

24. **A qualidade de assistencia técnica** disponível na área de M&A é:

1. Muito Satisfatória
2. Satisfatória
3. Regular
4. Deficiente
5. Muito Deficiente

 *Explique:*

25. É possível identificar algum **déficit metodológico/técnico recorrente** nos encarregados por realizar avaliações no Brasil?

 *Explique:*

26. Na sua opinião qual ou quais dos seguintes problemas técnicos / metodológicos se encontram com frequência na oferta de serviços de avaliação? (**marcar de 1 a 5 onde 1= muito pouco frequente e 5 = muito frequente**)

- Desenho de Projetos de Avaliação
- Definição de Indicadores
- Desenho de Instrumentos de Avaliação
- Sistemas de coleta de dados
- Processamento e Análise de Informações
- Comunicação de Resultados
- Outros - Qual?

27. Você considera que a **avaliação de políticas** no país está organizada e institucionalizada no sistema político-administrativo?

1. Sim
2. Não

 *Explique:*

28. Quais você considera serem as maiores **restrições políticas, institucionais, econômicas ou culturais** que afetam o desenvolvimento da função avaliação no país ou no campo de sua atuação?

 *Por quê?*

29. A qualidade dos **serviços de capacitação** disponíveis na área de M&A no Brasil é:

1. Muito Satisfatória
2. Satisfatória
3. Regular
4. Deficiente
5. Muito Deficiente

 *Explique:*

30. A **qualidade dos profissionais** disponíveis na área de M&A é:

1. Muito Satisfatória
2. Satisfatória
3. Regular
4. Deficiente
5. Muito Deficiente

 *Explique:*

31. Qual é o **prestador de serviços** de assistência técnica e capacitação mais frequente em M&A

1. Universidades
2. ONGs
3. Empresas Consultoras
4. Consultores Individuais
5. Instituições Públicas
6. Organismos Internacionais
7. Outros

 Explique por quê:

32. No Brasil, a **oferta acadêmica** de cursos de pós graduação no campo de M&A é:

1. Abundante
2. Suficiente
3. Insuficiente
4. Não Existe

 Explique por quê:

33. Assinale 3 instituições e programas de estudos que, na sua opinião, constituem as **melhores ofertas do país** em cursos de de pós graduação na área de monitoramento e avaliação

Instituição	Nome do programa

34. Indique a importância dos temas para os quais a sua instituição demanda mais serviços de M&A:

Temas

**Importância
de 1 a 5**

(1sem importância e 5
mais importante)

- 1 Indicadores de desempenho
- 2 Avaliações *ex-ante*
- 3 Avaliações *ex-post*
- 4 Avaliações intermediárias
- 5 Capacitação sobre acompanhamento ou monitoramento
- 6 Capacitação sobre avaliação
- 7 Uso da informação de M&A no processo orçamentário
- 8 Uso da informação de M&A na gestão de programas e projetos
- 9 Projeto de arquitetura, normas técnicas e instrumentos do sistema de M&A

 Explique:

35. Indique em **ordem de importância** qual dos seguintes **produtos** lhe parece que contribuiria melhor ao **fortalecimento dos sistemas de M&A** do Brasil.

Produtos		Importância (De 1 al 7)
1	Mestrados nacionais em M&A	
2	Mestrados internacionais em M&A	
3	Cursos universitários curtos de pós graduação	
4	Cursos de capacitação não universitários	
5	Assistência Técnica nacional	
6	Assistência Técnica internacional	
7	Cursos e diplomas virtuais	
8	Intercâmbio de experiências con outros países	

 *Observações*

Entrevista realizada por

Em:

Data

Anexo II

Incorporação das Lições Aprendidas e Recomendações propostas pelo programa PRODETUR/NE I à etapa II

LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES PRODETUR I	O que foi incorporado no PRODETUR II, segundo seu Regulamento Operativo
<p>Turismo e desenvolvimento: está claro que o desenvolvimento turístico constitui uma estratégia eficaz para atrair investimentos privados, nacionais e internacionais, e gerar receita e emprego de forma contínua. A recomendação é continuar apoiando o Nordeste neste setor, que mostra vantagens competitivas.</p>	<p>Continuidade do apoio pelo BID ao desenvolvimento do setor turístico na Região Nordeste do Brasil por meio do financiamento de investimentos em infra-estrutura necessários para melhorar a prestação de serviços públicos exigidos pelo turismo em crescimento, assim como para melhorar a qualidade de vida da população residente.</p> <p>Expansão para outros estados (nordeste dos Estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, incluindo o vale do Jequitinhonha.)</p>

LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES PRODETUR I	O que foi incorporado no PRODETUR II, segundo seu Regulamento Operativo
<p>Planejamento da atividade turística: o desenvolvimento do turismo constitui uma atividade muito complexa e dinâmica, que exige um planejamento e gestão cuidadosos das ações e investimentos para antecipar e minimizar os riscos sociais e ambientais associados aos efeitos indiretos do crescimento urbano, a ocupação descontrolada do espaço, e o comprometimento dos recursos naturais. A recomendação foi: que o desenvolvimento turístico deve focalizar-se em áreas de maior demanda, real ou potencial, e deve fundamentar-se em um plano de desenvolvimento turístico estruturado integrado, desenvolvido de forma democrática e participativa, Além disso, nas áreas já beneficiadas pelo PRODETUR, o plano deve considerar a recuperação ou correção dos problemas causados pela execução dos investimentos</p>	<p>Tomando como base os resultados do PRODETUR/NE – I e para assegurar que os futuros investimentos no setor promoverão o crescimento do turismo de forma sustentável e responsável, a longo prazo, foram introduzidos novos conceitos e mecanismos, tais como a criação e implantação de pólos de turismo, o processo de planejamento setorial integrado e participativo, e o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gerenciamento ambiental, administrativo e fiscal.</p> <p>O Regulamento Operacional do programa internaliza a estratégia de gestão sustentável do desenvolvimento turístico nos estados participantes, com a incorporação de vários instrumentos e medidas de análise, supervisão do projeto, e avaliação e controle a longo prazo. Para concretizar a estratégia, o Programa foi estruturado em torno de um processo de <i>planejamento integral participativo</i>, definindo o ciclo do projeto e consistindo no estabelecimento, pelos estados, de pólos turísticos e na elaboração de um plano integrado de desenvolvimento do turismo sustentável -PDITS, coordenado pelos Estados. Os pólos turísticos compreendem grupos de municípios contíguos e com atrativos semelhantes ou complementares.</p> <p>O Plano integra as condições e as necessidades ambientais e sociais atuais com um enfoque estratégico, define as metas e um plano de investimentos para atender à demanda turística potencial no pólo. O resultado previsto é a priorização dos investimentos e ações com base em sua contribuição à receita fiscal crescente proveniente do turismo, na capacidade dos municípios de captar parte dessa receita e reduzir a um mínimo as repercussões ambientais negativas vinculadas ao incremento dos fluxos turísticos e de população migrante. No caso dos pólos prioritários que tenham recebido investimentos do PRODETUR I, o plano inclui a análise dos impactos de tais investimentos, incluindo a identificação de danos ambientais ou sociais cuja correção ou reabilitação deverão estar incluídas no plano de ação do PDITS.</p>
<p>Transparência e participação: de todos os atores envolvidos na atividade turística – municípios, poderes estadual e federal, autoridades ambientais, setor privado e a sociedade civil- no processo de desenvolvimento e decisão. Recomendações importantes: (i) estabelecer um processo de</p>	<p>O enfoque de transparência e participação foi internalizado ao longo do ciclo de projeto do PRODETUR II da seguinte forma: estabeleceu-se como regra que o processo de planejamento assegurasse a necessária transparência e a consideração dos interesses e necessidades locais,</p>

LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES PRODETUR I	O que foi incorporado no PRODETUR II, segundo seu Regulamento Operativo
<p>planejamento participativo e de formação de consenso, em que os diversos atores possam decidir como o turismo será desenvolvido em suas respectivas comunidades; exemplos de recomendações específicas são a constituição de conselhos nos pólos e conselhos ambientais nos municípios; (ii) implantar mecanismos de difusão de informação sobre o programa de alcance nacional, estadual e municipal; (iii) audiências públicas obrigatórias para todos os projetos, e (iv) capacitação de líderes comunitários em planejamento e educação sanitária e ambiental.</p>	<p>de maneira a dar um caráter sustentável ao desenvolvimento turístico. Assim, os PDITS deveriam ser desenvolvidos em consulta com as comunidades afetadas e o correspondente Conselho de Turismo do Pólo¹⁹, os quais seriam criados ou fortalecidos em cada pólo. O Regulamento Operacional do Programa prevê que cada PDITS seja discutido com as comunidades em todos os municípios integrantes do pólo e que cada projeto de investimento seja objeto de consulta à comunidade afetada durante seu desenvolvimento. Uma vez concluído, PDITS deve ser analisado e validado pelo conselho de turismo correspondente, antes de sua aprovação pelo Programa. Previu-se ainda a promoção ou fortalecimento de outros mecanismos de participação e controle social de âmbito local, como conselhos municipais de meio ambiente e lideranças comunitárias. O Mutuário (BNB) e os estados deve estabelecer centros de informação pública e sítios na Internet para dar acesso à informação relacionada ao Programa e, para assegurar maior participação no nível estadual e regional, os estados devem promover seminários de sensibilização e avaliação com ampla participação dos segmentos interessados da sociedade. Além disso, foi previsto o estabelecimento de um Fórum de Acompanhamento Regional, incluindo representantes da sociedade civil de todos os conselhos de turismo dos pólos. Estes seminários e foros constituem o esquema de acompanhamento da execução do Programa, divulgação dos avanços e resultados e intercâmbio de experiências entre os executores, órgãos públicos e organizações da sociedade civil.</p>
<p>Debilidade municipal: Necessidade de se estabelecer as condições mínimas de gestão pública nos municípios para assegurar que os mesmos tenham capacidade de administrar os fluxos turísticos gerados pelas ações e investimentos para promover o desenvolvimento e captar os benefícios econômicos e sociais esperados. Recomendação: reforçar os componentes para o fortalecimento institucional administrativo-fiscal, de planejamento físico-territorial e para a gestão ambiental e turística dos municípios,</p>	<p>Para enfrentar os problemas causados pela falta de capacidade dos municípios em administrar os fluxos turísticos, melhor captar os respectivos benefícios econômicos e gerir o território de maneira mais sustentável, o Programa inclui vários mecanismos para assegurar o fortalecimento institucional das prefeituras municipais a ser concretizado nas etapas iniciais da execução do Programa. Ao estabelecer-se um pólo, os municípios participantes devem comprometer-se a</p>

¹⁹ Os conselhos constituem o mecanismo estruturado para assegurar a participação dos grupos interessados e da sociedade civil, com uma representação equilibrada entre os setores público e não público, e servirão de foro para conciliar as estratégias turísticas para o pólo assim como acordar respectivas prioridades de ação

LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES PRODETUR I	O que foi incorporado no PRODETUR II, segundo seu Regulamento Operativo
<p>e, principalmente, assegurar que o compromisso de implementar estas medidas de fortalecimento seja assumido pelos municípios beneficiados antes da implantação dos investimentos em infra-estrutura</p>	<p>tomar as medidas necessárias para estar em condições de assumir as responsabilidades que lhe cabem. Faz parte da elaboração do PDITS, avaliar a capacidade de gestão administrativa, fiscal e de planejamento dos municípios que compõem o pólo. O plano de ação do PDITS deve então priorizar a implementação das atividades de fortalecimento da gestão dos municípios financiados com recursos do Programa. Tais atividades incluem assistência técnica para acessar programas de apoio à gestão administrativa e fiscal existentes, desenvolvimento de instrumentos de planejamento territorial e ambiental, como planos diretores zoneamento ambiental, e capacitação de servidores públicos e de conselhos municipais. Além disso, o Programa inclui como condições prévias ao desembolso de recursos para infra-estrutura nos municípios, o avanço ou implementação das ações de fortalecimento, como a aprovação de planos diretores, instalação de conselhos municipais de meio ambiente, avanços nas atividades de capacitação em gestão turística, e o cumprimento de indicadores de melhoramento da gestão administrativa e fiscal para obras que requeiram operação e manutenção municipal</p>
<p>Qualidade dos projetos e procedimentos técnicos do RO: Um regulamento detalhado com instruções precisas, que cubram todo o ciclo de projetos, é essencial para programas complexos como este, para assegurar o desenho de qualidade dos projetos. Como conseqüência, a avaliação do RO indica ser necessária um maior detalhamento e atualização de diretrizes técnicas para alguns tipos de projetos, assim como instruções complementares, especialmente quanto aos seguintes requisitos: (i) estudos de alternativas técnico/econômicos mais bem definidos e incorporados aos termos de referência para os estudos de concepção e projetos básicos, incluindo todos os custos – O&M, ambientais, reassentamentos, etc.; (ii) detalhamento das instruções para os projetos de engenharia considerando atividades acessórias, como áreas de empréstimo, vias de acesso, etc.; (iii) maior detalhamento dos estudos e procedimentos de análise sócio-ambiental, com a análise dos impactos indiretos, disciplinamento de faixas lindeiras, requisitos de inclusão dos custos de mitigação e compensação ambiental em orçamentos para as obras e nos documentos de licitação; (iv) exigência de cláusulas expressas nos contratos de construção</p>	<p>Para evitar os problemas encontrados durante as avaliações quanto à qualidade dos projetos e das diretrizes contidas no RO do PRODETUR I, o regulamento do PRODETUR II foi amplamente revisado e ampliado, com a inclusão de anexos técnicos específicos por projeto ou sub-componente, para melhor orientar os executores. Tais anexos incorporaram as recomendações específicas formuladas para cada tipo de projeto ou obra, e contém critérios de elegibilidade e requerimentos para as avaliações técnicas, socioeconômicas e socio-ambientais, termos de referência básicos para os estudos, assim como os procedimentos e passos detalhados de preparação, licenciamento licitação, contratação e supervisão de obras e serviços. Os critérios e aspectos ambientais e sociais estão incorporados diretamente às diretrizes técnicas e econômicas como forma mais eficaz de internalizar a análise socio-ambiental ao longo do processo de formulação dos projetos. As diretrizes específicas para cada atividade de avaliação socio-ambiental, realização de consultas, planos de reassentamento e obtenção das licenças ambientais estão detalhadas em um manual ambiental apenas a</p>

LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES PRODETUR I	O que foi incorporado no PRODETUR II, segundo seu Regulamento Operativo
de obras, para a cumprimento das medidas mitigadoras e projetos ambientais; e (v) exigência de disciplinamento de áreas de entorno de obras indutoras, como rodovias, por parte das prefeituras municipais	cada anexo técnico. Os projetos não podem avançar no processo sem cumprir todas as exigências contidas no Regulamento Operativo e sem demonstrar a viabilidade técnica, ambiental, e econômica.

LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES PRODETUR I	O que foi incorporado no PRODETUR II, segundo seu Regulamento Operativo
<p>Esquema de gestão do Programa: muitos dos problemas constatados estão relacionados com o processo de execução dos investimentos, e que programas de desenvolvimento como o PRODETUR necessitam um esquema de execução que responda às complexidades da atividade turística, que permita intervir de maneira tempestiva em função dos progressos e desdobramentos. Recomendações foram feitas em relação a melhorias no sistema de gestão e acompanhamento do programa, tais como: (i) análise e supervisão estreitas por profissionais qualificados e dedicados ao programa no âmbito do Banco do Nordeste; (ii) contar com a avaliação técnica independente para aspectos sensíveis e potencialmente conflituosos, como planos de reassentamento involuntário; (iii) terceirizar uma supervisão /auditoria ambiental intensa de todos os projetos sujeitos ao licenciamento ambiental, para assegurar o cumprimento das exigências de mitigação e recuperação ambiental; (iv) definir um sistema de acompanhamento de obras que indique claramente as responsabilidades pela execução das ações necessárias para coleta de informações ex-post do projeto.</p>	<p>Um novo desenho operacional criando unidades executoras em nível estadual e municipal, fóruns regionais e conselhos do pólo e estaduais de turismo para estimular a participação,</p> <p>Unidade executora estará formada por profissionais qualificados nas áreas turismo e planejamento regional, análise de projetos, economia e finanças e gestão ambiental e social. Além disso, para atender às complexidades inerentes do programa, a unidade executora será apoiada por uma empresa de consultoria especializada para as tarefas de análise e acompanhamento dos PDITS e projetos, supervisão e auditoria ambiental de projetos e análise do impacto global do Programa. O RO estabelece que a supervisão do cumprimento das obrigações contratuais por parte dos empreiteiros durante a construção das obras, será realizada por empresas supervisoras contratadas pelo órgão co-executor. Estas empresas serão responsáveis por assegurar o cumprimento dos requisitos e especificações técnicas e ambientais por parte dos empreiteiros como condição para a liberação de desembolsos aos construtores. Para completar o esquema de supervisão ambiental, o Programa inclui a realização de auditorias ambientais periódicas dos projetos de infraestrutura contratadas pela unidade executora. Nas auditorias, os consultores analisarão o processo de aprovação de projetos, a supervisão das obras, o processo de licenciamento e o efetivo cumprimento das especificações ambientais e a execução dos projetos e medidas mitigadoras incluídas nos contratos de construção. Os relatórios de auditoria dos projetos serão remetidos à unidade executora do Programa e ao Banco.</p> <p>Além disso, o esquema de supervisão e controle permanentes do Programa alimentará um sistema de informação interno estabelecido pela unidade executora com o apoio da empresa especializada. Este sistema consistirá numa base de dados de indicadores essenciais de desempenho e de impacto socioeconômico, com base no marco lógico²⁰. Por exemplo, dentre os indicadores ambientais estão: balneabilidade de praias; evidência de uso racional do solo na zona costeira e a área de influência do Programa de acordo com o Plano Diretor; qualidade de efluentes de estações de tratamento de esgotos e de água potável e</p>

²⁰ O Marco Lógico do Programa inclui indicadores econômicos ambientais e sociais para avaliar os resultados e impactos do Programa.

LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES PRODETUR I	O que foi incorporado no PRODETUR II, segundo seu Regulamento Operativo
	qualidade de corpos receptores; número e tamanho de áreas ambientais protegidas; e mudanças nas atitudes e comportamento ambiental da população
<p>Estratégia de turismo: o desenvolvimento turístico sustentável depende de um compromisso do setor público em um diálogo permanente entre todos os envolvidos e de trabalhar em cooperação estreita, tendo em conta as exigências do mercado, as necessidades da população local e as características dos destinos turísticos. A expansão do turismo na região Nordeste depende de uma diversificação dos mercados de origem dos turistas, suas exigências e os segmentos de demanda, sendo ainda um grande desafio a atração do turista internacional. Recomenda-se estimar a demanda utilizando-se técnicas mais avançadas e que permitam analisar o tamanho do mercado e a sua competitividade interna da região sua posição frente a outros destinos.</p>	<p>Quanto à <i>estratégia de turismo de longo prazo para a região</i>, verifica-se que a demanda turística depende de diversos fatores que são exógenos ao Programa, como os níveis de renda e os preços de destinos turísticos nacionais e internacionais que oferecem atrativos e produtos similares. Embora a Região Nordeste continue oferecendo preços competitivos, existem certos fatores como alterações no cenário econômico, que têm um impacto sobre a taxa de crescimento do setor e por consequência sobre a viabilidade econômica dos investimentos públicos em infra-estrutura. Além disso, a falta de dados confiáveis sobre o comportamento dessa demanda prejudica o estabelecimento de estratégias sustentáveis no longo prazo para o setor. Para suprir essa deficiência, serão desenvolvidos sob a coordenação do Ministério de Esporte e Turismo (MET) e acompanhado pelo BID, como parte inicial de execução do Programa, um estudo de demanda nacional e internacional regional e uma avaliação ambiental estratégica (AAE), que, em conjunto, servirão de base para o desenvolvimento de novos pólos turísticos. A AAE complementarás avaliações socioambientais que se realizam no âmbito de cada PDITS e dos projetos específicos</p>

Curriculum Vitae



Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s) **Joppert, Marcia Paterno**
Morada(s) SQS 309 Bloco F apto 503
CEP 70362-060 - Brasilia - DF
Brasil
Telefone(s) +55 61 3879-7101 Telemóvel: +55 61 8186-2306
Fax(es)
Correio(s) electrónico(s) marciapaterno@uol.com.br
Nacionalidade Brasileira
Data de nascimento 20.03.1964
Sexo Feminino

Emprego pretendido / Área funcional

Experiência profissional

Datas	De Novembro de 2009 até Julho/2010
Função ou cargo ocupado	Consultora
Principais actividades e responsabilidades	Membro da equipe de desenvolvimento da metodologia de diagnóstico de desenvolvimento e capacidades; responsável pelo desenvolvimento de uma sistemática de monitoramento e avaliação para o Projeto Fortalecimento de Capacidades para o Desenvolvimento Humano Local.
Nome e morada do empregador	CNM - Confederação Nacional dos Municípios Brasilia/DF
Tipo de empresa ou sector	ONG
Datas	De Janeiro de 2009 até a presente data
Função ou cargo ocupado	Diretora Geral
Principais actividades e responsabilidades	Planejamento estratégico e condução de projetos
Nome e morada do empregador	Agência Brasileira de Avaliação
Tipo de empresa ou sector	ONG
Datas	De Janeiro de 2008 até a presente data
Função ou cargo ocupado	Sócia Diretora
Principais actividades e responsabilidades	Planejamento, monitoramento e avaliação de projetos
Nome e morada do empregador	Lazzooli Consultoria Ltda Brasília/DF
Tipo de empresa ou sector	Privada
Datas	De Junho/2008 até o presente
Função ou cargo ocupado	Consultora

Principais actividades e responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> Serviços de Consultoria para o desenvolvimento do marco referencial e a metodologia para avaliar o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Cadeia Produtiva de Madeira-Móveis na Região Amazônica Brasileira - Projeto BRA 07/013 Elaboração da proposta de Avaliação do Programa Brasileiro da Qualidade e da Produtividade no Habitat - PBQP-H - Projeto BRA/00/43; Avaliação das ações propostas x ações executadas durante a vigência do Projeto; Compilação e sistematização das informações geradas no âmbito do Projeto durante sua vigência. Serviços de Consultoria para a elaboração do modelo operacional e gerencial do Programa Virada Social, coordenado pela SEADS/SP - Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social.
Nome e morada do empregador	PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Brasília/DF
Tipo de empresa ou sector	Organismo Internacional
Datas	De Janeiro de 1999 a Março de 2000
Função ou cargo ocupado	Diretora de Programas
Principais actividades e responsabilidades	Gerenciamento do Programa Gestão Pública Empreendedora
Nome e morada do empregador	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Gestão Pública
Tipo de empresa ou sector	Pública
Datas	De Janeiro de 1988 a Agosto de 2008
Função ou cargo ocupado	Engenheira de Planejamento, Gerente de Contratos e Assessora da Diretoria
Principais actividades e responsabilidades	Gestão de contratos
Nome e morada do empregador	Logos Engenharia S/A São Paulo/SP
Tipo de empresa ou sector	Privada
Educação e formação	
Datas	de Outubro de 2000 a Abril de 2001 (150 horas)
Designação da qualificação atribuída	MBA Executivo - ARCADIS Advanced Management Program
Principais disciplinas/competências profissionais	Gestão de Recursos Humanos Projects and Action Learning Finance – Financial Accounting Rules, Guidelines and Pitfalls Finance – Financing the Company. Goals, Forecasting, risks and ROI - The Emerging Knowledge Economy Core Competences and Capabilities Scenario Planning, Corporate & Business Unit Strategy Marketing Financial Management
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	TSM Business School Holanda
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	6
Datas	de Janeiro de 1983 a Dezembro de 1987

Designação da qualificação atribuída	Engenheira Civil																								
Principais disciplinas/competências profissionais																									
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Escola Politécnica da Universidade de São Paulo																								
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	5B																								
Aptidões e competências pessoais																									
Língua(s) materna(s)	Português																								
Outra(s) língua(s)																									
Auto-avaliação																									
Nível europeu (*)																									
Ingles																									
Espanhol																									
	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Compreensão</th> <th colspan="2">Conversaço</th> <th colspan="2">Escrita</th> </tr> <tr> <th>Compreensão oral</th> <th>Leitura</th> <th>Interacção oral</th> <th>Produção oral</th> <th colspan="2"></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>B2</td> <td>B2</td> <td>B1</td> <td>B1</td> <td colspan="2">A2</td> </tr> <tr> <td>B2</td> <td>C1</td> <td>B2</td> <td>B2</td> <td colspan="2">A1</td> </tr> </tbody> </table>	Compreensão		Conversaço		Escrita		Compreensão oral	Leitura	Interacção oral	Produção oral			B2	B2	B1	B1	A2		B2	C1	B2	B2	A1	
Compreensão		Conversaço		Escrita																					
Compreensão oral	Leitura	Interacção oral	Produção oral																						
B2	B2	B1	B1	A2																					
B2	C1	B2	B2	A1																					
	(*) Nível do Quadro Europeu Comum de Referência (CECR)																								
Aptidões e competências sociais	Capacidade de trabalhar em grupo, capacidade de adaptação, boa capacidade de comunicação e de articulação																								
Aptidões e competências de organização	Capacidade de coordenar equipes e gerir projetos, adquiridos em experiências de gerenciamento de empreendimentos na Logos Engenharia. Capacidade de organização																								
Aptidões e competências técnicas	Planejamento, monitoramento e avaliação de projetos e programas.																								
Aptidões e competências informáticas	Pacote Office, internet, gestão de rede em plataforma ning. Animadora da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (1030 membros).																								
Aptidões e competências artísticas	Canto, adquirido em coral e grupo musical																								
Outras aptidões e competências	Descreva estas competências e indique o contexto em que foram adquiridas. Facultativo (ver instruções)																								
Carta de condução	Habilitação para veículos particulares																								
Informação adicional	Responsável por um projeto social no município de Pirenópolis/GO (cultura voltado às crianças de até 15 anos).																								